

מ ס פ ר

26

ירושלים, סיוון תשס"ב, יוני 2002

נ י י ר ע מ ד ה

## דגמים של שיתוף אזרחים

אפרת וקסמן  
דנה בלאנדר  
בהנחיית  
פרופ' אשר אריאן



המכון הישראלי לדמוקרטיה

**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקרו.

עורך הספרייה: אורי דרומי

ניהול הפקה: עדנה גרניט

עריכה לשונית: רעיה כהן, יעל מושיוב

עיצוב: דינה שר-רהט

סודר ונדפס בתשס"ב בדפוס ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 965-7091-26-8 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by the Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2002

**פרופסור אשר אריאן**, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וחבר בחוג למדע המדינה באוניברסיטת חיפה.

**אפרת וקסמן** היא עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומסיימת בימים אלה את התואר השני במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים.

**זנה בלאנדר** היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ובעלת תואר שני במדע המדינה ובפסיכולוגיה קלינית מן האוניברסיטה העברית בירושלים.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## תוכן העניינים

עמ' 5	<b>מבוא</b>
עמ' 9	פרק ראשון: <b>שיתוף אזרחים</b>
עמ' 15	פרק שני: <b>יחסי גומלין בין המדינה לאזרח</b> נקודת המבט של האזרח – אוריינטציות כלפי המערכת הפוליטית עניין בפוליטיקה תפיסה של יכולת להשפיע אמון במוסדות הפוליטיים הון חברתי תמיכה בדמוקרטיה נקודת המבט של המדינה – שינוי יחסי הכוחות בזירה הפוליטית
עמ' 22	
עמ' 29	פרק שלישי: <b>שיתוף אזרחים בתכנון עירוני</b> תכנון מהו? דוגמאות מהעולם שיתוף אזרחים בתכנון עירוני בישראל פרויקט שיקום שכונת דגמים נוספים של שיתוף אזרחים בתכנון בישראל הערכה
עמ' 31	
עמ' 34	
עמ' 36	
עמ' 38	
עמ' 41	
עמ' 45	פרק רביעי: <b>מינהלים קהילתיים</b> איטליה ארצות-הברית – ניו-יורק הולנד סקנדינביה ישראל הערכה
עמ' 46	
עמ' 46	
עמ' 47	
עמ' 48	
עמ' 49	
עמ' 53	



55 עמי	פרק חמישי: מעורבות הורים בחינוך
59 עמי	דנמרק
61 עמי	ארצות-הברית
63 עמי	ישראל
69 עמי	הערכה
73 עמי	פרק שישי: מיזמי שיתוף דליברטיביים
74 עמי	סקרים דליברטיביים (Deliberative polls)
77 עמי	דיונים עירוניים (Urban debates)
78 עמי	ועידות אזרחים (Consensus conferences)
79 עמי	המודל הדני
81 עמי	ועידות אזרחים בישראל
84 עמי	הערכה
87 עמי	נספח
89 עמי	פרק שביעי: דילמות של שיתוף – דיון
90 עמי	יחסי שלטון-אזרחים: פטרנליזם מול העצמה
94 עמי	ייצוגיות ושוויון – מי משתתף?
96 עמי	מטרות השיתוף: חינוך והשפעה
96 עמי	אופי הסוגיה או הגדרת התפקיד
98 עמי	מקומי מול לאומי
99 עמי	שיתוף מוסדי מול אד-הוק
100 עמי	שלב המעורבות – ראשוני או מאוחר
100 עמי	מעמד מייעץ מול מחייב
101 עמי	עתידו של השיתוף בישראל
103 עמי	<b>סיכום</b>
104 עמי	<b>הערות</b>
128 עמי	<b>English Summary</b>



## מבוא\*

בעשורים האחרונים של המאה העשרים ובראשית המאה העשרים ואחת אנו עדים לשינוי פניה של הזירה הפוליטית בדמוקרטיה המערביות. אחדים מהגורמים האחראים לשינוי זה הם הכרסום בעצמתה של המדינה, הידלדלות ההון החברתי ומשבר הלגיטימציה הנובע מהם. ממשלים דמוקרטיים מתקשים לאזן בין תביעות סותרות המונחות לפתחם, לגבש מדיניות וליישמה בפועל. מצוקה זו מקרינה על תפיסתם של אזרחים את התהליך הפוליטי. מחקרים חושפים ירידה נמשכת באמון שאזרחים רוחשים למדינה ולמוסדותיה ובשיעורי ההשתתפות הפוליטית באפיקים הממוסדים. אל הכרסום המתמשך באמון האזרחים במוסדות הפוליטיים מתלווה תופעה של דעיכת צורות ההשתתפות הפוליטית המסורתיות. תמונת המצב של ההשתתפות הפוליטית ואמון הציבור במוסדות הפוליטיים מלמדת על פער הולך וגדל בין האזרחים לממשל. ציבור האזרחים נוטה להיות פסימי במה שקשור באפשרות לפתור בעיות חברתיות בפעולה קולקטיבית. חשדנותם של האזרחים מעידה על חולשתם של מוסדות הדמוקרטיה הייצוגית מול אתגרי המאה העשרים ואחת.

אולם, לצד משבר המשילות שפוקד את הדמוקרטיה המערביות ולצד הירידה בצורות ההשתתפות הפוליטיות המסורתיות, ניכרת התחזקותה של החברה האזרחית. יש בכך כדי לטפח תודעה אזרחית ולהגדיר מחדש את תפקידי האזרח ביחס למוסדות המדינה. בתוך כך, אפשר להבחין בהתבססות של נורמות דמוקרטיה המצדדות במעורבותם של אזרחים בקבלת החלטות. על מצע זה צומחות ועולות צורות אלטרנטיביות של השתתפות פוליטית. נראה אפוא כי אחת הדרכים להיחלץ מן המשבר היא להרחיב את היקפה של ההשתתפות הציבורית בתהליכי קביעת מדיניות.

אחת מצורות ההשתתפות שהתגבשו בעשורים האחרונים היא שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות, בעיקר ברמה המקומית. במובנה הרחב, השתתפות פוליטית מוגדרת כפעולה כלשהי של אזרחים שתכליתה



להשפיע על השלטון. 'שיתוף', בשונה מצורות אחרות של השתתפות פוליטית, הוא פעולה 'מלמעלה' שתכליתה לטפח אפיקי נגישות אל מקבלי החלטות וליצור פורום לדיון פומבי כדי לאפשר ליחידים לבטא השקפות ואינטרסים ולהשתתף בקביעת מדיניות.

פרויקטים של שיתוף הם אפוא תולדה של אינטראקציה בין אינטרסים של השלטון לבין תביעות של הציבור. השלטון מצדו מבקש לבצר את הלגיטימציה שלו ולזכות בתמיכה ציבורית רחבה למהלכיו ובד בבד למנוע הטלת וטו מצד האזרחים וגופים של החברה האזרחית. הוא רואה בהגברת מעורבותם של אזרחים ומגזרים שונים בקבלת החלטות משום מענה לתביעות הציבור להשמיע קול בעניינים הקשורים בעיצוב סביבת חייו. השלטון מכיר בצורך בתהליך קבלת החלטות מושכל, פתוח לדיון ציבורי, מושתת על נורמות דמוקרטיות ובהשתתפות אזרחים, מומחים וקובעי מדיניות. שיתוף אזרחים הוא בבחינת נקודת המפגש בין יזמות של השלטון העשויות לנבוע מרצון או מכורח לבין שאיפת האזרחים להיות מעורבים יותר בעיצוב מדיניות בתחומים הנוגעים להם.

נייר העמדה מסרטט את דיוקנו של השיתוף כצורה של מעורבות אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. ממדים שונים של תהליך השיתוף ממופים במסגרת הדיון, ובהם רמות השיתוף, שלבי השיתוף, אופי המשתתפים ומטרות תהליך השיתוף.

בעקבות ההכרה של מקבלי החלטות והמחוקקים שצריך לאפשר לאזרחים להשתתף בקבלת החלטות בתחומי המדיניות הציבורית המעצבים את חייהם, חלק הארי של נייר העמדה מוקדש לבחינת ביסוסם של תהליכי שיתוף אזרחים. אלה כמה מן התחומים השונים שדגמי שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות בקהילה מופעלים בהם: מעורבות אזרחים בתכנון עירוני, מיסוד מינהלים קהילתיים, מעורבות הורים בחינוך ומיזמי שיתוף דליברטיביים דוגמת ועידת האזרחים. הסקירה מפרטת את הניסיון בעולם ובישראל בתחומים אלו ומציעה הערכה של הדגמים האלה.

מן התיאור וההערכה של דגמי שיתוף אזרחים בתחומים השונים עולות כמה דילמות משותפות לכל הפרויקטים של שיתוף אזרחים. דילמה מרכזית, דילמה ששאלות נוספות נובעות ממנה, היא הדילמה שבין **שיתוף אמיתי** – אמצעי להעצים אזרחים ולחזק נורמות דמוקרטיות וחינוך אזרחי לבין **שיתוף**



**למראית עין** – ביטוי של פטרנליזם מצד המוסדות ואמצעי השיג הסכמה שקטה של הציבור לקווי מדיניות שהמוסדות כבר ניסחו.

דילמה זו שבה ועולה בכל אחד מהדיונים. בתחום התכנון העירוני אנו למדים שביזור סמכויות השלטון המרכזי לרמה המקומית וממנה אל התושבים עשוי לתרום לפיתוחה של תרבות דמוקרטית, תרבות שיש בה השתתפות פעילה של האזרחים בתכנון מרחב חייהם. אולם גם בשיתוף אזרחים בתכנון אפשר לזהות שלעתיים השיתוף נועד לנטרל את התנגדות הציבור ולא בהכרח להעצים אותו ולחזק את הממד הדמוקרטי-השתתפותי. גם מהערכת המינהלים הקהילתיים אפשר ללמוד על הפרטנציפאל האמתי לשיתוף. אולם נראה שבפועל המינהלים הקהילתיים משמשים פעמים רבות הזרוע המוציאה לפועל של מדיניות השלטון. מהדיון על אודות מעורבות הורים עולה שיצירת אפיקים לשיתוף הורים בהכרעות חינוכיות מעצבת מערכת דמוקרטית יותר, המחויבת למידה גבוהה של נגישות ושל פלורליזם. עם זאת יש בכך כדי לחדד שאלות בעניין שוויון וצדק חברתי. מיזמי השיתוף הדליברטיביים נשענים על הנחת היסוד של הדמוקרטיה הדליברטיבית, ולפיה הכרעה פוליטית הנגזרת מתוך דיון במטרות וביעדים שסוכנים חופשיים, שווים ורציונליים משתתפים בו היא הכרעה רוכשת לגיטימיות.<sup>1</sup> המיזמים האלה מציגים מודל נוסף של שיתוף אזרחים: התבססות על האמונה שלעצם ההשתתפות בשיח הפוליטי יש השפעה על גיבוש עמדות ועל ארטיקולציה של אינטרסים. גם מהערכת הפרויקטים הדליברטיביים עולה ששיתוף אזרחים עשוי לתרום אמנם לממד החינוכי-אזרחי, אך אין הוא מבטיח נגישות לתהליכי קבלת ההחלטות או השפעה של ממש עליהם.

בדיון נעשה ניסיון לעמוד על הדילמות הרובצות לפתחו של השיתוף כצורת השתתפות. השאלה במרכז הדיון היא מה משמעותן של יזמות שיתוף שהשלטון המרכזי או המקומי בחברה בעלת מרכז פוליטי חלש מקדם אותן. האם ביזמות השיתוף המערכת הפוליטית רק מחלישה עוד את עצמה, או שמא שיתוף אזרחים הוא מכשיר לחיזוק מעמדה של המערכת הפוליטית, והוא מסייע לשיקום אמונו של הציבור במוסדות הדמוקרטיים? האם שיתוף אזרחים מטפח סולידריות ואחריות בקרב הציבור, או אולי הוא מחזק מגמות של פירוק וסקטוריאליזציה?

בעינינו, שיתוף אזרחים, בעיקר ברמה המקומית, הוא צעד חשוב בביסוסה של תרבות דמוקרטית אזרחית. ואולם, מן הראוי לבחון פרויקטים של שיתוף שיזמתם 'מלמעלה למטה' בעין ביקורתית, שכן לעתים השיתוף הוא רק



למראית עין, ויש בכך כדי להחריף עוד יותר את פער האמון בין האזרחים, המוסדות הנבחרים והביורוקרטיה. שיתוף אמתני סולל את הדרך לשיפור איכות המדיניות הציבורית ולהרחבת אופקיו של תהליך קבלת החלטות, ואילו שיתוף למראית עין לא רק שאינו תורם, אלא הוא מחריף את הניכור בין האזרח והרשויות.

שיתוף אמתני של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב המדיניות אין פירושו דמוקרטיה ישירה או חתירה תחת המוסדות הייצוגיים, אלא להפך. זהו צעד חשוב בדרך לביסוס הלגיטימציה של המוסדות הנבחרים ויש בו תרומה של ממש לחיזוק ממד ההיענותיות של המערכת הפוליטית. בישראל יש ערך מוסף לשיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות, בפרט ברמה המקומית. המסורת הניהולית הריכוזית המאפיינת את ישראל נתונה במשבר ועומדת בניגוד למגמות של ביזור העצמה והדמוקרטיזציה בעולם. נוסף על כך, ההטרוגניות של החברה הישראלית מחייבת את קיומו של פלורליזם גם בתהליך קבלת החלטות ועיצוב המדיניות.





## שיתוף אזרחים

מאז שנות השמונים של המאה הקודמת התהוו בדמוקרטיית המערביות אפיקים חדשים של השתתפות אזרחים בהכרעות הכרוכות בעיצוב מדיניות, כתגובה למשבר שפקד את המערכת הפוליטית ברמה המקומית והארצית.<sup>2</sup> את מקומה של מדינת הלאום תופסים בהדרגה סוכנים מתחרים, הן במישור המקומי הן ברמה הגלובלית. 'שיתוף', בשונה מצורות אחרות של השתתפות פוליטית, הוא פעולה 'מלמעלה'. תכליתו לטפח אפיקי נגישות אל מקבלי החלטות וליצור פורום לדיון פומבי אשר יאפשר ליחידים לבטא השקפות ואינטרסים ולהשתתף בקביעת מדיניות.

קליין וקופנין בוחנים את הזירה הציבורית בהולנד ומצביעים על כמה התפתחויות שהולידו את הצורך בשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות. התחזקותה של החברה האזרחית נראית גורם בעל משקל ניכר. הממשל זקוק ללגיטימציה ולתמיכה ציבורית רחבה, והוא הניח ששיתוף של אזרחים ושל ארגוני החברה האזרחית בשלביו המוקדמים של תהליך קבלת ההחלטות עשוי למנוע הטלת וטו מצד אותם משתתפים בשלב מאוחר יותר. התפתחות נוספת שעומדת ברקע עלייתן של צורות השתתפות בעלות אופי אינטראקטיבי היא הצורך הגדל והולך בידע מקצועי.<sup>3</sup> ידע זה נמצא מחוץ למעגל הממשלתי. תהליך אינטראקטיבי של דיון ששחקנים רבים משתתפים בו חיוני כדי לעצב מדיניות שתהיה מבוססת על ידע עדכני ותביא בחשבון העדפות ואינטרסים מגוונים.<sup>4</sup>

פרויקטים של שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות הם ביטוי דינמי למתח שבין דמוקרטיה ייצוגית ודמוקרטיה ישירה. פעמים רבות הם פרי יזמה של המוסדות הייצוגיים. הפרויקטים השיתופיים נבדלים מדמוקרטיה ישירה בהשאירם את ההכרעה בעניין מדיניות בידיהם של המוסדות הייצוגיים; מעמדו של הדיון הציבורי הוא בדרך כלל מעמד מיעוט. הציבור מביע את העדפותיו ואת רצונותיו בשלבים שונים של תהליך קבלת ההחלטות, והנבחרים מתחשבים בעמדות האלה. אמנם יש בכך ביטוי לשיתוף, ואולם, פורמלית, הנבחרים אינם מחויבים לפעול על-פי עמדות הציבור.<sup>5</sup>

אקרמן מאתרת את הגורמים שבשורש צמיחתן של צורות השתתפות



אלטרנטיביות במישור של הפוליטיקה המקומית. גם במישור המקומי, הניכור שאזרחים חשים כלפי התהליך הפוליטי הולך וגדל. אפשר להקיש זאת מן הירידה שחלה בשיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות. תהליכי עיצוב מדיניות אינטראקטיביים נולדו כמענה לתביעות הציבור לשיפור התהליכים הבירוקרטיים ולביזור הסמכות במתן שירותים.<sup>6</sup>

רשויות השלטון או ארגוני המגזר השלישי יזמו פרויקטים שתכליתם הגברת מעורבותם של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות. ארגונים וולונטריים שמבקשים לטפח נורמות דמוקרטיות ולתרום לקיומו של שיח ציבורי פתוח ומושכל פועלים גם בזירה הבין-לאומית. המטרה היא ליצור מרחב לדיון ציבורי שאזרחים, מומחים וקובעי מדיניות שותפים בו.<sup>7</sup>

פרויקטים של שיתוף הם תולדה של אינטראקציה בין אינטרסים של השלטון לתביעות של הציבור. בעוד האזרחים מבקשים לחזק את תחושת ההשפעה על חייהם, מקבלי ההחלטות חותרים להרחיב את בסיס הלגיטימציה למדיניות המתקבלת, ולכן הם נדרשים להיות קשובים יותר לקולו של הציבור. שיתוף אזרחים הוא אפוא בבחינת נקודת המפגש בין יזמות של השלטון, העשויות לנבוע מרצון או מכורח, לבין שאיפת האזרחים להיות מעורבים יותר בעיצוב מדיניות בתחומים הקשורים בהם.

יזמות של שיתוף מבקשות להעצים את היחידים או את הקהילות שמתתפים בהן. מטרתה של העצמה היא "ליצור תרבות אזרחית שמכירה בזכותם של אנשי המקום להיות שותפים לשינויים חשובים בחייהם".<sup>8</sup> העצמה נוגעת בזכותו של האזרח להגדרה עצמית ומאפשרת התארגנות של אנשים למען עצמם, לשם שיפור מצבם החברתי. 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. הן נאבקות נגד פסיביות או תחושת חוסר אונים מצדם של אזרחים וחותרות תחת הסדרים חברתיים שמנציחים דיכוי וקיפוח. סדן קובעת כי חברה דמוקרטית מחויבת לאידיאולוגיה של העצמה, משום שאין היא יכולה לשאת מבנה חברתי שטומן בחובו דיכוי וקיפוח ואין היא מתיישבת עם פסיביות או חוסר אונים מצדם של אזרחים.<sup>9</sup>

אתגר השיתוף מורכב במיוחד משום שהוא תובע תביעות מרחיקות לכת מכל הצדדים השותפים: מצד הרשויות, השיתוף תובע ויתור על המונופול שלהן בקבלת החלטות ומכאן ויתור על מקצת מעצמתן לטובת מתן ביטוי



לקולם של האזרחים.<sup>10</sup> מצד האזרחים, השיתוף תובע מעורבות אקטיבית והשקעת זמנם ומרצם בפעילות קהילתית, בלי ערובה שפעילותם תישא פרי. ורנסקי, שחורי ופלאוט סוקרות את המטרות שבבסיס השיתוף.<sup>11</sup> השיתוף מבטא את מימוש זכותם הדמוקרטית של אזרחים וקבוצות באוכלוסייה לעצב את סביבת חייהם ולהיות מעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לכך. לשם מימוש מטרה זו דרוש ביזור של מערכת הממשל והשירותים. השיתוף עשוי גם לפגוע את הניכור המאפיין את החיים בחברה המודרנית ולקרב את האזרחים לרשויות ולחברי הקהילה האחרים. כמו כן הוא משמש אמצעי לחינוך אזרחי ותורם להגברת ממד האחריות והתודעה האזרחית. עוד הוא עשוי לשמש אמצעי להגברת כוחן הפוליטי של קבוצות אוכלוסייה חלשות, אם כי, כמו בצורות אחרות של השתתפות פוליטית, הקבוצות החלשות נוטות שלא להשתתף. נוסף על כך, השיתוף יכול לשמש ערוץ לידע ומידע דו-כיווניים – מן הרשויות אל האזרחים ומן האזרחים אל הרשויות. הוא עשוי לתרום לשינוי במדיניות ובדפוסי פעולה של ארגונים בירוקרטיים וכן להרחיב את בסיס הלגיטימציה של הרשויות.

תחת הכותרת 'שיתוף' ייתכנו מודלים שונים ונבדלים זה מזה **במידת המעורבות של האזרחים, בשלבי המעורבות של האזרחים, באוריינטציה של התהליך ובשאלה מי משתתף.**

ברמות הנמוכות ביותר של **מעורבות**, מקבלי החלטות מיידעים את הציבור על אודות החלטותיהם. לאזרחים שמור תפקיד פסיבי, כמאזינים בלבד. התייעצות (consultation) או ייעוץ (advising) הן צורות עמוקות יותר של שיתוף. ברמה כזו עמדותיהם והעדפותיהם של בעלי העניין נשמעות, ומעצבי המדיניות מתחשבים בעמדות האלה בבואם לעצב את המדיניות. תחת הסדרים מסוימים, מקבלי ההחלטות אף יוזמים פנייה לבעלי עניין כדי לקבל את עמדתם ועצתם בנושאים שונים. פעמים רבות זכויותיהם של האזרחים ושל קבוצות האינטרס בתהליכי קבלת ההחלטות מעוגנות בחוק וממוסדות בצורה של ועדות מיייעצות. רמת המעורבות הגבוהה ביותר היא קבלת החלטות משותפת. ברמה זו של מעורבות, הסמכות להחליט נתונה בידיהם של הצדדים המשתתפים בתהליך עיצוב המדיניות, ובהם אזרחים ונציגי קבוצות אינטרס. קבלת ההחלטות המשותפת יכולה להיעשות בדרך ממוסדת, על-ידי גוף שבו חברים כל הקשורים בעיצוב המדיניות, או בדרך לא-פורמלית, למשל על-ידי התחייבותם של פוליטיקאים לאמץ החלטות של גוף ציבורי דליברטיבי כמו ועידות אזרחים או דיונים עירוניים (ראו תרשים 1).



## תרשים 1

סולם ההשתתפות - חמש רמות של מעורבות אזרחים בתהליכי עיצוב מדיניות	
Information Consultation Advising Co-Production Joint Decision-Making	מעורבות גבוהה
מעורבות נמוכה	

גופים שונים עשויים ליזום שיתוף אזרחים – הממשלה, הפרלמנט, השלטון המקומי, קבוצות וארגונים בחברה האזרחית, ובהם גם ארגונים בין-לאומיים. עם התחזקותה של החברה האזרחית נעשית היא גורם מוביל בהשראת מעורבות ציבורית.

אמת מידה נוספת המבחינה בין דגמים שונים של שיתוף קשורה בשלב של **עיצוב המדיניות** שהאזרחים משתתפים בו. אפשר לזהות שלושה שלבים מרכזיים בכל תהליך של קבלת החלטות: הגדרת הבעיה, הצגת אלטרנטיבות לפתרון ובחירת אלטרנטיבה מועדפת. במודלים שונים של שיתוף, האזרחים משתתפים בשלבים שונים של קבלת ההחלטות.<sup>12</sup> מחקרים מלמדים כי ככל שהמעורבות עמוקה יותר ונעשית בשלבים מוקדמים של הדיון, כך יש לאזרחים תחושה רבה יותר של יכולת השפעה, והערכתם לפרויקט השיתוף גבוהה יותר.<sup>13</sup>

פרויקטים של שיתוף נבדלים זה מזה באופי המיסוד שלהם. אפשר לזהות מיזמי שיתוף בעלי ביטוי מוסדי כמו מינהלים קהילתיים בשכונות, ולעומתם אפשר לזהות מיזמי שיתוף אד-הוק. גופים לצורך דיון בסוגיה אחת לפרק זמן מוגבל מוקמים במסגרתם של מיזמי שיתוף אד-הוק, דוגמת ועידות אזרחים. דרך אחרת למיסוד השיתוף היא להגדיר שלב לשיתוף התושבים בחוק כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, כמו למשל בחקיקה בעניין פרוצדורות של תכנון עירוני.

מודלים של שיתוף נבדלים זה מזה גם בתפיסה שונה של **מטרות התהליך**. בטון ומטסון זיהו ארבע אוריינטציות אפשריות שהמיזמים השיתופיים מעוצבים ואף נבחנים על-פיהן: אוריינטציה חינוכית, קונסנזואלית, קונפליקטואלית ואינסטרומנטלית-אקטיביסטית.<sup>13\*</sup> הגישות האלה אינן מוציאות זו את זו, ופרויקט של שיתוף יכול להתאפיין בשילוב ומזיגה של גישות. האוריינטציה החינוכית מדגישה את תפקידם המלמד של מיזמי שיתוף אזרחים ואת תרומתם לסוציאליזציה הפוליטית. פרויקטים כאלו תורמים לרכישת ידע והבנה עמוקה של האזרחים בסוגיה שעל סדר היום.



השיתוף מקנה לאזרחים את האפשרות לרדת לעומקם של עניינים אשר בדרך כלל אין להם די פנאי לעסוק בהם. כמו כן, התנסות בקבלת החלטות ומפגש עם קובעי מדיניות מטפחים התמצאות טובה יותר בנבכי המערכת הפוליטית ומקנים למשתתפים מיומנויות אזרחיות חשובות. במסגרת האוריינטציה הקונסנזואלית, הדגש של פרויקט השיתוף הוא על הפרוצדורות שבאמצעותן יוכלו המשתתפים להגיע להסכמה בעניין מסוים. השיח מתמקד ברצון למצוא מכנים משותפים בבסיסן של נקודות מבט שונות. היות שאי-אפשר להגיע להסכמה מלאה, הנוסחה שלפיה מתנהלים הדיונים בין המשתתפים היא "אני יכול להיות עם...". פרויקט של שיתוף יכול להתקיים גם בהקשר לאוריינטציה קונפליקטואלית. גישה זו מקבלת ומעדיפה את הקונפליקט והשוני על פני פתרון והסכמה. המטרה היא קיום הדיון עצמו והשמעת העמדות השונות והמנוגדות בנושא. מתן במה להשקפות ולאינטרסים מגוונים נראה חיוני בחברות הטרוגניות, ואילו חתירה לקונסנזוס נתפסת כמלאכותית, אם השוני אותנטי ועמוק. לגישה זו עשוי להיות ערך מוסף חינוכי, והיא יכולה להיות בסיס לתהליך קבלת החלטות בעתיד. לצד אוריינטציות אלו, אפשר לזהות בפרויקטים של שיתוף גם שאיפה אקטיביסטית. על-פי גישה זו הדיון המשותף חותר להגיע לתוצאות ממשיות ולהשפיע על המדיניות המתעצבת. מכאן שפרויקט שיתוף ששם לו למטרה שינוי של ממש במציאות הפוליטית (למשל, רפורמה בדרכי מימון מסעי בחירות) נבחן במושגים של יעילות, אפקטיביות והשפעה על המציאות.

אחד הממדים המורכבים והחשובים ביותר של פרויקט השיתוף הוא סוגיית **השתתפות**<sup>14</sup> דהיינו, מי משתתף. מודל שיתוף יכול להיות מושתת על השתתפות רחבה או על השתתפות נציגותית. ביסודה של השתתפות רחבה עומד עקרון ההכללה, שלפיו הדיונים, האספות או הוועידות של פרויקט השיתוף פתוחים לפני כל מי שיש לו נגיעה בעניין. כך למשל, אם מדובר בנושא שכונתי, אזי כל תושבי השכונה רשאים להשתתף, להביע דעתם ולבטא את העדפותיהם. טכנולוגיות תקשורת מתקדמות כמו האינטרנט מאפשרות להרחיב את מעגל המשתתפים בדיון הציבורי ובתהליכי קבלת החלטות כפי שנראה בדיון על אודות תכנון עירוני. השתתפות נציגותית יכולה ללוש שתי צורות: האחת, המשתתפים הם אזרחים המייצגים קבוצות שונות ואינטרסים שונים בקהילה, והם נבחרו או מונו ככאלה. אלטרנטיבה שנייה היא גוף מצומצם של אזרחים שנבחר אקראית או משתתף השתתפות



וולונטרית. גם אז אפשר לנסות ולהבטיח ייצוג של מגזרים שונים בקהילה, אבל אין ערובה לייצוגיות. החיסרון בגוף נציגותי מצומצם הוא שחויית השיתוף, שהיא עצמה בעלת ערך דמוקרטי, תהיה נחלתם של מעטים.

שאלה שמתעוררת היא אם מיזמים של שיתוף מצליחים לעורר מתנומתן גם אוכלוסיות רדומות ולגייס משתתפים חדשים לשיח. אפשר שהשכבה הדקה של פעילים בעלי תודעה אזרחית מפותחת, המעורבים בלאו הכי, היא המשתתפת בפרויקטים השונים. במובן זה, יש חשש כי קבוצות שקולן אינו נשמע בבירור בזירה הפוליטית – המגזרים החלשים בשולי החברה – אינן מוצאות את מקומן גם בחסות יזמות שמבקשות לפתוח ערוצים נוספים אל מקבלי החלטות. פרויקטים שתכליתם לאפשר העצמה של יחידים וקהילות מכוונים במידה רבה אל הקבוצות החלשות, קבוצות שאין להן נגישות אל מוקדי הכוח ואין בידן משאבים המאפשרים להן למלא תפקיד של ממש בעיצוב מדיניות.

דילמה נוספת של ההשתתפות נוגעת למורכבות היחסים בין הצדדים המשתתפים – אזרחים, נציגי ארגונים של החברה האזרחית, פוליטיקאים ומומחים. מקומו של הציבור בתהליך קבלת החלטות שנוי במחלוקת, שכן עיצוב מדיניות נתפס כתהליך הדורש מקצועיות ובקיאות, ומכאן שלעמדותיהם של מומחים ופוליטיקאים מנוסים יש עדיפות על תשומות שמקורן ב'דעת הקהל'. רעיון השיתוף מניח אמנם שעיצוב מדיניות הוא תהליך שבו לידע יש מקום חשוב, אבל ידע אפשר גם לרכוש. יזמות רבות של שיתוף אזרחים מעניקות משקל רב ללימוד הסוגיה שעל הפרק ולהיוועצות במומחים. יתר על כן, בהכרעות פוליטיות כרוכות גם סוגיות ערכיות שמעצם טבען אינן מקנות עדיפות לבעלי ידע.

לפיכך, שיתוף הוא צורת השתתפות אלטרנטיבית אשר יונקת משתי נקודות המבט – של האזרח ושל המדינה. מנקודת מבטו של האזרח, השיתוף מבטא את שאיפתו להיות מעורב, בעל ידע ובעל תפקיד פעיל בתהליך קבלת ההחלטות בסוגיות המעצבות את סביבת חייו. מצדה של המדינה, השיתוף מצטייר כאמצעי להתמודד עם החולשה של המוסדות הייצוגיים. כמו כן, השיתוף משמש ערוץ לביסוס לגיטימציה ולהשרשת ערכים דמוקרטיים בקרב הציבור, בפרט ברמה המקומית.



## יחסי גומלין בין המדינה לאזרח

שיתוף אזרחים הוא בבחינת אינטראקציה בין השלטון לציבור האזרחים. אלה הם יחסי גומלין דינמיים ומורכבים. לצרכים אנליטיים אפשר אפוא להתבונן בשיתוף מנקודת מבטה של המדינה ומנקודת מבטם של האזרחים. יש מקום לבחון מה התשומות שמביא עמו כל אחד מן הצדדים ומה המוטיבציות אשר מולידות שיתוף אזרחים. חשוב להדגיש שלמדינה ולאזרח אינטרסים משותפים (כגון שאיפה ליעילות), אך גם מניעים שאולי מתנגשים.

### נקודת המבט של האזרח – אוריינטציות כלפי המערכת הפוליטית

בדמוקרטיות המערביות חל שינוי חד באוריינטציות של הציבור כלפי המערכת הפוליטית. השינוי כרוך בירידה באמון שאזרחים רוחשים למוסדות המדינה, בתנודות בשיעורי ההצבעה ובהיחלשות הזיקה המפלגתית. דמיון מעבר למדינות בעלות מערכות פוליטיות שונות מלמד כי התמורה איננה קונוקטורלית ואינה נעוצה בהסדרים פוליטיים מסוימים, אלא כרוכה בתהליכי שינוי רחבים הפוקדים חברות פוסט-תעשייתיות. חוקרים מצביעים על מגמה נמשכת של שינוי בין דורי, המצטיינת בהתחלפותם של ערכים ובעלייתן של נורמות חדשות בעשורים האחרונים.<sup>15</sup>

יש החוששים כי התמורות האלה חותרות תחת יציבותם של משטרים או אף טומנות בחובן סכנה לסדר הדמוקרטי. לעומתם, אינגלהרט טוען כי הסימנים הללו אינם מעידים בהכרח על התרחקות מן הערכים הדמוקרטיים, אלא אולי דווקא על מחאה של הציבור נגד המוסדות הקיימים והפרקטיקות הפוליטיות השגורות, לצד תמיכה בערכים דמוקרטיים כמו חירות ואוטונומיה של היחיד.<sup>16</sup> השינוי באוריינטציות כלפי המערכת הפוליטית מוליד צורות חדשות של השתתפות, אשר מבקשות לתת מענה לתביעותיו של האזרח הביקורתי, אשר גיסא חש תסכול ביחס למערכת הפוליטית ולאפיקי הפעולה הממוסדת, ומאידיך גיסא מבקש ליטול חלק בתהליך קבלת ההחלטות.



## עניין בפוליטיקה

ידע בנושאים פוליטיים ועניין בסוגיות שעל סדר היום הציבורי נתפסים כתנאי מוקדם להשתתפות באפיקים המחייבים מידה מסוימת של יזמה ומאמץ מצד האזרח. ידע הוא בבחינת משאב המקדם השתתפות, בעוד מידת העניין בפוליטיקה היא גורם מוטיבציוני בעל חשיבות.

העניין בסוגיות פוליטיות משתנה אמנם בהתאם לחשיבות העניינים שעל הפרק, אולם פטנס מאתר מגמה עקבית של ירידה במידת העניין שהציבור בארצות-הברית מגלה בשאלות של פוליטיקה ומדיניות. על סמך מחקרים ארוכי טווח, אפשר להעריך כי בעשרים וחמש השנים האחרונות דעך העניין בסוגיות ציבוריות בכ-20%<sup>17</sup>. כמו כן, פטנס מוצא כי לצעירים אמריקנים שנולדו לאחר 1964 יש רק ידע מועט על אודות סוגיות ציבוריות בהשוואה להוריהם, אף-על-פי שמקורות המידע שעומדים לרשותם רבים לאין-ערוך. צריכת עיתונות יומית בקרב צעירים בני 35 ומטה צנחה ב-50% בין השנים 1965 ל-1990, וצפייה במהדורות חדשות בקרב בני אותה קבוצת גיל ירדה בשיעור של כ-20%<sup>18</sup>. גם בבריטניה, בקרב צעירים בני 14-24, נמצאו רמות נמוכות של עניין בפוליטיקה. תפיסתם של צעירים את המערכת הפוליטית נשענת על אינפורמציה חלקית ומוגבלת.<sup>19</sup>

סקרי עמדות שנערכו בישראל במתכונות שונות מאז שנות השבעים מלמדים כי הישראלים מגלים עניין רב למדי בפוליטיקה. הם ידועים כצרכנים אדוקים של דיווחי חדשות ואקטואליה, מפגינים בקיאות בעניינים פוליטיים ומרבים לדון בענייני דיומא.<sup>20</sup> למעלה מ-50% מן הנשאלים נוהגים לשוחח עם חבריהם או עם בני משפחתם על עניינים פוליטיים. מגמה זו נותרה יציבה משך יותר משני עשורים, ובראשית שנות התשעים ניכרה בה אף עלייה. שיאה היה בשנת 1994. באותה עת דיווחו כ-75% מן המרואיינים כי דנו בסוגיות פוליטיות עם קרובים וחברים – במידה מסוימת או במידה רבה. למרות ירידה קלה שניכרת מאז אמצע שנות התשעים, רמת העניין שישראלים מגלים בפוליטיקה עודנה גבוהה מאוד. בראשית שנת 2001 העידו על עצמם 70% מן האוכלוסייה היהודית שהם משוחחים על אודות עניינים פוליטיים במידה רבה או במידה מסוימת.

## תפיסה של יכולת להשפיע

התיאוריה הדמוקרטית מייחסת חשיבות לתחושתו הסובייקטיבית של האזרח כי יש ביכולתו להשפיע על המערכת הפוליטית. תחושה זו היא בעלת ערך כשלעצמה, כיסוד ללגיטימציה של המשטר הדמוקרטי.<sup>21</sup> לתחושת





היכולת להשפיע נודע גם תפקיד מוטיבציוני, כלומר היא עשויה להיות מעין תנאי מוקדם להשתתפות פעילה.<sup>22</sup>

באמצע שנות השישים נטו אזרחי ארצות-הברית להאמין ברספונסיביות של הממשל והביעו ביטחון ביכולתם להשפיע על המערכת הפוליטית. במוצע, רק רבע מן האזרחים הסכימו לטענות כגון "לאנשים כמותי אין השפעה רבה על הממשל" ו"לנבחר ציבור לא אכפת מה אנשים כמוני חושבים". כיום התהפכה המגמה, והציבור איבד את אמונו בשלטון. השקפה צינית, ביקורתית ומנוכרת תפסה את מקומה של האמונה התמימה ביכולתו של האזרח להשתתף בעיצוב המדיניות.<sup>23</sup>

בישראל יש רמה גבוהה של עניין בפוליטיקה ואחוזי הצבעה גבוהים בבחירות לכנסת, ואלה אף נשמרים יציבים במידה רבה לאורך שנות קיומה של המדינה. אף-על-פי-כן מחקרים מלמדים כי אזרחים אינם מאמינים ביכולתם להשפיע על מדיניות הממשלה. אמנם בשנים 1981-1984 הגיעה תפיסת יכולת ההשפעה לשיא – 49% סברו כי הם יכולים להשפיע על מדיניות הממשלה במידה רבה או במידה מסוימת – אבל מאז ועד סוף שנות התשעים הופיעה מגמה ברורה של ירידה. באפריל 2000 רק 13% מן הנשאלים האמינו ביכולתם להשפיע על המערכת הפוליטית. לאחר נקודת שפל זו חלה עלייה בתפיסת יכולת ההשפעה והיא הגיעה לרמה ממוצעת של 34%.

## **אמון במוסדות הפוליטיים**

האמון שאזרחים נותנים במוסדות הדמוקרטיים ממלא תפקיד מכריע ביציבותם של השלטון ושל הסדר הדמוקרטי גם יחד. ההנחה המקובלת בקרב חוקרים היא כי הממשל זקוק לאמון אזרחיו על מנת לתפקד היטב. האמון מכונן זיקה בין האזרחים ובין המוסדות שאמונים לכאורה על ייצוג דעת הקהל ועל מתן ביטוי לאינטרס הציבורי; לפיכך יש קשר הדוק בין אמון במוסדות הדמוקרטיים לבין תפיסת הלגיטימיות והאפקטיביות של המשטר הדמוקרטי.<sup>24</sup> תיאוריות שונות מנסות להתחקות אחר מקור האמון של האזרחים במוסדות ולהצביע על הגורמים אשר משפיעים עליו. למעשה, ירידה מובהקת בהערכה ובכבוד שאזרחים רוחשים למוסדות השלטון ולמנהיגים פוליטיים בדמוקרטיה המערבית מתבררת מאז שנות השבעים.<sup>25</sup>

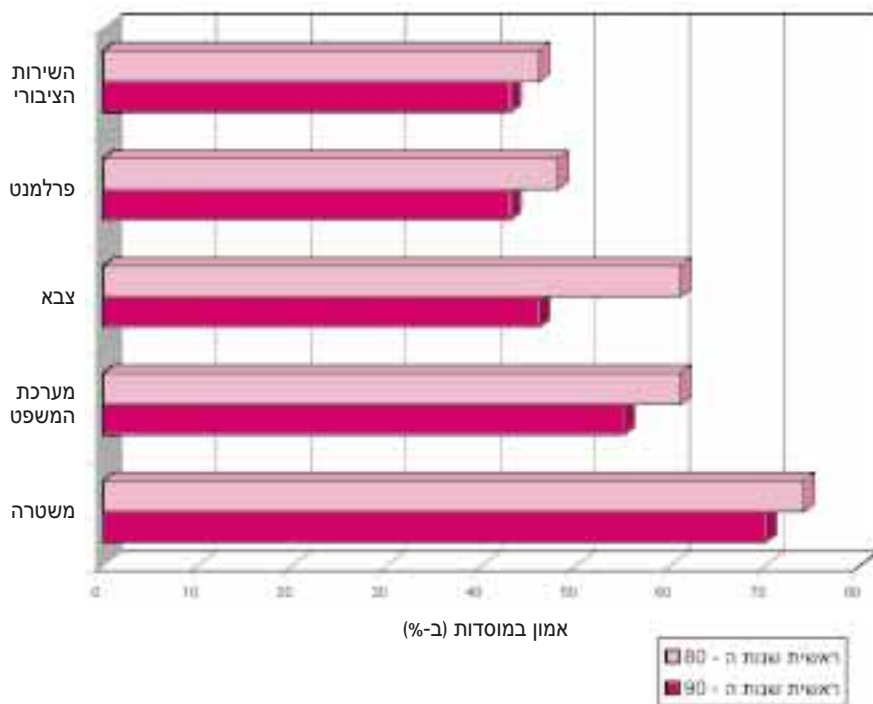
מחקר שהשווה את התנודות שחלו עם השנים (למן שנות החמישים ועד



שנות התשעים של המאה העשרים) באמון הציבור במוסדות דמוקרטיים בקרב דמוקרטיות מערביות מגלה שברוב המדינות חלה שחיקה מתמשכת באמון הציבור בשחקנים הפוליטיים ובמוסדות המדינה.<sup>26</sup> במרבית המדינות הדמוקרטיות שנבדקו נמצא שהאמון בפרלמנט, בממשלה, בצבא ובבתי המשפט היה נתון במגמת ירידה. כך למשל ירד האמון ברשות המבצעת בארצות-הברית מ-42% בשנת 1964 ל-12% בשנת 1997. בשנים האלה ירד האמון בקונגרס מ-42% ל-11% בהתאמה. בבריטניה ירד האמון בפרלמנט מ-48% בשנת 1985 ל-24% בשנת 1995. דומה כי האמון שרוחשים אזרחים לפוליטיקאים נמוך עוד יותר. 16% בלבד מאמינים כי הממשל בבריטניה מציב את צרכיה של המדינה מעל לאינטרסים מפלגתיים, לעומת 39% שסברו כך ב-1974.<sup>27</sup> מגמה דומה אם כי מתונה יותר נרשמה גם בקנדה, גרמניה, דנמרק, שבדיה ובדמוקרטיות מערביות נוספות (ראו תרשים 2).<sup>28</sup>

## תרשים 2

**רמת האמון במוסדות ציבוריים בדמוקרטיות מערביות, נתונים ממוצעים: שנות השמונים מול שנות התשעים**



מחקרים מלמדים כי בישראל, בעקביות רבה למדי, הציבור היהודי מזכה את בית המשפט העליון באמון הרב ביותר מקרב המוסדות הדמוקרטיים. לאורך כל שנות התשעים ולמרות ירידה קלה המסתמנת בשנים האחרונות, יותר מ-80% מן הנבדקים טוענים כי הם נותנים אמון רב או מסוים בבית המשפט העליון. שיעור האמון בכנסת ובממשלה נמוך יותר ונתון לתנודות. בסוף שנת 1999 הגיעה רמת האמון שרוחשים האזרחים לשני המוסדות לשיא; היא התקרבה ל-60%.<sup>29</sup> אולם בדרך כלל מידת האמון בכנסת ובממשלה עומדת רק על כ-40%. מקרב המוסדות שנבדקו במחקר זה, המפלגות זוכות למידה המועטה ביותר של אמון מצד האזרחים. באמצע שנות התשעים ירד שיעור האמון במפלגות עד 20% בלבד. בשנת 1999 עלתה רמת האמון במפלגות מעל ל-40%, אך לאחר מכן, בשנת 2000, שבה והתייצבה על רמה של כ-30%.<sup>30</sup>

דרושה זהירות בניתוח נתונים מעין אלה, משום שלא ברור מה משמעותה של הירידה באמון האזרחים במוסדות הדמוקרטיים. הרדין עומד על כך שתחושת האמון מתבססת על שני מרכיבים שאינם תלויים זה בזה: ביטחון ביכולתו של X לבצע משימה מסוימת, ואמונה בנכונותו של X לפעול. לדידו, משבר האמון הפוקד את הדמוקרטיה המערבית נובע מתחושתם של אזרחים כי השלטון אינו מסוגל להתמודד עם האתגרים והסוגיות שמונחים לפתחו. כלומר, הציבור איבד את הביטחון ביכולתו של השלטון לבצע את משימותיו כהלכה.<sup>31</sup> ייתכן כי מקורו של משבר האמון בתחושה כי הבעיות שעומדות לפני ממשלות במדינות מודרניות הן מורכבות וסבוכות, וכי אין בידי הממשלות הכלים הדרושים לשם פתרון משביע רצון. חוקרים אחרים מראים כי חוסר האמון של אזרחים ברשויות השלטון מקושר דווקא לציפיות גבוהות. תקוות לא ריאליות לשיפור ברווחה ובאיכות החיים או לחלופין, תביעות ליעילות ולמינהל תקין עשויות להסתיים במפח נפש ולהוליד אכזבה מתפקוד הממשלה.<sup>32</sup>

שחיתות פוליטית אף היא מכרסמת באמון שרוחש הציבור לפוליטיקאים ולרשויות השלטון. באיטליה השחיתות נחשבת נפוצה, והאמון במערכת הפוליטית נמוך מאוד בהשוואה לגרמניה, מדינה שנתפסת כמצטיינת במינהל תקין. מאחר ששחיתות יוצרת מינהל שרירותי ולא-יעיל, היא פוגעת פגיעה ממשית בכושרו של השלטון להתמודד עם אתגרים ומצוקות לשיעור רצונו של הציבור, וכך היא מולידה משבר אמון. יתר על כן, נראה כי משבר האמון יוצר קרקע פורייה להתפתחותה של שחיתות, משום שהוא מעודד



אזרחים לחפש ערוצים אלטרנטיביים (לאו דווקא לגיטימיים) אל מקבלי החלטות.<sup>33</sup>

## הון חברתי

מחקרים הנערכים בארצות-הברית מדווחים על ירידה נמשכת בשיעורי ההשתתפות הפוליטית באפיקים הממוסדים. יש התולים תהליך זה בהתמעטות "ההון החברתי". המונח מתאר על דרך האנלוגיה להון אנושי וחומרי, מעין מאגר של כלים ומיומנויות העומדים לשירותה של החברה. הוא מציין מאפיינים של המבנה החברתי כגון רשתות תקשורת, נורמות, אמון בזולת או אמון במוסדות השלטון. כל אלה תורמים לשיתוף פעולה ולתיאום בין חלקיה השונים של המערכת החברתית.<sup>34</sup>

רוברט פטנס נסמך על טוקוויל ורואה במארג של התארגנויות וולונטריות המכוננות את החברה האזרחית מקור ל"הון חברתי". הוא מאמין כי חברה אזרחית נמרצת מצמיחה גם השתתפות פוליטית בקנה מידה רחב.<sup>35</sup> פטנס מוטרד מן הכרסום שחל בהון החברתי ומן השחיקה הניכרת בהתארגנויות שביסוד החברה האזרחית. הוא תולה את הירידה שחלה באחוזי ההצבעה ובמדדים נוספים של מעורבות פוליטית בתהליך הנמשך של הידלדלות החברה האזרחית. עוד הוא מודאג מן הירידה הניכרת באמון החברתי ומציין שיש מתאם גבוה בין אמון למעורבות אזרחית. הוא קורא לבחון כיצד מדיניות ציבורית משפיעה על היווצרות ההון החברתי (או לחלופין על התמעטותו) ומראה שלעיתים מדיניות ציבורית אחראית להרס של רשתות חברתיות אפקטיביות.<sup>36</sup>

פטנס אמנם מאתר ירידה בשיעורי ההשתתפות של אמריקאים בארגונים וולונטריים לסוגיהם השונים, אולם מבקריו מציגים נתונים סותרים. שדסון למשל טוען כי פטנס הזניח אפיקי השתתפות שנהנים מפריחה בעשורים האחרונים ומלמדים כי פעילות וולונטרית לא נעלמה אלא לבשה פנים אחרים.<sup>37</sup> נרבה ועמיתיו מוצאים במחקרם מידה רבה של השתתפות וולונטרית – פוליטית ולא פוליטית גם יחד. לטענתם, גם אם חלה ירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות, לא ניכרת מגמה דומה כשבוחנים צורות אחרות של פעולה פוליטית.<sup>38</sup> במלים אחרות, חוקרים טוענים להתחזקות החברה האזרחית.

אחרים טוענים כי הנתונים שפטנס מציג, לפיהם חלה שחיקה באמון



שאזרחים רוחשים לזולתם, נכונים אולי בנוגע לארצות-הברית אך אינם מתארים נאמנה את המציאות האירופית. ניוטון נסמך על גוף נתונים עשיר וקובע כי מאז שנות השבעים יש עלייה באמון הבין-אישי במדינות מערב אירופה. נוסף על כך, הוא מראה כי יש רק קשר חלש בין אמון בין-אישי או חברתי לבין אמון פוליטי. אם כן, הון חברתי אינו מתורגם בהכרח להון פוליטי, והשפעתו על מעורבות ציבורית איננה גדולה.<sup>39</sup>

## תמיכה בדמוקרטיה

על אף הירידה הנמשכת באמון שהציבור רוחש למערכת הפוליטית, לא ניכרת שחיקה במחויבותם של אזרחים לנורמות דמוקרטיות או בתמיכתם בסדר הדמוקרטי. למעשה, דומה כי בחמישים השנים האחרונות דווקא גברה המחויבות לדמוקרטיה.<sup>40</sup> נתונים שנאספו ב-38 מדינות מלמדים כי האהדה לרעיון הדמוקרטי רחבה ביותר. רוב מוחלט של האזרחים (84% במוצע) סבורים כי הדמוקרטיה היא צורת הממשל הטובה ביותר. במדינות דמוקרטיות ותיקות ומבוססות (ארצות-הברית, אוסטרליה, שבדיה ועוד) שיעור התמיכה גבוה אף יותר, אם כי לא בהפרש ניכר בהשוואה לדמוקרטיות צעירות (קרואטיה, אסטוניה, אורוגוואי, ספרד וכו').<sup>41</sup> ממשל משגשג מקושר עם תמיכה גוברת בדמוקרטיה כמשטר אידיאלי, באופן המעיד על היותן של יעילות ואפקטיביות תנאי חשוב לגיטימציה.<sup>42</sup>

אינגלהרט מדגיש שבחברות פוסט-תעשייתיות הכבוד לסמכות פוחת, אבל בה בעת התמיכה בערכים דמוקרטיים עולה. לדידו, היעדר כבוד למנהיגים ולמוסדות המדינה משקף שינוי ערכי עמוק ומגלם תביעה כפולה – לחירות ואוטונומיה לאזרחים וכן לסטנדרטים גבוהים יותר של יעילות והוגנות בתפקודם של המוסדות הפוליטיים. הוא גורס כי האזרחים בחברות פוסט-תעשייתיות אסרטיביים ומיומנים בפעולה פוליטית יותר מבעבר. לפיכך השתתפות לובשת גוון ביקורתי, ולא פעם היא משמשת קריאת תגר כנגד מערכת פוליטית מסוידת עורקים.<sup>43</sup> גם נוריס מצדדת בעמדה זו. היא טוענת:

”... We have seen the growth of more critical citizens, who value democracy as an ideal yet who remain dissatisfied with the performance of their political system, and particularly the core institutions of representative government.”<sup>44</sup>



גידנס קובע כי הדמוקרטיה אינה דמוקרטית דייה ולכן היא נקלעת למשברים. לדידו, איבד הציבור את אמונו במערכת הפוליטית משום שזו מתקשה להסתגל לנסיבות החדשות של העידן הגלובלי, ובהן תביעה לאוטונומיה של היחיד והתגבשותו של ציבור המודע לזכויותיו.<sup>45</sup> החוקרים קוראים אפוא להבחין בין ביקורת על תפקודם של המוסדות הפוליטיים ואי שביעות רצון מן הממשל, לבין הערכתם של אזרחים את הדמוקרטיה כמשטר ודבקותם באידיאלים דמוקרטיים. לטענתם, ציבור המוחה כנגד התנהלות מסורבלת ולא-יעילה של השלטון אינו מטפח בהכרח רגשות אנטי דמוקרטיים ואין בו סכנה ליציבותה של הדמוקרטיה. למעשה, קבוצה זו עשויה לשמש מנוף לתיקונו של הסדר הדמוקרטי מבפנים ולביסוס נורמות של מינהל תקין.<sup>46</sup>

## נקודת המבט של המדינה – שינוי יחסי הכוחות בזירה הפוליטית

נוכח מגמות של שינוי עמוק בדמוקרטיה המערביות מרבים בעשורים האחרונים לבחון לעומק ולתאר את הזירה הפוליטית, את התמורות במעמדם של המוסדות הפוליטיים ובפעולתם. כרסום בעצמתה של המדינה ובתפקידיה מתחולל בעקבות תהליכים שונים הפוקדים חברות פוסט-תעשייתיות, והוא נובע מתהליכים כלכליים ומגמות חברתיות. מחד גיסא הוא נעוץ במגמות של גלובליזציה ומאידיך גיסא – בהתכנסות גוברת אל הקהילה והתרכזות ביחיד.

רבים מטילים כיום ספק ביכולתה של מדינת הרווחה להתמודד ביעילות עם אתגרי הכלכלה הפוסט-תעשייתית בתנאים של משק גלובלי המגביל מאוד את חופש פעולתן של ממשלות. למעשה, מאז שנות השבעים של המאה שעברה נקלעה מדינת הרווחה למשבר.<sup>47</sup> חוסר יציבות אשר פקד את הדמוקרטיה המערביות ערער מאוד את אמונו של הציבור במדינת הרווחה ובמנגנוניה. בהדרגה התחוויר כי למרות התרחבות מדינת הרווחה בעשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה ועל אף התמיכה הגורפת שזכתה לה, לא עלה בידה לפתור מצוקות חברתיות עמוקות ולהבטיח יציבות כלכלית.

חוקרים מצביעים על מקורות שונים למשבר. בין היתר הם קובעים כי במרבית המדינות נרשמה עלייה באבטלה, וזו גרמה גידול ניכר במספר האזרחים הנעזרים בקצבאות סעד ותשלומי העברה, ומנגד הביאה לידי



ירידה בשיעור משלמי המסים. כמו כן, ירידה בשיעורי הצמיחה הפכה את סבסוד מנגנוני הרווחה למדיניות הגובה מחיר אינפלציוני כבד. בקרב חוגים רבים נתפסה מדינת הרווחה כמערך מסורבל ולא-אפקטיבי של הקצאות, זכאויות וביטוחים. כמעט בכל הדמוקרטיות הפוסט-תעשייתיות קוצצו תקציבי הרווחה, גם אם קווי המתאר של מערכות העזרה הסוציאלית נשמרו במידה רבה.<sup>48</sup>

נקודת מבט רחבה יותר רומזת כי הקשיים שפוקדים את הדמוקרטיות המערביות נעוצים בהשתנות זירת הפעולה ובהופעתם של אתגרים חדשים שלמולם המערכות הישנות נעשות לא-רלוונטיות. מדינת הרווחה אינה בנויה להתמודד עם סיכונים אקולוגיים ועם דילמות מוסריות הנגזרות מחידושים ביו-טכנולוגיים. היא מתקשה להתאים עצמה למשק הגלובלי, משק שמתאפיין בתנועה מתמדת של סחורות וכוח עבודה כמו גם לתמורות דמוגרפיות (כגון עלייה בתוחלת החיים ולחלופין, התפרקות התא המשפחתי). תמורות כאלה מחייבות שינוי במבנה השירותים החברתיים ובמערכת ההקצאות. אולריך בק ואחרים נעזרים במונח 'חברת הסיכון' (Risk Society) כדי לאפיין את החברה הפוסט-תעשייתית.<sup>49</sup> הם מטעימים כי בשל התמוטטותם של מושגים כמו ביטחון, יציבות ושליטה, מוטל על המדינה לעצב מחדש את מערכות הרווחה ולהבנות שיח ציבורי ותהליכי קבלת החלטות המתאימים לאתגרים החדשים שמונחים לפתחה. שיתוף אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית נתפס כנגזרת חשובה הנובעת ממאפייניה של 'חברת הסיכון'.<sup>50</sup>

ברי אם כן שמדינת הרווחה הפטרונית והבטוחה, אשר הייתה בעבר חלק מן הקונסנזוס הסוציאל-דמוקרטי, איבדה מקסמה. בזירה הפוליטית נרשמה בשנות השמונים התחזקותם של גורמים שמרניים העוינים את הדגם הסוציאל-דמוקרטי ומדגישים את יתרונותיו של השוק החופשי או את האחריות המוטלת על יחידים וקהילות לספק לנצרכים תמיכה וסעד. לאחר גל של ביקורת שכוון כנגד חוסר יכולתן של הדמוקרטיות המערביות לפתור מצוקות כלכליות וחברתיות, מאמץ נעשה עתה לבחון כלי מדיניות ולעצב אסטרטגיות שיאפשרו לדמוקרטיה לפעול ביתר יעילות. נוצר עושר גדול של התמודדויות, ואלה הגדירו את הפתרונות במונחים שונים. רבים מסכימים כי אין מפלט משינוי מבני מקיף, גם אם אין תמימות דעים אשר לטיבו של השינוי הנחוץ.



אחד הפתרונות הפופולריים לתחלואיה של מדינת הרווחה הוא המעבר מממשלה גדולה לממשלה קטנה. תהליך זה כרוך בחיפוש אחר סוכנים ואמצעים חדשים אשר יספקו מקצת מהשירותים והביטחונות שהעניקה מדינת הרווחה בעבר. הקטנת מנגנוני המדינה לטובת סוכנים אחרים יצרה אפוא קרקע להגדרה מחדש של היחסים בין הממשלה, ארגוני המגזר השלישי והאזרחים.

השתנות יחסי הכוחות בזירה הפוליטית מגולמת ברפורמות פוליטיות ומינהליות, ואלה אומצו במדינות רבות.<sup>51</sup> רפורמות שתכליתן הגברת יעילותן של מערכות הממשל ושיפור השירות הניתן לאזרח יצרו ערוצים חדשים למעורבות ציבורית. מתוך חולשתה של המדינה התהוו כרי פעולה אזרחית אוטונומית. בתחומים כמו חינוך ותכנון עירוני, דריסת הרגל שניתנת לאזרחים הולכת ומתרחבת, בין בעקבות היענות ללחצו של הציבור, בין בעקבות תפיסה המצדדת בשיתוף אזרחים ורואה בכך מפתח להכרעות מושכלות.

אחת התמורות המשמעותיות במערכת הפוליטית המשפיעה גם על המקום המוקדש לאזרחים בתהליכי קבלת החלטות עניינה חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות. בעבר שימשו הרשויות המקומיות בעיקר זרוע ביצועית של השלטון המרכזי, והיה בכך כדי לכבול אותן בעבודות הברוקרטיה ולהצר את צעדיהן.<sup>52</sup> כמענה לחולשתו של השלטון המקומי ולחוסר היכולת של השלטון המרכזי למלא את תביעות האזרחים, התפתחה בעולם מגמה של ביזור עצמה מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. הנחת היסוד היא שביזור העצמה בין מגוון מוסדות ולרמות נמוכות יותר של ההיררכייה 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. נוכח מגמה זו צמחו במישור המקומי צורות אלטרנטיביות להשתתפות אזרחים.

בד בבד התפתחה מגמה אחרת של הפרטה והישענות על כוחות השוק לשם מתן שירותים ציבוריים. המדינה נסוגה בהדרגה מתפקידיה בתחומי בריאות, עבודה, חינוך, סעד, פיתוח תשתיות וכיוצא באלה. היא מוסרת אותם לגופים אוטונומיים ומסתפקת בוויסות הפעולות ובפיקוח על הגופים. נחוץ אפוא להבחין בין העתקת סמכויות נרחבות לשלטון המקומי לבין הפקדת פונקציות שבעבר מילאה המדינה, בידי כוחות השוק וארגוני המגזר השלישי. העתקת הסמכויות לשלטון המקומי מחזקת את מעמדן של הרשויות המקומיות,





ואילו הפקדת הפונקציות בידי כוחות השוק ובידי ארגוני המגזר השלישי 'מדלגת' מעליהן ופונה במישרין אל הציבור.

השתנות יחסי הכוחות הפוליטיים נעוצה גם בתמורות חברתיות הצומחות 'מלמטה'. התחזקותה של החברה האזרחית תרמה לביזור השירותים ולגיוונם במישור המקומי. השלטון המרכזי למד להפיק תועלת מארגונים של החברה האזרחית כמעין 'כוח שלישי' לצד המוסדות הממשלתיים והעסקיים. למעשה, גם הרשויות המקומיות מרבות להיעזר בקהילה ובארגוני המגזר השלישי. גורמים אלו מסייעים לרשות המקומית להתמודד עם בעיות מורכבות וייחודיות שהיא אינה פנויה או אינה מתאימה להתמודד עמן, כמו גם לגייס משאבים שאינם נגישים לשלטון המקומי.<sup>53</sup>

באירופה מזהים שתי מגמות בהקשר זה: האחת, 'המודל השבדי' – עיקרה ביזור עצמה מהשלטון המרכזי למקומי והרחבת סמכויותיהם ושיקול דעתם של המוסדות הנבחרים של השלטון המקומי; השנייה – מגמה שבריטניה היא נושאת הדגל שלה – עיקרה התייעלות במתן שירותים. מגמה זו מכוונת דווקא להחלשת המוסדות הנבחרים של השלטון המקומי, אגב חיזוק כוחם של השלטון המרכזי מחד גיסא ושל סוכנויות פרטיות מאידך גיסא. המרכז הפוליטי מרכז בידי סמכויות של פיקוח ובקרה, בעוד שגופים פרטיים נושאים באחריות להספקת שירותים.

המודל השבדי שזכה לכינוי 'שלטון מקומי חופשי' החל לקרום עור וגידים במהלך שנות השמונים, ובמהרה יושם במדינות נוספות, ובהן דנמרק, נורווגיה ופינלנד. הנחת היסוד של הדגם היא כי הרחבת סמכויותיו של השלטון המקומי ותחומי אחריותו תאפשר לו לתת מענה טוב יותר למטלות ולבעיות שעליו לטפל בהן.<sup>54</sup> ביזור הסמכויות לשלטון המקומי עשוי להיות מלווה בהידוק שיתוף הפעולה בין השלטון המקומי לקהילה. בפינלנד למשל ארגוני המגזר השלישי מעורבים במתן שירותי הרווחה באופן המגלם מידה גבוהה של אוטונומיה מקומית.<sup>55</sup>

המגמה השנייה עיקרה הפרטה לפי תכתיבים של כלכלת השוק, והיא מצאה את ביטויה בבריטניה. בהנהגתה של מרגרט תאצ'ר התרחשו תהליכי הפרטה אשר חתרו תחת המוסדות הנבחרים של השלטון המקומי. מן העבר האחד התחזקה השליטה של השלטון המרכזי בעניינים מקומיים ומנגד קיבלו עליהן סוכנויות פרטיות את תפקיד מתן השירותים לאזרח. השלטון המקומי נעשה מפוצל יותר ופגיע אל מול כלכלת השוק המתחזקת.<sup>56</sup> בשנות התשעים נעשה



ניסיון להתנער מהמגמות האלה. ב-1991 הציג ג'ון מייג'ור את 'אמנת השירות לאזרח', וזו סימלה מפנה ביחסו של השלטון המרכזי לשלטון המקומי ולתחום של הספקת שירותים לאזרח.<sup>57</sup> ב-1993 הוקמה ועדה לבחינת מצבו ומעמדו של השלטון המקומי (CLD). תמונה עגומה מצטיירת מן הדוחות שהוגשו לוועדה: לא זו בלבד שסמכויותיו של השלטון המקומי הצטמצמו עקב חקיקה ויזמות של השלטון המרכזי, אלא גם האזרחים עצמם אינם מגלים עניין רב בשלטון המקומי. יותר מכל מעידים על כך שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות אשר יורדים בהתמדה.<sup>58</sup> בעקבות השינוי שחל באופיו ובמעמדו של השלטון המקומי נראה כי התושבים הפכו מאזרחים בוחרים ומשתתפים ללקוחות שיש להשביע את רצונם.

אם כך, מגמות של הפרטה מדגישות את מעמדם של האזרחים כצרכנים. תפקידם הוא תפקיד פסיבי בלבד של בחירה בין חלופות. המגמות האלה מבטאות עניין בשיפור השירות לאזרח ובהגברת היעילות על-פי עקרונות של כלכלת שוק ותחרות חופשית, אולם אין בהן כדי להבטיח מעורבות והשפעה על ההכרעות המתקבלות. כמו כן, חשוב להבחין בין ביזור העצמה לשלטון המקומי לבין שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות. ביזור עצמה מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי עשוי לפתוח פתח לשיתוף אזרחים אך הוא אינו מחייב זאת. לחלופין, אפשר לשתף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ובד בבד לעקוף את השלטון המקומי. במילים אחרות, ביזור העצמה אינו תנאי הכרחי ואף אינו תנאי מספיק להעצים אזרחים ולשתתף בתהליכי קבלת החלטות.<sup>59</sup>

הביזור אינו בהכרח דרך המלך לדמוקרטיזציה ולהטמעת ערכים דמוקרטיים ברמה המקומית. כך למשל, כפי שנראה בדיון על אודות המינהלים הקהילתיים, ביזור העצמה למוסדות שכונתיים אינו מבטיח בהכרח שיתוף אמת של התושבים בעיצוב הכרעות הנוגעות לחייהם. עם זה, אפשר לקבוע כי העתקת סמכויות ואחריות אל המישור המקומי יוצרת קרקע נוחה לשיתוף הציבור ומאפשרת לפתוח ערוצים מגוונים להשתתפות ביזמת השלטון המקומי או ארגוני החברה האזרחית. במידה רבה מעורבותו של הציבור נעשית משאב בעל ערך, והרשות המקומית נזקקת לו, מאחר שהאוטונומיה שניתנה לה אינה מלווה בתמיכה תקציבית מספקת. בהמשך, כאשר נדון במעורבות הורים בחינוך, נראה שבת-הספר מעוניינים לגייס את ההורים ולהיעזר בהם. אולם כשההורים מקבלים דריסת רגל בבית-הספר, השפעתם גוברת והם נעשים שותפים בעיצוב מדיניות בית-הספר.



ניסיונות שונים להבנות מחדש את יחסי הגומלין בין השלטון לאזרחים מבקשים על-פי רוב להבטיח כי תהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות ציבורית יהיו קשובים יותר לצרכים מיוחדים ולתביעות מצד אזרחים.<sup>60</sup> חוקרים ואנשי מינהל מדגישים את חשיבותו של דיון ציבורי פתוח ורב משתתפים, ומצדדים באימוץ עקרונות של דמוקרטיה דליברטיבית בתהליך קביעת מדיניות. הם מציגים נקודת מבט חדשה על אודות תפקיד הממשל בחברה דמוקרטית. לפי השקפה זו ראוי להעניק תפקיד גדול יותר לאזרחים בעיצוב מדיניות ציבורית.<sup>61</sup>

נדמה שעם שכלולן של טכנולוגיות התקשורת יתרחבו האמצעים לביטוי ולהשפעה שעומדים לרשות האזרחים. השתכללות אמצעי הקומוניקציה מעוררת תקווה כי אפשר להגביר את מעורבותם של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות. נלווית לכך התחושה כי לעתים ראוי להפקיע את הפוליטיקה מידי העילית השלטת ולהפקידה בידי העם. דעיכת האמון בנבחרי ציבור לובשת לעתים את דמות התביעה לאימוץ מכניזמים של דמוקרטיה ישירה.

אחת היוזמות המעניינות אשר נולדו מן הכורח להתמודד עם משבר מדינת הרווחה משתקפת במצעה של 'הדרך השלישית' – מניפסט שניסח אנתוני גידנס ושהטביע את חותמו על משטרים סוציאל-דמוקרטיים באירופה.<sup>62</sup> גידנס מונה צעדים אחדים שעל המדינה לנקוט על מנת שתוכל להיחלץ מן המשבר שנקלעה אליו. ראשית, הוא קורא לשינוי מבני. עיקרו של שינוי זה הוא ביזור 'דו-סטרי', קרי האצלת סמכויות למישור המקומי אך גם למוסדות על-לאומיים. שנית, גידנס מדגיש כי מדינות צריכות לשפר את יעילותן המינהלית, משום שאחת הסיבות לחוסר האמון שהציבור רוחש למערכות השלטון מקורה בהתנהלותן המסורבלת בעולם שצריך להגיב בו במהירות לתמורות ולגלות גמישות ניכרת. בתוך כך ראוי להבטיח שקיפות ופתיחות, ולהנהיג אמצעי פיקוח כנגד שחיתות שלטונית.<sup>63</sup>

רפורמה עמוקה נחוצה, לדעתו של גידנס, במנגנוני של מדינת הרווחה ובמערכת ההקצאות.<sup>64</sup> שידוד המערכות שגידנס ממליץ עליו כרוך בצמצום היקף השירותים שהמדינה מספקת ובאימוץ דפוסי פעולה המחקים את מנגנוני השוק. הוא מייחד תפקיד חשוב לחברה האזרחית, ומבקש לכונן שותפות מחודשת בין השלטון לקהילה. בין השאר, גידנס מצדד בתפקיד מרכזי לארגוני המגזר השלישי במתן שירותי רווחה. לדבריו, קצבאות ושירותים הניתנים 'מלמעלה למטה' צריכים להתחלף במערכת הקצאות



מקומית, המקפלת בתוכה טיפוח פעיל של החברה האזרחית. גידנס אף קורא למדינה להרחיב את הדיון הציבורי ולערב אזרחים בעיצוב מדיניות. לדידו, בחברה הפוסט-תעשייתית המדינה נבחנת ביכולתה לנהל סיכונים, מלאכה המחייבת שיתוף אזרחים ומומחים בתהליכי קבלת החלטות. הוא מציע לערוך 'ניסויים בדמוקרטיה ישירה' ולפתוח בפני הציבור אפיקים נוספים למעורבות, בדמות משאלי-עם אלקטרוניים או חבורות מושבעים, לצד מנגנוני הבחירות הרגילים.<sup>65</sup>

מעמדה של 'הדרך השלישית' – בין אידיאולוגיה לפרקטיקה – רומז כי התחזקותה של החברה האזרחית והעניין הגובר בשיתוף אזרחים בעיצוב מדיניות ציבורית מתהווים לא רק מתוך מצוקתה של מדינת הרווחה אלא נראים רצויים כשלעצמם ורוכשים מעמד נורמטיבי. קשה שלא לקשור זאת לשינוי מושג האזרחות ולמעבר מתפיסה המדגישה זכויות חברתיות ופוליטיות (אשר מייצגה הבולט הוא מרשל) להשקפה המייחסת חשיבות רבה לאחריות שמוטלת על האזרח ולחובותיו.<sup>66</sup> שיתוף אזרחים ממזג בין שיח של זכויות לשיח של מחויבות. במידה רבה הוא מייצג מאמץ כפול, באשר הוא חותר להבטיח את היענותו של הממשל לתביעות ולצרכים של אזרחים, אך מבקש גם לעודד את מעורבותו של הציבור בקבלת החלטות ולרתום את עושר משאביה של החברה האזרחית לתועלת הכלל.



## תכנון מהו?

תכנון עירוני הוא אחד מתחומי פעילותו החשובים של השלטון המקומי והמרכזי.<sup>67</sup> התכנון העירוני מתמקד ביצירת סביבה ותנאים אשר יאפשרו לתושבים רמת חיים מרבית אפשרית בהתאם לאילוצים שונים. המתח הבסיסי סביב תכנון הוא זה שבין המשאבים הקיימים, שהם מוגבלים מטבעם, לבין צרכים ואינטרסים סותרים של הצדדים המעורבים. היות שכמות המשאבים מוגבלת, על התכנון העירוני להתמודד עם מערכת מורכבת של לחצים וקונפליקטים. התכנון נתון במתח בין המוסדות הממשלתיים (ההיבט הפוליטי), גורמים כלכליים בעלי אינטרסים והאזרחים בקהילה. המשימה היא לווסת את הקונפליקטים המתגלעים בין הצדדים וכאידיאל למצוא דרכים והסדרים לאזן ביניהם.<sup>68</sup> אחד המתחים המרכזיים שתכנון העיר המודרנית נדרש להתמודד עמו הוא המתח שבין פיתוח כלכלי לבין שימור הסביבה והמורשת.<sup>69</sup>

הן תכניות המתאר והן היבטי תחזוקה שוטפת של תשתיות עירוניות, מבני ציבור ומבני מגורים, פיתוח סביבתי ושיקום נכסים כולם תחת הכותרת 'תכנון עירוני'.<sup>70</sup> אולם תכנון עירוני עוסק לא רק בהיבטים פיזיים. דאגלס ופרידמן סבורים שראוי לבחון את נושא התכנון בהקשר חברתי-קהילתי רחב, שכן יש לו השלכות על הריבוד החברתי ורמת החיים בקהילה. הם מזהים את השינוי במגמות התכנון עם התעוררות השאיפה בקרב האזרחים להשמיע את קולם בעניין סוגיות הנוגעות לאינטרסים שלהם ולמרחב חייהם כפרטים בקהילה. הדרישה מצד האזרחים למעורבות בתכנון משקפת את רצונם להיות שותפים בעיצוב סביבת חייהם. תביעה זו לשותפות בתכנון והגילוי על אודות הזיקה בין התכנון לעיצוב הסביבה הפיזית והחברתית שהאזרחים חיים בה דורשים שינוי באופיו של התכנון: מתכנון שהוא נחלתם הבלעדית של אנשי המקצוע והפוליטיקאים מקבלי החלטות נעשה התכנון 'השתתפותי'. ראייה רחבה זו של תכנון רואה בו לא רק מומחיות מקצועית אלא עיסוק בעל השלכות חברתיות מרחיקות לכת. התכנון הוא אמצעי

להעצמת אזרחים, לניעות חברתית, להשרשת הדמוקרטיה ברמה המקומית ולחיזוק זכויות האזרחים.<sup>71</sup>

עקרון היסוד של התכנון העירוני מראשיתו היה כי ייעשה תמיד 'לטובת הציבור'. בעולם הדמוקרטי החלו להישמע בשנות השישים קולות שתבעו שיתוף אזרחים בקביעת 'טובת הציבור'. ואכן, מגמה של שיתוף אזרחים בתהליכי תכנון ברמה העירונית ניכרת בשלושת העשורים האחרונים. בשנות השבעים והשמונים השתרש שיתוף הציבור בתהליכי התכנון במדינות דמוקרטיות רבות ומוסדו ערוצי השיתוף בתכנון. מגמה זו היא תולדה של התפתחויות מקבילות שהתרחשו במוסדות השלטון ובקרב הציבור. מצד הרשויות, משימות התכנון העירוני נעשו מורכבות יותר ויותר וגברה ההכרה שלנושאי תכנון יש השפעה על תחומי חיים רחבים – חברתיים, כלכליים, פוליטיים ואקולוגיים. כמו כן התחוויר כי התכנון העירוני כפי שהוא נוחל כשלונות וכי 'טובת הציבור' היא מונח מורכב מכפי שדימו הרשויות. בקרב הציבור התחזקו הנטיות האינדיבידואליסטיות שלפיהן לפרט יש צורך לבטא את העדפותיו ועמדותיו, גם בתחום התכנון. בד בבד גברו המודעות לרעיונות דמוקרטיים והפנמתם גם ברמה המקומית. התחזקותה של החברה האזרחית תרמה גם היא לחיזוק רצונם של האזרחים להשתתף בעיצוב מרחב חייהם כיחידים או כחברים בארגונים. בדומה ליזמות אחרות של שיתוף אזרחים, גם המגמה של שיתוף אזרחים בתכנון מבטאת ניסיון של הרשויות לבסס לגיטימציה לצעדיהן בקרב הציבור.<sup>72</sup>

תיתכנה רמות שונות של שיתוף אזרחים בתכנון. 'סולם ההשתתפות' מתאר שלושה שלבים במעורבות האזרחים בתהליכי התכנון: הרמה הגבוהה ביותר של מעורבות ושיתוף מכונה 'כוח אזרחי', ועניינה שותפות של הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות ויכולת השפעה של ממש. השלב השני מכונה 'טוקניזם' (tokenism) – אזרחים משמיעים את דעותיהם ומייעצים למקבלי ההחלטות אולם אין להם חלק בקבלת ההחלטות בפועל. השלב השלישי הוא של אי-השתתפות – יש בו מראית עין של שותפות אך לאמתו של דבר, זו מניפולציה מצד הרשויות במטרה למנוע התנגדויות מצד הציבור.<sup>73</sup>

מעורבות האזרחים בתהליך התכנון היא גם פרקטיקה של העצמת האזרחים והמתכנן הקהילתי. השלבים בעידוד ההעצמה הקהילתית מקבילים לשלבים בתהליך התכנון העירוני. מכאן שהבנייה הרציונלית של תהליך התכנון (זיהוי הבעיה ואיסוף נתונים, הגדרת אוכלוסיית היעד, הגדרת הבעיות והמטרות,



הצגת חלופות, בחירת חלופה מועדפת, הצגת התכנית וביצועה) עשויה לשזור בתוכה תהליך של העצמת האזרחים.<sup>74</sup>

## דוגמאות מהעולם

שיתוף אזרחים בתכנון ופיתוח אורבני השתרש במדינות דמוקרטיות רבות בעולם. בבריטניה ובארצות-הברית פועלות 'התאגדויות קהילתיות לפיתוח'. תכליתן לנסות ולהחיות אזורים עירוניים וכפריים מקופחים. התאגדויות אלו ממלאות את החלל הריק שהותירו הגופים הממשלתיים והסקטור הפרטי בטיפול בשכונות מצוקה. הן משמשות בעת ובעונה אחת זרוע של הממשלה, איגוד עצמאי ומוסדות רווחה לציבור.<sup>75</sup>

**בארצות-הברית** מגוון דרכים לשיתוף האזרחים בתכנון.<sup>76</sup> פרויקטים של תכנון שאזרחים מעורבים בהם עוסקים בפיתוח אזורים במרכז העיר (Downtown development),<sup>77</sup> בשיקום שכונות ואזורים מוזנחים (לדוגמה, שיקום אזורים מסחריים ותעשייתיים נטושים שהם סיכון תברואתי המכונים Brownfields),<sup>78</sup> בתכנון סביבתי בדגש אקולוגי<sup>79</sup> וכן בתכנון בעיניים שונים כמו תחבורה.<sup>80</sup>

תכנון עירוני בארצות-הברית הוא תחום שמרבים להשתמש בו ב**אינטרנט**. מתכנני העיר משתמשים באינטרנט כדי להרחיב ולהגביר את נגישות הציבור לתכנון העיר. אחד האמצעים המרכזיים הוא הצגת מפת התכנון באתר העירייה. לאזרחים יש אפשרות להגיע למידע על-ידי הצגת שאילתות וגלישה באתר.<sup>81</sup> הדגש באתרים אלו הוא על היותם ידידותיים למשתמש וקלים להפעלה; כל אזרח יכול להתמצא בהם ולמצוא בהם מידע על תכניות עתידיות. היתרון העיקרי בשימוש באינטרנט כערוץ מידע לציבור הוא בהיותו אמצעי נגיש שאינו דורש מאמצים רבים מצד המשתתף. במקומות שבהם המידע אינו מופיע באינטרנט, האזרח נדרש לבוא לעירייה ולבקש לעיין בתכניות. מכאן שהצגת התכניות באינטרנט עשויה להרחיב את מעגל האזרחים המעורבים ולספק לעירייה מגוון תגובות לתכניות, מקבוצות שונות.<sup>82</sup> החיסרון העיקרי בשימוש באינטרנט כערוץ מידע הוא שכחות השימוש הפחותה בו בקרב קבוצות חלשות. בעקבותיו, קבלת תגובות מהציבור דרך האינטרנט עלולה להיות מוטה ולהוביל לאפליה. נוסף על כך,



האינטרנט מספק נגישות למידע אך לא בהכרח השפעה. אין כל ערובה שהמתכננים ומקבלי החלטות אכן מביאים בחשבון את תגובות הציבור.

**בבריטניה** יש בשנים האחרונות מגמה של חזרה לתפיסה של 'תכנון קהילתי' שעיקרה שיתוף התושבים המקומיים בתהליכי התכנון. מגמה זו אינה תולדה של חקיקה התובעת את שיתופם של האזרחים אלא תוצאה של התפתחויות בשטח. חוק התכנון בבריטניה (Town and Country Planning Act – 1968) אינו מציין במפורש את הצורך בהתייעצות או בשיתוף אזרחים בתהליכי התכנון אלא רק מדגיש את הצורך במסירה ראויה של מידע לציבור. החוק משנת 1990 והתיקון לחוק ב-1991 (Planning and Compensation Act) שינו אך במעט את המעמד הסטטוטורי של שיתוף הציבור בתכנון. אך למרות היעדר החקיקה הפורמלית בעניין, יש בבריטניה מסורת לא-פורמלית של שיתוף אזרחים בתכנון עירוני, ובשנים האחרונות מגמה זו מתחזקת. אפשר לזהות שלושה דגמים של שיתוף אזרחים בתהליכי תכנון בבריטניה. דגם אחד הוא של מסירת מידע לציבור – הרשות המקומית מספקת מידע לציבור על כוונותיה בעניין התכנון. שיתוף זה מופעל בדרך כלל לאחר שהרשות הכריעה בתכנית, וברצונה לקבל את תגובת הציבור. מעיקרו הוא תגובתי. דגם אחר של שיתוף, משמעותי יותר, הוא שיתוף התושבים בשלב עיצוב התכניות והמדיניות. דגם זה מציע שיתוף המאופיין ביזמה רבה יותר מצד התושבים ומותנה בנכונות מצדה של הרשות המקומית לערב את התושבים בהכרעות. הוא מציע שיתוף אמתי ומעורבות מוקדמת ומשמעותית של התושבים בתהליכי קבלת החלטות. לפי הדגם השלישי, השכיח ביותר, הרשויות עורכות סקרים לבירור עמדות הציבור בעניין ומקיימות מפגשים עם קבוצות אינטרס.<sup>83</sup>

דוגמאות מספר מלמדות על אופן שיתוף התושבים בתכנון בפועל. בראשית שנות התשעים נערך פרויקט שיתוף באזור הילספילד, קובנטרי. הפרויקט מדגים שיתוף פעולה מוצלח בין צדדים שונים המעורבים בתכנון – הרשות המקומית, התושבים ובעלי עסקים באזור. העובדה שהאזור מוכה אבטלה ועוני ויש בו ריכוז של מיעוטים מוסיפה היבט חשוב להערכת הפרויקט. מטרת השיתוף מנקודת מבטה של הרשות המקומית שיזמה אותו היו לערב את התושבים בתהליכי קבלת החלטות, להדגיש ולאפשר העצמה של הקהילות המקומיות ולפתח את שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית, הסוכנויות המקומיות והקהילה. תהליך השיתוף כלל סקרים וראיונות בקרב התושבים ובעלי העסקים המקומיים וסמינר לדיון בבעיות האזור. בעקבות





זיהוי העמדות והבעיות הוקמה ועדת היגוי, פותחה תכנית פעולה לצורך התמודדות עם הבעיות שהציבור זיהה כבעיות המרכזיות וכן הוקמו פורומים קהילתיים שונים לטיפול בעניינים ספציפיים כמו שיקום מרכז המסחר המקומי. הביקורת המרכזית כנגד הפרויקט, פרט לעלות הגבוהה של עריכת סקרים נרחבים בקרב התושבים, היא שעיקר הפרויקט והצעדים שנקטו אחריו היו 'מלמעלה למטה' כלומר, הרשויות הקימו ארגונים פורמליים על בסיס ייצוגי ולא על בסיס השתתפותי רחב. ביקורת נוספת היא ששיתוף האזרחים בתכנון לא עוגן בחקיקה מתאימה.<sup>84</sup>

דוגמה נוספת לניסיון לערב אזרחים ופורומים שכונתיים בתכנון עירוני נוכל למצוא באזור איסלינגטון שבלונדון. הפרויקט במקום נערך בראשית שנות התשעים, וגם במרכזו עמדה השאיפה להעניק לתושבים אפשרות לעצב את האירועים המשפיעים על חייהם. גישה זו מבקשת להפוך את עצמתה של הקהילה מ'עצמה שלילית' ל'עצמה חיובית'. וכך במקום שהתושבים יתנגדו לתהליך קבלת ההחלטות של הרשויות וינסו לעצור אותן, הם יפעלו לשיתוף פעולה עם הרשויות כדי להיטיב את איכות חייהם ואת סביבתם. במסגרת פרויקט זה התקבלו תכניות פעולה שנתיות בכל שכונה. התכניות עוצבו בשיתוף האזרחים, עסקו בבעיות המקומיות, בחנו את הצרכים המקומיים, ביקרו את השירותים הניתנים וקבעו מטרות לביצוע בשנה שלאחר מכן. כמו כן היו בתכניות הפעולה דרכים לאפשר בקרה ופיקוח של התושבים על הרשות. התכניות האלה מאפשרות לתושבי השכונות להשמיע את קולם ומבטיחות שמספר גדול של אנשים יבחן ויבקר מספר מוגדר ומצומצם של מטרות שהתושבים עצמם קבעו.<sup>85</sup>

**באוסטרליה** ייחודו של תהליך שיתוף האזרחים בתכנון הוא בשיתוף כבר בשלבים המוקדמים. חוק התכנון והבנייה באוסטרליה דורש להציג את הפרויקטים המתוכננים לציבור. בעבר נעשתה הצגה זו בשלב מאוחר יחסית של תהליך התכנון, ואם היו התנגדויות ציבוריות לתכנית, בוטלו פרויקטים שהושקעו בהם זמן וכסף רבים. כדי למנוע התנגדות בשלבים מאוחרים העדיפו הרשויות והיזמים למסור לציבור מידע כבר בשלבים מוקדמים. בדרך זו המתכננים יכולים לזהות את מוקדי ההתנגדות ואת צורכי הקהילה, והפרויקטים מעוצבים כך שיתאימו לציבור ולא ייתקלו בהתנגדותו בשלב מאוחר. שיתוף האזרחים בשלבים המוקדמים של תהליך התכנון הוא לפיכך השקעה לטווח הארוך מצדם של המתכננים. החוקים והתקנות בענייני תכנון באוסטרליה ממסדים ומגדירים מסגרות תגובה של הציבור לסדר היום



התכנוני בשלבים שונים שלו. מעורבות הציבור ויכולת התגובה והערעור שלו גבוהות במה שקשור בתכנויות העוסקות בשימושי קרקע ובענייני איכות הסביבה. החוק מעגן דרישות למסור מידע לציבור הרחב על אודות השלכות הפרויקט על איכות הסביבה ולפרסמו ברבים. נוסף על כך, ישנן מדינות באוסטרליה שבהן הציבור יכול לעתור לגופים מעין שיפוטיים כנגד החלטות הממשלה בענייני תכנון וסביבה.<sup>86</sup> כלים ואמצעים חוקיים אלו מעודדים את הרשויות והמתכננים לערב את התושבים בשלבים מוקדמים של התכנון כדי למנוע עיכובים בביצוע התכנויות והוצאות מיותרות אחר כך.

## שיתוף אזרחים בתכנון עירוני בישראל

חשיבותו של התכנון העירוני בישראל גדלה לאור הפיתוח המואץ ולאור השסעים העמוקים בחברה. התכנון העירוני שתכליתו לגשר ולאזן בין אינטרסים מנוגדים חשוב שבעתיים בהקשר של חברה שיש בה קבוצות רבות בעלות אינטרסים מנוגדים.

תהליכי התכנון והבנייה במדינת ישראל מתנהלים תחת שבטו של חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965. החוק קובע הייררכייה מוסדית ופרוצדורלית בתהליכי התכנון והבנייה. לפי החוק יש שלושה מוסדות האמונים על אישור תכנויות בנייה. ההייררכייה ביניהם מבוססת הן על תחום שיפוטם הן על הליך הערעורים: המועצה הארצית לתכנון ובנייה היא הרשות העליונה האחראית לתכנויות ברמה הלאומית, והיא משמשת גוף הדין בערעורים על החלטת המוסדות הכפופים לו. הגופים הנוספים הם ועדת התכנון המחוזית וועדת התכנון המקומית.

גם שיתוף הציבור מעוגן בחוק התכנון והבנייה.<sup>87</sup> לפי החוק, על הרשות לספק מידע לתושבים כאשר תכנית תכנון עיר מופקדת. מי שרואה עצמו נפגע מן התכנית רשאי להגיש התנגדות, והוועדה המחוזית מחויבת לדון בהתנגדויות. חוק התכנון מעגן אפוא את שיתוף הציבור באופן דה-קונסטרוקטיבי ופוסט-הוק – רק מי שרואה את עצמו נפגע יכול להתנגד לתכנית ורק לאחר שהופקדה בוועדת התכנון. חקיקה כזו דוחה את מעורבות האזרחים לשלב פוסט תכנוני, אינה מעודדת מעורבות של תושבים ומותירה את העניין לשיקול דעתה של הרשות המקומית בלבד. עם זה, אין החוק



אוסר את שיתופם של האזרחים בשלב מוקדם יותר אם הרשויות חפצות בכך.<sup>88</sup>

שיתוף הציבור בתהליך התכנון הממוסד הוא אפוא שיתוף על דרך הצגת התנגדות. מחקר אשר בחן התנגדויות לתכנון עירוני ומחוזי במחצית הראשונה של שנות השמונים מצא כי רוב ההתנגדויות מקורן בבעלי קרקע פרטיים ותושבים הגרים בשכונות לאזורים שהתכניות חלות עליהם. גם מוסדות ממשלתיים דוגמת חברת החשמל ומוסדות ציבוריים וולונטריים מגישים התנגדויות לתכניות. מהסקר שנערך עולה כי רוב ההתנגדויות שפרטים מגישים נדחות. שיעור הדחייה של התנגדויות של מוסדות ממשלתיים נמוך יותר ושיעור הדחייה של התנגדויות של חברת החשמל עומד רק על 10% (לעומת 70% של דחייה בקרב מתנגדים פרטיים).<sup>89</sup>

צירצ'מן ואלתרמן מבקרות את החוק על שאינו מקנה לציבור הרחב מעורבות ישירה בתהליך התכנון ועל שהוא סומך ידו על הרשות המקומית והרשויות הציבוריות כדי שייצגו נאמנה את 'האינטרס הציבורי'. ידוע שאינטרס זה הוא רב-פנים ומלא סתירות. הן סבורות כי המסגרת החוקית של תחום התכנון והבנייה צריכה להכיל דרכים לשיתוף פעולה בין הצדדים השונים השותפים לתכנון. בעיניהן, תנאי להשגת רמה גבוהה של שיתוף פעולה ומעורבות רחבה של הציבור בתהליכי התכנון הוא מרחב תמרון לרשות המקומית. אוטונומיה יחסית של הרשות המקומית באישור פרויקטים עירוניים של תכנון עשויה לדעתן להגביר את היכולת של המתכננים להציע חלופות ולנהל דיון ציבורי בתכניות העירוניות העתידיות.<sup>90</sup> לעומתן, קלכהיים סבור כי לא נכון לומר שהרשות המקומית נתונה בסבך הביורוקרטי שחוק התכנון והבנייה מתווה. לדעתו יש לה מעמד עצמאי בתחום הפורמלי ויותר מכך בתחום הלא-פורמלי; והדבר מתבטא בהתנהלות הרשות בפועל.<sup>91</sup>

בשנות השמונים והתשעים חוקקה הכנסת תיקונים לחוק התכנון והבנייה העוסקים בשיתוף הציבור. תכלית השינויים הייתה לייעל ולקצר את הליכי אישור התכניות. מקצת מהתיקונים מערימים קשיים על מי שחפץ להתנגד לתכנית (דרישה להגשת תצהיר עם ההתנגדות, מיסוד האפשרות לשמיעה סלקטיבית של ההתנגדויות – תיקונים 23 ו-26 לחוק) ומקצתם משפרים את יכולת ההתנגדות של האזרחים (שיפור דרכי הפרסום – תיקון 26 והרחבת הליך שמיעת ההתנגדויות על-ידי חוקר – סעיף 107 א).<sup>92</sup>



במצב הקיים בישראל נראה כי למרות שהחקיקה והצעדים הפורמליים אינם מעודדים שיתוף אזרחים בשלבים מוקדמים של תהליך התכנון, יש מגמה לשיתוף לא-פורמלי שלהם בעקבות יזמת הרשויות או עקב פעילותם של ארגונים קהילתיים וולונטריים וממוסדים דוגמת המינהלים הקהילתיים. פרויקט שיקום השכונות שיתואר להלן הוא עניין יוצא דופן. נקבעו בו דפוסים ונהלים מחייבים לשיתוף הקהילה בשלבים מוקדמים של תהליך התכנון.<sup>93</sup>

### פרויקט שיקום שכונות

פרויקט שיקום שכונות הקיף בשנות השמונים יותר מ-600,000 תושבים בתשעים שכונות וערים ברחבי ישראל. התכנית עתירת הממדים שמה לה למטרה לחולל שינוי עמוק בתהליכים חברתיים ולהתמודד התמודדות רדיקלית עם מצוקות סוציו-אקונומיות עיקשות. הפרויקט כוון להתערבות כוללת בחייהן של שכונות מצוקה ולטיפול בהיבטים של רווחה וחינוך, תרבות ובריאות, תשתיות ותעסוקה. שיקום השכונות חרט על דגלו את שיתופם של התושבים ויצר בכך חידוש של ממש בכל מה שקשור בתכנון עירוני וביחסים שבין האזרח לרשות.<sup>94</sup>

יעל עצמון בוחנת את השתתפות התושבים בשכונת מוסררה בירושלים בפרויקט שיקום שכונות.<sup>95</sup> עצמון טוענת כי יחסו של השלטון לאזרחים הוא יחס פטרוני והוא מתאפיין במידה בולטת של ריכוזיות. עם זה, היא סבורה שתושבי השכונה למדו לנצל אפיקי השתתפות שונים והצלחו לרכוש השפעה ניכרת, בהתחשב באופק האפשרויות המוגבל שפרש השלטון לפניהם. עצמון מצביעה במיוחד על השימוש שעשו אזרחים בפעולות מחאה וכן על יכולתם לתמרן בין גופי שלטון שונים. בשונה מן הדגם הווריאני, דגם המצייר שני מחנות מובחנים – שלטון ואזרחים – עצמון מזהה תמונה מורכבת וזירה ששחקנים רבים פועלים בה. 'השלטון' וכמותו גם 'התושבים' אינם גופים הומוגניים כי אם מערכת מסועפת שמגמות מנוגדות מתקיימות בה. עצמון מאפיינת את הזירה הציבורית כ'שדה פתוח' שקואליציות שונות על בסיס אינטרסים משותפים קמות ונבנות בו ושיתוף פעולה בין קבוצות אזרחים לאחת מזרועות השלטון עשוי להתקיים בו בניגוד לדעתם של מוסדות אחרים או קבוצות תושבים. עצמון אף בוחנת את מעמדו המיוחד של השלטון בכל הקשור באזרחים: מחד גיסא, יש לו יתרון מובהק, בהיותו יוזם מדיניות ואוחז במשאבים; מאידך גיסא, בכוחם של התושבים לתמרן בין הרשויות



השונות ולפעול בדרכים מניפולטיביות. לדעתה, האזרחים הם סוכנים פעילים ואינם רק מושא למניפולציות מצד השלטון.<sup>96</sup>

אלתרמן וצ'רצ'מן מציעות נקודת מבט נוספת על פרויקט שיקום שכונות ומקדישות מקום נרחב לדיון בשיתוף הציבור בפרויקט.<sup>97</sup> הן סבורות כי בסך הכול, מעבר להבדלים בין שכונות ובין שלביו השונים של הפרויקט, לא נוצל דיו פוטנציאל השכונות להשתתפות ציבורית. אמנם הרשויות הצהירו על תמיכה בעקרון שיתוף התושבים, אבל בפועל, רק בשכונות מעטות התקיימה שותפות מלאה בין הציבור לרשויות; במרבית השכונות לא שולבו התושבים בפרויקט לכל אורכו, וגם האצלת הסמכויות לתושבים הייתה על-פי-רוב חלקית. שני דגמים שכיחים של יחסים בין הרשויות לאזרחים היו דגם של הפקדת מקצת מסמכויות ההחלטה בידי התושבים או דגם של קואופטציה אשר מבטיח לרשויות שיתוף פעולה מצד המנהיגות המקומית.<sup>98</sup>

אלתרמן וצ'רצ'מן מצביעות על דפוס מעניין: שיעור המעורבות של תושבי השכונה היה גבוה יותר דווקא בשכונות שלא הייתה בהן התארגנות מקומית ערב הפרויקט. לטענתן, כאשר פעלה בשכונה נציגות של תושבים עוד בטרם החל הפרויקט, נטו הרשויות להישען על בסיס הכוח הקיים ולתמוך בו. בתוך כך צברה המנהיגות המקומית כוח נוסף, מבלי שנעשה ניסיון להרחיב את מעגל הפעילים. יתר על כן, הוועדים הוותיקים התקשו להשתחרר מן הזיקה לרשות, ולא נעשו גופים עצמאיים. נראה אפוא כי בשכונות האלה פעל הפרויקט כגורם שמרני. לעומת זאת, בשכונות שבהן הוועד כונן בעקבות כניסת הפרויקט, התפתחה בהדרגה מנהיגות דמוקרטית ופתוחה להשתתפות רחבה של תושבים. בהשוואה לשכונות שפעל בהן ועד 'ותיק', נחשבו הוועדים שקמו בתמיכת הפרויקט עצמאיים יותר ומייצגים מהימנים יותר של תושבי השכונה. כאשר הנהיג ועד שכונה חדש דפוס פתוח של קבלת החלטות, חלה עלייה במעורבותם של תושבי השכונה ובשיעור הפעילות ההתנדבותית.<sup>99</sup>

לזין מתבונן בפרויקט שיקום השכונות מפרספקטיבה של קביעת מדיניות ציבורית ושואל בין היתר באיזו מידה קידם הפרויקט את השתתפותם של תושבים. במידה רבה לזין מאמץ את הניתוח שצ'רצ'מן ואלתרמן מציגות. הוא קובע כי שיתוף התושבים תיקן אך במקצת את דפוסי הפטרנליזם השוררים בכל רמות הממשל. בשונה מארצות-הברית, שם תמכו פרויקטים דומים בארגונים שצמחו מלמטה – בישראל, לדעת לזין, קידם שיקום השכונות השתתפות מלמעלה.<sup>100</sup>



אלתרמן וצ'רצ'מן קובעות כי "דרוש מיסוד של עקרון שיתוף התושבים במסגרות שבהן רוצים שיתקיים... רעיון השיתוף אינו חלק מן המסורת הפוליטית של מדינת ישראל ותושביה. לפיכך, אם יש רצון להפכו למסורת, צריך להתחיל למסד אותו בעזרת מסגרות מחייבות."<sup>101</sup> במילים אחרות, החוקרות עומדות על חולשתה של החברה האזרחית בישראל וכן על נטייתם של מוסדות השלטון לצנטרליזם. הן כורכות זאת בשיעורים נמוכים של השתתפות פוליטית וסבורות כי כדי לטפח השתתפות, ראוי למסד תחילה אפיקי פעולה ולפתוח ערוצים למעורבות ציבורית.

### דגמים נוספים של שיתוף אזרחים בתכנון בישראל

ורנסקי, שחורי ופלאוט בוחנות כמה אירועים שיש בהם מעורבות של אזרחים בהליכי תכנון,<sup>102</sup> ולפיהם הן מזהות שלושה דגמים של מעורבות: הראשון הוא מעורבות 'מלמעלה' – שיתוף אזרחים ביזמת הרשות בשלבי התכנון, לאור שיקול דעתה של הרשות. דגם שני הוא של מעורבות 'מלמטה' – מעורבות אזרחים בדרך של מחאה ומאבק נגד פרויקט ספציפי. בדרך כלל רוח המאבק היא NIMBY (not in my back yard) כלומר, התארגנות מקומית נגד פרויקט בעל השלכות ישירות על חייהם של התושבים. במקרים אלו התעוררו דעת הקהל והתנגדות התושבים רק בשלב מאוחר של תהליך התכנון.<sup>103</sup> דגם שלישי של מעורבות הוא דגם של שיתוף אזרחים המתרחש בתיווך של סוכן שינוי בדמותו של ארגון קהילתי כמו מינהלים קהילתיים.<sup>104</sup>

דוגמה אחרת של ניסיון לשיתוף אזרחים בתהליכי תכנון ופיתוח עירוני אפשר למצוא בעיר נצרת. קבלת תכנית המתאר לנצרת בשנת 1997 פתחה חלון הזדמנויות לשיתוף תושבים בתהליך התכנון. מטרות השיתוף היו לאפשר לתושבים להשתתף בהכרעות הקשורות בעתידם לטווח הארוך, להפחית את הניכור בין התושבים והרשות המקומית ולהרחיב את בסיס התמיכה של הרשות בקרב התושבים. שיתוף האזרחים אפשר לרשות המקומית להשתמש במידע שבידיהם לטובת תהליך התכנון וכן לזהות ולבטא את צורכי התושבים. בכך סיפק את ממד ההיענותיות של תהליך התכנון העירוני. היו לשיתוף כמה שלבים: חלוקה לקבוצות מיקוד על-פי נושאים, הרחבת פורום המשתתפים ודיונים בקבוצות. ממצאי הדיונים בקבוצות הוצגו והופצו ולאחר מכן נערכו מעקב ובקרה אחר אופן יישום המלצות הציבור בפועל. תהליך שיתוף הציבור הדגיש עניינים שהמתכננים לא נתנו עליהם את הדעת,



כמו התפיסה של נצרת כ'בירה תרבותית' של המיעוט הערבי ומתוך כך רצונם של האזרחים לפתח את הממד התרבותי והחברתי בנצרת 'על חשבון' ממד המגורים.<sup>105</sup>

מחקרן של ורנסקי, שחורי ופלאוט מלמד כי ראשי הרשויות, לפחות ברמת ההצהרה, מביעים תמיכה גורפת בשיתוף אזרחים ובהגברת המעורבות הקהילתית בעניינים אורבניים. לעומת זאת, בקרב האזרחים יש אדישות ומגמה רחבה של אי-מעורבות. שיעורי המעורבות הקהילתית בפיתוח אורבני ובחינוך גם יחד, מגיעים ל-15% מכלל האוכלוסייה. שיעורי המעורבות בקרב אוכלוסייה כפרית ואוכלוסייה מהמעמד הסוציו-אקונומי הבינוני-גבוה גבוהים מבמגזרים האחרים.<sup>106</sup>

בשל התרבות הניהולית הריכוזית הנהוגה בישראל, ערוצי ההשתתפות של האזרחים בתהליכי תכנון העיר אינם ממוסדים. קשיי הנגישות של האזרח אל השלטון מובילים להתגלעותו של פער אמון בין התושבים והרשות המקומית. צירימן ואלתרמן סבורות כי כדי למתן את הקונפליקטים במערכת התכנון ראוי לאפשר לתושבים נגישות רבה למידע ומעורבות בשלבים מוקדמים של התכנון.<sup>107</sup> האתגרים הקשורים בשיתוף אזרחים בתהליכי תכנון נוגעים הן לציבור הרחב הן לרשות. רוב הציבור מעדיף שלא ליטול חלק פעיל בתכנון. חוסר האמון של הציבור ברשויות וחוסר האמון ביכולתו להשפיע ולתרום תרומה של ממש, משרים פסיביות. הדבר נובע גם מהנטייה לדיפוזיה של אחריות, כלומר מן האמונה בקרב אנשים שתמיד יהיו אחרים שיפעלו בשמם. אחד המכשולים העיקריים בתכנון העירוני הוא התחושה השכיחה בציבור שהוא אינו בעל המיומנויות והידע הדרושים כדי להשתתף בתכנון אורבני. תפיסה זו משרתת את אנשי המקצוע והפוליטיקאים, שכן היא מקנה להם חופש פעולה ומרסנת ביקורת ציבורית. לרשות יש נכונות מוגבלת לשותף אזרחים. הדבר נובע מרצונה לשמור את העצמה בידיה וכן מהחשש שמעורבות אזרחים תעכב את אישור התכניות. נוסף על כך, סוגיית הייצוג מתעוררת: האם 'קומץ הפעילים' מקרב האזרחים אכן מבטאים אינטרס ציבורי או אינטרס של קבוצה מצומצמת של בעלי עניין? החששות האלה עומדים ביסוד משבר האמון בין הרשות המקומית והאזרחים. האזרחים אינם בוטחים ברשות שתיידע אותם אשר לתכניות עתידיות ותמסור להם מידע אמיתי. הרשות נמנעת מלחשוף מידע מחשש שאישור התכנית יעוכב בשל התנגדות הציבור. יהיו אשר יהיו תוצאות מאבקו של הציבור, החשדנות ההדדית בקרב הצדדים מתגברת.<sup>108</sup>



הניסיון הישראלי מלמד שאי-שיתוף אזרחים בתהליך התכנון עשוי להוליד צורות השתתפות של מחאה מצדם. אפשר להגיע למסקנה זו גם על דרך ההיפוך, לאור הניסיון בפרויקט שיקום השכונות. ניסיון לקואופטיציה של המנהיגות המקומית נעשה שם, בין השאר בעקבות גילויי המחאה מצד תושבי שכונות מצוקה בסוף שנות השבעים.

גם בישראל התבנית של מעורבות גבוהה בתהליכי תכנון ניכרת דווקא בקרב יישובים מבוססים. לאוכלוסייה ביישובים האלה נגישות למידע ולבעלי תפקידים, והיא בעלת מודעות גבוהה לשמירה על רמת חייה וקניינה. יש סכנה שבשל התנגדותן של אוכלוסיות בעלות עצמה ייפגעו יישובים חלשים וקבוצות אוכלוסייה חלשות.<sup>10</sup> כך למשל, הקמת אתר פסולת עשויה לעורר התנגדות של תושבים מאזורים מבוססים ועל מנת להימנע מהתנגדות הציבור, הרשויות עשויות להקימו בקרבת יישוב חלש יחסית; שם סביר שלא תתעורר התנגדות חריפה, ואם תתעורר, לא תהיה לה השפעה רבה.

מגמת שיתוף האזרחים בתכנון העירוני בישראל מתחזקת במישור הלא-פורמלי, אך נראה כי צעדים פורמליים נדרשים כדי לעודד את הרשויות לשתף את האזרחים ולהעניק להם תמריצים להשתתפות. תחום התכנון בישראל מנוהל בצלו של חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 על תיקונו. אלה מחייבים הליכים בירוקרטיים סבוכים ואת אישורן של ועדות מחוזיות. המצב הסטטוטורי הזה מקשה על קיומו של תהליך תכנון דינמי, הקשוב לצורכיהם של התושבים ומאפשר להם להשמיע את קולם. כדי לאפשר מעורבות של התושבים בתהליכי התכנון העירוני, הרשות המקומית זקוקה לעצמאות. אוטונומיה של הרשות המקומית בתכניות התכנון והבנייה מעניקה לה מרחב תמרון שהיא חופשייה לפעול בו ולהתחשב בעמדות התושבים. אם הרשות העירונית כפופה לשלטון המרכזי, מרחב התמרון שלה מצטמצם, ויכולתה לערב את התושבים ולהציג חלופות שונות מוגבלת. אם הרשות המקומית נדרשת להעביר כל תכנית בנייה עירונית לאישורה של ועדה של השלטון המרכזי, מצרים את צעדיה אילוצים ומגבלות שאינם קיימים כאשר היא הפוסקת האחרונה.





## הערכה

פרלמן מסיקה כי שום קהילה אינה יכולה לממש את הפוטנציאל שלה בטווח הארוך בלא מעורבות פעילה ויוזמת של אזרחיה בתכנון.<sup>110</sup> היא רואה בהשתתפות האזרחים גורם של המשכיות ויציבות בתכנון. ממשלים מתחלפים, וממשל אחד יכול לדחות יזמות של קודמו, ואילו תכניות שזכות לתמיכת הציבור ושהציבור מעורב בהן – סביר שלא יידחו אלא ימשיכו לפעול גם תחת הממשל החדש. היא מראה שתכניות שיקום ותכנון במקומות שונים בעולם נכשלו משום שלא היה להן בסיס תמיכה בקרב התושבים. בהיעדר מנגנון למעורבות אזרחים לא תיתכן תכנית או מדיניות אפקטיבית. מסקנה נוספת שהגיעה אליה פרלמן במחקרה היא שלא תיתכן השתתפות אזרחים משמעותית שהיא תוצר אך ורק של החלטה 'מלמעלה' (של הממשלה ושל הרשויות). השתתפות שהמניע העיקרי לפעולתה הוא החלטה 'מלמעלה' עלולה להפוך לפרודיה על מה שאמור להיות פעולה אזרחית או ביטוי לשליטה קהילתית. חשוב שהרשות והממשלה יסירו מכשולים העלולים לעמוד בדרכה של מעורבות אזרחית וכן ידאגו לקיומם של מנגנונים להשתתפות אזרחים, אך לא די בכך. דרוש שינוי הן בתפיסת האזרחים את יכולתם להשפיע הן בתרבות המינהלית. על הבירוקרטים לתת דעתם לחשיבות השתתפות האזרחים. קיומם של מנגנוני נגישות 'על הנייר' אין בו כדי להבטיח השתתפות בפועל. מחקרה של פרלמן על השתתפות אזרחים בתהליכי תכנון בעיריית קופנהגן מלמד זאת: בקופנהגן חוקים רבים ופרוצדורות המיועדים לאפשר השתתפות פעילה של אזרחים, כלומר יש מסגרת צורנית להשתתפות, אולם אין ביטויים לתוכן של השתתפות בפועל.<sup>111</sup>

במעורבות אזרחים בתכנון עירוני אפשר לראות חלק ממערך האיזונים והבלמים של מערכת התכנון. קבוצות אינטרס והציבור הרחב עשויים תרום לדיון בתכנון היבטים ונקודות מבט שהמתכננים לא נתנו דעתם עליהם ובכך להפוך את תהליך התכנון למושכל יותר. דרכים של שיתוף פעולה לא בהכרח מולידות שביעות רצון של כל הצדדים השותפים. זהו עצם טבעו של תכנון עירוני; הוא מקפל בתוכו אינטרסים, קונפליקטים וצרכים שונים. ואולם, גישות של שיתוף פעולה בין הרשות לתושבים משפרות את איכותן של ההחלטות התכנוניות המתקבלות ועדיפות על הגישות התחרותיות. גישות כאלה עלולות להחריף את הקונפליקטים ולהביא לידי תוצאות מוצלחות פחות מאלה שעשויות היו לנבוע משיתוף פעולה.<sup>112</sup>



היעדר מעורבות של תושבים בתהליכי התכנון עלול להיות בעוכריהם של הרשות המקומית ושל התושבים. אם דעתו של הציבור אינה נשמעת בתהליך התכנון אלא רק לאחר שזה הגיע לסיומו, כאשר התכנית מגיעה לשלב היישום, יש בכך כדי לעורר התנגדות. תכניות שהציבור לא היה שותף להן עלולות להיתקל בהתנגדות ערה מצד התושבים. לעתים התנגדות זו, מאורגנת (ועד שכונתי, למשל) או אד-הוק, עשויה למנוע את יישום התכנית. לעומת זאת שיתוף אזרחים בתהליך התכנון יכול לשכך התנגדות המתעוררת מצד התושבים כשמגיעים לסוף תהליך התכנון, כפי שעלה מהניסיון האוסטרלי. שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות עשוי לשמש ערוץ לפתרון קונפליקטים. מחקרים שבחנו את יעילותם של תהליכי ביזור מגלים שהפרויקטים שהצליחו יותר היו אלה שהייתה בהם מעורבות גבוהה של התושבים המקומיים.<sup>113</sup> מעורבות של אזרחים בשלבים מוקדמים של תהליך התכנון מאפשרת זיהוי וביטוי מוקדם של אינטרסים שונים ודליברציה, בד בבד עם מציאת קרקע משותפת ונכונות לפשרה הדדית בין האינטרסים השונים.

ואולם, לשיתוף אזרחים בתכנון ישנם גם חסרונות והיבטים שראוי לבחון בעין ביקורתית. ראשית, בהקשר של שיתוף בתכנון, צריך לתת את הדעת לפער שבין נגישות להשפעה ולזיקה ביניהם – בלי נגישות לא תיתכן השפעה, אך נגישות אינה מבטיחה השפעה של ממש. העובדה שהאזרח הקטן יכול לצפות במסך בביתו בתכניות המתאר של העיר אינה מבטיחה ערוץ השפעה של ממש על תכניות אלו. נגישות למידע היא תנאי הכרחי אך לא מספיק להשפעה. בפרויקטים של תכנון, חשוב לא להפוך את מעורבות האזרחים למעין חותמת גומי, אלא לאפשר השפעה של ממש. לצורך כך, מעורבות האזרחים דרושה בשלבי התכנון הראשונים, ולא בשלב 'הבולדוזר', כאשר התכנית מתממשת בפועל והסיכוי להשפיע עליה ולשנות אותה אפסי.

כמו בצורות אחרות של השתתפות פוליטית, גם שיתוף אזרחים בתכנון עירוני נתקל בבעיית הייצוג, כך שיש סכנה ששיתוף יוביל לאי-שוויון ואפליה של קבוצות לא מיוצגות. מהניסיון בשיתוף אזרחים עולה שאוכלוסיות מבוססות נוטות למעורבות פעילה יותר בפרויקטים השתתפותיים בהשוואה לאוכלוסיות חלשות.<sup>114</sup> לפיכך כדאי לתת את הדעת לתוצאות הפוכות מהמצופה שתהליכי ביזור ושיתוף עלולים להשיג: במקום להוביל לכינונה של סולידריות קהילתית, הפערים בין הקבוצות החזקות והחלשות באוכלוסייה עלולים להתרחב.



טיעונים נוספים המושמעים נגד שיתוף אזרחים בתהליך התכנון עניינם שיקולי יעילות ומקצועיות של תהליך התכנון. שיתוף אזרחים בתכנון עלול להוביל להאטה ולעיכובים ואף למבוי סתום, אם אין הסכמה בין כל הצדדים על אודות פרויקט מסוים.<sup>115</sup> כמו-כן ישנה סכנה של קבלת החלטות שלא על-פי שיקולים מקצועיים.<sup>116</sup>

כמו בפרויקטים אחרים של שיתוף ברמה המקומית, נראה כי הרשות המקומית נתונה בין הפטיש של השלטון המרכזי לסדן של תושבי העיר. הגברת שיתופם של התושבים בתהליכי תכנון עירוניים מותנית בביזור סמכויות בתחום זה מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. שני התהליכים האלה שלובים זה בזה. תהליך הביזור של סמכויות השלטון המרכזי עשוי לתרום לפיתוחה של תרבות דמוקרטית, תרבות המאופיינת בהשתתפות פעילה של האזרחים בתכנון מרחב חייהם. אולם חשוב לתת את הדעת לסכנה שבשיתוף אזרחים למראית עין, שיתוף שכל תכליתו לנטרל את התנגדות הציבור ולא בהכרח להעצים את הציבור ולחזק את הממד הדמוקרטי-השתתפותי.





## מינהלים קהילתיים

צמיחתו של המינהל הקהילתי היא ביטוי לתהליכי ביזור ודמוקרטיזציה שפקדו את השלטון המקומי בעשורים האחרונים, ועיקרם הגברת מעורבותו של הציבור בהכרעות הנוגעות לחייו. מינהלים קהילתיים הם תולדה של תהליך דו-סטרי. כזימה של השלטון הם בגדר פעולה שכיוונה 'למעלה-למטה'. מנגד, הם משקפים תהליך 'למטה-למעלה' של התחזקות התודעה האזרחית.

השלטון המרכזי תופס את המינהלים כחוליה מתווכת בין הרשויות לתושבים, המשמשת ערוץ לפתרון בעיות שונות שעולות מן השטח. מן העבר השני, המינהלים משקפים את רצונם של התושבים להיות שותפים בניהול ענייניהם. הם משמשים מכשיר לביטוי מצוקותיהם של התושבים ומלמדים על נכונותם לקבל עליהם אחריות לפתרון בעיותיהם.<sup>117</sup>

תכליתו של המינהל הקהילתי היא "לחזק את הדמוקרטיה ברמה השכונתית על-ידי ייצוג של אינטרסים ציבוריים שונים", אשר יאפשרו לתושבים ליטול חלק פעיל בקביעת מדיניות ויטפחו מנהיגות מקומית. המינהלים נועדו גם להבטיח ניצול יעיל וחסכוני של משאבים ולתאם בין נותני השירותים המוניציפליים השונים שפועלים בשכונה.<sup>118</sup>

מעמדו של המינהל הקהילתי כחוליה מקשרת בין התושב לרשות הוא מקור עצמתו, אך בה בעת הוא מקור לחולשה פוטנציאלית. עמדת התיווך של המינהל הקהילתי מאפשרת לו למלא מגוון תפקידים רחב, אך גם חושפת אותו לביקורת הן מצד התושבים הן מצד הרשות המקומית. המינהל הקהילתי נתפס כזרוע של הרשות העירונית המופקדת על מתן שירותים לתושבים ומתקשה לתפקד כארגון עצמאי, בעל אוטונומיה, של התושבים.<sup>119</sup>

קינג סוקר את הניסיון העולמי בהקמת מינהלים קהילתיים ועומד על השוני באופי המינהל הקהילתי במדינות שונות ועל הלקחים מהניסיון העולמי הישימים לישראל.<sup>120</sup>



## איטליה

באיטליה הקמת המינהלים השכונתיים מעוגנת בחוק משנת 1976. לפי חוק זה רשויות עירוניות רשאיות להאציל סמכויות לאיגודים שכונתיים. החקיקה הזאת השתלבה במגמה הכוללת של ביזור סמכויות הממשל, הן מפאת חוסר היכולת של המוסדות הקיימים לענות על צרכיה של האוכלוסייה הן כמענה לתביעות של סטודנטים ופועלים שקראו להשתתפות ישירה של אזרחים בעניינים פוליטיים. בכינון המינהלים הקהילתיים היה משום ניסיון לנטרל את האופי הפוליטי הסבוך של השלטון המקומי באיטליה. החוק מאפשר לעיריות עצמן לקבוע את היקף הסמכויות ומידת האוטונומיה המוענקת למינהלים השכונתיים. לפיכך, מינהלים שכונתיים שונים נבדלים זה מזה במידת האחריות המסורה להם. חירות זו שניתנה לעיריות לקבוע את היקף הסמכויות המואצלות ממתנת את האיום על הסטטוס של הרשות העירונית שטמון במינהלים השכונתיים. המבנה המוסדי של המינהלים הקהילתיים מציין מזיגה בין היבטים של דמוקרטיה ייצוגית לאלמנטים של דמוקרטיה השתתפותית. המינהלים בנויים כמדינה בזעיר אנפין. במסגרת המינהל הקהילתי מתקיימות אספות פתוחות לכל תושבי השכונה וכן ועדות אזרחים המשתתפות מומחים ואנשי אדמיניסטרציה. תפקידן לבחון היבטים שונים של הצעות הקשורות לשכונה.<sup>121</sup>

## ארצות-הברית – ניו-יורק

אחת הדוגמאות לביזור סמכויות לקהילה היא מבנה המועצות הקהילתיות (Community Boards) בעיר ניו-יורק. בשנת 1975 אושרה רפורמה שחילקה את העיר ל-59 מחוזות. כל מחוז מונה כרבע מיליון איש. הכוונה הייתה לשפר את ההיענות לצורכי התושבים ולחזק את המעורבות הקהילתית. בכל אחת מהמועצות הקהילתיות חברים כארבעים נציגים והכהונה בהן וולונטרית. נשיא הרובע ממנה את מחצית אנשי המועצה, ואת מחציתם – חברי מועצת העיר. המועצות נפגשות על בסיס חודשי והן בעלות מעמד מיעוץ בתחומים של שימוש בקרקע, קביעת סדר עדיפויות במתן שירותים וחלוקת התקציב באזור. כדי להפעיל את סמכויותיהן בתחומים האלה המועצות מקיימות שימוע ציבורי. אחריו נערכת הצבעה, והחלטת המועצה



הקהילתית מועברת לוועדה העירונית, אשר משמשת פוסקת אחרונה. ישיבות המועצה פתוחות לקהל וניתנת בהן במה לעמדות אופוזיציונית בתוך הקהילה. אף-על-פי שלמועצות הקהילתיות יש רק מעמד מיעוץ, לעתים קרובות יש קושי פוליטי להתנגד לקהילה, בעיקר סביב עניינים של שימוש בקרקע וסוגיות שיש הסכמה בקהילה לגביהן.<sup>122</sup>

אחד היתרונות החשובים שהיו למערכת מינהלית זו הוא איחוד המינהל והשירותים השונים תחת קורת גג אחת, לעומת המצב קודם לכן, שזכה לכינוי 'אלף הממשלות של ניו-יורק'.<sup>123</sup> אולם נראה כי בממד השיתוף המועצות אינן מעניקות מרחב להשתתפות פעילה ומשמעותית של האזרחים וכי מעורבותם מסתכמת בהשמעת דעות וטענות.<sup>124</sup> הביקורת המרכזית כנגד מערך זה של תת-יחידות עירוניות אומרת, שאף על-פי שתהליך התקצוב לשכונות הפך שקוף לעיני האזרחים, הרי שבפועל התרחבו הפערים בין השכונות. המועצות באזורים החזקים התחזקו עוד יותר וגייסו עוד משאבים, ואילו המועצות בשכונות העניות (דרום ברונקס והארלם, למשל) איבדו מכוחן וממשאביהן.<sup>125</sup>

## הולנד

בערים אחדות בהולנד הקמתם של מינהלים קהילתיים, סמכויותיהם ותקציבם מעוגנים בתקנות עירוניות. דוגמה מובהקת לביזור עצמתה של עירייה ליחידות תת-עירוניות היא זו של העיר רוטרדם. בין הגורמים שהניעו את עיריית רוטרדם לבזר את סמכויותיה היו תביעות לשפר את רמת השירותים שהעירייה מספקת, היחלשות השפעתן של המפלגות ברמה המקומית ותביעה מצד האזרחים להגביר את הנגישות לממשל ולבירוקרטיה.

המינהלים הקהילתיים בעיר מורכבים ממועצה, ועד מנהל ונשיא. האזרחים בוחרים בבחירות יחסיות את חברי המועצה, והם שבחרים את הוועד המנהל ואת הנשיא מתוכם. שיעור ההשתתפות בבחירות עומד במוצע על כ-50%, והוא נמוך משיעור ההצבעה בבחירות העירוניות. במסגרת המינהלים הקהילתיים יש כמה פורומים שהציבור יכול להשמיע בהם את קולו ולהיות שותף בעיצוב המדיניות. המועצות מכנסות אספות כדי לשמוע את עמדות הציבור, ויש להן ועדות בתחומים ספציפיים של קביעת מדיניות. למועצה סמכות לקבל החלטות בענייני רווחה, פיתוח, תחבורה ותכנון מקומי, אולם



אסור שהחלטותיה יסתרו תקנות עירוניות. אין לה מקורות הכנסה עצמאיים, והיא מקבלת את תקציבה מן העירייה. כמו-כן מחלקות העירייה והשירות הציבורי נותנים למועצה סיוע וייעוץ.

מן הניסיון ההולנדי אפשר להפיק כמה לקחים על אודות פרויקטים של שיתוף בכלל. כדי שהיחידות התת-עירוניות יצליחו במילוי תפקידן דרוש שיתוף פעולה הדוק עם מחלקות העירייה. בלא סיוע מצדו של השלטון העירוני, המינהלים מתקשים במילוי תפקידיהם. גורם נוסף אשר עשוי לסייע למינהלים הקהילתיים להצליח הוא מידע ממקורות אוטונומיים, כלומר סיוע וייעוץ של מומחים. ידע והבנה במושגים טכניים ומקצועיים מאפשרים לאנשי המינהל המקומי להיות שותפים בעיצוב מדיניות.

אחד הלקחים החשובים מהניסוי ההולנדי הוא שרצוי שהמינהלים הקהילתיים יתמקדו בפרויקטים 'ליד הבית', כגון שיפור פיזי של אזור מסוים בעיר. פרויקטים אלו הם בעלי סיכוי גדול יותר להצליח, תוצאותיהם ניכרות בשטח והם מעודדים את האזרחים להשתתף. מהניסיון ההולנדי עולה גם שקהילות הומוגניות הן בעלות יכולת התארגנות טובה יותר, ולפיכך הן מצליחות להפיק תועלת רבה יותר מתהליך הביזור בהשוואה לקהילות הטרוגניות, בהן יש בדרך כלל מיעוטים ואזרחים שנמצאים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי. אחת החולשות של פרויקטים קהילתיים היא שהם עלולים לגרום אי-שוויון. ברוטרדם, כמו בפרויקטים אחרים של שיתוף אזרחים, ניכר ייצוג-יתר לוותיקים בני המעמד הבינוני בהשוואה למהגרים ומיעוטים. ביזור סמכויות לקהילה והישענות על השתתפות וולונטרית של אזרחים עלולים ליצור אי-שוויון בחלוקת המשאבים ולפתוח פער באיכות השירותים הניתנים לאזרחים המשתייכים לקהילות שונות באותה עיר.<sup>126</sup>

## סקנדינביה

במדינות סקנדינביה (בעיקר שבדיה ונורווגיה) היזמה להקים יחידות תת-עירוניות נבעה במידה רבה מניסיון להתייעל ולהתמודד עם חוסר היכולת של הרשות העירונית לספק שירותים ברמה גבוהה, הנעוץ בבעיות כלכליות. העירויות נטו להעדיף גופים פרטיים ועסקיים כנותני שירותים על פני המועצות השכונתיות, משום ששיקולי יעילות – ולא אידיאל השיתוף – הם שהנחו אותם. שיקולי יעילות דחקו אפוא את השתתפותם של התושבים לשוליים.



הפרטת השירותים העירוניים הפכה את התושבים לצרכנים יותר מאשר שותפים בקביעת מדיניות.<sup>127</sup>

פאנג ורייט מתארים סוג שונה של פרויקטים ברמה המקומית, אשר במידה מסוימת יש בהם צעד קדימה אל עבר דמוקרטיה ישירה. הפרויקטים מכונים EPG – Empowered Participatory Government. הם צומחים כמענה לאזלת היד של הרשויות ולמעשה מציעים תחליף למוסדות הקיימים של הדמוקרטיה הייצוגית והבירוקרטיה. בפרויקטים הללו ההכרעות המתקבלות אינן רק המלצה למדיניות למוסדות הנבחרים אלא הן המדיניות שמיושמת בפועל, ובכך ייחודם.

אחת הדוגמאות שפאנג ורייט מציגים היא תכנית שעיקרה הגברת שיתוף הפעולה בין אזרחים ומוסדות בעיר שיקגו. התכנית מתמקדת בחינוך ובשיטור קהילתי על-ידי הקמת מועצות שכונתיות לעניינים אלו (Functionally Specific Neighborhood Councils). נציגי המורים, ההורים, הקהילה והתלמידים נבחרים למועצות החינוך, והן אחראיות לניהול בתי-הספר לרבות התקציב, הערכת תפקוד בית-הספר ומינוי המנהלים. עיקרון דומה מופעל גם בתחום השיטור הקהילתי. מועצות שכונתיות שהוקמו לשם כך עורכות מפגשים עם נציגי המשטרה במטרה למצוא דרכים לשפר את שירותי השיטור ולהוריד את רמת הפשיעה בעיר. סדרי העדיפויות לטיפול בבעיות שונות מגובשים במסגרת המפגשים ושם מסכמים דרכי פעולה עתידיות. המועצות הללו הן שאחראיות גם ליישום החלטות הפרוורם המשותף.<sup>128</sup>

## ישראל

מינהלים קהילתיים הפועלים בירושלים, תל-אביב, נתניה, לוד ובערים נוספות נראים כהמשכו של פרויקט שיקום שכונות, וכעין "מיסוד של מסגרות פעולה מחייבות", כפי שממליצות צירצ'מן ואלתרמן בעקבות הניסיון שנרכש בפרויקט.<sup>128\*</sup> המינהלים הקהילתיים הוקמו בשנות השמונים, בעקבות הניסיון שנצבר בפרויקט, והם מעניקים ביטוי להשקפה הדוגלת בטיפול מנהיגות מקומית ובשיתוף התושבים בתהליכי קבלת החלטות. הופעתם של המינהלים הקהילתיים בישראל תאמה מגמות דומות בערים ברחבי העולם. על-פי-רוב



באה היזמה להקמת מינהלים קהילתיים 'מלמעלה', כלומר מן השלטון המרכזי או המקומי. בישראל, כמו במדינות אחרות, נולד המינהל הקהילתי בשל דמוקרטיזציה גוברת ורצון בשיתוף אזרחים.<sup>129</sup>

תכליתו של המינהל הקהילתי "לחזק את הדמוקרטיה ברמה השכונתית על-ידי ייצוג של אינטרסים ציבוריים שונים", אשר יאפשרו לתושבים ליטול חלק פעיל בקביעת מדיניות, ויטפחו מנהיגות מקומית. המינהלים נועדו גם להבטיח ניצול יעיל וחסכוני של משאבים ולתאם בין נותני השירותים המוניציפליים השונים שפועלים בשכונה.<sup>130</sup> אפשר להבחין בין שתי פונקציות עיקריות שהמינהלים ממלאים: ראשית, הם פועלים מול העירייה ובשיתוף עמה, כנציגות של התושבים המופקדת על מתן ביטוי לצרכים ולאינטרסים שלהם. שנית, המינהלים מציעים לתושבי השכונה שורה של פעילויות תרבות ופנאי; הם מספקים גם שירותים חברתיים מסוגים שונים.

בדומה לפרויקט שיקום שכונות, גם פעולתם של המינהלים הקהילתיים נסמכת על הרכב המאזן בין מוסדות השלטון המקומי לנציגות מקומית של התושבים, הנבחרת בהליך דמוקרטי. במינהלים הקהילתיים בירושלים למשל, 60% מחברי ההנהלה נבחרים בבחירות דמוקרטיות הנערכות בשכונות פעם בשלוש עד חמש שנים. לבחירות צביון אזורי ואישי, שכן הנציגים נבחרים מטעם של הרחובות השונים במינהל. 40% מחברי ההנהלה הם נציגי ציבור הבאים מעיריית ירושלים, ממשרד החינוך, משרד השיכון וכיוצא באלה. יחס זה נועד להבטיח את כפיפותו של הדרג המקצועי למנהיגות המקומית הנבחרת.<sup>131</sup> לכאורה, פעילותם של המינהלים איננה פוליטית; עם זה, יש התופסים את תפקידם במינהל ככרטיס כניסה לתפקידים ציבוריים, ובמיוחד רואים בו קרש קפיצה למועצת העיר.

הצלחתם של המינהלים הקהילתיים נשענת פעמים רבות על גורמים פרסונליים. קבוצה קטנה של פעילים נמרצים עשויה להפוך את המינהל לכוח של ממש בשכונה, כוח המסייע לתושבים ומספק להם שירותים מגוונים. ככל שהמינהל פעיל, כך היכרותם של התושבים עמו גדלה, והוא נתפס כמקום שיש טעם לפנות אליו בשעת הצורך. מתוך כך מעורבותם של התושבים בחיי השכונה גוברת והיקף ההשתתפות מתרחב. במבט מעבר לערים השונות שיש בהן שיתוף תושבים בדרך של מינהלים קהילתיים מתגלה כי תפקודם היעיל של המינהלים תלוי גם בטיבו של הקשר בין המינהל לבין המחלקות השונות בעירייה. לכאורה, פעולתו של המינהל כרוכה ברווח



מנקודת מבטם של שני הצדדים – תושבי השכונה ואנשי העירייה גם יחד. למעשה, יש המתנגדים למעורבותם של אזרחים בקבלת החלטות וחשים מאוימים לנוכח ביזור הסמכויות.

פעולתם של המינהלים הקהילתיים בנתניה, בירושלים ובערים נוספות מבטאת מתח בין השתתפות אקטיבית של אזרחים הצומחת 'מלמטה', לבין שליטה ופיקוח 'מלמעלה', מצדה של העירייה. דומה כי מתיחות זו בנויה לתוך מבנה המינהל ונעוצה בהגדרת תפקידו, כ"גוף השכונתי המוסמך המייצג את כל ענייני השכונה כלפי העירייה."<sup>132</sup> הדילמה הראשונה של המינהל הקהילתי היא אם לראותו כארגון עצמאי של תושבים או כזרוע של הרשות המקומית. מחד גיסא, המינהל הקהילתי מעודד השתתפות פעילה של תושבים בקביעת מדיניות ובמתן שירותים וחותר לטפח מנהיגות מקומית; מאידך גיסא הוא כפוף בפעולתו לעירייה, ועצמאותו מוגבלת ביותר. הוא נתפס כזרוע של העירייה אשר נועדה לחזק את מעמדה של הרשות בעיני התושבים ולהגביר את יעילותם של השירותים הניתנים לאזרח.

דומה כי בישראל, כמו במרבית הארצות שפועלים בהן מינהלים קהילתיים, הם נותרים בחזקת 'שותפים זוטרים' אל מול הרשויות העירוניות. הסמכות וזכות המילה האחרונה שמורות לרשויות העירוניות.<sup>133</sup> המינהל הקהילתי הוא ערוץ תקשורת בין האזרחים לעירייה, אולם ראוי להבחין בין נגישות להשפעה. בלא ספק, המינהל הקהילתי מגביר את יכולתם של האזרחים להגיע למקבלי החלטות, אבל אינו מעצים בהכרח את השפעתם עליהם.

בנתניה הרשות היא הממנה את מרבית הנציגים במינהל. בלוד נראה כי העירייה היא הגורם הדומיננטי אשר מרכז בידיו את השליטה במינהלים, גם לאחר שננקטו לכאורה צעדים לביזור הכוח בשנת 1996. ההגמוניה הנמשכת של העירייה מחלישה את המינהלים ובולמת את התפתחות הדמוקרטיה המקומית.<sup>134</sup> גם בתל-אביב המינהלים נחשבים זרוע של העירייה יותר משהם נתפסים כמכשיר ברשות התושבים. מגמת הביזור נועדה לחזק את שליטתה של העירייה ולהבטיח הספקה יעילה של שירותים עירוניים. נציגי המינהלים בעיר קובלים על חוסר התחשבות בדעת התושבים ועל יחס פטרוני מצד ראשי מחלקות בעירייה. מקצת מראשי המחלקות מתנגדים לשיתוף התושבים בקבלת החלטות.<sup>135</sup>

בירושלים, העירייה היא המופקדת על קביעת קווי המדיניות לשירותים העירוניים (אם כי בהתחשב בסדרי העדיפויות שביטאו התושבים), והיא עשויה



להטיל על המינהל להוציא אל הפועל פרויקטים שכונתיים בהתאם לצורכיהן של מחלקות העירייה. בעיר התגלע עימות חריף בין המינהלים הקהילתיים לעירייה על רקע התביעה לביזור סמכויות ולהקצאת משאבים. מנהלי המינהלים הקהילתיים יצאו בביקורת חריפה כנגד ראש העיר. לדבריהם, הוא מקצץ בתקציביהם ואינו רואה בהם שותפים בתהליכי קבלת החלטות. שיאו של העימות היה בפנייתם של כמה מן המינהלים הקהילתיים בעיר אל שר הפנים בתביעה למנות לעיר ועדה קרואה, בשל חוסר תפקוד וניהול לא ראוי של העירייה. לעומתם טען ראש העיר אולמרט כי אינו זקוק למינהלים הקהילתיים לשם הידוק הקשר עם תושבי העיר. הוא הכריז כי אין בכוונתו להפקיד בידם סמכויות נוספות משום שאינו מעוניין במינהלים קהילתיים חזקים.<sup>136</sup>

אפשר אפוא לראות את המינהל הקהילתי כניסיון מצדה של הרשות המקומית לעשות קואופטציה של מנהיגות מקומית לתוך המערכת ולהציבה תחת שליטה ופיקוח מרכזיים. אמנם המינהל הקהילתי מכריז על כוונתו לחזק ערכים דמוקרטיים ולבסס מנהיגות מקומית, אולם במידה מסוימת הוא מתנגש עם פעילות ספונטנית ולא-מאורגנת של אזרחים. המינהל הקהילתי מעוניין להכפיף את ההשתתפות לצורתיה השונות לפיקוח מצדה של העירייה. בירושלים, צמיחתו של המינהל הקהילתי כרוכה בניסיון של העירייה למסד את פעולתם של המתנ"סים, אשר בהדרגה ניכסו להם תפקידים של הרשות המקומית בתחומי החינוך, תרבות הפנאי, השירותים הסוציאליים וכיוצא באלה. הקמתם של מינהלים קהילתיים מכפיפה את הגופים הקיימים בשטח לסמכותה של העירייה, וכך מאפשרת לה לשלוט בשירותים ויזמות שחרגו קודם לכן מתחומי מרותה ולכוונם. בנתניה, המינהל הקהילתי נועד לשמש תחליף למנהיגות מקומית שצמחה בשטח ולפעילים שהנהיגו ועדי שכונה. ייתכן שיועד השכונה הוא צורה אותנטית יותר של השתתפות הצומחת מלמטה, אף כי אינו נבחר או מייצג ואיננו כפוף לכללי המשחק הדמוקרטי. שחורי מוצאת שככלל, בערים השונות נשמרת תלותם של המינהלים הקהילתיים בעירייה, מאחר שלא הועברו לידיהם סמכויות נרחבות או תקציבים. בהיעדר בסיס סטטוטורי לפעולתם של המינהלים, קיומם תלוי באינטרסים של המערכת העירונית וברצונה הטוב.<sup>137</sup>



## הערכה

עיון במגוון הצורות שהמינהל הקהילתי לובש במדינות שונות בעולם מלמד על אופיו המורכב ועל מעמדו הייחודי. המינהל הקהילתי הוא יצור כלאיים: הוא נתבע לשרת בעת ובעונה אחת אינטרסים של השלטון ושל ציבור האזרחים. הוא מציע מענה לחוסר יכולתו של הממשל המרכזי לעמוד בנטל אספקת השירותים לאזרחים, אך גם חותר לתת ביטוי למגמת הדמוקרטיזציה. לפי מגמה זו, על הפרט להיות מעורב בניהול ענייני הקהילה שהוא אזרח בה. לא פעם קשה לאזן בין שני התפקידים.

הניסיון העולמי מאפשר לאבחן דילמות אחדות המאפיינות גם פרויקטים אחרים של שיתוף. עולה השאלה האם אין המינהל הקהילתי יסוס טרואיאני שהממשל המרכזי משלח על מנת שיבטיח הסכמה שקטה מצד הציבור למדיניותו? האם יש כאן שיתוף אמתי או יזמה פטרנליסטית שתכליתה לנטרל התנגדויות אפשריות למדיניות השלטון? אחד המבחנים למתח שבין תפקידו של המינהל כשלוחה של השלטון לבין היותו מייצג נאמן של הציבור הוא מידת האוטונומיה שלו. ברוב המדינות המועצה המקומית היא שקובעת את היקף הסמכויות הנתונות בידי המינהל, ולעתים קרובות הוא נתפס כמוציא לפועל של מדיניות הנקבעת 'מלמעלה'. בהיעדר מקורות מימון עצמאיים, המינהל תלוי בשלטון המקומי המקצה לו את התקציבים. עם זה, המינהל הקהילתי יכול להפוך לגוף אקטיבי בתהליכי קביעת המדיניות בתנאי שיש לו חופש פעולה בתוך המסגרת התקציבית.

סיוע מקצועי של מומחים עשוי לעשות את המינהל הקהילתי עצמאי ואפקטיבי יותר. כפי שעולה מהדוגמה ההולנדית, מקורות מידע עצמאיים מגדילים את יכולתם של אנשי המינהל להיות שותפים שווים בקביעת המדיניות. אולם יש מתח מסוים בין הישענות על ידע מקצועי לבין מעורבות אזרחית רחבה. שיתופם של מומחים בתהליכי קבלת החלטות עשוי לתפוס את מקומם של תהליכי דמוקרטיזציה, שעיקרם שיתוף תושבים.

יש הטוענים כי בעצם היותו של המינהל הקהילתי מוסד או שלוחה של השלטון המרכזי יש כדי לפגום בספונטניות של המעורבות הקהילתית. מיסוד יזמות אזרחיות והעברתן מתחומי החברה האזרחית אל תחת זרועות השלטון עלולים לפגוע ברמת ההשתתפות האזרחית. מיסוד המינהלים הקהילתיים באיטליה למשל התרחש בין השאר כתגובה להתעוררות פוליטית מצדם של



אזרחים וסטודנטים אשר תבעו תפקיד פעיל בעיצוב מדיניות ובקבלת החלטות. הטענה היא שמרגע שמוסדו המינהלים, איבדו האזרחים את ההתלהבות שאפיינה את פעילותם האזרחית קודם לכן.<sup>138</sup> כפי שראינו, גם בישראל המינהלים הקהילתיים מבטאים ניסיון לקואופטציה של מנהיגות מקומית וניסיון לתעל את המעורבות הקהילתית לאפיק מוסדי.

סוגיה נוספת שיש לתת עליה את הדעת כאשר בוחנים פרויקטים של שיתוף היא מעגל המשתתפים ואתגר הייצוג. כאמור, פרויקטים של שיתוף חשופים לסכנת תת-הייצוג של מיעוטים וקבוצות מתחתית הסולם החברתי. יש גם חשש שבשל ביזור הסמכויות ליחידות תת-עירוניות ייווצר אי-שוויון בין קהילות ומגזרים באותה עיר. אזורים מבוססים מפיקים תועלת רבה יותר מתהליך הביזור, ואילו שכונות נחשלות והטרונגניות מתקשות להתארגן. ביזור של עצמה והאצלת סמכויות ליחידות תת-עירוניות עשויים אמנם לקרב את הממשל לציבורי ולתרום לרצינוליזציה של תהליך חלוקת המשאבים בתוך תת-האזור אך אין הם ערובה לצמצום אי השוויון בין היחידות התת-עירוניות.<sup>139</sup>

עם זאת, אין לראות בהגדלת אי-השוויון בין תת-היחידות העירוניות תוצר הכרחי של ביזור תהליך קבלת החלטות. ככל הנראה ההשפעה של הביזור היא גם תוצאה של ההקשר החברתי ושל התרבות הפוליטית שהביזור מתרחש בה. אפרס מדגימה כיצד יכול תהליך ביזור החלטות בסוגיית התקציב העירוני להוביל דווקא לביטויים של סולידריות בין-שכונתית ולסייע בחיזוק השכונות החלשות.<sup>140</sup>

העובדה שרוב המינהלים הקהילתיים בעולם נולדו כיזמה של השלטון המרכזי או המקומי מלמדת כי יותר משיש בהם איום על השלטון המרכזי הם מספקים מוצא לבעיות של מתן שירותים. מינהלים קהילתיים עשויים לסייע להשיג לגיטימציה למהלכים לא פופולריים בקרב הציבור. אולם עצם העובדה שהמינהלים 'טובים לשלטון' אין בה כדי להעיד שהם 'רעים לאזרח', שהרי לשלטון ולאזרח יש לעתים אינטרסים משותפים. כך למשל, שיפור הרמה והאיכות של השירותים הניתנים לאזרחים היא מטרה חיובית מנקודת מבטו של השלטון והיא כמובן חיובית גם מנקודת מבטו של האזרח המקבל את השירות. נראה כי במינהלים הקהילתיים טמון פוטנציאל אמתי לשיתוף, גם אם בפועל הם משמשים פעמים רבות כזרוע המוציאה לפועל של מדיניות השלטון. מכל מקום, ברור שהצלחתו של המינהל הקהילתי תלויה בראש ובראשונה ביחסיו עם הממשל הקיים. בלי תמיכתו של זה, המינהל הקהילתי נותר ככלי ריק.



## מעורבות הורים בחינוך

ברבות מן הדמוקרטיות המערביות, ובהן גם ישראל, אפשר להבחין בעשורים האחרונים בתמורה במערכת החינוך: נפתחים אפיקים חדשים למעורבות אזרחית ולהשתתפות פעילה של הורים בחינוך ילדיהם. בהדרגה רכשו ההורים מידה גוברת של השפעה על עיצוב מערכת החינוך בכלל ועל חיי בית-הספר בפרט. בשינויים שחלו ראוי לציין את הזכות לבחור את בית-הספר שבו ילמדו הילדים, את הזכות למידע ואת האפשרות למלא תפקיד של ממש בניהול בית-הספר.<sup>141</sup> העתקת סמכויות לידי ההורים והקהילה מעצבת דפוס יחסים חדש בין בית-הספר לבית ההורים, ואפשר גם שהיא מרמזת על תמורה עמוקה יותר שחלה בתפיסת האזרחות ומעמדו של האזרח אל מול זרועות השלטון.<sup>142</sup>

כדי להתחקות אחר פשר השינויים שחלו ולעמוד על חשיבותם של ערוצי ההשתתפות שנפתחו לפני הורים, מן הראוי לאפיין את האינטראקציה בין ציבור ההורים למערכת החינוך. בהקשר זה אפשר להצביע על תפיסות שונות בבסיס זיקת הגומלין שבין הורים לאנשי חינוך ועל בניית דגמים שונים של יחסים וקשר. בין היתר, ראוי לעמוד על ההבדל שבין מעורבות לבין שותפות והשפעה. צורות שונות של מעורבות הורים מייחדות להם תפקיד מוגבל של צרכנים סבילים ומקפלות בתוכן מידה מועטה של השפעה בענייני חינוך ומדיניות.

פרידמן מציע מדרג בן ארבעה שלבים לתיאור דפוסי המעורבות הרווחים של הורים בבית-הספר.<sup>143</sup> בתחתית הסולם ניצבת **מעורבות סבילה בתחומי החוויות החינוכיות והחברתיות**. ההורים הם גורם פסיבי. הם מסתפקים בתגובות לאינפורמציה הנמסרת להם ביזמת בית-הספר. עיקרה של צורה זו הוא קבלת מידע על תכנית הלימודים ועל התקדמותם של הילדים, והיא נחשבת שכיחה ביותר בקרב רוב בתי-הספר. תפקיד פעיל מעט יותר שמור להורים שמנהלים אינטראקציה המבוססת על **מתן שירותים וקבלתם** עם בית-הספר. הם מסייעים לבית-הספר כאשר יש צורך בכך, בעבודות אחזקה ובשמירה, בליווי טיולים ובהכנת כיבוד למסיבות. ההורים אף משתתפים באירועים בבית-הספר, בטיולים או בחוגים. **מעורבות פעילה בתהליך**

**החינוכי** מחייבת מידה ניכרת של עניין ומיומנות מצד ההורים. ברמה זו ההורים מעורבים בפעילות החינוכית של בית-הספר (במסגרת הדרכה בחוגים מיוחדים או הפעלה של מרכזי לימוד) ומבטאים את עמדתם בסוגיות הקשורות בחינוך. הצורה הגבוהה ביותר של מעורבות מוגדרת לפי פרידמן כ**מעורבות בגיבוש מדיניות**. ההורים שותפים בניהול המוסד החינוכי, בעיצוב תכניות הלימודים ובקביעת מדיניות וכללי משמעת.

נקודת מבט אחרת חותרת להגדיר מהו התפקיד (role) השמור להורים במגע עם מערכת החינוך. היא מובילה לטיפולוגיה שונה במקצת. חלוקה זו מבחינה בין גישות שונות להבניית היחסים בין ההורים לבין אנשי חינוך:

- ההורים כ'בעיה' – השקפה זו רווחה לאחר מלחמת העולם השנייה וזנחה במידה רבה מאז שנות השבעים. היא מציירת את ההורים כהדיוטות העלולים לפגוע במעשה החינוכי, ומשום כך היא דוחה כליל את מעורבותם במערכת החינוך. מתוך עמדה הטוענת לקיומו של פער ערכים עמוק בין בית-הספר לבית המשפחה, ההורים נתפסים כמי שמקפחים את חינוכו של הילד, על-ידי הזנחה, על-ידי פינוק מופרז או משום שתרבותם אינה עולה בקנה אחד עם תרבות בית-הספר. זוהי גישה שלילית ומתנשאת כלפי בית ההורים. היא גורסת כי ההורים אינם מוכשרים 'לשתף פעולה' עם בית-הספר.<sup>144</sup>

- גישת החסות (tutelage) – גישה זו מדגישה את בורותם של ההורים לעומת כישוריהם המקצועיים של אנשי החינוך. היא מבטלת את סמכותם של ההורים בתחום החינוך ונוקטת כלפיהם עמדה פטרונית. אנשי החינוך הם המופקדים על הגדרת צורכיהם של ילדים והורים כאחד, ודורשים את טובתם. בית-הספר יוזם שיתוף של הורים בפעילויות שונות שתכליתן 'לחנך' את ההורים ולהקנות להם מיומנויות. כל צורה של מעורבות בחיי בית-הספר כפופה אפוא לשיקול דעתו של הצוות החינוכי.<sup>145</sup>

- ההורים כצרכנים – על-פי תפיסה זו חינוך הוא מצרך שההורים רוכשים אותו. זירת החינוך מתוארת במונחים כלכליים, כמתנהלת על-פי תנאים של היצע וביקוש. בתי-הספר מתחרים ביניהם על לב ההורים ומבקשים למשוך אליהם תלמידים מצטיינים, ואילו התלמידים מתחרים על הקבלה לבתי-הספר הטובים. גישה זו רווחת בקרב המצדדים בהפרטה ובכלכלת שוק חופשי וכן בקרב רבים הרואים בה מפתח לשיפור מערכת החינוך.<sup>146</sup> האחרונים גורסים כי התחרות בין בתי-הספר תבטיח יעילות ואיכות.





תפקידם של ההורים על-פי השקפה זו מתמצה בבחירת בית-הספר שילדם ילמד בו. בית-הספר חייב בדין וחשבון להורים, אולם הם נותרים פסיביים במידה רבה.

- ההורים כקשורים בקשר חוזי עם בית-הספר – תפיסה זו רואה הן את בית-הספר הן את ההורים כסוכנים המכוננים ביניהם התקשרות חוזית. ההתקשרות מטילה על כל צד חובות וזכויות. מדיניות החינוך בבריטניה מחייבת כינון אמנה בין בית-הספר למשפחה. בעקבות חוק שנכנס לתוקפו בספטמבר 1999, כל בתי-הספר באנגליה ובווילס נדרשים לנסח בשיתוף עם נציגי ההורים מסמך חוזי שחובותיהם וזכויותיהם של שני הצדדים מוגדרים בו בפירוט (Home-School Agreement). כניסתו של תלמיד לבית-הספר מותנית בחתימתם של ההורים על ההסכם.<sup>147</sup>

- ההורים כשותפים – זהו אולי המושג המעורפל ביותר. הוא משמש בערבוביה לציון צורות שונות של מעורבות הורים בבית-הספר. שותפות עשויה לבוא לידי ביטוי בכך שהורים נוטלים חלק של ממש בתהליכי קבלת החלטות, בעיצוב מדיניות החינוך בבית-הספר או בשליטה על התקציב. במדינות רבות התקבלו תקנות המחייבות שיתוף הורים במועצות בתי-ספר האמונות על ניהול חיי בית-הספר. לחלופין, 'שותפות' רומזת על תפקידם של ההורים כגורם תומך, גורם המעניק סיוע לתהליכי הלמידה ונותן גיבוי להנהלה ולצוות המורים בפעולותיהם. בשונה מגישות שרווחו במחצית המאה שעברה, תפיסה זו מצדדת במעורבותם של ההורים ומייחסת חשיבות רבה להשתתפותם. ביסודה מונחת ההנחה כי ההורים נושאים באחריות לחינוך ילדיהם.

מקומם של הורים במערכת החינוך הולך ומשתנה בעקביות. חלה תנועה מעמדה המגדירה את ההורים 'בעיה' ותופסת אותם כגורם מטריד ומפריע, אל עבר השקפה הרואה בהורים חלק מן הפתרון וגורסת כי יש בהחלט צורך לשתף את ההורים בתהליכי קבלת החלטות לשם ריפוי מערכת החינוך מתחלואיה.<sup>148</sup> תמורה זו מתהווה מתוך מוטיבציות שונות. במידה רבה היא משקפת דבקות בערכים דמוקרטיים ואימוץ נורמות של מינהל תקין.

מדינות שמעודדות מעורבות הורים במערכת החינוך נוטות לצייר את הדבר כזכות המסורה להורים או כערך דמוקרטי חשוב, ומעגנות זאת בחוק. בדנמרק ובאנגליה הזכות להיות מיוצגים במועצות ובגופים המופקדים על ניהול בית-הספר מסורה להורים.<sup>149</sup> בצרפת ההורים יכולים ליטול חלק בכל תהליכי



קבלת החלטות במערכת החינוך. בעשור האחרון נקבע בחוק מעמדם של ההורים כשותפים המיוצגים במועצות כיתה, במועצות בתי-ספר, במישור המקומי ואף ב'מועצה העליונה לחינוך', קרי ברמה הלאומית.<sup>150</sup>

מנקודת מבט המצדדת בעקרונות של כלכלת שוק, מעורבות הורים (במיוחד ברמת בית-הספר) אינה מתוארת במונחי זכויות וחובות, אלא נתפסת כאמצעי לפקח על מערכת החינוך ולהבטיח התנהלות יעילה יותר של מערכת בעלת דימוי נוקשה ומסורבל. בתוך כך מעורבות הורים מכוונת לשפר את רמת החינוך ולהעלות את רף ההישגים. מעורבות הורים ובחירת הורים מכתובות נורמות של שקיפות, פתיחות וזרימת מידע. בתי-הספר מחויבים למסור דין וחשבון להורים ולנציגי הקהילה ולדווח על הישגיו של בית-הספר וכן על ענייני מינהל ותקציב. כל אלה מבטיחים היענות של מערכת החינוך לצרכיה של החברה בכלל ולתביעותיהם של הורים בפרט.

באקלים של פלורליזם, מקבלי החלטות מכירים בצרכים השונים של קבוצות בחברה ועומדים על אזלת ידה של מערכת הומוגנית וריכוזית במידה רבה אל מול תביעות מגוונות ואינטרסים מתנגשים. טיפוח מעורבותם של הורים במערכת החינוך מאפשר לקולות השונים להישמע, אולם אינו נושא פירות של ממש אם לא נלווית לו העתקה של סמכויות מן המרכז אל המישור המקומי ואל בתי-הספר עצמם. ביזור נחוץ כדי שמערכת החינוך תוכל להיענות לדרישות ההורים ולהתאים עצמה למציאות מורכבת ורב קולית.

טענות בזכות ביזור במערכת החינוך נשמעו בארצות רבות מאז שנות השבעים של המאה שעברה. לתבנית הביזור בחינוך יש מקבילות רבות במגזר הציבורי. העברת מוקד השליטה מן המרכז אל הרמה המקומית נעשית בתחומים של תכנון, רווחה ועוד. הניסיון המצטבר מיזמות של ביזור במערכת החינוך במדינות שונות מעיד למעשה על התפתחות מורכבת.<sup>151</sup> לצד מגמות של ביזור והפקדת הסמכות בידי הרשות המקומית, הקהילה ובית-הספר, ניכרת מגמה הפוכה של יתר ריכוז. מגמה זו באה לידי ביטוי בקביעת יעדים קולקטיביים ובהצבת קריטריונים לשם הערכת ההתקדמות לקראת המטרות הרצויות. מסתמן דפוס שלפיו השלטון המרכזי הוא המופקד על יצירת המסגרת לרפורמה במערכת החינוך ועל הגדרה של מטרות ותכנים משותפים, ושומר לו תפקיד חשוב בפיקוח ובהערכה. לבתי-הספר נמסרים כלים לניהול עצמי, ועל כן הם נהנים ממידה רבה של אוטונומיה בכל הקשור בבחירת



האמצעים המתאימים כדי להשיג אותן מטרות שסרטט המרכז.<sup>152</sup> קיימת אפוא תנועה מובהקת בכיוון של ביזור והפקדה של תחומי אחריות בידי הרמה המקומית ובית-הספר. לצדה, הפיקוח של הרשות המרכזית על תכניות הלימודים ועל הישגי בתי-הספר מתהדק.<sup>153</sup>

## דנמרק

מערכת החינוך בדנמרק מאפשרת להורים מידה ניכרת של מעורבות בחיי בית-הספר דרך מועצות כיתה המטפחות שיתוף פעולה בין הורים ומורים ומועצות בתי-ספר שלהורים מובטח בהן רוב. מאז שנות השמונים מערכת החינוך בדנמרק עוברת תהליך ממושך של שינוי. בבסיס התהליך יש מגמה כללית של ביזור כמו גם שאיפה לטפח את מערכת החינוך ולהציב רף גבוה יותר של הישגים.<sup>154</sup> בשנת 1989 קיבל הפרלמנט הדני שורה של תקנות אדמיניסטרטיביות, ואלה נכנסו לתוקפן כעבור שנה. האחריות הכוללת לחינוך החובה בדנמרק (ובה גם האחריות לתקציב) הועתקה מרשותו של משרד החינוך בקופנהגן אל 275 רשויות מקומיות. התקנות החדשות העניקו סמכויות רחבות למועצות בתי-הספר, אשר מפקחות על כל אחד מבתי-הספר העממיים (folkeskole) בדנמרק.<sup>155</sup> בעבר התמקדה פעולתן של המועצות בניהול חיי היום-יום בבית-הספר, אולם היום מוטל עליהן לקבוע מטרות ויעדים ולהתוות את מדיניות בית-הספר, ואילו ניהול העניינים השוטפים מופקד בידי המנהל. בכמה אזורים יש למועצות בתי-הספר השפעה ניכרת על הרשות המקומית, ולפיכך הן בעלות עצמה רבה מזו שהקנה להן המחוקק. למשל, גם אם להלכה לא מסורה להן הסמכות לשכור ולפטור מורים ומנהלים, הרי שבפועל, הרשות המקומית קשובה לתביעות ולהמלצות שהמועצות הבית-ספריות מעלות לפניה.

פעולתו של המחוקק נועדה בין היתר להעמיק את מעורבותם של הורים בחיי בית-הספר ואת השפעתם על מערכת החינוך, מתוך תפיסה המצדדת בשיתוף אזרחים ומבקשת לטפח תרבות דמוקרטית.<sup>156</sup> לפיכך חיזקו התקנות את מעמדם של ההורים במועצות בתי-הספר. נציגי ההורים במועצה נבחרים בבחירות דמוקרטיות פעם בארבע שנים, מקרב הורי התלמידים בבית-הספר. חברי המועצה האחרים (מורים, אנשי צוות בית-הספר ותלמידים) נבחרים מדי שנה בשנה. יושב הראש של המועצה הוא הורה, וכאמור נציגי ההורים



הם רוב בה. ארגון ההורים הארצי, בשיתוף הרשויות המקומיות, מציע הכשרה להורים הנבחרים לכהן במועצת בית-הספר.

במרבית בתי-הספר העממיים מערכת היחסים בין המורים להורי התלמידים הדוקה, ובהשראת התמורות במערכת החינוך גם הקשר בין בית-הספר לקהילה מתהדק. על-פי רוב הורים משתתפים בפעילות חינוכית שמחוץ לחדר הכיתה. יחד עם זאת, בכמה אזורים התחושה הרווחת היא כי ההורים אינם ממצים עד תום את אפשרויות השפעה שבידיהם. הנתונים מלמדים כי לאחר פרץ קצר של עניין, שיעורי ההשתתפות בבחירות למועצות בתי-הספר חזרו והיו נמוכים. כמו כן, יש החוששים כי הרשויות המקומיות אינן מעניקות די עצמה למועצות בתי-הספר. נשמעת גם ביקורת הגורסת כי החוק אינו מקנה להורים מידה מספקת של שליטה על ניהול בית-הספר ומותיר מחוץ לטווח השפעתם נושאים חשובים ביותר, כמו שיטות הוראה והערכת הישגים. שיתוף פעולה פורה בין ההורים לבית-הספר נותר תלוי במידה רבה בעמדתו של המנהל, שמרכזו בידי עצמה וידע ויכול לנווט כרצונו את המועצה הבית-ספרית.<sup>157</sup> כאשר המנהל תומך במעורבות הורים ומכיר בתועלת שטמונה בכך, שותפות של ממש עשויה להתהוות בין הצדדים.

מעורבותם של הורים בהכרעות קוריקולריות ובעיצוב תכניות הלימודים מוגבלת. תחת החוק החדש משרד החינוך מתווה מסגרת כללית של יעדים ומטרות במקצועות הלימוד השונים ומותיר בידי הרשויות המקומיות ובתי-הספר את האפשרות לבחור שיטות וכלים המתאימים כדי להשיג אותם היעדים. ההורים מיוצגים אמנם בוועדות המעצבות את המסגרת הקוריקולרית הלאומית, אך לא ברור מה המשקל שניתן לעמדתם. בזירה המקומית אין אפיק מובנה באמצעותו הורים יכולים להשתתף בקביעת תכנית הלימודים. באזורים מסוימים מועצות בתי-ספר נוהגות חירות בפירוש המסגרת הקוריקולרית שקבע משרד החינוך, אולם לא כל הרשויות המקומיות מעניקות מידה רבה של עצמאות לבתי-הספר.

ברמה הלאומית ניתנה בידי ההורים יכולת השפעה על מערכת החינוך באמצעות ארגון ההורים 'בית-ספר וחברה' (Skole og Samfund). הארגון חרט על דגלו את טיפוח שיתוף הפעולה בין בית-הספר ובית ההורים. הוא מייצג כמעט את כל קבוצות ההורים בדנמרק, והממשלה חייבת מתוקף החוק להיוועץ בו בתחומי מדיניות מסוימים. משרד החינוך עומד בקשר רציף עם הארגון ומספק לו נתונים ומידע.<sup>158</sup> להורים אף מובטח ייצוג מלא



בוועדות ובגופי ממשל העוסקים בענייני חינוך, ובמיוחד במועצת החינוך העממי (Folkeskole Council) אשר נוסדה בשנת 1993.

## ארצות-הברית

- **מערכת החינוך בשיקגו – אילינוי** נחשבה לאורך שנים רבות מסורבלת ולא יעילה. הורים ואנשי עסקים התארגנו כקבוצת לחץ, יצאו חוצץ נגד המערכת הריכוזית והצליחו להפוך אותה על ראשה. בשנת 1988 קיבל המחוקק חוק המבזר את מערכת החינוך בעיר ופותח את השליטה בבתי-הספר להשתתפות ישירה שבסיסה שכונתי.<sup>159</sup> הרפורמה בחוק העתיקה את מרכז הכוח מן המטה העירוני הריכוזי לידי בתי-הספר עצמם. בהשראתה כוננה מועצה בית-ספרית בכל אחד ממוסדות החינוך בעיר. במועצה חברים שישה הורים, שני חברי קהילה, שני מורים ומנהל בית-הספר. בבתי-ספר תיכוניים גם נציגים הנבחר של התלמידים מצטרף למועצה, אם כי אין לו זכות הצבעה. המועצה מוסמכת לאשר את תקציב בית-הספר, לבחור מנהלים ולפקח על עבודתם, לפתח בכל שנה "תכניות לשיפור בית-הספר" העוסקות בתכנית הלימודים, בתשתית ובצוות בית-הספר ולעקוב אחר יישום התכניות. מערכת החינוך בעיר שיקגו היא מן הדמוקרטיות ביותר בארצות-הברית. מדי שנה בשנה נבחרים למעלה מ-5000 אזרחים, הורים ומורים לנהל את בתי-הספר באזור מגוריהם. עם זה, התברר עד מהרה כי הרפורמה אינה מיטיבה עם כל בתי-הספר בעיר. שיטת הניהול העצמי הרעה את מצבם של בתי-ספר אשר סבלו ממחסור במשאבים ובידע או נקלעו לשיתוק עקב מחלוקות פנימיות. החוק תוקן, וכיום הוא מעניק מטרייה של סיוע ותמיכה לבתי-ספר נחשלים. החוק אף מחייב את חברי המועצה הבית-ספרית לעבור הכשרה בעניינים הנוגעים לניהול החינוך ופעולת המועצה.<sup>160</sup>

- **מחוז פרינס ויליאם – וירג'יניה** אימץ שיטת ניהול עצמי וקבלת החלטות משותפת בעקבות תפיסתו של המפקח על החינוך במחוז, הסבור כי לכל בית-ספר יש מחויבות חינוכית ואחריות לניהול עצמי (במסגרת אמות המידה שמועצת החינוך במחוז קובעת).<sup>161</sup> לשיטתו, הניהול העצמי תורם ליעילות, לחיסכון ולקידום הלמידה. מהותו של הניהול העצמי היא מתן השליטה למנהל על חלק הארי מתקציבו של בית-הספר, על קביעת המבנה



הארגוני ובחירת הסגל, על רכישת ציוד ואספקה ועל יישום חידושים בתחום החינוך. אחד מיעדיה המוצהרים של תכנית הניהול העצמי הוא טיפוח תמיכת ההורים והקהילה בבתי-הספר במחוז. כל בתי-הספר מחויבים ליישם את שיטת קבלת החלטות המשותפת ולערב את נציגיהם הנבחרים של ההורים, המורים והתלמידים בקבלת החלטות. בתי-הספר מגישים מדי שנה בשנה תכנית, ששותפים בהכנתה מנהלים, מורים והורים. התכנית מוגשת למשרד הראשי ומתווה את יעדי בית-הספר לשנת הלימודים הקרובה. היא כוללת פרמטרים להערכת התקדמות של בית-הספר ביחס לכל אחת מן המטרות שהציב לעצמו. לתכנית מצורף גם תקציב ובו בית-הספר מציג את מקורות המימון העומדים לרשותו. כמה מבתי-הספר המשתתפים בתכנית לניהול עצמי פיתחו כלים ייחודיים שתכליתם להגיע אל ציבור ההורים. בבית-ספר תיכון אחד יש מתכונת של התייעצויות מנהלים עם קבוצות של הורים הנערכות בבתי ההורים. ראיונות אלה מאפשרים לבית-הספר להכיר טוב יותר את ציפיותיהם של ההורים ואת תביעותיהם.<sup>162</sup>

- בפברואר 1989 פיתחו בתי-הספר הציבוריים במחוז קולומבוס – אהיו תכנית רפורמה מקיפה. תכנית זו הייתה פרי מאמץ משותף של מועצת החינוך במחוז, איגוד המורים, המפקח, ההורים וחברי הקהילה.<sup>163</sup> בשלב הראשון, בשנים 1989/90 ו-1990/91, הופעלה התכנית במתכונת ניסויית בכמה בתי-ספר תיכון אשר התחרו על הזכות להשתתף בפרויקט. התיכונים המשתתפים בניסוי נבחרו על סמך תכנית שהכיניו יחדיו צוות בית-הספר, ההורים והתלמידים, ובה פירטו כיצד יש בכוונתם לקיים ניהול עצמי וקבלת החלטות משותפת. לצד שליטה ניכרת על תקציב בית-הספר, נמסרו בידי המנהל, המורים וההורים סמכויות רחבות למדי. בתי-הספר בתכנית הניסוי זכו לעצמאות בתחומים הקשורים בהחלטות קוריקולריות, בשיטות ההוראה, במדיניות המשמעת ובמבנה הפיזי של בית-הספר. הם אף קיבלו מימון מן המחוז כדי שיוכלו ליישם את הרפורמות שהציעו. בכל אחד מבתי-הספר הוקם קבינט משותף לקבלת החלטות. מורים והורים בחרו נציגים, ואלה כיהנו בקבינט לצד המנהל. קבלת החלטות המשותפת על-ידי הקבינט היא יסוד מרכזי בתכנית הניסוי. הקבינט הוא הגוף המוסמך להכריע בכל הסוגיות הנוגעות לרפורמה בבית-הספר, והחלטותיו התקבלו בהצבעת רוב.<sup>164</sup>



בתקופת המנדט התגבשה מערכת החינוך ביישוב כארגון שבו שלושה זרמים: זרם העובדים וזרם 'המזרחי' התאפיינו בזהות אידיאולוגית מובהקת ובזיקה מפלגתית חזקה, והזרם הכללי היה בעל זיקה מפלגתית רופפת יחסית. מחוץ למעגל היישוב המאורגן פעלה גם מערכת החינוך החרדית, שזכתה להכרה כיחינוך העצמאי בשנות החמישים. כך היו למעשה ארבע מערכות חינוך מקבילות שנהנו מעצמאות מלאה בכל הקשור בהוראה ובחיי בית-הספר. שיטת הזרמים אפשרה להורים לבחור את המסגרת שילדיהם יתחנכו בה, אך למעשה השפעתם של ההורים נותרה מוגבלת ולא חדרה אל בין כותלי בית-הספר. במידה כלשהי, דווקא הקרבה האידיאולוגית ויחסי האמון בין בית-הספר לבית תרמו לכך שההורים לא נעשו שותפים פעילים בעיצוב החינוך.<sup>165</sup>

בשנות החמישים, בשל תפיסת הממלכתיות של בן-גוריון וגלי העלייה ההמונית, הורגש הצורך בחינוך לאומי אחיד, כפוף לשליטה ריכוזית. הכנסת קיבלה את חוק החינוך הממלכתי ב-1953. החוק אמנם שמר על עצמאותו של החינוך החרדי והגן על האוטונומיה של החינוך ההתיישבותי, אך ביקש לכוון מערכת חינוך אחידה, כפופה למדינה ולא למסגרות פוליטיות חלקיות. חוק החינוך הממלכתי העביר את האחריות ללימוד לידי המדינה והפקיע מידי ההורים את הזכות להתערב בחינוך ילדיהם. בית-הספר הקנה לילדי העולים ידע ומיומנויות שלא היו נחלת הוריהם וצידד בערכים שהיו זרים להם. בשנות החמישים והשישים רווחה התפיסה לפיה תפקידו של בית-הספר להרחיק את הילדים מהשפעת הוריהם ולהעניק להם את שידם של ההורים קצרה מלתת. הנתק בין בית-הספר למשפחה גדל בגלל פער הערכים בין השניים.<sup>166</sup>

בעשורים הראשונים לאחר קום המדינה התאפיינה מערכת החינוך בריכוזיות רבה. הדבר נתפס כמכשיר להשראת שוויון וכאמצעי ראשון במעלה להשיג יעדים חברתיים במדינה קולטת עלייה.<sup>167</sup> בשנות השבעים החלה להישמע ביקורת על השליטה הריכוזית בחינוך ועל האחידות שהמרכז כופה. מערכת החינוך נתבעה להתאים עצמה לחברה הטרוגנית ורב-קולית ולהעניק לבתי-הספר מידה גדולה יותר של עצמאות בעיצוב תכניות הלימודים ושיטות ההוראה. המחאה נגד חוסר היעילות והמבנה המסורבל אשר אפיינו את



מערכת החינוך נשזרה במאבק מקיף יותר על עצמאותו של השלטון המקומי. המאמץ להשתחרר מחישוקי המרכז מגלם במידה רבה תביעה כפולה: לאוטונומיה של בתי-הספר ולחיוזוק מעמדן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך.<sup>168</sup>

היחלשותו של דגם 'כור ההיתוך' והתרופפות השליטה המרכזית השליכו גם על המקום שניתן להורים במערכת החינוך. מאז שנות השבעים גברה המודעות להשפעתם המזיקה של חוויית הניכור ושל הפער בין בית-הספר למשפחה. ההורים מצדם החלו לחפש דרכים להשפיע על חינוך ילדיהם. בשנת 1975 חיברה קבוצת מומחים הצעת תכנית שכותרתה 'החינוך בישראל בשנות השמונים'. ההצעה הוגשה לשר החינוך והתרבות. מחבריה ציירו תמונה עגומה לפיה מערכת החינוך תופסת את ההורה כיצור חסר אונים ונטול סמכות. למערכת החינוך קשר חד-צדדי עם ההורים, אשר מפקידים את ילדיהם בידיה ואינם משתתפים בחינוכם. המומחים קראו לשר החינוך לטפח זיקה בין האזרח למערכת החינוך ולפתוח לפני ההורים ערוצים להשפעה.<sup>169</sup>

בשנות השמונים התרחב מאוד הוויכוח הציבורי בשאלה מהי מידת ההשפעה הרצויה של גורמים שונים במערכת החינוך על המדיניות החינוכית בכלל ועל הכרעות קוריקולריות בפרט. בפעם הראשונה הביעו הורים את רצונם ליטול חלק בקבלת החלטות שעניינן תכניות הלימודים, וניצלו בפועל את זכותם לקבוע תכניות לימודים משלימות בחינוך היסודי. משרד החינוך תמך בהרחבת האוטונומיה של בתי-הספר, עודד יזמות חדשות בתחום תכניות הלימודים ואף סייע במימון.<sup>170</sup> נוכח מגמת הביזור ובתנאים של פתיחות גוברת, החלו לשגשג גישות חינוכיות שהיו קשובות לתביעותיהם של הורים והדגישו את יחסי הגומלין בין בית-הספר לקהילה. בתי-ספר ייחודיים התפתחו כמענה למשאלותיהן של קבוצות הורים. בדרך כלל הדגישו את לימודי האמנויות, המדעים או היהדות, בשל רצונם של ההורים לחזק את תחומי הדעת האלה ולהעניק להם משקל רב יותר במסגרת תכנית הלימודים. בתי-ספר קהילתיים שאפו לכונן יחסי שותפות בין בית-הספר לקהילה הסובבת ואפשרו להורים להיעשות גורם פעיל בחיי בית-הספר ואף להתערב בעיצוב תכנית הלימודים.<sup>171</sup> הדגמים החדשים האלה שיקפו פתיחות גוברת מצדה של מערכת החינוך ליזמות מקומיות של הורים וכן את ציפיותיהם של הורים לחינוך שיהלום את השקפת עולמם ויציע מענה לצרכים ייחודיים.





בהשראת הדגמים החדשים השתנו דרכי העבודה ודפוסי הקשר עם ציבור ההורים במערכת החינוך כולה. בעקבות קיצוץ ניכר במשאבים המופנים לחינוך, החלו בתי-ספר רבים בתכניות לימודים נוספות (תל"נ), במימון ההורים, הרשויות המקומיות וארגוני המגזר השלישי.<sup>172</sup> תכניות לימודים נוספות נפוצות היום ברובם המכריע של בתי-הספר. בהשוואה ל-38% מבת-הספר שהופעלו בהם תל"נ בשנת 1988, ב-1996 הגיע חלקם של בתי-הספר שפעלו בהם תל"נ ל-63%. תפוצתה של התופעה התרחבה מן המרכז אל הפריפריה, ובמידה מסוימת היא חודרת גם אל המגזר הערבי.<sup>173</sup>

בתכניות הללו מעורבים ההורים בקביעת תחומי הלימוד, העסקת המורים ועוד כהנה וכהנה הכרעות שלא היו שותפים להן בעבר. הכנסתן של תכניות לימודים נוספות העניקה אפוא תנופה ניכרת למעורבותם של הורים בחיי בית-הספר.<sup>174</sup> שותפותם של ההורים בתל"נ מלמדת כי הורים יכולים להשפיע עמוקות על המתרחש בבית-הספר, ובכלל זה על הכרעות קוריקולריות שהיו מחוץ להישג ידם בעבר.<sup>175</sup>

מלבד עמותות ההורים והרשויות המקומיות, קרן קרב היא הגורם הגדול ביותר המארגן תכניות לימודים נוספות בבתי-ספר ומשתתף במימון. מתוך תפיסה הרואה בבית-הספר חלק מן הקהילה, קרן קרב מתנה את מעורבותה בהשתתפותם של ההורים בבחירת התכנית המתאימה לבית-הספר (ההורים חברים בצוות היגוי בית-ספרי שמוקם לשם כך) ובמימון הפעילות.<sup>176</sup> מלבד זאת, רכזי קרן קרב בכל רחבי הארץ מסייעים לבתי-ספר ולרשויות מקומיות לקיים פעילויות שונות שתכליתן הידוק הקשר עם ההורים וטיפול מעורבותם בבית-הספר. אלה דוגמאות אחדות לפעילויות הורים במסגרת קרן קרב.<sup>177</sup>

- הקמת ועד הורים יישובי בעיר טבריה – עם כניסת קרן קרב לעיר טבריה, יזמה הקרן פורום הורים יישובי המורכב מנציגי ועדות ההיגוי של בתי-הספר השונים בעיר. ועד ההורים היישובי הצליח לקדם כמה בתי-ספר בעיר ולפעול לשיפור התנאים שם. זמן מה התנהל דיאלוג בין ועד ההורים לבין העירייה, אולם לבסוף התפרק ועד ההורים היישובי משום שלא זכה לתמיכה מצדם של ועדי ההורים הבית-ספריים.

- ועדת היגוי בבית-הספר 'נופים' בעפולה – מתוך תפיסת עולמה של המנהלת, הרואה בהורים שותפים מלאים בעשייה החינוכית בבית-הספר, הוקמה ועדת היגוי המפעילה תת-ועדות שעוסקות בעניינים שונים כגון



חוגים וטיולים ומארגנת במהלך שנת הלימודים אירועים משותפים להורים, תלמידים ומורים.

- קבוצות הנהגת הורים ותלמידים כיתתיות בבית-הספר 'עלי גבעה' בכפר גלעדי – הנהגת הורים וילדים פועלת בכל כיתה בבית-הספר, יוצרת מסגרת תומכת במעורבות הורים ומשרה אווירה של שיתוף. בבית-הספר מגוון פעילויות שהורים וילדים מוזמנים ליטול חלק בהן.

התארגנות וולונטרית של הורים לשם קידום נושאים שונים במערכת החינוך נעשית לרוב אד-הוק, סביב בעיה חריפה שמתעוררת. בדרך כלל התארגנות הורים קשורה בתנאים הפיזיים של מערכת החינוך (כלומר, מבנים, הסקה, הסעות, תשלומי הורים וכדומה), אם כי בשנים האחרונות רווחת גם פעולה קולקטיבית החותרת להשפיע על התהליך החינוכי עצמו. קבוצות הורים נדרשות לסוגיות של אינטגרציה, איכות ההוראה ותכניות הלימודים.<sup>178</sup> נציגות הורים פועלת ברמה הארצית, במישור המקומי וברמת בית-הספר. לרוב ההורים הפעילות המשמעותית היא זו הנעשית בבית-הספר, ואילו הפעילות במישור המקומי או הארצי נתפסת כפוליטית בעיקרה ואינה מייצגת נאמנה את הציבור הרחב. בארגון ההורים בארץ חברים הורים בלבד, שלא כמו בארצות-הברית, שם הארגון משותף להורים ולמורים. יש בכך כדי לאפשר להורים להגדיר את שאיפותיהם הייחודיות ולחתור למימושן. עם זה, ארגון ההורים משרת תכליות סותרות בעליל. מחד גיסא מוטל עליו להעניק סיוע ותמיכה לבית-הספר, ומאידך גיסא הוא נדרש לייצג את האינטרסים של ציבור ההורים מול בית-הספר.<sup>179</sup>

ההיענות בשלטון המקומי לתביעותיהם של ההורים גוברת, בין היתר מתוך מודעות לכוחם האלקטורלי. משרד החינוך תומך אף הוא בהידוק הקשר שבין בית-הספר למשפחה ומתקצב יוזמות שונות של מעורבות הורים. בשנת 1996 הופץ חוזר מנכ"ל אשר התווה דרכי התקשרות בין בית-הספר לבית ההורים. במסמך הומלץ לקיים תהליך מובנה של גיבוש אמנה בית-ספרית, שתבטא ערכים ושאיופות של בית-הספר ושל ציבור ההורים גם יחד.<sup>180</sup>

כיום יש אם כן להורים דריסת רגל בבית-הספר, והם משפיעים על התהליך החינוכי בהקשריו השונים: תכניות לימודים, חלוקת משאבים, איוש צוות בית-הספר ובחירת מורים, קביעת מדיניות וכיוצא באלה. עם זה, יש פער בין רצונם של הורים להשפיע ועמדתם העקרונית המצדדת במעורבות, לבין שיעורים נמוכים של מעורבות בחיי בית-הספר בפועל. סקר שנערך בקרב 33



בתי-ספר יסודיים שתכניות לימודים נוספות (תל"ג) פועלות בהם במינונים שונים, מלמד כי ברמה ההצהרתית מייחסים ההורים חשיבות רבה למעורבות בבית-הספר, אולם הלכה למעשה ההורים אינם מעורבים ביותר.<sup>181</sup>

### טבלה מס' 1:

#### מידת החשיבות של מעורבות הורים לפי הזרמים<sup>182</sup>

סה"כ	ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי	
60	76	58	58	חשוב מאוד
36	20	39	38	חשוב
4	4	3	4	לא כל-כך חשוב
-	-	-	-	לא חשוב כלל
100%	100%	100%	100%	סה"כ

### טבלה מס' 2:

#### פעילות בבית-הספר, הלכה למעשה, לפי זרמים<sup>183</sup>

ביחד	ערבי	ממלכתי-דתי	ממלכתי	
66	35	65	71	מספר שעות בשנה
26	38	24	25	מספר שעות בחודש
3	8	7	2	מספר שעות בשבוע
4	19	3	2	יותר משעה ביום
100%	100%	100%	100%	סה"כ

מתוך הסוגיות הניצבות כיום בלב הוויכוח על אודות מדיניות החינוך בישראל, שתיים נוגעות במישורן למעורבותם של ההורים: ביטול אזורי הרישום ובחירת בית-הספר על-ידי ההורים, ומעורבות הורים בפיתוח תכניות הלימודים.

ככלל, מנהלי בתי-ספר ומורים תומכים בביזור תהליכי קבלת ההחלטות במערכת החינוך. הם מעוניינים לצמצם את השפעתו של משרד החינוך מחד גיסא, ולהרחיב את השפעתם של הורים ותלמידים בהכרעות קוריקולריות מאידך גיסא.<sup>184</sup> סקרי עמדות מגלים כי הורי תלמידים בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים מצדדים במעורבות הורים בפיתוח תכניות לימודים יותר מהוריהם של תלמידי החטיבה העליונה.<sup>185</sup> נתון זה עולה בקנה אחד עם נטייתם של הורים לגלות מעורבות עמוקה יותר בחינוך היסודי של ילדיהם, דפוס אשר מתגלה בעקביות במדינות שונות.

האפשרות הניתנת להורים לבחור את בית-הספר שילדיהם ילמדו בו מטילה עליהם אחריות רבה יותר לחינוכם, ומכאן גם מעודדת שותפות ומעורבות בתהליך החינוכי. מן המחקר עולה כי הורים אשר בחרו לשלוח את ילדיהם לבית-ספר הנושא צביון ערכי-אידיאולוגי מובהק (מסורתי-תל"י או ברוח ערכי תנועת העבודה) גילו מעורבותם אינטנסיבית בחיי בית-הספר והזדהות עמו.<sup>186</sup> אך כאמור, זכותם של הורים לבחור את בית-הספר שילדיהם ילמדו בו היא סוגיה שנויה במחלוקת, והדיון בה מעיד על תמורה בתפיסת זכויותיהם של הורים ומעמדם אל מול מערכת החינוך.

יש הרואים בחופש הבחירה חלק מזכויותיו של האזרח במדינה דמוקרטית ומתנגדים למדיניות אזורי הרישום הנהוגה כיום. טיעונים בזכות אפשרות ההורים לבחור שואבים משני מקורות שונים. יש המבססים את רעיון הבחירה על היגיון כלכלי ומציירים אנלוגיה בין בחירת מוסד חינוכי על-ידי ההורים לבין רכישת מוצר. הללו מצדדים באימוץ עקרונות של כלכלת שוק, כמפתח ליעילות ולשיפור מערכת החינוך. לחלופין, נימוקים בזכות מתן אפשרות להורים לבחור נסמכים גם על השקפות ליברליות או רב-תרבותיות, המדגישות את זכותם של יחידים או של קהילות להגדיר את ייחודם ולעצב כרצונם את חינוך ילדיהם. בניגוד אליהם, אחרים טוענים כי פתיחת אזורי הרישום תפגע באינטגרציה ובשוויון, ובטווח הארוך תכרסם בסולידריות החברתית. יש חשש כי האפשרות של ההורים לבחור תהיה מכשיר בשירותן של שכבות מבוססות, ובחשבון אחרון תעמיק את הפערים בחברה.<sup>187</sup>

המחקר מלמד כי הורים מחייבים בדרך כלל את ביטול אזורי הרישום ומצדדים במתן בחירה חופשית להורים. כמו כן, הם מבטאים העדפה לבתי-ספר בעלי אוכלוסייה הומוגנית.<sup>188</sup> ראוי לציין כי המחלוקת על אודות אפשרות



בחירה להורים איננה מנותקת מדיונים דומים בארצות-הברית, בבריטניה, בצרפת ובמדינות נוספות.

## הערכה

להערכתנו, הנטייה הגוברת לשתף הורים בתכנון החינוך נובעת מתמורה כפולה – בתפיסת האזרחות, תפקידיו של האזרח ומעמדו אל מול גופי ממשל, ובארגון מערכת החינוך. קריאות חוזרות ונשנות לרפורמה במערכת החינוך מגלמות שינויים שחלו בהבניית האזרחות ובעיצוב דפוסי הקשר שבין האזרח לשלטון. משתקפת בהן נטייה להיענות לתביעותיהם של אזרחים, אך גם הציפייה כי הורים ישאו באחריות לחינוך ילדיהם ויתמכו במערכת החינוך שזקוקה למשאבים נוספים כדי להתמודד עם האתגרים המורכבים שניצבים לפניה בחברות פוסט-תעשייתיות.

בהשוואה לתחומי מדיניות אחרים שערוצים לשיתוף אזרחים מתהווים בהם בשנים האחרונות, מעורבות הורים ברמות השונות של מערכת החינוך מתקיימת זה זמן רב ומתאפיינת במידה ניכרת של מיסוד. ועדי הורים וארגוני הורים פועלים בזירת החינוך ונתפסים כסוכנים לגיטימיים בעיני אנשי חינוך וקובעי מדיניות. עם זה, יש פער של ממש בין הנכונות העקרונית לשתף הורים לבין ההשפעה המוגבלת שמסורה להם ותפקידם המצומצם בכל הקשור בעיצוב מדיניות החינוך ובהכרעות בעניין תכנית הלימודים. ראשית, היענות לתביעות ההורים ברמת בית-הספר אינה מבטיחה כלל ועיקר השפעה ברמות הגבוהות יותר. שנית, מעורבות ההורים בחיי בית-הספר מוגבלת בדרך כלל להיבטים העולים בקנה אחד עם צרכיה של מערכת החינוך. לעתים האינטראקציה בין ההורים לבית-הספר אף מוגדרת במונחים של סוציאליזציה והכשרה לתפקידי הורות. תכליתו של הקשר הוא להקנות להורים מיומנויות שחסרות להם, ללמד אותם כיצד לסייע בחינוך ילדיהם ולהפוך אותם לזרוע המשעתקת את ערכי בית-הספר אל בית המשפחה. דימוי זה של 'שותפות' הורים מאפיין את יחסה של מערכת החינוך לקבוצות מהגרים ולשכבות חלשות, קרי לקבוצות שבלאו הכי אין להן השפעה רבה על קביעת מדיניות או על עיצוב סביבת מגוריהן. בהקשר זה מעניין להצביע על הגבול הדק המבחין בין 'שיתוף' אשר מטיל על קבוצות שבשולי החברה



את מערכת הערכים ההגמונית, לבין שיתוף המבקש להעצים את האזרחים והקהילה ונזהר מלנקוט עמדה פטרונית.

העתקת סמכויות למישור המקומי, ועוד יותר מכך, מתן אוטונומיה לבתי-הספר, מעודדים השתתפות הורים ומאפשרים לקולם להישמע. בתי-ספר אוטונומיים זקוקים להשתתפות ההורים. היא נחשבת בעיניהם משאב חשוב, ומתוך כך הם גם מעניקים להורים מידה גוברת של השפעה על עיצוב חיי בית-הספר. אף-על-פי-כן, ספק אם ההורים נתפסים כשותפים שווי מעמד. בדנמרק ובארצות נוספות מורים מקדמים בברכה מעורבות מצד הורים שתכליתה תמיכה בבית-הספר וסיוע לתהליכי הלמידה. ואולם ניסיונות מצד הורים למתוח ביקורת על היבטים שונים של חיי בית-הספר נחשבים לגיטימיים פחות, ולעתים נתפסים כפלישה לא רצויה אל תחום סמכותם של אנשי המקצוע – מורים ומנהלים.<sup>189</sup>

ביזור השליטה במערכת החינוך מחד גיסא, ומעורבותם הגוברת של ההורים מאידך גיסא, חוללו תמורה של ממש במהותם של בתי-הספר כמערכות חברתיות, משום שהפכו את בתי-הספר לפתוחים וקשובים יותר לסביבתם הקרובה.<sup>190</sup> יצירת אפיקים לשיתוף הורים בהכרעות חינוכיות מעצבת לכאורה מערכת דמוקרטית יותר, המחויבת למידה גבוהה של נגישות ושל פלורליזם. עם זה, יש בה כדי לחדד שאלות הנוגעות לשוויון ולצדק חברתי. מערכת החינוך נתפסה בעבר כבעלת תפקיד בהשראת סולידריות וביצירת שוויון הזדמנויות. נסיגתה של המדינה מן השליטה במערכת החינוך עשויה להיות כרוכה בהדגשת הפערים החברתיים.<sup>191</sup>

הרחבת אפשרויות הבחירה של ההורים והופעתם של בתי-ספר ייחודיים מציינים מעבר מאוריינטציה של 'רווחה קולקטיבית', אשר מעניקה קדימות לאינטרס הציבורי ולטובת הכלל, לאוריינטציה של 'צרכנות אינדיבידואלית', שרואה לנגד עיניה את זכויותיהם של פרטים.<sup>192</sup> יש הסבורים כי התמורה משרתת את השכבות המבוססות בחברה ומגבירה את הניכור שמאפיין קבוצות חלשות במגען עם מערכת החינוך. הם מצביעים על כך שהורים בעלי משאבים ומיומנויות יוזמים תכניות לימודים נוספות ויכולים לתמוך בבית-הספר בדרכים שונות ולהבטיח כי ילדיהם ייהנו מן החינוך הטוב ביותר. דומה כי אותן קבוצות בעלות אמצעים יודעות כיצד להפיק את המיטב מן הפתיחות הגוברת שמאפיינת את מערכת החינוך.



מידת ביזור גבוהה במערכת החינוך, עד כדי אבדן אמות מידה אוניברסליות, והיענות לצרכים מגוונים ולתביעות של קבוצות הורים, עלולים לכרסם במכנים המשותפים ולאיים על הלכידות החברתית. האתגר שניצב לפתחה של המדינה הוא כיצד להבטיח פלורליזם ולהעניק לקבוצות שונות את החירות לבטא את ערכיהן ותפיסת עולמן במערכת החינוך, לצד יצירה של תשתית אזרחית משותפת והגנה מפני השפעתם המפרקת של פערים סוציו-אקונומיים.







## מיזמי שיתוף דליברטיביים

בעשורים האחרונים נוצרת תפיסה נורמטיבית חדשה של דמוקרטיה המזוהה עם הגותו של יורגן הברמס – **הדמוקרטיה הדליברטיבית**. תפיסה זו מקפלת בתוכה מושג חדש של השתתפות פוליטית ויש בה כדי לקדם אפיקים חדשים של מעורבות אזרחית. הגישה הדליברטיבית מפנה את תשומת הלב למקומם של אזרחים בשיח הציבורי, ולמידה שבה מצליחות קבוצות שונות להשמיע את קולן בשעת דיון בסוגיות שנויות במחלוקת.

דגם הדמוקרטיה הדליברטיבית מצדד בדמוקרטיה מתוך שיח בין שונים. ביסודו עומדת ההנחה שלפיה, העדפותיהם של אזרחים נוטות להיות סותרות ומתנגשות, וכי המוסדות הדמוקרטיים צריכים לפעול על מנת להגיע לפתרון המחלוקות הללו. לפיכך, הדגם משלב תפיסות נורמטיביות עם היבטים נוהליים. מהותו של התהליך הדליברטיבי היא בהיותו הליך הוגן, חופשי ופתוח של הידברות בין פרטים בעלי זכויות שוות. לפי הדגם הדליברטיבי, הכרעה פוליטית הנגזרת מתוך דיון במטרות וביעדים שמשותפים בו סוכנים חופשיים, שווים ורציונליים היא הכרעה הרוכשת לגיטימיות.<sup>193</sup> הדגם הדליברטיבי מדגיש גם את ההשפעה שנודעת לעצם ההשתתפות בשיח הפוליטי על גיבוש עמדות ועל ארטיקולציה של אינטרסים. הדמוקרטיה הדליברטיבית מחייבת השתתפות רחבה של אזרחים בזירה הפוליטית ובתהליכי קבלת החלטות, ולפיכך היא תובעת כי ייפתחו ערוצים מגוונים של דיון ושיח כדי שהקולות השונים יוכלו להישמע. הפרויקטים המוצגים בהמשך הם ביטוי לניסיון לקיים תהליך דליברטיבי בשיתוף האזרחים.

ויקס מציין כמה תנאים שדרושים על מנת להגדיר תהליך קבלת החלטות כתהליך של דמוקרטיה דליברטיבית.<sup>194</sup> אחד הנושאים שיש לתת עליהם את הדעת בכינון הליך דליברטיבי הוא סוגיית ההשתתפות. זו עשויה להיות רחבה או ייצוגית. לכל אחת מצורות ההשתתפות יתרונות וחסרונות. גוף ייצוגי מצומצם לא ייצור את השינוי הדרוש בתרבות הדמוקרטיה, ומנגד, השתתפות רחבה כשלעצמה אינה ערובה לייצוגיות. בהיעדר ייצוגיות, קווי המדיניות שיוצעו עלולים שלא לעלות בקנה אחד עם העדפות האזרחים.

יסוד מרכזי שהתהליך הדליברטיבי מושתת עליו הוא רכישת ידע. זהו מרכיב

חיוני לשם דיון מושכל בסוגיות שעל הפרק. המשתתפים נדרשים ללמוד ולחקור את נושאי המדיניות הנדונים ולשקול את ההשלכות שיש לקווי פתרון שונים של בעיה. בדמוקרטיה דליברטיבית 'דעת הקהל' אין פירושה עמדה שטחית ולא יציבה המשתנה בלא הרף, אלא דעת קהל מיועדת, מבוססת ויציבה.<sup>195</sup> עם זה, ההנחה הטמונה בבסיס התהליך הדליברטיבי היא שאפשר לרכוש ידע, ולפיכך המומחים משמשים כיועצים גרידא, ואין להם עדיפות בהכרעות עצמן. חשוב לחשוף את האזרחים לידע מקצועי כדי להבטיח השתתפות איכותית, אולם הידע אינו תנאי להשתתפות אלא תוצאה של תהליך השיתוף.<sup>196</sup>

דגמים שונים של פרויקטים דליברטיביים מייחסים חשיבות רבה למעורבות של אזרחים שהבעיות נוגעות להם, ומצמצמים את תפקידם של פוליטיקאים ומומחים לכדי יעוץ והצגת מצע לדיון. אף כי היזמה לפרויקטים של שיתוף באה 'מלמעלה', השתתפות 'מלמטה' עדיין דרושה. על-פי-רוב, הדיון מתאפיין באוריינטציה פרקטית ומתמקד בבעיה ספציפית או חותר להפקת תוצר מוגדר מראש. התהליך הדליברטיבי אינו מניח את קיומן של עמדות א-פריוריות של המשתתפים בדיון. האזרחים המשתתפים מעצבים את עמדותיהם במסגרת התהליך הדליברטיבי. בכך הדיון הדליברטיבי מובחן מתהליכי קבלת החלטות מקובלים בדמוקרטיה כמו אגרציה של אינטרסים (ביטויה השכיח הוא הצבעה) וכן מאסטרטגיה של משא ומתן. שתי האסטרטגיות הללו מניחות קיומן של עמדות שונות בקרב הציבור, והן מנסות להכריע ביניהן או לשכנע את הציבור לקבל עמדה אחרת.<sup>197</sup>

בהמשך נביא מודלים שונים של שיתוף ודליברציה של אזרחים בעולם ובארץ, ובהם ועידות אזרחים (המכונות גם Consensus conferences), סקרים דליברטיביים (Deliberative polls) ודיונים עירוניים (Urban debates).

## סקרים דליברטיביים (Deliberative polls)

הנחת היסוד שהתמחותם של סקרים דליברטיביים מושתתת עליה היא שלתהליך הדליברציה ורכישת הידע יש השפעה על העדפות האזרח בנוגע למדיניות. היזמה לערוך סקרים דליברטיביים נולדה כמענה לבעיית היעדר המידע בידי האזרחים והקושי להעריך את עמדות הציבור על-ידי השיטות



הקיימות (סקרים והצבעה בבחירות ובמשאלים). במסגרת הסקרים הדליברטיביים מספקים למשתתפים מידע על אודות מדיניות ציבורית וכמו כן נותנים להם הזדמנות לדון במידע עם אנשים בעלי מגוון דעות. המשתנה הנמדד הוא השינוי בעמדות לפני תהליך היידוע והדליברציה ואחריו.<sup>198</sup>

הסקר הדליברטיבי ראשיתו בעריכת ראיונות בקרב מדגם אקראי מייצג של האוכלוסייה (כאלף מרואיינים). בעקבות הראיונות המשתתפים מוזמנים למפגש שנערכים בו דיונים פנים אל פנים ונשלח אליהם חומר רקע מאוזן בעניין הנידון. במסגרת המפגש יש דיונים בקבוצות קטנות ומליאה בהשתתפות מומחים. המשתתפים מעלים שאלות לפני המומחים. לאחר מכן הם ממלאים אותו שאלון שמילאו בראיון המקדמי. באופן כזה אפשר למדוד את השינוי שחל בעמדות עקב החשיפה למידע ולדיון עם אנשים בעלי דעות שונות. תוצאות הראיונות 'לפני' דומות לתוצאות שהיו מתקבלות לו נערכו סקר רגיל או הצבעה בקרב הציבור, ואילו התוצאות 'אחרי' משקפות את דמותה של דעת הקהל לו היה הציבור נחשף לעמדות מגוונות של אזרחים אחרים ולעמדות מומחים והייתה לו הזדמנות לנהל דיון וללבן את הנושא.<sup>199</sup>

פישקין ואחרים מונים את היתרונות הטמונים בסקרים דליברטיביים בהשוואה לצורות אחרות של הערכת עמדות הציבור ודליברציה. אחד היתרונות החשובים הוא מדגם גדול ומספר רב של משתתפים (מאות משתתפים) בתהליך, בניגוד לוועידות אזרחים או לחבר מושבעים אזרחי שיוצגו להלן. באלה הבחירה אינה בהכרח אקראית (המשתתפים בוועידת אזרחים הם self-selected) ומספר המשתתפים מצומצם מכדי להיות מייצג.

מטרות הסקרים הדליברטיביים שונות מאלה של ועידות אזרחים ושל חבר מושבעים אזרחי. באחרונים שואפים להגיע להחלטה קולקטיבית קונסנזואלית בקרב המשתתפים. ואולם, קונסנזוס מסוה את הבדלי הדעות ואת מגוון הדעות שצצים בדיונים על אודות מדיניות. מטרת הסקרים הדליברטיביים אינה להגיע לקונסנזוס אלא לעשות כל משתתף לבעל ידע רב יותר ולתת לו הזדמנות לבחון את עמדותיו לאור המידע החדש ומגוון הדעות שנחשף אליהם בדיון. המטרה אינה להגיע ל'פסק-דין' אחיד אלא להעריך את עמדות הציבור ואת השינוי שחל בהן בעקבות התהליך. הסקרים הדליברטיביים מלמדים מהי מגמת השינוי, מי נוטה לשנות את דעתו, באיזה אופן ובאיזו מידה.<sup>200</sup>



הסקר הדליברטיבי הראשון נערך בבריטניה בשנת 1994. מתוך 16 סקרים דליברטיביים שנערכו ברמה הלאומית, חמישה נערכו בבריטניה. דיוני הסקרים הדליברטיביים שודרו בטלוויזיה, והיה בכך כדי להגביר את השפעתם ולהרחיב את מעגל רכישת המידע והדליברציה לכלל הצופים. הסקרים עסקו במגוון נושאים: התמודדות עם פשע (1994), עתיד בריטניה באירופה (1995), המונרכיה (1996) ועניינים כלכליים. בארצות-הברית נערכו סקרים דליברטיביים הן ברמה הלאומית הן ברמה האזורית והמקומית בעניינים כמו מדיניות החשמל. באוסטרליה נערך ב-1999 סקר דליברטיבי בסוגיה שאחר כך נערך משאל-עם בעניינה – שאלת הזיקה של אוסטרליה למונרכיה הבריטית.<sup>201</sup>

בכל הסקרים הדליברטיביים שנערכו נמצאו שינויי עמדות מובהקים בקרב המשתתפים, למשל בסקר דליברטיבי שנערך בארצות-הברית בעניין סיוע חוץ (foreign aid). בראיונות הראשוניים רוב המשתתפים רצו לבטל את סיוע החוץ. הם גם חשבו שסיוע החוץ הוא נתח נכבד מהתקציב הפדרלי, ואילו למעשה פחות מאחוז מהתקציב מוקדש לסיוע החוץ. במהלך הדליברציה ובמסגרת המידע שנחשפו אליו למדו המשתתפים את העניין. בסקרים שנערכו לאחר מכן נמצא ששיעור הסבורים שההוצאה לסיוע החוץ מתאימה בהיקפה עלה מ-26% ל-41%.<sup>202</sup>

ככלל, המתודה של סקרים דליברטיביים יעילה בעיקר בעניינים שלציבור יש בהם מידע מועט (שיעור סיוע החוץ של ארה"ב) או בסוגיות שיש עמדות מתחרות בעניינן (איכות סביבה מול אנרגיה).

פישקין רואה בסקרים הדליברטיביים צעד משלים לדמוקרטיה הייצוגית ולא תחליף לה. בעיניו, ממשל דמוקרטי צריך לשקף את העדפות הציבור לו ניתנה לו הזדמנות להעמיק את הידע בעניין ולדון בו. לטענתו, אם נבחר הציבור רוצים להתחשב באמת בעמדות הציבור, עליהם להיות חשדנים במה שקשור בתוצאות סקרים רגילים. סקרים דליברטיביים הם דוגמה לאופן שבו אפשר לקדם חינוך אזרחי על-ידי מתודות מחקריות של מדעי החברה.<sup>203</sup>



## דיונים עירוניים (Urban debates)

אחת השיטות האינטראקטיביות הפועלות במישור המקומי היא 'דיונים עירוניים' או 'דיאלוגים קהילתיים'. הדיונים הללו נערכים ביוזמת הממשל המקומי. הם כוללים סדרה של מפגשים פומביים, סדנאות ודיונים באינטרנט, שהאזרחים מוזמנים להשתתף בהם. העניינים הנידונים קשורים בדרך כלל בעתיד המקומי: עתידם של אזורי המסחר, של השטחים הירוקים או עניינים הקשורים בשכונות ספציפיות, בחינוך, באוכלוסיות נזקקות בעיר וכיוצא באלה.<sup>204</sup> לעתים, כאשר השלטון המקומי נדרש לקבל החלטות קשות ולא פופולריות כמו מיסוי וקיצוצים בשירותים לצורך איזון התקציב, הא יוזם דיאלוגים קהילתיים. שיתוף האזרחים בתהליכי קבלת החלטות בנושאים האלה הוא אחת הדרכים להבטיח לגיטימציה למדיניות שתתקבל לבסוף.<sup>205</sup>

הדיונים העירוניים אינם התנסות בדמוקרטיה ישירה, משום שהסמכות להכריע נותרת בידיהם של הפוליטיקאים הנבחרים. היעדר מחויבות פורמלית מצדו של השלטון להתחשב בתוצאות הדיון פותחת פתח להתעלמות מעמדת הציבור כפי שגובשה בהליך הדליברטיבי. לכך עלולה להיות השפעה הרסנית על אמון הציבור בנבחרים. כזכור, אחת התכליות החשובות של הפרויקטים האלה היא להקטין את הפער והניכור בין הנבחרים והאזרחים. התעלמות מהמלצות האזרחים עלולה להחליש את האמון בפוליטיקאים ולערער את בסיס הלגיטימציה למדיניות השלטון.<sup>206</sup>

מחקרים מראים שעמדת הציבור הרחב בעניין ההכרעות, המתקבלת בפורומים האלה, היא עמדה אמביוולנטית. הציבור מעריך את ההיבט האינטראקטיבי של עיצוב המדיניות אבל מגלה ספקנות בעניין התוצאות הפרקטיות והסיכוי שיהיה יחס רציני לתרומתו מצד הרשויות.<sup>207</sup>

ויקס מתאר מקרה מבחן אשר מדגים את המתח שעשוי להתגלע בין התוצאות המתקבלות בעקבות הליך דליברטיבי בקרב האזרחים ובין המדיניות שהמוסדות הנבחרים נוקטים. הוא מתאר דיאלוג קהילתי שהתנהל סביב סוגיית התקציב העירוני ביוגין (Eugene), במדינת אורגון. הדיאלוג כלל סקרים בקרב האוכלוסייה לבירור העדפותיה בעניין שירותים מוניציפליים, חלוקת שאלונים לבירור עמדות ואלטרנטיבות עדיפות וסדנאות קהילתיות שהאזרחים ניסו לייצר בהן תקציב מאוזן על-ידי דיונים פנים אל פנים. לאחר שעובדו התוצאות הסופיות של הדיאלוג הקהילתי על כל שלביו, התכנסה



מועצת העיר לדיונים אינטנסיביים להכנת התקציב. בדיוניה החליטה העירייה להטיל מס עירוני על מנת לממן שירותים נוספים. החלטה זו עמדה בניגוד לרוח ההמלצות של הדיון הציבורי ואי לכך עוררה מחאה ציבורית רחבה. המועצה נאלצה להפוך את החלטתה ועיצבה תקציב שהלם את המלצות הדיאלוג הקהילתי.<sup>208</sup> דוגמה זו מלמדת כי הדיאלוג הציבורי נערך במסגרת של דמוקרטיה ייצוגית, כלומר, הסמכות להכריע עדיין נשארת בידי הנבחרים; ואלה עשויים להתעלם מההמלצות. ואולם, דוגמה זו גם מצביעה על כוחו של הדיון הציבורי לעצב דעת קהל מיודעת ומשפיעה אשר עשויה, באופן לא פורמלי, לחייב את הנבחרים לפעול לאור המלצות הפורום הציבורי.

מכאן שיש למצוא דרכים לעשות את תוצאות התהליכים האינטראקטיביים לאפקטיביות. אחת הדרכים האפשריות היא לשתף את הפוליטיקאים בדיונים הציבוריים, אולם יש חשש שהפוליטיקאים ישליטו אינטרסים מפלגתיים על הדיון. ערוץ אפקטיבי יותר הוא למצוא פרוצדורות שיבטיחו שותפות בתהליך קבלת ההחלטות, כגון השתתפות של אזרחים בהצבעות על המדיניות או העמדת עניין המדיניות למשאל. שימוש במשאל מקנה לציבור הרחב הזדמנות להביע את דעתו על תוצאות הדיון הציבורי. פרוצדורה המערבת קבלת החלטות עם עריכת משאל תבטיח תוצאות פרקטיות לדיונים ותמנע את האפשרות שהשלטון יתעלם מהדיון הציבורי.<sup>209</sup>

## ועידות אזרחים (Consensus conferences)\*

הפרויקט המכונה 'ועידת אזרחים' הוא מוסד שעקרונות הדמוקרטיה הדליברטיבית משתקפים בו.<sup>210</sup> ועידות האזרחים מספקות במה לחקירה ציבורית, לדיון ולהמלצות מן הציבור בסוגיות חברתיות שונות. תכליתן "לבנות גשר בין אזרחים מן השורה, מומחים מקצועיים ופוליטיקאים ולסייע בקבלת החלטות בסוגיה מסוימת ובה בעת לתרום ליצירה של דיון ציבורי פתוח ודמוקרטי בנושאים העומדים על סדר היום הציבורי".<sup>211</sup> ייחודן של ועידות האזרחים הוא בהעמדת השתתפות האזרח במוקד התהליך ובהדגשת תשומתו למערכת השיקולים של מקבלי ההחלטות.<sup>212</sup>

הנחת היסוד בבסיס ועידת האזרחים היא שביכולתם של אזרחים מן השורה לגבש עמדה מנומקת ומושכלת בסוגיה מסוימת, בתנאי שייחשפו למידע

\* תודה ליוליה רבינוביץ' על הסיוע בכתיבת חלק זה.



הרלוונטי בנושא. במובן זה, ועידות האזרחים הן מימוש עקרונות היסוד של הדמוקרטיה בזעיר אנפין. ועידת האזרחים אמורה לשקף את ההכרעות שהיו מתקבלות בדיון ציבורי רחב לו היה מתקיים.<sup>213</sup>

ועידת האזרחים הראשונה נערכה ביזמת הוועדה הדנית לטכנולוגיה (Danish Board of Technology) בשנת 1987 והוקדשה לשילובה של טכנולוגיית פיתוח גנטי בתעשייה וחקלאות. במהלך שנות התשעים וראשית המאה הנוכחית נערכו ברבות מהדמוקרטיית המערביות ועידות אזרחים (ראו רשימה בנספח, עמ' 87). הרבה מהוועידות עסקו בסוגיות של מדע וטכנולוגיות עתידיות (68%), כמה מהן בסוגיות אקולוגיות (21%) ורק מיעוטן בשאלות של מדיניות לאומית בתחומים כלליים כמו תחבורה וחשמל. אחת מ-47 הוועידות שנערכו בעולם הוקדשה לעניין כלכלי-חברתי (אבטלה), וזו נערכה בישראל (ראו הנספח).

## המודל הדני

ועידות האזרחים במדינות השונות מאורגנות על יסוד המודל הדני.<sup>214</sup> לפי מודל זה ראשיתה של ועידת האזרחים בגוף ממשלתי, אקדמי או וולונטרי שנוטל את האחריות לניהול הוועידה. בדרך כלל מכוננים ועדה מארגנת, והיא אמונה על הצד הניהולי. הגוף שמקבל עליו את האחריות לקיום ועידת האזרחים הוא גם זה אשר אחראי לבחירת המשתתפים בפאנל (אזרחים, מומחים, פקידי ציבור וכו'), למתן סיוע בהכנת חומר הסברה ולניהול הדיון עצמו.

עשרה עד ששה עשר אזרחים שנבחרו מקרב ציבור של פונים נוטלים חלק ברוב ועידות האזרחים. הפורום המצומצם מאפשר דיון מעמיק בסוגיה וכן יצירת אמון ואינטימיות בין המשתתפים. אמון זה הכרחי לשם ביסוס לגיטימציה להכרעות המתקבלות.<sup>215</sup> לעומת זאת יש קושי בממד הייצוגי, שכן האזרחים מתמנים מרצונם או על-ידי סינון של הוועדה המארגנת, וקשה להבטיח ייצוג מהימן של החברה. האזרחים אינם נדרשים לידע מקצועי ואינם בעלי זיקה ספציפית לסוגיה שעומדת במוקד דיוני הוועידה. פאנל מומחים מופיע במהלך הוועידה לפני האזרחים ומספק מידע מקצועי רלוונטי לסוגיה הנידונה. מסמך מסכם ובו המלצות למדיניות מגובש בסיומה של ועידת האזרחים, והוא מוצג לפני הפוליטיקאים והציבור ובאמצעי התקשורת.



ועידת האזרחים שנערכה במרס 1999 בדנמרק הוקדשה לדיון בהיבטים שונים של ייצור מזון העובר תהליכים של הנדסה גנטית.<sup>216</sup> בוועידה השתתפו 14 אזרחים ולצדם שורה של מומחים מתעשיית הביו-טכנולוגיה, נציגים של סוכנויות ממשלתיות ונציגי ארגונים וולונטריים כמו Greenpeace. מגוון המומחים והגופים המשתתפים בוועידה, בעלי עמדות מנוגדות בסוגיה הנידונה, משקף במידה רבה את תכליתה של ועידת האזרחים: ניסיון להגיע להחלטה משותפת ולקונסנזוס דווקא מתוך הכרה בקיומן של עמדות סותרות בעניין הנידון.<sup>217</sup>

בדוח המסכם של הוועידה התייחס פאנל האזרחים הן להיבטים של המדיניות הרצויה בתחום המזון שעבר הנדסה גנטית הן להיבטים ציבוריים-דמוקרטיים הנובעים מסוגיה זו. במישור המדיניות לא דחו על הסף נציגי הפאנל את ייצור המזון שעבר הנדסה גנטית, אבל קראו להגביר את הפיקוח על ההנדסה הגנטית ודרשו גיבוש מדיניות בעניין סימון מזון העובר הליכים של הנדסה גנטית כדי להגן על הצרכנים. במישור הציבורי-דמוקרטי קרא דוח הוועידה לחזק את מגמת השיתוף של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות בסוגיות הטכנולוגיה העתידיות.

הנחת היסוד של ועידת האזרחים היא שדווקא היעדר הידע המוקדם של האזרחים בנושא ובואם לדיון מתוך מצב של 'טבולה רסה' הם שמאפשרים להם לבש עמדה מושכלת ומנומקת, נוכח הידע שהם נחשפים אליו מצד המומחים. יתרה מזו, נושאים טכנולוגיים דוגמת סוגיית ההנדסה הגנטית שוועידת האזרחים הדנית עסקה בהם הם סוגיות שנויות במחלוקת גם בקרב מומחים, נציגי ארגונים שונים ודרג מקבלי החלטות. לאור זאת, בחינת העניין דרך עיניהם של אזרחים מן השורה עשויה להוליד מסקנות מנומקות והמלצות למדיניות שטובת הציבור עומדת לנגד עיניהן ולא אינטרסים אחרים.

ועידת האזרחים עולה בקנה אחד עם האמונה העומדת ביסוד שיטת המושבעים מקרב האזרחים בבתי המשפט. גם שם ההנחה היא כי אזרח מן השורה יכול להכריע בסוגיה משפטית סבוכה בהתבסס על העובדות המוצגות לפניו. מודל נוסף הנשען על הנחה זו הוא 'חבר המושבעים האזרחי' (Citizens' Jury). מרכז ג'פרסון יזם הקמת 'חבר מושבעים אזרחי' לדון ברפורמה במערכת הבריאות בארצות-הברית כדי "לתת לאזרחים הזדמנות למלא תפקיד רפלקטיבי וקונסטרוקטיבי בסיוע לנשיא ולקונגרס להתמודד עם





הכרעות לאומיות לגבי מדיניות לטווח ארוך".<sup>218</sup> פרויקט זה, עיקרו בחינה מעמיקה של סוגיית מדיניות סבוכה על-ידי אזרחים מן השורה הנבחרים באקראי מתוך מדגם מייצג של האוכלוסייה. בדומה לחבר מושבעים, המשתתפים מייצגים סוכנים רציונליים שאינם מומחים בסוגיה אך הם בעלי יכולת שיפוט ושיקול דעת. לפיכך יש ביכולתם לגבש עמדות והמלצות לנוכח עובדות וידע שהוצגו לפנייהם ומתוך קיומו של דיון דליברטיבי בסוגיה. משום שהמשתתפים נבחרים מתוך מדגם מייצג של האוכלוסייה, המלצותיהם עשויות להיחשב ביטוי נאמן להשקפות ולהלכי רוח המקובלים בציבור.

## ועידות אזרחים בישראל

פרויקט **ועידת אזרחים** במרכז צפורי הוא התנסות בפרקטיקה של דמוקרטיה השתתפותית ברמה ארצית. 'ועידת האזרחים' בישראל שואבת השראה מן המודל הפועל בדנמרק ובמדינות נוספות זה שנים אחדות. זהו הליך של לימוד ודליברציה. כאמור, במסגרת התהליך מתודעים אזרחים מן היישוב לסוגיה שעל סדר היום הציבורי, משוחחים עם מומחים בתחום ומגבשים נייר עמדה והמלצות לקובעי מדיניות. ועידת האזרחים הראשונה התכנסה במרכז צפורי ובכנסת בחודשים מאי-יוני 2000. היא דנה בנושא 'עתיד התחבורה בישראל: סדרי עדיפויות, סביבה וחברה'. מטרתו של הפרויקט להעשיר את השיח הציבורי ולייצר עמדה מושכלת של אזרחים, עמדה שאפשר יהיה להביאה לפני מקבלי החלטות.

גיוס המשתתפים לפרויקט נעשה על-ידי פרסום מודעות בעיתונות היומית וכרזות במתני"סים. פנו כ-400 איש. פרופיל האנשים שהציגו את מועמדותם לוועידה היה הומוגני יחסית מבחינת רמת השכלה, דתיות, ותק בארץ ואזור מגורים. אנשי היחידה לדמוקרטיה השתתפותית במרכז צפורי ראו בפנייה מתוך בחירה חופשית ועניין מרכיב חיוני ותנאי ליצירת מחויבות לפרויקט; מלבד זאת, הוצבו דרישות סף גבוהות (השכלה, כושר ביטוי, מיומנות בתקשורת בין-אישית) כדי להבטיח רמה גבוהה של דיון.

הוועידה מנתה עשרים משתתפים, והיה בה ייצוג יתר לאקדמאים (80%) ותת ייצוג לחרדים, עולים (10%), תושבי פריפריה וערבים (5%).<sup>219</sup> הוועידה מתנהלת במתכונת של קבוצת עבודה, החוקרת סוגיה ומגבשת את המלצותיה. השאלה המתעוררת לפיכך היא אם יש צורך לנסות ולהבטיח ייצוג מאוזן



לקבוצות שונות בחברה הישראלית ולמגוון של עמדות ותפיסות עולם הרווחות בה. אפשר שיש חשיבות לעצם השתתפותם של אזרחים ממגזרים שונים בוועידה, וייתכן גם כי קבוצת דיון הומוגנית מבחינת זהות ומעמד סוציו-אקונומי תכרסם בלגיטימציה של הפרויקט כולו.

חלק הארי של עבודת הוועדה הוקדש ללימוד מעמיק של תחום התחבורה, לקריאה אינטנסיבית של חומר ולמפגש עם מומחים. מודגש שהדיון ממוקד בתוכן ולא בערכים. כפי שמסבירים מארגני הוועידה, המטרה היא להגיע להסכמות בעניין מסוים שעל סדר היום הציבורי על סמך השקפות וערכים קיימים. הפרויקט אינו מבקש לחולל שינוי בעמדות המשתתפים. בסיכומו של התהליך נמצאה עלייה של ממש ברמת הידע של האזרחים בעניינים הקשורים בתחבורה. בעיני חברי הקבוצה היו לתהליך הלימוד חשיבות גדולה ותרומה ניכרת לכתיבת נייר העמדה, יותר מן ההיבטים התהליכיים בעבודת הקבוצה. לטענתם, למפגש עם מומחים בתחום התחבורה הייתה תרומה מצומצמת לחיבור המסמך, בין היתר משום שלא היה בו ייצוג לאנשי מינהל העוסקים בקביעת מדיניות. המשתתפים דיווחו על תחושת שייכות ויכולת השפעה בקבוצה, והביעו שביעות רצון מצורת העבודה במהלך המפגשים. עם זה, מקצתם טענו כי חילוקי דעות בין חברי הקבוצה לא התבררו לעומק. עניינים שנויים במחלוקת מסיבות ערכיות לא נדונו, והיה בכך כדי להקשות על גיבוש הסכמות בסוגיות הללו.

בסיכומו של התהליך הפיקו חברי הוועידה מסמך (נייר עמדה) ובו המלצות לקובעי מדיניות. אזרחים הם שכתבו את המסמך, ולא מומחים, ובכך ייחודו. המסמך מבוסס על למידה ועל חתירה להסכמות בין המשתתפים, והוא נשלח בתפוצה רחבה ביותר אל משרדי ממשלה וועדות כנסת, אל מוסדות חינוך ומחקר, אל ארגוני איכות הסביבה ואל כל מי שהשתתפו בפרויקט. בחוברת שנערכה על-ידי היחידה לדמוקרטיה השתתפותית במרכז צפורי בעקבות הפרויקט נכתב: "ועידת האזרחים... הראתה בצורה ברורה כי אזרחים מן השורה יכולים לגבש עמדה מושכלת ורלוונטית גם בנושאים שנתפסים כבעלי אופי 'מומחי'. אנו תקווה כי פעולותינו בעקבות הוועידה יראו כי הגופים מקבלי החלטות יכולים לעשות שימוש בעמדה אזרחית בלתי תלויה זו."<sup>220</sup>

התחושה היא כי הניסיון הראשון לוועידת אזרחים עלה יפה, אולם אתגרים רבים ניצבים על דרך הפעלתה של ועידת אזרחים כעניין שבשגרה. ראשית



כל, עולה הצורך להתאים את המודל שמקורו בדנמרק לתרבות הפוליטית ולחברה האזרחית בישראל. בקשר לכך ראוי להדגיש את ההבדל בבחירת הנושאים הנידונים בין ועידות האזרחים בישראל לאלה בעולם. ועידות אזרחים בעולם מתמקדות בסוגיות של מדע וטכנולוגיה או בעניינים אקולוגיים. לעומת זאת בישראל נבחרו לדיון נושאים בעלי גוון מטריאליסטי. ועידת האזרחים הראשונה דנה בבעיית התחבורה, ועידת האזרחים השנייה – גם היא ביזמת מרכז צפורי – עסקה בבעיית האבטלה.<sup>221</sup> בולט גם ההבדל בהיקף הנושאים הנידונים. בעולם מקובל לעסוק בסוגיות ממוקדות, ואילו בישראל נבחרו עניינים רחבי היקף הנחשבים בעיני הציבור סוגיות בעלות חשיבות לאומית.

שנית, צריך למסד את הליכי הקבלה לפורום ולהכריע בסוגיית הייצוג. חשוב גם להבטיח כי הפרויקט יממש את מטרתו המוצהרת: להניח תשומה על שולחנם של מקבלי החלטות מטעמם של אזרחים פשוטים ולהעשיר בדרך זו את הדיון הציבורי. כלומר, צריך למצוא אפיקים אל משרדי ממשלה ואל גופים ציבוריים.

קושי אינהרנטי בעבודתה של ועידת האזרחים הראשונה משתקף בדוח הסופי שהפיקו המשתתפים. בנייר העמדה יש שורה של המלצות בעניינים מגוונים (כמו מתן עדיפות לתחבורה ציבורית, יצירת קישוריות יעילה בין אמצעי תחבורה, מלחמה בתאונות הדרכים, תכנון אורבני תואם תנועה וכיו"ב), אך אין קביעה של סדר קדימויות. יתרה מכך, ההמלצות אינן מביאות בחשבון שיקולי עלות והיתכנות, ומשום כך קשה לראות כיצד הן עשויות לשרת מקבלי החלטות. נראה כי זהו פגם מהותי בעבודתם של אזרחים. מטבע הדברים אין להם הכשרה בתחומי המינהל והמדיניות, ועל כן הם מזניחים קשת חשובה של נתונים ואילוצים. אין די בלימוד הבעיות העוסקות בתחבורה, אם ברצונם של משתתפי הפורום ליטול חלק בדיון הציבורי באורח מושכל, והכרחי לשקול גם שיקולי מדיניות. הקושי העיקרי שניצב בפני אזרחים המשתתפים בתהליכי קבלת החלטות אינו להעלות פתרונות לבעיות השעה, כי אם לאתר פתרונות ישימים, פתרונות שמבססים סדר עדיפויות בין מספר צרכים בהולים ומתחשבים באילוצים המוכרים לאנשי מקצוע ולאנשי המינהל הציבורי.



## הערכה

הערכת הפרויקטים הדליברטיביים היא משימה קשה, משום שישנם מדדים שונים שלפיהם אפשר לבחון את ההשפעה, ההצלחה וההשלכות של הפרויקטים. פרויקט שיתוף עשוי להגדיר את מטרותיו במונחים של אוריינטציה חינוכית או אוריינטציה פרקטית. נראה כי הדגש ברבים מהפרויקטים הדליברטיביים הוא על ההיבט החינוכי ועל תרומתו של הדיון הציבורי לביסוסה של תרבות דמוקרטית הרואה באזרח שותף לקבלת ההחלטות, גם אם המעשה סימבולי בלבד. בטון ומטסון טוענים שבפרויקטים הדליברטיביים שהם בחנו היה הדגש על ההיבט האינפורמטיבי-חינוכי של הדיון יותר מאשר על הפן הערכי של הסוגיה. הם מצביעים על תרומתו של הממד החינוכי הן לעיצוב עמדותיהם של המשתתפים הן להגברת המוטיבציה להשתתפות פוליטית. רבים מהמשתתפים בפרויקטים הדליברטיביים העידו על עצמם כי הם מתכוונים להמשיך להשתתף וליזום פעילויות פוליטיות נוספות.<sup>222</sup>

אולם נראה כי יש מחיר להעברת נקודת המשען של הפרויקט הדליברטיבי אל הפן החינוכי. אם המוקד של התהליך הוא רכישת ידע והבנה בסוגיה הנידונה, האזרחים הופכים ממשפיעים לתלמידים. תרומתם לדיון הציבורי ולהכרעות המתקבלות בפועל נתפסת כשולית. יתרה מזו, כאשר מומחים ופוליטיקאים משתתפים בדיונים, האזרחים אינם נוטלים חלק בדיון כמשתתפים שווי ערך. למעשה, נוצר מעין שעתוק של דפוס היחסים מן הפוליטיקה, דפוס שאותו מנסים מיזמי השיתוף לשנות: הפוליטיקאים והמומחים מדברים 'מלמעלה למטה', והאזרחים הם צופים אדישים במחזה או משתאים ממנו. הדינמיקה של הפער בין האזרח והפוליטיקאי מתחדדת בשל המתודה של 'שאלות ותשובות' שמשתמשים בה ברבים מהפורומים: האזרחים, השואלים את השאלות, חשים נחותים ביחס לפוליטיקאים ולמומחים, שיודעים כביכול את התשובות. אם הדגש בדיון הוא על הידע, יש יתרון למומחים ולפוליטיקאים, והערכים ונקודות המבט השונות נדחקים הצדה.<sup>223</sup>

לצד התרומה לפן החינוכי, השאלה היא אם לפרויקטים הדליברטיביים יש השפעה של ממש על המדיניות בסוגיות שהם עוסקים בהן. בטון ומטסון בחנו בעיקר פרויקטים בעלי אוריינטציה לאומית (מימון מסעות בחירות,



רפורמה במערכת הבריאות) ומצאו כי לפרויקטים של שיתוף אזרחים לא הייתה השפעה של ממש על עיצוב המדיניות.<sup>224</sup> לעומת זאת ויקס בחן פרויקטים מקומיים וגילה כי בסוגיות שבהן הגיע הממשל המקומי למבוי סתום תרם הדיון הציבורי תרומה של ממש לעיצוב המדיניות וביסס את הלגיטימציה הדרושה ליישומה.<sup>225</sup>

בדומה למינהלים הקהילתיים, גם הפרויקטים הדליברטיביים מוקמים פעמים רבות ביזמה של מוסדות שלטוניים. עובדה זו יש בה כדי להעיד שפרויקטים שיתופיים משמשים לא פעם אמצעי בידי השלטון להשיג לגיטימציה בקרב הציבור. לולא הם, אין בטחון שהכרעות השלטון היו עומדות במבחן הביקורת הציבורית.<sup>226</sup> עם זה, לפרויקטים הדליברטיביים יש גם תכליות אחרות. יזמות של השלטון או של ארגוני המגזר השלישי מבקשות לא פעם לטפח ערוצי נגישות אל מוקדי קבלת החלטות ולהעצים אזרחים יחידים או קהילות. בהקשרים אלו, המיזמים הדליברטיביים חותרים לתת בידי האזרחים המשתתפים כלים ואינפורמציה שיאפשרו להם להשיא תרומה של ממש לעיצוב מדיניות.

הפרויקטים השיתופיים לא רק מגדילים את מעגל המשתתפים בהליך הפוליטי, הם עשויים גם לשפר שיפור של ממש את איכות ההשתתפות של האזרחים במערכת הפוליטית ובקבלת ההחלטות בזכות התהליך הדליברטיבי. עם זה, סוגיית הייצוגיות נותרת בעייתית. אף כי הדיונים הציבוריים רבי המשתתפים, דוגמת דיונים עירוניים, פתוחים לכל האזרחים וועידות האזרחים מבוססות על פאנל שאמור להיות מייצג, אין בכך ערובה להשתתפות ייצוגית. בדיונים הציבוריים לסוגיהם יש תת-ייצוג של 'הלא-משתתפים' המסורתיים – מיעוטים, בעלי סטטוס סוציו-אקונומי נמוך, צעירים, קשישים ונשים.<sup>227</sup>

פרויקטים של שיתוף על בסיס המודל הדליברטיבי יכולים למלא תפקיד חשוב גם בדמוקרטיה ייצוגית, אך אין לראות בהם מזור לכל החולאים של הפוליטיקה כיום. השתתפות האזרחים עשויה לתרום להגברת אמונם במוסדות הדמוקרטיים ובמקבלי החלטות וכן לשקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות במסגרת הדמוקרטיה.<sup>228</sup> לימוד והכרה של דעת הקהל דרך הפרויקטים השיתופיים גם מגבירים את היכולת של המערכת הפוליטית להיענות לתביעות הציבור. אולם לפרורמים של שיתוף עלול להיות אפקט הפוך מהמצופה: במקום להקטין את הפער בין ציפיות האזרחים והמציאות



של הדמוקרטיה הייצוגית הם עלולים לחדד אותו. הם מעלים את הציפיות אשר לשינוי אפשרי ולהשפעה ישירה של אזרחים על סוגיות של מדיניות, אולם לא תמיד יש בכוחם לממש את ההבטחה. עם זה, אין להתעלם מהתרומה שעשויה להיות לעצם קיומו של שיח מעין זה בכל הקשור בפיתוחה ובביסוסה של תרבות דמוקרטית.<sup>229</sup>



## נספח רשימת ועידות האזרחים בעולם

### טבלה מספר 3 ועידות אזרחים בעולם

שנה	נושא הוועידה	מדינה
1987	טכנולוגיה גנטית בתעשייה ובחקלאות	דנמרק
1989	קרניה במזון (food irradiation)	
1989	פרויקט מיפוי הגנום האנושי	
1990	זיהום אוויר	
1991	חינוך טכנולוגי	
1992	חיות טרנסגניות	
1993	עתידי כלי הרכב הפרטיים	
1993	טכנולוגיות הפרייה	
1994	תעודות זהות אלקטרוניות	
1994	טכנולוגיות תקשורת בתעבורה	
1994	חקלאות אורגנית (Integrated production)	
1995	הגבלות על שימוש בכימיקלים בחקלאות ובתעשייה	
1995	ריפוי גנטי	
1997	צריכה והסביבה	
1997	עבודה מהבית (teleworking)	
1998	מדיניות המזון של האזרחים	
1998	עתידי הדיג	
1999	מזון מהונדס גנטית	
2000	רעש וטכנולוגיה	
1997	האזון בשכבה העליונה של האטמוספירה	אוסטריה
1999	טכנולוגיה גנטית בשרשרת המזון	אוסטרליה
1997	טלקומוניקציה ועתידי הדמוקרטיה	ארה"ב
2002	מזון מהונדס גנטית	
1994	מזון מהונדס גנטית	בריטניה
1999	הטיפול בפסולת רדיואקטיבית	
2001	אבחון גנטי	גרמניה
1998	אתיקה ובטיחות של מזון מהונדס גנטית	דרום קוריאה
1999	שיבוט	
1993	חיות טרנסגניות	הולנד
1995	מחקר גנטי בבני אדם	
1998	ריפוי גנטי	יפן
1999	חברה עתירת מידע	
2000	מזון מהונדס גנטית	



ועידות אזרחים בעולם – המשך

שנה	נושא הוועידה	מדינה
2000	עתיד התחבורה	ישראל
2001	אבטלה	
1996	מזון מהונדס גנטית	נורווגיה
1996	ביוטכנולוגיה של צמחים	ניו-זילנד
1999	ביוטכנולוגיה של צמחים (2)	
1999	פיקוח על ביוטכנולוגיה במזיקים	
1998	מזון מהונדס גנטית	צרפת
1999	חובת מחשבים נישאים באוניברסיטה	קנדה
1999	מדיניות האוניברסיטה בעניין למידה מקוונת	
2000	ביוטכנולוגיה של המזון	
2000	מדיניות הפסולת המוניציפלית	
1998	מדיניות החשמל הלאומית	שוויץ
1999	מזון מהונדס גנטית	
2000	רפואת השתלות	

<http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm>





## דילמות של שיתוף - דיון

התחזקותה של החברה האזרחית, תמורות בערכים הרווחים בקרב הציבור הרחב בדמוקרטיה המערבית, שימוש בטכנולוגיות תקשורת חדשות ושינויים נוספים הם המובילים לעלייתן של צורות השתתפות חדשות בזירה הפוליטית וכרוכים באבדן כוחו של המרכז הפוליטי. לנוכח משבר המשילות שפוקד את הדמוקרטיה המערבית וירידה באמון במנהיגות הפוליטית, היא נתבעת להיות קשובה לתמורות בדעת הקהל ולהלכי רוח הרווחים בציבור. אלא שהחברה המערבית מאופיינת בהטרוגניות וברב-קוליות. דומה כי ניגודי אינטרסים שמים לאל ניסיונות לגבש מדיניות ציבורית מוסכמת, שאינה נתפסת כמשחק סכום אפס – משחק שבו רווח לאחד הצדדים פירושו הפסד עבור הצד האחר. ניצחונה של הדמוקרטיה הליברלית תרם אמנם רבות לפתיחת הספירה הציבורית, לביצורן של זכויות פוליטיות ולהכללתם של מיעוטים בשיח המתנהל, אך מנגד הוא הביא לידי התרחבות הפערים הכלכליים ולכרסום ניכר בסולידריות החברתית.

בחברה שהמרכז הפוליטי נחלש בה מתעוררת השאלה מה משמעותן של יזמות שיתוף שהשלטון המקומי או המרכזי מקדם. האם המערכת הפוליטית מחלישה את עצמה עוד יותר, או שמא שיתוף אזרחים הוא מכשיר לחיזוק מעמדה, והוא מסייע לשיקום אמונו של הציבור במוסדות הדמוקרטיים? האם שיתוף אזרחים מטפח סולידריות ואחריות בקרב הציבור, או אולי הוא מחזק דווקא מגמות של פירוק וסקטוריאליזציה?

פרויקטים של שיתוף טומנים בחובם פרדוקס: מעצם הגדרתם הם יזמה 'מלמעלה למטה', אך תכליתם לעודד ההשתתפות 'מלמטה למעלה'. מתח זה והדילמות הנובעות ממנו שבים ועולים בפרויקטים שונים של שיתוף שהוצגו בנייר העמדה. הממד הייחודי אך גם הקונפליקטואלי בפרויקטים של שיתוף נובע מריבוי הצדדים המעורבים בו – אזרחים, פוליטיקאים, מומחים וארגוני החברה האזרחית. לכל אחד מהם ציפיות ואינטרסים שונים ואף מנוגדים ביחס לתכליות השיתוף. כדי להתגבר על הקונפליקט האפשרי וכדי שיהיה יתרון בריבוי הצדדים השותפים לתהליך, צריך לזהות את הדילמות ולהתמודד עמן. בדיון שלהלן נעמוד על המתחים המרכזיים המאפיינים פרויקטים של שיתוף וננסה להצביע על ערוצי התמודדות אפשריים.



## יחסי שלטון-אזרחים: פטרנליזם מול העצמה

פרויקטים של שיתוף חושפים את מערכת היחסים המורכבת בין האזרחים והשלטון ומתיימרים להאיר באור חדש את אופי היחסים ביניהם לאור אתגר השיתוף. לכאורה אין כאן ניתוח של היחסים בין השלטון והאזרחים כיחסי שולט-נשלט, או כזיקה שבין נותני שירותים ולקוחות. מערכת היחסים מבעד לאתוס השיתוף מצטיירת כמערכת יחסים בין שני צדדים שותפים לתהליך קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות, לסמכות ולאחריות. אולם נראה כי יש צורך לבחון אם פרויקטים של שיתוף אכן מעצבים מחדש את היחסים בין הרשויות והאזרחים או שמא הם רק משעתקים דפוסים קיימים תחת כותרות חדשות. האם מדובר בתהליך העצמה של האזרחים או בניסיון פטרנליסטי מצדם של המוסדות הייצוגיים הדועכים?

פרויקטים של שיתוף מסמלים מעבר מתפיסה של התושב כלקוח או צרכן לתפיסה של התושב כאזרח. האזרח שואף להיות שותף לתהליכי קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות המשפיעים על איכות חייו. הוא אינו מסתפק במעמדו של הצרכן או הלקוח. הוא רואה עצמו שותף פעיל בעיצוב סביבת חייו. הלקוח שם מבטחו בפוליטיקאים ובבירוקרטים, כדי שהם יגדירו מהו 'האינטרס הציבורי' ויפעלו 'לטובת הציבור'; לעומתו האזרח מעוניין להיות שותף בשלבים השונים של קבלת ההחלטות ובקביעה מהי טובת הציבור. לאזרח עצמה רבה יותר מזו של הצרכן. ההתייחסות לציבור כאל צרכן אמנם מבקשת להעצים את כוחו, אולם יכולתו של 'ציבור הצרכנים' להשפיע על 'מרכולתן' של הרשויות היא יכולת מצומצמת. אכן יש לצרכן נגישות, ידע ויכולת בחירה ביחס לשירותים שהרשות מציעה לו, אבל לא הוא הקובע את סדרי העדיפויות. השפעתו ניכרת בעיקר בביקורת ובהבעת אי-נחת ולא בהשתתפות פעילה בשלבים המוקדמים של עיצוב ההעדפות ומגוון השירותים.<sup>230</sup> השאיפה בפרויקטים של שיתוף היא להפוך את התושבים מלקוחות או מצרכנים לאזרחים פעילים, מעורבים ומשפיעים. ואולם, לא ברור אם השינוי הוא שינוי של ממש במערכת היחסים שבין האזרחים והרשויות או שמא יש כאן החלפת תווית בלבד.<sup>231</sup>

המצדדים בפרויקטים של שיתוף רואים בהם פתח להרחבת הספֵרה של השיח הציבורי והזדמנות לאזרח מן השורה להשמיע את קולו ולהשתתף בהחלטות ובעיצוב מדיניות בעניינים הנוגעים לחייו.<sup>232</sup> פרויקטים של שיתוף



בהם מתנהל דיון שנועד לגבש את עמדות הציבור ולהרחיב את ערוצי הנגישות של האזרחים אל המערכת הפוליטית עשויים להגביר את ממד ההיענותיות של המערכת הפוליטית ולהפוך את הכרעותיה למושכלות יותר וקרובות להעדפותיו של הציבור. לפי עמדה זו, פרויקטים של שיתוף מעצימים אפוא את תחושת ההשפעה של האזרחים ומקרבים אותם לזירת קבלת ההחלטות. יתרה מזו, בשל חולשתם של המוסדות הייצוגיים וחוסר יכולתם להתמודד עם הסוגיות הסבוכות העומדות על סדר היום של החברה, מיזמי השיתוף עומדים בפרץ נוכח ציניות ואדישות של אזרחים כלפי המערכת הפוליטית המאיימות למוסס את יסודות המוסדות הייצוגיים.<sup>233</sup> במובן זה מיזמי השיתוף עשויים להצטייר כמזור לחולאי הדמוקרטיה הייצוגית. בקשר לכך ראוי להבחין בין מי שרואה בפרויקטים של שיתוף ענף נוסף של הדמוקרטיה הייצוגית למי שרואה בהם מבשרי קצה. יש הרואים במיזמים השיתופיים, בפרט הממוסדים, תחליף למוסדות הייצוגיים ולבירוקרטיה, בשורה לתחילתו של עידן של דמוקרטיה ישירה שבו יכריעו האזרחים בכל הסוגיות שעל סדר היום. אין זה המקום לפרוש את כל מעלותיה וחסרונותיה של הדמוקרטיה הישירה,<sup>234</sup> אולם די לציין בהקשר זה כי הכרעות שיתקבלו אך ורק כתוצר של השתתפות האזרחים עלולות להיות מוטות לטובת הרוב ואף לפגוע בזכויות המיעוט.

פרויקטים של שיתוף הולמים את דמותו של האזרח הביקורתי, האזרח שאינו נותן אמון במוסדות הקיימים ושואף להיות שותף ואחראי להכרעות הנוגעות לחייו. האזרח של המאה העשרים ואחת תר אחרי הגדרה מחודשת לערוצי ההשתתפות הפוליטית. מיזמי השיתוף הם אחד הביטויים לחיפוש דרכי השתתפות אלטרנטיביות. מנקודת מבט זו מיזמי השיתוף הם התפתחות בלתי-נמנעת של דמותו של האינדיבידואל ה(פוסט)-מודרני ושל השינוי באוריינטציות כלפי המערכת הפוליטית.

למול החיוב שבפרויקטים של שיתוף, העמדה הביקורתית טוענת כי השיתוף אינו מעצים את התושבים אלא את הממסד, שכן הוא מנטרל כיסי התנגדות אפשריים למדיניות השלטון. במובן מסוים התושבים המשתתפים הם עלה תאנה הנותן חסותו לפעולות הממשל.<sup>235</sup> לפי עמדה זו, פרויקטים אלה הם דרך מתוחכמת להנדסת קונסנזוס, וכל כוונתם לנטרל כל התנגדות אפשרית למדיניות.<sup>236</sup>

מסקירת הדוגמאות בארץ ובעולם עולה כי רבים מהמיזמים לשיתוף אזרחים



בתהליכי קבלת החלטות, בין ממוסדים (מינהלים קהילתיים) בין אד-הוק (דיונים עירוניים), מקורם במוסדות השלטון המקומי או המרכזי. יש הרואים בעובדה זו עדות שמדובר בניסיון להשיג 'הסכמה שקטה' למדיניות ולא שיתוף אמיתי של אזרחים.<sup>237</sup> ראינו כי לעתים קרובות מיזם השיתוף הוא תולדה של חולשת מוסדות השלטון ושל כורח הנסיבות. כך למשל, במדינות רבות צמחו המינהלים הקהילתיים כמענה לחוסר היכולת של השלטון המקומי לספק שירותים לאזרחים. גם היזמה לפרויקטים דליברטיביים דוגמת הדאילוגים הקהילתיים התגבשה לא פעם כמענה לחוסר היכולת של המוסדות הייצוגיים להכריע בסוגיה קשה (כמו עיצוב התקציב) בשל קיפאון פוליטי או בשל חוסר יכולת לגייס את הלגיטימציה הדרושה למימוש המדיניות. במובן זה, שיתוף עשוי לשמש כלי בידי מוסדות הדמוקרטיה כדי לחפות על אזלת ידם בעיצוב המדיניות ולבסס את הלגיטימציה למהלכים לא פופולריים כמו קיצוץ בתקציב.

כמובן, העובדה שתהליכי שיתוף הם ערוץ לביסוס לגיטימציה של השלטון אינה שלילית כשלעצמה: הלגיטימציה שהשלטון ופעולותיו מקבלים מאזרחים היא מאבני היסוד של המשטר הדמוקרטי. עם זאת, נראה כי המבקרים חוששים שמא תהליכי השיתוף יהיו רק בגדר מניפולציה של השלטון, ולא יהיה בהם תהליך שקוף של ביסוס לגיטימציה, כמצופה. במילים אחרות, חששם הוא שהפרויקטים לשיתוף ישמשו ערוצי נגישות אל המערכת הפוליטית אך לא ערוצי השפעה, ובדומה לאמצעי תקשורת ההמונים הם עשויים לטעת באזרחים את התחושה שהם שותפים למתרחש בזירה הפוליטית, אם כי לאמתו של דבר יהיו רק צופים פסיביים במתרחש. כשם שאין להם השפעה על המוקרן על גבי מסך הטלוויזיה, כך גם לא תהיה להם השפעה של ממש על המדיניות בפועל. באופן פרדוקסלי, פרויקטים של שיתוף עלולים להגביר את רמת הניכור שהאזרחים חשים כלפי המוסדות הפוליטיים הייצוגיים. אם מתעלמים מהמלצות הפורום הציבורי, הדבר עלול לטעת באזרחים תחושה שאין ביכולתם להשפיע על המערכת הפוליטית ועל תהליכי עיצוב המדיניות. התחושה של יכולת להשפיע היא גורם בעל זיקה להשתתפות פוליטית. תסכול ואכזבה מצדם של האזרחים עלולים להיתרגם לחוסר אמון במוסדות הפוליטיים ולהגביר את התחושה כי הנבחרים מנותקים מהאזרחים וכי אין לסמוך עליהם.

ביקורת נוספת המושמעת כנגד השתתפות אזרחים בתהליכי עיצוב מדיניות וקבלת החלטות מופנית כנגד אופי התשומה של האזרחים. מעורבותם של



האזרחים מאופיינת לעתים בצרות אופקים ובקושי בראיית התמונה השלמה. בפרויקטים של תכנון עירוני בולטת הנטייה להתמקדות האזרחים "בחצר האחורית" שלהם, ולכך עלולות להיות השלכות שליליות כמו תכנון לא שוויוני ופוגע בקבוצות החלשות והלא מאורגנות. נוסף על כך, חוסר ניסיונם ומיומנותם של האזרחים בתהליכי קבלת החלטות ובעיצוב מדיניות ציבורית בא לידי ביטוי בקושי להביא בחשבון צרכים סותרים, לשקול סדרי עדיפויות ולהעריך עלויות ומידת היתכנות. נטייה זו באה לידי ביטוי למשל בדוח של ועידת האזרחים הראשונה שנערכה בישראל.

הניסיון העולמי והישראלי מלמד שהיזמה להקים פרויקטים של שיתוף עשויה להגיע גם משורות החברה האזרחית. ארגונים ומוסדות של החברה האזרחית (דוגמת מרכז ג'פרסון בארה"ב או מרכז צפורי בארץ) ששמו להם למטרה לפעול למען חיזוק מעורבותם של האזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומים הנוגעים לחייהם, רואים בפרויקטים של שיתוף אחד הערוצים להשגת תכלית זו. ברי כי יש לבחון את הפרויקטים האלה בעדשה שונה מפרויקטים שהם תולדה של יזמת השלטון. בשני המקרים היזמה באה 'מלמעלה למטה', אולם מדובר במקור שונה. נראה כי ליזמות אלו של גופים בחברה האזרחית יש בעיקר אוריינטציה חינוכית וכי הסיכוי שתצמח מהן תרומה של ממש לעיצוב המדיניות קלוש בלבד, בעיקר בשל היעדר ערוצי נגישות מחייבים אל מקבלי ההחלטות. תרומתם העיקרית של הפרויקטים האלה היא הרחבת מעגל המעורבים בשיח הציבורי, מתן הזדמנות לחוויה של השתתפות בתהליכי קבלת החלטות לאזרחים מן השורה, הרחבת מאגר הידע של האזרחים והגברת התחושה של היכולת להשפיע ומכאן גם חיזוק המוטיבציה להשתתף בפוליטיקה בכלל. בכך מסייעים המיזמים האלה לחזק ולבסס תרבות דמוקרטית ולעצב דגם חדש של אזרח: מיודע, מתעניין, שקול, מעורב וביקורת.

השיתוף משמש גם ערוץ שמאפשר להגביר את הפיקוח על נבחרים ציבור ובעלי תפקידים. הוא עשוי לתרום לחיזוק ממד הדיווחיות של המוסדות – בין ברשות מקומית בין בהנהלת בית-הספר. שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות עושה את התהליכים האלה שקופים יותר לעיני הציבור. במקום שתהליכים כמו חלוקת התקציב העירוני יתנהלו מאחורי הקלעים של הפוליטיקה המקומית, האזרחים נחשפים לקושי הכרוך בתהליכי קבלת החלטות ולומדים לשקול ערכים ואינטרסים מנוגדים. שיתוף עשוי גם להגדיל את יעילות תהליכי קבלת ההחלטות, והגברת הפיקוח עשויה



למנוע בזבוז משאבים. עם זה, דריסת הרגל של אזרחים בתהליכים שרק טביעות האצבעות של פוליטיקאים ומומחים ניכרו בהם בעבר היא אתגר, והיא מחייבת שינויים יסודיים בתהליכי קבלת ההחלטות ובהגדרת חלוקת הסמכות והאחריות בין המוסדות, בעלי התפקידים והאזרחים.

## ייצוגיות ושוויון – מי משתתף?

שיתוף כדגם של צורת השתתפות אלטרנטיבית לוקה גם הוא בהטיה הרווחת בדפוסי ההשתתפות בערוצים השגרתיים (הצבעה למשל). במהלך הסקירה של פרויקטים שונים של שיתוף שבה ועלתה בעיית הייצוג כאחת הבעיות המרכזיות שצריך להתמודד עמה. רוב הפרויקטים מנציחים את דפוסי ההשתתפות הקיימים: תת-ייצוג של קבוצות ה'לא-משתתפים' המסורתיות, ובהן אזרחים הנמצאים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי (רמת השכלה ורמת הכנסה נמוכות), קבוצות מיעוט, נשים וקשישים.<sup>238</sup> למרות הניסיון להשתית את הפרויקטים על עקרון ההכללה ועל אף השאיפה להשתתפות רחבה ככל האפשר, עדיין אין בשאיפה זו ערובה לייצוגיות.

בהם מציין כי פעמים רבות המכשול העומד בפני פרויקטים של שיתוף הוא חברי הקהילה עצמם. לעתים חברי הקהילה אדישים למצבם או שניסיונות עבר מאכזבים גורמים להם לא להאמין ביכולתם להשפיע.<sup>239</sup> נראה כי דפוס זה של 'אין-אונים נרכשי מאפיין בעיקר את קבוצות ה'לא-משתתפים' המסורתיות. הן משליכות מניסיון המאכזב במסגרות אחרות של השתתפות פוליטית אל מיזמי השיתוף. אולם למיזמי השיתוף הבנויים על היסודות הדליברטיביים יש פוטנציאל ליצור שינוי בחוויית ההשתתפות של קבוצות חלשות מבחינה פוליטית. היות שלא מדובר בתהליך אגרגטיבי של ייצוג אינטרסים אלא בתהליך דליברטיבי של עיצוב עמדות מתוך שיג ושיח, אין עוד משמעות להיותן של קבוצות מסוימות קבוצות מיעוט. בתהליך הדליברטיבי לא 'הרוב קובע', אלא יש דיון והערכה של כל העמדות מנקודת מבט דיאלוגית. השאיפה היא להגיע לקונסנזוס שבמסגרתו יוכלו לחיות כל השותפים לתהליך.

לאור הניסיון שנצבר בפרויקטים שונים של שיתוף נראה כי אין מנוס מגיוס אקטיבי של משתתפים מקרב הקבוצות שאינן נוטות להשתתפות פוליטית.



ייתכן שעם התפשטותן והתרחבותן של יזמות השיתוף ולאור חוויות חיוביות של המשתתפים ייעשו פרויקטים אלו לדגם לצורת השתתפות שוויונית, והשפעתם תחלחל לצורות אחרות של השתתפות פוליטית. אולם ראוי לזכור כי אין די בייצוגיות כדי להבטיח שוויוניות במסגרת השיתוף. גם תהליכי שיתוף דליברטיביים חשופים לסכנה שהחזקים, אלה 'שיש להם' או בעלי הידע, יהיו דומיננטיים בתהליכי קבלת ההחלטות ובקביעת סדר היום. כך יתכן שיתנהלו יחסי דומיננטיות תחת אצטלה של תהליך דליברטיבי. במקרה כזה קבוצות מיעוט הנוטלות חלק בתהליך השיתופי עלולות לצאת קירחות מכאן ומכאן – מחד התהליך השיתופי לא יבטיח שקולן יישמע, ומנגד בשל המחויבות למסגרת השיתוף, ייאלצו לזנוח צורות רדיקליות של מחאה, שהן ערוצי ההשתתפות השכיחים יותר בקרב קבוצות שוליות בחברה.<sup>240</sup> במקרה כזה, הפרויקט השיתופי ייצג ניסיון לקואופטיציה של קבוצות שוליים בחברה.

פרויקטים של שיתוף מעניקים יתרון לקבוצות שהן בעלות יכולת התארגנות גבוהה. בדרך כלל, אפשר למצוא את האוכלוסיות שבכוון להתארגן ולרכוש עצמה בקרב המעמדות המבוססים ובאזורים המתאפיינים ברמת חיים גבוהה. יתרון זה בא לידי ביטוי בעיקר בתחומים כמו מינהלים קהילתיים, תכנון עירוני וחינוך. ראינו כי הן בישראל הן במקומות שונים בעולם אזורים מבוססים הצליחו להפיק תועלת רבה יותר מהמינהלים הקהילתיים מן התועלת שהפיקו אזורים נחשלים. בתחום החינוך – שיתוף הורים בתהליכי עיצוב תכנית הלימודים, אופיו של בית-הספר ואף מימון תכניות העשרה עלולים להגדיל את הפער במערכת החינוך ולהשאיר את תלמידי בתי-הספר באזורים החלשים הרחק מאחור.

העובדה שפרויקטים של שיתוף הם בעלי תשומה והשפעה רבה יותר אם שותפים להם אלה 'שיש להם', אין בה כדי לרפות את ידי הפועלים למען שיתוף. על מנת למנוע הישנותן של הטיות ייצוג שקיימות גם בצורות השתתפות אחרות, צריך לפעול באמצעים נוספים כדי לעודד השתתפות גם בקרב הלא משתתפים המסורתיים ובקרב אוכלוסיות המתקשות להתארגן. דווקא פרויקט שיקום השכונות הוא קרן אור בהקשר זה. הפרויקט הופעל בעיקר בשכונות מצוקה והצליח לגייס פעילים רבים מקרב השכונות, שקיבלו עליהם תפקיד פעיל בהפעלת הפרויקט.



## מטרות השיתוף: חינוך והשפעה

פרויקטים רבים של שיתוף מכוונים להגביר את מעורבותם של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות בדרך של למידת סוגיה ודיון מעמיק בה מתוך כוונה להשפיע על עיצוב המדיניות. מכאן שהאוריינטציה החינוכית והאוריינטציה הפרקטית שזורות זו בזו. עם זה, פרויקטים של שיתוף נבדלים זה מזה בממד הדומיננטי של תשומותיהם. ברבים מהפרויקטים הממד החינוכי של רכישת מידע ולמידת סוגיה על בוריה אינם רק אמצעי להגיע להחלטות מושכלות; הם בעלי ערך משל עצמם. מהניסיון בעולם ובארץ מסתבר שעצם ההשתתפות בפרויקטים של שיתוף מגבירה את המוטיבציה למעורבות פוליטית בערוצים נוספים. הלמידה במסגרת פרויקטים של שיתוף תורמת לעיצוב עמדותיהם של האזרחים, ורכישת הידע עשויה אף לשנות את עמדותיהם של האזרחים בסוגיה הנידונה.<sup>241</sup> ככלל, נמצא שהשתתפות של אזרחים במסגרות א-פוליטית וולונטריות היא בעלת השפעה חיובית על צורות אחרות של השתתפות פוליטית; היא מגבירה את רמת העניין של אזרחים בפוליטיקה ומחזקת את התרבות הדמוקרטית.<sup>242</sup>

עם זה, הפיכת האזרחים מימשתתפים אקטיביים לתלמידים עלולה לבוא לידי ביטוי בפסיביות של האזרחים ובשעתוק דפוס היחסים המוכר השורר ביחסי האזרחים והפוליטיקאים. אמנם, האזרחים ידעו יותר, אך אין ערובה שיהיו נגישים יותר למערכת קבלת ההחלטות או שיהיו בעלי השפעה של ממש על ההחלטות המתקבלות. ובכל זאת, העמקה והרחבה של גוף הידע בידי הציבור עשויות להעניק לו כוח אשר יתורגם לשיח ציבורי ער, ולזה יכולה להיות השפעה על מקבלי ההחלטות.

## אופי הסוגיה או הגדרת התפקיד

מתוך המגוון הרחב של פרויקטים של שיתוף, הספציפיות של פרויקט השיתוף או הגדרה מדויקת של תחום ההשתתפות מצטיירת כגורם המשפיע על מידת האפקטיביות של השיתוף. ככלל אפשר לומר כי התוויית תחומי השיתוף בבחירות תורמות לאפקטיביות של הפרויקט. כך למשל, לפרויקטים דליברטיביים יש סיכוי גדול יותר להצליח במובן של השפעה אפקטיבית על





עיצוב מדיניות, אם הסוגיות מוגדרות ותחומות. לדיון בסוגיות טכנולוגיות סיכוי רב יותר להצליח לעומת דיון בעניינים כלליים-חברתיים כמו אבטלה. כמו-כן, דיון בעניינים שהם סלע מחלוקת פוליטית (למשל מימון מפלגות) סביר שלא יישא פרות במובן הפרקטי אלא יתרום רק במישור החינוכי-סמלי. אולם היתרון בעיסוק בעניינים כלליים ואקטואליים טמון בהזדמנות שהדיון מספק להשמיע את קולו המנומק והמיודע של הציבור בסוגיה שעל סדר היום.

העיסוק בנושאים טכנולוגיים-מדעיים עשוי להפר את חלוקת הכוחות השגרתית בפוליטיקה משום שהוא נוגע יותר לערכים ופחות לאינטרסים של קבוצות מוגדרות בחברה. כמו-כן, היות ומדובר בטכנולוגיה עתידית יתכן שעמדתו של הציבור בסוגיות עדיין לא גובשה, ויש בכך מצע נוח לקיומו של הליך דליברטיבי. בעיסוק בסוגיות פוליטיות מוכרות, לעומת זאת, עמדת האזרחים מגובשת ואף נגזרת במידה רבה מקבוצת השייכות שלהם. נוסף על כך, לעיסוק בסוגיות חדשות ואפילו פריפריאליות שהמערכת הפוליטית עדיין לא נתנה עליהן את הדעת יש סיכוי רב יותר להיות מתורגם למדיניות, משום שעדיין אין מדיניות בעניינן. דרך נוספת להבטיח אפקטיביות היא לעסוק בעניינים שיש להם תוצר מוגדר, למשל התקציב המקומי או חקיקה בעניין מסוים. החיסרון בבחירה של סוגיות טכנולוגיות או אקולוגיות, בפרט בחברה הישראלית, חברה שטרם הגיעה לעידן הפוסט-מטריאלי, היא שהדיון יהיה בעל אופי מוגבל ושולי, והאזרחים עלולים לחוש כי אינם עוסקים בעניינים החשובים על סדר היום. מנקודת מבט אחרת, אפשר לראות בעיצוב סדר יום אלטרנטיבי באמצעות פרויקטים של שיתוף אתגר בעל חשיבות רבה לתרבות הדמוקרטית.

העיקרון של גבולות ברורים ומוגדרים כתנאי לאפקטיביות פועל גם במוסדות שיתופיים דוגמת המינהלים הקהילתיים. הגדרה ברורה של סמכויות המינהל הקהילתי ותפקידו מסייעת לו להתמודד עם לחצים ממקורות שונים ולבצע את תפקידו. ואולם, הגדרה מדויקת של סמכויותיו ותחומי אחריותו עלולה להיות גם חיסרון, משום שהיא מגבילה את הממד הספונטני ואת הגמישות שמאפיינים את פעולתו של המינהל הקהילתי. במינהלים הקהילתיים בישראל אפשר לראות שהיעדר הגדרה של פונקציות ברורות בא לידי ביטוי בין השאר בטשטוש גבולות תפקידם של המינהלים הקהילתיים. אלה עוסקים גם בפעילויות של תרבות פנאי ובידור ונעשים דומים יותר למתנ"סים.



## מקומי מול לאומי

אחד הגורמים אשר עשויים להגדיל את סיכוייו של פרויקט שיתוף להצלחה הוא התמקדות בעניין מוגדר הנוגע לחייהם של חברי הקהילה, ולא בעניין כללי ומופשט. שיתוף האזרחים בסוגיות קרובות לבית מעודד את התושבים לפעול, ותחושת ההשפעה שלהם נעשית ממשית ואפשרית יותר.<sup>243</sup> האזרחים חדורי מוטיבציה משום שהסוגיות והפרויקטים נוגעים ל'ביתם', הם בעלי ידע רב יותר בסוגיה ומתמצאים בפרטיה. חברי הקהילה רואים ומרגישים את התוצאות. אי לכך יש משוב מידי וחיובי. מכאן, שלפרויקטים של שיתוף יש סיכוי רב יותר להשפעה אפקטיבית ולתוצאות של ממש אם הם נערכים במישור המקומי.

במישור הדמוקרטי יש ערך מוסף לביזור העצמה ברמה המקומית. ביזור העצמה תורם לדמוקרטיזציה של המערכת הפוליטית בכל רבדיה. עם זאת, יש קושי בתהליך של ביזור העצמה ברמה התת-עירונית בלי תהליך מקביל של ביזור עצמה מהרמה הלאומית לרמה העירונית. ייתכן שביזור העצמה על-ידי פרויקטים של שיתוף ברמה התת-עירונית יזרום כלפי מעלה ויתרום לביזור העצמה של השלטון המרכזי.

ואולם, התמקדות במישור המקומי ותיעול השתתפות האזרחים אליו ואל עניינים הנוגעים להם ישירות עלולים להיות בעלי השפעה הפוכה מהמצופה: במקום לפתוח בפני התושבים יריעה רחבה, פרויקטים של שיתוף עלולים להצר אותה. הסכנה היא שקיומם של פרויקטים מקומיים של שיתוף ברמת התת-עירונית והאזורית עלול ליצור פרגמנטציה של המערכת הפוליטית, וזו תתבטא בהעדפת הפרויקטים ליד הבית ובהשתתפות פוליטית בעניינים מקומיים על פני ראייה של טובת הכלל והמישור הלאומי. תהליך של פרגמנטציה עלול להוביל ליצירת אי-שוויון ופערים בין חלקים שונים בציבור או בין אזורים גאוגרפיים ולהחליש את יכולתה של המערכת להתמודד עם אתגרים בקנה מידה גדול.<sup>244</sup>

עם זאת, אין להתעלם מכך שהצלחתם של פרויקטים ברמה הלאומית היא בעלת השפעה רחבת היקף. בתחום החינוך ראינו כי מעורבות של הורים בתהליכי עיצוב תכניות הלימודים ברמה הלאומית עשויה להיות משמעותית ביותר, ואילו שיתוף מקומי-נקודתי (ברמת הכיתה או בית-הספר) הוא בעל השלכות מוגבלות מעצם טבעו.



## שיתוף מוסדי מול אד-הוק

בסקירת הדוגמאות לפרויקטים של שיתוף בארץ ובעולם הובאו דוגמאות לפרויקטים ממוסדים של שיתוף, כמו מועצות בית-ספריות ומינהלים קהילתיים, ושל פרויקטים אד-הוק, דוגמת ועידת האזרחים. נראה כי אופי המיסוד נגזר מן הפונקציות שהפרויקט ממלא ומתכליותיו וכי לכל אחת מצורות המיסוד יש יתרונות וחסרונות.

המיסוד של פרויקט השיתוף נדרש כאשר הפרויקט ממלא תפקיד מתמשך בתיווך שבין האזרחים והשלטון ובמתן שירותים או כאשר הוא בעל מעמד פורמלי מחייב בתהליך קבלת ההחלטות, דוגמת ועדת אזרחים קבועה לעניינים מסוימים או חקיקה הדורשת מעורבות של אזרחים, למשל בתחום התכנון. היתרון בקיומו של מוסד שיתופי קבוע או הליך ממוסד לשיתוף הוא שביכולתו של המוסד לעצב מדיניות לטווח ארוך, לעקוב אחר יישומה, להסתגל לשינויים ולפתח אתוס של שיתוף. מנגד, במיסוד פרויקט השיתוף והפיכתו לגוף קבוע יש סכנה של התפתחות בירוקרטיה, ניוון, הפיכת פרויקט השיתוף למאבק על תפקידים וקרש קפיצה לתפקידים אחרים. כל אלה עלולים לחתור תחת תכליתו של המוסד שנועד להיות מרחב ציבורי שבו האזרחים יכולים לפתח שיח ציבורי ולקיים קשר עם השלטון.

אמנם קיומה של חקיקה אשר תובעת את מעורבותם הפעילה של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ואישור תכניות עשויה לעודד השתתפות בפועל, אך היא אינה מבטיחה זאת. לעתים החקיקה נותרת כלי ריק מתוכן, ושיתוף האזרחים נעשה דה-יורה ולא דה-פקטו. לעומת זאת ראינו למשל בתחום החינוך והתכנון כי גם בהיעדר חקיקה תיתכן השתתפות אזרחים בפועל. מכאן שחקיקה אינה תנאי למעורבות אזרחים, אך היא עשויה לסייע בפיתוח ערוצים קבועים להשתתפות אזרחים ולסייע בחינוך להשתתפות פעילה.

פרויקטים שיתופיים המוקמים אד-הוק לצורך דיון בסוגיה מסוימת הם אמצעי המתאים לטיפול אינטנסיבי בסוגיה מוגדרת ולצורך עיצוב מדיניות ספציפית. בעניינים כלליים דרושים העמקה מרובה, מעקב ושינוי המדיניות בהתאם לתנאים המשתנים, ונראה שבעבורם אין די בוועידות אד-הוק. במישור של הגברת העניין של האזרחים עשויה להיות לשיתוף אד-הוק השפעה ארוכת-טווח. חוויית שיתוף חיובית עשויה לעודד אזרחים להרחיב את מעגל השתתפותם לתחומים ומיזמים נוספים.



## שלב המעורבות - ראשוני או מאוחר

מידת ההשפעה הנודעת למעורבות האזרחים תלויה בין השאר בשלב קבלת ההחלטות שהם שותפים לו. ככל ששיתוף האזרחים נעשה בשלב מוקדם יותר, תחושת יכולת ההשפעה שלהם גדלה. עם זאת, מעטים המיזמים שבהם האזרחים הם שמגדירים מה הבעיה ומציגים חלופות אפשריות לפתרון.<sup>245</sup> בדרך כלל מעורבותם של האזרחים נעשית בשלב מאוחר, ובו עליהם להביע דעתם בעניין התכנית שהגורמים האחראים אישרו כבר, או שבאפשרותם לבחור מבין חלופות שונות את זו שהם מעדיפים. במעורבות בשלבים המוקדמים של תהליך קבלת ההחלטות או התכנון יש משום אתגר הן מוסדות המשתפים הן לאזרחים המשתתפים.

### מעמד מייעץ מול מחייב

האוריינטציה של רוב הפרויקטים היא שלהמלצותיהם ולהחלטותיהם מעמד מייעץ ולא מחייב. מינהלים קהילתיים למשל יכולים להביע את עמדתם בעניין תכנית בנייה עירונית בשטחו של המינהל, אך עמדתם אינה מחייבת את השלטון המקומי. כך גם אשר לפרויקטים דליברטיביים: המלצותיהם והחלטותיהם אינן מחייבות את השלטון לנהוג לפיהן. במובן זה הפרויקטים השיתופיים הם פרמטר נוסף בשיקוליו של המוסד הייצוגי (הפרלמנט, הממשלה, השלטון המקומי) בבואו להכריע, אך אין הוא מחויב להם מבחינה פורמלית. עיקר עצמתם של פרויקטים של שיתוף היא במישור הא-פורמלי של יצירת דעת קהל לטובת מדיניות מסוימת.

יש דרכים להפוך את הכרעות הדיון הציבורי למחייבות יותר, למשל על-ידי משאל בעניין החלטות הפורום השיתופי או על-ידי מיסוד הפורום השיתופי כשלב בתהליך קבלת ההחלטות (למשל, הקמת ועדת אזרחים לעניינים טכנולוגיים שאישורה דרוש לצורך חקיקה בנושאים אלו). תוספת של היסודות האלה היא צעד גדול לעבר דמוקרטיה ישירה, ונראה כי רוב הפרויקטים מסתפקים בשלב זה בהיותם קול נוסף הנשמע באוזניהם של מקבלי ההחלטות.

מכל מקום, למעורבות של אזרחים בתהליכים שנחשבו נחלתם הבלעדית של פוליטיקאים ומומחים, כגון תכנון וחינוך, יש השלכות על מעמדם של המומחים והפוליטיקאים בשיח הציבורי, ולפיכך היא מקרינה גם על מעמדם



של המוסדות הייצוגיים ועל האתוס של המדע. מגמות של שיתוף אזרחים מלמדות על היחלשות המונופול על הערכים ועל הידע. הפוליטיקאים אינם נתפסים כמי שיודעים בלעדית מהי טובת הציבור, והמומחים אינם יודעים הכול. המומחים מקבלים תפקיד של ייעוץ שעיקרו להציג עובדות ותאוריות ולהביע את עמדתם בעניין שעל הפרק. כשם שבבתי-משפט עמדות המומחים מוצגות כעדות, והשופט או המושבעים מפעילים את שיקול דעתם אשר לעדות, כך גם בפרויקטים של שיתוף. הפרקטיקה של ועידת האזרחים מחדדת מעמד זה של המומחים. הפוליטיקאים מצדם נעשים שותפים בתהליך, והם גם התחנה האחרונה בתהליך קביעת המדיניות, תהליך שהופך שקוף יותר לעיני האזרחים.

## עתיזו של השיתוף בישראל

פרויקטים של שיתוף מתמודדים עם המציאות הייחודית במדינת ישראל. המינהל הציבורי ומערכת הממשל מאופיינים ברמת ריכוזיות גבוהה. עובדה זו מציבה אתגר לכל מי שמבקש לשתף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. האתוס של 'חברה מגויסת' מגביל גם הוא את צמיחתה של חברה אזרחית בישראל. למרות הגידול בפעילות ובהיקף, החברה האזרחית בישראל עדיין אינה מבוססת.<sup>246</sup> דלדולה מקרין על מפת ההשתתפות הפוליטית ועל מעורבות האזרחים בקהילה.

מול הגורמים האלה, גורמים שעומדים בדרכו של השיתוף, אפשר לזהות את הצורך בו, צורך הנובע מההטרונגניות והגיוון של החברה הישראלית. הפסיפס הסקטוריאלי וריבוי האינטרסים מחייבים צורות השתתפות פלורליסטיות. כפי שראינו, שיתוף הוא אחת מדרכי ההשתתפות המאפשרות במה למגוון דעות ואינטרסים ולתהליכי ליבון ודליברציה המכוונים למציאת עמק השווה בין עמדות סותרות. גורם נוסף שאפשר כי יתמוך בפרויקטים של שיתוף הוא הממצא העקבי של ישראלים יש עניין רב בפוליטיקה. האזרח הישראלי אינו נוטה להסתגר בדלת אמותיו, אלא שואף להיות מעורב במתרחש בסביבתו הקרובה והרחוקה, אם כי לא תמיד הוא ממש שאיפה זו. ריבוי ערוצים של שיתוף ומיסודם אפשר שיתעל את המוטיבציה של האזרח הישראלי לפעול לאפיקים שיהיו אפקטיביים.





## סיכום

נייר עמדה זה הוא צעד ראשון בדרך ארוכה של תיאור, ניתוח והערכה של השינויים שחלו בחברה ובפוליטיקה וביחסים ביניהן בעשורים האחרונים. דיוננו הוקדש לתיאור פרויקטים של שיתוף, הגדרת מהות השיתוף והדילמות העולות מתוך הניסיון הפרקטי בפרויקטים של שיתוף. ואולם, צמיחת פרויקטים של שיתוף והתחזקות המגמה של מעורבות הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות מעלות דילמות נוספות שעדיין לא נחקרו ונבחנו דיין. אחד ההיבטים המרכזיים הוא ההשלכות המוסדיות של פרויקטים של שיתוף על המערכת הפוליטית, על מוסדותיה ועל השחקנים הפועלים בה. בין השאר ראוי לתת את הדעת על השאלות האלה: מה הן ההשלכות של פרויקטים מעין אלו על מעמדם של המוסדות הייצוגיים? האם לנוכח מעורבות הציבור בהליכי קבלת ההחלטות דרושה הגדרה מחדשת של תפקיד הפוליטיקאים הנבחרים והבירוקרטיה? מהי הזיקה בין פרויקטים של שיתוף לגורמים נוספים במערכת הפוליטית (למשל המפלגות) ובחברה האזרחית (למשל קבוצות אינטרס)? למחקר והערכה של פרויקטים של שיתוף ולצורות נוספות של השתתפות פוליטית יש חשיבות רבה לתרבות הדמוקרטית, תרבות שהשתתפות פוליטית של האזרחים ומעורבות ציבורית רחבה הן נשמת אפה.



## הערות

- .1 Elster, Jon, "Introduction", in: Elster (ed.), **Deliberative Democracy**, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 5.
- .2 Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, Joop F.M., "Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions", in: Van Haffen, Kickert and Thomassen (eds.), **Governance in Modern Society**, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 115, 117.
- .3 "קבלת החלטות אינטראקטיבית" פירושה "פרקטיקות שבאמצעותן אזרחים, קבוצות אינטרס וארגונים ציבוריים ופרטיים, שותפים לתהליכי קבלת החלטות הנוגעות להם".  
Klijn and Koppenjan, 2000, p. 110.
- .4 Klijn and Koppenjan, 2000, pp. 114-115, 117.
- .5 Weeks, Edward C., "The Practice of Deliberative Democracy: Results From Four Large-Scale Trials", **Public Administration Review** 60 (4), 2000, p. 365.
- .6 Akkerman, Tjitske, "Urban Debates and Deliberative Democracy", **Acta Politica** 36, 2001, p. 72.
- .7 Button, Mark and Mattson, Kevin, "Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation", **Polity** 33 (4), 1999, pp. 613, 618.
- .8 סדן, אלישבע, **העצמה ותכנון קהילתי**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1997, עמ' 16.
- .9 סדן, 1997, עמ' 67-68.
- .10 ורנסקי, אריאלה, שחורי, נילי ופלאוט, פנינה, **מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני – מתי היכן, כיצד ולאן**, ירושלים: החברה למתנ"סים, 2000, עמ' 12.





11. ורנסקי, אריאלה, שחורי, נילי ופלאוט, פנינה, **מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני ובחינוך – סקירת ספרות ודיון**, ירושלים: מרכז לחינוך קהילתי ע"ש צפורי, 1999, עמ' 26-28. סקירתן מבוססת על קטן, 1980 וחסון, אדיב ושחורי, 1995.
12. Klijn and Koppenjan, 2000, p. 116.
13. Button and Mattson, 1999, p. 622.
- 13\*. Button and Mattson, 1999, p. 612-613.
14. Akkerman, 2001, pp. 77-79, Button and Mattson, 1999, p. 614.
15. Inglehart, Ronald, **Culture Shift in Advanced Industrial Society**, Princeton: Princeton University Press, 1990; Putnam, Robert D., **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**, New York: Touchstone, 2001.
16. Inglehart, Ronald, "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy", in: Norris (ed.), **Critical Citizens**, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 236, 250-256.
17. Putnam, 2001, pp. 35-36.
18. Putnam, 2001, p. 36.
19. "Political Interest and Engagement among Young People", Joseph Rowntree Foundation, 2000, in: <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialpolicy/520.asp>, 16.12.2001, 11:00.
20. אריאן, אשר, **הרפובליקה הישראלית השנייה**, תל-אביב: זמורה ביתן ואוניברסיטת חיפה, 1997, עמ' 340.
21. Almond, Gabriel and Verba, Sidney, **The Civic Culture**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
22. גל נור, יצחק, "הדמוקרטיה הישראלית והשתתפות האזרח", **מולד** 41, 1982, עמ' 71.
23. Putnam, 2001, p. 47.



24. Mishler, William and Rose, Richard, "What Are the Origins of Political Trust?", **Comparative Political Studies** 34(1), 2001, pp. 30-62.
25. For example: Miller, Arthur and Listhaug, Ola, "Political Performance and Institutional Trust", in: Norris (ed.), **Critical Citizens**, p. 205.  
 ראו גם: גידנס, אנתוני, **הדרך השלישית: תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה**, תל-אביב: ידיעות אחרונות, 2000, עמ' 74.
26. Pharr, Susan J. and Putnam, Robert D. (eds.), **Disaffected Democracies**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.  
 המדינות שנחקרו: פינלנד, נורווגיה, ספרד, צרפת, ארה"ב, קנדה, אירלנד, מע' גרמניה, איטליה, שבדיה, צפון אירלנד, יפן, בריטניה, בלגיה, דנמרק, איסלנד, הולנד.
27. [http://www.natcen.ac.uk/news/news\\_bsa\\_pr2001.htm](http://www.natcen.ac.uk/news/news_bsa_pr2001.htm), 16.12.2001, 12:30.
28. נתוני התרשים לקוחים מתוך:
- Newton, Kenneth and Norris, Pippa, "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?", in: Pharr and Putnam (eds.), **Disaffected Democracies**, p.55; Dalton, Russell J., "Political Support in Advanced Industrial Democracies", in: Norris (ed.), **Critical Citizens**, p. 68.
29. בשנת 1999 נרשמה עלייה במדדים העוסקים באמון הציבור במערכת הפוליטית ובמוסדותיה. ייתכן שהדבר קשור בבחירות שנערכו במאי 99. אהוד ברק זכה אז ברוב גדול, ונראה שבאותה עת קיוו אזרחים לשינוי ותלו ציפיות רבות במערכת הפוליטית. כעבור שנה, בעקבות האכזבה מממשלת ברק, חל כרסום במידת האמון שביטאו אזרחים אשר למוסדות השלטון. בהקשר זה כדאי לציין גם כי בית המשפט העליון פגיע פחות לתנודות הנובעות מחילופי שלטון, ומכאן היציבות שמאפיינת את אמון הציבור בו.
30. מחקר שנערך בקרב צעירים ובני נוער בשנת 1998 חושף תמונת נתונים דומה ביותר, במה שקשור במערכת המשפט, בכנסת ובמפלגות. ראו:



- עמדות אישיות, חברתיות ולאומיות של הנוער הישראלי בשנת היובל, תל-אביב: קרן פרידריך אברט והמכון הישראלי למחקר כלכלי וחברתי, 1998, עמ' 23.
- Hardin, Russel, "The Public Trust", in : Pharr and Putnam (eds.), **Disaffected Democracies**, pp. 36-37. .31
- Miller and Listhaug, 1999, p. 216. .32
- della Porta, Donatella, "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption", in: Pharr and Putnam (eds.), **Disaffected Democracies**, pp. 202-228. .33
- "Civic Participation: Does It Make Better Communities?" .34  
<http://www.lajollainstitute.org/LeaderNet/civicpart.html>, (1.3.2000, 19:58), p. 3.
- Putnam, Robert D., "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", .35  
[http://muse.jhu.edu/demo/journal\\_of\\_democracy/v006/putnam.html](http://muse.jhu.edu/demo/journal_of_democracy/v006/putnam.html) (01/03/00, 20:08).
- ibid., pp. 4-7, 9-10. .36
- Schudson, Michael, "What If Civic Life Didn't Die?", <http://www.prospect.org/cgi-bin/printable.cgi> (1.3.2000, 20:23), pp. 1-3. .37  
 And also: "Civic Participation: Does It Make Better Communities?"  
<http://www.lajollainstitute.org/LeaderNet/civicpart.html>, (1.3.2000, 19:58), p. 3.
- Verba, Silney, Lehman-Schlozman, Kay and Brady, Henry E., **Voice and Equality – Civic Voluntarism in American Politics**, .38  
 Cambridge: Harvard University Press, 1995, p. 26.
- Newton, Kenneth, "Social and Political Trust in Established Democracies", in: Norris (ed.), **Critical Citizens**, p. 185. Kaase .39  
 presents the same line of argument: Kaase, Max, "Interpersonal Trust, Political Trust and Non-institutional Political Participation in Western Europe", **West European Politics**, 22(3), 1999, pp. 1-21.



- Putnam, Robert D., Pharr, Susan J., and Dalton, Russell J., .40  
 “Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?”, in:  
 Pharr and Putnam (eds.), **Disaffected Democracies**, p. 7.  
 וגם: גידנס, 2000, עמ' 96.
- Klingemann, Hans-Dieter, “Mapping Political Support in the 1990s: .41  
 A Global Analysis”, in: Norris (ed.), **Critical Citizens**, pp. 43-46.  
 Klingemann, 1999, pp. 55-56. .42
- Inglehart, Ronald, “Postmodernization Erodes Respect for .43  
 Authority, but Increases Support for Democracy”, in: Norris (ed.),  
**Critical Citizens**, pp. 236, 250-256.
- Norris, Pippa, **Critical Citizens**, 1999, p. 269. .44  
 גידנס, 2000, עמ' 96. .45  
 Klingemann, 1999, pp. 42-43. .46
- דורון, אברהם, **מדינת הרווחה בעידן של תמורות**, ירושלים: הוצאת .47  
 מאגנס, 1992, עמ' 14-16.
- Huber, Evelyne and Stephens, John D., **Development and Crisis .48  
 of the Welfare State**, Chicago: The University of Chicago Press,  
 2001, pp. 1-3.
- Beck, Ulrich, **World Risk Society**, Cambridge: Polity Press, 2000. .49  
 And also: Giddens, Anthony, “Risk Society: the Context of British  
 Politics”, in: Franklin (ed.), **The Politics of Risk Society**,  
 Cambridge: Polity Press, 1998.
- Beck, Ulrich, “Politics of Risk Society”, in: Franklin (ed.), **The .50  
 Politics of Risk Society**, pp. 12-16.  
 בק מאמין כי בתנאים של חוסר וודאות ותת-היקבעות, האחריות  
 להתמודדות עם אותם סיכונים הבנויים פנימה לתוך החברה המודרנית  
 אינה יכולה להיות מוטלת רק על פוליטיקאים, מומחים או בירוקרטים,  
 אלא היא נחלת הציבור כולו. לפיכך הוא חפץ לקדם דיון ציבורי עשיר  
 ופתוח.



51. גל-נור, יצחק, רוזנבלום, דוד ויראוני, אלון, "רפורמה במנהל הממשלתי בישראל", בתוך: נחמיאס ומנחם (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999, עמ' 117.
52. נחמיאס, דוד, "רפורמה מוניציפלית במינהל העירוני", בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), **מחקרי תל-אביב – יפן: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, כרך ב, תל-אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, 1997, עמ' 25-26.
53. נחמיאס, 1997, עמ' 28-30.
54. על המודל הסקנדינבי והערכתו ראו: דרי, דוד, **מי שולט בשלטון המקומי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1994, עמ' 91-97.
55. Giddens, Anthony, **The Third Way and its Critics**, Cambridge: Polity Press, 2000, pp. 16-17.
56. Pratchett, Lawrence and Wilson, David, "Local Democracy Under Siege", in: Pratchett and Wilson (eds.), **Local Democracy and Local Government: Government Beyond The Center**, Hampshire: MacMillan Press, 1996, pp. 1-19.
57. Burns, Danny, Hambleton, Robin and Hoggett, Paul, **The Politics of Decentralisation – Revitalising Local Democracy**, Hampshire: MacMillan Press, 1994, pp. 3-7.
58. Rallings, Colin, Temple, Michael and Thrasher, Michael, "Participation in Local Election", in: Pratchett and Wilson (eds.), **Local Democracy and Local Government**, pp. 62-83.
59. נחמיאס, 1997, עמ' 26.
60. Rathgeb-Smith, Steven and Ingram, Helen, "Public Policy and Democracy", in: Ingram and Rathgeb-Smith (eds.), **Public Policy for Democracy**, Washington DC: The Brookings Institution, 1993, pp. 1-2.
61. Rathgeb-Smith and Ingram, 1993, pp. 1-12; Reich, Robert B. (ed.), **The Power of Public Ideas**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990.



62. גידנס, אנתוני, **הדרך השלישית: תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה**, תל-אביב: ידיעות אחרונות, 2000.
63. גידנס, 2000, עמ' 97-100.
64. Giddens, Anthony, **The Third Way and its Critics**, pp. 103-104.
65. גידנס, 2000, עמ' 100-104, 142-143.
66. Marshall, T. H. and Bottomore, Tom, **Citizenship and Social Class**, London: Pluto Press, 1992.
67. ורנסקי, אריאלה ואלתרמן, רחל, "מי (לא) מפחד משיתוף הציבור?", **עיר ואזור** 23, 1994, עמ' 123-150.
68. צירצ'מן, ארזה ואלתרמן, רחל, "התמודדות עם קונפליקטים בתכנון עירוני בתל-אביב – יפו", בתוך: נחמיאס ומנחם (עורכים), **מחקרי תל-אביב – יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, כרך ב, תל-אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, 1997, עמ' 39;
- Marris, Peter, "Planning and Civil Society in The Twenty-First Century: An Introduction", in: Douglass and Friedmann (eds.), **Cities for Citizens**, Chichester: John Wiley & Sons, 1998, pp. 9-17; Douglass, Mike and Friedman, John, "Introduction", in: Douglass and Friedman (eds.), **Cities for Citizens**, p. 3.
69. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 18.
70. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 11.
71. Douglass and Friedman, 1998, pp. 1-6.
72. ורנסקי ואלתרמן, 1994, עמ' 125-126, 128.
73. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999, עמ' 66. מתבססות על סולם ההשתתפות שפיתחה Arnstein (1969) כפי שהוא מופיע אצל Gyford (1991).
74. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999, עמ' 76-78, מתבססות על סדן, 1997, 1993.
75. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999, עמ' 97-98. מצטטות מחקר של Twelvestress, 1996.



76. דוגמאות למכביר אפשר למצוא למשל באתר:  
<http://www.uap.vt.edu/cdrom/cases/index.htm>  
 וכן ראו דוגמה ספציפית לשיתוף אזרחים בתכנון עירוני בסיאטל:  
 Ceraso, Karen, "Seattle Neighborhood Planning: Citizen Empowerment or Collective Daydreaming?" NHI, Shelterforce online, November/December, 1999.  
<http://www.nhi.org/online/issues/108/ceraso.html>
77. McGovern, Stephen J., **The Politics of Downtown Development**, Kentucky: Kentucky University Press, 1998, pp. 119-145, 213-264.  
 מקגוברן מתאר את האופן שבו הפכו תושבי ושינגטון וסן-פרנסיסקו מעורבים בתהליך התכנון במהלך שנות השמונים ומתאר תהליך זה כתהליך של העצמה שבמרכזו עמדו ארגונים קהילתיים שהתנגדו למגמת הצמיחה של מרכז העיר (growth control movement).
78. ראו למשל דוח הוועדה המייעצת לרשות להגנת הסביבה האמריקנית – NEJAC באתר:  
<http://www.epa.gov/swerosps/ej/html-doc/nejachtm.htm>
79. ראו למשל: Keil, Roger, "Greening the Polis or Policing Ecology? Local Environmental Politics and Urban Civil Society In Los Angeles", in: Douglass and Friedman (eds.), **Cities for Citizens**, pp. 91-105.
80. ראו למשל דוח על שיתוף אזרחים בתכנון תחבורה עירונית באזור יוטה:  
 Thompson, Kristin, "Engaging Citizens: Public Consultation and Participation in Urban Transportation Planning and Project Approval and Implementation", **Envision Utah Program**, Salt Lake City, USA, 2000, <http://www1.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/InstBarriers/Thompson.pdf>
81. גם בישראל יכול האזרח להעזר באינטרנט על מנת ללמוד על תכניות בינוי ערים. ראו למשל, אתר עיריית ירושלים:  
<http://www.jerusalem.muni.il>
82. Steins, Chris (ed.), "Planner's Technology Tools for Citizen Participation", **American Planning Association's National Conference in New-Orleans**, March 2001.

- במאמר המסכם פאנל שנערך במסגרת ועידה זו יש הפניה לאתרים של עירויות שיש בהן שימוש באינטרנט כאמצעי לחשיפת מידע לתושבים על אודות תכנון. המאמר נמצא ב:  
<http://www.urbaninsight.com/vlibrary/apoorleans0301.html>
- Berkeley, Nigel, Goodall, George, Noon, David and Collis, Clive, .83  
 “Involving the Community in Plan Preparation”, **Community Development Journal** 30(2), 1995, pp. 189-191.
- Berkeley, Goodall, Noon and Collis, 1995, pp. 189-199. .84
- Burns, Hambleton, and Hogget, **The Politics of Decentralisation – Revitalising Local Democracy**, pp. 130-132. .85
- .86 הדיון על שיתוף אזרחים באוסטרליה מופיע אצל ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999, אשר מתבססות על Jennife, 1995. לדוגמה נוספת של שיתוף אזרחים התכנון בניו-זילנד ראו:  
 Blyth, Stephen, “Sustainable Cities – the Citizens’ Participation Process in Wellington around ‘Our City Our Future’ Initiative”, presented to the New Zealand Political Studies Association Conference, 13, <http://www.ecocitymagazine.com/jc/sblyth.htm>, December 1999.
- .87 ורנסקי ואלתרמן, 1994, עמ' 123.
- .88 צירצ'מן ואלתרמן, 1997, עמ' 52.
- .89 ורנסקי, אריאלה ואלתרמן, רחל, **שיתוף הציבור וחוקי התכנון והבנייה: צעד אחד קדימה ושניים לאחור**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, 1990, עמ' 1-18.
- .90 צירצ'מן ואלתרמן מביאות כדוגמה למגמה זו של אוטונומיה יחסית של הרשות המקומית את תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה. התיקון מאפשר לוועדה המקומית לאשר תכניות המוגדרות ככאלה שהן בסמכות מקומית. צירצ'מן ואלתרמן, 1997, עמ' 47, 57, 61.
- .91 קלכהיים, חיים, **שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1997, עמ' 119.





92. ורנסקי ואלתרמן, 1990, עמ' 10-14.
93. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 101.
94. אלתרמן, רחל וצירצ'מן, ארזה, **התכנית לשיקום השכונות – הניסוי הגדול ולקחיו**, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן, 1991, עמ' 1-7.
95. עצמון, יעל, "השתתפות תושבים בשיקום שכונה ירושלמית: הזדמנות להשפעה או מראית עין", **מגמות ל"א** (3-4), 1988, עמ' 363-383.
96. עצמון, 1988, עמ' 382-381.
97. אלתרמן וצירצ'מן, 1991. חלק ג מוקדש לבחינת ממדים שונים של שיתוף ושל השתתפות התושבים.
98. אלתרמן וצירצ'מן, 1991, עמ' 263, 283-287.
99. אלתרמן וצירצ'מן, 1991, עמ' 262-264, 292.
100. לזין, **שיקום השכונות – מדיניות ויישומה**, באר שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון, עמ' 115.
101. אלתרמן וצירצ'מן, 1991, עמ' 331-332.
102. אלה כמה מהאירועים הנסקרים: תכנית מתאר מבשרת ציון, חניונים ציבוריים בתל-אביב, מאבק כנגד התכנית הלאומית (שפד"ן) בראשון לציון, תכניות-אב למועצות האזוריות משגב וגליל עליון, תכנית מתאר ואב לדליית אל-כרמל ועוספיה, תכניות בשכונות בקעה ותלפיות בירושלים ועוד. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 24-36.
103. קלכהיים, 1997, מציג את מסקנותיו מהמחקר על אודות הבנייה במתחם עומריה בירושלים בשנות השבעים. צירצ'מן ואלתרמן, 1997, מציגות ניתוח של שני מקרי מבחן של הקמת חניונים מתחת לבתי-ספר (נורדאו) וגנים ציבוריים (גן מאיר) בתל-אביב.
104. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 37-45.
105. ג'בארין, יוסף, "שיתוף הציבור בתכנון ופיתוח נצרת", בתוך: **עיר ושכונה – הכנס הארצי לביזור מוניציפלי**, ירושלים: החברה למרכזים ולמינהלים קהילתיים בירושלים, 1998, עמ' 10-11.
106. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 87.



107. צירצימן ואלתרמן, 1997, עמ' 55.
108. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 86-90.
109. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 91.
110. Perlman, Janice E., "Citizen Participation in City Planning and Development", <http://www.megacities.org/publications/framework.asp>, July 2000, pp. 1-10.
111. Perlman, 2000, pp. 1-10.
112. צירצימן ואלתרמן, 1997, עמ' 55.
113. כך למשל, מחקר של הבנק העולמי גילה שמתוך 25 פרויקטים חקלאיים שמימן, רק 12 הצליחו בטווח הארוך. הפרויקטים שהראו שיפור בפרודוקטיביות לאורך זמן היו אלה שהושקעו בהם מאמצים ומשאבים כדי לשתף את התושבים המקומיים. ראו דוח באתר: [www.undp.org/hdro/oc13b.htm](http://www.undp.org/hdro/oc13b.htm)
114. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 12.
115. בניגוד לעמדה זו, במחקרן של ורנסקי ואלתרמן אשר בחנו את ההתנגדויות המוגשות לוועדה המחוזית לתכנון נמצא ש"הליכי שיתוף הציבור הקיימים אינם גורמים לעיכוב בתכנון ובאישור תוכניות סטטוטוריות". ורנסקי, אריאלה ואלתרמן רחל, **שיתוף הציבור וחוקי התכנון והבנייה: צעד אחד קדימה ושניים לאחור**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, 1990, עמ' 10.
116. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000, עמ' 12.
117. וינטר, מוטי ושמיד, הלל, "חזון המינהל הקהילתי", בתוך: שמיד (עורך), **המינהל הקהילתי: מגמות ותמורות**, ירושלים: מרכז צפורי והחברה למתנ"סים, 1997, עמ' 29-30.
118. גנור, מיכאל ו-וינטר, מוטי, **מינהל קהילתי: סיכום ביניים**, ירושלים: מרכז צפורי והחברה למתנ"סים, 1992, עמ' 9-10.
119. וינטר ושמיד, 1997, עמ' 33.



120. קינג, פול, "מנהל קהילתי בפרספקטיבה עולמית", בתוך: שמיד (עורך), **המינהל הקהילתי: מגמות ותמורות**, 1997, עמ' 147-97.
121. קינג, 1997, עמ' 109-101.
122. Perlman, 2000, pp. 6-7.
123. להערכת האפקטיביות של המועצות הקהילתיות ראו:  
Pecorella, Robert F., **Community Power in a Post-Reform City: Politics in New York City**, New York: M. E. Sharpe Inc., 1994, pp. 138-169.
124. קינג, 1997, עמ' 118-116.
125. Perlman, 2000, p. 7.
126. קינג, 1997, עמ' 126-119.
127. קינג, 1997, עמ' 128-126.
128. Fung, Archon and Wright, Erik Olin, "Introduction: Thinking About Empowered Participatory Governance", in: Fung and Wright (eds.), **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**, 2001, pp. 7-9.
- 128.\*. אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991, עמ' 332-331.
129. קינג, פול, "מינהל קהילתי בפרספקטיבה עולמית", 1997, עמ' 142-139.
130. גנור ו-וינטר, 1992, עמ' 10-9.
131. שחורי, נילי, "המינהל הקהילתי בארץ – מבט משווה", בתוך: שמיד (עורך), **המינהל הקהילתי – מגמות ותמורות**, 1997, עמ' 161.
132. גנור ו-וינטר, 1992, עמ' 17.
133. קינג, 1997, עמ' 98-97.
134. שחורי, 1997, עמ' 165-162.
135. אילן, לאורה, **האם המנהל הקהילתי, כביטוי המובהק לביזור מוניציפלי, הביא ליעול השירותים לתושבים?**, אוניברסיטת חיפה: החוג למדע המדינה (עבודה סמינריונית בקורס מינהל ופוליטיקה), 1999, עמ' 10, 16.



136. חסון, שלמה, **המאבק על ההגמוניה בירושלים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר, 2001, עמ' 22-23.
137. שחורי, 1997, עמ' 185-192.
138. Perlman, 2000, pp. 1-10.
139. Perlman, 2000, pp. 6-7.
140. Abers, Rebecca, "Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil", in: Douglass and Friedman (eds.), **Cities for Citizens**, 1998, pp. 39-65.
- אברס מתארת את הפרויקט שנערך בפורטו אלגרה ברזיל. במסגרת הפרויקט התקבלו ההכרעות בעניין חלוקת התקציב בשכונות עצמן. כל שכונה דירגה בעצמה את העדפותיה בעניין חלוקת התקציב. התנהל משא ומתן בתוך השכונות ובין השכונות. לפי נתוני הערייה כ-100,000 תושבים, שהם כ-8% מכלל האוכלוסייה הבוגרת של פורטו אלגרה, השתתפו בשלב זה או אחר במהלך 1996 בפגישות השונות במסגרות של אספות אזרחיות ובקביעת התקציב של עירם.
141. Munn, Pamela, "Parental Influence on School Policy: Some Evidence from Research", [www.leeds.ac.uk/educol/documents/000000042.htm](http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/000000042.htm), (24.1.2001, 12:00).
142. Martin, Jane and Vincent, Carol, "Parental Voice: an Exploration", **International Studies in Sociology of Education**, 9(2), 1999, pp. 133-139, 150-152.
143. פרידמן, 1989, בתוך: ורנסקי, אריאלה, שחורי, נילי ופלאוט, פנינה, **מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני ובחינוך – סקירת ספרות ודיון**, ירושלים: מרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים צפורי, 1999, עמ' 47-48.
144. נוי, בלהה, "בית-הספר, בית ההורים והיחסים ביניהם", בתוך: פלד (עורך), **יובל למערכת החינוך בישראל**, כרך ב', ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט, 1999, עמ' 830-831.
145. Martin and Vincent, 1999, pp. 146-148.
146. נוי, 1999, עמ' 831.



Crozier, Gill, "Parental Involvement: Who Wants It?", **International Studies in Sociology of Education**, 9(3), 1999, pp. 233-235.

.148 נוי, 1999, עמ' 830-832.

**Parents as Partners in Schooling**, OECD: Centre for Educational Research and Innovation, 1997, p. 26.

**Parents as Partners in Schooling**, 1997, pp. 113-115. .150

עם זאת, במדינות רבות בולט הפער בין הזכויות שמקנה החוק להורים לבין שיעורים נמוכים של מעורבות בפועל. מסורת רבת שנים של תמיכה פסיבית במערכת החינוך טרם התחלפה בשותפות של ממש.

.151 על תמורות שחלו בעשורים האחרונים באוסטרליה, קנדה, צרפת, שבדיה ובארצות נוספות, ראו: (ללא שם מחבר), **ביזור ושיפור בבית הספר**, ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט, אגף התכנון, 1997, עמ' 29-38.

.152 **ביזור ושיפור בבית הספר**, 1997, עמ' 14-16. ובעמ' 26 שם: "עד כמה שהאוטונומיה הבית-ספרית רחבה, בתי-ספר הם האחראים בפני הרשויות המינהליות ברמה המקומית, האזורית והארצית, אשר אחראיות לקביעת יעדי איכות ואספקת האמצעים להשגתם [...] לביצוע הערכות סדירות של ההישגים ביחד עם בתי הספר".

.153 **ביזור ושיפור בבית הספר**, 1997, עמ' 37-38.

**Parents as Partners in Schooling**, 1997, pp. 81-94. .154

.155 בבתי-הספר העממיים (folkeskole) בדנמרק לומדים כל הילדים מגיל שבע ועד גיל 16 או 17 (מלבד אלו המקבלים חינוך פרטי או לומדים בביתם). תשע שנות לימוד הן חובה על-פי החוק, ואילו השנה העשירית היא שנת בחירה. בבתי-הספר הגבוהים, שמעניקים חינוך כללי לבני 16 ומעלה, הרכבן של המועצות הבית-ספריות שונה, והשליטה בהן מסורה לרשות המקומית. להורים מובטח ייצוג, אך לא רוב.

**Parents as Partners in Schooling**, 1997, p. 84. .156

.157 יש הטוענים כי צריך להשיב לידי המועצות הבית-ספריות את ניהול ענייניו השוטפים של בית-הספר. התקנות החדשות העניקו למנהל עצמה רבה, משום שמסרו בידיו את השליטה בחיי היום-יום בבית-הספר.

**Parents as Partners in Schooling**, 1997, p. 86.



158. **Parents as Partners in Schooling**, 1997, p. 87.
159. Fung, Archon and Wright, Erik Olin, "Introduction: Thinking About Empowered Participatory Governance", in: Fung and Wright (eds.), **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**, 2001, p. 7.
160. Fung and Wright, 2001, pp. 7-8.
161. היל, פול ט' ובונאן, ג'וזפיין, **ביזור ומחויבות בחינוך הציבורי**, ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט, אגף התכנון, 1998, עמ' 101-104.
162. היל ובונאן, 1998, עמ' 101-104.
163. היל ובונאן, 1998, עמ' 87-89.
164. היל ובונאן, 1998, עמ' 89. המנהל מחויב לפעול על-פי ההחלטות המתקבלות בקבינט. אמנם שמורה לו זכות וטו, אולם רוב של שני שלישים מחברי הקבינט יכול לבטל את זכות הווטו.
165. נוי, 1999, עמ' 815.
166. נוי, 1999, עמ' 816.
167. ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999, עמ' 52-53.
168. וולנסקי, עמי, "הדיאלקטיקה שבין ביזור למרכז", בתוך: פלד (עורך), **יובל למערכת החינוך בישראל**, כרך א', ירושלים: משרד החינוך התרבות והספורט, 1999, עמ' 290-297. עם זה, ראוי לציין כי הרשויות המקומיות מעדיפות לבצר את השפעתן בתחום השליטה הניהולית יותר מאשר את השפעתן הפדגוגית. הן חפצות בשליטה רחבה יותר על תקציב החינוך ועל מינוי ופיטורים של כוח אדם בבתי-ספר, אבל אינן קוראות תיגר על סמכויותיו הרחבות של משרד החינוך בכל הנוגע לקביעת תכניות הלימודים ולפיקוח. ראו: ענבר, דן וחושן, מאיה, **ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות**, ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך, 1997, עמ' 43-45, 113-114.
169. נוי, 1999, עמ' 817.
170. הריסון, ג'ואן, **אחידות ופלורליזם של תוכניות לימודים ותרבויות בית-**



- ספריות במערכת החינוך בישראל**, ירושלים: מכון לחקר מערכות חינוך, 1995, עמ' 23-24.
171. הריסון, 1995, עמ' 25-26.
172. הורים לבדם יזמו כ-13% מהתל"י, והם מעורבים ביותר מ-40% מן היזמות לתל"י, פרי שיתוף פעולה בין כמה גורמים. נוי, 1999, עמ' 827.
173. כהן, אריק וכהן, עינת, **החינוך האפור בישראל: התל"ן בשנות ה-90**, ירושלים: מכון לחקר מערכות חינוך, 1996, עמ' 9.
174. בשנות השמונים אפיינה את צמיחת התל"י פעולה אינטנסיבית של קבוצות הורים. בשנות התשעים פינתה את מקומה לפעולה ממוסדת יותר שהשתתפו בה ארגוני המגזר השלישי. ראו: כהן וכהן, 1996, עמ' 9.
175. נוי, 1999, עמ' 817-818, 826-827.
176. כהן וכהן, 1996, עמ' 36-38.
177. הדוגמאות מתוך: אמזלג-באהר, חיה והכהן-וולף, חגית, **פעילות הורים במסגרת תכנית קרב – מאגר מקרים לדוגמא**, "מתווה", יעוץ, הערכה ומיון, 1998.
178. נוי, 1999, עמ' 822-823.
179. נוי, 1999, עמ' 823.
180. נוי, 1999, עמ' 818.
181. כהן וכהן, 1996, עמ' 56-57, 91-92.
182. כהן וכהן, 1996, עמ' 91. ההורים נשאלו: באיזו מידה חשוב שההורים יהיו מעורבים במה שקורה בבית-הספר?
183. כהן וכהן, 1996, עמ' 92. ההורים נשאלו: כמה זמן אתה או בן/בת זוגך משקיעים בפעילות בבית-הספר?
184. הריסון, 1995, עמ' 96-103.
185. הריסון, 1995, עמ' 85-86.
186. הורוביץ, 1994, בתוך: ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999, עמ' 56-57.



- .187 נוי, 1999, עמ' 827-829.
- .188 הריסון, 1995, עמ' 85-86.
- Parents as Partners in Schooling**, 1997, p. 89. .189
- .190 ורנסקי, שחורי ופלאוט, 1999, עמ' 53-54.
- Crozier, Gill, **Parents and Schools: Partners or Protagonists?**, .191  
London: Trentham Books, 2000, pp. 117-125.
- Munn, Pamela, **Parents and Schools**, London and New York: .192  
Routledge, 1993, pp. 173-175.
- Elster, Jon, "Introduction", in: Elster (ed.), **Deliberative** .193  
**Democracy**, p. 5.
- Weeks, 2000, pp. 360-372. .194
- Weeks, 2000, p. 361. .195
- Akkerman, 2001, p. 77-79. .196
- Fung, Archon and Wright, Erik Olin (eds.), "Deepening .197  
Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory  
Governance", **Real Utopias Project** vol. IV. Manuscript, 2001, pp.  
21-22.
- Fishkin, James S., Luskin, Robert C., and Jowell, Roger, "Deliberative .198  
Polling and Public Consultation", **Parliamentary Affairs**, 53, 2000,  
p. 659.
- Fishkin et. al., 2000, pp. 659-660. .199
- ibid, p. 661 .200
- ibid, p. 662. .201
- ibid, pp. 662, 664. .202
- ibid, pp. 664-665. .203
- Akkerman, 2001, p. 73. .204





- Weeks, 2000, pp. 365, 371. .205
- Akkerman, 2001, p. 83. .206
- Akkerman, 2001, p. 82. .207
- Weeks, 2000, pp. 363-365. .208
- Akkerman, 2001, pp.83-84. .209
- Einsiedel, Edna F. and Eastlick, Deborah L., "Consensus Conferences as Deliberative Democracy", **Science Communication**, 21(4), 2000, pp. 323-343. .210
- .211 המועצה הדנית לטכנולוגיה, <http://www.tekno.dk>
- Guston, David H., "Evaluating the First U.S Consensus Conference: The Impact of the Citizens' Panel on Telecommunications and the Future of Democracy", **Science, Technology & Human Values**, 24(4), 1999, pp. 451-482. .212
- Weeks, 2000, p. 361. .213
- Hudspeth, Robert, "Using Consensus Conference to Learn about Public Participation in Policymaking in Areas of Technological Controversy", **PS Online**, June 2001. .214
- Akkerman, 2001, p. 79. .215
- Loka Institute במאי 1999. ראו: <http://www.loka.org/> – פיל ברנאו כפי שפרסם Loka .216
- Hudspeth, June 2001. .217
- Button and Mattson, 1999, p. 617. .218
- .219 הנתונים מתוך דוח הערכה לוועידת האזרחים הראשונה. מסר לנו אותם מר רונן גופר, מנהל היחידה לדמוקרטיה השתתפותית במרכז צפורי (7/12/2001).
- .220 **ועידת אזרחים ראשונה בישראל: חוברת סיכום הפרויקט**, ירושלים: המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים צפורי, 2000, עמ' 2.



221. ועידת האזרחים השנייה התקיימה בירושלים בחודש יוני 2001. פרטים על הוועידה אפשר למצוא באתר מרכז צפורי [www.zippori.org.il](http://www.zippori.org.il)
222. Button and Mattson, 1999, p. 621.
223. Button and Mattson, 1999, pp. 622-629.
224. Button and Mattson, 1999, p. 630.
225. Weeks, 2000, pp. 360-372.
226. Weeks, 2000, p. 371.
227. Akkerman, 2001, p. 77.
228. Rowe, Gene and Frewer, Lynn J., "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation", **Science, Technology & Human Values**, 25(1), 2000, pp. 3-29.
229. Button and Mattson, 1999, pp. 633-637.
230. Burns, Hambleton, and Hogget, **The Politics of Decentralization – Revitalising Local Democracy**, 1994, pp. 38-51.
231. ההבחנה שעורך הירשמן בין 'יציאה' (exit) לבין 'קולי' (voice), מבהירה היטב את הפער והניגוד שבין אוריינטציה 'צרכנית' לבין אוריינטציה 'אזרחית' ומעורבות פעילה בתהליכי קבלת החלטות. לדידו 'קולי' הוא אסטרטגיה פוליטית מורכבת, אשר חותרת להשפיע על דרכי הפעולה ועל המדיניות של הארגון. ראו:
- Hirschman, Albert O., **Exit, Voice and Loyalty**, Cambridge: Harvard University Press, 1970.
232. Weeks, 2000, p. 371.
233. Weeks, 2000, p. 371.
234. ראו דיון ב: בלאנדר, דנה ורהט, גדעון, **משאל-עם: מיתוס ומציאות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2000, עמ' 41-46.
235. בהם, אמנון, "קהילה – דגמים משתנים, שינוי והעצמה קהילתית", בתוך: שמיד (עורך), **המינהל הקהילתי: מגמות ותמורות**, 1997, עמ' 91.



- .236 Akkerman, 2001, p. 72.
- .237 Akkerman, 2001, p. 72.
- .238 Button and Mattson, 1999, p. 611.
- .239 בהם, 1997, עמ' 91.
- .240 Fung and Wright, 2001, pp. 37-39.
- .241 Button and Mattson, 1999, p. 622.
- .242 Ayala, Louis J., "Trained for Democracy: Differing effects of voluntary and involuntary organizations in political participation", **Political Research Quarterly**, 53 (1), pp. 99-115.
- .243 בהם, 1997, עמ' 91-92.
- .244 Fung and Wright, 2001, pp. 41-42.
- .245 פרויקט ועידת האזרחים של מרכז צפורי עשה צעד בכיוון זה: בשתי ועידות האזרחים הראשונות קבע צוות ההיגוי את נושאי הדיון, ואילו לקראת ועידת האזרחים השלישית הייתה פנייה לציבור לקבל הצעות לנושא הוועידה. ראו אתר מרכז צפורי: <http://www.zippori.org.il>
- .246 ישי, יעל, **החברה האזרחית בישראל לקראת שנות ה-2000: בין חברה למדינה**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית, 1998, עמ' 48-51.



## ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

- רפורמה בשידור הציבורי  
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגב' רחל לאל
- עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי  
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה  
אריאל צימרמן, בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?  
פרופ' אביעזר רביצקי
- לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל  
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני
- היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- הסתה, לא המרדה  
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים
- בנק ישראל: סמכות ואחריות  
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה  
בעידן שלום: א. החרדים בישראל  
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- מבקר המדינה: סמכות ואחריות  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- חופש העיסוק  
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות  
גדעון רהט ונטע שר-הדר



- השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים  
פרופ' רות גביזון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)
- 100 הימים הראשונים  
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט  
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביזון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945  
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה  
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- פסיקת הלכה בשאלות מדיניות  
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי  
איל ינון ויוסי דוד
- משאל-עם: מיתוס ומציאות  
דנה בלאנדר וגדעון רהט
- השסע החברתי-כלכלי בישראל  
איריס גרבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביזון
- מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית  
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו  
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה  
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי  
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגב' חני קומנשטר



■ דגמים של שיתוף אזרחים  
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן

■ الصدع العربي اليهودي في اسرائيل: مميزات وتحديات  
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جيبزون

■ **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**  
*By Professor Aviezer Ravitzky*

■ **State, Law, and Halakha: Part One – Civil Leadership as  
Halakhic Authority**  
*By Professor Yedidia Z. Stern*

ניתן לרכוש את ניירות העמדה במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת.ד. 4482, ירושלים 91040, טלפון: 02-5667989, 02-5667989, 1-800-202222, פקס: 02-5631122



deliberative projects such as Consensus Conferences – a model that has been successfully implemented in Israel during the past couple of years.

This paper discusses the implications of participatory projects promoted by the government for a society in which the political center is losing authority. It asks whether the political system is furthering its own downfall, or whether civic involvement in fact fosters increased partnership between citizens and government, and thus enhances trust in government. In order to answer these questions it is first necessary to clarify the various objectives of participatory initiatives, to differentiate local from nationwide undertakings and – most importantly – to distinguish false from genuine partnership, the latter facilitating significant influence over decision-making. Civic involvement can serve as a valuable tool in sustaining democratic culture and improving the formulation of public policies. However, we also point to the limitations of the participatory projects, most notably inequalities in civic engagement that may work to the detriment of minorities and underprivileged groups.



## PATTERNS OF CIVIC INVOLVEMENT

At the turn of the 21<sup>st</sup> century profound changes are taking place in the political arena in western democracies. Under conditions of a global market economy, the apparatus of the welfare state is disintegrating and the authority of central government is undermined. Democratic governments find it difficult to reconcile the contradictory demands of citizens. They struggle to formulate policy and implement it. The perceived weakness of the state affects the way citizens apprehend the political process. Researchers reveal an ongoing decline in levels of public trust in government and in participation through established channels of political activism. At the same time, civil society is growing more powerful and democratic norms claiming wider participation in decision-making are gaining salience. The crisis of governability in conjunction with the awakening of civic consciousness provide fertile ground for new modes of participation.

This position paper explores patterns of **civic involvement** in policy-making that have developed in recent decades. Unlike other forms of political participation, civic involvement – sometimes referred to as ‘partnership’ – is seen as a ‘top-down’ action. It aims to enhance accessibility to decision-makers, as well as to create a forum for public deliberation, thus enabling citizens to play a greater role in decision-making processes. Civic involvement appears as the point of convergence at which governmental initiatives coincide with citizens’ demands for greater influence over issues concerning their lives.

In this position paper we look at initiatives to encourage civic involvement in fields of urban planning and education. We also examine processes of establishing community boards and

