

**שיתוף הציבור**

**בשלטון המקומי**

**הניסיון המעשי ולקחיו**

**מחקר מדיניות 110**

מורן נגיד

ההכרה בחשיבות הדמוקרטיה של שיתוף הציבור בהליכי קבלת ההחלטות ותפיסתו ככלי לחיזוק הממשל ומערכת היחסים שלו עם האזרחים הביאו לגידול של ממש במהלכים לשיתוף הציבור, וולונטריים וממוסדים כאחד. ואולם בד בבד החלה להישמע ביקורת המטילה ספק באיכותם. נטען כי התחום התפתח ללא הליכי הערכה מספקים ובלי שנבדקו סוגיות חשובות. סקירת הספרות מעידה על פער גדול בין הדיון הנורמטיבי ובין הראיות האמפיריות הנדרשות להוכחת הטענות העומדות בבסיס העיקרון של שיתוף הציבור. מתברר כי לא הוכחו לא מידת יעילותם של המהלכים לשיתוף הציבור ולא מידת תרומתם לשיפור הממשל והליכי קבלת ההחלטות ולהעצמת הדמוקרטיה והאזרחות.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# שיתוף הציבור בשלטון המקומי

הניסיון המעשי ולקחיו

מורן נגיד



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 110

---

טבת תשע"ו, דצמבר 2015

עריכת הטקסט: יונה לוי, תמר שקד  
עיצוב הסדרה: טרטקובר עיצוב גרפי – טל הרדה  
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה  
סדר: אירית נחום

מסת"ב 978-965-519-178-3 ISBN

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ו  
Copyright © 2015 by The Israel Democracy Institute (RA)

המכון הישראלי לדמוקרטיה  
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להזמנת ספרים:  
החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מחקר זה נכתב בהנחייתו של פרופ' מרדכי קרמניצר. ברצוני להודות לו על האמון שנתן בי ועל תרומתו הגדולה לקביעת מטרות המחקר וניסוחו. תודה מיוחדת לד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, שעודדה את עריכת המחקר, העניקה מעצותיה החכמות וסייעה רבות בתהליכי הכתיבה והעריכה. תודה לבירטה ברודקוב על העזרה שהושיטה בחיפוש הספרות המחקרית הנכונה והעדכנית ובמציאתה. תודה גם לפרופ' אבנר דה-שליט, לד"ר גלית כהן בלנקשטיין ולד"ר שרית בן שמחון שהואילו לתרום מזמנם ומניסיונם המחקרי.

מורן נגיד

דצמבר 2015

## תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
13	פרק ראשון: שיתוף הציבור
13	א. הזכות להשתתפות פוליטית וגירעון הדמוקרטיה הייצוגית
16	ב. שיתוף הציבור – למה?
20	ג. שיתוף הציבור – מהו?
23	פרק שני: שיתוף הציבור והשלטון המקומי – זיווג מוצלח?
25	א. הדמוקרטיה המקומית
32	ב. השלטון המקומי: ייחוד ושוני
33	1. יתרונות כלכליים בחסות הדמוקרטיה המקומית
35	2. תושבות מקומית מול אזרחות מדינתית
36	3. הרשות המקומית כמייצגת קהילה וערכים של פלורליזם, שונות ושוויון
40	4. הרשות המקומית: זירה לחדשנות ולהובלת שינויים
43	ג. סיכום
44	פרק שלישי: שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי
44	א. התשתית הנורמטיבית
49	ב. שיתוף הציבור בשלטון המקומי: סיפור הצלחה או כישלון?
50	1. שיתוף הציבור: העוצמות
56	2. שיתוף הציבור: נקודות התורפה
59	3. סיכום
61	ג. שיתוף הציבור: הערכה של דגמים
62	1. צורות השתתפות רבות משתתפים
65	2. צורות המכוונות להשתתפות מצומצמת ואיכותית
67	3. צורות המכוונות להשתתפות ישירה

71	ד. שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל
71	1. מהלכי שיתוף מסורתיים
77	2. מהלכי שיתוף בעידן החדש
82	3. שיתוף הציבור בישראל: תמונת מצב

## פרק רביעי: מהו שיתוף ציבור מוצלח?

85	דגשים, הבחנות ושאלות מנחות
91	סיכום

## פרק חמישי: ההמלצות

92	א. ארבעה עקרונות אסטרטגיים לשיתוף הציבור
92	1. התאמת דגם ההשתתפות לתכונות ההליך ולמטרותיו
94	2. התאמת ההליך לסביבה הפוליטית והחברתית שבה הוא עתיד לפעול
95	3. שילוב של דפוסי השתתפות
97	4. הגדרת הייצוגיות: הכללת קבוצות מיעוט ומגזרים מוחלשים
	ב. עשרה כללים לשיפור האיכות של מהלכי שיתוף הציבור
98	והגדרת הסיכוי להצלחתם
99	1. עיגון עקרונות לשיתוף הציבור במסגרת נורמטיבית מחייבת
100	2. שקיפות ונגישות למידע שלטוני
101	3. ייצוג כלל האינטרסים
102	4. משאבים ייעודיים נאותים
103	5. קביעת מטרות ברורות, הצהרת כוונות ותיאום ציפיות
103	6. שיתוף החברה האזרחית
105	7. אימוץ כלים טכנולוגיים: שימוש מושכל וממצה
106	8. שיתוף בשלבים שונים של ההליך
106	9. יצירת זיקה בין תוצאות ההליך ובין תהליכי קבלת ההחלטות
107	10. תהליכי הערכה

108	אחרית דבר
-----	-----------

iii	Abstract
-----	----------

# תקציר

## רקע ומטרות

העיקרון של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות מבוסס על אידאל של אזרח מודע, פעיל ומשפיע. ההנחה העומדת בבסיס העיקרון היא שהשתתפות פוליטית מתפקדת כאמצעי ראוי להחייאת הדמוקרטיה ולחיזוק ההליך הדמוקרטי בכללותו. ההכרה בחשיבות הדמוקרטיה שבשיתוף הציבור בתהליכים פוליטיים ותפיסת השיתוף ככלי להעצמת האזרחים ולחיזוק הממשל ואמון הציבור במוסדות הדמוקרטיה הביאו לגידול ניכר ברחבי העולם במספר ובמגוון של היוזמות לשיתוף הציבור. ואולם בד בבד החלה להישמע ביקורת המטילה ספק באיכותם של המהלכים. נטען כי התחום התפתח בלי שנבדקו סוגיות חשובות ובלי שבוצעו הליכי הערכה מספקים.

מחקר זה מבקש לבחון ולהעריך את מידת ההצלחה של המהלכים לשיתוף הציבור כדי לסרטט עקרונות מנחים לדגם של שיתוף מוצלח, המסוגל לקדם עקרונות דמוקרטיים של שוויון, שקיפות וייצוגיות ולשפר את איכות תהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות. חלק הארי של הניסיון המעשי לשיתוף הציבור בישראל ובעולם מתמחה במישור המקומי, שבו הוא התבסס כחלופה פופולרית לקבלת החלטות בחיים הציבוריים. שיתוף הציבור אמנם קונה לו אחיזה גם במישור הלאומי ואף הבין-מדינתי, אך התהליכים הללו שכיחים פחות. לפיכך מחקר מדיניות זה מתבסס על הניסיון המעשי של תהליכי שיתוף בזירה המקומית.

## ממצאי ספרות המחקר

המסקנות בנוגע להצלחת יישומו של עקרון שיתוף הציבור בזירה המקומית אינן חד-משמעיות. סקירת הספרות המחקרית אמנם מזהה עוצמות משמעותיות, אך עם זה ספרות לא מעטה מצביעה על נקודות תורפה ועל פער בין הדיון הנורמטיבי, הנוגע למידת איכותו של התהליך המשתף, ובין מידת השפעתו: מחד גיסא נמדדו השפעות חיוביות של המהלכים לשיתוף ציבור. מחקרים שונים מצאו כי מהלכים לשיתוף ציבור תרמו לשיפור תהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות וזוהו ככלי יעיל לזיהוי בעיות, למציאת פתרונות חדשניים ולקידום



מדיניות חדשה. הוכח כי מהלכי שיתוף הציבור חיזקו את מערכת היחסים בין הממשל לאזרחים ותרמו לחיזוק הדמוקרטיה המקומית ולגידול בהשתתפות האזרחים. לכך מתרומתם לחיזוק מערכת היחסים עם הממשל, תהליכי שיתוף זהו כבעלי פוטנציאל לחיזוק הקשר וההבנה בין המשתתפים ולהגדלת האמפטיה והסולידריות בין קבוצות חברתיות שונות.

מאידך גיסא, הספרות המחקרית דנה גם בכישלונות של מהלכים לשיתוף הציבור ומזהה חולשות לא מעטות באופן יישום. אחת הטענות המרכזיות נגדם קשורה לתופעת ה"טרמפיסט", ובמילים אחרות – הפעולה הקולקטיבית, המערערת את אפקטיביות התהליך. ההנחה העומדת בבסיס הביקורת היא שהתנהגות רציונלית מביאה לאי-השתתפות, ולפיכך ייטה הציבור שלא להשתתף ויסתמך על השתתפותם של אחרים. יתרה מזו, לעתים קרובות מדי מהלכים המעודדים את שיתוף הציבור מפלים לטובה קבוצות מסוימות בחברה על חשבון קבוצות אחרות. מחקרים נוספים מלמדים על חוסר השפעה מהותית של המהלכים על איכותה של הדמוקרטיה המקומית או על תהליכי קבלת ההחלטות. זוהי פער בין הליך ההשתתפות ובין תהליכי קבלת ההחלטות ונמצא כי הליכי השיתוף שעתקו מבני כוח קיימים ולא שיפרו את אמון הציבור במוסדות. אחת מנקודות התורפה המרכזיות הנוספות הנדונות בספרות נוגעת למידת יעילותם הכלכלית של מהלכי השיתוף. נטען כי שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות כרוך בעלויות גבוהות של זמן וכסף, אף שמידת הצלחתם של המהלכים הללו אינה בטוחה כלל.

## מהו שיתוף ציבור מוצלח?

הניסיון המעשי לשיתוף הציבור מציג אפוא תמונה אמביוולנטית, אלא שהדרך לאמור את הצלחתם של תהליכים לשיתוף הציבור אינה פשוטה כל עיקר. יוזמות שיתוף עשויות להיתפס כמוצלחות על פי פרמטרים של יעילות ובה בעת להיכשל כישלון חרוץ בבחינת איכותן הדמוקרטית, ולהפך.

חלק לא מבוטל במחקר זה מוקדש אפוא לדיון בשאלה המכרעת – מהו שיתוף ציבור מוצלח? לאורו של הניסיון המעשי מוצגת כאן רשימה של דגשים, אבחנות ושאלות מנחות לבחינת איכותם של התהליכים. מידת הצלחתו של מהלך לשיתוף הציבור צריכה להיבחן על פי מטרת ההליך, השפעות ההליך וגודלו וזהותו של

הציבור המשתתף. הישגיו של המהלך המשותף הם יחסיים וצריכים להימדד על פי מאפייני הסביבה הפוליטית שבה הופעל ההליך, מאפיינים חברתיים ותרבותיים של הציבור הרלוונטי, וכן תכונותיה ומגבלותיה של צורת ההשתתפות עצמה. השפעותיו החיוביות של ההליך ומידת תרומתו לדמוקרטיה יימדדו בהקשר הרחב ובשים לב לאופיו הפרוגרסיבי, מידת תרומתו החינוכית-ערכית והשפעותיו בטווח הארוך.

הביקורת המופנית נגד מידת תרומתם והשפעתם של מהלכי השיתוף מוצדקת במידה רבה, אולם בהתחשב ברשימת הדגשים והשאלות המפורטת לעיל אין בה כדי לערער את נכונותה של הטענה בדבר חשיבות המהלכים לשיתוף הציבור ובדבר הפוטנציאל הטמון בהם להעצמת התושבים ולשיפור הדמוקרטיה. את הכישלונות אני תולה באי-התאמתם של התהליכים למטרות שהם נועדו להם או באיכותם הדמוקרטית היורודה ובהפעלתם בסביבה מוסדית וחינוכית לא מתאימה, או לפחות לא בשלה, למהלכים המשתפים. אני מעריכה שאם תהליך השיתוף ייעשה בדרך נכונה ומותאמת, תוצאותיו יהיו טובות לאין ערוך.

## ההמלצות

מסמך זה מביא רשימת המלצות לשיפור ההליכים לשיתוף הציבור ולהפעלתם המיטבית בשלטון המקומי. הכלל המנחה הוא שמהלכים לשיתוף הציבור נועדו להגדיל את השפעתם של האזרחים על חייהם באמצעות פתיחת אפיקי גישה למקבלי ההחלטות והעמקת המעורבות שלהם בהליכים אלה. מכלל רשימת ההמלצות מובלטים במחקר מדיניות זה ארבעה עקרונות, שאינם המלצות גרדא אלא עקרונות מחייבים:

1. התאמת דגם ההשתתפות לתכונות ההליך ולמטרותיו.
2. התאמת ההליך לסביבה הפוליטית והחברתית שבה הוא עתיד לפעול.
3. שילוב דפוסי השתתפות מסוגים אחדים.
4. הגדלת הייצוגיות: הכללת קבוצות מיעוט ומגזרים מוחלשים.

- על מנת להגדיל את סיכויי ההצלחה של מהלכים לשיתוף הציבור וכדי להבטיח את איכותם הדמוקרטית מחקר המדיניות מביא רשימה של 10 כללים מנחים:
1. יש לעגן את העקרונות לשיתוף הציבור במסגרת נורמטיבית מחייבת.
  2. יש לוודא שקיפות ונגישות למידע שלטוני.
  3. יש לייצג את כל האינטרסים של הציבור המושפע מהליך קבלת ההחלטות.
  4. יש להקצות משאבים ייעודיים נאותים.
  5. יש לקבוע מטרות ברורות, להצהיר מראש על הכוונות ולתאם ציפיות.
  6. יש לשתף את החברה האזרחית.
  7. יש לאמץ כלים טכנולוגיים ולעשות בהם שימוש מושכל וממצה.
  8. יש לשתף את הציבור בשלבים שונים של ההליך.
  9. יש ליצור זיקה בין תוצאות ההליך ובין תהליכי קבלת ההחלטות.
  10. יש להסדיר תהליכי הערכה כדי לאפשר תהליכי הפקת לקחים ולהביא לשיפור מתמיד של תהליכים עתידיים.

## לסיכום

רשימת המלצות מובנית עשויה להביא תועלת לכל מי שמבקש ליזום ולהוביל מהלכים נאותים ואפקטיביים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי ולהעצמת האזרחים והדמוקרטיה המקומית. עם זאת אין להתעלם ממעמדו הרעוע של השלטון המקומי בישראל ומאיכותה הירודה של הדמוקרטיה המקומית, ולכן על מנת לקדם ולמצות את הממד ההשתתפותי בשלטון המקומי וכדי לחזק את הדמוקרטיה המקומית יש לפעול לעיגון מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל.

## מבוא

הדמוקרטיה הייצוגית שרויה במשבר לגיטימיות הולך ומחריף. מחקרים מעידים על ירידה הולכת וגדלה במידת אמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים הנבחרים ועל היחלשות מעורבותם של האזרחים בתהליכים פוליטיים. מציאות זו, בכללה התביעות להגדלת השקיפות השלטונית וחיזוק הקשר עם הציבור, הובילה דמוקרטיות רבות בעולם לחפש דרכים חדשות להגדיל את מעורבות הציבור בתהליכים פוליטיים.<sup>1</sup>

גם בישראל הלכה והתבססה הקריאה לחיזוק הדמוקרטיה באמצעות שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות. כך למשל, בשנת 2002 פרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה מחקר בנושא,<sup>2</sup> וב-2009 יצא לאור ספרו של נשיא המכון דאז, שבו הוא טוען כי "העצמת ההשתתפות האזרחית בתהליכים הפוליטיים ובקבלת החלטות" היא עיקרון אחד משלושה עקרונות הכרחיים לתיקון המשילות בישראל.<sup>3</sup> ב-2012 פרסם המכון גם מחקר בנושא מדיניות ממשל פתוח בעידן הדיגיטלי, שסווג את עקרון שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות כאחד מהעקרונות לדגם ההטמעה של מדיניות ממשל פתוח בישראל.<sup>4</sup> ההכרה בחשיבות הדמוקרטיה של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ותפיסתו ככלי לחיזוק הממשל ומערכת היחסים שלו עם האזרחים הביאו לגידול ניכר במהלכים לשיתוף הציבור, וולונטריים וממוסדים גם יחד. בד בבד החלה

- 1 במסמך מדיניות שסקר פרסום של ארגון OECD (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח) נטען כי מדינות הארגון בחרו להתמקד בסוגיית חיזוק הקשר עם האזרחים בעקבות הגירעון הדמוקרטי הולך ומעצים, המאופיין באפתיה של הבוחר, בירידה בהשתתפות הציבור בפוליטיקה ובפיחות הולך וגדל במידת אמון הציבור במוסדות. ראו CITIZENS AS PARTNERS: OECD HANDBOOK ON INFORMATION, CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN POLICY-MAKING (להלן: CITIZENS AS PARTNERS).
- 2 אפרת וקסמן ודנה בלאנדר דגמים של שיתוף אזרחים (מחקר מדיניות 26, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002). ראו גם אצל ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן השתתפות: הדרך שלך להשפיע (הקיבוץ המאוחד, 2003).
- 3 אריק כרמון להמציא את הדמוקרטיה הישראלית: תכנית לתיקון המשילות בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), בעמ' 11.
- 4 תהילה שוורץ אלטשולר מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי 61 (מחקר מדיניות 91, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012).

להישמע ביקורת המטילה ספק באיכותם של המהלכים. נטען כי התחום התפתח בלי שנבדקו סוגיות חשובות ובלי שבוצעו הליכי הערכה מספקים.<sup>5</sup> לאמיתו של דבר, ניתן לזהות פער ניכר בין הדיון הנורמטיבי על העיקרון של שיתוף הציבור ובין ראיות אמפיריות להוכחת הטענות העומדות בבסיסו: לא הוכח עד כמה יעילים המהלכים לשיתוף הציבור ולא הוכחה מידת תרומתם לשיפור הממשל ותהליכי קבלת ההחלטות ולהעצמת הדמוקרטיה והאזרחים.

מסמך זה מבקש לבחון ולהעריך את מידת הצלחתם של המהלכים לשיתוף הציבור. מטרתו היא לסרטט עקרונות מנחים לדגם של שיתוף מוצלח, שיכול לקדם עקרונות דמוקרטיים של שוויון, שקיפות וייצוגיות ולשפר את איכות תהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות. הניסיון המעשי בעניין שיתוף הציבור מורכב ודינמי במיוחד, וקשה לצייר תמונה מייצגת לפרקטיקה הנוהגת. ואולם ריבוי הכתיבה והמחקר בנושא מסייע לזהויו והבנה של העוצמות ונקודות התורפה ולהפקת הלקחים המעשיים הנדרשים.

הרוב המכריע של הניסיון המעשי לשיתוף הציבור בישראל ובעולם נעשה במישור המקומי, שביסס עצמו כחלופה פופולרית לקבלת החלטות בחיים הציבוריים.<sup>6</sup> שיתוף הציבור אמנם הולך ומכה שורש גם במישור הלאומי ואף הבין-מדינתי, אך התהליכים הללו שכיחים פחות. לפיכך מחקר זה מתבסס על הניסיון המעשי של מהלכי השיתוף בזירה המקומית. בשים לב לכך, הוקדש חלק מיריעתו לדיון תאורטי במאפיינים הייחודיים של הממשל והדמוקרטיה המקומיים ובתרומתם המעשית להגשמה מיטבית של עקרון שיתוף הציבור.

- EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC PARTICIPATION, PUBLIC PARTICIPATION IN EUROPE: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE 4-5 (2009) (להלן: PUBLIC PARTICIPATION IN EUROPE). 5
- רוב המדינות החברות באיחוד האירופי מנהיגות מדיניות של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות במישור המקומי או הקהילתי, ראו שם. ואולם מחקר רחב היקף שבחן כ-100 מחקרים איכותניים בנושא שיתוף הציבור מעיר כי מערכת היחסים בין האזרח לבין המדינה מקבלת התייחסות שולית במחקר, היות שחלקם של המהלכים המשתפים במישור הלאומי הוא הקטן ביותר. ראו, John Gaventa & Gregory Barrett, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement* 47 (IDS WORKING PAPERS No. 347, 2010) 6

## פרק ראשון

### שיתוף הציבור

#### א. הזכות להשתתפות פוליטית וגירעון הדמוקרטיה הייצוגית

ביסודה של הזכות להשתתפות פוליטית מונחת התפיסה שהאדם הוא יצור תבוני החופשי לקבל בעצמו החלטות הנוגעות לחייו. באמצעות השתתפות פוליטית האזרח מבטא את ריבונותו – השתתפותו מכוונת להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות המעצבים מדיניות וקובעים את דרכי יישומה; ובכך מוענקת גם לגיטימציה לשלטון.

הזכות להשתתפות מעוגנת בהוראות דיני זכויות האדם הבינלאומיים. סעיף 21 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) קובע את זכותו של כל אדם להשתתף בהנהלת ארצו, בין בהשתתפות ישירה ובין בעקיפה באמצעות נציגים נבחרים.<sup>7</sup> הערה כללית 25 להכרזה קובעת כי לכל אזרח צריכות להינתן הזכות והאפשרות להשתתף בניהול ענייני הציבור, וטבעה של הזכות רחב;<sup>8</sup> סעיף 5 להערה כללית 25 קובע כי "ענייני ציבור" פירושה כל סוג של הפעלת כוח פוליטי, בייחוד סמכויות ביצוע, סמכויות מינהליות ותהליכי חקיקה.<sup>9</sup> הוראות הסעיף נוגעות לכל היבט של המינהל הציבורי ולכל רמות הממשל: הבינלאומיים, הלאומיים, האזוריים והמקומיים. האמצעים למימוש הזכות צריכים להיקבע בחוקה ובחוקים אחרים.<sup>10</sup>

THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS: "Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives"	7
United Nations, Human Rights Comm., General Comment No. 25 (57), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (Aug. 27, 1996)	8
ICCPR General Comment 25 (5)	9
"The conduct of public affairs, referred to in paragraph (a), is a broad concept which relates to the exercise of political power, in particular the exercise of legislative, executive and administrative powers. It covers all aspects of public administration, and the formulation and implementation of policy at international, national, regional and local levels. The allocation of powers and the means by which individual citizens exercise the right to participate in the conduct of public	10

למרות מעמדה הנורמטיבי המחייב הזכות להשתתפות פוליטית אינה מצליחה לבוא לידי ביטוי מספק בדמוקרטיה הייצוגית המודרנית. ג'רמי וולדרון (Waldron) דן בהרחבה במאפייניה של זכות זו ובמקום השולי שהיא תופסת בחיים הדמוקרטיים בני זמננו.<sup>11</sup> לשיטתו, הזכות להשתתפות פוליטית צריכה להתפרש בתור זו המאפשרת לקבוצה גדולה של מחזיקי זכויות לפעול יחד, לנהל את ענייניהם המשותפים ולשלוט בהם. הזכות להשתתפות אינה יכולה לבוא לידי ביטוי מניח את הדעת באפשרות להביע העדפה לפוליטיקאי מסוים.<sup>12</sup> בהיותה זכות אדם היא חייבת להכיל יותר מיסוד דמוקרטי שמוגבל ליכולת להצביע. כלומר, הזכות להצביע שמורה לאדם רק אם הצבעתו היא חלק ממערכת קבלת ההחלטות הקולקטיבית ומשפיעה עליה.<sup>13</sup>

וולדרון סבור כי הזכות להשתתפות שווה בתהליכי קבלת ההחלטות פירושה זכותו של כל פרט להשתתף במשחק הפוליטי באופן שמשפיע על האינטרסים ועל הזכויות והחובות שלו. כדי שהזכות להשתתפות לא תהיה עניין שבתאוריה, יש לוודא שקול הבוחר יישמע ויבוא לידי ביטוי הולם במערכת קבלת ההחלטות.<sup>14</sup> ואולם לנוכח הדרך שבה מוגשמת הזכות להשתתפות במציאות המודרנית של הדמוקרטיה הייצוגית הבוחר נעשה מודע לכך שקולו אינו משפיע הלכה למעשה.<sup>15</sup> אכן, הדמוקרטיה הייצוגית הנהוגה במרבית המדינות הליברליות מבוססת על העיקרון שהחלטות מרכזיות צריכות להתקבל על ידי מי שמייצג במדויק את רצון בוחריו. בפועל, לנציגים הנבחרים יש אינטרסים והעדפות משלהם, והם רחוקים מלייצג את רצונותיהם והעדפותיהם של בוחריהם.<sup>16</sup>

affairs protected by article 25 should be established by the constitution and other laws”

- 11 JEREMY WALDRON, LAW AND DISAGREEMENT (Clarendon Press, 1999). כותרתו של הפרק היא "השתתפות: הזכות של הזכויות".
- 12 שם, בעמ' 235.
- 13 שם, בעמ' 232-233.
- 14 ראו את דברי WALDRON, שם, בעמ' 236: "[I]t must be adequate, that is, for the purposes for which each individual wants and requires liberty namely, self-development and the living of a life in accordance with his own conception of the good”
- 15 שם, בעמ' 237.
- 16 על פי מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2012, ההערכה של רוב מוחלט מהציבור

נוסף על כך, כוחו של כל בוחר הולך ומאבד ממשקלו ככל שהאוכלוסייה גדלה, והבסיס המשותף של הנציג הנבחר וקהל בוחריו מתערער בהדרגה ועמו נחלשת גם האפשרות לזהות את רצון הבוחרים ולהגשימו. הפער בין האזרח לנציגיו הנבחרים מתעצם ככל שפעילותה של המדינה מסתעפת לתחומי פעילות רבים, המחייבים להגביר את כוחם של דרגי הביצוע. דרגים אלו נעשים למעשה לשולטים בפעילותה של המדינה, והמנדט המוענק לנבכרי הציבור על ידי האזרחים הולך ומאבד מעוצמתו.<sup>17</sup>

היחלשות זו בכוחו של הפרט להשפיע על פעולות השלטון מובילה לאפתיה (voter apathy), והציבור נעשה אדיש כלפי התהליכים הדמוקרטיים.<sup>18</sup> היחלשותה של המערכת הפוליטית הדמוקרטית מטרידה במיוחד משום שהיא משפיעה לרעה על הלגיטימציה השלטונית ומשום שהיא מערערת את בסיס ההצדקה העקרונית למשטר הדמוקרטי.<sup>19</sup> מערכת קבלת החלטות קולקטיבית תוגדר דמוקרטית רק אם תישלט ותנוהל על ידי כל חברה השווים.<sup>20</sup> דרישה עקרונית זו, הניצבת מול האנומליות המאפיינת את הדמוקרטיה הייצוגית, מטרידה את

---

הנשאל לעבודת חברי הכנסת היא נמוכה, והרוב גם סבורים כי הם אינם מבצעים את תפקידם כראוי. בתשובה לשאלה אם פוליטיקאים דואגים לאינטרסים האישיים שלהם יותר משהם דואגים לאלה של הציבור שורת תמימות דעים (בכל המגזורים) שלפיה מניעיהם של הפוליטיקאים הם בעיקר אישיים. גם לשאלה אם יש מפלגה המייצגת את השקפתך בצורה טובה ענו רק שליש בחיוב. ראו תמר הרמן, יובל לבל, אלה הלו, ניר אטמור מדד הדמוקרטיה הישראלית 2012 137-140 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012).

17 להרחבת הדיון ראו דפנה ברק־ארוז "האתגר הדמוקרטי של המשפט המנהלי" עיוני משפט כד 369 (2000).

18 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 21, טוענות כי משבר האמון בממשל הדמוקרטי אינו מסמן בהכרח גם את משבר הלגיטימציה לשיטה הדמוקרטית. למרות הירידה הנמשכת באמון שהציבור רוחש למערכת הפוליטית לא ניכרת שחיקה במחויבות הציבור לנורמות הדמוקרטיות ואמונו בהן, ולמעשה האמון בהן, אף גבר.

19 לדיון בשאלת הכשלים שמעוררת הדמוקרטיה הייצוגית ראו למשל Edward L. Rubin, *Beyond Camelot: Rethinking Politics and Law for the Modern State* (Princeton University Press, 2005).

20 David Beetham, *Theorising Democracy and Local Government*, in *RETHINKING LOCAL DEMOCRACY* 29-31 (Desmond King & Gerry Stoker eds., Palgrave Macmillan, 1996).



מנוחת קובעי המדיניות בדמוקרטיה המערבית והביאה רבות מהן לחפש דרכים חדשות להגדלת מעורבות האזרחים בתהליכי קבלת החלטות שלטוניים.<sup>21</sup>

## ב. שיתוף הציבור – למה?

הביקורת על תהליכי קבלת ההחלטות בדמוקרטיה הייצוגית וההתמעטות המתמדת באמון הציבור במוסדות הממשל ביססו את הקריאה לשתף את הציבור בתהליכי קבלת החלטות שלטוניות. עקרון שיתוף הציבור הוכר כאמצעי להשבת אמון הציבור בממשל וגם כערך כשלעצמו,<sup>22</sup> המבוסס על אידאל של אזרח מודע, פעיל ומשפיע. ההנחה העומדת בבסיס העיקרון היא שהשתתפות פוליטית היא אמצעי ראוי להחייאת הדמוקרטיה ולחיזוק ההליך הדמוקרטי בכללותו:<sup>23</sup>

שיתוף האזרחים בתהליך קבלת ההחלטות נועד להעצים את החוויה הדמוקרטית של הציבור, להגביר את האמון במערכת הפוליטית ובשירות הציבורי ולהרחיב את בסיס הלגיטימציה של ההחלטות שמתקבלות. ההכרעה לאמץ תפיסת עולם של שיתוף היא הכרעה ערכית ביסודה. משמעותה פעולה מכוונת של השלטון לטפח אפיקי נגישות של יחידים וקבוצות לתהליכי קבלת ההחלטות ולמקבלי ההחלטות, כדי שאלה יוכלו לבטא את ההשקפות והאינטרסים של אותם יחידים וקבוצות.<sup>24</sup>

- 21 להרחבת הדיון בחינניות של אמון הציבור בממשל הדמוקרטי ראו VALERIE BRAITHWAITE & MARGARET LEVI EDs., TRUST AND GOVERNANCE (Russel Sage Foundation's Series on Trust, 1998)
- 22 הדמוקרטיה הייצוגית הפקידה אצל הממשל סמכויות בנאמנות כדי שייצג את הציבור הבוחר וישרת אותו. אם הגירעון בדמוקרטיה הוא הבעת חוסר אמון בנאמן, הדרך לזכות באמונו מחדש היא בהשגת מעורבות הציבור עצמו. ראו למשל שלמה חסון "הגירעון בדמוקרטיה המקומית, דמוקרטיה למראית עין?" ועידת השלטון המקומי השנייה (בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטור, אוניברסיטת תל אביב, 2006); כן ראו FRANK FISCHER, REFRAMING PUBLIC POLICY: DISCURSIVE POLITICS AND DELIBERATIVE PRACTICES (Oxford University Press, 2003)
- 23 PETER BACHRACH & ARYEH BOTWINICK, POWER AND EMPOWERMENT: A RADICAL THEORY OF PARTICIPATORY DEMOCRACY (Temple University Press, 1992)
- 24 כרמון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 62.

להשתתפות ערך נוסף: ההזדמנות להשתתפות בלתי אמצעית בתהליכי קבלת החלטות המשפיעות על החיים מעצימה את האזרחים, מרחיבה את השתתפותם בחיים הציבוריים ומחזקת את מערכות היחסים בין הפרטים.<sup>25</sup>

האידיאל המונח בבסיס עקרון שיתוף הציבור – שותפות פעילה של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות – מתאים לכאורה למאפייני הדמוקרטיה הישירה ומנוגד למאפייני הדמוקרטיה הייצוגית. עם זאת חשוב להבהיר כי שיתוף הציבור אינו חלופה לדמוקרטיה הייצוגית, אלא אמצעי לחיזוק בסיס הלגיטימציה שלה.<sup>26</sup> שיתוף הציבור מחזק אפוא את הקשר בין הנציגים הנבחרים ובין הציבור ומביא לידי קבלת החלטות ייצוגית יותר העונה לרצונות האמיתיים של הציבור. האזרח נעשה לשותף בתהליכי קבלת ההחלטות ומשמש גם כמבקר של פעילות נבחריו. שיתוף הציבור חיוני גם מנקודת מבטו של הממשל. פעולה זו מאפשרת לממשל לשאוב מידע ממקורות רבים ומגוונים, להרחיב את זווית הראייה שלו ולהיעזר באמצעים הללו כדי לשפר את איכות קבלת ההחלטות ולהתוות מדיניות טובה יותר.<sup>27</sup> יתרה מזו, שיתוף הציבור משמש מנגנון חשוב הן להבטחת כפיפותן

25 .Gerald E. Frug, *The City as a Legal Concept*, 93 (6) HARV. L. REV. 1067 (1979–1980)

פרוג טוען כי ההשתתפות מעצימה את קולו של הציבור ומגדילה את יכולתו לקבל אחריות לתהליכים פוליטיים המשפיעים על סביבתו, עניין שבסופו של יום גם יביא לשינוי הפוליטיקה בכלל. ההשתתפות תוציא אנשים מהאפתיה שלהם; תושבים ייהפכו לסוכנים ישירים להובלת שינוי בחיים הציבוריים. פרוג מניח כי היות שנושאים פוליטיים הם קולקטיביים, פרטים המעורבים בפוליטיקה גם יתקשרו טוב יותר זה עם זה באופן שיחזק את הקהילה ואת מארג היחסים של הפרטים החיים בה.

26 מחקר הדין בתהליכי הדמוקרטיזציה במדינות מרכז אירופה קבע כי השתתפות של

אזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות עשויה להצליח אפילו במקום שבו המוסדות הלאומיים חלשים. ראו למשל Susan Rose-Ackerman, *From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society*, 21 E. EUR.

Pol. & Soc. 31–47, 44 (2007)

27 CITIZENS AS PARTNERS, לעיל ה"ש 1, ככתוב בעמ' 10:

Engaging citizens in policy-making is a sound investment and a core element of good governance. It allows governments to tap wider sources of information, perspectives and potential solutions, and improves the quality of the decisions reached. Equally important, it contributes to building public trust in government, raising the quality of democracy and strengthening civic capacity.

של רשויות המינהל לייפוי הכוח שקיבלו מן הציבור והן לשיפור איכות ההליכים המינהליים ותקינותם.<sup>28</sup>

גירעון הדמוקרטיה הייצוגית וההיחלשות בכוח השפעתו של האזרח על תהליכים פוליטיים הם הסיבה העיקרית לעליית קרנה של הדמוקרטיה ההשתתפותית, אבל הם אינם הסיבה היחידה. ספרות המחקר תולה את הנכונות ההולכת וגדלה של השלטון לשתף את הציבור בתהליכים פוליטיים בכך שבעידן המודרני הבעיות נעשו מורכבות יותר. לפיכך החיפוש אחר פתרונות התרחב לעבר שחקנים חדשים, בהם גם האזרחים. תבונת האזרחים הוכרה ככלי מסייע חשוב, ויש לה ארבעה תפקידי מפתח:<sup>29</sup>

1. זיהוי בעיות. אזרחים יכולים לזהות, לגלות ולהגדיר את הבעיות בשטח בצורה מיטבית ולהביאן לידיעת הממשל.
2. המשגה של פתרונות. אזרחים יכולים להמשיג פתרונות חדשניים לבעיות.
3. עיצוב ופיתוח. אזרחים יכולים לעצב ולפתח פתרונות ישימים לבעיות מוגדרות.
4. יישום. אזרחים יכולים לשמש סוכני שינוי של פתרון שאומץ על ידי הפצתו בקרב אוכלוסיות יעד, בהיותם דוגמה למימוש שלו ובדרכים אחרות של סיוע ליישום הפתרון.

וראו עוד אצל שוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 63: "השתתפות ציבורית פירושה אפשרות הציבור לתרום מרעיונותיו וממומחיותו, ובכך לסייע לממשל להתוות מדיניות טובה יותר על סמך ידע רחב יותר והבנה טובה יותר של צרכי הציבור".

28 אייל בנבנישתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המנהלי" ספר יצחק זמיר: על משפט, ממשל וחברה 1-2, 119 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, 2005). מחקרם דן בשיתוף הציבור כאמצעי להרחיב את מנגנוני הפיקוח על הרשויות המנהליות. להעמקת הדיון בקושי הדמוקרטי הטמון בתהליכי קבלת החלטות המתקבלים על ידי הרשות המנהלית ראו דפנה ברק-ארוז, לעיל ה"ש 17.

29 Satish Nambisan & Priya Nambisan, *Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services: Lessons Learned and Best Practices* (COLLABORATING ACROSS BOUNDARIES SERIES, IBM Center for The Business of Government, 2013)

העיסוק המתעצם בעקרון שיתוף הציבור והגידול ביוזמות שיתוף קשורים גם בשינויים שחלו בסביבת הידע והתקשורת. פיתוח המסיבי של אמצעים טכנולוגיים ומקוונים הפך את המפגש והשיח עם האזרחים לקל, פשוט וזול יותר. טכנולוגיות המידע והתקשורת הגדירו מחדש לא רק את מערכות היחסים בין פרטים בחברה אלא גם את מערכות היחסים בין האזרחים לממשל. אמצעי המידע והתקשורת החדשים מאפשרים גישה נוחה וקלה למידע ציבורי ולניתוחו, ובכך הם תורמים לצמצום הפער בין הציבור לממשל.<sup>30</sup> באמצעות האינטרנט הורחבו מעגלי ההשתתפות הקיימים של האזרחים והועמקו. מערכות התקשורת האלקטרוניות משמשות פלטפורמות זמינות וזולות להחלפת ידע ולהפעלת הליכי היועצות והתדיינות רכי משתתפים.<sup>31</sup> פשטות השימוש והיעדר מגבלות של זמן, מרחק ומקום מנגישים את התהליך לציבור, מקלים את השתתפותו ומחזקים את מידת השפעתו.<sup>32</sup>

גווין ניוסום (Newsom), סגן מושל מדינת קליפורניה וראש עיריית סן פרנסיסקו לשעבר, רואה בטכנולוגיה כלי להמצאה מחדש של מערכת היחסים בין הממשל לאזרחים. בספר שהיה שותף לכתיבתו דן ניוסום בפוטנציאל הטמון בכלים הטכנולוגיים בני זמננו להביא לשינוי בדפוס מערכת היחסים שבין האזרחים לממשל ולהעצמת מידת השפעתם של האזרחים.<sup>33</sup> לטענתו, בעידן שבו מידע רב כל כך נגיש במגע אצבע, אין סיבה שאנשים לא ישתתפו השתתפות ניכרת בתהליכים שלטוניים. ניוסום קורא להחלפת הדגם העכשווי

30 שם, בעמ' 12.

31 שם, בעמ' 19-20. אמצעים טכנולוגיים מצליחים לגשר על הפער בידע שאצל האזרחים (זיהוי הבעיות והצעת פתרונות על ידי האזרחים) והבאתו לידיעת הממשל.

32 ספרות ענפה דנה בקשר שבין האינטרנט ובין הפעילות הפוליטית של האזרחים.

ראו למשל Woody J. Stanley & Christopher Weare, *The Effects of Internet Use on Political Participation: Evidence from an Agency Online Discussion Forum*, 36 (3) ADMIN. & SOC. 503-527 (2004); KAREN MOSSBERGER, CAROLINE J. TOLBERT, & RAMONA S. McNEAL, *DIGITAL CITIZENSHIP: THE INTERNET, SOCIETY, AND PARTICIPATION* (The MIT Press, 2008)

33 GAVIN NEWSOM & LISA DICKEY, *CITIZENVILLE: HOW TO TAKE THE TOWN SQUARE DIGITAL AND REINVENT GOVERNMENT* (Penguin Books, 2013). הספר מדבר על הרשתות החברתיות והטלפונים החכמים. ראו בהקשר זה את כתבתו של ג'ד פרץ "רוח מיוחד: המהפכה העירונית שהובילו הסמארטפונים בעולם" גלובס, 5.11.2013.

של קבלת ההחלטות וליצירת ממשל דיגיטלי המשתף פעולה עם האזרחים בכל היבטי פעילותו של השלטון. ואולם הטכנולוגיה כשלעצמה אינה המניע להנהגת מהלכים של שיתוף הציבור, אלא אמצעי נוח להעצמת המהלכים הנחוצים הללו ולחיוזוק מערכת היחסים בין הממשל לאזרחיו.<sup>34</sup>

שיתוף הציבור בתהליכים פוליטיים חשוב אפוא במיוחד משום שיש באפשרותו להבנות מחדש את אמונם של האזרחים בדמוקרטיה הייצוגית ולהפחית מעוצמתו ההרסנית של הגירעון הדמוקרטי.<sup>35</sup> השיתוף חשוב אפילו יותר בהיותו כלי להעצמת האזרחים ולהגדלת יכולת ההשפעה שלהם על תהליכים המעצבים את חייהם. מהלכי שיתוף הציבור יכולים להביא לידי ביטוי ראוי את דעותיהם ורצונותיהם של האזרחים ולהגשים בעבורם את "זכות הזכויות" הדמוקרטית האבודה שלהם להשתתפות פוליטית. השתתפות כזאת יכולה לקרב את הדמוקרטיה הייצוגית המודרנית לדמוקרטיה האוטופית שנדונה אצל רוברט דהל (Dhal), שבמסגרתה הציבור שותף פעיל בענייני המדינה באמצעות השתתפות דמוקרטית במובנה הפופולרי והממשי.<sup>36</sup>

האי-בהירות בסוגיית שיתוף האזרחים בתהליכים שלטוניים אינה נוגעת עוד למידת נחיצותו של השיתוף, אלא למציאת הדגם הראוי ביותר ליישום המטרות המונחות בבסיס העיקרון של שיתוף הציבור.<sup>37</sup>

### ג. שיתוף הציבור – מהו?

עקרון שיתוף הציבור מושתת על הרחבת בסיס ההשתתפות של האזרחים בתהליכים פוליטיים ועל הגדלת מעורבותם בתהליכי קבלת החלטות שלטוניים.<sup>38</sup> שיתוף הציבור ממזג בין שיח של זכויות ובין שיח של מחויבות – הוא מבקש

34 Nambisan & Nambisan, לעיל ה"ש 29, בעמ' 46.

35 יש מי שתולה את משבר האמון בדמוקרטיה בתביעת האוטונומיה של היחידים ובמודעותו ההולכת וגדלה של הציבור לזכויותיו. ראו ANTHONY GIDDENS, THE THIRD WAY AND ITS CRITICS (Polity, 2000), המצוטט אצל וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 21.

36 ROBERT DAHL, DEMOCRACY AND ITS CRITICS (Yale University Press, 1989)

37 Renée A. Irvin & John Stansbury, *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?* 66 (1) PUB. ADMIN. REV. 56 (2004)

38 צ'רצ'מן וסדן, לעיל ה"ש 2; כן ראו אצל וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 5-6:

להבטיח את היענותו של הממשל לתביעות אזרחיו ולצורכיהם ובתוך כך לעודד את מעורבותם של האזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות.<sup>39</sup> נהוג לאפיין את מהלכי שיתוף הציבור ולהעריך אותם על פי אמות מידה של מעורבות. שרי ארנסטיין (Arnstein) הציגה לראשונה מדרג של שמונה שלבים למדידת רמת השיתוף:<sup>40</sup>

1. שליטה ועוצמה (power and control)
2. אצילת סמכויות (delegated power)
3. שותפות (partnership)
4. ריצוי ופיוס (tokenism and placation)
5. התייעצות (consultation)
6. דיווח (informing)
7. תרפיה (therapy)
8. מניפולציה (manipulation)

ארנסטיין סבורה כי השתתפות משמעותית מאפשרת שינוי של מבנה הכוח הקיים – הליך של שיתוף אמיתי מעניק למשתתפיו הזדמנות להשפיע על תהליכים שבהם לא הייתה להם כל השפעה או שמידת ההשפעה שלהם הייתה מועטה.<sup>41</sup> בחתית מדרג ההשתתפות של ארנסטיין ניצבים אמצעים לשיתוף הציבור שאינם מאפשרים השתתפות אמיתית ומוגדרים כ"מניפולציה" של השתתפות. הם מכונים כך היות שאמצעים אלו מעניקים מראית עין של השתתפות, אך הלכה למעשה אין הם מאפשרים השתתפות כלל. כך למשל, פורומים המתירים לתושבים נוכחות פיזית אך דוממת משויכים לשלבים הללו. מטרתם אינה לאפשר מעורבות של אזרחים, אלא למתן את התנגדותם או להשיג את

---

במובנה הרחב, השתתפות פוליטית מוגדרת כפעולה כלשהי של אזרחים שתכליתה להשפיע על השלטון. שיתוף, השונה מצורות אחרות של השתתפות פוליטית, הוא פעולה מ"למעלה" שתכליתה לטפח אפיקי נגישות אל מקבלי החלטות וליצור פורום לדיון פומבי כדי לאפשר ליחידים לבטא השקפות ואינטרסים ולהשתתף בקביעת מדיניות.

39 וקסמן ובלאנדר, שם, בעמ' 28.

40 Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, 35 (4) JAIP 216–224 (1969)

41 שם, בעמ' 216.

תמיכתם הציבורית למדיניות הקיימת, אף שאין להם עליה כל השפעה.<sup>42</sup> עמדת המשתתפים אינה נשמעת, ואפילו אם היא כן נשמעת – מקבלי ההחלטות אינם עוסקים בה ברצינות.

בדרגות הביניים של מדרג ההשתתפות נמצאים מנגנונים של יידוע, כלומר העברת מידע חד-כיווני מהרשויות למשתתפים, ושל התייעצות – המשתתפים מציגים עמדות ומעלים רעיונות. בהשוואה לאמצעים לשיתוף הציבור, תהליכים אלו מעניקים אפשרות למעורבות גדולה ומעצימה יותר של המשתתפים, אך גם במסגרתם נותרים האזרחים בלי יכולת לדעת כיצד השתתפותם באה לידי ביטוי בקבלת ההחלטות, אם בכלל. חשיבותם העיקרית של הליכי היידוע טמונה ביכולתם לספק את התשתית ההכרחית לכל מהלך שיתוף שהוא, ולמעשה הם צעד חשוב לקראת הליכי שיתוף מהותיים יותר.

בצמרת מדרג ההשתתפות נמצאים מנגנונים מהותיים של השתתפות, שבמסגרתם למשתתפים יש סמכות לקבלת החלטות והכרעה בתהליכים, והשפעת השתתפותם על עיצוב המדיניות ברורה ומכרעת.

אפרת וקסמן ודנה בלאנדר מציעות סולם השתתפות המחולק לחמש רמות של מעורבות הולכת וגדלה,<sup>43</sup> ויש המציגים חלוקה מצומצמת מזו – לשלוש רמות של שיתוף.<sup>44</sup> כל חלוקה, באשר היא, מבטאת אפוא חלוקת כוח בין התושבים ובין הממסד כך שבתחתיתה שיתוף במידע ובראשה מעורבות אקטיבית המשפיעה על קבלת ההחלטות.

42 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, מדגישות בכל עבודתן את ההבחנה החשובה בין מהלכי שיתוף למראית עין לבין מהלכי שיתוף מהותיים המחזקים את האזרחות הפעילה. לשיטתן, יש להבחין בין מהלכי שיתוף לכאוריים, שמטרתם לנטרל התנגדות ציבורית ולבסס לגיטימציה לשלטון, לבין מהלכי שיתוף אמיתיים, שבמסגרתם האזרחים משתתפים בתהליך הלכה למעשה באופן המגשים את זכותם הדמוקרטית להשתתפות פוליטית.

43 שם, בעמ' 12: (א) information; (ב) consultation; (ג) advising; (ד) co-production; (ה) joint decision-making

44 KERSTIN ARBTER, MARTINA HANDLER, ELISABETH PURKER, GEORG TAPPEINER, & RITA TRATTNIGG, THE PUBLIC PARTICIPATION MANUAL: SHAPING THE FUTURE TOGETHER 9 (Austrian Society For Environment And Technology, 2007)

## פרק שני

# שיתוף הציבור והשלטון המקומי – זיווג מוצלח?

על הרשות המקומית מושתת כוחם של העמים החופשיים. המוסדות המקומיים הם לחירות מה שכתה ספר יסודיים הם למדע; הם מעמידים אותה בהישג ידו של העם, מלמדים אותו להפעילה בדרכי שלום ומרגילים אותו להסתייע בה. אומה יכולה להקים לה ממשלה חופשית, אבל בלי המוסדות המקומיים לא תפעם בה רוח החירות.<sup>45</sup>

הרשות המקומית היא מהמוסדות הפוליטיים החשובים בכל משטר, וככל הנראה המוסד המעורב והמשפיע ביותר על חייהם וזכויותיהם של רוב אזרחי העולם. אלקסיס דה טוקוויל (de Tocqueville) בספרו *הדמוקרטיה באמריקה* זיהה את הרשות המקומית כהתאגדות אנושית "המושלמת בטבעיותה",<sup>46</sup> שקדמה למדינה אך ויתרה על חלק מעצמאותה לטובתה;<sup>47</sup> ודהאל אפיין אותה כיחידה דמוקרטית אופטימלית.<sup>48</sup>

- 45 אלקסיס דה-טוקוויל *הדמוקרטיה באמריקה* (אהרון אמיר מתרגם, 2008).
- 46 וראו שם, בעמ' 63: "עד שדומה כאילו היא קמה מאליה בכל מקום שבו מתקבצים מספר אנשים".
- 47 כן ראו את דברי דה-טוקוויל, שם, בעמ' 68: "כיום הן אמנם כפופות למדינה, אולם בתחילה לא היו כפופות לה, או שהיו כפופות לה אך בדוחק. הן לא קיבלו את סמכויותיהן מן השלטון המרכזי; נהפוך הוא: דומה כי ויתרו על חלק מעצמאותן לטובת המדינה. זוהי הבחנה חשובה, וראוי שהקורא יזכרנה". וראו גם את המאמר Amasa M. Eaton, *The Right to Local Self-Government*, 13 (6) HARV. L. REV. (1900) 441-454, שבו דן הכותב בהיסטוריה של ארצות הברית כאמצעי להצדקה של הענקת מעמד חוקתי לשלטון המקומי והכרה בשלטון מקומי עצמי. לטענתו, תפיסת הערים כמשכיר של המדינה היא אירונית למדי, מאחר שלימוד ההיסטוריה החוקתית של ארצות הברית מלמד על ההפך מכך. דניאל אלעזר, חוקר בעל שם עולמי בענייני שלטון מקומי ומי ששימש יועץ לממשלת ארצות הברית בתחום חקיקת השלטון המקומי, טוען כי ישראל, כמו שווייץ וארצות הברית, צמחה מתוך קהילותיה המקומיות. לשיטתו, הפיכת הקהילה העתיקה לרשות מקומית הייתה צעד ראשון בתהליך של דיכוי השלטון המקומי, שנעשה למינהל מקומי בלבד עם התפתחות תורת המינהל והמדינה הריכוזית החדשה ותנופת המיתוס הלאומי. ראו את ההקדמה בתוך דניאל אלעזר וחיים קלכהיים *השלטון המקומי בישראל* (מהדורה שנייה, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2001).
- 48 Robert A. Dahl, *The City in The Future of Democracy*, 61 (4) AM. POL. SCI. REV. 953-970 (1967)



ביוון העתיקה הייתה העיר-מדינה שם נרדף לדמוקרטיה, ואתונה למשל ייצגה את האמונה בתבונה וביכולת השיפוט של העם.<sup>49</sup> אלא שעם התפתחותה של הדמוקרטיה, ההתמקדות הטבעית בעיר-מדינה הוחלפה באידאל הדמוקרטיה הייצוגית בחסות מדינת הלאום.<sup>50</sup> בצלה של מדינת הלאום נשחק מעמדן של הרשויות המקומיות ובעקבות זאת גם היקף סמכויותיהן.<sup>51</sup> בעשורים האחרונים חלה נסיגה מסוימת ממידת ההתמקדות הבלעדית במדינה ומהתפיסה הרואה בה יחידת משטר מרכזית בדמוקרטיה הייצוגית. ספרות מדע המדינה זיהתה מחדש את חשיבותו של השלטון המקומי לפרט ואת הממד הפופולרי של הדמוקרטיה המקומית, הנתפסת כפרקטיקה של חיי היום-יום והמאפשרת לתושבים להשפיע על סביבת חייהם הקרובה ולשנותה.<sup>52</sup> למעשה, עליית קרנו של השלטון המקומי הייתה כרוכה בזיהוי הפוטנציאל

- DANIEL A. BELL & AVNER DE-SHALIT, *THE SPIRIT OF CITIES: WHY THE IDENTITY OF A CITY MATTERS IN A GLOBAL AGE* (Princeton University Press, 2011) 49
- Dhal, *לעיל ה"ש 48*, בעמ' 955-957, מתאר בהרחבה את השחיקה שחלה במעמדה של עיר המדינה מאז המאה התשע עשרה. 50
- וראו אצל BELL & DE-SHALIT, *לעיל ה"ש 49*, בנוגע לעיצוב מהותה של עיר: "Cities shape the lives and outlooks of billions of people, yet they have been overshadowed in contemporary political thought by nation-states, identity groups, and concepts like justice and freedom", Frug, *לעיל ה"ש 25*, בעמ' 1087-1089, טוען כי השחיקה במעמדה של העיר היא תוצר של תהליך היסטורי. הליברליזם ראה בכוחה של המדינה איום על חירותו של הפרט, אבל הכיר בצורך לחזק את כוחה של המדינה על חשבון הערים כאפשרות המקדמת בו זמנית הן את אינטרס הפרט והן את אינטרס המדינה. 51
- לפירוט ראו BELL & DE-SHALIT, *לעיל ה"ש 49*, הדנים בהרחבה בסיבה לכך שספרות הפילוסופיה והמחשבה המדינית צריכות לגלות מחדש את הערים המודרניות. ראו עוד אצל Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, in *DEMOCRACY, CITIZENSHIP AND THE GLOBAL CITY* (Engin F. Isin ed., Routledge, 2000); Harry Blair, *Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*, 28 (1) *WORLD DEV.* 21-39 (2000); JANICE CAULFIELD & HELGE O. LARSEN EDs., *LOCAL GOVERNMENT AT THE MILLENNIUM* (Contributions were presented at the Conference "Local Government at the Millennium," held in Sydney, Australia, during February of 2000, 2002); Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett, & Gerry Stoker, *Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework*, 5 (2) *Soc. POL'Y & Soc'y* 281-291 (2006); James A. Chandler, *Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics*, 56 (2) *POL. STUD.* 355-373 (2008) 52

הדמוקרטי הטמון בו להגדלת ערך ההשתתפות של האזרחים ולהגשמה מיטבית של הזכות להשתתפות פוליטית.<sup>53</sup>

כפי שהוזכר לעיל, חלק מכריע מהניסיון המעשי לשיתוף הציבור בישראל ובעולם נעשה בזירה המקומית; ובתחום זה הוא הצליח להתבסס כאמצעי להשגת מעורבותם של אזרחים בחיים הציבוריים, ולא בכדי. מחקרים מצאו מתאם חזק בין היעדים של עקרון שיתוף הציבור ובין הדמוקרטיה המקומית,<sup>54</sup> ויש המגדילים וטוענים כי יש סיבות דמוקרטיות רבות לרכז את מהלכי שיתוף הציבור בשלטון המקומי דווקא.<sup>55</sup> פרק זה מבקש לבחון את הנטען ולבסס את הקשר בין עקרון שיתוף הציבור ובין השלטון המקומי באמצעות דיון בסגולותיה של הדמוקרטיה המקומית ובמאפייניו הייחודיים של השלטון המקומי.

## א. הדמוקרטיה המקומית

יש בכוחה של הדמוקרטיה המקומית לאפשר לתושבים להשתתף בפועל בתהליכי קבלת ההחלטות ובקביעת המדיניות המשפיעה על חייהם. יתרונותיה של הדמוקרטיה המקומית בהגדלת ערך ההשתתפות של האזרחים ובהעמקתו אינם קשורים רק לשיעורם הנוח של פרטיה באופן המגדיל את משקלו של כל קול. צביונה של הרשות המקומית – שטחה הקטן יחסית, אוכלוסייתה המועטה

- Gerry Stoker, *Redefining Local Democracy*, in LOCAL DEMOCRACY AND LOCAL GOVERNMENT (Lawrence Pratchett & David Wilson eds., St. Martin's Press, 1996) 53
- Pratchett & Wilson, *Why Does local Democracy Matter?* בתוך: שם, 54
- Vivien Lowndes & Helen Sullivan, *Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together?* 30 (1) LOCAL GOV. STUD. 51–73 (2004) בעמ' 36–37
- David Wilson, *Exploring the Limits of Public Participation in Local Government*, 52 (2) PARLIAM. AFF. 246–259 (1999) מחקרה של שורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 154, קבע בתוך פרק המסקנות וההמלצות כדלקמן:
- יש להעדיף יוזמות שיתוף ברמה המקומית, שכן מתברר שבעניינים מקומיים ניכרת נכונות שלטונית רבה יותר להשתתף בתהליך. מוטב אפוא להעדיף יוזמות ממשל פתוח במגזר המקומי המוניציפלי על פני יוזמות במגזר הארצי בתחומים כגון תכנון ובנייה מקומיים, איכות הסביבה המקומית ומערכת החינוך המקומית [...] לאור יתרונם של מיזמי שיתוף מקומיים ייתכן שתכנית הפיילוט צריכה להתקיים דווקא ברשויות המקומיות.

יחסית וקרבתם הפיזית של המוסדות הנבחרים – מייצרים עבור הפרט זירה נגישה, מיטבית ונוחה להפעלת זכותו להשתתפות.<sup>56</sup>

אחד הכותבים הבולטים בנושאי השלטון המקומי, ומן המצדדים הגדולים ביותר בקריאה להעצמת כוחן של הרשויות המקומיות, הוא ג'רלד פרוג (Frug). חלק נכבד ממשנתו מתבסס על ההכרה ביכולתו של השלטון המקומי להגיב טוב יותר ל"חירות הציבור" (public freedom) – לגרסתו, החופש המאפשר השתתפות פעילה בהחלטות המשפיעות על החיים.<sup>57</sup> על פי פרוג, מעורבות בתהליכים פוליטיים תתרחש רק בתוך יחידות פוליטיות קטנות שבמסגרתן ירגישו אנשים שהשתתפותם חשובה ובעלת ערך ושיש לה השפעה מידית. לפיכך הוא מזהה את השלטון המקומי כמוסד חיוני להשתתפות פוליטית של אזרחים.

מתנגד בולט לתאוריית ההשתתפות המקומית שמציע פרוג הוא ריצ'רד בריפולט (Briffault).<sup>58</sup> חצי הביקורת שלו מופנים נגד אפיונו של השלטון המקומי כחידה פוליטית קטנה ונוחה להשתתפות. לטענתו, יש ערי מטרופולין המשתרעות על שטחים עצומים שבהן מתגוררת אוכלוסייה גדולה ומגוונת, ולמעשה יתרון הערים הקטנות אינו בא לידי ביטוי ברבות מרשויות השלטון המקומי.

גודלו של השלטון המקומי הוא אפוא עניין יחסי, אבל גם בריפולט אינו שולל את יתרונה של ההשתתפות הדמוקרטית במסגרות קטנות. הטיעון העומד בבסיס התזה של פרוג תקף גם להתארגנות מרחבית קטנה, דוגמת פרבר או שכונה, ואינו מוגבל לערים לבדן.<sup>59</sup>

56 "רשויות מקומיות מאתגרות את הפוליטיקה הלאומית ומסמנות אופק רדיקלי יותר, הן מבחינה מהותית והן מבחינה מבנית, בכך שהן מזמנות השתתפות עמוקה יותר של הציבור בפעולה הפוליטית". ראו ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד" חוקים א 49, 56 (2009).

57 Frug, לעיל ה"ש 25, בעמ' 1067-1068.

58 Richard Briffault, *Our Localism: Part II – Localism and Legal Theory*, 90 COLUM. L. REV. 346, 393 (1990).

59 דוגמאות שאליהן מפנה בריפולט בעצמו, שם. פרופ' אבנר דה-שליט נוטה דווקא להכיר בחשיבותן של הערים הגדולות – המטרופולין – ומאפיין אותן כנושאות אתוס ייחודי. לשיטתו, לערים גדולות יש השפעה רבה לעומת ערים קטנות, שהן קטנות מכדי להשפיע או לשמש חלופה לשלטון המרכזי (ריאיון מ-28.01.2014, האוניברסיטה העברית בירושלים). לעומתם, דהאל נוקט גישה ביניים. לשיטתו, על

דייוויד ביתאם (Beetham) מדגיש גם הוא את היסוד הפופולרי של הדמוקרטיה המקומית. לשיטתו, שליטה פופולרית ושוויון פוליטי הם המפתח לדמוקרטיה, והללו חייבים להתממש במסגרות קטנות, שבהן עומדת לכולם הזכות להשתתף באופן שווה ואפקטיבי ולהשפיע על המדיניות בעצמם.<sup>60</sup> גם דהאל הרחיב בדבריו על חוסר יכולתן של יחידות פוליטיות גדולות ומורכבות לספק לאזרחים הזדמנות להשתתפות משמעותית.<sup>61</sup> לטענתו, בשל גודלן העצום של האוכלוסיות במדינות המערביות האפשרות להצביע נותרה הבררה היחידה להשתתפות; הדמוקרטיה הייצוגית מפחיתה ומגבילה מאוד את אפשרויות המפגש וההתדיינות של אזרחים עם נבחרי ציבור.<sup>62</sup> דהאל מציע לכנות מחדש את הדמוקרטיה סביב יחידות פוליטיות קטנות שיאפשרו השתתפות. הוא דן בשלטון המקומי כמייצג מרכז של חיים המגשים ערכים של סולידריות, השתתפות ושייכות ומכתיר את העיר המודרנית כיחידה הדמוקרטית המיטבית במאה העשרים ואחת.<sup>63</sup>

הפוליטיקה המקומית נגישה יותר, ונגישות זו אינה מתמצה ביכולתם המשופרת של אזרחים לחבור יחד ולהתארגן סביב יוזמות או מאבקים משותפים,<sup>64</sup> אלא גם בקרבתו של הממשל המקומי לבוחריו. הנגישות והקרבה מגבירות אצל התושבים את האמונה שביכולתם להטות את הכף כשמדובר בתהליכי קבלת החלטות המשפיעים על חייהם. יכולתו הפיזית של התושב המקומי לצפות בדיוני הוועדות המקומיות או להשתתף בדיון ציבורי הנערך בקרבת ביתו ובעניינים הנוגעים לחייו היא ברורה; קל יותר להגיע אל חבר מועצת העיר או אפילו אל

---

מנת לאפשר השתתפות יש לוודא שאין מדובר ביחידה פוליטית קטנה מדי – קטנה מכדי לשלוט ואינה גדולה דיה כדי לאפשר השתתפות. ראו Dhal, 'לעיל' ה"ש 48, בעמ' 960.

60 Beetham, 'לעיל' ה"ש 20, בעמ' 29-31, 33, מזהה שלושה ערכים שיוגשמו טוב יותר בממשל מקומי מהגשמתם בשלטון המרכזי: אחריותיות (accountability), היענות (responsiveness) וייצוגיות (representativeness).

61 Dhal, 'לעיל' ה"ש 48, בעמ' 960-964.

62 שם, בעמ' 957-960.

63 שם, בעמ' 969-970.

64 Peter Perenthaler & Anna Gamper, *Local Government in Austria*, in THE PLACE AND ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN FEDERAL SYSTEMS 75-76 (Nico Steytler ed., Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006)

ראש העיר או נציגו, לעומת יכולתו של אזרח מן השורה להגיע אל חבר כנסת או שר ולהשפיע עליהם.<sup>65</sup> ככל שתחומי פעילותו ומחויבויותיו של השלטון המרכזי גדלים, גדל בהתאמה הפער בין האזרח לנציגיו הנבחרים, ונגישותו של האזרח לממשל נעשית לעניין שבתאוריה בלבד.

קרבת הנציגים הנבחרים המקומיים לבוחריהם משפיעה לטובה גם על יכולת הבוחרים לפקח על עבודתם של הנבחרים ועל מסוגלותם של נציגי הציבור להשיב טוב יותר ובצורה ישירה להעדפות בוחריהם.<sup>66</sup>

פוטנציאל השיתוף הטמון ברשות המקומית אינו קשור רק לקרבה הפיזית של הציבור לנציגיו הנבחרים ולמוסדות המקומיים; הפוליטיקה המקומית מספקת אפשרויות להשתתפות מושכלת בתהליכי קבלת ההחלטות, שאינה אפשרית ברמת המדינה. התהליכים המדינתיים מורכבים ויקרים יותר ופערי הידע והעניין בין הציבור למקבלי ההחלטות גדולים יותר. התהליכים הפוליטיים המקומיים מייצגים פרקטיקה פשוטה אך חשובה ובעלת השפעה ישירה על חיי היום-יום של התושבים. מידת ההשפעה של המדיניות המקומית על חיי התושבים מעצימה את נטיית ההשתתפות של הפרט, כחלק מחירותו ורצונו לנהל את חייו ולשלוט בהם.<sup>67</sup> למעשה, רשויות מקומיות שונות מייצגות ערכים שונים

65 Matthew J. Parlow, *Progressive Policy-Making on the Local Level: Rethinking Traditional Notions of Federalism*, 17 (2) TEMP. POL. & CIV. RTS. L. REV. 371-385 (2008); Dhal, לעיל ה"ש 48, בעמ' 957, סבור כי במסגרת המדינתית הדמוקרטית הייצוגית מפחיתה ומגבילה מאוד את אפשרויות המפגש וההתדיינות של אזרחים עם נבכרי ציבור.

66 נחום בן אליא לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1995), טוען שכאשר ההחלטות המקומיות מושפעות מהתושבים ומוכרעות על ידם, והם חופשיים להגדיר את מגוון השירותים שברצונם לקבל בהבעת הסכמה או התנגדות למימון השירותים מכספם, השלטון המקומי נדרש לתת דין וחשבון לציבור בוחריו באופן שיחייב אותו לנהל את צעדיו כראוי ובשקיפות (להלן: בן אליא מדיניות ביזור דיפרנציאלית); ג'ון סטיוארט מיל ממשל של נציגים 250 (יוסף אור מתרגם, מאגנס, התשי"ח), דן בהרחבה בנגישותה של הפוליטיקה המקומית לתושב באופן שמאפשר פיקוח יעיל על הנציגים הנבחרים והגדלת אחריותם כלפי הציבור המקומי.

67 וראו וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 10: "פרקטיקות של שיתוף אזרחים בעניינים מקומיים או בסוגיות כלליות של מדיניות הן מפתח להעצמה, באשר הן מקנות למשתתפים תחושה של שליטה והשפעה על סביבת חייהם".

ומקדמות מדיניות מובחנת המביאה לידי ביטוי את דרך החיים המועדפת על האנשים המתגוררים בתחומן.

דניאל בל ואבנר דה-שליט (Bell and de-Shalit) סבורים כי ערים בעולם מייצגות אתוס דומיננטי.<sup>68</sup> למשל, ערים המקדמות זכויות של הולכי רגל ורוכבי אופניים מקדמות ערכים של קיימות; ושליטים הכתובים ביותר משפה אחת מגלמים ערכים של רב-תרבותיות והגנה על זכויות של מיעוטים. לאמיתו של דבר, אנשים שונים אוהבים או שונאים ערים שונות בגלל הבדלים אישיותיים. אין מדובר בהעדפה אסתטית, אלא בשיפוטיות כלפי דרך החיים של האנשים בתוך הערים.

בניגוד לרבים מהתהליכים הפוליטיים המדינתיים, ברמה המקומית אין מדובר בעניינים הקשורים במומחיות או בסוגיות בעלות השפעה מדינית או פוליטית מרחיקת לכת. בחלק לא מבוטל מתהליכי קבלת ההחלטות המקומיים אין לאנשי המקצוע או לפוליטיקאים מנוסים יתרון על התושבים, ואולי ההפך הוא הנכון. כמאמר ג'ון סטיוארט מיל: "אפשר שיהא שכנו של אדם או בעל הבית שלו חכם ממנו הרבה, וגם לא בלי עניין עקיף בהצלחתו, ואף על פי כן ישגשגו ענייניו יותר אם הוא עצמו יטפל בהם, הוא ולא הם".<sup>69</sup>

חרף נטייתו של מיל לראות בציבור המקומי ובנבחרים המקומיים בעלי "שיעור קומה נמוך", הוא מגדיל בערכה של הדמוקרטיה המקומית ובחשיבות השתתפותו הפוליטית של הציבור בסוגיות מקומיות. לתפיסתו, מוטב שעניינים מקומיים יוכרעו וינהלו על ידי מי שמושפע מהם: "אמת, הרשויות והציבור המקומיים נופלים מן הרשויות והציבור המרכזיים בדיעה של עקרוני המינהל: ולעומת זאת יש להם יתרון זה שהם מעוניינים עניין ישיר הרבה יותר בתוצאות".<sup>70</sup> תפיסה זו היא שעמדה ככל הנראה גם בבסיס כתיבת האמנה האירופית לשלטון

68 Bell & de-Shalit, לעיל ה"ש 49, בעמ' 2-3.

69 מיל, לעיל ה"ש 66, בעמ' 250.

70 ראו שם. נחום בן אליא רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש 48 (2005), טוען כי בסוגיות ערכיות ציבורית, כגון אילו שירותים לספק, באיזו רמה ולאיזו אוכלוסייה, אין לאנשי מקצוע וגם לא לנבחרים ציבור מונופול על ההכרעה הנכונה. לא רק משום היעדר תמימות דעים בעניינים אלא גם בגלל ההשלכות הציבוריות הנובעות מכך (להלן: בן אליא רשות נתונה).

עצמי מקומי,<sup>71</sup> הקובעת כי הזכות להשתתפות פוליטית באה לידי מימוש בלתי אמצעי במישור המקומי.<sup>72</sup>

סוגיות מקומיות "הקרובות לבית" מעודדות השתתפות פוליטית. התמקדות בעניינים מוגדרים הנוגעים לחייהם ולביתם של האזרחים משפיעה לטובה על נטייתם לפעול ומגבירה את תחושת ההשפעה שלהם.<sup>73</sup> יתרה מזו, לנושאים שעל סדר יומן של הרשויות המקומיות יש השפעה ישירה לא רק על סביבת החיים של התושבים; השלטון המקומי אחראי באופן הולך וגובר להוצאתם אל הפועל של מגוון שירותים המזוהים עם מארג הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות של אזרחי המדינה, העומדות בלבו של שיח זכויות האדם.<sup>74</sup>

הכרה באדם כמחזיק בזכות מבטאת מידה של ביטחון ביכולת שלו לחשוב באחריות ובתבונה ולהחליט בעצמו בנוגע לעניינים המשמעותיים לחייו, כפי שהציע וולדרון:

71. European Charter of Local Self-Government, Oct. 15, 1985, C.E.T.S. No. 122 תרגום לעברית של נוסח האמנה ראו אצל דוד דרי וגדליה אורבך "חלוקת עבודה במינהל הציבורי" יסודות המינהל הציבורי בישראל יחידה 5, 73-76 (האוניברסיטה הפתוחה, 1997). סעיף 3(4) לאמנה מפנה מפורשת לעקרון המשניות (subsidiarity): "Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen"

72. ראו, שם: "Considering that the right of citizens to participate in conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe [...] (and) that it is at local level that right can be most directly exercised"

73. וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 98.

74. הרוח דן בכיזור כמקדם סדר יום של זכויות אדם: על פי כותבי הרוח, אימוץ גישה המכירה בתושבי הרשויות המקומיות כנושאי זכויות תחזק השתתפות דמוקרטית. אם התושבים יאמינו ביכולת ההשפעה שלהם על הדמוקרטיה המקומית, הם גם יהיו נכונים לתבוע את זכויותיהם. ראו INT'L COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, LOCAL GOVERNMENT AND HUMAN RIGHTS 34 (2002) (להלן: LOCAL RULE); INT'L COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, DOING GOOD SERVICE (2005) (להלן: DOING GOOD SERVICE). רוח זה בחן את השלטון המקומי בפרספקטיבה של זכויות אדם, מתוך הכרה שהשלטון המקומי נושא באחריות הולכת וגדלה לעיצוב של שירותים הקשורים הדוקות לזכויות אדם בסיסיות ולהוצאתם אל הפועל.

כאשר עומדים לפני "בעל זכות", מתמודדים לא רק עם זכאותו של אדם לחירות, לקיום או להגנה. מעל הכול מתמודדים עם תבונה ייחודית – עם שכל ותודעה שאינם בבעלותו של האחר, אינם בשליטתו התבונית של האחר, ויש להם תפיסת עולם משל עצמם [...]. ראיית זכויות כעניין בעל חשיבות פירושה אפוא כיבוד השונות ונכונות להשתתף בהתלהבות – אך כשווים – בעיצוב הקביעה שעלינו לחיות יחד בנסיבות ובחברה שאנו חולקים (התרגום שלי).<sup>75</sup>

זיהוי פועלו של השלטון המקומי עם זכויות אדם מעצים את חשיבות התהליכים הפוליטיים המקומיים ומגדיל את ערך השתתפות הציבור בתהליכים הללו.<sup>76</sup> לפיכך הוכרה מעורבותו של הציבור בחלק מתהליכי קבלת ההחלטות המקומיים כנורמה בינלאומית מחייבת.<sup>77</sup>

75 WALDRON, לעיל ה"ש 11, בעמ' 312:

[W]hen one confronts a "right – bearer" one is not just dealing with a person entitled to liberty, sustenance, or protection. One is confronting above all a particular intelligence – a mind and consciousness which is not one's own, which is not under one's intellectual control, which has its own view of the world [...] To take rights seriously, then, is to respond respectfully to this aspect of otherness and then to be willing to participate vigorously – but as an equal – in the determination of how we are to live together in the circumstances and the society that we share.

דה-טוקוויל, לעיל ה"ש 45, בעמ' 67, טוען כי חירות השלטון המקומי נובעת מעצם העיקרון של ריבונות העם, האומר שלכל פרט מנה שווה בכוח השלטון, והוא משתתף במידה שווה בממשלת המדינה: "כל פרט מוחזק אפוא משכיל, טהור מידות וחזק ככל פרט אחר בחברה".

76 הכרה בתושבים המקומיים כבעלי זכויות מחייבת את הממשל המקומי לא רק להעריך את טיב השירותים שהוא מספק אלא גם לשים לבו לשאלות מי נהנה מהם ומי היה שותף בתהליכי קבלת ההחלטות שלהם. ההחלטה לבנות בית ספר או לסלול כביש איננה החלטה שמתקבלת על יסוד מדדים כלכליים או אדמיניסטרטיביים טהורים גרדא. החלטה זו מערבת זכויות שהציבור עצמו צריך להשתתף בתהליכי קבלת ההחלטות בעניינן ובקביעת המדיניות נשוא אותה החלטה. ראו DOING GOOD SERVICE, לעיל ה"ש 74, בעמ' 31-34.

77 ועדת האו"ם לזכויות חברתיות וכלכליות (The Committee on Economic, Social and



אין תמה אפוא שספרות מדע המדינה בת זמננו קושרת במישרין בין השלטון המקומי ובין השתתפות פוליטית<sup>78</sup> ורואה בדמוקרטיה המקומית כלי לשליטה פופולרית ואף לפיתוחה וטיפוחה של הדמוקרטיה בכללותה.<sup>79</sup> הדמוקרטיה המקומית נתפסת כחלופה ראויה, וייתכן שאפילו יחידה, להגשמת זכותו של הפרט להשתתפות בתהליכים הפוליטיים המשפיעים על חייו.<sup>80</sup>

## ב. השלטון המקומי: ייחוד ושוני

על סמך הדיון בסגולותיה של הדמוקרטיה המקומית נדון להלן גם במאפייניו הייחודיים וביתרונותיו של השלטון המקומי לעומת השלטון המרכזי. יעילותו הכלכלית של השלטון המקומי, פוטנציאל החדשנות והיזמות הטמונים בו וכושרו להגשים ערכים של פלורליזם ורב־תרבותיות מגדילים את חשיבותו לפרט, מעצימים את ערך ההשתתפות ומשמשים כר נוח במיוחד להפעלת יוזמות לשיתוף הציבור.

---

Cultural Rights; CESCR) קבעה כי זכות הפרט להשתתפות בתהליכי קבלת החלטות שישפיעו על זכותו למים חייבת להיות חלק בלתי נפרד מתהליך עיצוב תכניות הקשורות במים. ההערה של הוועדה בנוגע לזכות לבריאות מדגישה את החשיבות של מעורבות הקהילה בקביעת סדרי העדיפויות ותהליכי קבלת ההחלטות ומזהה אותם כתהליכים מכריעים בקידום הבריאות. הרטוריקה תהא דומה, יש להניח, גם בנוגע לזכויות חברתיות וכלכליות אחרות המוגשמות בתחומי הרשות המקומית. וראו DOING GOOD SERVICE, שם, בעמ' 32–33.

78 Stoker, לעיל ה"ש 53, בעמ' 55; כן ראו ערן רזין ואנה חזן "הסדרים מוניציפליים" חוק העיריות, נייר עמדה 6–29 (המרכז הבינתחומי הרצליה, 2011). הכותבים טוענים כי אחד מ"ידעי העל" בנוגע לשלטון המקומי הוא כי "השלטון המקומי משמש בסיס לחיים דמוקרטיים הבנויים על מעורבות אזרחית בשלטון המקומי ובחברה האזרחית המקומית" (המסמך המקורי נמצא ביד).<sup>79</sup>

79 Phillips, לעיל ה"ש 54, בעמ' 36–37; Dhal, לעיל ה"ש 48, בעמ' 960, 968, מכיר בדמוקרטיה המקומית כבית ספר מצוי, שבמסגרתו אנשים יפתחו ביטחון ומימונות לאמנות הפוליטיקה.<sup>80</sup>

80 השתתפות בתהליכי קבלת החלטות מקומיים משמעותה, או לפחות אפשר שזו תהיה משמעותה, השתתפות בעיצוב החלקים הגורליים של הסביבה האנושית. וראו שם, בעמ' 965.

## 1. יתרונות כלכליים בחסות הדמוקרטיה המקומית

עדיפותה של הדמוקרטיה המקומית כזירה פוליטית נגישה ופשוטה יותר להשתתפות באה לידי ביטוי גם ביכולתה המשופרת להגיב ביעילות רבה יותר ובעלות נמוכה להעדפות בוחריה. זמינותו של הממשל המקומי, בהשוואה ליכולת התגובה המוגבלת של הממשל המרכזי, מגדילה את האפקטיביות של תהליכי קבלת ההחלטות המקומיים.<sup>81</sup> צ'רלס טיבו (Tiebout), הוגה אחת התאוריות החשובות ביותר בנוגע ליעילותו הכלכלית של השלטון המקומי,<sup>82</sup> סבור כי יש זיקה הדוקה וישירה בין יעילות כלכלית ובין ממשל מקומי. לשיטתו, הרשות המקומית מספקת שירותים חיוניים מגוונים, בהם שירותי חינוך, בריאות, תרבות, דת ותחבורה, ואילו האזרחים בוחרים לגור ברשות מקומית מסוימת על פי העדפותיהם. כך נוצרת תחרות בין רשויות מקומיות על משיכת תושבים לתחומיהן. תחרות זו אמורה לייעל את אספקת השירותים, והתושבים יכולים לבחור את מקבץ השירותים המתאים ביותר להעדפותיהם האישיות במעבר מרשות לרשות.<sup>83</sup> ככל שתגדל התחרות בין הרשויות המקומיות, כך הן ייהפכו לנגישות לתושביהן ולמחויבות יותר להעדפותיהם. רשויות מקומיות שמדיניותן לא תעלה בקנה אחד עם העדפות תושביהן יאבדו את אוכלוסייתן ואת הכנסותיהן ממיסוי. המודל של טיבו מבוסס על שני משתנים עיקריים המאפיינים את השלטון המקומי:

1. ריבוי רשויות מקומיות.
2. ניידות – קלות המעבר מרשות מוניציפלית אחת לרעותה.

במעבר בין הרשויות משתמש הפרט בחופש לבחור בחבילת שירותים ומיסוי התואמת את השקפת עולמו ואת סדר העדיפות שלו. ריבוי של רשויות מקומיות

Kieron Walsh, *Public Services, Efficiency and Local Democracy*, in RETHINKING LOCAL DEMOCRACY (Desmond King & Gerry Stoker eds., Palgrave Macmillan, 1996) 81

Charles M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 (5) J. POL. ECON. 416-424 (1956) 82

בן אליא רשות נתונה, לעיל ה"ש 70, בעמ' 31-32, סבור כי זו חשיבותה של הכלכלה המקומית, המזוהה אצלו בתור מנוע של הכלכלה הלאומית – תנועה של הון, סחורות ושירותים בין מרחבים תת-לאומיים. 83

לא רק שמאפשר לתושב בחירה בין חבילות השירותים והמיסוי, אלא שבאמצעותו מבסס הפרט את החשיבות של קבלת החלטות צרכנית. תנועתו של הצרכן הבוחר היא שעומדת אפוא ביסוד התאוריה.<sup>84</sup>

תאוריה כלכלית נוספת המדגישה את יעילותו של הממשל המקומי היא התאוריה של רוברט ביש (Bish).<sup>85</sup> על פי תאוריה זו, גם אם ננטרל את רכיב התחרות המקומית, הממשל המקומי יעיל יותר היות שעלות תפקודו נמוכה יותר. בעלויותיו של כל ממשל נכללות עלויות המשא ומתן, שהוא מושא תהליכי קבלת ההחלטות. ככל שקבוצה מכילה פרטים רבים יותר, כך האינטראקציה קשה יותר, והליך קבלת ההחלטות דורש זמן ומאמץ רב יותר, ולכן בהכרח הוא יקר יותר. ההנחה העומדת בבסיס התאוריה היא שבסביבה קטנה והומוגנית קבלת ההחלטות תיעשה ביעילות ובעלות פחותה. מדוע הומוגנית? היות שאנשים בוחרים להתיישב במקום שבו היצע השירותים וחבילת המיסוי תואמים את העדפותיהם.

גם נחום בן אליא דן ביתרונותיה של הרשות המקומית על פי משתנים של יעילות כלכלית.<sup>86</sup> בבחינת ההתאמה בין עלות ייצור נתונה ובין צורכי התושבים המקומיים ורצונותיהם, בן אליא קובע כי קרבתה המידית של הרשות המקומית לאזרחים מעניקה לה יתרון ברור על פני מערכות שלטוניות מרכזיות, בשל יכולתה לספק היקף נתון של שירותים בעלות נמוכה יותר מדרגי ממשל אחרים.<sup>87</sup> ההכרה ביכולתו של הממשל המקומי להגיב טוב יותר לצורכי בוחריו ובכך לייעל את אספקת השירותים קשורה לנגישותה של הדמוקרטיה המקומית. ואולם עניין זה פועל גם מן הכיוון האחר: יכולת הבחירה של הפרטים בין חבילת שירותים וסדרי עדיפות, ולמעשה בין רשות מקומית אחת לחברתה, מגדילה את ערך ההשתתפות הפוליטית של התושבים.

84 יעילותו של השלטון המקומי כספק שירותים הפועל על פי לחצן של קבוצות צרכניות ומגיב לדרישותיהן מתוארת היטב גם אצל Laurence J. Sharpe, *Theories and Values of Local Government*, 18 (2) POL. STUD. 153–174 (1970)

85 ROBERT BISH, *THE PUBLIC ECONOMY OF METROPOLITAN AREAS* (Markham Pub. Co., 1971)

86 בן אליא מדיניות ביזור דיפרנציאלית, לעיל ה"ש 66.

87 גם אמנון רובינשטיין (במאמרו "המקומי והמרכזי" המרחב הציבורי 4, 9, 28 [2010]), טוען לאפקטיביות גדולה יותר של השלטון המקומי על פני השלטון המרכזי.

נוסף על כך, מעורבותם של התושבים המקומיים בתהליכי קבלת ההחלטות מגדילה את אחריותם הפוליטית של הנציגים הנבחרים מצד אחד, ומחזקת את אמון התושבים בתהליכים הפוליטיים המקומיים מצד שני.<sup>88</sup> זאת ועוד, קלות הניידות וריבוי הרשויות המקומיות מחזקים את ערך ההשתתפות כשלעצמו. במקרה שתהליכי קבלת ההחלטות אינם תואמים את העדפותיהם ורצונותיהם של התושבים, הם עשויים לממש את יכולת המעבר לרשות מקומית אחרת, המגשימה את העדפותיהם בדיוק רב יותר. כפועל יוצא, יכולת ריאלית לעבור מרשות אחת לאחרת (exit) תורמת להגדלת ערך קולו (voice) של התושב, משום שאינו שבו בתחומי רשות מקומית מסוימת. עובדה זו עשויה להשפיע לחיוב גם על נטייתו של הממשל המקומי לעודד מעורבות ישירה וממשית של התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות ובקביעת מדיניות המייצגת את העדפותיהם.

## 2. תושבות מקומית מול אזרחות מדינתית

יסוד הבחירה המוגשם במוסד התושבות מחדד את ההבדל העקרוני בין תושבות מקומית ובין אזרחות מדינתית. שלא כמו המדינה הרשות המקומית מייצגת אידאל של אזרחות, המושגת בפשטות במעבר מרשות מקומית אחת לרעותה. ישי בלנק מתייחס בהרחבה לזכות יסוד הבחירה של התושבות המקומית: אף שלאדם אין שליטה על אזרחותו – הוא אינו בן חורין לבחור למי להיוולד והיכן – עקרון החברות של התושבות הוא וולונטרי.<sup>89</sup> אדם בוחר בטריטוריה מקומית שבה הוא מעוניין לחיות ותורם לה בתשלום מסים ובהשתתפות; בתמורה הוא זכאי לשירותים ולהטבות לפי סדר עדיפויותיו. בלנק קושר אזרחות בערכים מהותיים של שייכות, השתתפות וזהות. ערכים אלו מאששים את חשיבותה של

88 בן אליא מדיניות ביזור דיפרנציאלית, לעיל ה"ש 66. במחקר אחר (בן אליא רשות נתונה, לעיל ה"ש 70, בעמ' 21) טוען בן אליא כי הדגשה בעניין עקרונות של יעילות כלכלית ואפקטיביות חשובה משום שהיא גולשת לשאלות מהותיות יותר, דוגמת הכרעה עקרונית בין תפיסת השלטון המקומי כמשרת את קהילתו ובין שלטון מקומי המשרת את עצמו (כארגון). וראו עוד, למשל, ערן רזין רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003), סבור כי חיזוק תפקידם של התושבים כמבקרי הרשות המקומית ונבחריה הוא צעד בעל חשיבות עליונה לחיזוק הדמוקרטיה המקומית.

89 Yishai Blank, *Spheres of Citizenships*, 8 (2) THEORETICAL INQUIRIES IN LAW 411–452 (2007)

ההשתתפות הפוליטית המקומית ומעצימים את ערכה, אך גם מסבירים את מידת שכיחותם של המהלכים לשיתוף הציבור במישור המקומי ואת הנטייה המוגברת של התושבים המקומיים להשתתף בהם. לערכים הללו יש זיקה מובהקת לא רק לזיהויו של השלטון המקומי עם קהילות מקומיות אלא גם ליכולתו להגשים מדיניות פלורליסטית וערכים של סובלנות ושוויון.

### 3. הרשות המקומית כמייצגת קהילה וערכים של פלורליזם, שונות ושוויון

השלטון המקומי הוא לעתים קרובות מקום שבו קהילות מקומיות יכולות לבטא את השקפת עולמן ולהביע את צורכיהן הייחודיים, על פי תפיסתן הערכית, התרבותית והדתית.<sup>90</sup> הזירה המקומית יכולה לשמש בימה ציבורית להכרעות ערכיות ולביטוי השונות בין קבוצות בחברה.<sup>91</sup> בגודלן ובמגוון שלהן, רשויות מקומיות רבות מאפשרות, או לפחות מסוגלות לאפשר, לקבוצות שונות באוכלוסייה לקדם את האינטרסים ואת סדרי העדיפות הייחודיים שלהן באמצעות השתתפות בתהליכים פוליטיים מקומיים המתנהלים בד בבד עם התהליכים הלאומיים, אך במובחן מהם.<sup>92</sup>

90 Briffault, לעיל ה"ש 58, בעמ' 412-413, סבור כי הקשר בין השלטון המקומי לקהילתיות הוא רופף לחלוטין, שהרי בחברה מובילית (ניידת) השתנה מובנם של צרכים משותפים, ערכים וחיי קהילה. לשיטתו, רשות מוניציפלית היא אמנם המקום שבו הפרט מתגורר, אבל לא פחות חשוב עבורו היא מקום עבודתו, או האזור שבו הוא קונה או מבלה. למרות אמיתות טענותיו של הכותב, שלפיהן החברה המודרנית היא חברה שפרטיה מתנהלים ומתפקדים בכמה ישויות עירוניות, נותר מקום המגורים בעל חשיבות ראשונה ועיקרית היות שבמסגרתו מגשים הפרט הרבה מזכויותיו כאדם וכאזרח. אכן, אדם עובד מבלה וקונה גם מחוץ לגבולות המוניציפליים של מקום מגוריו, אולם במקום מגוריו הוא מחנך את ילדיו ומקבל שירותים החיוניים לחייו, בריאותו ורווחתו, וזהו גם הרציונל העומד ביסוד הענקת זכות הבחירה למוסדות המקומיים לתושבים לבדם.

91 רובינשטיין, לעיל ה"ש 87.

92 הני זובידה, פני יובל ואסנת עקירב "מעמד הנבחרים: ראשי הרשויות וחברי מועצות מקומיות" חוק העיריות, נייר עמדה 55, 56 (המרכז הבינתחומי הרצליה, 2011) [המסמך המקורי נמצא בידו]; יצחק גל נור ודנה בלאגדר המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל 358-359 (עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013). ראו גם בלנק ורוזן-צבי, לעיל ה"ש 56, בעמ' 72, הסבורים כי השלטון המקומי הוא "אתר

בהקשר זה מתחדדת חשיבותו של השלטון המקומי לקהילות מיעוטים.<sup>93</sup> מסגרותיו מאפשרות להן השתתפות בתהליכים פוליטיים המשפיעים על חייהן, שתכופות נמנעת מהן במישור הלאומי בגלל כוחן האלקטורלי המוגבל או בגלל סירובן לקחת חלק בתהליכים הלאומיים. ההשתתפות בתהליכים מקומיים חשובה במיוחד, מאחר שהיא מאפשרת לקבוצות המיעוט לחיות על פי השקפתן הייחודית ובו בזמן לחיות בחסות ההסכמה הכללית. השתתפות מעין זו אינה בהכרח משום קריאת תיגר על הלאום, ובמובן מסוים היא אפילו מאפשרת את יציבותו. ההזדמנות להביא לידי ביטוי את העדפותיהן של קבוצות המיעוט בגבולות המרחב המקומי שלהן במישורין היא אולי החלופה היחידה בעבורן להבטיח שהזירה המקומית תושפע די הצורך מתפיסותיהן ואמונותיהן באופן שיאפשר להן לחיות בשלום במרחב הציבורי שבו באות לידי ביטוי העדפות הרוב.<sup>94</sup>

רשויות מקומיות המייצגות קהילות תת־לאומיות קטנות נתפסות כביטוי לצורך לפצל את הגוף הלאומי הגדול בהקשרים נתונים לתת־קטגוריות גמישות, פונקציונליות ובעלות אוטונומיה.<sup>95</sup> הן גם מוכרות ככלי לקידום זכויותיו של

- 
- לדמוקרטיה מקומית-השתתפותית, ביטוי להתארגנויות קהילתיות ומתווך פעיל בין השלטון המרכזי והלאום לבין קהילות מיעוט שונות".
- 93 גל נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 92, בעמ' 411, דנים בחשיבותו המוגברת של השלטון המקומי דווקא לקהילות המיעוטים בישראל (חרדים וערבים).
- 94 ראו בהקדמה לספרם של אלעזר וקלכהיים השלטון המקומי, לעיל ה"ש 47; כן ראו למשל LOCAL RULE, לעיל ה"ש 74, בעמ' 1. כותבי הדוח סבורים שתהליכי ביזור והכרה באוטונומיה המקומית הכרחיים לקיומה של חלופה פוליטית לקבוצות מיעוט, ולדעתם ביכולתה של חלופה זו להפחית מחלוקות. ראו Caroline Andrew & Michael Goldsmith, *From Local Government to Local Governance – and Beyond?* 19 (2) (1998). INT'L POL. SCI. REV. 110-111. הכותבים מתרגמים את התושבות המקומית למרחב ציבורי הומוגני שבתוכו יכולות קבוצות – שעבורן המקומי מייצג את הקשר לקהילה של זהות – להגשים את בחירתן הקולקטיבית וכתוך כך להביא בחשבון את מגוון הזהויות שבקולקטיביות העירונית.
- 95 Blank, לעיל ה"ש 89, סבור כי הרשויות המקומיות הן יחידות סב־מדינתיות עצמאיות המייצגות, בד בבד להיותן ספקיות השירותים מטעמה של המדינה, ספרות טריטוריאליות מעין פרטיות לקהילות חברתיות, תרבותיות ופוליטיות, המתרגמות את העדפותיהן למדיניות רשמית בטריטוריה מוגדרת.

מיעוט והגנה עליהן ולהתמודדות עם עריצות הרוב,<sup>96</sup> וכדברי דה טוקוויל: "הרשויות העירוניות והמחוזיות הן אפוא בחזקת שרטונים סמויים, הבולמים או מפצלים את זרמי הגאות של רצון העם".<sup>97</sup>

באפשרה חיים לפי העדפות ייחודיות על בסיס מרחבי נפרד, הרשות המקומית מייצגת חלופה של ממש להגשמת הזכות להגדרה עצמית של קהילות פוליטיות ותרבותיות שונות. תפיסה זו, המכירה ברשויות המקומיות כמוסדות שבמסגרתם ניתן ביטוי פוליטי לקהילות מקומיות, עמדה ביסוד מסקנות ועדת זנבר (1981) שבחנה את היחסים בין הממשלה לבין השלטון המקומי. על פי דוח הוועדה, מדינת ישראל הורכבה מתערובת של קהילות ששימשו כ"סודים" וכך במקור מקומיים. אלו התאחדו לקהילה לאומית ובשלב מאוחר יותר למדינה. וכדברי הוועדה: "במובן זה מהווה ישראל [...] מדינה שצמחה על סמך קהילותיה המקומיות ולא דוגמת המדינה שנוסדה כדי לשלוט בהן [...] בעוד שהריכוזיות הפורמאלית אינה זרה לחלוטין לניסיון הישראלי, נמצא שהיא זרה ליעוד הציבור הישראלי".<sup>98</sup>

בל ודה-שליט רואים ביחידות השלטוניות המקומיות כלי להתמודדות עם סכנת ההאחדה ומחיקת השונות החברתית והגיוון האנושי הטמונה בתהליכי הגלובליזציה.<sup>99</sup> הם טוענים שהתאוריה הליברלית, המניחה כי המדינה ניטרלית בכל הקשור לתפיסת החיים הראויה, צריכה לאפשר לפרטים החפצים בדרך חיים ייחודית לטפח את ערכיהם ומנהגיהם ללא הפרעה. לשיטתם, יש ערים שמקדמות

96 אבנר דה-שליט טוען כי דמוקרטיה השתתפותית התדיינותית המתחילה מלמטה – שכונות, מועצות מקומיות – ועד הרמה הארצית, מגנה על קבוצות. לטענתו, יהיה נדיר שקבוצה מסוימת תמצא את עצמה קורבן של מדיניות סביבתית כשתהליכי קבלת ההחלטות מתקבלים בשיתוף והתדיינות. ראו אבנר דה-שליט אדום-ירוק: דמוקרטיה, צדק ואיכות הסביבה 77 (2004). ראו גם את דבריו של חסון, לעיל ה"ש 22, בעמ' 19-18.

97 דה-טוקוויל, לעיל ה"ש 45, בעמ' 275-276, מרחיב על תפקידן הדמוקרטי החשוב של הרשויות המקומיות: "על מה שממתן את עריצות הרוב בארצות הברית".

98 השלטון המקומי בישראל, הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר), דוח הוועדה (1981), בסעיף "הניסיון הישראלי".

99 ראו גם Yishai Blank, *Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance*, 37 (2) *FORDHAM URB. L.J.* 509-558 (2010)

אתוס מסוים ומגנות עליו, והוא אינו רק משום הבעת העדפה אסתטית אלא ביטוי להכרעה ערכית – צורות שונות של חיים חברתיים ופוליטיים המתורגמות למדיניות ולדרך שבה אנשים חיים ומתקשרים במסגרות העיר:

ברור אפוא כי ערים מסוימות מבטאות ומתעדפות ערכים חברתיים ופוליטיים שונים, מה שאנו יכולים לקרוא לו "אתוס" או "רוח" של עיר [...]. האתוס מוגדר כרוח האופיינית, הנעימה הרווחת של הרגש, של אנשים או של קהילה [...] אנו מגדירים אתוס של עיר כמערכת של ערכים והשקפות שמקבלים בדרך כלל הכרה מצד האנשים המתגוררים בעיר [התרגום שלי].<sup>100</sup>

לדבריהם של בל ודה-שליט, אמנם לא כל הערים פועלות כך, אבל מדובר באידאל שיש לשאוף אליו, וערים יכולות וצריכות להתנהל כך כחלק מההכרה בשונות האנושית ובערכה. לדעת הכותבים, כל עוד ערים, ושאר ישויות חברתיות ופוליטיות, מכבדות זכויות אדם מינימליות וצרכים בסיסיים, יש הצדקה חזקה לכבד אתוס המשקף ערכים ייחודיים של פרטים ומאפשר שונות ופלורליזם.<sup>101</sup> או כפי שמציג זאת בן איליא:

אין בדגש הקהילתי-מקומי כדי להניח שתפיסה זו של שלטון מקומי מבוססת על ראייה תמימה (אידיאליסטית) של קהילה מקומית. נהפוך הוא, היא מכירה בשונות פנימית, בקיומם של אינטרסים שונים וערכים לאו דווקא משותפים [...] היא מעצימה

100 BELL & DE-SHALIT, לעיל ה"ש 49, בעמ' 2:

Clearly, some cities do express and prioritize different social and political values: what we can call an "ethos" or "spirit" of a city [...] ethos is defined as the characteristic spirit, the prevalent tone of sentiment, of a people or community [...] we define a city's ethos as a set of values and outlooks that are generally acknowledged by people living in the city.

101 שם, בעמ' 6-7. עם זאת הכותבים מבהירים כי אינם חושבים שהכול צריכים לחבור לאיזשהו אתוס. יש פרטים שיעדיפו לחיות באנונימיות בסביבתם. אין הכרח גם שאדם יהיה חייב להזדהות עם אתוס אחד, אפשר להרגיש שייך לערים ולאתוסים שונים בו זמנית. שם, בעמ' 7-8.



את הממד הפוליטי (לא בהכרח מפלגתי) של השלטון המקומי ורואה בו את המסגרת המאפשרת ליבון של סוגיות מקומיות וזירה להכרעתן המוסמכת.<sup>102</sup>

#### 4. הרשות המקומית: זירה לחדשנות ולהובלת שינויים

לעתים קרובות הרשות המקומית היא זירה לחדשנות, ליזמות ולהובלת שינויים חברתיים.<sup>103</sup> כספק חיוני של מגוון שירותים הכרחיים לחייו ולרווחתו של הפרט, הממשל המקומי מזהה פעמים רבות אתגרים חברתיים וכלכליים חדשים עוד בטרם הגיעו למודעות הלאומית.<sup>104</sup> הספרות המקצועית מציינת את הנכונות ההולכת וגוברת של השלטון המקומי לאמץ מדיניות חדשנית הנוגעת לבריאות, ביטחון, זכויות אדם, שוויון ורווחה סוציאלית.<sup>105</sup>

בתחומים לא מעטים הצליח הממשל המקומי לחוקק חוקים ולפעול במקומות שהממשל המדינתי נכשל בהם, או שלא היה מסוגל לפעול עקב חוסר יכולתו לקבל החלטות בתוך ריבוי האינטרסים של ציבור בוחריו.<sup>106</sup> כך למשל, ערים בישראל חוקקו חוקי עזר בניסיון לשנות את הסטטוס קוו השנוי במחלוקת בענייני דת ומדינה;<sup>107</sup> השלטון המקומי בארצות הברית קבע הסדרים חוקיים בסוגיות מורכבות ושנויות במחלוקת ברמה המיקרו-מקומית, בהן לגליזציה של סמים קלים,<sup>108</sup> נישואים חד-מיניים והתמודדות עם הגירה לא חוקית.<sup>109</sup> הספרות

- 102 בן אליא מדיניות ביזור דיפרנציאלית, לעיל ה"ש 66, בעמ' 22.
- 103 David L. Imbroscio, *Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime*, 103 *Theory*, 25 (3) J. Urb. Aff. 271–284 (2003). המאמר מרחיב את הדיון בפוטנציאל היזמי של השלטון המקומי.
- 104 ראו אצל Blank, לעיל ה"ש 89, בעמ' 25.
- 105 ראו למשל Richard Briffault, *Home Rule for the Twenty-first Century*, 36 (2) Urb. Law. 253–272 (2004).
- 106 BELL & DE-SHALIT, לעיל ה"ש 49, בעמ' 6–7, טוענים כי לעתים ערים יכולות להשיג מטרות מוסריות רצויות שקשה להשיגן ברמת המדינה.
- 107 שלומית צור "עיריית תל אביב אישרה: מרכולים יוכלו לפעול בשבת" גלובס 3.3.2014. להרחבה ראו גם מורן נגיד "פרשת המרכולים: סמכותה של הרשות המקומית לקבוע את צביון העיר", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.7.2013.
- 108 סוזאן קרייג וג'סי מקינלי "גל הקנביס בארצות הברית: מושל ניו יורק מקדם לגליזציה של מריחואנה רפואית" הארץ 5.1.2014 (ניו יורק טיימס).
- 109 יותר מ-100 ערים ומחוזות בארצות הברית אימצו, או שקלו לאמץ, חוקי מטרה בעניין

דנה בהרחבה גם בחלקו של השלטון המקומי בהובלת רפורמות "ירוקות" שהושגו בשיתוף פעולה הדוק של ארגונים סביבתיים עם הממשל המקומי ותושביו.<sup>110</sup> תכנית הפעולה הבינלאומית להשגת פיתוח בר קיימא במאה העשרים ואחת שגובשה בוועידת ריו (Agenda 21; 1992) הכירה בתפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות בעיצוב סדר יום סביבתי חדש וזיהתה עדיפות ברורה של השלטון המקומי ביישום מטרותיו על סמך ההכרה בקרבתו לתושבים המקומיים.<sup>111</sup> מאות רשויות מקומיות ברחבי העולם יזמו והפעילו תכניות שונות לקידום פיתוח בר קיימא. בישראל, למשל, יזמו 18 ערים גדולות ובינוניות מהלך שהממשל המרכזי לא קידם אותו, וב־2008 חתמו על אמנת פורום ה־15 להפחתת זיהום האוויר ולהגנת האקלים.<sup>112</sup> בארצות הברית אימצה העיר סן פרנסיסקו את המלצות פרוטוקול קיוטו בנוגע להפחתה של פליטת פחמן דו־חמצני, ו־130 ערים אחרות הלכו בעקבותיה; את ההמלצות הללו סירב הממשל הפדרלי האמריקני לאמץ. הממשל המקומי מסוגל אפוא לפתור ברמה המיקרו־מקומית סוגיות לאומיות שנויות במחלוקת, ותחום ההגירה הוא כאמור דוגמה מאלפת לדרך שבה ערים בארצות הברית אימצו מדיניות הפוכה לחלוטין מזו של הממשל הפדרלי. נוסף על כך, הממשל המקומי יכול להגיב בזריזות ובמדויק יותר לאתגרים חדשים ולמצוא פתרונות זמניים, ואולי אפילו קבועים, לבעיות חברתיות חדשות. רשויות מקומיות רבות ומגוונות שגודלן קטן ואוכלוסייתן מועטה, המאופיינות בקרבה ובנגישות גדולות יחסית לציבור בוחריהן, הן כר נוח לקידום מדיניות חדשנית ולבחינת

---

הגירה לא חוקית בתוך תחומיהן, בכלל זה הטלת קנסות וביטול רישיונות עסק של בתי עסק המעסיקים שוהים לא חוקיים. בה בעת אימצו ערים אחרות בארצות הברית מדיניות מקדמת הגירה, שעשתה את גבולות העיר לבטוחים למהגרים לא חוקיים. רוב הרפורמות הוכשלו בפסיקת בתי המשפט על יסוד טענת זכות הקדימה של המדינה. ראו Parlow, לעיל ה"ש 65, בעמ' 111-112.

110 Mary H. Ward, *Green Arguments for Local Democracy*, בתוך: King & Stoker, לעיל ה"ש 81, בעמ' 157.

111 ראו פרק 28 למסמך "אג'נדה 21 והצהרת ריו: רקע תקציר והיבטים ישראלים", באתר המשרד לאיכות הסביבה.

112 ערי פורום ה־15, פורום הערים העצמאיות ושלוש עיריות גדולות נוספות: ירושלים, אשקלון ובת ים. האמנה אינה אלא גרסה ישראלית מקומית לאמנה הבינלאומית של ארגון ICLEI להגנת האקלים. ראו את אתר האינטרנט של הפורום, שבו מוצהר כי החתימה על האמנה נעשתה מתוך אמונה שהערים יכולות להוביל שינוי ולהיות גורם מכריע בהתמודדות עם המצב.

ערכה, גם משום שהמתח החברתי בנוגע להסדר מקומי נמוך יותר משהוא ברמה הלאומית. הרשות המקומית משמשת מעין מעבדת ניסוי לבחינת מדיניות חברתית וכלכלית: הצלחה תתורגם לרמה הלאומית ותיושם בה, וכישלון הנושא עלות ונזקים קטנים יחסית למדיניות הלאומית – ייבחן מחדש.<sup>113</sup>

השלטון המקומי נתפס כמוסד פוליטי נגיש ופתוח להשפעה, שמסגרותיו שימשו לא אחת בסיס להובלת שינויים חברתיים חשובים.<sup>114</sup> כך נעשתה הפוליטיקה המקומית לזירה הכרחית לקידום מהלכיה של תנועת הפמיניזם ולהעצמת נשים.<sup>115</sup> גם בישראל צמחה והתבססה התנועה הפמיניסטית במישור המקומי, ומאבקן של נשות היישוב העברי לזכות בחירה החל בראשון לציון ובהדרגה הורחב גם לשאר המושבות.<sup>116</sup>

הפוליטיקה המקומית מתפקדת גם ככלי להצמחת מנהיגות פוליטית, שפעמים רבות מצליחה לפלס את דרכה למישור הלאומי; בישראל, למשל, היא נעשתה לקו החזית להשתלבות בפוליטיקה הלאומית.<sup>117</sup> היא אינה רק חלופה

- 113 Briffault, לעיל ה"ש 58. כן ראו את מאמרו של Parlow, לעיל ה"ש 65, שבו דן הכותב בתרומתו של הממשל המקומי לערכי הפדרליזם וקורא להכיר בממשל זה כפורום נאות לבחינת הצלחתה או כישלונה של מדיניות. הוא מציע את "דוקטרינת הכוחות המקבילים" (The concurrent power doctrine), המאפשרת חדשנות בחקיקה המקומית ובתוך כך משאירה עניינים מסוימים מחוץ לתחומה.
- 114 Richard Schragger, *Cities as Constitutional Actors: The Case of Same-Sex Marriage*, 21 J.L. & Pol'y 147 (2005)
- 115 Anne Phillips, *Feminism and the Attractions of the Local*, בתוך: King & Stoker, לעיל ה"ש 81, בעמ' 129. כן ראו ג'קי חורי "הבחירות ברשויות הערביות: הנשים עוברות קדימה" הארץ 2.10.2103; "לראשונה: מפלגת אמהות חרדיות באלעד" ynet 29.9.2013.
- 116 בשנת 1919, לאחר מאבק שבראשו עמדו נחמה פוחצ'בסקי (איכרה), הסופרת העבריייה הראשונה ופעילת ציבור) ועדינה כהנסקי (נציגת אנשי העלייה השנייה), קיבלו הנשים זכות בחירה לאספה הכללית של המושבה, ובבחירות שנערכו בט"ו בכסלו התר"פ (6 בדצמבר 1919) הן נבחרו להנהגתה. ב־1920 ניתנה זכות בחירה לנשים בבחירות הכלליות לאספת הנבחרים. ראו "זכות בחירה לנשים במושבה", באתר מוזיאון ראשון לציון. ראו גם יעל עצמון "אליטות בתנועה הפמיניסטית" אליטות חדשות בישראל 238 (אליעזר בן־רפאל ויצחק שטרנברג עורכים, מוסד ביאליק, 2007).
- 117 גל נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 92, בעמ' 411; אלעזר וקלכהיים, לעיל ה"ש 47, בעמ' 17: "הן סיפקו את ההזדמנויות הראשונות למעורבות בחיים הפוליטיים בישראל, שלא על בסיס אידיאולוגי, שמשמעותן המעשית היא פריצת הפתח לצעירים, לחובבנים"

זמינה, נוחה ואפשרית יותר ליזמות וליישום מדיניות חדשנית, אלא גם כלי חשוב לשילוב קבוצות חברתיות ולהטמעת תהליכים פוליטיים חדשים, שייתכן שלא היו מתרחשים לעולם במישור הלאומי.

## ג. סיכום

הדיון ביתרונותיה של הדמוקרטיה המקומית ממחיש את חשיבותו של המוסד המקומי לפרט ולדמוקרטיה בכללותה. המוסד המקומי מאופיין בקרבה לציבור בוחריו, ולעניינים המטופלים בו נודעת השפעה ישירה על מרחב החיים של האזרחים. השלטון המקומי מסוגל להעניק לתושביו הזדמנות לבטא את חירותם ולהביא לידי ביטוי את העדפותיהם. הרשות המקומית מאפשרת ביטוי לצרכים קהילתיים ייחודיים ולהגשמת ערכים של סובלנות ורב-תרבותיות בתחומי המרחב הציבורי הלאומי ובמובחן ממנו. שונות וזהות, שייכות ונבדלות, מסורת וחדשנות דרים בו בכפיפה אחת ובשלום. השלטון המקומי הוא נדבך עיקרי ומשלים של הדמוקרטיה הייצוגית המודרנית, והוא נושא אפוא תפקיד מפתח בפיתוחה וטיפוחה של הדמוקרטיה הפעילה "מלמטה".

תכונות ומאפיינים אלו מסבירים את היקפם הנרחב של מהלכים משתפים במישור המקומי דווקא; והם מסבירים את החשיבות שבהשתתפותו של הפרט בתהליכים הפוליטיים המקומיים ומבססים הצדקה מהותית לזיהוי הממשל המקומי כחלופה מועדפת ומתאימה במיוחד להפעלת יוזמות לשיתוף הציבור.

---

פוליטיים ולעולים החדשים מארצות אסיה ואפריקה (או בניהם) בצעדיהם הפוליטיים הראשונים".

## שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי

### א. התשתית הנורמטיבית

בישראל אין הסדר פורמלי כללי המחייב את רשויות השלטון המקומי לשתף את הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות, וחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, הוא החוק היחיד שמכיל הסדר ספציפי לשיתוף הציבור. החוק מטיל על רשויות התכנון והבנייה חובה לספק מידע לציבור כאשר תכנית עיר מופקדת ומספק זכות להתנגדות למי שרואה עצמו נפגע מהתכנית. יש הרואים בו הסדר שלילי שאינו מאפשר מעורבות אמיתית של התושבים בתהליכי התכנון,<sup>118</sup> ואחרים טוענים כי הציבור מנצל אותו היטב ומוצאים בו עוצמות לא מעטות: פרקי זמן ארוכים להגשת התנגדויות, חובת הנמקה – רשויות התכנון מחויבות לנמק את דחיית ההתנגדות ולשלוח את הנימוקים למגישה – וקשר ישיר בין המתנגדים למקבלי ההחלטות, המושג באמצעות שמיעה ישירה של המתנגדים אצל הרשויות עצמן.<sup>119</sup>

באפריל 2012 החליטה ממשלת ישראל להצטרף ליוזמה הבינלאומית לממשל פתוח (Open Government Partnership) ולקדם מדיניות זו על בסיס עקרונות השקיפות והדיווחיות, האחריותיות ושיתוף הציבור.<sup>120</sup> על פי נוסח החלטת הממשלה, התחייבה ישראל "לפעול לגיבוש מדיניות בנוגע לשיתוף ציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בעבודת הממשלה, במטרה לתרום לתהליכי קבלת ההחלטות, לשפר את ביצוע מדיניות הממשלה ולחזק את אמון הציבור במערכות הממשל".<sup>121</sup>

118 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 35-36.

119 דפנה כרמון ורחל אלטרמן התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התיכנון בחוק ובפועל (מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור, 2011).

120 החלטה 4515 של הממשלה ה-32: "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי הפורום הישראלי לממשל פתוח", מיום 1.4.2012. ראו גם ממשלת ישראל שותפות ממשל פתוח: דוח עמידה ביעדי תכנית הפעולה 2012-2013, אוקטובר 2013 (להלן: דוח ממשלת ישראל).

121 מתוקף ההחלטה הוקם "הפורום הישראלי לממשל פתוח", גוף מייעץ להשגת היעדים החברתיים והכלכליים הנגזרים מעקרונות הממשל הפתוח. תפקידו של הפורום

החלטת הממשלה אינה עוסקת ברשויות המקומיות, ובפועל היא חלה על משרדי הממשלה בלבד. ואולם בהחלטת ממשלה קודמת, העוסקת ב"חיוזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה",<sup>122</sup> הוטל על משרד ראש הממשלה, בתיאום השר המופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור,<sup>123</sup> לגבש מדיניות וכלים מסייעים בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומי עבודתם של משרדי הממשלה. ייתכן אפוא שמשרדי ממשלה שעל סדר יומם תחומי פעילות הקשורים בשלטון המקומי ופועלו, דוגמת משרדי הפנים, האוצר, החינוך והרווחה, יגבשו מדיניות פורמלית שתחייב רשויות מקומיות לקדם מדיניות של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות ובקביעת מדיניות מקומית.<sup>124</sup>

ואולם שלא כמו בישראל המוקרטיות רבות בעולם קבעו הסדרים רשמיים (בדרגות שונות של מחויבות) המחייבים את השלטון המקומי לעקרונות של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות ובקביעת מדיניות מקומית. בדרום אפריקה, למשל, יש מחויבות חוקתית לשיתוף הציבור בשלטון המקומי ולשיתופו

---

להמליץ לוועדת השרים על דרכים ויוזמות לקידום ממשל פתוח ועל אפשרויות ליישום התשתיות המתאימות וקביעת יעדים לאור ההתפתחויות בזירה הבינלאומית. אחד מתפקידי הפורום הוא "הרחבת שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות וגיבוש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם". ראו ס' 2(2) להחלטת הממשלה 4515, לעיל ה"ש 120.

122 החלטה 4028 של הממשלה ה-32: "חיוזוק יכולת המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה: המשך הדיון", מיום 25.12.2011.

123 ההצטרפות לארגון והאחריות המיניסטריאלית לנושא רוכזו באחריותו של השר לשיפור השירות לציבור דאז, מיכאל איתן, שהניח את התשתית לפעילות הממשלתית בתחום. עם הקמתה של הממשלה ה-34 טרם מונה (במועד כתיבת שורות אלו) גורם שאמון על הנושא ברמה המיניסטריאלית. עם זאת, דוח עמידה ביעדי התכנית שפורסם בשלהי שנת 2013 (לעיל ה"ש 120) מונה רשימת הישגים לא מבוטלים בתחום: הקמת יחידת מטה מרכזית לשיפור השירות הממשלתי לציבור, הקמת יחידת מערכת מידע מרכזית, פרויקט קטלוג מקוון של שירותי הממשלה ופיתוח תשתיות טכנולוגיות מתקדמות לאספקת שירותי ממשלה והפעלת הליכי היוועצות ייעודיים ברמות שונות של שיתוף ועם מגזרים שונים ועוד.

124 נכון להיום זוהי השערה בלבד. עם זאת אני סבורה כי החלת הוראות החלטת הממשלה על השלטון המקומי מתבקשת והכרחית לנוכח מטרות היוזמה, לנוכח מה שקורה בזירה הבינלאומית ולאור העקרונות שממשלת ישראל התחייבה אליהם.

בכלל.<sup>125</sup> חוקת המדינה קובעת חובה להנהיג מהלכים לשיתוף הציבור בכל רמה של חקיקה,<sup>126</sup> וחוקי השלטון המקומי קובעים דרישות מחייבות להשתתפות הציבור במגוון רחב של נושאים, בכלל זה בתהליכי חקיקה.<sup>127</sup> לאמיתו של דבר, הרשויות המקומיות נדרשות לקדם את מעורבותם של קהילות וארגונים קהילתיים בכל ענייני השלטון מקומי.

הכלי העיקרי להבטחת מימושה של החובה החוקתית לשיתוף הציבור הוא בית המשפט לחוקה, הנושא בסמכות לאמור את הליכי שיתוף הציבור ולהעריכם וכן לקבוע את מידת התאמתם לדרישות החוק והחוקה. לפיכך בית משפט זה תרם תרומה ניכרת להרחבתו ופיתוחו של העיקרון. כך למשל, בית המשפט קבע את הכלל שככל שהשפעתה האפשרית של חקיקה גדלה, כך גדלה גם מחויבותו של הממשל לוודא כי הציבור המושפע ממנה יקבל הזדמנות של ממש להביע את דעתו בעניין.<sup>128</sup> ואולם באחת מהחלטותיו הבהיר בית המשפט כי אמנם מצופה מהממשל הפרובינציאלי בדרום אפריקה<sup>129</sup> להיות קשוב לצרכים ולרצונות של

- 125 ראו ברוח, ADITI APARAJITA, CHRIS MCCONNACHIE, DEESKSHA SHARMA DHVANI MEHTA, FRANCESCO CARELLI, & KELLY DHURU, A COMPARATIVE SURVEY OF PROCEDURES FOR PUBLIC PARTICIPATION IN THE LAWMAKING PROCESS: REPORT FOR THE NATIONAL CAMPAIGN FOR PEOPLE'S RIGHT TO INFORMATION (2011). יוער כי הדוח הוזמן על ידי The National Campaign for People's Right to Information (NCPRI), גוף וולונטרי של פרטים וארגונים המחויבים לשיפור השקיפות והדיווחיות של הממשל בהודו. הדוח התבקש כמערך של טרום-חקיקה כדי לאפיין כללים הכרחיים למהלכי שיתוף הוגנים ושקופים. גם בשווייץ המערכת הפדרלית המעגנת את הזכות להשתתפות ישירה מופיעה ברוב החוקות הקנטוניות. להרחבה ראו Pascal Bulliard, *Local Government in Switzerland*, בתוך: Steytler, לעיל הערה 64, בעמ' 123.
- 126 S. AFR. CONST., 1996 § 118
- 127 Local Government: Municipal Structures Act, 1998 (Eng.); Local Government: Municipal Systems Act, 2000 (Eng.)
- 128 *Matatiele Municipality v. President of the Republic of South Africa* (2) [2006] ZACC 12, 2007 (1) BCLR 47 (CC); בית המשפט קבע כי אמנם לציבור בכללותו יש זכות להשתתף בתהליך חקיקה, אבל ליחידים או לקבוצות מסוימות יכולה להיות טענה חזקה במיוחד להשתתפות, בהתאם להשפעה האפשרית עליהם של החקיקה המוצעת.
- 129 דרום אפריקה מחולקת מהבחינה המינהלית לתשע פרובינציות. מדובר בחלוקת ביניים בין הרפובליקה לרשות המקומית.

התושבים ולערב את הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות, אבל לא חלה עליו חובה חוקתית לאמץ על כורחו את עמדותיהם.<sup>130</sup>

איטליה, המכירה במעמדו החוקתי של השלטון המקומי ומעניקה לו מידת אוטונומיה גדולה,<sup>131</sup> מאפשרת לכל עירייה ומחוז לאמץ הסדרים חוקיים משלהם. תוכנם של ההסדרים החוקיים המקומיים מוגדר בקווים כלליים בחוק המדינה, מתוך הבחנה בין תוכן מחייב ובין תוכן הנתון לבחירה. שיתוף הציבור נתפס כנושא מחייב, ולפיכך המחוקק המדינתי הטיל על הרשויות המקומיות את החובה לקבוע הוראות בדבר קיומם של מוסדות לשיתוף הציבור בכל תחומי פועלן. כל רשות מקומית אימצה הסדרים משלה כדי לטפח ולעודד השתתפות קולקטיבית וישירה של התושבים המקומיים, והתחום מאופיין במגוון רב של שיטות פופולריות לשיתוף הציבור ולהצבעה.<sup>132</sup>

לבריטניה יש מסורת ארוכת שנים של שיתוף הציבור בתהליכים פוליטיים בשלטון המקומי, ורשויות מקומיות מנהיגות יוזמות לשיתוף הציבור כבר משנות השבעים של המאה העשרים. עם זאת השינוי המהותי שחל בתחום והגידול הניכר בשיעור מהלכי שיתוף הציבור המקומיים ובאיכותם קשורים הדוקות לרפורמה בשלטון המקומי שהנהיגה ממשלת הלייבור ב-1998.<sup>133</sup> במסגרת הרפורמה התקבלה החלטה להשתמש בחדשנות הטמונה בדמוקרטיה ההשתתפותית כדי להגדיל את שיעור ההשתתפות של אזרחים בבחירות המקומיות וכדי להשיב את אומן הציבור במוסדות המקומיים.<sup>134</sup> ברפורמה נקבע אפוא העיקרון שעל הרשויות המקומיות להטמיע מנגנונים לשיתוף הציבור כחלק מהתרבות הניהולית שלהן. תכנית הרפורמה הכירה בחשיבות הדיאלוג עצמו לא פחות

*Merafong Demarcation Forum v. President of the Republic of South Africa* [2008] 130 10ZACC, 2008 (5) SA 171 (CC)

מעמדו האוטונומי של השלטון המקומי מעוגן בחוקה: The Constitution of The Italian Republic. רפורמה חוקתית משנת 2001 העניקה לשלטון המקומי תפקיד חוקתי מרכזי, על יסוד ההכרה בחשיבותו כמוסד הקרוב ביותר לאזרחים.

132 Paola Bilancia, *The Normative Autonomy of Local Government in Italy*, בתוך: Steytler, לעיל הערה 64, בעמ' 169-181.

133 DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, MODERN LOCAL GOVERNMENT: IN TOUCH WITH THE PEOPLE, 1998, Cm. 4014

134 פתרונות נוספים שהוצעו להגדלת שיעורי ההצבעה היו הצבעה אלקטרונית ובחירות תכופות יותר.



מיעילותו הכלכלית של המהלך – השותפות הפכה לערך בפני עצמו, והעצמת השתתפות הציבור נתפסה כרכיב הכרחי להבראת הדמוקרטיה המקומית.<sup>135</sup> עיקר השינוי שהרפורמה ביקשה להנהיג הוא ביסוס הלגיטימיות השלטונית של הרשויות המקומיות הנבחרות בעזרת הליכי שיתוף הציבור. לעומת רפורמות קודמות שהונהגו, ההשתתפות נעשתה חלק מסדר יום פוליטי מפורש שעניינו חידוש פני הדמוקרטיה המקומית בהשגת מעורבות נרחבת ותכופה יותר של אזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות. כפועל יוצא חויבו הרשויות המקומיות לעבוד בשותפות עם הקהילה המקומית כדי להבטיח את האמון והרווחה של קהילותיהן. כל רשות מקומית נדרשה להקים "שותפות אסטרטגית מקומית" עם המגזר הציבורי ועם המגזר הפרטי ולבחון את השירותים שהיא מספקת בהתייעצות אתם.<sup>136</sup>

על מנת להבטיח את יישומה של הרפורמה ננקטה גישה של מקלות וגזרים: רשויות מקומיות שיפעילו יוזמות שיתוף טובות, במובן של דיאלוג עם הקהילה המקומית והקשבה לצרכיה, הן יזכו בתמורה כספית מהממשל המרכזי, ולא – הן לא יקבלו כל תמיכה.<sup>137</sup> אמנם המנגנון הספציפי לשיתוף הציבור לא פורט, אבל ההכרה ביישומם של מהלכי שיתוף משמעותיים קיבל ביטוי מפורש. בייחוד הושם דגש על מנגנונים להכללת קהלים מודרים חברתית.<sup>138</sup>

בחסות הרפורמה הופעלו יוזמות לשיתוף הציבור במגוון נושאים מקומיים, בהם התחדשות עירונית, חינוך, ילדים ונוער, שירותי קהילה, בטיחות, תעסוקה, קיימות סביבתית ושירותי בריאות.<sup>139</sup> היוזמות למיניהן שילבו צורות השתתפות

135 Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 248–249, טוען כי קודם לרפורמה העריכו יוזמות לשיתוף הציבור כמונחים של יעילות כלכלית בלבד. בבסיס הרפורמה של ראש ממשלת בריטניה טוני בלייר עמד הרצון לשנות את המציאות של אדישות הולכת וגדלה אצל העם האנגלי ומשבר האמון שלו בממשל. המטרה שהוגדרה הייתה לשפר את כושרה של המערכת הממשלתית להגיב טוב יותר לדרישות הציבור. שיתוף הציבור נתפס כחיוני לבניית הלגיטימציה של הרשויות המקומיות.

136 לדוגמה, הרשויות המקומיות נדרשות על פי Local Government Act, 2000, c.22 (Eng.) להתייעץ עם האזרחים בנוגע להסדרים מקומיים חדשים ויוזמות אסטרטגיות חדשות שמטרתם לקדם את רווחת הקהילה.

137 Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 248.

138 שם, בעמ' 249.

139 ראו Lowndes & Sullivan, לעיל ה"ש 54.

מודרניות ומסורתיות – משאלי עם, פנלים של אזרחים וקבוצות מיקוד הופעלו בד בבד עם מערכי תלונות הציבור ושאלוני שביעות רצון; השתתפות הציבור במועצות העירייה ומפגשים ציבוריים המוניים דרו בכפיפה אחת עם שיטות שיתוף ששמו במרכז ההליך את נקודת המבט של היחיד; ושיטות שיתוף הדורשות מעורבות אינטנסיבית של משתתפים, כגון חבר מושבעים ופנלים של אזרחים, הופעלו בשילוב שיטות הדורשות מידת מעורבות מזערית, כגון סקרי דעת קהל ושאלונים.<sup>140</sup>

גם האיחוד האירופי ביקש להגדיל את מעורבות האזרחים בדיונים על עתידה של אירופה בעזרת הליכי שיתוף הציבור. מוסדות האיחוד האירופי קידמו מהלכים רחבי היקף לשיתוף הציבור במסגרת תכנית D לדמוקרטיה (Plan-D for Democracy). התכנית נועדה לקדם דיאלוג דו-סטרי בין מוסדות ובין אזרחי האיחוד האירופי בשימוש בדרכים חדשניות ומגוונות לשיתוף האזרחים.<sup>141</sup> התכנית שילבה בין דפוסי השתתפות ישירה באמצעות מפגשים ודיונים פנים אל פנים בוועדות הייצוגיות ובמרכזים ברחבי אירופה, ובין דפוסי השתתפות וירטואליים באמצעות הפעלת אתרים אינטראקטיביים ואירועי מעמט (דייביטינג) אינטרנטיים.

## ב. שיתוף הציבור בשלטון המקומי: סיפור הצלחה או כישלון?

מחקרים ביקשו לבחון בפועל את הטעונונים העומדים בבסיס עקרון שיתוף הציבור, והמסקנות בעניין הצלחת יישומו אינן חד-משמעיות. סקירת הספרות המחקרית מלמדת על עוצמות משמעותיות אך גם על נקודות תורפה ופער בין הדיון הנורמטיבי, הנוגע למידת איכותו של ההליך המשתף, ובין מידת השפעתו למעשה. ארון בהצלחות ובכישלונות על בסיס הניסיון המעשי לשיתוף הציבור במישור המקומי ואנסה לאפיין את נקודות התורפה והעוצמות של יוזמות אלו.

140 Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 246-249.

141 *The Commission's Contribution to the Period of Reflection and Beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM 494 final (Oct. 13, 2005). (להלן: Plan-D).

## 1. שיתוף הציבור: העוצמות

(א) חיזוק הדמוקרטיה המקומית, הגדלת ההשתתפות והעצמת האזרחים

היתרונות המזוהים בדרך כלל עם עקרון שיתוף הציבור נוגעים להשפעות החיוביות של המהלכים לשיתוף הציבור על חיזוק הדמוקרטיה המקומית והעמקתה. מחקר ממושך ובהיקף רחב במיוחד שנערך בערים גדולות בברזיל ב-20 השנים האחרונות בחן תהליכי תקצוב משתפים (budgeting participatory) והעריך אותם. כלל ממצאיו של המחקר העלו כי שיתוף הציבור הוא כלי רב עוצמה לשיפור איכותה של הדמוקרטיה, לחיזוק פרקטיקות של השתתפות פוליטית ולהעצמת אזרחים.<sup>142</sup>

סקר שהזמינה ממשלת בריטניה בשנים הסמוכות להפעלת הרפורמה שחרתה על דגלה את עקרון שיתוף הציבור בשלטון המקומי הדגים עלייה ניכרת בהשתתפות שאינה בחירות (הסקר בחן את השנים 1998 ו-2001). ההערכה היא ש-14 מיליון אנשים השתתפו ביוזמות הללו בשנת 2001 ושכל רשות מקומית הפעילה בממוצע כ-10.5 יוזמות שיתוף שונות.<sup>143</sup>

תכנית D לשיתוף הציבור שהונהגה באיחוד האירופי הוכיחה במידה רבה את יעילותה ומעשיותה.<sup>144</sup> ההשתתפות האזרחית האינטנסיבית במפגשי פנים אל פנים אישרה את חשיבות הקשר האישי והמפגש האנושי. המפגשים הצליחו לפתח שיח משמעותי וסיפקו למשתתפים חוויה אנושית ופוליטית חשובה.<sup>145</sup> קרוב ל-40,000 אנשים השתתפו באופן ישיר במיזמים של התכנית, וההערכה היא שמאות אלפים השתתפו בהם באמצעות האינטרנט. על פי מחקרים, שיתוף הציבור גם מסייע להגברת השקיפות, האחריות והדיווחיות של הממשל לאזרחיו.<sup>146</sup>

Michael Touchton & Brian Wampler, *Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions*, 47 (10) COMPARATIVE POLITICAL STUDIES 1442–1469 (September 2014)

ראו Lowndes & Sullivan, *לעיל* ה"ש 54.

ראו Plan-D, *לעיל* ה"ש 141.

שם, בעמ' 4–5. בלא זיקה לדעתם על מוסדות האיחוד האירופי הראו המשתתפים מעורבות רבה במהלכי ההיוועצות, ובסופו של התהליך היו להוטים לקבל משוב ממקבלי ההחלטות בעניין השתתפותם.

John Gaventa, *Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, 40 (12) WORLD DEV. 146

(ב) שיפור תהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות

מחקר שבחן מהלכים של שיתוף הציבור ברשויות מקומיות בשבע מדינות מצא כי למהלכים אלו יש השפעה חיובית על תהליכי קבלת ההחלטות של הממשל, והם אף יכולים להביא לעיצוב מדיניות על ידי שינוי בסדרי העדיפות ובתכניות קיימות.<sup>147</sup> המחקר מביא דוגמה למהלך של שיתוף הציבור בוועדות תקציב עירוניות כברזיל. בדיוני הוועדות משתתפים נציגים של החברה האזרחית מכל אזורי העיר, ותפקידם להציג את הבעיות באזורים השונים ולקבל החלטה משותפת בנוגע לסדרי העדיפות התקציביים. ההלך השיתופי הצליח להביא לקבלת החלטות ייצוגית המשקפת נאמנה את רצון התושבים המקומיים. בעקבות השתתפותם של נציגי החברה האזרחית הוחלט, למשל, לדחות את התכנית לחידוש הפארק העירוני ולהשתמש בתקציב לטובת הרחבת בית החולים המקומי. השתתפות הציבור בהליך קבלת ההחלטות שינתה תכנית ממשלתית לפי הבנת הציבור בעניין הצורך האמיתי שלו ורצונו שבניין בית החולים יושלם קודם לפיתוח הפארק.<sup>148</sup> במחקר מובאת גם עדותו של מנהל רשות מקומית בדרום אפריקה המתאר כיצד המגע שלו עם הציבור שהוא משרת נעשה לכלי הכרחי בשבילו להבנה נכונה של המציאות המקומית. לדבריו, כדי להבין את צורכי הציבור ואת רצונו האמיתי, על נציג הציבור לבטל את נקודת מבטו האישית, אפילו היא נוחה לו; עליו להתבונן בדברים מנקודת המבט של הציבור.

---

Ank Michels, 2399–2410; וראו גם Gaventa & Barrett, *לעיל* ה"ש 6, בעמ' 47. Ank Michels & Laurens De Graaf, *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*, 36 (4) LOCAL GOV. STUD. 477–491 (2010); INT'L ASS'N FOR PUB. PARTICIPATION, *PAINTING THE LANDSCAPE: A CROSS-CULTURAL EXPLORATION OF PUBLIC-GOVERNMENT DECISION-MAKING* 12–13 (2009) (להלן: *EXPLORATION*). יוער כי המחקר נעשה על ידי גוף המחזיק בסדר יום ברור לקידום מהלכים לשיתוף הציבור כאמצעי לשפר את הממשל. לעומתו, ראו מחקר שטוען כי לא הצליח לבסס קשר סיבתי ישיר בין השתתפות ובין חיזוק האחריות של הממשל: ALINA ROCHA MENOCAL & BHAVNA SHARMA, *JOINT EVALUATION OF CITIZENS' VOICE AND ACCOUNTABILITY: SYNTHESIS REPORT* (UK Department for International Development, 2008)

147 *A CROSS-CULTURAL EXPLORATION*, לעיל ה"ש 146.

148 שם, בעמ' 6.

נקודת המבט הזאת יכולה לבוא לידי ביטוי רק כאשר אנשי ציבור נפגשים עם קהילות מקומיות ומעורבים אותן בתהליכי קבלת ההחלטות.<sup>149</sup> מהלכים לשיתוף הציבור יכולים אפוא לשנות את נקודת ההסתכלות של מקבלי ההחלטות ובכך להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות. במובן זה המהלכים עשויים לשמש גם מנגנון התראה מוקדם מפני כישלון מדיניות ובכך למזער סיכונים ולשפר תהליכים.<sup>150</sup>

מהלכי שיתוף מהותיים, הכרוכים בביזור סמכויות רב למשתתפים, עשויים להתגלות כבעלי השפעה חיובית על תהליכי עיצוב מדיניות. מחקרים שבחנו יוזמות לשיתוף הורים בתהליכי תכנון החינוך בבתי הספר מצאו כי מעורבות של ההורים הצליחה לחולל תמורה חיובית ניכרת בבתי הספר ובמערכות הלימודים. השתתפות ההורים הפכה את בתי ספר לפתוחים וקשובים יותר ואת מערכות הלימודים לפלורליסטיות ודמוקרטיות יותר.<sup>151</sup>

למעשה, מהלכים משתפים עשויים לשפר את איכות תהליכי קבלת ההחלטות מעצם היותם ייצוגיים ושוויוניים יותר. לטענת מחקר רחב היקף, יש מתאם חיובי בין הליכי שיתוף הציבור ובין השגת שוויון בתהליכים פוליטיים ושיפור התנאים החומריים המשפיעים על קבוצות חברתיות עניות. לדעת החוקרים, שיתוף הציבור תורם תרומה חיובית להגשמת עקרונות של צדק חברתי, להשגת שוויון במתן שירותים מקומיים ולהגדלת רווחת התושבים.<sup>152</sup>

עוד מצא המחקר עדויות חזקות לקשר שבין מהלכי שיתוף הציבור ובין שיפור הפעילות של הממשל. לטענת החוקרים, עיריות שהפעילו תכניות ממשל משתפות הצליחו להשיג תוצאות כלכליות וחברתיות טובות יותר מעיריות שלא אימצו תכניות מסוג זה.<sup>153</sup>

מהלכים לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות מועילים גם לחיזוק הלגיטימציה של החלטות שלטוניות. יכולתו של הציבור להשתתף בתהליכי קבלת החלטות המשפיעות על חייו משפרת את הרגשתו כלפי הממשל ומשפיעה על יכולת ההזדהות שלו עם התהליך ועם תוצריו. לדוגמה, מחקר

149 שם, בעמ' 11.

150 שם, בעמ' 10.

151 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 70.

152 Touchton & Wampler, לעיל ה"ש 142, בעמ' 22.

153 שם.

שבחן יוזמות שיתוף שאומצו ככלי לשיפור ניהול ביצועים בהתמודדות עם בעיות של משאבים מוגבלים ושל אספקת שירותים לא שוויונית, מצא כי יוזמות שיתוף שהעמידו את התושב במרכז תהליך קבלת ההחלטות הצליחו ליצור תכניות מוצלחות במיוחד למתן שירותים, והן הופעלו במגוון תחומים עירוניים וזכו לתמיכה ציבורית רחבה.<sup>154</sup>

מהלכים משתפים לעיצוב מוצר, שירות ציבורי או מדיניות מאפשרים מפגש של הרשויות עם צורכיהם האמיתיים של התושבים. הם גם מביאים לידי קבלת החלטות המערבת היבטים שלא בהכרח היו באים לידי ביטוי בקבלת החלטות מסורתית שנוקטים אנשי הממשל. יוזמות אלו לא רק מיטיבות עם עבודת הרשויות המקומיות ומייעלות אותה אלא גם תורמות לחיזוק מערכת היחסים בין הממשל ובין התושבים ומעצימות את מעורבותם של התושבים בניהול סביבת חייהם.

(ג) כלי יעיל לזיהוי בעיות, למציאת פתרונות חדשניים ולקידום מדיניות חדשה

עבודה משותפת של הממשל עם הציבור נמצאה ככלי יעיל לזיהוי בעיות מורכבות של הסביבה העירונית ולטיפול בבעיות קהילתיות.<sup>155</sup> אזרחים יכולים לזהות ולהגדיר את הבעיות בשטח בצורה מהירה וברורה ולהביאן לידיעת הממשל. רשויות מקומיות רבות מאפשרות אפוא לתושביהן להשתמש בכלים טכנולוגיים עדכניים כדי לדווח על בעיות מקומיות ולהביאן לידיעת הרשות במהירות וביעילות.<sup>156</sup> שיתוף פעולה פורה מבוסס על חוכמת התושבים המקומיים ויכולתם לזהות בעיות מקומיות מתקיים בעיר בייג'ינג. זיהוי מפגעים סביבתיים דורש ידע מוקדם; לפיכך הקימו הרשויות בסיס נתונים המכיל מידע רב על זיהומי אוויר ומים, והמידע אפשר לתושבים לזהות הפרות של חוקים

BRENDA L. LINTON, PUBLIC PARTICIPATION AND LOCAL GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF FOUR U.S. MODELS (RTI INT'L, 1998) 154

A CROSS-CULTURAL EXPLORATION, לעיל ה"ש 146, בעמ' 12-13. 155

לדברי Nambisan & Nambisan, לעיל ה"ש 29, הטכנולוגיה מגשרת על הפער שבין זיהוי הבעיה על ידי האזרחים ובין הבאתה לידיעת אנשי הממשל, שהם בעלי היכולת לפתור אותה. האזרחים משתמשים ביישומים מבוססי טכנולוגיה ומערכות תקשורת מקוונות לדיווח על בעיות מקומיות. 156

ירוקים ומפגעים סביבתיים ולהעביר את המידע לטיפול הרשויות.<sup>157</sup> גם בארצות הברית עירבו ערים כמו ויסקונסין ומינסוטה אזרחים בתכניות למניעת זיהום מים. אזרחים מתנדבים שימשו סוכני שטח וביצעו בדיקות איכות למים בשכונותיהם ושלחו את המידע לטיפולן של הרשויות.<sup>158</sup>

מה שנדמה כמעשה טכני מסייע ביצירת קשרים הדוקים בין האזרחים לרשויות ויוצר תשתית לשיתופי פעולה מהותיים יותר בעתיד. שיתופי הפעולה המתוארים מבוססים על אמון הדדי בין הרשויות ובין התושבים, ובעזרתם התושבים מתפקדים כסוכנים ישירים לשינוי סביבת חייהם, והרשויות משתמשות בידע האזרחי כדי לשפר ולייעל את תהליכי העבודה שלהן לשביעות רצון התושבים.

מהלכים נפוצים נוספים משתמשים בידע של התושבים ובתמיכתם לקידום מדיניות. כך למשל, עצומות אינטרנטיות (e-petitions) התגלו ככלי בעל השפעה שבאמצעותו הממשל יכול להציג לאזרחיו רפורמות חדשות או הצעות לשינוי במדיניות הקיימת. העצומה מועלית לאתר האינטרנט של הרשות המקומית, ואם היא צוברת שיעור מוגדר מראש של תומכים, הממשל מאמץ את ההצעה.<sup>159</sup> מהלך משתף אחר המדגים היטב את תרומתה של השתתפות התושבים לעיצוב מדיניות חדשנית אומץ בעיר ברמינגהם שבאנגליה. העיר הנהיגה תחרות נושאת פרסים לעיצוב פני העיר ולשינויה וקראה לתושבים המקומיים להעלות רעיונות לשרדוג העיר. הרעיון הזוכה של תושב מקומי היה לבנות קומפלקס רב-תכליתי, הכולל מרכז מדיה חברתית, תאטרון, מרכז מחשבים ובית קפה, במקום מגרש החניה המקומי.<sup>160</sup> העיר גוטנברג שבשוודיה, למשל, נקטה גישה חדשנית להגדלת מעורבות התושבים המקומיים בעיצוב פני העיר. העיר פיתחה מפת תלת-ממד אינטראקטיבית המבוססת על צילומי MinStad – Google Earth (“העיר שלי”), והתושבים המקומיים הוזמנו להשתמש בפלטפורמה המקוונת כדי להציע רעיונות לשינוי פני העיר במגוון קטגוריות, בכלל זה תחבורה, ספורט, רכיבה על אופניים, קניות ותרבות. האתר קורא לתושבים המקומיים להשתתף

157 שם, בעמ' 21.

158 שם, בעמ' 21-22.

159 שם, בעמ' 19-20.

160 שם, בעמ' 29-30.

ממש בעיצוב פני העיר באמצעות העלאת רעיונות על פי האינטרסים, הצרכים והחלומות שלהם.

התהליכים שתוארו מדגימים כיצד נעשו התושבים המקומיים לשותפים ישירים בעיצוב השירותים העירוניים ולהכתבת הצביון של סביבת חייהם.

(ד) חיזוק מערכת היחסים בין הממשל והאזרחים

ספרות המחקר מכירה בחשיבות של השתתפות האזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות וביכולתה להשפיע רבות על שביעות רצונם.<sup>161</sup> מהלכים לשיתוף הציבור עשויים להשפיע על מערכת היחסים השוררת בין הממשל לאזרחים ולשפרה. כך למשל, המחקר מביא עדות של תושב שלקח חלק בהליך לשיתוף הציבור בשוודיה. הוא הסביר כי ההשתתפות מיתנה את הרגשות הקשים של התושבים כלפי הממשל והביאה אותם להזדהות עם מהלכיו: "אנחנו עובדים יחד כדי לקיים מערכת יחסים טובה עם הרשות [...] הרשות המקומית היא כולנו. זה לא שאנחנו כאן למטה והם שם למעלה".<sup>162</sup>

סיפור הצלחה נוסף שהמחקר מביא התקיים באחד המחוזות בקנדה. בעקבות הרעה באיכות השירותים המוענקים לנוער בעקבות קיצוצים בתקציב הגו מקבלי ההחלטות במחוז מהלך שיתוף שתכליתו לקרב בין הממסד ובין הציבור. המהלך נקרא "פרויקט שאלות פתוחות", ובמסגרתו נשלחו רכזי הנוער במחוז לתשאל את הנוער עצמו בנוגע להעדפותיו. המהלך הניב תוצאות משמעותיות ביותר לא רק משום שהביא לקבלת החלטות מייצגת יותר, אלא בעיקר בשל תרומתו לחיזוק הקשר בין הממשל ובין בני נוער צעירים וארגונים בקהילה.<sup>163</sup> שיתוף הציבור משפר אפוא את יחסי הקרבה בין הציבור לנציגיו הנבחרים ובכך גם מחזק את הלגיטימציה השלטונית ואת התקינות של פעילות הממשל.<sup>164</sup>

Eran Vigoda, *Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling (SEM) of the Relationship between Public Sector Performance and Citizenship Involvement*, 12 (2) J. PUB. ADMIN. RES. & THEORY (JPART) 241–272 (2002)

A CROSS-CULTURAL EXPLORATION, לעיל ה"ש 146, בעמ' 8–9 (התרגום שלי). 162

שם, בעמ' 12–13. 163

שם. 164



(ה) חיזוק מערכת היחסים בין המשתתפים: הגדלת האמפתיה והסולידריות החברתית

לבד מתרומתם לחיזוק מערכת היחסים עם הממשל, מהלכי שיתוף זהו כבעלי פוטנציאל לחיזוק הקשר וההבנה בין המשתתפים ובין עצמם. חוויית ההשתתפות מעורדת הקשבה למגוון דעות<sup>165</sup> ותורמת להגברת יכולתם של המשתתפים להבין את צורכיהם של המשתתפים האחרים. מהלכי שיתוף עשויים להפגיש יחד אנשים בעלי אינטרסים, השקפות ורעיונות שונים, שאלמלא כן אולי לא היו נפגשים לעולם.<sup>166</sup> במובן זה מהלכים לשיתוף הציבור יכולים לקרב בין קבוצות שונות של אנשים ולחזק את ההבנה והאמפתיה בין המשתתפים לעמיתיהם.<sup>167</sup>

## 2. שיתוף הציבור: נקודות התורפה

לא תמיד מהלכים לשיתוף הציבור נוחלים הצלחה. הספרות המחקרית דנה גם בכישלונות של מהלכים כאלה ומזהה חולשות לא מעטות באופן יישומם.<sup>168</sup>

(א) בעיית הטרמפיסט וחוסר הייצוגיות

אחת הטענות כבדות המשקל המושמעות נגד מהלכים לשיתוף הציבור קשורה ל"בעיית הטרמפיסט" או ל"בעיית הפעולה הקולקטיבית", המערערות את האפקטיביות של התהליך.<sup>169</sup> ההנחה העומדת בבסיס הביקורת היא שהתנהגות רציונלית מביאה לאי-השתתפות, ולפיכך הציבור ייטה שלא להשתתף במהלכים ולהסתמך על השתתפותם של אחרים. בעקבות זאת קבוצות אינטרס עלולות

- 165 Michels & De Graaf, **לעיל** ה"ש 146.
- 166 A CROSS-CULTURAL EXPLORATION, **לעיל** ה"ש 146, בעמ' 8. המפגש חושף את המשתתפים לאינטרסים של משתתפים אחרים ומחזק את ההבנה של צורכי האחר.
- 167 ARBTER ET AL., **לעיל** ה"ש 44.
- 168 להרחבת הדיון בחסרונות המהלכים לשיתוף הציבור ראו אצל Irvin & Stansbury, **לעיל** ה"ש 37.
- 169 Yvonne Rydin & Mark Pennington, *Public Participation and Local Environmental Planning: the Collective Action Problem and the Potential of Social Capital*, 5 (2) LOCAL ENV'T 153-169 (2000). להרחבת הדיון בעיית הטרמפיסט ראו אצל Mancur Olson, *The Logic of Collective Action, Public Groups and The Theory of Groups*, 124 HARV. ECON. STUD. 57-66 (1971).

לנצל לרעה הליכי שיתוף, ובכך להוביל לאי-בהירות ואי-ודאות בדבר יכולתם להביא לקבלת החלטות ייצוגית יותר.

ביקורת מסוג זה מופנית גם נגד איכותם הדמוקרטית של המהלכים. אף שרבות מיוזמות שיתוף הציבור מספקות הזדמנות להשתתפות פוליטית ליחידים או לקבוצות המודעים לזכויותיהם ומסוגלים להביא לידי ביטוי את העדפותיהם, יוזמות אלו אינן עומדות תמיד בפרמטרים הבסיסיים ביותר של שוויון וייצוגיות.<sup>170</sup> דוח שבחן את מהלכי שיתוף הציבור בדרום אפריקה – מהמדינות המובילות בתחום שיתוף הציבור בעולם – זיהה בעיה יסודית בנגישות של קבוצות מוחלשות למהלכים. על פי הדוח, החסמים העיקריים העומדים לפני הקבוצות הללו הם בעיות של נגישות פיזית, מחסומי שפה ובורות ציבורית בעניין ההזדמנויות לשיתוף ומשמעותן.<sup>171</sup>

לעתים קרובות מדי מהלכי שיתוף הציבור מפלים לטובה קבוצות מסוימות בחברה על חשבון קבוצות אחרות. מהלכים כאלה שומטים את הקרקע מתחת לטענה שהליך קבלת החלטות המשתף ציבור עדיף מהליך קבלת החלטות מסורתית שמופעל בידי עובדי ציבור ואנשי מקצוע. מהלכי שיתוף הציבור שאינם מייצגים את כלל האינטרסים הציבוריים הרלוונטיים עלולים להביא לידי קבלת החלטות אינטרסנטית הפוגעת בעקרונות הייצוגיות והשוויון שבשמם הם פועלים.

(ב) היעדר השפעה על איכותה של הדמוקרטיה המקומית ועל תהליכי קבלת ההחלטות

סקירת המחקרים שבחנו את תרומתם האמיתית של המהלכים לשיתוף הציבור לשיפור הדמוקרטיה ולהעצמת התושבים מלמדת על אכזבה גדולה.<sup>172</sup> מחקר שהתבסס על יוזמות לשיתוף הציבור בהליכי תכנון ביקש לבחון את מידת השפעתן על אופן הציבור במוסדות המקומיים.<sup>173</sup> נמצא כי הליכי השיתוף שעתקו מבני כוח קיימים ולא הועילו לשיפור אופן הציבור הן בקרב קבוצות

Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett, & Garry Stoker, *Trends in Public Participation: Part 1 – Local Perspectives*, 79 (1) PUB. ADMIN. 205–222 (2001)

171 *לעיל* ה"ש 125, בעמ' 62–63.

Judith Innes & David E. Booher, *Reframing Public Participation: Strategies for the 21<sup>st</sup> Century*, 5 (4) PLANNING THEORY & PRACTICE 419–436 (2004)

Tracey Bedford, Judy Clark, & Carolyn Harrison, *Limits to New Public Participation* 173

שכבר השתתפו באופן פעיל ביוזמות מקומיות והן בקרב משתתפים חדשים שגויסו להליך. מחקרים אחרים זיהו פער בין הליך ההשתתפות ובין ההחלטות שהתקבלו.<sup>174</sup> כך למשל, מחקר שבדק הליכים משתפים ברשויות מקומיות מצא כי רק בשליש מהן סברו התושבים כי להשתתפות הציבור הייתה השפעה ניכרת על ההחלטות.<sup>175</sup> יותר מזה, תרומתם של ההליכים המשתפים לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות גם היא מוטלת בספק.<sup>176</sup> לפער זה עלולות להיות השפעות שליליות לא רק על אמון המשתתפים בהליך עצמו אלא גם במוסדות הנבחרים.

(ג) חוסר יעילות וסרבול תהליכים

אחת מנקודות התורפה העיקריות הנדונות בספרות נוגעת למידת יעילותם הכלכלית של מהלכי השיתוף ולמידת השפעתם החיובית על תהליכי קביעת מדיניות. הטענה היא ששיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות כרוך בעלויות גבוהות של זמן וכסף, ואילו הצלחתם של המהלכים הללו אינה מובטחת כלל.<sup>177</sup> כך, מחקר שבחן יוזמות של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בנושאי מדיניות סביבתית מטיל ספק גדול בדבר יעילותן עקב עלותן הגבוהה. הליך שיתוף הציבור, כך נטען, כרוך בעלויות גדולות שמוטב להשתמש בהן למטרות אפקטיביות בהרבה, מה גם שקשה למדוד את תרומתו של ההליך לשיפור רווחתו של הציבור.<sup>178</sup>

שיתוף הציבור נתפס גם כמאיים על היעילות המינהלית ועל יכולתה של הרשות לפעול בזריזות. החשש העיקרי הוא מפני האטה וסרבול של תהליכי קבלת ההחלטות בשל הוספת שלבים להליך הבירוקרטי הרווח ובשל היצף של

*Practices in Local Land Use Planning*, 73 TOWN PLANNING REV. (TPR) 311–331 (2002)

174 Michels & De Graaf, **לעיל** ה"ש 146.

175 Lowndes & Sullivan, **לעיל** ה"ש 54, בעמ' 55–56.

176 Irvin & Stansbury, **לעיל** ה"ש 37.

177 **ש.ם.**

178 Rydin & Pennington, **לעיל** ה"ש 169, סבורים כי קשה לאמוד את הצלחת המדיניות הסביבתית, היות שבחינת השפעתה החיובית על הסביבה עשויה להימשך עשרות שנים. לפיכך ייתכן שמוטב לנתב את המשאבים לביצוע פרויקטים לשיפור הסביבה.

מידע ועצות. האטה זו מדאיגה במיוחד כשמדובר בעניינים הדורשים תגובה מהירה.<sup>179</sup> מחקר שבחן את השפעתם של מהלכי השיתוף על שיפור הדמוקרטיה המקומית במשך שני עשורים מעלה כי מה שנראה פשוט להפליא בתאוריה נעשה למורכב במיוחד במישור המעשי.<sup>180</sup> שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות סרב לאת מערכת היחסים הפנימית בתוך המועצה המקומית ויצר מורכבות גדולה עוד יותר בבירוקרטיה הקיימת. עוד טוען המחקר כי שיתוף הציבור יצר עיוות במערכת היחסים בין האזרח לרשות: האזרח הפך לצרכן וללקוח, אפיון שהוא זר למערכת היחסים שבין בוחר לנבחר. זאת ועוד, חלחולן של נורמות מן המגזר הפרטי למגזר הציבורי מעורר קשיים. תפיסת האזרח כ"לקוח" עלולה להחליש את מעמדו ותפקידו המהותי כאזרח בוחר נושא זכויות.

### 3. סיכום

אף שעקרון שיתוף הציבור נעשה חלק מהזרם המרכזי של האסטרטגיות לחיזוק ממשל דמוקרטי ולשיפור תהליכי קבלת החלטות, נטען שאין כמעט הוכחות אמפיריות להשגת המטרות העומדות בבסיסו.<sup>181</sup> יש הסבורים כי מאחר שאין בנמצא מחקרים שיטתיים רבים בנושא, קשה להצהיר הצהרות חד-משמעיות ומדויקות בנוגע למתאם בין המהלכים המשתפים ובין העמקת הדמוקרטיה ושיפור תהליכי קבלת ההחלטות.<sup>182</sup> ואולם מחקר עכשווי ביקש להתמודד עם טענה זו

179 Wilson, לעיל ה"ש 55.

180 ראו את המאמר Danny Burns, *Can Local Democracy Survive Governance?*, 37 (2000) 963–973 URB. STUD. (5–6), שבו הכותב נותן דוגמה למעורבות הורית בבתי הספר. לשיטתו, אם מדובר במערכת יחסים צרכנית, מעורבות ההורים תתמצה בתפיסתם כלקוחות בית הספר ובשאלת איכותו על ידי בחינת השירות שהוא מעניק לילדם – טוב או לא טוב. כשמדובר במערכת יחסים דמוקרטית בין אזרח ובין מוסד ציבורי, תיבחן השאלה הכללית בדבר איכות החינוך שניתן לקהילה המקומית. ברנס טוען כי הורים כאזרחים הם בעלי הזכות לחינוך, וכצרכנים הם זכאים לבקר את ביצועי בית הספר, אך אינם זכאים לבחור את תוכן החינוך לילדיהם.

181 ראו Gaventa & Barrett, לעיל ה"ש 6, בעמ' 25, שבמחקרם יש גם ממצאים שליליים בכל אחת מהקטגוריות. לדוגמה, מהלכים שנועדו לקדם מטרות שליליות, חוסר ייצוגיות במהלכים, חוסר במשאבים מתאימים והדרה של אוכלוסיות מוחלשות. ואולם על פי בחינת התפלגות הממצאים טוענים החוקרים כי השיעור הכללי של ההשפעות החיוביות עומד על 75% לעומת 25% של השפעות שליליות.

182 Derick W. Brinkerhoff & Omar Azfar, *Decentralization and Community*

בניתוח של 100 מחקרים איכותניים ממגוון רב של מתודולוגיות ודיסציפלינות ובחינה של יותר מ-800 מקרים במדינות שונות בעולם. המחקר הראה קשר ישיר בין תוצאות של מהלכים משתפים ובין הגשמת המטרות העומדות בבסיס עקרון שיתוף הציבור. נמצא כי לשיתוף הציבור בשלטון המקומי יש השפעות חיוביות ניכרות על הדמוקרטיה: תהליך זה מגביר את הדיווחיות והאחריות של ממשלים, מחזק מודעות אזרחית ופוליטית ופרקטיקות של השתתפות ותורם לפיתוח מיומנות אזרחית וחברתית.<sup>183</sup>

על אף האמור הניסיון המעשי לשיתוף הציבור מציג תמונה אמביוולנטית, ולא כל מהלכי השיתוף מצליחים להגשים את העקרונות העומדים בבסיסם. להערכתי, הביקורת המופנית נגד מהלכי השיתוף מוצדקת במידה רבה, ואולם אין בה כדי לערער את הטיעון בדבר חשיבותם ותרומתם להעצמת התושבים ולשיפור הדמוקרטיה. הכישלונות נובעים, לדעתי, מאי-התאמתם של המהלכים למטרות שנועדו להם או מאיכותם הדמוקרטית הירודה – מהלך שיתוף שנעשה בדרך נכונה יוביל לתוצאות טובות לאין ערוך.

גם מי שמבקרים בחרפות את יעילותם של המהלכים לשיתוף הציבור אינם שוללים את הלגיטימיות שלהם ואת חשיבותם לקהילה ולמוסדות הדמוקרטיים המקומיים.<sup>184</sup> למעשה, לא נטען כי שיתוף הציבור אינו חשוב, אלא שלא תמיד הוא הפתרון הטוב ביותר לשיפור המדיניות הציבורית.<sup>185</sup>

הביקורת המושמעת בעניין חוסר הייצוגיות של המהלכים לשיתוף הציבור אינה טוענת שהם אינם מתאימים או שאין בכוחם להביא לידי שיתוף מייצג של האוכלוסייה, בכלל זה של קבוצות המודרות בדרך כלל מתהליכים שלטוניים; אלא שבשל החסמים הרבים המונעים את מעורבותן של אוכלוסיות מוחלשות המהלכים הללו אינם משתפים במובנם הרחב ואינם מייצגים אותן.

---

Empowerment: Does Community Empowerment Deepen Democracy and Improve Service Delivery?, (Paper prepared for U.S. Agency for International Development, 2006)

183 Gaventa & Barrett, לעיל ה"ש 6, בעמ' 56.

184 Rydin & Pennington, לעיל ה"ש 169.

185 עיקר הטענות מתרכזות בעלותם הגדולה של המהלכים או באי-התאמתם לתהליכים הדורשים תגובה מהירה.

זאת ועוד, גם מי שמציינים את המאפיינים הצרכניים של מהלכים לשיתוף הציבור אינם מפקפקים בחשיבותם, אלא בעיקר מזוהרים מפני ביסוסו של אידאל צרכני המעקר מתוכן את העיקרון הדמוקרטי שהאזרח הוא בוחר בעל זכויות;<sup>186</sup> לשיטתם, האידאל הדמוקרטי הוא שצריך לעמוד ביסוד כל מהלך של שיתוף הציבור.<sup>187</sup>

### ג. שיתוף הציבור: הערכה של דגמים

אמידת הצלחתם של הליכים לשיתוף הציבור אינה פשוטה כל עיקר. יוזמות שיתוף עשויות להיתפס כמוצלחות על פי פרמטרים של יעילות ובה בעת להיכשל כישלון חרוץ בבחינת איכותן הדמוקרטית – ולהפך. מידת ההצלחה של ההליך המשותף תלויה לא אחת גם בצורת ההשתתפות. הגם ששיתוף הציבור בא לידי ביטוי במגוון רחב מאוד של צורות ושיטות, הספרות נתנה את הדעת על כמה דגמים שכיחים בלבד ובחנה את מאפייניהם ואת מידת האפקטיביות שלהם.

186 Burns, לעיל ה"ש 180. ראו למשל וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 47-49, הטוענות כי הניסיון להקמת תתי-יחידות עירוניות במדינות סקנדינביה נבע מהרצון להתייעל כלכלית. ואולם מאחר שהרשויות הונחו משיקולי יעילות ולא מאידאל של שיתוף הציבור, נדחקה השתתפות התושבים לשוליים לטובת גופים עסקיים ופרטיים. הפרטת השירותים הפכה אפוא את התושבים לצרכנים יותר משותפים בקביעת מדיניות.

187 השאלת עקרונות מהעולם הצרכני אינה מזיקה כשלעצמה, והיא גם יכולה לתרום לשיפור איכות השירותים הניתנים לתושבים ולהגדלת ממד ההיענות של הממשל. להרחבת הדיון ראו אצל ג'ניפר שקבטור "דמוקרטיה השתתפותית ברשויות המקומיות בישראל: לקראת העידן הדיגיטלי" עיוני משפט לג 665-710 (2011). הכותבת בדקה דגמים לשיתוף הציבור ברשויות המקומיות בעידן המקוון וחילקה אותם לשני סוגים עיקריים: דגם צרכני ודגם יצרני. הדגם הצרכני מקיים מערכת יחסים אנכית, שבה התושב נתפס כלקוח של הרשות. לטענת המחקר, במסגרת זו יש לתושבים אינטרס לפקח על כך שהמידע והשירותים יסופקו במהימנות ובשקיפות, ואילו הרשות יכולה לנצל את הידע והמומחיות שבידי התושבים לשיפור ולייעול של השירותים הניתנים לתושבים. הדגם היצרני מקיים מערכת יחסים אופקית המאפשרת לתושב לעצב את סביבת מחיתו ולהשפיע עליה לפי תפיסותיו הערכיות וסדרי העדיפויות שלו. לשני הדגמים השפעות חיוביות על מערכת היחסים בין הרשות לתושבים ועל אופייה הפיזי והפוליטי של הסביבה המקומית; מימושם זה לצד זה חשוב לניצול מלוא פוטנציאל ההשתתפות.

## 1. צורות השתתפות רבות משתתפים

(א) שימוע ציבורי

אחת מצורות ההשתתפות השכיחות והוותיקות ביותר היא שימוע ציבורי. השימוע הציבורי הוא מעין משפט מבוים, שבמהלכו מושמעות עדויות של תושבים, מתנהלת חקירה נגדית ומוצגות הצעות אחדות לפני ועדה ציבורית המורכבת מנציגי ציבור וממומחים מקצועיים. ההליך משמש בימה נאותה להשתתפות פעילה של התושבים, שבה ניתנת להם הזדמנות להעלות טענות ולהציע רעיונות לפני פורום מקבלי ההחלטות. ההליך גם חושף את מקבלי החלטות למידע אותנטי המגיע מהציבור עצמו, שעשוי לסייע להם בגיבוש פתרונות ראויים. עם זאת נראה שמידת ההשפעה של ההליך על קבלת ההחלטות ועל המשתתפים עצמם היא מוגבלת. הדיון אינו מחייב את מקבלי ההחלטות, ולמשתתפים אין דרך לדעת או להעריך כיצד השתתפותם השפיעה על ההחלטות. חיסרון נוסף: מדובר בהליך קולני שמאפשר רק ליחידים להשמיע את דברם. מאפיין זה עלול להגביר את התסכול בקרב קהל המשתתפים ולהשפיע לרעה על נכונותו להיות שותף להליכים דומים נוספים.<sup>188</sup>

מחקר שבחן את מידת האפקטיביות של ההליך מצא כי מידת השפעתו על המדיניות היא קטנה ומוגבלת לטווח הקצר בלבד.<sup>189</sup> עם זאת המחקר מעריך כי ייתכן שלהליך השפעה חיובית על המשתתפים עצמם בעקבות טיפוחה של מודעות דמוקרטית ועידודה של מנהיגות מקומית.

- 188 ראו למשל University of Illinois Extension Service-Office of Program Planning (מבוסס על דף מידע [fact sheet] של מיקרה מאילינוי שעובד כחלק מסדרה בספר JACK McKILIP, NEED ANALYSIS: TOOLS FOR Michael (THE HUMAN SERVICES AND EDUCATION [Sage Publications, 1987]; ראו גם Michael Butler & Robert E. Howell, *Coping with Growth: Community Needs Assessment Techniques* (Western Rural Development Center, 1980)
- 189 Richard L. Cole & David A. Caputo, *The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program*, 78 (2) AM. POL. SCI. REV. 406-416 (1984)

(ב) דיונים עירוניים

צורת השתתפות דומה לשימוע הציבורי, המאפשרת דיאלוג קהילתי פומבי נרחב בעלויות קטנות יותר, היא דיונים עירוניים או פורומים קהילתיים אחרים שבמסגרתם ניתנת למשתתפים הזדמנות להשמיע את קולם.

צורות השתתפות רבות-משתתפים מקדמות עקרונות של חופש ביטוי ומזמנות דיאלוג ישיר בין האזרחים ובין הרשויות. הן חשובות לא רק משום שהן מעוררות דיון פומבי בצרכים המקומיים, אלא שהן תורמות גם לזיהוי אותנטי של בעיות שהתושבים עצמם מגדירים. יותר מזה, הן עשויות לתרום לחיזוק ההבנה בין קבוצות אינטרס ולשיפור מערכת היחסים הקהילתית.

תרומתם העיקרית של הליכים פומביים היא אפוא חינוכית-ערכית. הליך פומבי של דיאלוג ובירור של צורכי התושבים, שבמסגרתו ניתנת לצדדים הזדמנות להסביר את עמדתם, עשוי להיות צעד ראשון וחשוב בהבנה בין קבוצות בחברה. צורות השתתפות מסוג זה יכולות להשפיע על המודעות הדמוקרטית של התושבים ולהקנות להם מיומנויות דמוקרטיות בסיסיות. אלא שהכשל העיקרי בצורות השתתפות מעין אלו הוא הנתק שבין הליך השיתופי לתהליך קבלת ההחלטות. אמנם לתושבים ניתנת הזדמנות להביע את דעותיהם ולייצג את האינטרסים שלהם, אבל אין כל דרך להבטיח שאלו יובאו בחשבון בתהליכי קבלת ההחלטות ובקביעת המדיניות. כאשר למשתתפים אין דרך לדעת כיצד, אם בכלל, דעותיהם הובאו בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות, נוצר תסכול שעלול להשפיע לרעה על אמון התושבים ברשויות ולערער את מערכת היחסים ביניהם.

(ג) שיתוף הציבור בהליכי חקיקה מינהלית

הליך נוסף של שיתוף המכוון להשתתפות רחבה הוא הליך של הודעה לציבור בדבר חוק או תקנה שתכליתו קבלת תגובות והתנגדויות להליכי החקיקה (Notice and Comment Rulemaking).<sup>190</sup> ביסוד ההליך, הנפוץ מאוד בארצות הברית, עומדת החובה המוטלת על הרשויות המינהליות לפרסם נוסח הצעה של תקנה לתגובת הציבור. לאחר הפרסום עליהן לתת לפרטים המעוניינים בכך

190 בנכנישתי ושגיא, לעיל ה"ש 28, בעמ' 17-19. להרחבה נוספת בעניין הדגם עיינו *Center of Effective Government* (online), "Notice-and-Comment Rulemaking"; כן עיינו אצל E. Donald Elliot, *Re-Inventing Rulemaking*, 41 *Duke L.J.* 1490 (1992)



אפשרות להשתתף בהליך קבלת ההחלטה הסופית על ידי הגשת טענותיהם בכתב. יתרונותיו של ההליך לעומת צורות השתתפות פומביות מתמצים ביכולתו להשיג השתתפות נרחבת מהבחינה הכמותית אך ברורה יותר מבחינת תוצאותיה, היות שההליך מכוון לקבלת החלטה מסוימת. אף על פי כן, מחקרים מצאו כי השפעתו של ההליך על ההחלטה עצמה אינה ניכרת, משום שהמשתתפים אינם זוכים לקבל תגובה כלשהי לטענותיהם.<sup>191</sup> ניתוקו של הליך ההשתתפות מההליך קבלת ההחלטות גורע מאיכותו וממידת האפקטיביות שלו ואף יכולה להיות לו השפעה מזיקה על הציבור המשתתף, כיוון שהוא מייצר תחושה של היעדר השפעה ועלול לפגום באמון המשתתפים ברשויות ובנטייתם להשתתף בהליכי שיתוף עתידיים. טעם נוסף לחוסר האפקטיביות של ההליך הוא היעדר דינמיקה של דיון בין המשתתפים ובין עצמם ובין נציגי הרשות. ההיעדר האינטראקציה, כך נטען, מביא את המשתתפים להציג עמדות קיצוניות המתעלמות מצורכי הצדדים האחרים וממכלול האינטרסים הנוגעים בדבר.<sup>192</sup>

כדי לאיין את החסרונות הללו חוקק בארצות הברית ה־Negotiated Rulemaking Act,<sup>193</sup> המציע הליך חקיקה באמצעות משא ומתן. החוק מאפשר דיאלוג בין הצדדים הנוגעים בדבר ובין רשויות המינהל – עמדות הצדדים זוכות לתגובה ולהתייחסות הדדית, והמידע המקיף תורם לשיפור איכות הליך קבלת ההחלטות.<sup>194</sup>

191 כנבנישתי ושגיא, לעיל ה"ש 28, בעמ' 19.

192 ש.ם.

193 5 U.S.C. § 561–570 Negotiated Rulemaking Act (1996); להרחבה על התהליך ראו

אצל כנבנישתי ושגיא, לעיל ה"ש 28, בעמ' 21–23.

194 שיקול הדעת בנוגע לביצוע הליך זה נתון בידי יו"ר הרשות המינהלית, על פי האינטרס הציבורי הנבחן, בין השאר לפי התשובות לשאלות מהסוג הזה: האם יש אינטרסים ספורים ומוגבלים שאפשר לזהותם, ואלו יושפעו באופן ניכר מן ההחלטה המנהלית? האם יש סבירות גבוהה שוועדת המשא ומתן תורכב מייצוג מאוזן של נציגים? ועוד. ראו כנבנישתי ושגיא, ש.ם, בעמ' 21–22.

## 2. צורות המכוונות להשתתפות מצומצמת ואיכותית

(א) ועידת אזרחים

צורת השתתפות שמאפשרת דיון איכותי ושמספר המשתתפים בה קטן יותר היא ועידת האזרחים. מקורה בדנמרק, והיום מאמצות אותה גם מדינות אחרות באירופה.<sup>195</sup> ועידות מעין אלו מספקות לאזרחים הזדמנות להשתתף בתהליכי קבלת החלטות בנושאים מורכבים וחשובים שבדרך כלל מערבים מומחים בלבד, ובכך להזין את מערכת קבלת ההחלטות ברכיב חדש של ידע – דעה אזרחית מושכלת ומוסכמת. הדיון יכול להיות במגוון נושאים, והמשתתפים אינם צריכים להיות בעלי ידע מוקדם או מומחיות כלשהי בנושא.

ואולם הליך זה אמנם נותן הזדמנות חשובה לתושבים להשתתף בתהליכי קבלת החלטות ומאפשר יצירת דיון שתורם לשיפור מערכת היחסים ביניהם, אבל הוא לוקה בחיסרון גדול של חוסר ייצוגיות. בעיה זו מוחרפת ככל שהסוגיות העומדות לדיון הן בעלות השפעה רחבת היקף יותר או חשיבות לאומית. פרויקט ועידת האזרחים הישראלי הוא דוגמה טובה להוכחת טענה זו. ועידת האזרחים הראשונה שהונהגה בישראל נועדה לקבוע המלצות על עתיד התחבורה בישראל והיא מנתה 20 משתתפים. אלא שמחקרים זיהו בעיית ייצוגיות חריפה במיוחד בהליך – הרכב הוועדה היה הומוגני ואופייני בייצוג יתר לאקדמאים ובתתי-ייצוג לחרדים, ערבים ותושבי פריפריה.<sup>196</sup>

צורת השתתפות מצומצמת עשויה להביא לקבלת החלטות יעילה יותר. היא מאפשרת דיון מעמיק בין המשתתפים וניתן בקלות יחסית לקשור בין תוצאות הדיון ובין ההחלטות שמתקבלות, אבל איכותה מותנית כאמור ביכולתה להשיג

195 בדנמרק נערכו ועידות אזרחים בכל מיני סוגיות, דוגמת טכנולוגיות גנטיות בתעשיית המזון ובחקלאות, זיהום אוויר, פרויקט הגנום האנושי, טכנולוגיות חינוכיות, עתיד התחבורה הפרטית וטכנולוגיות פוריות האשה. בשנים האחרונות גבר העניין בפרקטיקה של ועידות אזרחים במגוון נושאים ובמגוון מדינות, כמו הולנד, בריטניה, צרפת, שווייץ, אוסטרליה, קנדה, יפן, קוריאה הדרומית, ניו זילנד וארצות הברית. ראו אצל רונן גופר "רשות הדיבור לאזרחים" פנים-תרבות חברה וחינוך 21 (2002).

196 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 81-83. כן ראו גופר, שם, הטוען כי בהקשר הישראלי הייתה ועידת האזרחים ניסיון ראשון מסוגו בהפעלת פרקטיקה של דמוקרטיה השתתפותית ודליברטיבית. לדבריו, החברה בישראל והדמוקרטיה הישראלית בשלים לעשייה משתפת אזרחים ברמה זו.

השתתפות מייצגת. אחת הסיבות להשתתפות הומוגנית בוועידת האזרחים הישראלית הייתה הצבת דרישות סף גבוהות להשתתפות (שנות השכלה וכדומה). ייתכן שעמידה בדרישות אלו העלתה את רמת הדיון, אך היא פגעה באחד העקרונות הבסיסיים של קבלת החלטות דמוקרטיות. קבלת החלטות אינה אפקטיבית אם היא מתבססת על השתתפותן של הקבוצות החזקות בחברה ומדירה ממנה קבוצות מוחלשות. הליך של שיתוף המכוון להשתתפות יעילה על חשבון הייצוגיות אינו מגשים את תכליתו הבסיסית של עקרון שיתוף הציבור.

#### (ב) ועדות עירוניות

ועדות עירוניות הן צורת השתתפות המגשימה במידה רבה את הדרישה לייצוג מגוון של אינטרסים בתהליכי קבלת ההחלטות. לשוודיה יש מסורת ארוכת שנים של שיתוף הציבור בשימוש במגוון רב של ועדות מקומיות.<sup>197</sup> כל אחת מהוועדות מייצגת אינטרסים של קבוצה או קהל מסוים באוכלוסייה המקומית, דוגמת בעלי בית, אנשי עסקים, קשישים או צעירים. נציג של החברה האזרחית משמש יו"ר של "ועדת מטרייה" שתפקידה להציג לפני הדרג השלטוני המלצות המשקפות את האינטרסים של כל אחת מהוועדות המקומיות. בבחינת ממד הייצוגיות נראה שדגם זה מוצלח במיוחד, ולפי הנטען מתאפשר בהן ייצוג של כמעט 100% מהציבור. יש להניח כי עובדה זו משפיעה על אמון הציבור במוסדות המקומיים וגם על איכות קבלת ההחלטות, המייצגת את רצונות התושבים ואת צורכיהם.<sup>198</sup> בברזיל מתכנסות ועדות תקציב עירוניות המורכבות מנציגי העירייה ומנציגי החברה האזרחית (בשיעור שווה). כל אזור בעיר בוחר נציג אחד שתפקידו לייצג את האינטרסים של התושבים המקומיים. קביעת סדר היום של הוועדה נעשית במשותף. נציגי העירייה ונציגי האזורים מגישים את סדרי העדיפות התקציביים שלהם בנוגע לעיר ודנים בהם יחד. לאחר הדיון נערכת הצבעה אלקטרונית המדרגת ברשימה את סדרי העדיפות הנוגעים לכל אזור ולעיר בכללותה.<sup>199</sup>

197 A Cross-Cultural Exploration, לעיל ה"ש 146, בעמ' 12.

198 חשוב להעיר כי דגם שיתוף מן הסוג המתואר מתאים למסגרות מקומיות קטנות, דוגמת כפר. ספק אם ההליך יוכל לשמור על מידה דומה של היענות במסגרות גדולות יותר.

199 A Cross-Cultural Exploration, לעיל ה"ש 146, בעמ' 13.

סמיכות הליך ההצבעה למועד הדיון מבטיחה כי תוצאות ההליך ישפיעו על קבלת ההחלטות הסופית.

דגם זה מאפשר ייצוג טוב והוגן של מגוון האינטרסים המקומיים. אמנם ציבור המשתתפים מוגבל לנציג אחד בלבד לכל אזור בעיר, אך נראה שמתאפשר ייצוג משמעותי ושוויוני של תושבי כל האזורים. נציגי החברה האזרחית, שכל אחד מהם מייצג אינטרסים מובחנים של כל אזור ואזור בעיר, מצליחים להשתתף במישרין בתהליך קבלת ההחלטות העירוני על ידי קביעת סדרי העדיפות של שימושי התקציב העירוני. קולם של המשתתפים מקרב הציבור שווה לקולם של נציגי הממשל, ויחד הם אמורים לקבל החלטה המייצגת את האינטרסים של כל אזור ושל העיר בכללותה. לעובדה זו השפעה חיובית על איכות ההחלטה ועל מידת האפקטיביות של ההליך. נקודת חוזק נוספת של הדגם טמונה בסיכוי למפגש ודיון משותפים של בעלי אינטרסים שונים ואפילו מתחרים. לנציגי האזורים ניתנת הזדמנות להשמיע את דעותיהם ולבטא את צורכיהם, ובתוך כך הם נחשפים לאינטרסים לגיטימיים אחרים. מתכונת זו עשויה להגדיל את מידת ההזדהות של המשתתפים עם עמיתיהם אך גם עם ההליך עצמו ועם תוצאותיו.

בעזרת הליך זה אמנם נפתח ערוץ של נגישות למקבלי ההחלטות, אך אין בו די. חולשתן העיקרית של צורות השתתפות המושתתות על ייצוג טמונה בהשתתפות חסרה של התושבים עצמם. האינטרסים של התושבים מיוצגים ובאים לידי ביטוי באמצעות נציגות נבחרת המשמשת חלופה להשתתפותם הישירה. במובן זה, בדומה לדגם של הדמוקרטיה הייצוגית, אין בכוחן של דרכי ההשתתפות הללו לתת לתושבים הזדמנות למעורבות בלתי אמצעית בתהליכים פוליטיים, ולפיכך תרומתן לפיתוח המיומנויות הדמוקרטיות של התושבים ולחזוק המודעות הציבורית והפוליטית שלהם היא מועטה.

### 3. צורות המכוונות להשתתפות ישירה

(א) מינהלים קהילתיים

המינהלים הקהילתיים מספקים הזדמנות להשתתפות ישירה של התושבים, בדרך כלל על בסיס שכונתי. מתכונתם המצומצמת נועדה לאפשר לתושבים להיות מעורבים בתהליכים המעצבים את סביבת חייהם הקרובה. תכליתם של המינהלים היא להביא לביסוסה של תרבות דמוקרטית באמצעות השתתפות

פעילה של התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות וטיפוח של מנהיגות מקומית,<sup>200</sup> והם נחשבים לבעלי פוטנציאל אמיתי לשיתוף הציבור.<sup>201</sup> בישראל זיהו מחקרים את המינהל הקהילתי כגוף פוליטי חשוב המאפשר להוציא אל הפועל הליכים של שיתוף הציבור. מחקרים אלו אף קראו לחזק את הדגם באמצעות הרחבת תחומי השיתוף שבאחריותו.<sup>202</sup> עוד נמצא כי למינהל הקהילתי יש פוטנציאל רב-ערך לחיזוק המארג הקהילתי, להגברת השיתוף של התושבים ולחיזוק מערכת היחסים עם הממסד השלטוני.<sup>203</sup>

ואולם הלכה למעשה הצלחתו של המינהל הקהילתי התגלתה כמובגבלת.<sup>204</sup> במקרים רבים זוהתה דומיננטיות רבה של הרשויות במינהלים הקהילתיים, ואילו התושבים נשארו שותפים זוטרים לתהליך. אמנם הצלחתה של יוזמה לשיתוף הציבור מותנית במידה רבה בשיתוף פעולה של הרשויות,<sup>205</sup> אך מעורבות גדולה מדי שלהן עלולה להגביל את הגשמת מטרותיו של ההליך השיתופי ולסכלו. נקודת תורפה נוספת שזוהתה בדגם קשורה בהומוגניות הרבה של קהל המשתתפים.<sup>206</sup> אכן הצלחתו של הליך שיתופי במינהל הקהילתי פירושה חיזוק המודעות הדמוקרטית גם אצל קהלי מיעוטים ואוכלוסיות מוחלשות, וטיפוח של מנהיגות מקרבם עשוי להיות בעל ערך רב; עם זאת הומוגניות של הציבור המשתתף בפעילות המינהל והיעדרם של קהלים הנוגעים לעניין מן ההליך

- 200 פול קינג "מנהל קהילתי בפרספקטיבה עולמית" המינהל הקהילתי: מגמות ותמורות (הלל שמיד עורך, מרכז לחינוך קהילתי, 1997), כמצוטט אצל וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בה"ש 120.
- 201 רחל אלטרמן וארזה צ'רצ'מן התכנית לשיקום השכונות: הניסוי הגדול ולקחי 332-331 (מוסד שמואל נאמן, 1991).
- 202 אהרון גפן השפעת מיסוד הדמוקרטיה השתתפותית על רמת שיתוף הציבור על ידי עובדים בארגון הציבורי 52 (האוניברסיטה העברית בירושלים, 2011).
- 203 הילה צבן אזרחות שכונתית: השתתפות אזרחית ושיתוף של אזרחים בשכונת בקעה בירושלים (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011).
- 204 "בלא ספק, המינהל הקהילתי מגביר את יכולתם של האזרחים להגיע למקבלי ההחלטות, אבל אינו מעצים בהכרח את השפעתם עליהם". ראו וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 51.
- 205 אחד הלוקחים שנלמדו מהניסיון ההולנדי הוא שהצלחת פעילותם של המינהלים הקהילתיים מותנית במידה רבה בסיוען של הרשויות השלטוניות. ראו שם, בעמ' 48-50.
- 206 צבן, לעיל ה"ש 203, בעמ' 44.

מערערים את הלגיטימיות של פעולותיו, ומידת תרומתו לדמוקרטיה ולחברה נעשית מוטלת בספק.

(ב) שיתוף הציבור בכלים מקוונים

צורות השתתפות מקוונות מצליחות להשיג השתתפות ישירה ורבת משתתפים. טכנולוגיות חדשות לתקשורת ולהעברת מידע אומצו לטובת הפעלת הליכים חדשים לשיתוף הציבור, ואלו הצליחו להגדיל את הנגישות להשתתפות, לפשט את איכות ההליכים ולשפרם.<sup>207</sup>

שיתוף הציבור בכלים מקוונים מאפשר גמישות ונוחות שמרחיבות את בסיס ההשתתפות לכל מקום ולכל עת; בכך הם מזמנים השתתפות מתמדת ומקיפה יותר. גמישות התהליכים עשויה לתרום גם לאיכותו של הדיון ולהגדלת השוויון בתהליך, כפי שמנסחת זאת ג'ניפר שקבטור במאמרה:

למשתתפים ניתן זמן רב יותר לשקול ולנסח את טיעוניהם בהשוואה לשיחה רגילה, שבה הם נדרשים לתגובות מידיות. הדינמיקה של כינוסים פיזיים של תושבים גורמת לעיתים קרובות לכך שמשתתפים המשתייכים לאליטות החברתיות נעשים דומיננטיים בדיון וכופים את דעותיהם, בעוד משתתפים אחרים חוששים להתבטא. ניהול מוקפד של פורומים מקוונים יכול להפחית את הקשיים האלה ולהפוך את הדיונים למאוזנים ושוויוניים יותר [...] עיצוב נכון של פלטפורמות מקוונות יכול אף להבטיח שהגודל לא יבוא על חשבון איכות הדיונים, ושלמשתתפים תינתן הזדמנות אמיתית להישמע. לבסוף, בעוד תושבים רבים נרתעים מיוזמות שיתופיות בשל מחויבות הזמן הגבוהה הנדרשת, שיתוף מקוון מאפשר להם לתרום בהתאם לעניינם וליכולתם – החל

207 להרחבת בנושא ראו אצל שוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4. המחקר מבקש להתוות כיוונים ראשוניים להטמעת מדיניות של ממשל פתוח בעידן הדיגיטלי, והוא דן בהרחבה בטכנולוגיות תקשורת חדשות לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ובלקחים מהפעלתם.

בהצבעה מהירה בעד או נגד הצעות שהעלו אחרים, וכלה בכתיבה  
שיתופית של מסמכי מדיניות.<sup>208</sup>

למרות הפוטנציאל השיתופי העצום הטמון בכלים מקוונים, יש בהם פגמים שמן הראוי להיות ערים להם. וקסמן ובלאנדר הציגו בעבודתן דילמה הקשורה בחיסרון הגדול של האינטרנט – שכיחות השימוש בו בקרב קבוצות חלשות.<sup>209</sup> אמנם לנוכח היקף השימוש הנרחב באינטרנט בימינו הטיעון מאבד מעוצמתו, ואולם גם היום יש פרטים ומגזרים שאינם חפצים, ולעתים גם אינם מסוגלים, להשתתף בהליך דמוקרטי המתקיים באמצעות האינטרנט.<sup>210</sup> במובן זה הליכים מקוונים לשיתוף הקהילה עלולים להדיר אוכלוסיות מסוימות מן המרחב הציבורי ולהביא לקבלת החלטות מוטעה ולא מייצגת.<sup>211</sup>

יתרה מזו, השימוש בטכנולוגיית האינטרנט לצורכי יידוע והיוועצות נפוץ מאוד, אבל מהלכי שיתוף מקוונים שבמסגרתם התושבים לוקחים חלק מהותי בתהליכי קבלת ההחלטות הם נדירים יותר.<sup>212</sup>

- 208 שקבטור, לעיל ה"ש 187, בעמ' 671-672.
- 209 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 31.
- 210 Samuel J. Best & Brian S. Krueger, *Analyzing the Representativeness of Internet Political Participation*, 27 (2) POL. BEHAV. 183-216 (2005)
- 211 אילת רותם, "ממשל אלקטרוני ברשויות המקומיות בישראל: הווה ועתיד", אילת רותם: פיתוח עסקי (מקוון); בלא ציון תאריך), מסייגת את התועלת בשימוש בכלים טכנולוגיים בעקבות החשש שפעילות השתתפותית הנסמכת על אמצעים טכנולוגיים תגרום להעמקת פערים בין קבוצות שונות באוכלוסייה בשל הפער הדיגיטלי ביניהן. שוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 9, מציינת את האי-שוויון בנגישות למידע וביכולת להשתמש בו כאחד החסמים העיקריים העומדים בפני הטמעת עקרונות של ממשל פתוח.
- 212 Paul Beynon-Davies & Steve Martin, *Electronic Local Government and the Modernization Agenda: Progress and Prospects for Public Service Improvement*, 30 (2) LOCAL GOV. STUD. 214-229 (2004); Stuart W. Shulman, *The Internet Still Might (But Probably Won't) Change Everything*, 1 J.L. & POL'Y 112-142 (2004)

## ד. שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל

אף שאין הסדר כללי המחייב את הממשל המקומי בחוק או אפילו במסמך מדיניות לשתף את הציבור, מתקיימות בישראל יוזמות שיתוף וולונטריות לא מעטות ברמה המקומית, בעיקר בעת האחרונה. יש שהיוזמות מגיעות מהרשויות המקומיות, ויש שהן מגיעות מן החברה האזרחית. יוזמות ידועות לשיתוף הציבור הן המינהלים הקהילתיים והליכים של תכנון עירוני. היוזמות הללו נסקרו בהרחבה בספרות וזוהו כבעלות פוטנציאל של ממש לשיתוף, אך במישור המעשי מחקרים מצאו שתרומתן מוגבלת.<sup>213</sup>

ואולם חלק גדול מהניסיון המעשי בישראל לשיתוף הציבור בשלטון המקומי נרכש בשלוש השנים האחרונות. הספרות המחקרית בעניינו מועטה, ולפיכך אבקש להלן להרחיב הן בנוגע ליוזמות מסורתיות לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל, והן בנוגע ליוזמות בנות זמננו, המשלבות כלים, טכניקות וטכנולוגיות מן העידן החדש. הדיון ביוזמות העכשוויות יתמקד יותר בתיאור התהליכים המשתפים ופחות בקביעות הנוגעות למידת הצלחתן.

### 1. מהלכי שיתוף מסורתיים

(א) שיתוף הציבור בתהליכי תכנון עירוניים

תהליכי התכנון והבנייה הם מהתחומים החשובים ובעלי ההשפעה שבסמכות השלטון המקומי. השתמעויותיהם אינן רק במישור הפיזי: הם משפיעים גם על הריבוד חברתי ועל רמת החיים ומערבים שיקולים של שוויון, צדק חלוקתי והדרה חברתית. הספרות הכירה בתהליכי התכנון הסביבתי בתור תהליכים פוליטיים מוטי ערכים המחייבים את השתתפותו של הציבור המושפע מהם.<sup>214</sup> הדרישה להשתתף בתהליכים הללו הגיעה גם מהציבור עצמו, שביקש להשמיע את קולו ולהיות שותף בעיצוב סביבת חייו. כך, מתחום השמור לאנשי מקצוע

213 חלק מההמלצות לשיפורן התמקד בצורך למסד את העיקרון לשיתוף התושבים במסגרות מחייבות. ראו אלטרמן וצ'רצ'מן, לעיל ה"ש 201, בעמ' 331-332; וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2.

214 להרחבת הדיון ראו Paul Davidoff, *Advocacy and Pluralism in Planning*, 31 (4) J. AM. INST. PLANNERS 331-338 (1965); Susan Feinstein, *New Directions in Planning Theory*, 35 URB. AFF. REV. 451-478 (2000)



ובעלי מומחיות בלבד נהפכו תהליכי התכנון והבנייה לאמצעי להעצמת אזרחים, לחיזוק זכויות אזרחיות ולהשרשת הדמוקרטיה ברמה המקומית,<sup>215</sup> ובתנאי שההליך המשתף נעשה על יסוד השתתפות רחבה ומייצגת.<sup>216</sup>

אמנם בישראל תחום התכנון מתנהל בצלו של חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, הקובע הליכים בירוקרטיים רבים וסבוכים שמגבילים את האוטונומיה של הרשויות המקומיות ומקשים עליהן את ביצועו של הליך תכנון משתף וקשוב לצורכי התושבים;<sup>217</sup> ואף על פי כן הרשויות המקומיות והחברה האזרחית מפעילות יוזמות שיתופיות לא מעטות במישור המקומי. מהלכי תכנון משתפים בישראל שנסקרו בספרות הם: תכנית מתאר במבשרת ציון, חניונים ציבוריים בתל אביב, מאבק נגד התכנית להקמת השפד"ן בראשון לציון, תכניות אב למועצות האזוריות משגב וגליל עליון ותכניות בשכונות בקעה ותלפיות בירושלים.<sup>218</sup> חנינת המהלכים הללו מלמדת על שלושה דגמים של מעורבות בתהליכי התכנון בישראל:<sup>219</sup> (א) שיתוף "מלמעלה" – שיתוף אזרחים ביוזמת הרשויות בשלבי התכנון; (ב) מעורבות "מלמטה" – מעורבות בדרך של מאבק ומחאה בפרויקטים מסוימים; (ג) שיתוף בתיווכו של סוכן שינוי בדמות המינהל הקהילתי או עמותות חברתיות.

שיתוף הציבור בתהליכי התכנון העירוני נחשב לבעל פוטנציאל להשגת מעורבות של ממש, אבל בישראל זוהתה דווקא אדישות ציבורית ומגמה רחבה של אי-מעורבות.<sup>220</sup> עם זאת הניסיון הישראלי מלמד כי אי-שיתוף הציבור

- 215 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 29-30.
- 216 שם, בעמ' 33, הכותבות מביאות דוגמה לשיתוף תושבים מוצלח בתכנון העירוני ברובע איזלינגטון (Islington) שבלונדון. מהלך השיתוף אפשר לשיעור גדול של אנשים להשתתף ולהשמיע את קולם בכל הקשור למטרות מוגדרות ומוגבלות שקבעו התושבים עצמם. לעומת ניסיון מוצלח זה מוצג ניסיון שיתוף אחר שעיקר הביקורת עליו הייתה שהוא נעשה על בסיס ייצוגי ולא על בסיס השתתפותי רחב.
- 217 להרחבה ראו שם, בעמ' 40.
- 218 לדיון נרחב הנוגע ליחומה לשיתוף הציבור בגיבוש תכנית אב לשכונת בקעה בירושלים ראו אצל צבן, לעיל ה"ש 203, בעמ' 77-87.
- 219 ראו אצל וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 38, המצטטות את מחקרן של אריאלה ורנסקי, נילי שחורי ופנינה פלאוט מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני: מתי, היכן, כיצד ולאן? (המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים צפורי, 2000).
- 220 שם.

בתהליכי התכנון עשוי להוליד מחאה – שגם היא צורה של ההשתתפות. נוסף על כך, כמו במדינות אחרות גם בישראל זוהתה מעורבות גבוהה דווקא בקרב אוכלוסיות חזקות וישובים מבוססים, שבהם יש מודעות גדולה יותר למעורבות ונגישות למידע ולבעלי תפקידים.<sup>221</sup>

הליך של תכנון משותף מעניין במיוחד נעשה בנוגע לתכנית המתאר בעיר נצרת. מתוך רצון להפחית את הניכור בין התושבים לרשות הזמינה עיריית נצרת את תושביה להשתתף בתהליך תכנון פני העיר. המידע שהתקבל מהתושבים שימש את הרשות לזיהוי צורכיהם האמיתיים, וההליך הדגיש לפני המתכננים היבטים שלא היו מודעים להם קודם לכן. למשל, תפיסת התושבים את העיר נצרת כבירת התרבות של המיעוט הערבי בישראל והעדפה לפיתוח העיר ככזאת על פני פיתוח של מבני מגורים.<sup>222</sup>

הליכי התכנון בעיר שוהם הם דוגמה לשיתוף הציבור בעיצוב אופיו של המרחב הציבורי המקומי. דגל הקיימות שהישוב נושא הוא חלק מחזון יישובי שגובש בתהליך ממושך בהשתתפות קבוצות עניין רבות מקרב הציבור המקומי. המנהיגות המקומית ביקשה להוציא לפועל מהלך של בניית תכנית אסטרטגית שרצון התושבים יהיה נדבך עיקרי בה. תהליכי קבלת ההחלטות התנהלו בפורום של ועדה מורחבת שכללה תושבים מקומיים, אנשי האגף לאיכות הסביבה וחברי מועצה. בהליך השיתוף מופתה תמונת מצב עדכנית, הועלו חלופות להתמודדות עתידית וסורטט צביונו העיתודי של היישוב. התכנית שעוצבה בעקבות ההליך שמה לה למטרה לבסס יישוב בעל צביון כפרי-קהילתי מובהק מתוך שאיפה לרב-דוריות פנימית ולמחויבות לעקרונות של קיימות. אופיו וצביונו הנוכחי של היישוב הוכתבו במידה רבה על ידי תכנית זו.<sup>223</sup>

221 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 40.

222 יוסף ג' בארין "שיתוף הציבור בתכנון ופיתוח נצרת" עיר ושכונה: הכנס הארצי לביזור מוניציפאלי (החברה למרכזים ולמינהלים קהילתיים בירושלים, 1998) (המחקר מוצג בעבודתן של וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בה"ש 105).

223 פרלה איזונקנג-קנה יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית 43-57 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2010). לדעת הכותבת, הרשות אכן הצליחה לפתח מרחבים פוליטיים יצירתיים שבהם התושבים יכולים להשמיע את דעתם, לייצג אינטרסים ולהשפיע על עיצוב המדיניות, אך היא לא העניקה באמצעות מנגנונים אלו השפעה על ההכרעות בפועל. בסולם שמונת השלבים של ארנסטיין בעניין שיתוף התושבים, היא ממקמת את ההליכים בשלוש רמות של הבעת הערכה

הליך תכנוני משתף בעל חשיבות רבה במציאות הישראלית, שגם זכה לסקירה נרחבת בספרות, נעשה בעיסאווייה.<sup>224</sup> הרקע ליוזמה חשוב להבנת ההליך ותוצאותיו: עיסאווייה היא שכונה מוסלמית בצפון ירושלים שתושביה הפלסטינים הם חלק מאוכלוסיית העיר ירושלים משנת 1967. בשכונה חסרים מבני מגורים, מוסדות חינוך ותשתיות. התכניות העירוניות לא הצליחו לפתור את המצוקה התכנונית, ורוב הבנייה במקום נעשית באופן לא חוקי. רוב התושבים אינם משתתפים בבחירות המוניציפליות, אף שהם זכאים לעשות כן, ומדובר אפוא באוכלוסייה שאינה מיוצגת במועצת העירייה.

יוזמת השיתוף נהגתה על ידי עמותת "במקום", ששמה לה למטרה לקדם את זכויות האדם באמצעות תהליכי תכנון.<sup>225</sup> כוונת המיזם הייתה להוכיח שתכנית שנבנית בשיתוף עם הקהילה, אפילו קהילה מאתגרת דוגמת עיסאווייה, עשויה להיות מועילה. העמותה בשיתוף תושבים מקומיים הפעילה הליך דליברטיבי שמטרתו הייתה להכין תכנית שתוצג לרשויות התכנון ותביא לפנייהם את תביעותיהם הלא מיוצגות של התושבים. הליך השיתוף היה רחוק מלהיות אידאלי. רוב המשתתפים היו גברים בעלי אדמות, ורק מיעוט של נשים השתתף בפגישות נפרדות. משפחות בעלות קרקעות החלו לכנות באופן בלתי חוקי כדי לעצור את התכנית, וחוסר אמון גדול שרר בין התושבים לעמותה, שנתפסה כשליחה של הרשויות הישראליות.<sup>226</sup> יוזמת השיתוף הובילה בסופו של דבר לגיבוש תכנית. ואולם התכנית עדיין לא אושרה, ונראה שגם לא תאושר בעתיד הקרוב, מאחר שהיא ניצבת לפני מבוי סתום פוליטי. עם זאת ההישג שבגיבושה צריך להיות מובן בתוך ההקשר הרחב של הסביבה התכנונית הייחודית של מזרח ירושלים – עיסאווייה היא השכונה היחידה במזרח ירושלים שיש לה למעשה

---

לתושבים (דיווח, התייעצות, פיוס וריצוי), ולעתים, במיוחד בעבודת הוועדות הציבוריות, אף ברמה של שותפות. ראו Arnstein, לעיל ה"ש 40, בעמ' 64.

224 Amit Ron & Galit Cohen-Blankshtain, *The Representative Claim of Deliberative Planning: The Case of Isawiyah in East Jerusalem*, 29 (4) ENVIRONMENT AND PLANNING D: Soc'y & SPACE 633–648 (2011).

225 שם, בעמ' 640.

226 שם, בעמ' 647. השאלה הרלוונטית אינה אם ההליך ייצר תכנית טובה יותר, אלא אם הצליח לייצר תביעה שתקבל לגיטימציה בסביבה הפוליטית שבה היא ממוקמת.

תכנית תכנונית. התכנית מייצגת במידה רבה את תביעותיהם של התושבים המקומיים ומאלצת את מוסדות התכנון להתמודד עמן.<sup>227</sup>

(ב) מינהלים קהילתיים

המינהלים הקהילתיים פועלים בישראל משנות השמונים של המאה העשרים, והם המשכו של פרויקט שיקום השכונות. היוזמה להקמתם הגיעה מרשויות השלטון מתוך רצון לחזק את הדמוקרטיה השכונתית באמצעות ייצוג של אינטרסים מקומיים, פיתוח מנהיגות מקומית ושיתוף התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות.<sup>228</sup> פעילותם של המינהלים הקהילתיים נסמכת על נציגות שווה של השלטון המקומי ושל התושבים המקומיים, הנבחרת בהליך דמוקרטי. וקסמן ובלאנדר מזהות שני תפקידים עיקריים של המינהלים הקהילתיים: מצד אחד הם פועלים מול העירייה כנציגות של התושבים המקומיים, ומצד אחר הם מספקים שירותים חברתיים שונים לתושבים. הצלחתו של המינהל הקהילתי מותנית במידה רבה באנשים שמובילים את פעילותו ובטיב קשריו עם הרשות המקומית. פעולתו מבטאת מתח בין השתתפות פעילה של אזרחים ובין שליטה ופיקוח מצד העירייה.<sup>229</sup> ככלל, זוהתה תלות גדולה של המינהלים הקהילתיים במערכת העירונית עקב היעדר מעמד סטטוטורי ותקציבים ייעודים לפעילותם.<sup>230</sup> הניסיון הישראלי מלמד כי מעורבותן הגדולה של הרשויות עשתה את המינהל הקהילתי יותר לזרוע ארוכה שלהן ופחות למכשיר דמוקרטי שהופקד בידי התושבים.<sup>231</sup>

227 שם, בעמ' 645-646.

228 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 40-50.

229 בערים כמו נתניה ולוד זוהתה העירייה כגורם שליטה דומיננטי, ובירושלים זוהתה התחשבות גדולה יותר בסדרי העדיפות של התושבים. צמיחתם של המינהלים הקהילתיים בירושלים הייתה חלק מהניסיון של העירייה למסד את פעילות המתנסים; בנתניה נועדו המינהלים הקהילתיים לשמש תחליף למנהיגות מקומית בדמות ועדי שכונה. ראו שם, בעמ' 51-52.

230 שם, בעמ' 53.

231 שם, בעמ' 52-53, הכותבות רואות במינהל הקהילתי ניסיון מצד הרשות המקומית לעשות קואופטיציה של מנהיגות מקומית לתוך המערכת העירונית ולהציבה בשליטתה ובפיקוחה. שלמה חסון, לעיל ה"ש 22, מעלה טענה שהניכור וההתנשאות המאפיינים את השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי מאפיינים גם את ראשי הרשויות בהתנהלותם מול המינהלים הקהילתיים ושאר הרמות התת-מוניציפליות.

עם זאת מחקר עכשווי שבחן את פעילות המינהלים הקהילתיים בירושלים הסיק כי הפעילות האזרחית המתרחשת בהם, בבקעה בפרט ובירושלים בכלל, היא השתתפות פוליטית לכל דבר הנעשית במגוון דרכים.<sup>232</sup> השכיחה שבהן היא מפגש של התושבים המקומיים עם נציגי המינהל הקהילתי או עם נציגי העירייה כדי לשתף במידע, לגבש דרכי פעולה וללכדן חילוקי דעות. המחקר מצא שמדובר בגוף ציבורי חשוב ובעל פוטנציאל רב להעצמת הסולידריות הקהילתית ולהגברת ההשתתפות של תושבי השכונה, שיש לו תרומה חיובית לחיזוק מערכת היחסים עם הממסד השלטוני ולהעצמת תחושת המסוגלות של האזרחים.<sup>233</sup> "בקעה נעשתה מעין יחידה פוליטית באמצעות המנהל הקהילתי שלה. אזרחותם של תושביה מתבטאת בפעילותם האזרחית, הנובעת מתחושת שייכותם אל השכונה שבה הם גרים וממחויבותם כלפיה".<sup>234</sup> עם זאת על פי המחקר המינהלים עדיין לוקים בחולשות, שמקורן במחסור תקציבי, ניהול קלוקל, חוסר אמון בין נציגות התושבים לעירייה ובעיית ייצוג חריפה, המתבטאת בתת-ייצוג לקבוצות חלשות ובפרופיל משתתפים הומוגני.<sup>235</sup>

המחקר זיהה את פעילות המינהלים הקהילתיים כזירה שבה מתנהלים המאבקים בנושאים קהילתיים או תכנוניים שתכליתם לשמור על צביון השכונה. במחקר מתוארים בהרחבה מאבקים מוצלחים בתכניות נדל"ן המאיימות על אופייה של השכונה<sup>236</sup> ובאינטרסים עירוניים המנוגדים לאינטרסים של תושביה.<sup>237</sup> המחקר מכיר גם בהיקפם ובחשיבותם של מאבקים הקשורים ברצון התושבים למנוע "השתלטות" של חרדים. מאבקים מהסוג הזה אמנם מצליחים למשוך אליהם גם משתתפים לא פעילים "ולהביא לידי ביטוי את מערכת

232 צבן, לעיל ה"ש 203.

233 שם, בעמ' 8.

234 שם, בעמ' 5.

235 חתך הפעילים מלמד על גברים אשכנזים משכילים, בעלי מקצועות חופשיים, אנגלו-סקסים ובעלי בתים. ראו שם, בעמ' 44.

236 ראו שם, בעמ' 44, 52-53, בעניין תושבים שנאבקו בתכנית לבניית מלון במבנה היסטורי באמצעות חתימה על עצומות, כתיבת בלוגים, שיתופי פעולה עם נציגי העירייה והשתתפות בישיבות בוועדות התכנון. מאבקם הביא לצמצום הבנייה ולביצוע פעולות לשימור המבנה. מאבקים נגד סגירת ברכת ירושלים וקולנוע סמדר צלחו אף הם.

237 למשל מאבק בשינוי הסדרי התנועה. ראו שם, בעמ' 73-76.

היחסים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה",<sup>238</sup> אבל ראוי לתת את הדעת שהם גם חושפים שסעים חברתיים עמוקים ועשויים לבטא חוסר סובלנות לאחר ואפילו לעורר ביטויי גזענות. מאבק על צבינו התרבותי של המרחב הציבורי הירושלמי יכול להיחשב לגיטימי ומוצדק כל עוד הוא מונע מצדן התושבים המקומיים לשמר את אופיו החילוני ואינו מונע משנאת האחר. כך למשל מצוטט פעיל במינהל הקהילתי בשכונת בקעה בירושלים שאומר זאת: "אני חושש מהתחרדות. לפעמים אני רואה פה חברה חרדים ואני מגרש אותם, אני אומר להם תלכו מפה".<sup>239</sup> ביטויים גזעניים, המבקשים להרחיק תנועת אנשים מסוימים מהסביבה המקומית, אינם יכולים להיחשב לראויים, גם לא בשם עקרון הפלורליזם שמשמעותו בהקשר הירושלמי היא "לא חרדי".<sup>240</sup>

## 2. מהלכי שיתוף בעידן החדש

בד בבד עם ההתפתחות הטכנולוגית אפשר לזהות בשנים האחרונות גידול ניכר בשיעור היוזמות לשיתוף הציבור במהלכים מקומיים בישראל. שיטוט באינטרנט באתרי הרשויות המקומיות מעלה כי המונח "שיתוף הציבור" נעשה רווח בשיח של השלטון המקומי.<sup>241</sup> רשויות מקומיות מתהדרות בנכונותן לשתף את הציבור בקביעת חזון העיר (חולון), בניסוח תכניות להתחדשות עירונית (הרצלייה), או בקביעת שם לשכונה חדשה (ראשון לציון). תשתית האינטרנט לא רק השפיעה על היקף המהלכים אלא יצרה דרכי שיתוף חדשות ושכללה דפוסי שיתוף ישנים. רשויות מקומיות רבות הרחיבו את יוזמות ההיוועצות עם הציבור בעניין הליכים תכנוניים מקומיים וכוללים. אתר עיריית ראשון לציון מפרסם קול קורא לתושבים להשתתף במהלכי התכנון של העיר.<sup>242</sup> על פי המידע המפורט באתר,

238 שם, בעמ' 37.

239 שם, בעמ' 66.

240 שם, בעמ' 72.

241 באתר עיריית ירושלים ובאתר עיריית אשדוד יש קישורים שכותרתם "שיתוף הציבור", אולם הקלקה עליהם מגלה כי הם ריקים מתוכן.

242 ראו "תוכנית המתאר ראשון לציון: שיתוף הציבור", אתר עיריית ראשון לציון. אלא שהעירייה גם טורחת להבהיר כי "תוכנית המתאר אינה מתחילה מ'לוח חלקי': החלטות תכנוניות שנקבעו ב'חזון העיר' ובמסמכי תכנון נוספים מהוות נקודת מוצא לתכנון" וכי "מטרת המפגש הינה יידוע והסבר לציבור, בירור מוקדם ואיסוף נתונים".

המהלך מזמין את תושבי העיר ובעלי העניין כולם, והוא מופעל כבר בשלביו הראשונים של ההליך התכנוני. עיריית בת ים מקדמת תכניות להתחדשות עירונית ועורכת סבב מפגשים של צוותי התכנון עם תושבים המתגוררים בסמוך למתחם שמתוכנן לחידוש ושיקום.<sup>243</sup>

אמנם שיתוף הציבור בהליכי תכנון מקומיים נעשה גם בשנות התשעים של המאה העשרים, אבל ההליכים בני זמננו מכוונים להשתתפות גדולה יותר בהיקף ובייצוג, והם אף עשויים להשיג זאת בשל זמינות המידע וקלות הפצתו.

תרומתם של הכלים האינטרנטיים לשיפור ההליכים נלמדת היטב מהניסיון של חולון לשתף את הציבור בגיבוש חזון לעיר.<sup>244</sup> ב-1994 הצליחה עיריית חולון לערב 300 תושבים מקומיים בכתיבת החזון, והתהליך הפיק את חומר הגלם הראשון לכתיבתו. כדי לרענן את החזון יזמה העירייה הליך משתף נוסף ב-2012, והפעם נעזרה בפלטפורמה טכנולוגית המשמשת תאגידים עסקיים. לעומת היוזמה שהונהגה בשנות התשעים הצליח ההליך המקוון של 2012 לגייס השתתפות רחבה של כ-1,800 משתתפים ולהצמיח מאות רעיונות בתוך שלושה שבועות בלבד. כלל הרעיונות מוזגו לשישה רעיונות מרכזיים, ואלו שימשו תשתית לחזון המחודש של העיר.<sup>245</sup>

אתרי הרשויות המקומיות הם בימה נוחה לזימון התושבים למהלכים משתפים, לחשיפת מידע הקשור בהם ואפילו להצגת חלופות לבחירת התושבים. עיריית תל אביב-יפו מפעילה מהלכים משתפים וירטואליים רבים ומגוונים המכוונים להשתתפות רחבת היקף של התושבים. העירייה הפעילה בהצלחה זירות היועצות, וירטואליות ואחרות, שעסקו בשאלת הקמתם של מרכזים קהילתיים בעיר ושהשתתפו בהן יותר מ-2,700 תושבים. רבים מהמהלכים נעשים ברשתות

243 ראו הדף "התחדשות עירונית", באתר עיריית בת ים.

244 חנה הרצמן "רשויות מתוות חזון: שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות עירוניות" (הרצאתה של מנכ"לית עיריית חולון בכנס ESPAnet, הפורום לחקר המדיניות החברתית בישראל, "מדינת הרווחה והתמודדות עם אתגרי אי-שוויון, עוני והדרה", אוניברסיטת תל אביב, 13.02.14) (להלן: כנס ESPAnet).

245 מנכ"לית העירייה מציינת לטובה את התהליך ומאמינה כי הליכי שיתוף חכמים חשובים למערכת העירונית האחראית לעיצוב חייהם של האזרחים. עם זאת היא טוענת כי במציאות העירונית בישראל יש מגבלות קשות, בהן רגולציה חזקה וחקיקה מיושנת שאינה תואמת את תחומי פעילותו העכשוויים של השלטון המקומי, המעיבות על הנכונות הממסדית להשתמש בחוכמת ההמון ולשתף אותו. ראו שם.

חברתיות, כמו עמוד הפייסבוק "תושבים עושים עיר", המאפשר לציבור התל אביבי להשפיע על קבלת ההחלטות בנוגע לשיקום ושיפור התשתיות בשכונות מסוימות בעיר.<sup>246</sup> שיטוט באתר עיריית תל אביב-יפו מגלה כי תחום שיתוף הציבור הוא נדבך חשוב בפעילותה.

היוזמות החדשות לשיתוף הציבור מגיעות לאו דווקא מן השלטון המקומי. אדרבה, פעמים רבות מדובר ביוזמה של החברה האזרחית. "הסדנא לידע ציבורי", למשל, היא עמותה הפועלת לקידום מדיניות של ממשל פתוח ולהגברת המעורבות הציבורית בישראל.<sup>247</sup> העמותה משקיעה מאמצים רבים להנגשת מידע ציבורי ולהגברת מהלכי שיתוף הציבור בשלטון המקומי. פרויקט "רשויות פתוחות" של העמותה נוסד כדי לעודד את הרשויות להתנהל על פי עקרונות של שקיפות ולהגביר את מעורבות התושבים בהתנהלות הממשל המקומי, בכלל אלה פיתוח כלים טכנולוגיים שיאפשרו תקשורת פתוחה ודו-כיוונית בין התושבים ובין הרשויות. פעילות הפרויקט נעשית בכמה מישורים, כלהלן: פיתוח כלים שיאפשרו מעקב אחרי דיונים והחלטות במועצות המקומיות ויאפשרו מפגש ושיח עם הנבחרים המקומיים; הנגשת מידע בעניין מתקנים ושירותים עירוניים; פיתוח יישומונים שיאפשרו לתושבים לדווח לרשויות על בעיות ותקלות באמצעות טלפונים חכמים. דוגמה לפוטנציאל הגלום בפתירת נתוני הרשויות המקומיות לציבור אפשר לראות במאגר הנתונים שפתחה העמותה לתושבים בנושאי נכסים ציבוריים בעיר ירושלים.<sup>248</sup> המאגר מכיל מידע חשוב הנוגע לכ-2,600 נכסים עירוניים המסודרים על פני מפות של גוגל. בזכות המאגר יכול הציבור הירושלמי לדעת למי מוקצים הנכסים העירוניים ולבקר את פעולות העירייה. נוסף על כך, עמותות יכולות להשתמש במידע ולבקש להקצות להן נכס לפעילותן הציבורית. ואולם נראה שההישג הגדול ביותר של העמותה הוא הנגשת התקציבים המקומיים.<sup>249</sup> העמותה הצליחה לבנות פלטפורמה שמאפשרת גישה פשוטה ונוחה לתקציב המקומי על כל סעיפיו, לכל אזרח. חשיבות המהלך טמונה

246 דנה כרמל "שיתוף ציבור בעיר תל אביב-יפו" (הרצאתה של אחראית הטמעה ויישום שיתוף הציבור ביחידות עירוניות שונות בעיריית תל אביב-יפו), ראו כנס ESPAnet, לעיל ה"ש 244.

247 ראו פירוט באתר האינטרנט של הסדנא לידע ציבורי.

248 ראו שם, בדף "תב"ע פתוחה: ירושלים".

249 ראו שם, בדף "תקציב פתוח".



בעובדה שהחלטות תקציביות משקפות סדרי עדיפות וקשורות בשאלות ערכיות של שוויון וצדק חלוקתי. תקציב שאזרחים מסוגלים להבינו הוא כלי הכרחי להגדלת השקיפות, להגברת האחריותיות, להתמודדות עם שחיתות שלטונית וכפועל יוצא – להעצמת האזרח.<sup>250</sup> הנגשת המידע התקציבי לאזרחים חושפת לפנייהם מה עשו נבחריהם עם כספם ולטובת אילו מטרות הוקצה. תקציב פתוח הוא בעיקרו כלי חשוב ביותר להגדלת מעורבות התושבים המקומיים בתהליכי קבלת ההחלטות ולעידודה.<sup>251</sup> גם ערן קליין ורוגן גופר רואים בתקציב כלי מדיניות משתף:

התקציב הוא אחד מכלי המדיניות המרכזיים העומדים לרשות ההנהגה המקומית לעיצוב "פני היישוב ודמותו". התקציב מתרגם תפיסות, ערכים ואמונות לתוכניות עבודה ממשיות. הוא הכלי שבאמצעותו מסדירות הרשויות את השימוש בכספי מיסים שמשלמים תושביהן ובכספי הממשלה המוזרמים לקופתן. נוכח מרכזיותו והשפעתו, יש לתושבים עניין באופן שבו מגובש התקציב העירוני, ובדרך שבה נקבעת חלוקתו הפנימית. שיעור גדל והולך מהאזרחים מצפה כי התקציב העירוני יהיה גלוי וברור, וכי תהליך גיבושו ייעשה באופן שקוף ומשתף.<sup>252</sup>

- 250 לפי אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006), היעדר השקיפות מאפשר למקבלי ההחלטות לבחור, למשל, הרכב תקציב שונה מהמוצהר ולהסתיר שימושים שפרסומם אינו נוח להם.
- 251 ראו את פרסומי International Budget Partnership (IBP), גוף המאגד חברה אזרחית מכל העולם שמטרתו לנתח תקציבים ציבוריים ולהשפיע עליהם כדי לשפר את איכות הממשל ולהפחית עוני. IBP, WHY ARE BUDGET REPORTS IMPORTANT AND WHAT SHOULD THEY INCLUDE? (2010); IBP, THE GUIDE TO TRANSPARENCY IN PUBLIC FINANCES: LOOKING BEYOND THE CORE BUDGET (2011); IBP, THE POWER OF MAKING IT SIMPLE: A GOVERNMENT'S GUIDE TO DEVELOPING CITIZENS BUDGETS (2012). מעניינת במיוחד ההערה המופיעה בגילוי הדעת הקודם לפרסום האחרון (2012), האומרת כי המחברים נרגשים מאוד משיעור הממשלים שהחלו לפרסם לאזרחים את התקציבים.
- 252 ערן קליין ורוגן גופר תקציב משתף: מודל לשיתוף תושבים בתהליכי תקצוב עירוניים (אוניברסיטת תל אביב ושתיל, 2007).

דפוס נוסף לשיתוף הציבור שהושפע מהפיתוח הטכנולוגי, ובמידה רבה מתבסס על פלטפורמת התקציב הפתוח, הוא השיתוף בהליכי תקצוב עירוניים. ככלל, בהליך של תקצוב משתף התושבים המקומיים משתתפים בקביעת סדרי העדיפות בתקציב העירוני באמצעות הליכי התדיינות שסופם בהכרעה דמוקרטית. הליכים משתפים מסוג זה נפוצים בעולם המערבי, ומעגל היוזמות להפעלתם הולך ומתרחב.<sup>253</sup> ספרות ענפה דנה במטרות ובחשיבות של הליכים אלו במישור המקומי.<sup>254</sup> מוסדות דוגמת הבנק העולמי, האו"ם, קרן פורד וארגון OECD השקיעו משאבים אדירים במטרה להגדיל את המודעות להם ולרתום שותפים לקידום רפורמות בתחום.<sup>255</sup> מרבית הרשויות המקומיות בישראל עדיין לא מפעילות הליכים משתפים בתקציב העירוני,<sup>256</sup> אבל זוהתה מגמה של פתיחות גוברת והולכת שלהן להתנסות בהליכים הללו.<sup>257</sup> בימים אלו מתוכננת

253 שם, בעמ' 22.

254 Maureen Berner, *Citizen Participation in Touchton & Wampler*, *Local Government Budgeting*, 66 (3) Pop. Gov. 23–30 (2001); GIOVANNI ALLEGRETTI & CARSTEN HERZBERG, *PARTICIPATORY BUDGETS IN EUROPE: BETWEEN EFFICIENCY AND GROWING LOCAL DEMOCRACY*, (TransNational Institute Briefing Series 5, 2004); Maureen Berner & Sonya Smith, *The State of the States: A Review of State Requirements for Citizen Participation in the Local Government Budgeting Process*, 36 (2) STATE AND LOCAL GOV. REV. (SLGR) 140–150 (2004); JOSH LERNER & ESTAIR VAN WAGNER, *PARTICIPATORY BUDGETING IN CANADA: DEMOCRATIC* (TransNational Institute, 2006)

255 פרסומים מטעם הגופים הללו מגדילים בחשיבות התהליכים לקידום עקרונות של ממשל טוב יותר ולחיוזוק הדמוקרטיה. וראו למשל THE WORLD BANK, *PARTICIPATORY BUDGETING* (Anwar Shah ed., 2007). פרסום מקיף זה מכיל מדריכים ומאמרים הדנים בהליכי תקצוב משתפים, בעיקר במישור המקומי (ראו הפניות למקורות נוספים אצל קליין וגופר, לעיל ה"ש 252). לדיון במאמצי החברה האזרחית וארגונים בינלאומיים לקידום של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות במישור העירוני ראו Touchton & Wampler, לעיל ה"ש 142.

256 קליין וגופר, לעיל ה"ש 252, בעמ' 4, מציגים נתונים לשנת 2007. לא מצאתי עדות להליכים כאלו גם היום. מנכ"לית העיר חולון חנה הרצמן טוענת כי הליכים משתפים בתקציב העירוני לא יכולים להתבצע בישראל משום שהתקציב העירוני בנוי על פריטים (תקציב הבנוי על פריטים אינו מאפשר גמישות או ניווד תקציבי בין הסעיפים השונים, גם אם הדבר רצוי ואפילו נדרש).

257 ערן קליין, דובר בכנס ESPAnet ("שיתוף תושבים בעיצוב תקציבים עירוניים"), לעיל

הפעלתו של "תקציב הרשויות הפתוח"<sup>258</sup>, שבעזרתו יעלו חמש רשויות מקומיות בישראל לאתרון פילוחי תקציב, ורשויות נוספות שיחפצו בכך יוכלו להצטרף גם הן. מהלך זה עשוי לשפר שיפור ניכר את הפוטנציאל להפעלת הליכי שיתוף מתקצבים בישראל: מתכונת זו תספק את התשתית להפעלתם ואף עשויה לעורר מודעות ציבורית שתוביל לדרישה שתגיע מהציבור עצמו.

### 3. שיתוף הציבור בישראל: תמונת מצב

תמונת המצב בכל הנוגע לשיתוף הציבור בישראל מעורדת בהחלט אבל רחוקה מלהיות מושלמת. למרות השימוש השגור במונח "שיתוף הציבור" רבות מהיוזמות ומהמהלכים המשתפים כלל אינם מספקים למשתתפים הזדמנות אמיתית לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטות. ברוב המקרים ציבור המשתתפים אינו יודע מה עלה בגורל השתתפותו או אם היא באה לידי ביטוי. רשויות מקומיות רבות מתייחסות לפרסום מידע ולדיווח או למדיניות של "דלת פתוחה" לנבחר הציבור בתור הליכים משתפים לכל דבר ועניין. למעשה, מדובר בהליכי יידוע או תרפיה, שבתחתית מדרג ההשתתפות, שמטרתם אינה אלא למתן התנגדות או להשיג תמיכה ציבורית למדיניות שנקבעה מראש. סברה זו מתיישבת עם נתוני מחקר מקיף שנערך בנושא דמוקרטיה השתתפותית ברשויות המקומיות בישראל. המחקר בחן הליכים משתפים ברשויות המקומיות בשנים 2009-2012 ומצא כי מרבית הרשויות המקומיות בישראל מפעילות הליכים לשיתוף הציבור בכל מיני רמות, אלא שתכליתם של חלק גדול מהם היא יידוע או היוועצות בלבד.<sup>259</sup> המחקר זיהה שתי מתודולוגיות עיקריות של שיתוף: אספות תושבים –

ה"ש 244) ומי שהעביר סדנאות לשיתוף הציבור ברשויות מקומיות במסגרת עבודתו בשתיל, טוען כי יש הבנה הולכת וגדלה של הצורך בהליכים הללו.

258 יוזמה משותפת של המכון הישראלי לדמוקרטיה ושל "הסדנא לידע ציבורי". ראו שאול אמסטרדמסקי "התקציב הפתוח מגיע לרשויות המקומיות" כלכליסט 9.7.2013.

259 המחקר טרם פורסם. ד"ר שרית בן שמחון, אחת מעורכות המחקר, הציגה את ממצאיו בכנס ESPAnet, בהרצאה שכותרתה "לקראת דמוקרטיה 3.0: יוזמות שיתוף ציבור ברשויות מקומיות בישראל", לעיל ה"ש 244. המחקר בחן הליכים משתפים ברשויות המקומיות בשנים 2009-2012 באמצעות ראיונות עם מדגם מייצג של מנכ"לים מרשויות המנהיגות הליכים משתפים. בשלוש רשויות אחרות כלל המחקר בחינה מעמיקה ורחבה יותר באמצעות ראיונות עם נבחר הציבור, משתתפים והחברה האזרחית.

43% מהמהלכים, וקבוצות דיון – 27% מהמהלכים. כ-9% מהנשאלים במחקר, המבוסס על ראיונות עם מנכ"לים של רשויות מקומיות, הודו שהמהלכים הונהגו כמס שפתיים, וכי הם אינם מאמינים בערכם.

עם זאת המחקר העלה גם ממצאים מעוררים הקשורים במידת נכונותו של הממסד לשתף את הציבור. רוב הנשאלים טענו כי מהלכי השיתוף נעשו הן בשל הרצון לקבל החלטה מושכלת וטובה יותר והן כדי למתן את הניכור אצל הציבור ולשפר את אמונו. יתרה מזו, ברוב המקרים הרשויות המקומיות הן שיזמו את היציאה למהלכים – עובדה שמסמלת שינוי, שכן בעבר הונהגו מרביתם בעקבות דרישה שהגיעה מהחברה האזרחית. עוד נמצא כי ברוב הרשויות המקומיות יש אדם או מחלקה ייעודית האחראים ליוזמות השיתוף. אמנם אין מחויבות רשמית לשיתוף הציבור, אבל זוהתה נכונות הולכת וגדלה להפוך את העיקרון לחלק מהמדיניות המוצהרת של השלטון המקומי.

עיריית תל אביב-יפו היא דוגמה טובה לרשות עירונית שעקרון שיתוף הציבור הוא חלק מהמדיניות הרשמית שלה. מדיניות זו מעוגנת ב"תוכנית העירונית לשיתוף הציבור",<sup>260</sup> שהוקמה בעקבות דרישת התושבים להסדיר את הליכי השיתוף בעיר. מדובר בתכנית ייעודית באחריותו של המשנה למנכ"ל העירייה הזוכה לתקציב מוגדר – עניין בעל חשיבות מבחינת הצהרת הכוונות של קובעי המדיניות בעירייה. כדי להניע יוזמות שיתוף ולעודדן התכנית פועלת בקרב עובדי העירייה ומנהליה להטמעה רוחבית של המהלכים לשיתוף הציבור ומקיימת ימי למידה והכשרה, פיתוח מיומנויות ותרגול. התכנית גם מכשירה מנהלי מחלקות ייעודים שיפעילו את המהלכים ומפרסמת תדריכים מפורטים, בכלל זה הנחיות להיערכות לפני מפגש, זימון המשתתפים הרלוונטיים, בחירת מקום מפגש נגיש, תיאום ציפיות, עריכת פרוטוקול ושליחת סיכום למשתתפים בסיום המהלך. מתודולוגיית השיתוף נפוצה בכל הפרויקטים העירוניים, והשאיפה היא להטמיע אותה כבר בשלבים הראשונים של התהליך.

ככלל, הניסיון הישראלי לשיתוף הציבור בשלטון המקומי לא הוכתר במחקר המדובר כהצלחה גדולה. החוקרים תולים את הסיבה לחוסר ההצלחה באיכותו הדמוקרטית הירודה ובהפעלתו בסביבה מוסדית וחינוכית לא מתאימה,

260 ראו "התוכנית העירונית לשיתוף הציבור", אתר עיריית תל אביב-יפו.

או לפחות לא בשלה, למהלכים המשתפים. לטענת ד"ר שרית בן שמחון, אחת מעורכות המחקר, הציבור הישראלי עדיין לא הפנים את חשיבות השתתפותו.<sup>261</sup>

261 מתוך ריאיון שערכתי בסיום הפאנל "רשויות מתוות חזון: שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות עירוניות" עם היו"ר, ד"ר שרית בן שמחון. ראו כנס ESPAnet, לעיל ה"ש 244.

## מהו שיתוף ציבור מוצלח? דגשים, הבחנות ושאלות מנחות

אף שהמהלכים לשיתוף הציבור מגוונים מאוד מבחינה מושגית ומעשית, היסוד המשותף לכולם הוא הרחבת בסיס ההשתתפות של האזרחים בתהליכים פוליטיים והגדלת מעורבותם בתהליכי קבלת החלטות שלטוניות. רעיון זה צריך לשמש נקודת מוצא לכל דיון המבקש לאמוד את מהלכי שיתוף הציבור ולהעריכם. היות שתכליתם של המהלכים לשיתוף הציבור היא לאפשר ליחידים וקבוצות להשתתף בתהליכי קבלת ההחלטות על ידי פתיחת אפיקי נגישות למקבלי ההחלטות, בבואנו לבחון את מידת הצלחתו של מהלך השיתוף יש לברר תחילה מיהו הציבור המשתתף? את מי הוא מייצג, ואת מה?<sup>262</sup> התשובה על השאלה מי אמור להשתתף בהליך קשורה למטרתו ולציבור שיהיה מושפע ממנו. אם ההליך לשיתוף הציבור נועד, למשל, לקבל החלטה הקשורה במשאב ציבורי כלשהו, ברור שלתוצאותיו יש השפעה על כל מי שמשתמש באותו משאב ונהנה ממנו. לפיכך הליך זה חייב לייצג את כל הנהנים מן המשאב בדרך שוויונית ככל האפשר; ואם ההליך המשותף נועד לנסח מדיניות חדשה, קהל המשתתפים חייב לייצג את כל מי שעתידי להיות מושפע מאותה מדיניות. כשהציבור המשתתף משתייך לקבוצות אינטרס מסוימות בלבד וקבוצות אינטרס אחרות נעדרות ממנו, תוצאותיו אינן מייצגות את כל האינטרסים הנוגעים בדבר ואף עלולות להיות מנוגדות לחלק מהם, ולפיכך הן בעייתיות.

ארוה צ'רצ'מן ואלישבע סדן טוענות כי אין צורך לשאוף לייצוג סטטיסטי של כל חלקי הקהילה הנוגעת בדבר, משום שייצוג כזה אינו אפשרי. לשיטתן, מוטב להסתפק ב"ניסיון כן ואמיתי" לאפשר השתתפות לכל האנשים שהם צד לעניין. בהליך ישתתפו אפוא מי שהנושא חשוב להם וניתן לראות בהם ציבור רלוונטי, הגם שאינם מייצגים בהכרח את כל הדעות האפשריות.<sup>263</sup>

262 שאלות אלו גובשו בעקבות ריאיון שערכתי עם ד"ר גלית כהן בלנקשטיין מבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים ב-10.6.2013. ד"ר כהן בלנקשטיין חוקרת את נושא הליכי שיתוף הציבור בתכנון העירוני ומרצה עליו.

263 צ'רצ'מן וסדן, לעיל ה"ש 2, בעמ' 20.

אני סבורה כי יש להתייחס לטיעון זה בזהירות. אכן, ייצוג סטטיסטי של כל חלקי הקהילה שהם צד לעניין אינו פשוט, אך אל לנו להסיק מכך שאין לשאוף אליו. אמנם אין דרך, או צורך, לאלץ אנשים להשתתף בהליך כלשהו, אבל יש להקדיש את מרב המאמצים כדי שלא ייפקד מקומן של כל הקבוצות הנוגעות בדבר ושכולן ייתנו לו את ידן.

דרישה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח מחקרים איכותניים המלמדים כי מהלכי שיתוף רבים מאופיינים בהדרה של קהילות מוחלשות, קהילות של מיעוטים, נשים, בני נוער ואנשים עם מוגבלויות.<sup>264</sup> מהלך של שיתוף חייב אפוא להכיל יותר מיסוד שוויוני פורמלי המאפשר השתתפות של כלל הציבור הרלוונטי. מעצם מהותו הוא חייב לשאוף, לכוון ולהתאים את עצמו ככל האפשר להשתתפות רחבה של קבוצות וחתכים באוכלוסייה.

בהקשר זה חשובה ההבהרה הזאת: יש להבחין בין מהלכי שיתוף הציבור המבוססים על אידאל של יעילות כלכלית ובין מהלכי שיתוף המבוססים על אידאל משתף או דמוקרטי. מהלכים שתכליתם כלכלית ייטו להפעיל הליך ממוקד, מהיר ונושא עלויות נמוכות ככל האפשר, גם במחיר צמצום בסיס ההשתתפות. לעומת זאת מהלכים שתכליתם דמוקרטית יתמקדו בתושבים עצמם וביצירת הזדמנות להשתתפות בעלת ערך בעבורם. מחקרים זיהו מתח מתמיד בין ההוצאה הכלכלית על מהלכי השיתוף ובין הערך הדמוקרטי שלהם, ובהתאמה – בין הכנסת שיפורים דמוקרטיים, דוגמת הרחבת בסיס ההשתתפות, ובין השגת תוצאות יעילות וזולות יותר. המתח הזה ילך ויחריף ככל שמהלכי השיתוף יהיו נפוצים יותר.<sup>265</sup>

המטרה היא לזהות מהן צורות השיתוף שאנו חפצים ביקרן ולהגדירן. לדעתי, התשובה ברורה: המתכונת הרצויה לשיתוף הציבור היא זו שמונחת על ידי עקרונות דמוקרטיים של שוויון, ייצוגיות ושקיפות, גם אם הללו כרוכים בהקצאת משאבים של זמן, כוח אדם וכסף. עם זאת אין לזנוח כליל פרמטרים כלכליים שעשויים לשפר את מידת יעילותם של מהלכי השיתוף וקבלת ההחלטות. אלא שהערכה נכונה בעניין מידת יעילותם הכלכלית של מהלכי השיתוף צריכה להיעשות לאחר בדיקת עמידתם בעקרונות המהותיים של ההליך. הליך של

Wilson 264, לעיל ה"ש 55, בעמ' 251.

Lowndes, Pratchett, & Stoker 265, לעיל ה"ש 170, בעמ' 215.

שיתוף אינו יכול להיחשב מוצלח ואפקטיבי, אלא אם כן הוא מאפשר השתתפות שווה של כל הפרטים הרלוונטיים להליך.<sup>266</sup> דמוקרטיה, כמו זכויות אדם, כרוכה בעלויות ובנכונות לשאת בהן.

הגישה הרואה בשיתוף הציבור הליך המשקף אמצעי אידאלי לקבלת החלטות אינה נכונה. תפקידו של ההליך השיתופי מורכב בהרבה. הוא אינו תהליך חד-פעמי שבמסגרתו מתקבלת ההחלטה הטובה ביותר, אלא דפוס מתמשך של יחסי גומלין בין הרשויות לבין מרחב הציבורי.<sup>267</sup> למעשה, מהלכי שיתוף הציבור הם בעיקרם פרוגרסיביים ותרומתם אינה יכולה להימדד רק בהקשר מקומי המוגבל בזמן. הליך התכנון הדליברטיבי שהתרחש במזרח ירושלים, בעיסאווייה, ונסקר לעיל הוא דוגמה טובה ליוזמת שיתוף שהשפעתה חרגה מן הגבולות שבהם הופעלה. היוזמה לא רק פתחה את הדלת לכניסתם של הליכים דומים במקומות אחרים אלא גם הביאה להכרה בתושבי מזרח ירושלים כשותפים לדיאלוג על עתידה של העיר.<sup>268</sup>

איכותו של הליך שיתוף אינה צריכה להימדד רק על פי תוצאותיו המוחשיות והמידיות. לא נכון לאמוד הצלחה של מהלכי שיתוף הציבור במונחים מוגבלים של שיפור איכות ההחלטות והשירותים. אמנם אנו חפצים כי מהלכי השיתוף יובילו להחלטות טובות ויעילות יותר, אבל זהו אינו הפרמטר היחיד. המהלכים הללו נועדו גם ליידע, להעצים ולחנך את הציבור, במובן הרחב של למידת הפרקטיקה של השתתפות ורכישת מיומנות דמוקרטית.<sup>269</sup> העצמת האזרחים על ידי הגדלת מעורבותם בתהליכים פוליטיים המשפיעים על חייהם ומעצבים אותם היא מטרה חשובה כשלעצמה. כלומר, מדובר בשינוי שבכוחו לתרום גם לביסוס יחסי האמון בין הציבור ובין הממשל ולהגדיל את הקרבה בין הבוחרים לנבחריהם.<sup>270</sup>

Steve Martin & Boaz Annette, *Public Participation and Citizen-Centred Local Government: Lessons from the Best Value and Better Government for Older People*

*Pilot Programmes*, 20 (2) PUB. MONEY & MANAGEMENT 47-54 (2000)

Ron & Cohen-Blankshtain, *לעיל* ה"ש 224, בעמ' 648. 267

ש.ם. 268

Wilson, *לעיל* ה"ש 55, בעמ' 251-252. 269

Michels & De Graaf, *לעיל* ה"ש 146. 270



מחקרים מצאו כי השתתפות אינה מייצרת בהכרח שינוי מהותי בטווח הזמן הקצר, ולכן תרומתם של מהלכים אלו צריכה להימדד על פני זמן. כך למשל, מאחר שהתבססות על תוצאות הנמדדות בטווח זמן קצר עלולה להטעות, נמדדה תרומתם של מהלכי שיתוף לפיתוח כלכלי ולהגדלת רווחתם של תושבים מקומיים בטווח זמן בינוני וארוך.<sup>271</sup>

יתרה מזו, טיפוח מהלכים של שיתוף הציבור הוא בכירור עניין ארוך טווח, וחוסר ההצלחה במימושם נובע גם מאדישות ציבורית שמקורה בחשדנות כלפי המהלכים הללו והטלת ספק במידת נחיצותם. ניתן להניח כי ככל שעקרון שיתוף הציבור יכה שורש, גם תוצריו ישתפרו. עם זאת דווקא בשלב הזה ראוי במיוחד להתאמץ שמהלכי השיתוף ייעשו בצורה מושכלת כדי לקדם את סיכויי הצלחתם. חשוב להבהיר כי התבססות על אמת המידה של שביעות הרצון של המשתתפים והערכתה בתור המשתנה היחיד, או אפילו העיקרי, אינה נכונה מסיבות רעיוניות ומתודולוגיות גם יחד.<sup>272</sup> שביעות רצון בעייתית למדידה משום שהיא יכולה להתבסס על תפיסות וציפיות שגויות או מוטות של המשתתפים. לעתים קרובות משתתפים מחזיקים בציפיות לא ריאליות באשר לתוצאות ההליך, והם מפרשים הליך ככישלון כאשר התוצאה שהתקבלה בסופו אינה התוצאה שציפו לה.<sup>273</sup> זאת ועוד, מחקרים זיהו פער בהערכת הליכי השיתוף בין משתתפים מהציבור לאנשי הממשל;<sup>274</sup> ויש מחקרים שמצאו מתאם מובהק בין אופיו של המשתתף לבין חוויית השיתוף שלו.<sup>275</sup> גם ממצאים אלו מחזקים את הטענה בדבר אמינותו המפוקפקת של מדד שביעות הרצון של המשתתפים.<sup>276</sup>

- 271 Touchton & Wampler, לעיל ה"ש 142, העריכו במחקרם את הליכי התקצוב המשתתפים בערים גדולות בברזיל ב-20 השנים האחרונות.
- 272 CARY COGLIANESE, IS SATISFACTION SUCCESS? EVALUATING PUBLIC PARTICIPATION IN REGULATORY POLICYMAKING (Working Series PWP02-038, Harvard University Faculty Research, 2002)
- 273 Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 251-252.
- 274 Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett & Gerry Stoker, *Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives*, 79 (2) PUB. ADMIN. 445-455 (2001)
- 275 גפן, לעיל ה"ש 202, בעמ' 52.
- 276 ההתמקדות בדעות של המשתתפים עלולה להוביל גם לקבלת החלטות שגויות המתעלמות מהאינטרסים של הציבור הרחב. ראו COGLIANESE, לעיל ה"ש 272. השאלה שצריכה להישאל, לשיטתה של הכותבת, היא לא אם המשתתפים מרוצים, אלא אם

לפיכך על מנת להעריך נכונה את מידת הצלחתו של הליך משתף רצוי להתבסס על פרמטרים אובייקטיביים: למשל, אם ההליך הצליח לקדם את המטרות שנועד להן, או אם הצליח להשיג את סוג ההשתתפות או התוצאה שנועד להשיג.

עניין נוסף שראוי לתת עליו עת הדעת הוא שהישגיו של ההליך השיתופי והצלחתו הם יחסיים. הליך משתף צריך להיבחן בתוך ההקשר הרחב שבמסגרתו הוא פעל. אין דומה הליך לשיתוף הציבור שהתרחש בסביבה מזמינה להליך המופעל בסביבה שאינה מסבירת פנים ואפילו עוינת. הרקע של המשתתפים וניסיונם, האינטרסים שלהם ומערכת היחסים שלהם עם הרשויות הם נתונים רלוונטיים להבנה נכונה של ההליך ולהערכת הצלחתו. אם נבחן שוב את דוגמת ההליך התכנוני המשתף שהתרחש בעיסאווייה, בקני מידה תקינים היה אפשר להכתיר את ההליך ככישלון. אלא שהערכה נכונה בכל הקשור להצלחתו ולאיכות הישגיו צריכה להיעשות על יסוד מטרותיו הייחודיות והבנת המציאות התכנונית, הפוליטית והתרבותית שהוא פעל בה.<sup>277</sup> בעקבות ההליך עיסאווייה היא השכונה היחידה במזרח ירושלים שיש לה תכנית תכנונית, ועוד כזו שמייצגת את תביעותיהם של התושבים המקומיים.

**הערכת הצלחתו של הליך לשיתוף הציבור צריכה להיעשות גם בהתחשב בתכונות הייחודיות של כל דגם ושיטה של שיתוף.** בבחינת הצלחתו של הליך בקידום המטרות שהוא נועד להן יש להביא בחשבון גם את היתרונות והמגבלות של הדגם המשתף עצמו. לדגמים המספקים הזדמנות להשתתפות ישירה ורחבת היקף, למשל הדיונים העירוניים והשימוע הפומבי, יש חשיבות במישור החווייתי ובתחום החינוכי. הם חושפים את האזרחים לתהליכים פוליטיים ומשפרים את מיומנויות ההשתתפות שלהם; הם שמים דגש על התרומה הדמוקרטית של ההליך, ובכך עשויים לעודד את הפעלתם של הליכי שיתוף נוספים. אפשר לראות בהליכים מעין אל סוג של אימון למודעות התושבים לעניין ההשתתפות

---

הציבור הסביר היה מרוצה מהתוצאות של הליך שיתופי נתון בהשוואה לתוצאות שהיו מושגות בהליכים חלופיים.

277 Ron & Cohen-Blankshtain, לעיל ה"ש 224, בעמ' 647. השאלה הרלוונטית, לדעת החוקרים, איננה אם התהליך ייצר תכנית טובה יותר, אלא אם ההליך הצליח לייצר תביעה שתקבל לגיטימציה בסביבה הפוליטית הייחודית לה.

והכנתם לקראת הליכי שיתוף אחרים, שייתכן שידרשו מידת מעורבות גדולה יותר.

צורות השתתפות אחרות, המספקות הזדמנות להשתתפות מצומצמת, על בסיס נציגותי או וולונטרי, מצליחות לייצר שיח ענייני ואינטראקציה טובה בין המשתתפים. אחדות מהן מצליחות להשפיע על הליכי קבלת ההחלטות ולהביא לשיפור ניכר שלהם. נקודת התורפה העיקרית של הדגמים הללו היא השתתפות חסרה של הקהל הרחב – של ההמון – שאינה מצליחה לייצג את כלל האינטרסים הרלוונטיים. אכן, מסגרות השתתפות המסתפקות בייצוג של נציגי ציבור עשויות לחסוך בעלויות הכרוכות בהשתתפות ישירה ורחבת היקף ואף לשפר את איכות הדיון וקבלת ההחלטות; אלא שתרומתן להעצמת התושבים ולמימוש זכותם להשתתפות בתהליכים פוליטיים היא מינורית. הן אינן מחוסנות מפני תחלואיה של הדמוקרטיה הייצוגית, ויכולתן להבטיח כי הנציגים השותפים לתהליכי קבלת ההחלטות מייצגים את טובת שולחיהם ולא את טובתם האישית והצרה היא מוגבלת באותה המידה ואולי אף יותר. שלא כמו מבנה של דמוקרטיה ייצוגית, שבמסגרתו הלגיטימציה לקבלת ההחלטות מתבססת על דגם האחריות של הנציגים הנבחרים כלפי הציבור, בהליכי שיתוף הציבור מנגנוני האחריות פחות ברורים ואפילו לא קיימים.<sup>278</sup>

נדמה שאם נציב את צורות ההשתתפות למיניהן על גרף השתתפות מדומיין, שצירו האופקי מסמן את שיעורה וצירו האנכי את איכותה, נגלה כי שיעור גדול של השתתפות ישירה ורחבה בא פעמים רבות על חשבון האפקטיביות של המהלך, במובן של איכות הדיון ומידת ההשפעה על תהליכי קבלת ההחלטות ולהפך. ברור אפוא שיש לשאוף לביצוע מקביל של השניים.<sup>279</sup>

278 Lowndes & Sullivan, לעיל ה"ש 54.

279 ראו שורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 107: "ראוי ליצור תמהיל בין יוזמות שיתוף על פני שני מדדים: המדר האחד הוא של הצלחה במישור החברתי חינוכי, כלומר קידום מיומנויות שימוש בכלי שיתוף ואמון בתהליך הדליברטיבי. המדר השני הוא של הצלחה במישור הפרקטי, כלומר שינוי מדיניות קונקרטיה או השפעה עליה."

## סיכום

אל מול התאוצה ההולכת וגוברת שצוברים ההליכים לשיתוף הציבור ניכר מחסור בהליכי הערכה הבוחנים את הצלחתם.<sup>280</sup> הערכת מידת הצלחה של הליכים משתפים היא מלאכה מורכבת שצריכה להיעשות בשים לב למטרות של שיתוף הציבור ולנתונים נוספים.

השאלות המנחות להערכה נכונה של מהלכים משתפים שיפורטו להלן נוסחו בהתבסס על מסקנות ספרות המחקר הדנה בניסיון המעשי לשיתוף הציבור בשלטון המקומי. מידת הצלחתו של מהלך לשיתוף הציבור צריכה להיבחן על פי הרכיבים הללו:

- מטרת ההליך
- השפעות ההליך
- היקף הציבור המשתתף וזהותו

הישגיו של המהלך המשתף הם יחסיים וצריכים להימדד על פי הפרמטרים הללו:

- מאפייני הסביבה הפוליטית שבה הוא הופעל
- מאפיינים חברתיים ותרבותיים של הציבור הרלוונטי
- תכונותיה של צורת ההשתתפות עצמה ומגבלותיה

השפעותיו החיוביות של ההליך ומידת תרומתו לדמוקרטיה יימדדו בהקשר הרחב ובתשומת לב לאלה:

- אופיו הפרוגרסיבי
- תרומתו החינוכית-ערכית והשפעותיו לטווח הארוך

280 וילסון סבור כי רווחת מעין כפייתיות בייזום וביצירת עוד ועוד מהלכים חדשים, אך ההערכה בנוגע אליהם חסרה וענייה במיוחד. ראו Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 252-252.

## פרק חמישי

### ההמלצות

פרק זה מציע המלצות לשיפור ההליכים לשיתוף הציבור ולהפעלתם המיטבית בשלטון המקומי. ההמלצות חולקו לארבעה עקרונות אסטרטגיים ולעשרה כללים. העיקרון המנחה שעומד ביסודן הוא שמהלכים לשיתוף הציבור נועדו להגדיל את ההשפעה שיש לאזרחים על חייהם על ידי פתיחת אפיקי נגישות למקבלי ההחלטות והגדלת המעורבות שלהם בתהליכי קבלת ההחלטות. מבחינתי, ארבעת העקרונות הללו אינם המלצות גרדא אלא עקרונות מחייבים. דבקות בהם לא רק שתבטיח הפעלת הליכים משתפים המקדמים עקרונות דמוקרטיים של שוויון וייצוגיות אלא אף תתרום תרומה של ממש להגדלת האפקטיביות של ההליכים.

#### א. ארבעה עקרונות אסטרטגיים לשיתוף הציבור

##### 1. התאמת דגם ההשתתפות לתכונות ההליך ולמטרותיו

(א) התאמת תבנית ההשתתפות למטרות ההליך

יוזמות שיתוף צריכות ליצור התאמה בין תכונות ההליך לרפוס ההשתתפות. יוזמות שמטרתן לקבל מידע אותנטי מהציבור או לשמוע את העדפותיו צריכות להיעשות במתכונת המאופיינת בנגישות רבה ובאפשרות להשתתפות נרחבת – לא בהכרח ישירה ולא דווקא קשורה באופן הדוק לתהליך קבלת ההחלטות. יוזמות שנועדו להתמודד עם בעיות רחבות היקף, שקבלת ההחלטות בעניינן תהיה שילוב של רעיונות ופתרונות, מחייבות גם הן רשת השתתפות רחבה שבעזרתה יתאפשר לקבל מגוון של נקודת מבט.<sup>281</sup> לעומתן, הליך משתף המערב נושאים מורכבים

281 Nambisan & Nambisan, לעיל ה"ש 29, בעמ' 28-30, טוענים כי במקרה שהבעיה רחבה מדי בהיקפה ונדרשים פתרונות ורעיונות שונים, יש לשתף מגוון גדול של אנשים. ככל שהבעיה רחבה יותר, רשת המשתתפים צריכה להיות גדולה יותר – דרוש ידע גדול יותר כדי לקבל מגוון נקודות מבט.

הדורשים ידע או ניסיון מוקדמים יצריך צורת השתתפות הנעשית על בסיס נציגותי, אך ארוכת טווח ובעלת השפעה ממשית על תהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות. יוזמות שנועדו לעודד שיח ציבורי דמוקרטי בעזרת דיאלוג ישיר בין הציבור לבין הרשויות צריכות להיעשות בצורות השתתפות המאפשרות דיון פומבי פתוח לקהל, שתושבים מוזמנים להביע בו את דעותיהם ולשטוח את תלונותיהם ישירות ובכל תחום רלוונטי שיחפצו.<sup>282</sup> היות שהדגש מושם על הפרקטיקה עצמה, אין הכרח להגדיר במדויק את הנושאים הנדונים או לקבוע תנאי סף להשתתפות.

(ב) התאמת דגם ההשתתפות למידת ההשפעה של ההליך<sup>283</sup>

להליך שיתופי שמטרתו לגבש החלטה אסטרטגית ובעלת השפעה רחבה החורגת מגבולות קהילה מסוימת יש לבחור תכנית פעולה שתאפשר השתתפות באמצעות נציגים. הליך לגיבוש המלצות בעניין שירות או תחום מדיניות המשפיעים על ציבור מצומצם (הנהנה הישיר מכך) צריך להתבצע בעזרת דגם ששם במוקד הליך קבלת ההחלטות את הציבור הנוגע בדבר על ידי בחירת נציגים לכל קבוצת אינטרס בתוכו. צורות השתתפות מסוג זה יכולות לכלול גם אנשי מקצוע שיסייעו בהליך קבלת ההחלטות. להליך שיתופי שמבקש להתמקד בזיהוי הצרכים של קהילה מוגדרת (בתוך שכונה מסוימת) וטיפול בהם, תיבחר שיטת פעולה

282 המגבלה העיקרית שלדעתי ראוי להטיל על נושאי הדיון היא שהוא יערך בנושאים הקשורים לתחומי האחריות והסמכות של הרשות המקומית. דיונים פומביים בסוגיות לאומיות עלולים להיתפס כסתמיים ולעורר התעניינות קטנה של התושבים המקומיים ואדישות מצד הרשויות המקומיות.

283 וראו Lowndes & Sullivan, לעיל ה"ש 54. המחקר מזהה שלושה סוגים של שותפות מקומית: אסטרטגית, ענפית ושכונתית. לכל סוג של שותפות יש מאפיינים ייחודיים המשפיעים על ההחלטה בדבר צורת ההשתתפות המתאימה. כך למשל, שותפות אסטרטגית קשורה בחזון שיתופי אסטרטגי כלשהו; שותפות ענפית מבקשת לקבוע המלצות בנוגע לשירות או לתכנית בתחום מדיניות מסוים; שותפות שכונתית היא מערכת היחסים הקרובה ביותר למשתתפים ונוטה להתמקד בזיהוי צרכים ושאיפות של קהילות בתוך שכונה מסוימת וטיפול בהם. התבנית המתאימה היא זו שמאפשרת השתתפות משמעותית של חברי הקהילה. עליה לתת למשתתפים הזדמנות להביע את דעתם ולהישמע, ולפיכך היא עשויה להיות רבת משתתפים וקולנית יותר.

שתאפשר השתתפות של חברי הקהילה, כך שתוענק להם באמצעותה הזדמנות של ממש להביע את דעתם ולהישמע. ככל שההליך קרוב יותר לציבור מסוים ויש לו השפעה ברורה ומוגדרת עליו, כך גדלה הנטייה לייצר בעבור משתתפיו הזדמנות להשתתפות ישירה שערכה רב יותר.<sup>284</sup>

2. התאמת ההליך לסביבה הפוליטית והחברתית שבה הוא עתיד לפעול  
הליך של שיתוף הציבור צריך להיות מעוצב על פי תנאי הסביבה החברתית והפוליטית שבו הוא מתקיים ולהתאים לה.<sup>285</sup> מהלכי שיתוף חייבים להיות דינמיים – להתאים את עצמם ואף את מטרותיהם לקהילה שבה הם פועלים.

(א) התאמת דגם ההשתתפות לקהילה שבה הוא עתיד לפעול

יש לאפיין את קהל המשתתפים הפוטנציאלי ואת האינטרסים העומדים על הפרק ולברוק מהי צורת ההשתתפות המתאימה ביותר למוסכמות החברתיות והתרבותיות הנהוגות אצלו. כמו כן מן הראוי לפעול להשגת שיתוף פעולה של המנהיגות המקומית הוותיקה, ובה בעת לעודד את צמיחתה של מנהיגות חדשה. במקרים מסוימים ייתכן שיידרשו שינויים בתבנית ההשתתפות עצמה: לעתים יעלה צורך לייצר דפוסי השתתפות חדשים התואמים את המגבלות המאפיינות את הציבור המסוים, או להשתמש בדפוסי השתתפות מסורתיים ולהתאים אותם למטרות

284 למרות האמור יש מי שמטילים ספק במידת איכותם של תהליכי קבלת החלטות הנעשים במסגרות מצומצמות. הטענה היא שפורומים שכונתיים מקדמים קבלת החלטות אנוכית ואינטרסנטית שאינה מייצגת את כלל האוכלוסייה. אמנם אין לפסול טענה זו על הסף, אך היא איננה שוללת את הלגיטימיות של ההליכים ואת חשיבות הפעלתם. בתהליכי קבלת החלטות שהשפעתם מוגבלת ומטרתם אינה להכריע בקונפליקט חריף בין קבוצות הסיכון מפני קבלת החלטות בלתי מייצגת אינו גדול. כאמור אצל Phillips, **לעיל** ה"ש 54, בעמ' 35.

285 ראו למשל Lowndes & Sullivan, **לעיל** ה"ש 54. מחקר שבחן את עמדתם של מקבלי ההחלטות בעיריית אשדוד בנוגע לשיתוף הקהל בקבלת החלטות בענייני תרבות בעיר מצא כי יש צורך לתפור מודל ייחודי לעיר לשיתוף הציבור. על מודל כזה להתאים לתרבות הפוליטית והחברתית הרווחת באשדוד, והעולה בקנה אחד עם דעתם של מקבלי ההחלטות שרואיינו. ראו משה דרור **שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת הראות של מקבלי החלטות: המקרה של אשדוד** (מכון פלורסהיימר, 2008).

ההליך.<sup>286</sup> להליך המדמה שיטות שיתוף מסורתיות יש סיכוי גדול יותר להשיג השתתפות של קהילות מסורתיות המתקשות לתת את ידן לשיטות שיתוף ומפגש חדשניות.

(ב) עיצוב הליך ההשתתפות על פי תנאי המקום

ראוי להביא בחשבון פרמטרים חיצוניים – כלכליים, תרבותיים וחברתיים – שעשויה להיות להם השפעה ניכרת על ההליך.<sup>287</sup> לדוגמה, למידת הפיזור הגאוגרפי של קהל המשתתפים הייעודי יש השפעה על הנגישות להליך ועל הנכונות להשתתף בו; המאפיינים החברתיים-כלכליים של המשתתפים עשויים להשפיע על יכולתם המעשית להשתתף, כלומר השתתפותם עשויה לפגוע בפרנסתם. יוזמה מושכלת לשיתוף הציבור תעוצב בתשומת לב למגבלות אלו ובשאיפה למתן את מידת השפעתן. כדאי לשקול מתן תמריצים כספיים כדי לעודד את השתתפותם של קהלים המתקשים לשלם את מחיר ההשתתפות.<sup>288</sup>

### 3. שילוב של דפוסי השתתפות

(א) שילוב דפוסים שונים של השתתפות: כלי להגשמה מיטבית של המטרות לשיתוף הציבור

מאחר שכל אחד מדפוסי ההשתתפות מצליח לספק חוויית השתתפות אחרת ומובחנת במטרותיה, יש בכוחם לאתגר ולהשלים זה את זה. לכל שיטה של השתתפות יש חסרונות ויתרונות, ואולם הכרח הוא להבטיח כי היתרונות של כולן יבואו לידי ביטוי הולם בתוך סביבה פוליטית נתונה.

286 A CROSS-CULTURAL EXPLORATION, לעיל ה"ש 146, בעמ' 11.

287 מחקר שבחן דגמים שונים של שיתוף הציבור בארצות הברית קבע כי דגמי שיתוף אלו נגזרים מתוך תנאים מקומיים, פוליטיים, חברתיים וכלכליים; עובדה זו מוכיחה את מידת השפעתם של גורמים חיצוניים על המודל השיתופי. עיינו LINTON, לעיל ה"ש 154, בעמ' 1.

288 מתן תמריצים כלכליים בדמות פרסים כספיים להגדלת השתתפות הציבור והקטנת המחיר (זמן וכסף) שעל המשתתפים לשלם על השתתפותם. ראו בהרחבה אצל שוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 52.



(ב) שילוב של דפוסי השתתפות – כלי להשגת השתתפות רחבה וייצוגית

שילוב בין מגוון שיטות, כלים ודפוסי השתתפות הוא אמצעי חשוב להגדלת ההיענות הציבורית למהלכי שיתוף ולשיפור איכותם.<sup>289</sup> תבניות השתתפות מסוימות עשויות להתאים לאנשים מסוימים אך להדיר אחרים. כמו כן אי-אפשר לצפות כי דפוס השתתפות יחיד יוכל לעורר עניין אצל כל סוגי הקהילות והאנשים.<sup>290</sup> כך למשל, אנשים אמידים ומשכילים נוטים להשתייך למפלגות, ואילו אנשי מעמד הפועלים מעדיפים פעולות מחאה ישירות; נשים נמשכות לפעילויות על בסיס קבוצתי, וגברים – לקשרים אינדיווידואליים ולפעילות ישירה;<sup>291</sup> יש תושבים שיעדיפו השתתפות מזערית ועקיפה באמצעות מילוי שאלון או סקר, ואחרים יעדיפו חוויה ישירה ואינטנסיבית.<sup>292</sup> לפיכך גיוון דפוסי ההשתתפות והעשרתם הם כלי אפקטיבי להתמודדות עם הקושי להפעיל מהלכי שיתוף מייצגים.<sup>293</sup> תבניות הדורשות השתתפות אינטנסיבית וממושכת אינן מתאימות בדרך כלל לאנשים עובדים ובעלי משפחות. לאלו יתאימו צורות שיתוף המאופיינות בגמישות יחסית ובדרישות נוכחות מזעריות; שיטות המאפשרות השתתפות מקוונת שאינה מוגבלת בזמן ומקום הן כלי מתאים להשגת השתתפותם של אנשים שזמנם מוגבל. עם זאת אנשים מבוגרים או קבוצות מסורתיות ייטו להזדהות דווקא עם שיטות שיתוף ותיקות יותר המאפשרות מפגש פנים אל פנים עם מקבלי ההחלטות והזדמנות להשמיע את קולם. יש לשאוף אפוא לכיצוע בו זמני

289 הרפורמה בשלטון המקומי שהונהגה בבריטניה והתכנית לשיתוף הציבור שהונהגה על פי Plan-D של האיחוד האירופי (לעיל ה"ש 141), הצליחו להשיג השתתפות גדולה ומוצלחת במיוחד בזכות הפעלה מקבילה של מגוון שיטות ודפוסי השתתפות. הישן והחדש, הפרונטלי והמקוון, הנציגותי וההמוני והאינטנסיבי וקצר הטווח דרו בכפיפה אחת וסיפקו למגוון אנשים הזדמנות להשתתפות משמעותית בשבילם.

290 Lowndes & Sullivan, לעיל ה"ש 54.

291 Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 249.

292 Lowndes, Pratchett, & Stoker לעיל ה"ש 170, בעמ' 449.

293 Burns, לעיל ה"ש 180.

של מגוון שיטות וצורות לשיתוף הציבור. כך יבחרו יוזמי המהלכים וקהל המשתתפים עצמו בשיטה התפורה למידתם.<sup>294</sup>

#### 4. הגדלת הייצוגיות: הכללת קבוצות מיעוט ומגזרים מוחלשים

אמנם יוזמות שיתוף מאפשרות השתתפות לקהלים שאינם משתתפים בדרך כלל בהליכים מסורתיים, דוגמת הצבעה בבחירות המקומיות,<sup>295</sup> ואולם למרות הפוטנציאל הזה נמצא כי מהלכים אלו דווקא מוטים לטובת מגזרים מסוימים ועלולים להיות מנוצלים לרעה על ידי קבוצות חזקות בחברה ולהוביל לקבלת החלטות אינטרסנטיות ומזיקה.<sup>296</sup> קבוצות מיעוט אתניות, נשים, בני נוער ובעלי מוגבלויות נוטים שלא להשתתף במהלכים,<sup>297</sup> ויתרה מזו, זוהתה נטייה של יוזמות השיתוף לשכפל דפוסי הדרה קיימים ואף לחזק אותם.<sup>298</sup>

חשוב להיות ערים לכך שהשתתפות רבה לא תושג בהכרח באמצעות עוד ועוד יוזמות שיתוף. כלומר, "הצפה" לא תביא להשתתפות רחבה והטרונגנית יותר, וספק אם היא יכולה להגדיל את נטיית ההשתתפות של הקבוצות שהשתתפותן חסרה בתהליכים הקיימים. יש ללמוד אפוא את דפוסי ההדרה הרווחים ולנסות להימנע משכפולם; לזהות חסמים המונעים השתתפות מקבוצות מוחלשות ולנקוט צעדים להפחתתם. זאת ועוד, כדי להגדיל את יכולת ההשתתפות של קבוצות אלו, ראוי לפעול להגדלת אמונם בהליכים המשתתפים ולהגביר את מודעותם אליהם בנקיטת יוזמות יצירתיות ולא שגרתיות. הזמנות ישירות להשתתפות ומתן תמריצים הולמים – כלכליים וחברתיים – התגלו כיעילים במיוחד. הפעלת יוזמות חינוכיות לטווח ארוך, ששמות להן למטרה לפתח מודעות קהילתית ודמוקרטית, עשויה גם היא לתרום לפיתוח הביטחון והאמון של הקבוצות הללו ולקרוא תיגר על דפוסי ההדרה הקיימים.<sup>299</sup>

294 Public Participation in Europe, לעיל ה"ש 5.

295 Phillips, לעיל ה"ש 54, בעמ' 35.

296 Burns, לעיל ה"ש 180.

297 Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 251; Aparajita et al., לעיל ה"ש 125, בעמ' 17-18.

298 Lowndes & Sullivan, לעיל ה"ש 54; Lowndes, Pratchett, & Stoker, לעיל ה"ש

170, בעמ' 453-454.

299 דוח שבחן מהלכים לשיתוף הציבור בדרום אפריקה, שכאמור נחשבת לאחת המדינות המפותחות בתחום זה, זיהה בעיות קשות הקשורות בנגישות של קבוצות מוחלשות

כשמדובר בקהלים שאינם רגילים להשתתף בתהליכים פוליטיים קשה לעתים להפעיל מהלך שיתוף רחב וכוללני, וייתכן שתידרש תחילה הפעלה של מהלכי שיתוף ייעודיים. אירועים חד-פעמיים, המתמקדים בצרכים מוגדרים של הקבוצות הללו, עשויים להיות מועילים במיוחד.<sup>300</sup> זאת ועוד, ההמלצה הכללית שהובאה לעיל לשילוב של כמה צורות השתתפות נכונה במיוחד בכל הקשור להגדלת השתתפותם של מגזרים מוחלשים. התירה לסוג אחד של דפוס השתתפות המתאים לכולם אינה מעשית, ושילוב של דפוסים הוא אפוא כלי מתאים להתמודדות עם השונות המאפיינת קהילות ואת הפרטים המרכיבים אותן.

## ב. עשרה כללים לשיפור האיכות של מהלכי שיתוף הציבור והגדלת הסיכוי להצלחתם

מידת ההצלחה וההשפעה של יוזמות לשיתוף הציבור קשורה לגורמים רבים. הספרות הדנה בניסיונות מעשיים לשיתוף הציבור הצליחה לזהות אחדות מנקודות התורפה של המהלכים הרווחים ולאפיין את התנאים שעשויים לתרום לשיפור איכותם ולהגברת האפקטיביות שלהם.<sup>301</sup> מקצת הגורמים, דוגמת המאפיינים האנושיים והתרבותיים של הסביבה שבה מופעלת יוזמת השיתוף, הם קבועים, וההליך המשתף צריך להיות מותאם אליהם ומעוצב בעבורם. לעומתם, יש משתנים אחרים שעשויה להיות להם השפעה ניכרת על איכות התהליכים ושכדאי ורצוי לתת עליהם את הדעת על מנת לממש באופן מיטבי את ההליך המשתף. רשימה זו של המלצות להגדלת סיכויי ההצלחה של מהלכים לשיתוף הציבור ולהבטחת איכותם הדמוקרטית גובשה בהסתמך על הספרות המקצועית

למהלכי שיתוף. האי-שוויון החברתי והכלכלי בדרום אפריקה בשילוב בדרה היסטורית של רוב אזרחיה מתהליכים פוליטיים רשמיים יצר חסמים משמעותיים לשיתוף אפקטיבי של הציבור. וראו למשל. APARAJITA ET AL., לעיל ה"ש 125, בעמ' 17-18.

Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 252.

301 ראו CITIZENS AS PARTNERS, לעיל ה"ש 1, בעמ' 15, את האמור תחת הכותרת "Guiding Principles for Successful Information, Consultation, and Active Participation of Citizens in Policy-making". כן ראו ARBTER ET AL., לעיל ה"ש 44; APARAJITA ET AL., לעיל ה"ש 125.

ועל מחקר זה. רשימה זו עשויה להביא תועלת רבה לכל מי שמבקש ליוזם ולהוביל מהלכים נאותים ואפקטיביים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי, אולי אף יותר מזה.

#### 1. עיגון עקרונות לשיתוף הציבור במסגרת נורמטיבית מחייבת

המלצה עקרונית לשיפור איכותם ומידת השפעתם של מהלכים לשיתוף הציבור היא עיגונם במסגרת נורמטיבית מחייבת.<sup>302</sup> החקיקה בתחום חופש המידע היא דוגמה טובה לחשיבותו של מיסוד העיקרון במסגרת חובה נורמטיבית: ב-1980 רק 20% ממדינות OECD מיסדו את הזכות למידע בחוק; ב-1990 גדל שיעור המדינות ל-40% ובסוף שנת 2000 הגיע ל-80%. לפי דוח שפרסם הארגון איכות המידע וכמותו גדלו בהתאמה.<sup>303</sup>

כפי שתואר לעיל, טווח המחויבות להבטחת ההשתתפות בשלטון המקומי הוא רחב. הביטוי החזק ביותר של מחויבות זו הוא עיגונה בחוקה, אם כי ברוב המדינות היא מעוגנת בחקיקה או בהצהרת מדיניות המכילה הנחיות מפורשות.<sup>304</sup> מיסוד של עקרון שיתוף הציבור במסגרת נורמטיבית עשוי להגביר את המחויבות למימושו. פירוט תכונותיו העקרוניות של ההליך במסגרת כזאת עשוי

302 מיסוד העיקרון של שיתוף הציבור נתפס ככלי מרכזי לשיפור איכותם ומידת הצלחתם של ההליכים המשתפים. וראו למשל אלטרמן וצ'רצ'מן, לעיל ה"ש 201, בעמ' 331-332.

303 CITIZENS AS PARTNERS, לעיל ה"ש 1, בעמ' 15.

304 בקנדה המחויבות הממשלתית לשיתוף הציבור מעוגנת בהצהרת מדיניות ממשלתית. ראו Department of Justice, "Policy Statement and Guidelines for Public Participation," *Government of Canada*, Apr. 30, 2013 (online). ההצהרה מעגנת את מחויבותו של משרד המשפטים הקנדי לפעול להגדלת מעורבותם של אזרחים בתהליכי חקיקה, בקביעת מדיניות ובעיצוב תכניות ושירותים כדי לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ולהגדיל את נגישות הממשל לציבור. להצהרת המדיניות גבולות ברורים, והיא מונה רשימה ארוכה של הנחיות וכללים מפורטים המבקשים להבטיח את ביצועם של הליכי שיתוף שוויוניים, שקופים ונגישים. בין השאר, ההנחיות מפרטות את חלוקת התפקידים והסמכויות בין בעלי התפקידים העיקריים במשרד ואת התנאים ההכרחיים להפעלת הליכי שיתוף הציבור. ברשימת התנאים מופיעה הדרישה להערכת עלויות ולהקצאת משאבים מתאימים למימון ההליכים, להקדשת די זמן להשתתפות פעילה ולמסירת מידע מלא, שוויוני ואמין לכל המשתתפים הפוטנציאליים.

גם לתרום ליצירת ציפיות ריאליות של האזרחים בעניין שיתופם ולהביא להבנה הדדית בין האזרחים לרשויות.<sup>305</sup> על פי המלצתי, המסגרת החוקית המתאימה ביותר למיסוד שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל היא בחקיקה ראשית. על ההוראה להיות מנוסחת בכלליות כדי להבטיח די גמישות בהפעלת יוזמות רכגוניות המותאמות לצרכים הייחודיים של העיר והקהילה המקומית. עם זאת עליה להחיל הוראות מסוימות המחייבות את השלטון המקומי להבטיח את ביצועם של תהליכי שיתוף ייצוגיים, שוויוניים, שקופים ונגישים, הנתמכים במידע עובדתי מלא ומערבים את כל חלקי האוכלוסייה הרלוונטית. בה בעת יש להכיר בתפקידם של בתי המשפט להעניק פרשנות למחויבות ולבחון את מימושה במקרים המגיעים לבחינה שיפוטית.<sup>306</sup>

## 2. שקיפות ונגישות למידע שלטוני

חשיפת מידע שלטוני לציבור היא תשתית הכרחית לכל מהלך של שיתוף הציבור ומכאן חיוניותה: היא חשובה הן לשם הנעתם של המהלכים והן לשם הפעלתם באופן מושכל.<sup>307</sup> יתרה מזו, חשיפה למידע מלא ובאמצעים שוויוניים חשובה גם כדי להבטיח הזדמנות להשפעה שווה על מהלכי השיתוף.<sup>308</sup>

מדד השקיפות ברשויות המקומיות בישראל לשנת 2013 כחן את שקיפות המידע השלטוני ברשויות המקומיות.<sup>309</sup> מן הממצאים עולה כי בתחומים רבים שבהם ערך השקיפות חשוב במיוחד נמצאה רמת שקיפות לא מספקת ואף

- 305 PUBLIC PARTICIPATION IN EUROPE, לעיל ה"ש 5.
- 306 APARAJITA ET AL., לעיל ה"ש 125, בעמ' 68. ראו את המלצות הדוח להסמיך את בתי המשפט לבטל חקיקה שנחקקה בהפרת ההוראות המחייבות.
- 307 דוד נחמיאס, אורי ארבל-גנץ ואסף מידני מדיניות ציבורית: יסודות ועקרונות 425 (האוניברסיטה הפתוחה, 2010). חוסר שקיפות וניהול לקוי של מידע הם מהחסמים העיקריים למימוש עקרונות של מדיניות ממשל פתוח בישראל. ראו גם כרמית הבר חסמי תרבות ארגונית בהטמעת מדיניות ממשל פתוח: שלושה דפוסי פעולה והנחות יסוד 34-35 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013).
- 308 הבר, שם, בעמ' 19.
- 309 המדד מפורסם על ידי שקיפות בינ"ל, ישראל (שבי"ל) – ראו באתר האינטרנט של העמותה. המדד נולד מתוך הצורך להעלות את המודעות הציבורית לחשיבות של נגישות למידע שלטוני ולהגדלת השקיפות במערכת הציבורית בכלל ובשלטון המקומי בפרט.

מדאיגה בכל הרשויות המקומיות, בכלל זה בנושאי תקציב, מכרזי תשתיות ומידע סביבתי.<sup>310</sup> לפיכך על הממשל המקומי בישראל לחזק את השקיפות השלטונית ולפעול לחשיפה מלאה של מידע בעל ערך ציבורי.<sup>311</sup> על המידע להיות נגיש – קל לגילוי, פשוט להבנה וחינמי;<sup>312</sup> גם אם לעתים יידרש מאמץ גדול יותר להנגשה של המידע לקהילות מוחלשות.

### 3. ייצוג כלל האינטרסים

איכותו הדמוקרטית של הליך השיתוף הציבור ומידת האפקטיביות שלו מותנים במידה רבה בייצוג של כלל האינטרסים הרלוונטיים להליך.<sup>313</sup> שיתוף הציבור חייב להכיל יותר מיסוד שוויוני המאפשר השתתפות פורמלית של כל החפצים להשתתף בו. הואיל וכך על השלטון המקומי בישראל לשאוף, לכונן ולהתאים את עצמו להשתתפות רחבה ככל האפשר של מגוון קבוצות וקהלים באוכלוסייה (הכלים להשגת יעד זה פורטו בהרחבה לעיל).

310 הממצאים מוצגים באתר האינטרנט של עמותת שבי"ל בצורה נגישה וזמינה על גבי מפת ארץ ישראל, כך שמתאפשרת השוואה בין הרשויות. הנושאים שבעניינם הרשויות מתנהלות בשקיפות רבה במיוחד הם פרטי ההתקשרות עם הרשות וארנונה; והנושאים שבהם רמת שקיפות בינונית הם דוחות מבקר העירייה, ישיבות מועצת העיר ותכנון ובנייה.

311 נראה שלרוב תחומי הפעילות ותהליכי קבלת ההחלטות המקומיים יש ערך ציבורי רב ואין הצדקה לשמור עליהם תחת מעטה של סודיות.

312 CITIZENS AS PARTNERS, לעיל ה"ש 1, בעמ' 11. להרחבת הדיון בנוגע להכרח שבהנגשת המידע והאמצעים ראו אצל שוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 113-114.

313 ראו למשל את נוסח העיקרון המנחה במדריך להשתתפות הציבור המפורסם באתר משרד המשפטים הקנדי (לעיל ה"ש 304): "Justice Canada shall ensure that appropriate measures to ensure that all Canadians, regardless of their linguistic, regional, ethno-cultural or socio-economic background or physical capabilities, are able to participate". כן ראו ARBTER ET AL., לעיל ה"ש 44, בעמ' 20; CARY; COGLIANESE, HEATHER KILMARTIN, & EVAN MENDELSON, TRANSPARENCY AND PUBLIC PARTICIPATION IN THE RULEMAKING PROCESS: A NONPARTISAN PRESIDENTIAL TRANSITION TASK FORCE REPORT (University of Pennsylvania Law School, 2008)

## 4. משאבים ייעודיים נאותים

השתתפות אפקטיבית כרוכה במשאבים טכניים, פיננסיים ואנושיים כדי הצורך.<sup>314</sup> היעדר תקציב ומחסור בכוח אדם מיומן פוגעים באיכות היישום של המהלכים,<sup>315</sup> וזוהו כאחד החסמים העיקריים למיצויו של פוטנציאל השיתוף.<sup>316</sup> פעולות פרסום והזמנה של המשתתפים, שכירת מומחים והתאמת מהלכי השיתוף לקהלים רבים כרוכות במשאבים כלכליים. כדי לאפשר למשתתפים הזדמנות להתבטא ולהעלות רעיונות והצעות וכדי לאפשר דיון בעל ערך נדרשת אפוא הקצאת משאבים של זמן וכסף.<sup>317</sup> יש לקיים הערכה מוקדמת בכל הנוגע לעלות המהלך ולהבטיח שהתקציב שיועד לו מספיק להפעלתו. חשוב להבטיח גם כי התקציב יגיע ממקורות חופשיים מתלות, מחשש להטיית התהליך.<sup>318</sup> העסקת כוח אדם ייעודי להובלת התהליך ולהפעלתו עשויה להביא לשיפור ניכר באיכותו. פירושו של דבר הוא מיסוד של גופי ידע ומומחיות ייעודיים בתוך הרשויות המקומיות, שתפקידם יהיה לפתח, ליזום ולהוביל מהלכים לשיתוף הציבור ולהפעיל הליכי בקרה והערכת ביצועים. מיסוד כזה יתרום לביסוסה של תרבות משתפת במרחב קבלת ההחלטות הציבורי.<sup>319</sup>

מאחר שהשלטון המקומי בישראל מתאפיין באי-שוויון כלכלי ובחוסר אחידות בכל הקשור לתשתיות מידע ושירותים, יש לשקול ניצול של הפוטנציאל הטמון בהפעלת תשתיות רוחביות והקמת יחידת מטה מרכזית לקידום שיתוף הציבור. יחידה כזאת תספק תשתיות ידע וטכנולוגיה להפעלת יוזמות שיתוף בשלטון המקומי ותקדם שיתופי פעולה אגב התייעלות וחיסכון במשאבים.<sup>320</sup>

314 רותם, לעיל ה"ש 211, בעמ' 3.

315 ראו שוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 43 וההפניות שם.

316 M. Jae Moon, *The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality*, 62 (4) PUB. ADMIN. REV. 424-433 (2002)

317 ARBTER ET AL., לעיל ה"ש 44, בעמ' 19.

318 דרור, לעיל ה"ש 285, בעמ' 39.

319 בקנדה, למשל, הוקמו יחידות ייעודיות להפעלת מהלכים לשיתוף הציבור. פועלות בה יחידה של יועצים שתפקידה לספק תמיכה וייעוץ למשתתפים, יחידת תקשורת שאחראית למתן התמיכה התקשורתית ומחלקת הערכה שמבצעת הערכות בלתי תלויות של המהלכים. וראו את מסמך המדיניות לעיל ה"ש 304.

320 מחקר שבחן יוזמות מקוונות לשיתוף הציבור ברשויות מקומיות בישראל מצא כי ההבדל בין יוזמות שיתוף איכותיות לבין יוזמות שאינן איכותיות טמון בפערים

## 5. קביעת מטרות ברורות, הצהרת כוונות ותיאום ציפיות

סיכויי ההצלחה של יוזמה לשיתוף הציבור תלויים במידה רבה בהכוונתו של ההליך המשתף לנושא או לבעיה מוגדרים וברורים היטב.<sup>321</sup> יש לקבוע להליך המשתף מטרות ברורות וריאליות, והיקפו המתוכנן ומגבלותיו צריכים להיות ידועים לציבור המשתתפים כבר בשלביו הראשונים.<sup>322</sup> כדי להבטיח דיון ענייני והוגן ולמנוע תסכול גבולות ההשפעה של ההליך צריכים להיות מוצהרים מראש וברורים. חשוב שכל המעורבים בתהליך יהיו ערים ליכולת ההשפעה של השתתפותם, לרבות בכלל זה הנושאים העומדים לדיון והנושאים שבעניינם כבר נפלה החלטה. לידיעה בדיעבד עלולה להיות השפעה שלילית על קהל המשתתפים ולייצר אכזבה ואדישות ציבורית כלפי תהליכים עתידיים.<sup>323</sup> להבעת מחויבות של הרשות לתהליך בשלביו המוקדמים יש השפעה חיובית על המשתתפים והיא התורמת להצלחתו.<sup>324</sup>

## 6. שיתוף החברה האזרחית

הגדלת המעורבות של החברה האזרחית ותמיכה בפעילותה הוכרו ככלים חשובים לקידום הליכים לשיתוף הציבור והגברת ההשתתפות הפעילה של האזרחים.<sup>325</sup>

- 
- כלכליים בין הרשויות המקומיות. ראו אילת רותם ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל: היבט השוואתי 54 (עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב, ביה"ס לממשל ולמדיניות, 2006); כן ראו רונית פוריאן "ממשל זמין ברשויות המקומיות: מדד השוואתי, גורמי הצלחה ומודלים לניהול ולמידה" מקושרים: פוליטיקה, טכנולוגיה וחברה בישראל 137-174 (ארז כהן ואזי לב-און עורכים, האגודה הישראלית למדע המדינה, 2011).
- 321 Nambisan & Nambisan, לעיל ה"ש 29, בעמ' 28; ראו עוד אצל וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 98.
- 322 למשל, פרסום מודעות בתקשורת הכתובה והאלקטרונית על ביצוע ההליך, בכלל זה הצגת הנושא ומטרותיו.
- 323 וראו שוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 109, שלגישתה הגדרה מדויקת של תחום ההשתתפות היא גורם המשפיע על מידת הצלחתו של ההליך. תופעה שלילית נפוצה היא העלאת ציפיות שלא יוכלו להתממש. לעתים קרובות המשתתפים תופסים את ההשתתפות ככישלון במקרה שהתוצאה שהתקבלה בסופו של ההליך אינה התוצאה שציפו לה. עובדה זו מובילה למתיחות ולחוסר אמון בהליכים וברשויות.
- 324 ARBTER ET AL., לעיל ה"ש 44, בעמ' 18-19; CITIZENS AS PARTNERS, לעיל ה"ש 1, בעמ' 11.
- ש.ם 325



פעילות קבוצתית וקהילתית ממלאת תפקיד חשוב בהליכי שיתוף הציבור, ולרצון המשותף של האזרחים לפעול יחד יש חשיבות גדולה בהצלחתם. לחברה האזרחית תפקיד מרכזי ומכריע בהבניית מודעות אזרחית:<sup>326</sup> היא מצליחה להעצים את הקהילה על ידי גיבוש ההבנה בדבר האינטרסים והזכויות המשותפים של חבריה;<sup>327</sup> פעמים רבות היא מצליחה לייצג באותנטיות את האינטרס הציבורי, בעיקר של קהילות חברתיות מוחלשות;<sup>328</sup> מאחר שהחברה האזרחית אינה רשות מהרשויות הרשמיות היא יכולה לא אחת לקנות את אמונם של המשתתפים ולהפעיל יוזמות של שיתוף גם במציאות שבה הקהילה אינה רוחשת אמון לרשויות המקומיות.<sup>329</sup>

לפיכך אפשר לראות בארגוני החברה האזרחית גשר בין אזרחים ובין הממשל וערוץ נאות לתיעול מידע וידע מהציבור למקבלי ההחלטות.<sup>330</sup> לגופים

- 326 Gaventa & Barrett, **לעיל** ה"ש 6, בעמ' 57.
- 327 Galit Cohen-Blankshtain, Amit Ron, & Alma Gadot Perez, *When an NGO Takes on Public Participation: Preparing a Plan for a Neighborhood in East Jerusalem*, 37 (1) INT'L. J. URB. & REGIONAL RESEARCH 61-77, 75 (2013)
- 328 ראו דה-שליט, **לעיל** ה"ש 96, בעמ' 96-97.
- 329 תפקיד של עמותת "במקום" בתהליך התכנון בעיסאווייה היה חשוב ביותר להובלתו. עצם העובדה שהעמותה אינה חלק מרשויות התכנון ואינה מחויבת למטרותיהם אפשרה לה לבנות מערכת יחסים של אמון עם הקהילה ולהתמקד ביתרונות הצפויים של תהליך. לדעת החוקרים, התהליך לא היה יכול להיות מובל על ידי שום ישות מוסדית אחרת – תהליך התכנון הדליברטיבי היה חייב להיות מובל ומופעל על ידי המגזר השלישי. וראו Ron & Cohen-Blankshtain, **לעיל** ה"ש 224, בעמ' 646.
- 330 דה-שליט, **לעיל** ה"ש 96, בעמ' 96-97. מחקרים מזהים את החברה האזרחית כגורם תומך עיקרי בהפעלת יוזמות לשיתוף הציבור. החברה האזרחית קיבלה עליה חלק גדול בהובלה של יוזמות והפעילה לחץ על הרשויות השלטוניות להטמעתן. הרחיבה על כך שוררן אלטשולר, **לעיל** ה"ש 4, בעמ' 53-59. Ron & Cohen-Blankshtain, **לעיל** ה"ש 224, בעמ' 640-643, זיהו גם הם במחקרם תפקיד מרכזי של המגזר השלישי בהובלה של התהליך המשותף והפעלתו ועידוד התושבים להשתתף בו. כמו כן ראו Plan-D, **לעיל** ה"ש 141, שמצאה כי החברה האזרחית והארגונים המנהלים את הפרויקטים שימשו מכפילי כוח והפיצו את עמדות האזרחים באמצעות הרשתות הפוליטיות והתקשורתיות שלהם בשלבים שונים של הפרויקטים. לעומת זאת, וקסמן ובלאנדר, **לעיל** ה"ש 2, בעמ' 93, טוענות כי לפרויקטים של שיתוף המגיעים משרות החברה האזרחית יש זיקה חינוכית בלבד ותרומתם לעיצוב המדיניות קלושה. תרומתם העיקרית היא בחוויית ההשתתפות, בהרחבת הידע האזרחי ובחיזוק המוטיבציה הפוליטית.

הללו יש יכולת וניסיון הן ברתימת הרשויות למהלכים משתפים והן בהגדלת היענותן לתוצאות התהליכים. לפיכך על השלטון המקומי בישראל להכיר בתפקידם החשוב של ארגוני החברה האזרחית ולנקוט צעדים לחיזוק שיתוף הפעולה עמם ולתמיכה בפעילותם.

## 7. אימוץ כלים טכנולוגיים: שימוש מושכל וממצה

בעידן של חברת הידע אימוץ טכנולוגיות חדשות להעברת מידע ותקשורת הוא כלי הכרחי להגדלת הנגישות של הרשות לאזרחים ולשיפור האינטראקציה עמם. מציאות זו היא הזדמנות ליוזום ולקדם הליכי שיתוף חדשים המבוססים על טכנולוגיות מתוחכמות.

מחסור בכוח אדם מיומן ובמשאבים טכניים נאותים והיעדר תשתית חוקית מתאימה זוהו כחסמים העיקריים לאי-מיצוי הפוטנציאל של שיתוף מקוון.<sup>331</sup> מומלץ אפוא שהשלטון המקומי בישראל יפעל להסרת החסמים הטכניים ולהסדרת התחום במסגרות מחייבות, הכוללות בין השאר הוראות ברורות להתמודדות עם סוגיות של פרטיות ואבטחה.

כדי להרחיב את מידת הנגישות לתהליכים מקוונים יש גם ליוזום מהלכים להגברת המודעות בקרב אוכלוסיות שעדיין לא רכשו מיומנויות של שימוש בכלים הללו ולהפעיל מוקדי תמיכה והכוונה לשימוש בפלטפורמות השיתוף המקוונות.<sup>332</sup>

יתרה מזו, הרחבת השימוש בטכנולוגיות חדשות של מידע ותקשורת צריכה להיעשות בד בבד עם העמקת תהליכי ההשתתפות.<sup>333</sup> למרות ההבטחה הגדולה

331 Jae Moon, לעיל ה"ש 316.

332 דוח ממשלת ישראל, לעיל ה"ש 120, בעמ' 43, מתאר את פרויקט להב"ה, שתכליתו לצמצם את הפער הדיגיטלי בישראל. הפרויקט מפעיל היום 20 מרכזי הדרכה לשימושי מחשב ואינטרנט במגזר החרדי, הערבי והכללי, בשיתוף רשויות מקומיות – הן מעמידות מבנים, והממשלה מספקת את התוכן וההדרכה. השירות ניתן לציבור חינם. המרכזים הממוחשבים הוקמו באזורים שבהם מתגוררות אוכלוסיות מוחלשות, והם מנגישים פיזית את המחשב והאינטרנט למי שידו אינה משגת. הם מספקים הדרכה לשימושי מחשב ואינטרנט; הטמעת שירותי ממשל זמין GOV.IL; והקניית מיומנויות והרגלי שימוש באינטרנט כמקור מידע וכפלטפורמה תקשורתית וקהילתית. בכל מרכז יש צוות הדרכה מיומן וכיתות הדרכה שבהן עמדות מחשב חדישות.

333 Brian S. Krueger, *Assessing the Potential of Internet Political Participation in the*

הטמונה בכלים הטכנולוגיים השימוש בהם עשוי להתגלות כמניפולטיבי – הם אמנם יעילים ואפשר להשיג בעזרתם שיעורי השתתפות גדולים, אבל לעתים קרובות מדי ההשתתפות בהם לא הייתה משמעותית בעקבות בחירה מודעת של הרשויות או עיצוב שגוי של הליך ההשתתפות.<sup>334</sup> ואולם השתתפות מקוונת יכולה לאפשר בקלות יחסי גומלין בין האזרח לרשות ולספק לציבור הזדמנות להשתתף בדיון מעמיק ובתהליכי קבלת ההחלטות.<sup>335</sup>

## 8. שיתוף בשלבים שונים של ההליך

על מנת לייצר הליך שיתוף כן ובעל ערך, וכדי שיהיה סיכוי סביר ליישם את תוצאותיו,<sup>336</sup> ראוי ליזום הליך משותף לקביעת מדיניות כבר בשלבים המוקדמים של התהליך.<sup>337</sup> כשיוזמת השיתוף אינה חלק מהשלבים המקדמיים בתהליך מידת ההשפעה של הציבור מועטה, שכן ההחלטות המרכזיות כבר התקבלו.<sup>338</sup> יתרה מזו, ההשתתפות צריכה לבוא לידי ביטוי בכל שלביו של ההליך.<sup>339</sup> לפיכך, השתתפות אידאלית, הנותנת למשתתפים הזדמנות למעורבות איכותית בתהליך, היא זו שמתבצעת מתחילתו ועד שלב קבלת ההחלטות.

## 9. יצירת זיקה בין תוצאות ההליך ובין תהליכי קבלת ההחלטות

יצירת זיקה בין תוצאות ההשתתפות ובין תהליך קבלת ההחלטות היא אחת ההמלצות המהותיות והחשובות ביותר להצלחת מהלכים לשיתוף הציבור.<sup>340</sup>

*United States, A Resource Approach*, 30 (5) AM. POL. RESEARCH 476–498 (2002)

- 334 שקבטור, לעיל ה"ש 187, בעמ' 674.
- 335 ראו שוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 34: "יש לפתח את מודל e-government, באופן שלא יהיה מוגבל לבחירות מקוונות או לשירותים ממשלתיים מקוונים, אלא ישתמש במאפיינים הטכנולוגיים של העידן הדיגיטלי כדי ליצור ממשל מגיב ומאזין, לקדם מעורבות אזרחית ישירה מצד האזרחים ולשאוף למשילות מקוונת ומשתפת".
- 336 CITIZENS AS PARTNERS, לעיל ה"ש 1, בעמ' 12.
- 337 ראו COGLIANESE, KILMARTIN & MENDELSON, לעיל ה"ש 313.
- 338 בנבנישתי ושגיא, לעיל ה"ש 28, בעמ' 19.
- 339 Lowndes & Sullivan, לעיל ה"ש 54.
- 340 CITIZENS AS PARTNERS, לעיל ה"ש 1, בעמ' 11. ראו למשל, ARBTER ET AL., לעיל ה"ש 44, בעמ' 18–19.

תהליך שתוצאותיו אינן באות לידי ביטוי כלשהו בקבלת ההחלטות עלול להיות מזיק יותר משהוא מועיל.<sup>341</sup> כאשר המשתתפים אינם יודעים כיצד, אם בכלל, דעתם הובאה בחשבון בקבלת ההחלטות, נוצר תסכול רב שעלול להשפיע לרעה על אמון התושבים ברשויות ובהליכים משתפים עתידיים. הדרישה ליצור זיקה בין הליך ההשתתפות להליך קבלת ההחלטות אין פירושה בהכרח שדעתם של המשתתפים תתקבל במלואה; אמנם תוצאה כזאת תגשים הגשמה אידאלית של הליך לשיתוף הציבור, אבל לעתים היא עשויה להיות בלתי אפשרית בשל שיקולים ענייניים או אילוצים אחרים. גם אם בסופו של דבר מתקבלת החלטה שאינה מתיישבת עם תוצאות ההליך, על הרשויות מוטלת החובה ליידע את הציבור על כך ולהסביר מדוע הוחלט אחרת. המכניזם ליצירת זיקה בין תוצאות ההשתתפות להליך קבלת ההחלטות צריך להיות מותאם לצורת ההשתתפות ולמטרותיו של ההליך המסוים.

#### 10. תהליכי הערכה

אל מול התאוצה ההולכת וגוברת שצוברת יוזמות לשיתוף הציבור, מנגנוני הערכה שלהם עדיין דלים וחסרים.<sup>342</sup> הערכה קפדנית של הליכי השיתוף היא כלי חשוב בקידום ובשיפורם.<sup>343</sup> לפיכך על השלטון המקומי בישראל לשקוד על פיתוח כלים מתאימים להערכה עצמאית של ביצועי ההליכים. יש לסקר ולתעד את ההליך ואת תוצאותיו, לזהות את העוצמות ואת נקודות התורפה שלו ולהשתמש בממצאים לשם שיפור ההליכים בעתיד.

341 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 77.

342 Wilson, לעיל ה"ש 55, בעמ' 251-252. וראו עוד CITIZENS AS PARTNERS, לעיל ה"ש 1, בעמ' 11. הדוח מזהה פער גדול בין המאמצים, הזמן והמשאבים שמשקיעים ממשלים בפיתוח כלי שיתוף ובין מידת ההשקעה בהערכת האפקטיביות של המהלכים.

343 PUBLIC PARTICIPATION IN EUROPE, לעיל ה"ש 5, בעמ' 4-5.

## אחרית דבר

מטרות מסמך זה הן שתיים: האחת, לדרון בניסיון המעשי לשיתוף הציבור בשלטון המקומי ולבחון אילו לקחים ניתן להפיק ממנו; השנייה, לזהות כיצד אפשר לשפר את איכותם של המהלכים הקיימים ולהבטיח את תרומתם לטיוב הדמוקרטיה בשלטון המקומי. אין להתעלם ממצייאות שבה מזוהה השלטון המקומי בישראל בתור "הנדבך החסר" של הדמוקרטיה הישראלית.<sup>344</sup>

למרות חשיבותו הדמוקרטית והמוסדית של השלטון המקומי מעמדו הנורמטיבי בישראל רעוע. בחוקי היסוד נעדרת נקיטת עמדה ישירה או עקיפה בעניין מוסד זה, מהותו ומבנהו, ואת עיקר סמכויותיו הוא שואב מחקיקה מנדרטורית ארכאית, לקונית ובלתי סדורה.<sup>345</sup>

זאת ועוד, מקומו של השלטון המקומי בציבוריות הישראלית זניח ושולי. שיעורי ההשתתפות הקטנים בבחירות המקומיות,<sup>346</sup> דלות השיח הציבורי והתקשורת בענייני השלטון המקומי והאפתיה כלפי תהליכים פוליטיים מקומיים הם ביטוי לגירעון הולך ומעצים של הדמוקרטיה המקומית במדינת ישראל.<sup>347</sup> שלמה חסון תולה את הגירעון הזה בחוסר השיתוף של הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות המקומיים, בקשר הרופף בין הנבחרים לציבור ובגישה הפטרנליסטית של הרשות המקומית כלפי תושביה. וכך הוא כותב:

אי שביעות רצון של התושבים מרמת השירותים ומדרך קבלת ההחלטות היא סיבה נוספת לגירעון בדמוקרטיה המקומית.

344 גל נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 92, פרק 8, בעמ' 411.

345 ההוראות העיקריות להסדרת מעמדן וסמכויותיהן של הרשויות המקומית מעוגנות בפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד-1964; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], התשכ"ה-1965; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

346 עיקרו של הדיון התקשורתי מתמקד בפרשיות שחיתות של ראשי השלטון המקומי בישראל.

347 נתונים אמפיריים מעידים על מגמה של ירידה באמון התושבים בנבחרים המקומיים ובבעלי תפקידים. וראו איתי בארי, פני יובל ואתי שריג ביצועי השלטון המקומי בישראל, ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית (2010) (נייר מחקר 3, המחלקה למדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2011).

לרבים בציבור יש תחושה של חוסר יעילות וחוסר הוגנות באספקת השירותים והדבר בא לידי ביטוי בציון הנמוך המוענק לרוב לרמת השירותים. הטיעון השכיח הוא: "אנו משלמים ארנונה אך לא מקבלים את השירותים". ניתן להתווכח עם האמת וההיגיון שבטענה, אך לא ניתן להתעלם מהתחושה של תסכול המשודרת על ידה [...] חוסר שביעות הרצון מהשירותים, היעדר גישה למוקדי כוח, הריחוק הבירוקרטי, מקרי שחיתות המתגלים ברשויות המקומיות מעצימים את תחושת האפאתיה של הציבור ואת תחושות הציניות וחוסר האמון בשלטון המקומי.<sup>348</sup>

חסון ואחרים מציעים להתמודד עם הגירעון הדמוקרטי בשלטון המקומי על ידי טיפוחה של דמוקרטיה השתתפותית ואקטיביסטית שתשולב בדמוקרטיה הייצוגית המקומית.<sup>349</sup> ואולם למהלך זה חייבים להתלוות תהליכי ביזור סמכויות ונקיטת צעדים אחרים לחיזוק הדמוקרטיה המקומית. ביזור הסמכויות מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי הוא אחת מהתמורות הפוליטיות העיקריות שעשויות לקדם שילוב של האזרחים בתהליכים פוליטיים מקומיים, כפי שסבורות וקסמן ובלאנדר:

הנחת היסוד היא שביזור העצמה בין מגוון מוסדות ולרמות נמוכות יותר של ההיררכיה השלטונית עשוי להשיג שתי מטרות רצויות בעת ובעונה אחת: שיפור הרמה והמגוון של השירותים הניתנים לתושבים, וקידום ערכים דמוקרטיים של שיתוף התושבים בתהליכי עיצוב המדיניות.<sup>350</sup>

348 ראו שלמה חסון, לעיל ה"ש 22.

349 רזין, לעיל ה"ש 88, קובע כי לחיזוק הדמוקרטיה המקומית שני היבטים: האחד, הנהגת מסגרות חדשות למעורבות גדולה יותר של האזרחים במערך הממשל המקומי ושיתופם בהליכי קבלת ההחלטות; והשני, הגדלת שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות.

350 וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 24.

אמנם ביזור סמכויות אינו תנאי מספיק להעצמת האזרחים ולהצמחת תהליכים משתפים אמיתיים, ואולם הוא תנאי הכרחי ליצירת קרקע נוחה לתהליכים הללו.<sup>351</sup>

במציאות של השלטון המקומי בישראל ביזור סמכויות והגדלת מידת האוטונומיה השלטונית המוענקת לו הם אפוא כלי חשוב להגשמת הפוטנציאל השיתופי הטמון בפוליטיקה המקומית ולהעמקת תהליכים משתפים הנפוצים היום.

מגמה של ביזור סמכויות כרוכה בצעדים נוספים לביסוס מעמדו של השלטון המקומי בישראל. למעמדו הנורמטיבי הלא יציב של השלטון המקומי יש השפעה ניכרת על מידת הרלוונטיות של הזירה הפוליטית המקומית עבור התושבים.<sup>352</sup> לפיכך על המחוקק הישראלי לפעול לעיגון מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל ולהעצמת הדמוקרטיה המקומית באמצעות קידום ממד ההשתתפות בשלטון המקומי.<sup>353</sup>

עם זאת אין לשבת בחיבוק ידיים ולהמתין עד שהחזון יתגשם ורפורמה מקיפה בשלטון המקומי בישראל תצא אל הפועל. ניתן להרחיב, להעמיק ולשפר את התהליכים המשתפים הנהוגים בשלטון המקומי גם ללא ביזור סמכויות מקיף. תחומי הפעילות של השלטון המקומי בישראל הם רחבים והשפעתם על חיי האזרחים ניכרת. העמקת מעורבותם של האזרחים בתהליכים הפוליטיים המקומיים וחיזוקם הם מהלך מתבקש ואפשרי.

למעשה, הזיקה בין תהליכי ביזור הסמכויות וחיזוק הדמוקרטיה ההשתתפותית פועלת גם מן הכיוון ההפוך. תהליכי ביזור נכונים אינם נעצרים בגדרי המועצה

351 שם, בעמ' 26.

352 ראו זובידה, יובל ועקירב, לעיל ה"ש 92.

353 הצעת חוק העיריות נכשלה בקידום הממד ההשתתפותי של הרשויות המקומיות. לפי רזין וחזן, לעיל ה"ש 78, הצעת החוק מגבילה יותר אפילו בהשוואה למצב הקיים. על פי שלמה חסון, לעיל ה"ש 22, הפרק הדין ברובע העירוני הוא מס שפתיים בלבד. לרובע סמכויות מוגבלות, הוא חסר עוצמה פוליטית וכלכלית ופועל מול בירוקרטיה שהצעה מחזקת עוד יותר. לטענת חסון, בתנאים אלו מתנגדי הדמוקרטיה ההשתתפותית יוכלו לרחוץ בניקיון כפיהם ולהצהיר כי ניסו לקדם את נושא הדמוקרטיה ונכשלו כי "אין עם מי לעבוד".

המקומית או במסגרת השלטון המקומי; הם צריכים לחלחל מטה למינהלים הקהילתיים ולתושבים עצמם, כדברי שלמה חסון:<sup>354</sup>

ראשי הרשויות המקומיות בישראל מרבים להתריס נגד הפטרנליזם של השלטון המרכזי ותובעים ביזור סמכויות והעברת משאבים מלמעלה למטה. טענות אלה אינן מלוות בהפנמת ההיגיון שבתהליך הביזור והמשכתו מהרמה המקומית לרמה הקהילתית. להפך, מרגע שהגיעו לעמדות הכוח נוטים ראשי הרשויות להתבצר בהן ולנהוג בארגונים הקהילתיים שבתחום הרשות בדיוק באותה גישה פטרנליסטית כלפיה התריסו.<sup>355</sup>

לשלטון המקומי תפקיד חשוב בקידום תרבות של השתתפות ובהצלחת מהלכים משתפים.<sup>356</sup> ככלל, מנהיגות מקומית מסוגלת לייצר את מבנה ההזדמנויות המתאים להשתתפות, לעורר מודעות אזרחית וכמובן לתרגם את תוצרי המהלכים המשתפים לכדי מדיניות בפועל. הגדלת מעורבות התושבים בתהליכים המקומיים אינה מאיימת על מעמדו של השלטון המקומי או חותרת תחת סמכויותיו, ההפך הוא הנכון. ביכולתה לבסס הצדקה מהותית להגדלת האוטונומיה של השלטון המקומי ולחזוק מעמדו והיקף סמכויותיו.

354 ביזור סמכויות לשלטון המקומי מותנה פעמים רבות בהגדלת חלקו של הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות המקומיים. האמנה האירופית לשלטון מקומי (European Charter of Local Self-Government, לעיל ה"ש 71) קובעת כי שלטון עצמי יוענק רק למי שמנהל את ענייניו בדרך דמוקרטית. הרפורמה בשלטון המקומי בבריטניה, שמצוטטת בהרחבה לעיל, תלתה את ביזור הסמכויות והתקציבים לשלטון המקומי בהגדלת מעורבות הציבור המקומי.

355 ראו שלמה חסון, לעיל ה"ש 22.

356 הפריחה האזרחית בירושלים, למשל, מיוחסת למדיניות ראש העירייה:

נראה שההשתתפות האזרחית בכקעה בפרט ובירושלים בכלל נובעת לפחות בחלקה מן השינויים בראשות העירייה, שיצרו את מבנה ההזדמנויות הפוליטיות המתאים לפעילות של תנועות וארגונים חברתיים. אף על פי שהשתתפות אזרחית התרחשה גם בקדנציות קודמות נראה שישנה כיום בירושלים פריחה אזרחית, שנראית ונשמעת ככל מקום ובתחומים רבים (צבן, לעיל ה"ש 203).



מחויבות כנה של השלטון המקומי להגדלת חלקם של התושבים המקומיים בתהליכים פוליטיים המעצבים את סביבת חייהם הקרובה ומכתיבים את צביונה עשויה להעניק משנה תוקף לקריאה להעצמת השלטון המקומי בישראל ולהכרה במעמדו החוקתי. מבחינת המחוקק הראשי יש היגיון לכרוך את ביזור הסמכויות לשלטון המקומי בהגדלת חלקו של הציבור בתהליכי קבלת החלטות.

# Public Participation in Local Government

Practical Experience and Lessons Learned

Moran Nagid

**Policy Paper 110**

December 2015



THE ISRAEL  
DEMOCRACY  
INSTITUTE

Text Editor (Hebrew): Yona Levi, Tamar Shaked

Series Design: Tartakover Design, Tal Harda

Cover Design: Yossi Arza

Typesetting: Irit Nachum

ISBN 978-965-519-178-3

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2015 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:

Online Book Store: <http://tinyurl.com/en-idi-store>

E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

# Abstract

## Background and Objectives

The principle of public participation in the decision-making process is based on the ideal of the informed and involved citizen with the power to influence government decisions and actions. The assumption underlying this principle is that political participation is an appropriate means to invigorate democracy and strengthen the entire democratic process. Recognition of the importance for democracy of public participation in the political process and the perception of such participation as a tool for empowering the citizenry, strengthening government, and bolstering public confidence in democratic institutions has led to a significant growth in the number and diversity of public-participation initiatives all over the world. At the same time, however, there is incipient criticism that casts doubt on the quality of such processes. It has been argued that the field has developed without a proper examination of important issues or adequate evaluation.

This study examines and evaluates the success of projects that promote public participation. Its goal is to propose guidelines for a model of successful participation, one that can advance democratic principles of equality, transparency, and representivity, and improve the quality of decision- and policy-making processes. The bulk of practical experience with public participation in Israel and the world is on the local level, where it has become a popular option for decision-making in the public sphere. Public participation is establishing a foothold on the national and even international levels as well, but with lower frequency. Hence, the present policy study is based on the practical experience of participatory processes in the local arena.

## Findings of the Research Literature

The conclusions about successful implementation of the principle of public participation in the local arena are not unequivocal. Although a review of past research does find significant strengths, a substantial body of literature identifies its weaknesses. There is also a gulf between the theoretical discourse about the participatory process and its nature, on the one hand, and the empirical studies

about its practical effects, on the other. On the one hand, public participation initiatives have been shown to have positive influence. Various studies have found that they helped improve decision- and policy-making processes and were an effective tool for identifying problems, coming up with innovative solutions, and advancing new policies. Public participation initiatives have been shown to strengthen the relationship between government and citizens, bolster democracy on the local level, and increase citizen participation. In addition to encouraging closer involvement with government, participatory processes have the potential to reinforce the bond and understanding among those who take part in them and to increase empathy and solidarity among various social groups.

On the other hand, the research literature also discusses the failures of public participation initiatives and identifies a substantial number of shortcomings in their implementation. One of the main arguments against these processes is related to the “hitchhiker” phenomenon: when others do the work, nonparticipation becomes a rational option. Moreover, initiatives to encourage public participation frequently favor certain groups in society at the expense of others. Some studies have found that such processes have no real influence on the quality of local democracy or decision-making. A gap has been identified between public participation and decision-making processes; the former may reproduce existing power structures rather than enhance public confidence in institutions. Another weakness discussed in the literature relates to the economic efficiency of the participatory processes. It has been argued that public participation in decision- and policy-making involves high costs of both time and money, in return for uncertain success.

## What Constitutes Successful Public Participation?

The ambivalent picture presented by the practical experience with public participation can be attributed in part to the fact that there is no simple method for evaluating the success of such initiatives. They are likely to be perceived as successful when judged by criteria of efficiency, but total failures in terms of their democratic quality, and vice versa.

For this reason, a substantial part of this study is devoted to discussing the decisive question: What is successful public participation? Drawing on the practical experience, it presents a list of cardinal points, distinctions, and leading

questions for examining the quality of such processes. The success of public-participation initiatives must be examined in terms of their goals, influence, and scope, and the identity of the participating group. Their achievements are relative and must be measured against the characteristics of the political environment in which they operate, the social and cultural attributes of the relevant public, and the advantages and limitations of the participatory model itself. The positive effects of the process and the extent of its contribution to democracy should be measured in the broader context, with attention to its progressive nature, its educational and ethical contribution, and its long-term influence.

The criticism that minimizes the contribution and influence of participatory initiatives is largely justified; however, considering the emphases and questions detailed above, it cannot refute the argument that they are important and have the potential to empower residents and improve local democracy. I attribute the failures to the initiatives' unsuitability for the goals they pursue or their inferior democratic nature, and to their operation in an institutional and educational environment that is inappropriate, or at least not yet ready, for participatory processes. I believe that participatory initiatives carried out in a correct and appropriate manner will produce far better results.

## Recommendations

This document sets forth a list of recommendations for improving public participation initiatives and their optimum use in local government. The underlying principle is that they are intended to increase citizens' influence on their lives by opening channels of access to decision-makers and deepening their involvement in these processes.

Four of these recommendations, which are not strictly speaking recommendations, but rather mandatory principles, stand out.

1. Tailoring the participatory model to the initiative's nature and goals
2. Tailoring the initiative to the political and social environment in which it will operate
3. Incorporating multiple patterns of participation
4. Increasing representivity by including minority groups and disempowered sectors

In order to increase the prospects for success of public participation processes and ensure their democratic quality, this policy study includes a list of ten basic principles:

1. The principles of public participation must be defined in a binding text.
2. Transparency and access to government information must be ensured.
3. All of the public interests affected by the decision-making process must be represented.
4. Appropriate resources must be earmarked for the process.
5. Clear goals must be set; intentions must be declared in advance, and expectations coordinated.
6. Civil society must be involved.
7. High-tech tools must be adopted and used intelligently and to their fullest advantage.
8. The public must be included in the various stages of the initiative.
9. There must be a link between the results of the initiative and decision-making processes.
10. Evaluation processes must be instituted to make it possible to learn lessons and constantly improve future processes.

## Conclusion

A structured list of recommendations can benefit all those who wish to initiate and lead appropriate and effective processes for public participation in local government and for empowerment of the citizenry and local democracy. However, the shaky status of local government and the poor quality of local democracy in Israel cannot be ignored. Entrenchment of the constitutional status of local government in Israel is a prerequisite for enhancing the participatory dimension of local government, extracting maximum benefit from it, and strengthening local democracy.