

דמוקרטיה השתתפותית - כדגם לחיזוק הלגיטימציה השלטונית בישראל

עבודה מחקרית (תזה) המוגשת לאחר קבלת התואר "מוסמך"
כחלק מעבודת הדוקטורט.

לידי המנחה : פרופ' יואב פלד

על ידי : משה דרור – ת.ז. 068243708
057-4867082
moshedror@bezeqint.net

תוכן העניינים

3.....	מבוא
7.....	פרק 1 - המודל התיאורטי
12.....	פרק 2 - תפיסות שונות של דמוקרטיה
19.....	פרק 3 - על לגיטימציה ועל יציבות פוליטית
26.....	פרק 4 - שלטון משתף, ציבור משתף
40.....	פרק 5 – שיתוף הציבור : למי זה טוב ולמי פחות?
53.....	פרק 6 – סיכום ומסקנות
63.....	ביבליוגרפיה
65.....	מקורות מרשת האינטרנט

מדוע אין בני האדם אפקטיביים יותר בפתרון בעיות חברתיות ומדוע ממשלות דמוקרטיות אינן נענות לצרכים של חלק גדול מהציבור? אלה הן בעיות רציניות שהן תוצאה של מדיניות פוליטית וכלכלית שקבעו ממשלות ואנשי עסקים במאה העשרים. אנו מתייחסים למערכות פוליטיות עם בחירות חופשיות אמיתיות כ"דמוקרטיות", למרות שפעמים רבות אנו מטילים ספק במידה בה הן דמוקרטיות באמת...

(Lindblom and Woodhouse, 1988)

מבוא

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

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

בישראל, מזה שנים רבות, מגדיר השיח הציבורי את הדמוקרטיה המקומית כנתונה במשבר (פדחצור, 2004). מעיון במדד הדמוקרטיה הישראלית 2010, הבוחן ערכים דמוקרטיים בישראל להלכה ולמעשה, עולה שהדמוקרטיה הישראלית נתפסת על ידי תושבי המדינה כחלשה ולא יעילה. מנתוני המחקר עולה שהישראלים מאוכזבים ממידת ההשפעה הנמוכה של העדפותיהם על מדיניות הממשלה כפי שהשתקפו בהצבעתם בבחירות וגם שרוב הציבור מעיד על עצמו כמי שאין לו אמון במפלגות בישראל. עוד עולה מתוצאות הסקר כי בעיני אחוז גבוה מן הנשאלים, נפגעת הדמוקרטיה הישראלית מגידול הפערים בחברה (מדד הדמוקרטיה הישראלי, 2010). עניין זה מצביע על בעיה אנליטית אמיתית. כי הדמוקרטיה מגדירה את עצמה כשלטון הרוב, ואם הרוב לא מאמין שהוא באמת שולט אז - או שהרוב טועה, או שישראל היא לא דמוקרטיה או שדמוקרטיה, לפחות כפי שהיא מתקיימת במציאות, היא לא באמת שלטון הרוב. בהנחה שהרוב לא טועה,

ישראל היא דמוקרטיה, ושדמוקרטיה היא אכן שלטון הרוב – מה שחסר במשטר הישראלי בכדי שהרוב ירגיש שהוא שולט, על פי הרעיון שבבסיס חיבור זה, הוא שיתופו בקבלת החלטות.

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

בימי כתיבת חיבור זה נפל דבר במזרח התיכון, בעולם הערבי וייתכן שבעולם כולו. אזרחים במשטרים לא דמוקראטיים יצאו לרחובות ודרשו שינוי שלטוני. על כך מעיד גל ההפגנות בעולם הערבי שהתחיל בתוניסיה והתפשט למצרים, לירדן, לתימן, לבחריין ולסוריה. בתוניסיה הודח נשיאה זין אל-עבדין בן-עלי ובמצרים הודח הנשיא חוסני מובארכ על ידי המוני העם. מהפכות אלו בתוניסיה ובמצרים נבעו בעיקר מאי-הלגיטימציה הסוחפת לשלטונם של מי שפעלו לדיכוי זכויות אדם, להעמקת העוני במדינותיהם ולמניעת חופש הביטוי בהן, במהלך שנים רבות (חדשות ynet, 11/2/2011). נכון הוא שההדחות והפלת הממשלות שהוזכרו התרחשו במדינות לא דמוקרטיות, אך נקודת ההשקה לענייננו היא אי-ההסכמה עם התנהלותם של השליטים וכתוצאה מכך, **דה-הלגיטימציה** הכללית שהביאה למשברים ולקריסות השלטוניות.

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

קיימות עמדות שונות בנוגע להליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות. יש הגורסים כי שיתוף הציבור בתהליך המנהלי יכול להביא לייצוג אפקטיבי יותר של המשתתפים. לעומתם רואים אחרים את העניין כהחלשת כוחם של הפוליטיקאים, שנבחרו בהליך דמוקרטי לייצג את הציבור. פוליטיקאים, פקידים ואנשי מקצוע עלולים לראות בעצם השיתוף איום ברור על כוחם

ועל מעמדם. חלקם מאמינים כי מורכבות הנושאים הנדונים אינה מאפשרת "לאנשים רגילים" לקחת חלק בהליך קבלת החלטות ואף טוענים כי לעומתם רק הם – הנבחרים והפקידים הבכירים - פועלים למען האינטרס "הכלל ציבורי" תוך ראיית תמונה כוללת של המצב הנדון (דרור, 2008: 10). יחד עם זה ולמרות טיעונים אלה, החלו לאחרונה לצמוח הליכי שיתוף במקומות שונים בארץ, בעיקר בשלטון המקומי.¹ אך אלה, לפי שעה, אינם מוטמעים באופן מערכתי מחייב. הם צצים להם כמעט באקראי ואפשר שהסיבות לעצם קיומם, כפי שנראה בהמשך הדברים, אינן תמיד אלו הנראות לעין.

הנושא בכללותו מעלה תהיות מסקרנות לא מעטות. אם דגם הדמוקרטיה ההשתתפותית יכול להיטיב עם ההמונים על ידי שיתופם בקבלת החלטות שלטוניות הנוגעות לחייהם, ואילו המתנגדים להפעלת הדגם הם מיעוט קטן המונע את התממשותו של תהליך שיש בכוחו לשפר ולהעשיר את הטוב-הציבורי, כיצד מתיישבת העובדה שמיעוט מצליח לסכל את טובת הרוב עם קיומה של דמוקרטיה? מנגד, **אם שיתוף הציבור אינו תורם תרומה כלשהי לצד המתנגד לכאורה להפעלתו, כיצד ניתן להסביר את דגמי השיתוף המתקיימים בכל זאת, בארץ ובעולם? את התשובה לשאלה זו, בהקשר הישראלי, אבקש למצוא בחיבור זה.**

השערתי היא, כי מבחינת השליטים, היתרון הבולט במעבר לדמוקרטיה השתתפותית הוא התרומה ללגיטימציה של שלטונם. החיסרון האפשרי עבורם הוא החלשתם, במידה כזו או אחרת, על ידי העברת סמכויות לקבלת החלטות לידי הציבור. נקודת האיזון לכן, בין היתרון לחיסרון היא שתקבע את המידה שבה יתבצע השיתוף.

איני מסתיר את אמונתי האישית ברעיון שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות, כרעיון המיטיב בין היתר עם האזרחים במידה לא קטנה. יחד עם זה ועל מנת להוציא אל הפועל מודלים לשיתוף הציבור באופן מיטבי, חשוב לבחון את הסיבות שמאחורי אי השיתוף השיטתי-מערכתי הגורף כמעט, הנהוג כיום בארץ. חיבור זה מנתח את מערכת האינטרסים שמאחורי מודלים לשיתוף הציבור ומבקש להצביע על הדמוקרטיה ההשתתפותית כעל שיטה שבכוחה להביא

¹ על פי פרסומים באמצעי התקשורת, בוצעו בעשור האחרון הליכים של שיתוף בירושלים (הכפר עיסאווייה, תצפית הסלע, יער ירושלים, עמק הצבאים), בתל אביב, ברעננה, בחיפה, במצפה רמון באשדוד ובמקומות יישוב נוספים ברחבי הארץ.

לחיזוק **הלגיטימציה השלטונית** בישראל על ידי הגברת מעורבותו של האזרח בהחלטות הנוגעות לו, לטובת יציבותה של הדמוקרטיה.

בפרק הראשון אציג את **המודל התיאורטי** המנחה חיבור זה ושלאורו שיערתי את השערותיי לעניין אי קיומם של הליכי שיתוף הציבור בישראל באופן שיטתי ומחייב. בפרק השני אערוך השוואה מורחבת בין **גישת הדמוקרטיה הייצוגית**, הנהוגה בישראל לבין **גישת הדמוקרטיה ההשתתפותית**, תוך העלאת הניגודים שבינן. את הפרק השלישי אקדיש לתיאור מצב **הלגיטימציה והיציבות הפוליטית** של השלטון בישראל ושל העומדים שבינו. את הפרק הרביעי אסקור את **הדגמים השונים של שיתוף המדינה**, בהתבסס על נתונים עדכניים. בפרק הרביעי אסקור את **הדגמים השונים של שיתוף הציבור**, על מדרגיהם ושונותם, על הנושאים האפשריים לשיתוף ועל עניין השיתוף המהותי לעומת השיתוף למראית עין. בפרק החמישי אעמוד על **מערכת האינטרסים** הניצבת מאחורי המשתתפים, הלא הם מקבלי ההחלטות השלטוניות ומאחורי המשתתפים, הלא הם התושבים המתנדבים להקדיש מזמנם לטובת קיומם של הליכים אלה. כך, מתוך הבנה שהתרומה של ההליך לכל הצדדים הנוטלים בו חלק, היא זו שתאפשר את עצם התרחשותו. את הפרק האחרון של חיבור זה אקדיש ל**סיכומים ולמסקנות** תוך פתיחת צוהר למחקר-המשכי, על פי הממצאים.

חיבור זה על מסקנותיו חשוב לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי בישראל כאחד. ניתן לשער, כי שניהם מעוניינים במניעת כשלים אפשריים - כעולה מן הגישה התיאורטית. ריכוז המידע הקיים בספרות בנוגע לשיתוף הציבור, בחינת דגמי השיתוף השונים על מורכבותם וניתוח מערכת האינטרסים שמאחורי הנוגעים השונים בדבר, מצביעים על כך, כפי שניתן יהיה לראות, שלהפעלת דגמי שיתוף אזרחים יתרונות ממשיים לטובתה של הלגיטימציה השלטונית, כתורמת ליציבותה של הדמוקרטיה הישראלית. **מכאן חשיבותו של החיבור.**



פרק 1 - המודל התיאורטי

הגישה התיאורטית שתנחה חיבור זה היא גישת המערכות, המהווה מסגרת אנליטית הבוחנת את החיים הפוליטיים כ"מערכת" המדמה שלמות. גישת המערכות פותחה על ידי דייוויד איסטון (David Easton), מדען בזרם הביהביוריזם.² הגישה הביהביוריסטית עסקה בדחיית מושגים הוליסטיים - הדוגלים בכך שכל מערכת היא ישות שלמה שיש להתייחס אליה ככזו ולא להפרידה לחלקיה - כמו "מדינה", "חברה" או אומה" מתוך מחויבות ל"אינדיבידואליזם מתודולוגי". כך היא עשתה תוך שימוש במחקר האמפירי המוחשי שהגביל את החוקר לתופעות בנות-צפייה, שהיו תמיד אינדיווידואליות.

שיטה זו, שאפשרה לחקור אירועים מסוימים ובני אדם מסוימים, הקשתה על מדענים ממדע המדינה לתת לבלייל הנתונים שהצטברו במחקריהם שלמות מובנת ולהוליד מהם משמעות כוללת, בהעדר מסגרות מאחדות נלוות. כאן נוצר הצורך במסגרת תיאורטית שתוכל להפוך את הלבנים המפוזרות של הנתונים הגולמיים מדיון מובן בהתנהגות חברתית למבנה מגובש שיאפשר יצירת הכללה - בלעדיה אין משמעות, אין הארה ואין הבנה (זיסר, 1993 : 234).

את המסגרת התיאורטית הזו סיפק כאמור איסטון, בהציעו מסגרת כללית וניטראלית, הבוחנת את החיים הפוליטיים כמערכת. ה"מערכת" מדמה "שלמות" – היא כוללת שונות משותפת עקבית, מידה ניכרת של לכידות, התמדה ותלות הדדית בין סבך של יחידות. מערכות פועלות כמו ממשויות מאוחדות, המתלכדות בלי שחלקיהן יאבדו מייחודיותן. זהו ההסבר לאי ההתנגשות בין הגישה הזו לתפיסה הביהביוריסטית, הנשענת כאמור על ה"אינדיבידואליזם המתודולוגי".

גישת המערכות מתארת את חלקי החברה כמערכת שחלקיה קשורים זה בזה. באמצעות בחינת פעילותם ההדדית, מבקשת הגישה למצוא במערכת את החלקים המפריעים להרמוניה שלה. הגישה רואה את החיים הפוליטיים כמערכת מורכבת של תהליכים, באמצעותם נהפכים סוגים מסוימים של תשומות לסוג של תפוקות המהוות מדיניות מוסמכת, החלטות מוסמכות וצעדי יישום מוסמכים. התשומות יכולות לבוא לידי ביטוי כתביעות של החברה כלפי המערכת או כתמיכות בה. המערכת מחפשת באופן מתמיד את האיזונים - בין התמיכות והתביעות - שיבטיחו

² ביהביוריזם היא גישה ששלטה במדע המדינה באמצע המאה ה-20, משנות ה-50 ועד שלהי שנות ה-70, ונתפסה כמהפכנית עקב מספר הבדלים מהותיים בינה לבין גישות קודמות במחקר הפוליטי, אשר התמקדו בחקר המוסדות הפורמאליים.

לה את המשך קיומה ללא הפרעות וללא כשלים. התביעות מהמערכת הפוליטית יכולות להיות תביעות לסיוע כספי, תביעות לשירותים שונים, תביעות לאכיפת עקרונות מוסר מסוימים ואפילו תביעות להכרה סמלית. התביעות מניעות את הפוליטיקה, העושה להפיכתן לתשומות מדיניות מוסמכות (זיסר, 1993 : 237).

הגישה מנסה להתמודד כאמור עם האינדיבידואליזם המתודולוגי, עליו היא מצביעה כחסרון המרכזי של הביהיוריזם - אליו היא מחויבת במישור האפיסטמולוגי³ - שרואה את חקר הפוליטיקה כחקר ההתנהגות ולכן תוצאת מחקריו הינה אוסף פרטים אשר אינם יוצרים תמונה שלמה. לעומתו, גישת המערכות מנסה ליצור תמונה מלאה. במסגרת גישה זו, כל הפעילות הפוליטית מתרחשת בתוך המערכת הפוליטית, המגדירה את מסגרת הפעולה האפשרית. מערכת זו הינה ניטראלית ולא ערכית. אין לה קיום משל עצמה, והיא בגדר רעיון, או מסגרת תפיסתית בלבד. לפי תפיסה זו, לכל פרט יש קיום עצמאי אבל הוא נמצא ביחסי גומלין עם אחרים. כל שינוי במיקומו היחסי או במאפייניו של פרט אחד, משפיע על הפרטים האחרים.

במאמרו "קטגוריות לניתוח מערכות בפוליטיקה" מניח דייוויד איסטון ארבע הנחות יסוד של הפוליטיקה כמערכת: המערכת קיימת - פעולות הגומלין בחברה יוצרות מערכת של התנהגויות; יש סביבה מסביב למערכת - המערכת הפוליטית נתונה בין מערכות חברתיות אחרות; המערכת היא פתוחה - יש יחסי גומלין בין המערכת הפוליטית למערכות האחרות; ולבסוף הסתגלות - המערכת מגיבה על שינויים בסביבה באופן אקטיבי או פאסיבי (איסטון, 1993 : 244).

על המערכות הפוליטיות לקיים שני תפקידים - חלוקת משאבים **ולגיטימציה**. המערכת הפוליטית פועלת בשתי סביבות עיקריות: הראשונה היא הסביבה התוך חברתית - הכוללת את המערכות שהן לא פוליטיות אבל הן מערכות של התנהגות, של עמדות ושל רעיונות כמו כלכלה, תרבות, מבנה חברתי ואישים בולטים בחברה. הסביבה השנייה היא הסביבה החוץ-חברתית - הכוללת את כל המערכות המצויות מחוץ לחברה הנתונה עצמה והמהוות רכיבים פונקציונאליים של מערכת-על שכל חברה וחברה היא חלק ממנה. המערכת התרבותית הבינלאומית למשל, היא דוגמה למערכת חוץ-חברתית. שתי המערכות שהוזכרו - התוך חברתית והחוץ-חברתית - המצויות כאמור מחוץ למערכת הפוליטית, מרכיבות יחד את הסביבה הכוללת ממנה נובעות השפעות העשויות לחולל מתח במערכת הפוליטית (איסטון, 1993 : 247). איסטון מכליל במתח

³ אפיסטמולוגיה - חקר הידע וההכרה האנושית.

הזה שני מרכיבים: הפרעה ולחץ. לדבריו, הפרעה הוא מושג העשוי לציין השפעות מהסביבה הכוללת על המערכת המשנות אותה אגב כך. ההפרעות אינן גורמות בהכרח ליצירת לחץ במערכת. חלקן אף תורמות להמשך קיומה ולאחרות אין כלל השפעה על הלחץ, אך רבות מהן עלולות להגבירו.

על מנת להבין את המרכיב השני – הלחץ – עלינו להבין תחילה שלא ניתן לתאר מערכות פוליטיות כמערכות מתמידות, אלא אם כן הן מסוגלות לעמוד בשני תפקודים: הקצאת ערכים לחברה ושכנוע של רוב החברים לקבל את ההקצאות האלה כמחייבות, לפחות רוב הזמן.⁴ שתי התכונות האופייניות האלה, הקצאת ערכים והציות להקצאה הן המשתנים היסודיים של החיים הפוליטיים (איסטון, 1993: 248). הלחץ על המערכת נוצר כשקיימת סכנה שהמשתנים היסודיים יידחקו מעבר למה שניתן לכנות הטווח הקריטי שלהם. לעניין זה מביא איסטון במאמרו דוגמה לכך: אם משבר כלכלי חמור גורם להתערערות הסדר במערכת ומקומם את חברה, ואם נניח שכתוצאה מכך הרשויות אינן מסוגלות עוד לקבל החלטות או שאלו אינן מקובלות כמחייבות, אין כבר אפשרות להקצאה מוסמכת של ערכים והחברה קורסת תחתיה בגלל העדר מערכת התנהגות הממלאת את אחד מתפקידיה החיוניים. למרות שבמצב שכזה המערכת הפוליטית נתונה בלחץ, קורה תכופות, לדעת איסטון, כי היא ממשיכה להתקיים איכשהו (איסטון, 1993: 249). מכאן, כי הבעיה אינה תמיד עצם פעולתם של המשתנים היסודיים. קורה שאלה רק נדחקים לקצוות אך הם עדיין נותרים בטווחי הפעולה. לכן קיים לחץ אך לא כזה המסוגל לדחוק אותם מעבר לנקודה הקריטית. כל עוד המערכת דואגת לכך שהמשתנים היסודיים יפעלו בתוך הטווח הקריטי, היא יכולה להתמודד ולהמשיך ולהתקיים. אלא שלא כל המערכות פועלות כך תמיד. יש ולא ננקטים על ידי המערכת צעדים הולמים לטפל בלחץ הקרב ובא, ודווקא משום כך היא עלולה לקרוס (איסטון, 1993: 249).

אם כך העניין, ניתן לסכם כי לפחות חלק מן ההשפעות שמגיעות למערכת הפוליטית מתוך הסביבה, מוגדרות כהפרעות. המערכת מתמודדת עם ההפרעות האלו באמצעות התפוקות שהיא מספקת לחברה. תפוקות המערכת יכולות להיות דו סטריות (הדדיות) או חד סטריות. התשומות יכולות להתבטא כתביעות של החברה כלפי המערכת או כתמיכות שהיא מעניקה לה. איסטון

⁴ שתי תכונות אלה – הקצאת ערכים לחברה ושכנוע חברים לקבל את ההקצאות כמחייבות – מייחדות מערכות פוליטיות ממערכות חברתיות אחרות.

מצייר מערכת השומרת לרוב על איזון. יחד עם זה, אם המערכת אינה מצליחה לאזן את ההפרעות במידה מספקת, היא עלולה להגיע למצב של לחץ ואף לקריסה.

על פי גישה תיאורטית זו, המערכת פועלת לשיפור תפקודה במטרה למנוע משברים העלולים להוביל לקריסתה. קריסה זו יכולה להתחולל כאשר התפוקות של המערכת, האמורות להוות מדיניות מוסמכת, החלטות מוסמכות וצעדי יישום מוסמכים, לא תתקבלנה ככאלה. במילים אחרות, בעת שתידחה על ידי החברה המדיניות המוסמכת, תיפגע מן הסתם ההרמוניה המערכתית והלגיטימציה שלה.

במקרה העומד בבסיסו של חיבור זה, ייווצר מצב של פגיעה בלגיטימציה השלטונית, היכולה להביא במצבים קיצוניים לקריסה מערכתית. קריסה מעין זו יכולה לבוא לידי ביטוי בצורה של מהפכה לשינוי המשטר או המבנה החברתי כולו. אם מדמים את השלטון למערכת, הרי שעל מערכת זו מופעלים לחצים חיצוניים של בעלי עניין. עם לחצים אלה מנסה המערכת להתמודד באופן רציף תוך ניסיון להדיפתם. כל עוד הדיפה זו מצליחה, רואה בכך הגישה התיאורטית את המשתנים היסודיים כפועלים בתוך הטווח הקריטי.

על פי העולה מן הגישה התיאורטית, המערכת לא עובדת על כפייה אלא על ידי הסכמה ערכית באמצעות חינוך בני האדם להאמין בערכים המתאימים לשולטים בה. דוגמה לכך הוא למשל אי השוויון החברתי. למרות שלכאורה אי-שוויון עלול לפגוע בלכידות המערכת, הרי שעל פי גישת המערכות הוא דווקא פונקציונאלי עבורה. אי-השוויון מתעל את בעלי היכולת לתפקידים החשובים ואת הפחותים לתפקידים אחרים. איננו רוצים שמנתח ומנקה רחובות יתוגמלו באותה המידה ולכן המערכת זקוקה לאי-השוויון. מטעם זה על המערכת לשכנע את מנקה הרחוב כי כדאי לו להסכים לאי-שוויון זה, כי זה הנכון והכדאי לחברה ולעצמו.

מדד הדמוקרטיה הישראלית כפי שהוזכר במבוא וכפי שיפורט בהמשך, מצביע על כך שהדמוקרטיה בישראל נפגעת מגידול הפערים ההולכים וגדלים בחברה. גידול הפערים נובע גם ואולי בעיקר מאי השוויון הנוצר כתוצאה מהחלטות שלטוניות כאלה ואחרות. חוסר שביעות הרצון הבולט בקרב הנשאלים בסקר שבבסיס המדד, מעלה אפשרות שהמערכת לא הצליחה לשכנעם להסכים לאי השוויון שהונהג על ידה. כך נוצרת, בין היתר, החלשה בלגיטימציה הדמוקרטית. מצב זה עלול להוביל למאבקים לשיפור מצבם של מי שרואים עצמם נפגעים מאי

השוויון. זהו איתות אפשרי למצב של עומס יתר, כמוסבר על ידי גישת המערכות, העלול להביא לידי קריסתה של המערכת השלטונית.

בהתאם לגישה התיאורטית, **אני משער** שדמוקרטיה השתתפותית אינה מיושמת באופן שיטתי-מערכתי, מכיוון שכעולה מן התיאוריה, המערכות דואגות לכך שהמשתתפים היסודיים יישארו בתוך הטווח הקריטי. משמע, הנבחרים לא רואים סכנה קרובה העלולה להביא לידי קריסה ומשום כך הם אינם רואים בשיתוף הציבור צורך דחוף, לפחות לעת עתה. אלא שטווח המשתתפים הקריטי הוא כזה שבו מידת השיתוף האופטימאלית הוא יותר מאפס אך מנגד הוא הרבה פחות משלם. עוד אני משער שהדמוקרטיה ההשתתפותית "מפריעה" למשרתי האינטרסים, הגלויים והנסתרים של בעלי עניין בדמוקרטיה הייצוגית הנהוגה בישראל, בהם גם כאלה האמונים בין היתר, על ניהול השלטון.



הסקירה התיאורטית בפרק זה מצביעה על המבנה השלטוני כעל מערכת ההופכת סוגים של תשומות, שהן הדרישות של הציבור, לסוגים של תפוקות שהן המענה השלטוני, הכוללות בין היתר חלוקה של משאבים. בחלוקת המשאבים החברתיים ניתן לראות את לב ליבה של הלגיטימציה, שהרי חלוקה היוצרת פערים משמעותיים, חברתיים ואחרים, יכולה להביא לדמורליזציה בקרב השכבות הרואות עצמן כנפגעות מאופן החלוקה של אותם המשאבים. אף שראינו שעל פי הגישה התיאורטית אי השוויון הינו פונקציונאלי עבור המערכת, הרי שהמדובר הוא בעניין מידתי. ייתכן שאם הציבור לא שוכנע על ידי המערכת השלטונית בצדקת חלוקתה את המשאבים, ייווצר עליה לחץ כאשר המשתתפים היסודיים כפי שפורטו, עלולים להידחק אל מעבר לטווח הקריטי שלהם.

על השלטון לכן, להפיק החלטות שהאזרחים יסכימו איתן. על השלטון לשכנע את רוב הציבור לקבל את הקצאותיו כמחייבות, לפחות רוב הזמן. החלטות מוסכמות והתנהלות מוסכמת מחלישות ואף מונעות התנגדויות לקיומו של השלטון ולמעשיו ומביאות לקבלת תכתיביו מצד הציבור. זו **הלגיטימציה** אליה אמורים לשאוף הפוליטיקאים ונבחרים העם, להמשך כהונתם ולהמשך שלטונם – ללא הפרעות וללא לחצים - כנטען בגישת המערכות. הנחת היסוד של חיבור זה היא, שדגם של דמוקרטיה השתתפותית יכול לסייע בכך, באופן ממשי. על יסודותיו ומעלותיו של דגם שכזה, בפרקים שלפנינו.



פרק 2 - תפיסות שונות של דמוקרטיה

חיבור זה מבקש להצביע על הדמוקרטיה ההשתתפותית כדגם משפר לדמוקרטיה הייצוגית-קונסטיטוציונית הנהוגה בישראל, על ידי ייצובה. עוד בטרם נעסוק בתנאים הנדרשים לקיומה של דמוקרטיה השתתפותית בארץ, חשוב לעמוד על ההבדלים היסודיים שבין הדגמים המוזכרים.

שמואל נח אייזנשטדט מתאר בספרו **הדמוקרטיה ונפתוליה**, את העקרונות העומדים מאחורי שתי התפיסות השונות של דמוקרטיה - התפיסה הקונסטיטוציונית והתפיסה ההשתתפותית. התפיסה הקונסטיטוציונית גורסת, לדבריו, שיש לראות את עיקרה של הדמוקרטיה בשמירה קפדנית על כלליה ובעיקר על אלה המבטיחים את האפשרות להחליף את השליטים, במיוחד את אלה הרעים שבהם. לעומתה, התפיסה ההשתתפותית גורסת כי עיקרה של הדמוקרטיה הינה באפשרות הניתנת לכלל האזרחים בה להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות הפוליטיות ובמילים אחרות הוא מדבר על ליברליזם לעומת רפובליקניזם (אייזנשטדט, 2002 : 24,25).

לטענת נח אייזנשטדט, אין בין שתי התפיסות ניגודים של ממש, אולם קיים ביניהן פוטנציאל רב של מתח. לחידוד ההבחנה בין שתי התפיסות, הוא מביא את ההבדלים שביניהן בהתייחסותן לחירות ולשוויון, להתארגנויות ולארגונים התנדבותיים, להיקף פעולתה הרצויה של המדינה, לכללי המשחק ולפלורליזם החברתי וכן לבסיס הלגיטימציה של הסדר הפוליטי (אייזנשטדט, 2002 : 25-31).

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

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

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

גם הגישה לכללי המשחק הדמוקרטי, לפלורליזם ולבסיסי הלגיטימציה של המשטר הדמוקרטי שונה בין שתי התפיסות. התפיסה ההשתתפותית מביטה בחשדנות כלפי כללי המשחק הקבועים העשויים להפריע לביטוי המלא של רצונה של החברה, של "הרצון הכללי" החותר לכינון חברה בעלת ערכים מסוימים ואף מטילה בהם ספק. לפי תפיסה זו, הדגשת כללי המשחק עשויה להקנות עדיפות לאינטרסים של יחידים ושל קבוצות שונות על חשבון האינטרס הכללי. כך גם ביחס לפלורליזם, הנראה לתומכי התפיסה ההשתתפותית לעיתים כחותר תחת ומסכל את היכולת לממש את הרצון והשאיפות האמיתיות של כלל החברה.⁵ לעומתם, חסידי התפיסה הקונסטיטוציונית רואים בקיום כללי המשחק הדמוקרטי ובפלורליזם, על ריבוי הדעות והאינטרסים, סדר חברתי ומדיני ראוי.

כפי שניתן לראות על פי האמור, ההבדלים בין שתי התפיסות של הדמוקרטיה מורים על היחס לבסיסי הלגיטימציה של המשטר הדמוקרטי. על פי התפיסה הקונסטיטוציונית, עצם כללי

⁵ החלוצים בביטוי התפיסה ההשתתפותית בצורתה הקיצונית היו היעקובינים – "אנשי השמאל" בתקופת המהפכה הצרפתית בהנהגתו של רובספייר, שפיתח תפיסה לפיה מנהיגי הדמוקרטיה ההשתתפותית הם היודעים מה טוב לחברה ומה רצוי לה. על מנת להגשים את הטוב הזה לדעת היעקובינים, בטלים למעשה כללי המשחק הקונסטיטוציוני, בהם הם חושדים ולהם הם לעיתים אף עוינים (אייזנשטדט, "הדמוקרטיה ונפתוליה": 30).

המשחק והשמירה על הדמוקרטיה מהווים את בסיס הלגיטימציה העיקרי של המשטר. על פי התפיסה ההשתתפותית, את הלגיטימציה למשטר הדמוקרטי מקנה רעיון כלשהו של דמות החברה הטובה או המסורת הספציפית של החברה. לדברי אייזנשטדט, המתח בין התפיסה הקונסטיטוציונית לבין זו ההשתתפותית מובנה במהותה של הדמוקרטיה ומהווה חלק מן השיח החברתי והמאבקים החברתיים בה (אייזנשטדט, 2002 : 31).

בספרו **דמוקרטיה ודיקטטורות** טוען בנימין נויברגר ששורשיה של הדמוקרטיה ההשתתפותית הינם בדמוקרטיה האתונאית הישירה, שהעמידה במרכזה את זכויות האדם וכבודו וברדיקליזם אשר חיפש נואשות דרך להבטיח שהדמוקרטיה אכן תהיה שלטון העם, תוך הרחבתה לתחומים חברתיים וכלכליים. לדבריו, תומכי הדמוקרטיה ההשתתפותית דוחים את הטענה שדמוקרטיה יציבה דורשת מידה של אדישות בשכבות נרחבות של העם לצורך יציבותה וטוען שאדישות המונית אינה מעידה לדעתם על דמוקרטיה בריאה, אלא על ייאוש המוני ממצב שבו שלטון המעטים זוכה ללגיטימציה דמוקרטית ונחשב ל"שלטון העם", כשבפועל הוא לא בדיוק כזה (נויברגר, 2004 : 17).

טענתם היסודית של חסידי הדמוקרטיה ההשתתפותית היא שהדמוקרטיה הייצוגית המערבית אינה מספיק דמוקרטית. השיטה הייצוגית והליכוי הבחירות אינם מבטיחים לאזרח מספיק השפעה על קביעת המדיניות, שכן השליטה האמיתית נמצאת בידי אוליגרכיה, שהיא קבוצה שלטת בעלת אינטרסים משלה. הדמוקרטיה ההשתתפותית, לדברי נויברגר, משמשת תיאוריה נורמטיבית המאפשרת לשפוט ולהעריך את הקיים. משטר לא צריך להבטיח רק סדר ויעילות אלא גם לממש עקרונות מוסריים של צדק, שוויון וחירות הפרט. חסידי הגישה ההשתתפותית דורשים דמוקרטיה מתמדת, כלומר שיתופם המלא של האזרחים בפוליטיקה ובקבלת ההחלטות. מעיון בהבדלים שבין גישות דמוקרטיות שונות, ניתן להבחין לדברי נויברגר שהגישה האליטרית, המאמינה במנהיגות הנבחרת, דוגלת בשמרנות ומעוניינת למנוע כל שינוי חברתי, על ידי הנצחת ניכור האזרחים ובורותם כדי למנוע את השתתפותם בהליכי השלטון. על פי הגישה הפלורליסטית לעומת זאת, לא קיימים במציאות מושגים כגון אינטרס כללי, ריבונות העם או רצון כללי אלא בפועל, האינטרס הלאומי הוא צירוף של איזון ופשרה בין האינטרסים של קבוצות שונות. לעומת שתי הגישות שהוזכרו, הגישה ההשתתפותית מעמידה את היחיד במרכז הדיונים על המשטר הרצוי (נויברגר, 2004 : 115-116). נויברגר רואה בגישה המאוחדת, הפלורליסטית-השתתפותית, כמחזקת את ההשתתפות של האזרח בפוליטיקה דווקא בקבוצות קטנות ובארגונים וולונטריים.

לכן לדבריו, ריבוי קבוצות ואיגודים למיניהם מכפיל ומשלב את הזדמנות האזרחים להשתתף בעיצוב המדיניות (נויברגר, 2004 : 127).

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

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

המבחן לכך טוען אבינרי טמון בדיעתו של האזרח בעת הבחירה, על מה הוא מצביע והאם יש לו דרך בין בחירות לבחירות להשיג מידע ולהשפיע על ענייני הציבור על ידי פעילות וולונטארית. מבחינה זו לדעתו, הגדרתה של הדמוקרטיה המודרנית היא "צורת-משטר שבה יש לכלל האוכלוסייה הזכות החוקית והאפשרות המעשית להשתתף בעיצובה של ההכרעה המדינית ולהחליף לעיתים מזומנות, הקבועות בחוק, את מפעילי השלטון" (אבינרי, 1996 : 222).

עוד מתייחס אבינרי לעניין הלגיטימיות של הכרעת הרוב בשלטון הדמוקרטי. לדבריו, ניתן להגיע להצדקת עיקרון הרוב רק אם יוצאים מנקודת הנחה שהאדם, בנבדל מן החיות, הינו בעל כושר להכריע הכרעות נאותות ורלוונטיות לעניין נדון. תפיסה זו אינה משחררת כמובן מן האפשרות של האדם לטעות וכל אשר היא קובעת הוא את כושרו של האדם להכריע הכרעות שהן רציונאליות.

מסיבה זו, טוען אבינרי, בשעה שקבוצת אנשים חלוקים באשר להכרעה לעניין מסוים – נניח ששישים אחוזים סוברים כך וארבעים אחוזים סוברים אחרת – הרי שלעולם לא נדע בביטחון מלא מי משתי הקבוצות צודקת.

כל מה שאנו לכל היותר יכולים לומר הוא שמאחר ובני האדם הם יצורים רציונאליים, הרי שקיים סיכוי רב יותר שהקבוצה של שישים האחוזים אינה טועה ושהסיכוי שהקבוצה של ארבעים האחוזים אינה טועה, קטן יותר. במילים אחרות, אנו סבורים שסיכויי הטעות של הרוב קטנים יותר מסיכויי הטעות של המיעוט ומשום כך ככל שהרוב גדול יותר, אנו סבורים שהוא מייצג סיכוי גדול יותר של העדר-טעות (אבינרי, 1996 : 225).

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

הלגיטימיות של שלטון הרוב היא ממילא הלגיטימיות של קיום אופוזיציה וליתר דיוק: ההכרח בקיומו של המיעוט בתור אופוזיציה, המסוגלת לתקן את שיבושי-הרוב או להחליף אותו בסיטואציה מסוימת (אבינרי, 1996 : 226).

זה אומר שהעיקרון המפקיד את השלטון בידי הרוב הוא אותו העיקרון המחייב אותו לקיים את המיעוט ולאפשר לו את חירות הדיבור והביקורת, שהרי בהעדר מיעוט, נעלם עיקרון הצדקתו של הרוב. קביעתו של אבינרי לפיה חשוב למשטר הדמוקרטי שהאזרח יידע בעת הבחירה על מה הוא מצביע, שיוכל להשיג מידע על התנהלות השלטון באופן שוטף ושיוכל להשפיע על ענייני הציבור גם בין מערכת בחירות אחת למשניה, תומכים ממשית בקיומה של דמוקרטיה השתתפותית המקנה את האפשרויות המוזכרות. בנוסף, הלגיטימיות של הכרעת הרוב מצביעה על פי אבינרי על כך, שעל השלטון לאפשר את חירות הדיבור ואת הביקורת מצד אלה שאינם חלק ממנו, לטובת הצדקתו (אבינרי, 1996 : 226).

בספרו "עקרונות המשטר הייצוגי", מצביע ברנרד מין על ארבעה עקרונות יסודיים בדמוקרטיה הייצוגית: ממשלות המכהנות אחרי בחירות; עצמאות לקובעי המדיניות השלטוניים; החופש להביע עמדה לכל אדם במדינה והעיקרון האחרון - שההחלטות הציבוריות אמורות להתקבל אחרי דיון (Manin, 1977). לנקודה מרכזית זו לעניינו של חיבור זה, נתייחס בהמשך הדברים.

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

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



בפרק זה עמדתי על התפיסות השונות של הדמוקרטיה הייצוגית-חוקתית ושל הדמוקרטיה ההשתתפותית. הצגתי את התפיסה ההשתתפותית ככזו הדוגלת בחירות החיובית, גם מתוך חשש לטשטושו של הרצון הכללי. הצגתי גם שהיא חותרת להתערבות ולשינוי שיביאו לחלוקה צודקת ולהקטנת פערים בחברה. עמדתי על חששותיה מהעדפתם של אינטרסים של פרטים ושל קבוצות על חשבון האינטרס הכללי, אותו היא רואה כפסיפס לא שלם של אינטרסים. עמדתי על תרומתה לגליטימיות של המשטר על ידי דמות החברה הטובה וגם על כך שהיא גורסת, בניגוד לדמוקרטיה הייצוגית, שאדישות העם וחוסר התקוממות ממחדלים שלטוניים אינה מעידה על דמוקרטיה בריאה אלא על ייאוש המוני ממנה.

הדמוקרטיה ההשתתפותית, כעולה מניתוח העניין, רואה בשיתופם המלא של אזרחים בפוליטיקה ובצמתים של קבלת החלטות - לא רק אחת לכמה שנים - מימוש עקרונות מוסריים של צדק, שוויון וחירות הפרט.

הצגתי את הנחתם של התומכים בדמוקרטיה ההשתתפותית, הטוענים שבכוחה לתרום להפגת מתחים ושסעים וכן להוצאת ההמונים מן האדישות הפוליטית. לדעתם של תומכים אלה, תרומתה של הדמוקרטיה ההשתתפותית לייצובה של הדמוקרטיה הייצוגית, כזו הנהוגה בישראל, חשובה ואף מתחייבת.



פרק 3 - על לגיטימציה ועל יציבות פוליטית

על פי מקס ובר, קיומה של מדינה מחייב מספר תנאים: אוכלוסייה הכוללת חבר בני אדם הלוקח לעצמו את המונופול על שימוש בכוח; טריטוריה מוגדרת בשטח מסוים; אמצעי אכיפה לשימוש בכוח; ולגיטימציה המעניקה את הזכות לשימוש באלימות. המדינה המודרנית לדברי ובר מתאפיינת בכך שהיא מאפשרת לגוף הפוליטי העומד בראשה לצבור עצמה ושלצורך זה היא כופה את מרותה ומגייסת את הכלכלה ואת הבירוקרטיה (Weber, 1946).

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

חיבורים אחדים העוסקים במדינה ובתהליך בנייתה, בהם זה שהוזכר של מקס ובר (Weber, 1946), של יוסי שיין וחואן לינץ (Shain and Lintz, 1995) ושל קונור (Connor, 1978), נוהגים להצביע על מספר רמות של לגיטימציה שלטונית במדינות דמוקרטיות: מדינה, משטר, ממשלה ומדיניות. מצד אחד דה-לגיטימציה ברמה אחת אינה גוררת דה-לגיטימציה ברמה גבוהה יותר. מצד שני, סביר להניח כי דה-לגיטימציה ברמת המדינה פוסלת מראש את סוג המשטר, את הממשלה ואת המדיניות. לכן, על כל משטר ועל כל מדינה לקיים לגיטימציה ברמה בסיסית ככל האפשר. קיומה של לגיטימציה ברמה הבסיסית ביותר ימנע מצב שבו: "כל מחלוקת, המעוררת בקרב מגזר רחב של אוכלוסיית המדינה הרגשה כי על אורח חייו או על ערכיו העליונים מרחף איום חמור מצדו של מגזר אחר של האוכלוסייה, יוצרת משבר בתוך מערכת מדינית תחרותית" (Connor, 1978: 70). משבר שכזה מצביע בהכרח על חוסר יציבות שסביר להניח כי יוביל לפגיעה בהליך הדמוקרטי, גם על ידי הפרות סדר וביטויים של אלימות מצד הציבור ותגובה אפשרית של השלטון להם.

בבסיסו של חיבור זה, האמונה שהפעלת דגם של דמוקרטיה השתתפותית, תביא לשיפור של הדמוקרטיה הייצוגית הקיימת בישראל, על ידי ייצובה. מטעם זה חשוב ואולי אף חובה לעמוד על

אותה היציבות הפוליטית שבלעדיה עלול לעמוד השלטון מול סכנות לעצם קיומו. לצורך כך, נעין בתוצאות סקר מדד היציבות הפוליטית כפי שהתפרסם ב"מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010" על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

יציבות פוליטית מוגדרת על פי עורכי הסקר כהיעדר שינויים יסודיים או שיבושים מהותיים בתפקודה של המערכת הפוליטית. ככלל, יציבות פוליטית נמדדת ברמת האלימות, במשך כהונת הממשלה וברמת המתחים החברתיים, האתניים והפוליטיים במדינה. הבנק העולמי, כנטען בדפי הסקר, מגדיר יציבות פוליטית כתפיסות בנוגע לסבירות שהממשלה תהיה לא יציבה או שתופל בעקבות פעולה לא חוקתית או אלימה.

מסיבות שונות ישראל מקבלת במשך השנים ציונים נמוכים במדד היציבות הפוליטית. אף שאין סכנה שממשלת ישראל תופל באמצעים לא חוקתיים, לדברי כותבי המסמך, קיים חשש המשפיע לרעה על תפיסותיהם של האזרחים בנוגע לרמת היציבות של המדינה. כמו בעבר גם בשנת 2010 ישראל נמצאת במקום האחרון במדרג של 36 מדינות, עם ציון 11 מתוך 100. מדובר בהרעה בהשוואה לדין וחשבון הבנק העולמי משנת 2005, אז קיבלה ישראל את הציון 14.4. המדינות המאופיינות ברמת היציבות הגבוהה ביותר הן פינלנד, נורווגיה ואוסטריה. המדינות המאופיינות ברמת היציבות הפוליטית הנמוכה ביותר הן מקסיקו, תאילנד וישראל.

על פי הנתונים המתפרסמים בסקר, דפוס היחסים בין הקבוצות בחברה, רמת המתיחות ביניהן, מספר השסעים, אופיים ומידת הבולטות שלהם, משפיעים מאוד על יציבותה של המערכת הפוליטית. לטענת כותבי המסמך, בקרב החוקרים במדעי החברה אין הסכמה בעניין היתרונות והחסרונות שבהשתתפות האזרחית בפוליטיקה.

יש הטוענים שפעילות יתר של החברה האזרחית עלולה להחליש את יציבות המשטר ואף לפגוע בתפקוד הדמוקרטיה. לעומתם, מאמצים הכותבים את ההנחה שהאזרחות הפעילה היא אחד התנאים החשובים ביותר לקיום תרבות פוליטית של מדינה דמוקרטית, והתעניינות האזרחים בפוליטיקה היא תנאי הכרחי לניהול תהליך דמוקרטי תקין. כך נקבע שם:

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

הסקר התקיים שבועות ספורים לפני הפרסומים הראשונים בתקשורת על פרשיית הולילנד, שחשפה חשדות לשחיתות בקרב הבכירים בפוליטיקה ובמנהל הציבורי בישראל.⁶ ואולם נראה שהציבור הישראלי לא נזקק לפרשייה זו כדי לקבוע, בשיעורים גבוהים מאוד, שהפוליטיקאים במדינה נגועים בשחיתות. 85% מהישראלים סבורים שבישראל יש הרבה שחיתות, ו-40% סבורים שישראל מושחתת יותר מהמדינות הדמוקרטיות האחרות. על פי הסקר, כמעט מחצית מהישראלים (44%) סבורים שכדי להגיע לצמרת הפוליטית אדם צריך להיות מושחת. מדובר בעלייה לעומת הסקר שנערך בשנה הקודמת (38%). עוד עולה מן הנתונים, שמחצית מהציבור (50%) סבורים שהפוליטיקאים נמצאים בפוליטיקה אך ורק למען רווחתם האישית (מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010 : 70).

האמון במוסדות הנבחרים נמוך במיוחד. ל-33% בלבד מהמשיבים יש אמון בממשלה, ול-37% בלבד יש אמון בכנסת. לנוכח נתונים אלו לא מפתיע ש-84% מהציבור היהודי סבור שהממשלה מטפלת בבעיות המדינה בדרך לא טובה ורק מיעוט מרוצה מתפקודו של ראש הממשלה (39%) (מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010 : 72).

הישראלים סבורים שהיציבות הפוליטית הפנימית טעונה שיפור: 48% סבורים שהיציבות הפוליטית בישראל פחותה מזו שבדמוקרטיות אחרות, ואילו 62% רואים בישראל מקום המאופיין במתיחות חברתית גבוהה יותר מאשר במדינות דמוקרטיות אחרות (מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010 : 81).

כאן נשאלת השאלה, המתבקשת מן התוצאות הלא מחמיאות שבסקר המוזכר: אם זוהי מידת האמון במשטר דמוקרטי, כיצד ניתן להבין את התמיכה העקרונית בדמוקרטיה בחלקים רבים בעולם, כולל במשטרים לא דמוקרטיים, בהם אזרחים תובעים משליטיהם מעבר לדמוקרטיזציה?

להתחזקותה של התמיכה העקרונית בדמוקרטיה מסבירים גבריאלי אלמונד וסידני ורבה (Almond and Verba), בספרם העוסק בתרבות הפוליטית, כי שורשי העניין בצמיחתה של תרבות ההשתתפות. תרבות זו מושתתת על התפיסה שהאזרח מן השורה רלוונטי מבחינה פוליטית וצריך להיות מעורב. זה גם מקור הדרישה שגם אם אין לאזרח זכות כניסה למערכת

⁶ מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב דודי כהן, התייחס לפרשת "הולילנד" בטקס ראש השנה הנערך במטה הארצי, באומרו כי הפרשה היא "קו פרשת המים בשחיתות הציבורית" וכי ממאות העדויות עולה תמונה מצערת של שחיתות לאורך שנים. חדשות Ynet, 6/9/2010.

קבלת ההחלטות עצמה, צריך להיות לו קול בדיון הציבורי על ההחלטות המתקבלות. תפיסה זו זוכה לתמיכה רבה בייחוד בקרב קבוצות שהיו מודרות בעבר, "ברם היום גם האליטות הפוליטיות מחויבות יותר מאי פעם להרחבת ההשתתפות הפוליטית" (מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010 : 86).

כנאמר במבוא לחיבור זה, בוחן מדד הדמוקרטיה הישראלית ערכים דמוקרטיים להלכה ולמעשה. ממנו עולה בבירור, שהדמוקרטיה הישראלית נתפסת על ידי תושבי המדינה כחלשה ולא יעילה:

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

עוד על פי הסקר, 72% מכלל הציבור מעידים על עצמם שאין להם אמון במפלגות בישראל ואחוז דומה לזה של נשאלים סבור, כי הדמוקרטיה הישראלית נפגעת מגידול הפערים בחברה הישראלית. נתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית 2010 מחזקים את ההבנה בצורך בשינוי ובשיפור המצב. אכזבתם של תושבי ישראל מהתחשבותה הנמוכה של הממשלה בהעדפותיהם ובמיוחד מתפיסתם שהדמוקרטיה הישראלית נפגעת מגידול הפערים בחברה, מצביעה על היחלשותה של הלגיטימציה הדמוקרטית, העלולה להוות סכנה ממשית ליציבות השלטון.

כפי שראינו בתחילת פרק זה, יציבות פוליטית נמדדת גם על פי משך כהונת הממשלה. בעניין זה מסביר אמנון רובינשטיין במאמרו "המקומי והמרכזי" שמאז הקמת המדינה כיהנו 32 ממשלות ב-18 מושבי כנסת, כלומר שכל ממשלה כיהנה בממוצע פחות משנתיים. עוד הוא מצא שלגבי ארבע הממשלות האחרונות, עמד הממוצע על 736 ימים ובנוסף הוא מזכיר שהממשלה האחרונה בישראל, אשר השלימה קדנציה שלמה, הייתה ממשלת האחדות הלאומית שכינה בין השנים 1984-1988 (רובינשטיין, 2010, בתוך "המרחב הציבורי": 21). במצב של אי-יציבות שלטונית כזו, כאשר שרים מתחלפים לעיתים קרובות ומתקשים, על כן, ליזום פעולות ארוכות טווח, הם מחויבים, על פי צרכיהם הפוליטיים, להוכיח תפוקות מיידיות על מנת לחזור ולהיבחר. תוכניות קצרות מועד לא בהכרח מתיישבות עם צרכיה האמיתיים של המדינה בנושאים שונים והעדרן של תוכניות רבות שנים מונעות אולי פעולות חשובות ונדרשות. נראה שעל מנת להתמודד עם המציאות הזאת הופעלה בישראל לאחרונה הוראת השעה של תקציב המדינה הדו-שנתי. בעניין זה מצטט ואדים סבידרסקי ב"דה מרקר" את איילת ניר, כלכלנית ראשית בבית השקעות ידוע, התומכת בהצעה לקיים תקציב דו-שנתי בישראל בשנים 2011-2012, בו היא רואה יתרונות רבים

על פני חסרונות: "היתרון הבולט ביותר בתקציב מסוג זה הוא תרומתו ליציבות שלטונית... יש לשאוף ליציבות זו, שממנה נגזרת גם יציבות בניהול המדיניות הכלכלית." (דה-מרקר, 7/6/2010).

כפי העולה ממדד הדמוקרטיה בישראל 2010, סוגיית הלגיטימציה והיציבות השלטונית, קשורה גם בשחיתות הפוליטית. על מנת להבין מהי שחיתות פוליטית, נוכל להיעזר בהגדרה שניתנה על ידי דורון נבות בספרו **שחיתות פוליטית** לפיה זהו "שימוש בלתי הולם בתפקיד ציבורי כדי לקדם אינטרסים פרטיים של עובד ציבור" (נבות, 2008 : 137). האינטרסים הפרטיים המקודמים, לדברי המחבר, הם רווח פרטי על חשבון הציבור, העשוי להיות בעל אופי פיננסי, קידום מהיר, כיבוד, עיטורים וכדומה. הוא גם עשוי שלא להיות אישי, כמו למשל הפקת תועלת למשפחה או לקבוצה אחרת, כדבריו. עוד הוא מסביר כי פעולה מושחתת מפרה אחריות כלפי מערכת סדר ציבורי והיא אינה עולה בקנה אחד עם מערכת כזו, שכן המערכת מעדיפה אינטרסים משותפים על פני אינטרסים ייחודיים (נבות, 2008 : 138).

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

העמותה לשקיפות בין לאומית (שב"ל), המקדמת שקיפות ואתיקה כחלק מן המאבק לצמצום השחיתות בחברה הישראלית, מפרסמת באתר האינטרנט שלה את "מדד תפיסת השחיתות העולמי". על פי הנתונים המתפרסמים, דירוגה היחסי של ישראל במדד תפיסת השחיתות של Transparency International נמצא בשנים האחרונות בירידה; מספרם של נבחרים הציבור שהסתבכו בפלילים עקב מעורבותם במעשי שחיתות עלה; דוחות של ביקורת המדינה שפורסמו בשנים האחרונות חשפו מקרים שבהם שרים מינו מינויים פוליטיים בהיקפים גדולים, שלא היו מוכרים בשנים קודמות; גם ניתוח המבנה של מערכות השלטון בישראל ושל מידת האמון

והלכידות החברתית מצביעים על האפשרות שמעשי השחיתות נהיו חלק מן השגרה בשלטון ובפוליטיקה (אתר האינטרנט של שבי"ל).

במדד תפיסת השחיתות העולמי לשנת 2010 קיבלה ישראל את הציון 6.1 ודורגה במקום ה-30, מתוך 178 מדינות, ביחד עם ספרד. בין המדינות שהראו שיפור לעומת השנה שעברה ניתן למצוא את צ'ילה, אקוודור, כווית וקטאר. ישראל אינה נכללת בקטגוריה זו. יותר מכך, עיון בנתונים ההשוואתיים לשנים קודמות של מדד השחיתות מוכיח שבעשור האחרון לא חל בישראל כל שיפור בנתונים. עוד עולה מן המדד כי ישראל מדורגת במקום ה-22 מבין 33 מדינות ה-OECD.

עמותת שבי"ל מפרסמת באתר האינטרנט שלה גם את סקר "טוהר מידות בשלטון המקומי" שנערך בקרב שלוש הערים הראשיות בישראל: חיפה, ירושלים ותל אביב. מטרת הסקר הייתה לבחון כיצד תופסים התושבים את מדד השחיתות השלטונית בעירם, מה הם הערכותיהם להיקף תופעות השחיתות, האם הם חושבים כי שחיתות בעירייה יש בה כדי לפגוע בתפקודה ובאורח החיים של תושבי העיר. כמו כן, נבחנה השאלה, האם זה מדבק? ("גם לי מותר") ומה הן תחושותיהם הכלליות של התושבים והדרך להיאבק בתופעות אלה. לשאלה באיזו מידה קיימות תופעות השחיתות בעירייה נמצא כי בירושלים 72% מהתושבים סבורים שרמת השחיתות לא מעטה, מרובה או מרובה מאוד, בתל אביב 76% ובחיפה 71%.

רוב המרואיינים בשלושת הערים חשבו כי בעירם יש לא מעט תופעות של שחיתות. בין הגופים שנבדקו בערים, יוחסה השחיתות בעיקר לפי הסדר היורד: ועדת תכנון ובנייה, חברי מועצת העיר, ועדת מכרזים ולבסוף ראש העיר. התושבים נשאלו האם להרגשתם "אם להם מותר אז גם לי מותר" ונמצא כי מרבית התושבים (כ-80% בכל עיר) לא סבורים כך. האם ניתן לשנות את המצב? מרבית התושבים השיבו על כך בחיוב. רק אחוז מאוד קטן אמר כי שום דבר לא יעזור (11% בירושלים ותל אביב ו-8% בחיפה). מתוך רשימת הפעולות שהוצעו בסקר, דרגו התושבים את התארגנות התושבים כסוג הפעילות היעיל ביותר לשינוי המצב הקיים. עמותת שבי"ל רואה בשקיפות כלי מרכזי במנגנון הפיקוח כנגד שחיתות, כעולה מניירות העמדה פרי פרסומיה (אתר האינטרנט של שבי"ל).

אך לא רק כנגד השחיתות מתלוננים תושבי המדינה ולא רק בשלושת עריה המרכזיות. בנייר העמדה שפרסם איתי בארי מאוניברסיטת חיפה תחת הכותרת "ביצועי השלטון המקומי בישראל", באים לידי ביטוי עמדותיו של הציבור כלפי שירותים וביצועים מקומיים, כפי שנדגמו

במחקר שנערך בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל, ב-101 רשויות מקומיות. גם תוצאותיו ומסקנותיו של המחקר שבבסיס נייר העמדה, מצביעים על תוצאות לא מעודדות:

באופן כללי, נמצא כי הציבור מעריך ותופס את השלטון המקומי כגוף שאינו נענה לאתגרים ולציפיות של התושבים. תדמיתו בעיני התושב שלילית, איכות הנהגתו ירודה והוא ממעט ליזום ולחדש. התנהלותו לוקה בשקיפות, היענות ונגישות נמוכות לצד מידה רבה של פוליטיקה ארגונית ולא בהתאם לכללי האתיקה. המדיניות המועדפת על השלטון המקומי היא בעלת זיקה כלכלית/עסקית ויתכן ויש לה השפעה על תחושת הניכור והקיפוח המאפיינות את התושבים (בארי, 2009 : 38).



הנתונים המובאים בפרק זה מציירים תמונה עכורה לגבי מצבו של השלטון בישראל והעומדים בראשו, הלא הם מקבלי ההחלטות – בעיני תושבי המדינה. היא מציבה ציונים נמוכים בסעיף היציבות הפוליטית, המשפיעים לרעה על תפיסותיהם של אזרחים רבים את המדינה. עמדתי במהלך הפרק על כך שהשחיתות הפוליטית מקדמת אינטרסים פרטיים של נושאי משרה על חשבון האינטרס הציבורי. עמדתי גם על העובדה שהשחיתות במינהל הציבורי בכלל ובקרב הפוליטיקאים בפרט **מערערת על הלגיטימיות השלטונית**. האמור הוא ביחס למדינות העולם, ברמה הארצית וברמה המקומית כאחד.

עמדתי על התחלופה הגבוהה של ממשלות ישראל והסקתי מכך שזהו ביטוי ליציבות שלטונית רעועה. העליתי את מסקנתם של עורכי סקר "מדד הדמוקרטיה בישראל 2010", לפיה אזרחות פעילה חיונית לקיום תרבות פוליטית ותהליך דמוקרטי תקין וגם את הנתונים הלא מחמיאים של תפיסתו של הציבור את התנהלות השלטון המקומי על נבחריו. תחושת הניכור והקיפוח של תושבי ישראל, כעולה מן הסקר, אינה יכולה להצביע על לגיטימציה שלטונית, כי אם על ההיפך ממנה.



פרק 4 - שלטון משתף, ציבור משתתף

דמוקרטיה השתתפותית הינה הדמוקרטיה המשתתת על דיאלוג בין השלטון לבין הציבור. זהו מודל לפיו השלטון מכיר בצרכים המגוונים של האוכלוסייה ההטרונגית ויוזם תהליך קבלת החלטות הפתוח לדיון ציבורי והמושתת על נורמות דמוקרטיות. בתהליך משתתפים אזרחים, מומחים וקובעי מדיניות. שיתוף האזרחים מהווה נקודת מפגש בין יוזמת השלטון לבין שאיפת האזרחים להיות מעורבים יותר בעיצוב מדיניות, בתחומי חיים שונים הנוגעים להם. להלן אציג את השיטות השונות של שיתוף, את מושגיו הבסיסיים ונושאים קשורים נוספים.

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

כדי להקל על הבנת הדיון שבבסיס חיבור זה, יש להכיר תחילה את המושגים הבסיסיים הנוגעים לעניין שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות. צירצ'מן וסדן מגדירות שיתוף כפעולה שאדם אחד עושה לאדם אחר מתוך כוונה להביאו לידי תרומה בתחום מסוים. השתתפות, לדעתן, היא נטילת

חלק בפעילות משותפת. שותפות הוא יחס שוויוני בין הצדדים השונים. הציבור מוגדר ככל תושב או תושבת בעיר ובמדינה, החל באנשים פרטיים וכלה בארגונים קהילתיים, ועדי פעולה, עמותות, קבוצות בעלי עניין וגופים חוץ-שלטוניים המייצגים בעלי עניין בנושאים ספציפיים. תושבים הם מי שגרים באזור מסוים, אך בשיתוף לא תמיד מדובר באנשים שאזור המגורים הוא המכנה המשותף להם. תהליך קבלת החלטות הוא תהליך של בחירה מבין חלופות נתונות, להשגת מטרה. שיתוף הציבור בתהליך קבלת החלטות מבטא שיתוף אנשים בהחלטות הנוגעות לרשות הפרט, לרשות הקבוצה ולרשות הציבורית (צ'רצ'מן וסדן, 2004).

קבלת החלטות הינה הדרך לממש מדיניות. קיימים מודלים שונים של קבלת החלטות, אותם סוקר דוד דרי בספרו **יסודות המינהל הציבורי**: המודל הרציונאלי – המבוסס על בחירה בין חלופות ושואף לבחינה שיטתית וזהירה של התוצאות האפשריות של כל חלופה; מודל הרציונאליות המוגבלת – השואף להיצמד להנחיות המודל הרציונאלי, אך בשל יכולתו המוגבלת הוא נאלץ להסתפק בחלופות המבטיחות פחות ממקסימום התועלת; מודל השינוי התוספתי – הדוגל בנקיטת סדרה של צעדים קטנים שיניבו מדיניות חדשה תוך כדי תהליך למידה ותיקון, במקום לנקוט מדיניות כוללת ולהתחיל הכול מבראשית; ואחרון, המודל האופטימאלי – המבוסס על הבהרה של ערכים וקריטריונים להחלטה, זיהוי החלופות וחיפוש חלופות חדשות, הערכה של טיבן של החלופות והחלטה עקרונית, האם עדיפה אסטרטגיה של סיכון מינימאלי או אסטרטגיה של חידוש (דרי, 1966).

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

זה כדי להבין כי גם אם קובעי המדיניות נעזרים ביועצים מומחים, אין הדבר מביא בהכרח להחלטת מדיניות נכונה.

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

לעניין קבלת המידע מתייחס גם פרנק פישר. לטענתו, שיתוף האזרחים הוא אבן הפינה בתהליך של פוליטיקה דמוקרטית. עניין בסיסי ונורמטיבי הנובע מדמוקרטיה, הינו לדעתו העיקרון שהחלטות ממשלה אמורות לשקף את הסכמת המושלים. לאזרחים במשטר דמוקרטי הזכות ואף המחויבות להשתתף באופן משמעותי בקביעת החלטות ציבוריות ולקבל מידע גם לגבי מדיניות ממשלתית פשוטה (Fischer, 2003).

שיתוף האזרחים יתרום לדעתו של פישר למידע טוב יותר, גם אם קיים חוסר בהירות באשר לאופן בו זה יקרב את התושבים לתהליך. לדעתו, על המינהל הציבורי ללמד ולהדריך את הציבור להסכמה דמוקרטית. במערכת יחסים יותר שיתופית בין המסייע הציבורי לבין התושבים, ניתן יהיה לדבריו להעלות ולאתר חלופות. עם זאת, לטענתו עולה השאלה, עד כמה יהיה זה מציאותי לקרוא להרחבת שיתוף האזרחים, שיתוף שאינו מהווה מטה קסם שיפתור את כל הבעיות החברתיות והכלכליות וגם אין בו כדי למנוע השפעות של בעלי עניין וכוח. לדבריו, היתרון בשיתוף הוא בכך שהדברים נחשפים יותר בפני הציבור, הן מבחינת מידע על הנעשה והן מבחינת הידע שהם סופגים במהלך הדיונים, מבעלי המקצוע השונים (Fischer, 2003).

לינדבלום ווודהאוס דנים במדינות דמוקרטיות שאינן ממש דמוקרטיות בתהליך קבלת ההחלטות, באשר האינטרסים של רוב הציבור אינם באים לביטוי בהשלכות החלטותיהם. הם מדגישים את

המורכבות הלא קטנה של המציאות החברתית ומציינים כי קיים פער בסיסי ביכולות השכליות של בני האדם נוכח מורכבות הבעיות המדיניות (Lindblom and Woodhouse, 1988).

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

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

אף ששני הרבדים של שיתוף - זה הארצי וזה המקומי - הינם דומים בחשיבותם, נראה כי המקומי הינו אולי המעשי יותר, טוענת נעמי היימן במאמרה **פוליטיקה מקומית וארצית** אותו פרסמה במכון הישראלי לדמוקרטיה. לדבריה, הנושאים המעסיקים תושבים ברמה המקומית נבדלים מן הנושאים המעסיקים אותם ברמה הארצית. נושא איכות הסביבה לדוגמא, דומיננטי יותר בהקשר

של פוליטיקה מקומית, כי הוא נוגע נגיעה ישירה לחיי התושבים. כך משום שפעמים רבות נושאים כמו תכנון ותחזוקה לקויים של ביוב ובניינים ומטמנות לא חוקיות מעסיקות את המתגוררים סמוך למפגעים, ובעבורם הן שאלות הרבה יותר פרקטיות מאשר אידיאולוגיות. הדמוקרטיה המקומית מותירה באופן תיאורטי אפשרויות רבות יותר להשתתפותם של האזרחים בגלל המרחק הלא גדול בינם לבין מקבלי החלטות, וגם מכיוון שמדובר במסגרת מצומצמת יותר שבה אפשר לנהל דיונים פתוחים מבלי לפגוע פגיעה קשה ביעילות, לטענתה. אזרחות עירונית לדבריה, מתאפיינת בשני דפוסים – השתתפות ושיתוף. ההשתתפות היא תהליך מלמטה למעלה, שבו אזרחים מוכנים להשקיע מזמנם למען מטרות ציבוריות, ואילו השיתוף הוא פעולה שלטונית הבאה מלמעלה למטה ונמדדת בכלים שהשלטון מעניק לאזרחים ולקהילות לקחת חלק בפוליטיקה המקומית (היימן, בתוך המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008).

עניין נוסף הקשור לרובד המקומי של שיתוף כרובד מעשי יותר, נוגע לנושא האינטראקציה האפשרית בין המשתתפים. ניתן לשער שבקרב קהילות בעלות מכנה משותף כמו למשל השתייכות ליישוב ספציפי, יגבר הסיכוי להשתתפותם בהליכים הנדונים. גטזל מתאר את הקהילות ככאלה המורכבות מקבוצות של אנשים המצויים בפעולת גומלין ביניהם. לדבריו, אנשים אלה מקיימים קשרים ומחויבויות הנובעים מהכרה או מישיבה גיאוגרפית משותפת (Getzel, 1959).

אריאלה ורנסקי ונילי שחורי מתארות את שיתוף התושבים כאסטרטגיה המכוונת להגביר את מעורבותם של התושבים בתכנון וביישום התוכניות של ארגונים ממשלתיים. לדעתן, אסטרטגיה זו מניחה שעל האזרחים לקחת חלק פעיל בממשל וכי על הממשל לשתף את האזרחים בעניינים ציבוריים הנוגעים להם. ההנחה לדעתן היא, שהשתתפות עשויה להועיל לארגונים ולאזרחים כאחד. התרומה לארגונים הממשלתיים טמונה באיסוף ובאספקת מידע, בזיהוי עמדות ודעות, בהעלאת רעיונות חדשים ובעיצוב תמיכה ציבורית. בנוסף, ההשתתפות מערבת את אלה שבדרך כלל לא משתתפים בפיתרון תהליכים פוליטיים. לתושבים ולארגונים המייצגים אותם, מאפשרת ההשתתפות לזכות בייצוג, להפעיל זכויות פוליטיות ולהשפיע על החלטות שלטוניות (ורנסקי ושחורי, 1999 : 21).

שיתוף הנפוץ בישראל על פי חוק, הוא שיתוף הציבור בנוגע לתכנון עירוני, המעוגן בחוק התכנון והבנייה. על פי החוק, על הרשות לספק לאזרחים מידע על אודות תכניות בנייה עתידיות, כדי שמי שרואה את עצמו נפגע מתכניות בנייה אלו, יוכל להגיש את התנגדותו להן. סוג זה של שיתוף הוא

דוגמה מובהקת למצב שבו השלטון מספק את המידע ופותח לפני התושבים אפיק להגיב עליו. אבל חשוב להבין שזהו שיתוף לאחר מעשה, ולא שיתוף בתהליך התכנון עצמו. התושבים במקרה זה לא לוקחים שום חלק בתהליך קבלת החלטות; הם לא יכולים להעלות הצעות ופתרונות ולא יכולים להביע התנגדות בטרם התקבלה החלטה (בלאנדר ווקסמן, 2002 : 35).

בלאנדר ווקסמן טוענות כי הטעמים לרמת ההשתתפות המצומצמת של אזרחים בהליכי שיתוף קשורים לתרבות הניהולית הריכוזית הנהוגה בישראל ולעובדה שאזרחים חסרים, במקרים רבים, את הידע הרלוונטי כדי להיות שותפים בתהליכים של קבלת החלטות. מלבד היעדרו האובייקטיבי של ידע, יש לתושבים, לדעתן, תחושה סובייקטיבית שהם אינם מבינים בנושאי התכנון העירוני. תחושה זו מחזקת את מעמדם של פוליטיקאים מקצועיים, והם הופכים חסינים לביקורת מצד התושבים. הפוליטיקאים מצדם ממעטים לשנות את המצב ומציבים מכשולים ליוזמות אזרחיות שמגיעות מהשטח. מציאות זו מובילה לחשדנות מצד האזרחים ולפקפוק בכוונותיהם של אישי ציבור לפעול לטובת הכלל (בלאנדר ווקסמן, 2002 : 39).

נראה כי עניין זה הוא העומד מאחורי הפערים שבין עמדותיהם של ראשי ערים ביחס למהותה של אזרחות פעילה לבין עמדותיהם של התושבים. במחקר שערכה יעל ישי נמצא כי ראשי ערים מציגים תמונה של אזרחות פעילה ומתארים ערוצי השתתפות פתוחים ברשות לתושבים. לדבריה, הם מציירים את פרופיל התושבים כאילו הם מודעים לנעשה בעירם ויוזמים. מנגד, מצביע הסקר שהיא ערכה על כך שהתושבים דיווחו כי ערוצי השתתפות אינם פתוחים לפניהם והמעורבות שלהם נמוכה. הדבר מלמד על פער בין העמדות הערכיות שהתושבים והפוליטיקאים אווזים בהן לבין התנהגותם בפועל. אזרחים אינם מאמינים ביכולתם להשפיע על הפוליטיקה המקומית, בהיעדר מיומנויות הדרושות לכך, ואילו ראשי ערים נכונים לערב את התושבים בעיקר בצורה של שיתוף שמכוון מלמעלה, ולא של השתתפות מלמטה. למרות זאת ועל פי הממצאים, הן התושבים הן ראשי הרשויות מחזיקים בערכים התומכים בדמוקרטיה השתתפותית וסבורים כי זוהי הדרך העדיפה לפעול ברמה המקומית (ישי, 2005 : 999).

רעיון הדמוקרטיה השתתפותית קשור ישיר ברעיון הייצוגיות. אם יש רצון לשתף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, הרצון הוא לשתף את כל האזרחים. שיתוף כל האזרחים מוביל בהכרח לאקט יחיד ובלעדי של השתתפות - ההצבעה. בעשורים האחרונים, עם התגברות הרצון בחברה המודרנית לשתף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, התפתחה לדעתן של ווקסמן ובלאנדר תפיסה

נורמטיבית חדשה של דמוקרטיה: דמוקרטיה דליברטיבית (Deliberative Democracy) או בשמה העברי "דמוקרטיה דיונית". לדבריהן תפיסה זו מקפלת בתוכה מושג חדש של השתתפות פוליטית המקדמת אפיקים חדשים של מעורבות אזרחית (וקסמן ובלאנדר, 2002: 73).⁷

רעיון הדמוקרטיה הדליברטיבית שם במרכזו את תהליך הדליברציה, על חשבון עיקרון הייצוגיות. הדמוקרטיה הדליברטיבית מעוניינת לתמוך בתהליך קבלת ההחלטות על ידי תוצרים של דיון ושיחה שאינם מתאפשרים בפרקטיקות השמות במרכזן את אקט ההשתתפות, ההצבעה. "וועידת האזרחים" היא טכניקה השתתפותית ודליברטיבית כאחד. היא משתפת אנשים מהציבור הרחב בתהליכי קבלת החלטות, ועושה זאת בדרך דליברטיבית. במשך השנים התפתחו בעולם המערבי טכניקות של דמוקרטיה השתתפותית אשר נועדו לאפשר לאזרחים להביע את דעתם בסוגיות אלו ובכך לשתפם באופן עקיף בתהליך קבלת ההחלטות המתבצע בקרב מקבלי ההחלטות. ההנחה הבסיסית של כל השיטות המשתפות למיניהן היא, ששיתוף הציבור בקבלת החלטות הוא תהליך ראוי וגם רצוי. ראוי - בשל הצורך לשכלל את הדמוקרטיה המודרנית לכלל שיטה הנענית לרצונות הציבור תוך הפעלה של תהליכי דמוקרטיזציה, ורצוי - בשל צורך מעשי, הולך וגובר, של מקבלי החלטות לבצע מדיניות מוסכמת על חלקים רחבים של הציבור ככל שרק ניתן, ובכך להבטיח את קבלתם ויישומם של הפתרונות שייבחרו (גופר, אתר האינטרנט של הסתדרות המורים בישראל).

השיטות המשתפות את הציבור הרחב מבחינות בין האינטרסים של הציבור אשר יכולים להיות מיוצגים באופן ישיר על ידי קבוצות האינטרס הנוגעות לנושא הנדון, לבין אלו אשר אינם יכולים להיות מיוצגים על ידי קבוצות האינטרס ולכן צריכים לבוא לידי ביטוי על ידי הציבור הכללי באופן ישיר – באמצעות אזרחים מן השורה. קבוצות האינטרס הן מגוונות: ארגונים לשינוי חברתי, כגון ארגוני איכות סביבה, ארגוני נשים או ארגוני חינוך, איגודים מקצועיים, ארגוני חקלאים, ארגוני חולים, ארגונים העוסקים באבטלה וכן קבוצות אינטרס ממוסדות, כגון קופות החולים בתחום הבריאות, רכבת ישראל בתחום התחבורה ודומיהן.

קל יחסית להגן על הטיעון כי יש צורך לבדוק את דעתו של הציבור בסוגיות השונות, מעבר לייצוגו על ידי קבוצות האינטרס. באותה מידה שנטען, למשל, כי הארגונים הירוקים קמו על מנת להגן על

⁷ למלה "דליברציה" אין תרגום ישיר בשפה העברית; משמעותה: דיון מלא שיקול דעת ונימוק, בניגוד למלה discussion אשר מתארת שיחה או דיון רגילים.

האינטרסים הציבוריים שהממשלה אינה מסוגלת לדאוג להם, ניתן לטעון כי הארגונים הירוקים גם הם ממוסדים, באופן יחסי, ואינם מסוגלים לייצג באופן מלא את דעתו של ציבור האזרחים הלא-מאורגן. כך למשל, הקבוצות הירוקות בישראל נתפסות כמגנות על האינטרס של הציבור הרחב בנושאים ירוקים ובתוך כך ידועה התנגדותן העיקשת לסלילתו של כביש חוצה-ישראל. במציאות, הציבור הרחב נחלק בדעתו באותה הסוגיה.

הטכניקות השונות לשיתוף הציבור נבדלות בינן לבין עצמן בפרמטרים רבים, כגון מספר האזרחים השותפים לתהליך (ייצוגיות); מידת השפעתם של האזרחים על קביעת סדר היום של הדיון (דמוקרטיה של תהליך) ומידת עומקו של הדיון (דליברציה). בשוויץ למשל, מקובל לשתף את הציבור בעזרת משאלי עם הנערכים אחת לכמה חודשים. בכל משאל עם מתבקש האזרח לחוות את דעתו על מספר שאלות הנשאלות ברמת הרשות המקומית, הממשלה האזורית והממשלה הפדראלית. שיטה זו נחשבת לדמוקרטיה-ייצוגית בכך שהיא מאפשרת לכלל הציבור לחוות את דעתו בנושא המדובר, אך חסרונה - באי קיום תהליך של דיון, ושיתוף המתמצה רק בתשובות לשאלות. פרקטיקות אחרות, ביניהן "ועידת אזרחים", שמות דגש על תהליך הדיון ועל כן משתפות בהן מעט אזרחים (דרור, 2008 : 18).

ועידת האזרחים לדברי גופר, מקורה בדנמרק והיא מאומצת כיום במדינות נוספות באירופה, ומכונה בשמה המלא Citizen-Based Consensus Conference. ב-1987 החליט הפרלמנט הדני לבדוק את האפשרות של אזרחים "לא-מומחים" לתרום לתהליך קבלת החלטות, דווקא בנושאים חשובים ומסובכים, הנמצאים בדרך כלל רק בתחום עיסוקם של מומחים. מטרתה של אותה "ועידת האזרחים" הייתה לגבש דעה אחראית ומוסכמת של אזרחים על נושאים מורכבים, ובכך להזין את הדיון הציבורי ואת מקבלי ההחלטות במרכיב חדש. מאז תחילת השיטה בדנמרק נערכו שם ועידות אזרחים שונות: טכנולוגיות גנטיות בתעשיית המזון ובחקלאות, זיהום אוויר, פרויקט הגנום האנושי, טכנולוגיות חינוכיות, עתיד התחבורה הפרטית, טכנולוגיות פוריות האישה ועוד (גופר, אתר האינטרנט של הסתדרות המורים בישראל).

הוועידה שפותחה על ידי הוועד המנהל הטכנולוגי הדני התגלתה כמבנה של פאנל אזרחי משוכלל ביותר. הוועד המנהל תר אחר דרכים חדשניות סביב קונפליקטים ועניינים מעוררי מחלוקת, הקשורים לטכנולוגיה בעלת סיכון סביבתי, כמו כוח גרעיני. הרעיון היה ליצור משימות מקוריות עם אינטגרציה של מומחים עם נקודות מבט חברתיות, כלכליות ופוליטיות. וועד המנהל בנה מודל

של בית דין ציבורי כדי לעורר דיון חברתי בנושאים רלוונטיים ברמה פרלמנטארית של קביעת מדיניות, במטרה להביא קולות חובבניים למחקרים הטכנולוגיים-סביבתיים ולנוע מעבר ליעוץ הצר של המומחים המדווחים לפרלמנט המעביר את הנושאים ישירות לציבור. כהיענות למסורת הפוליטית של תנועת ההשכלה של הדנים, שיוצרת מתח בין הדמוקרטיה לבין האזרחים הלומדים, דואג הוועד המנהל לספק חומרי קריאה חיצוניים ומרחב של זמן כדי לקרוא את החומרים בבית. בשנים האחרונות גבר העניין בפרקטיקה זו וועידות אזרחים בנושאים שונים התקיימו בהולנד, בריטניה, צרפת, שוויץ, אוסטרליה, קנדה, יפן, דרום קוריאה, ניו-זילנד וארה"ב (גופר, אתר האינטרנט של הסתדרות המורים בישראל). בשנת 2004 הוקמה ה- International Observatory on Participatory Democracy (IOPD) כמרחב פתוח לכל הערים בעולם, לעמותות, לארגונים ולמרכזי מחקר המעוניין ללמוד על יישם חוויות של דמוקרטיה השתתפותית בקנה מידה מקומי, במטרה להעמיק את שורשיה של הדמוקרטיה בשלטון העירוני ועל מנת לשלב אלמנטים של השתתפות אזרחית בהערכת תהליכים שיבטיחו לאזרחים תפקיד ממשי בניהול עירם (אתר האינטרנט של IOPD).

עניין הקונפליקטים שהוזכר קודם לכן, מחייב התייחסות מיוחדת. כך, כי בוועידת אזרחים – הלו היא הקבוצה שנבחרה לדון בנושא מסוים ולהביא את המלצותיה בפני הנבחרים ומקבלי ההחלטות בשלטון הציבורי – יש וקיימים קונפליקטים בין משתתפיה המייצגים פעמים רבות צדדים שונים של העניין הנדון. ורנסקי ושחורי מצביעות על תחום "בניית הקונסנזוס" כדרך יעילה להתמודדות עם קונפליקטים. בהקשר זה הן עושות הבדלה בין שיטות ליישוב מחלוקות כגישור וסיוע, לבין שיטות לפיתוח קונסנזוס היכולות לסייע בפתרון מחלוקות ציבוריות בעלות מאפיינים של ריבוי אינטרסים מעורבים. בניית הקונסנזוס, לדעתן, מדגישה את המאמץ לגיבוש קואליציות בין הצדדים השונים. הקואליציות, לטענתן, מצמצמות את הקונפליקטים הפוטנציאליים ומביאות את תהליך התכנון והמשא ומתן לנקודה שכמעט ואינה ניתנת לניתוק. התהליך לדבריהן מלווה על ידי מנחים המקפידים שכל האינטרסים והנושאים הרלוונטיים יעלו לדיון והוא מחייב שלכל המשתתפים בו יהיה מידע זהה ויהיו מיודעים ומודעים לאינטרסים של כל הצדדים. כאשר הקבוצה חוקרת את כלל האינטרסים ומסכימה על העובדות, היא יוצרת אופציות, מפתחת קריטריונים להערכה ולבחירה של אופציות ומקבלת החלטה שכולם מסכימים איתה ומסוגלים לחיות עימה (ורנסקי ושחורי, 1999: 88).

בישראל התקיימה ועידת האזרחים הראשונה בשנת 2000 ועסקה בנושא: עתיד התחבורה בישראל. ועידת האזרחים השנייה נערכה בשנת 2001 ועסקה בנושא: האבטלה בישראל – בעיות ופתרונות אפשריים. ועידת האזרחים השלישית בישראל התקיימה בשנת 2002 ועסקה בנושא: השפעת האזרחים על השלטון. ועידה נוספת התקיימה בעיר חולון במהלך שנת 2005 ודנה בנושא: עיר הילדים – חזון ודרכי פעולה. מטרות ועידת האזרחים הישראלית הוגדרו על פי שני פרמטרים: תהליך ותוכן. מטרת התהליך הייתה להניח על שולחן הציבוריות הישראלית ניסיון מוצלח של אזרחים לא-מומחים המגיעים לניסוח דו"ח המלצות אחראי ומוסכם בנושא הנתון בדרך כלל להכרעתם של מומחים, ובכך לקיים תהליך דמוקרטי-השתתפותי (דרור, 2008: 19).

מטרת התוכן של הוועידה שעסקה בעתיד התחבורה בישראל הייתה צירוף מוצר חדש לדיון הציבורי המתקיים בקרב מקבלי החלטות והציבור בנושא, תוך כדי מתן תרומה ייחודית לדיון: דעתם המוסכמת של אזרחים. הוועידה תתרום לידיעותיהם של אזרחים ומקבלי החלטות, ובכך תזין את הדיון הציבורי המתרחש. כמו כן תהווה נקודת ציון, בזמן ובתוכן, בדיון הציבורי. לאזרחים המשתתפים הוכן מסמך רקע שנועד להוות את "מפת" הסוגיה התחבורתית עבור קבוצת האזרחים. לפני פגישתו הראשונה של פאנל האזרחים התקיים שימוע לקבוצות אינטרס, ובשימוע זה הוזמנו קבוצות אינטרס להציג את עמדותיהן בנושא. בשימוע השתתפו קבוצות כגון: החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין, חברת כביש חוצה-ישראל, החברה הירושלמית לרכבת הקלה, נת"ע - החברה התל-אביבית המקבילה, הפורום למען תחבורה ציבורית ועוד.

מפגשי האזרחים שנבחרו הונחו על ידי מנחים מקצועיים והם נועדו להיכרות והגדרת נושאים, ניסוח השאלות שיופנו לפאנל המומחים, שהורכב מאנשי אקדמיה, ממשלה ונציגי קבוצות אינטרס. למומחים הופנו שאלות כגון "דרכי מימון של פרויקטים של הסעות המונים", "החסמים המעכבים ביצוע של תוכניות תחבורה, כמו יישום תכנית אב ארצית לתחבורה", "התועלות והעלויות הציבוריות של כביש חוצה ישראל והשפעותיו" ועוד.

מגוון המומחים והיכולות שצברו האזרחים הובילו לדיון מעניין, שהאזרחים דיווחו עליו אחר כך כגורם חשוב בהבנת מערך הכוחות והאינטרסים המקצועיים והפוליטיים בתחום התחבורה בישראל. בסופו של תהליך התקבל נוסח דו"ח המלצות שכולם היו מסוגלים "לחיות" עמו. לוועידת האזרחים מטרות בשתי רמות. ברמת התוכן - כלומר, בנושא התחבורה, במקרה ועידת האזרחים הראשונה - המטרה הייתה לצרף לדיון הציבורי מוצר חדש והוא דעה אזרחית, מושכלת

ומוסכמת. ברמת התהליך הייתה המטרה ליצור לראשונה בישראל ניסיון מוצלח של תהליך דמוקרטי-השתתפותי-דליברטיבי.

אולם, הוועידה הייתה לפעולה בלתי פורמאלית שאינה בעלת מעמד סטטוטורי כלשהו. כלומר, וועידת האזרחים ייצרה מוצר תוכן ייחודי אשר נועד לקחת חלק בדיון הציבורי הרחב בקרב מקבלי החלטות והציבור הכללי. מקבלי החלטות "אינם חייבים" להשתמש בו, כי הוא אינו מחייב אותם על פי חוק. היותו של התהליך בלתי פורמאלי משפיעה באופן ישיר על מידת הצלחתה של וועידת אזרחים. תוצאותיה של וועידת האזרחים ומידת הצלחתה נבחנו על פי המטרות שלה, בהן היא עמדה, ועל בסיס הבנת היותה הליך בלתי פורמאלי. על פי אלו, יכולה להיחשב וועידת האזרחים לפעולה מוצלחת של דמוקרטיה השתתפותית ודליברטיבית (דרור, 2008 : 20).

נקודה חשובה נוספת שיש להדגיש בנוגע למודלים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות, קשורה לעניין השיתוף המהותי לעומת השיתוף הפורמאלי. למען הבנת העניין נגדיר, כי השיתוף המהותי הוא זה שתוצאותיו אכן משפיעות על קבלת ההחלטות השלטוניות לטובת התושב ואילו השיתוף הפורמאלי הוא זה שאמנם מתקיים תחת המעטה של "שיתוף", אך ללא תוצאות כלשהן. במילים אחרות, שיתוף פורמאלי הוא זה הנעשה כ"עלה תאנה" ליוזמיו בלבד, ושלמעשה אינו ראוי להיקרא שיתוף.

במחקר שערכתי בשנת 2009 בחנתי, כמקרה בוחן, את הליכי השיתוף שבוצעו באשדוד מאז שנת 2003, במטרה להבין אם היו אלה שיתופים מהותיים או שמא, שיתופי ציבור פורמאליים בלבד. המחקר בחן עשרה מקרים בהם קוימו הליכים של שיתוף ציבור לשם קבלת החלטות עירוניות. על פי תוצאותיו, בשלושה מן המקרים הדבר נעשה על פי הנחיות ותקנות מוכתבות (הוועדה להקצאות קרקע, הוועדה לאיכות הסביבה ושיתוף נציגי הציבור בדירקטוריונים של החברות העירוניות). לעומת זאת, בשבעה מקרים אחרים נעשה השיתוף שלא מתוך הנחיות או תקנות כלשהן (המועצה העירונית לתרבות, הפורום הכלכלי, אתרים לסיוע לנפגעים בעת אסון, המאבק למען הקמת בית החולים בעיר, התוכנית האסטרטגית להכנת העיר לקראת שנת 2025 והתוכנית האסטרטגית לניהול החינוך בשנים הקרובות ולבסוף, התוכנית לקביעת מדיניות הבריאות העירונית).

חשוב להבין – תהליכים של שיתוף הציבור אינם מחייבים את מקבלי ההחלטות. במהלך תהליכי השיתוף, מביע הציבור את דעתו בקשר לנושא מסוים וממליץ בפני מקבלי ההחלטות מה לדעתו

כדאי או ראוי לעשות. מקבלי החלטות אינם חייבים לקבל את המלצת התושבים ויכולים לדחותה (דרור, 2008 : 40). מכאן שניתן לחשוד במקבלי החלטות בכך שהם פונים לשאול את דעתו של הציבור "רק למראית עין", שלא מתוך כוונה אמיתית ליישם את המלצותיהם.

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

מתוך המחקר אותו ערכתי כאמור באשדוד, אביא להלן דוגמה אחת על מנת להמחיש את התרומה האפשרית של הליך שיתוף ציבור להחלטות שלטוניות. באשדוד החליטה ההנהגה בראשית שנת 2008 להוציא אל הפועל את **התוכנית האסטרטגית 2025**. התוכנית נועדה לתכנן את העשייה המוניציפאלית במהלך 17 שנים על מנת להגיע לשנת 2025 מוכנים עם אתגרי המחר. לשם כך יצאו נבחרי העירייה לשאול קבוצות של תושבים לדעתם בנושאים ממוקדים אחדים. במהלך הפרויקט הוקמו לא פחות מעשר ועדות, על פי הצעתו של הציבור, ביניהן ועדת החינוך. היציאה לדרך הייתה עם קבוצות חשיבה ראשיות שהתפצלו לקבוצות עבודה קטנות יותר. אלה הביאו רעיונות במגוון של תחומים, מהן נולדו הועדות כפי שהוזכר, לשם הרחבה והעמקה של הרעיון כולו.

תחת הכותרת "החינוך, לאן?" הוקמו קבוצות עבודה שכללו מנהלים, מחנכים, מורים ותושבים לבחינת תפיסת החינוך לשנים הבאות. הקבוצות הסתייעו במומחים בנושאים שונים במטרה להגיע להסכמה רחבה ככל האפשר לעניין ניהול החינוך העתידי בעיר – לכל הגילאים. כבר בראשית הדרך קבעה ראש מינהל החינוך בעיריית אשדוד, כי ועד ההורים העירוני יהיה שותף לדיונים (שמש, באתר אשדוד News, 15/5/2008). לדברי מנכ"ל העירייה דאז, כעולה מראיון שקיימתי עימו לצורך המחקר, כמות המשתתפים מקרב הציבור בפרויקט הייתה גדולה במיוחד.

היא כללה - מלבד נציגים מועד ההורים העירוני - הורים רבים ותושבים נוספים שנרתמו לנושא. לדבריו, שיתוף הציבור לעניין התוכניות החינוכיות העתידיות שינה את דפוסי המחשבה של מקבלי החלטות. בעוד שהכוונה הייתה לעבוד על תוכנית חינוכית תחת הכותרת "מהגן עד לאוניברסיטה", בסופו של תהליך ועל פי המלצת התושבים התקבלה החלטה לנהל, כמעט באופן מיידי, את מערכת החינוך בשלוש רמות: החינוך היסודי, החינוך העל יסודי והחינוך האקדמי.

הפרויקט כאמור יצא אל דרכו בתחילת 2008. בסוף אותה השנה התקיימו בחירות מקומיות בהן הוחלפה ההנהגה המקומית. למרות זאת, ראתה ההנהגה הנוכחית לנכון להמשיך בפרויקט החשוב והמבוסס בעיקרו על רעיונותיהם של תושבים אשר הקדישו מזמנם וממרחם לטובת שיפור החינוך העירוני. כיום, כשלוש שנים לאחר קבלת החלטה ניתן לראות בבירור שהפיצול ברמות החינוך באשדוד, הביא להתמקדות חדה יותר בכל תחום.



סקרתי בפרק זה שיטות שונות לשיתוף הציבור לשם קבלת החלטות שלטוניות על ידי שמיעת דעתם של אזרחים כקולות הבאים מן השטח ותוך שמירה על שוויוניות. הצבעתי על כך שקיימים שני רבדים עיקריים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות: זה הארצי וזה המקומי ושאלה יכולים להתבצע ברמות שונות, מנושאים פשוטים יחסית ועד למורכבים מאוד, כקביעת תקציב כוללני שנתי, כפי שנעשה בעשרות ערים בברזיל.

עמדתי על הצורך להעביר לתושבים את הידע המקדים הנדרש להם לקבלת החלטותיהם, ולאפשר להם לקבל ייעוץ מקצועי בסוגיה הנדונה. ערכתי הבחנה בהבדל שבין שיתוף לבין השתתפות תוך הבנה ששניהם נדרשים לקיום הליך של שיתוף וגם, שההליך עצמו תורם תרומה של ממש לצדדים השותפים בו. עמדתי על כך שהישענות מקבלי החלטות על דבריהם של יועצים מקצועיים לא בהכרח מביאה להחלטת מדיניות נכונה.

עמדתי גם על החשיבות שבמסירת מידע לציבור והזכרתי את הדמוקרטיה הדיונית עליה מבוססת "ועידת האזרחים" המשתפת ציבור רחב בהחלטות שלטוניות בדרך דליברטיבית. הצבעתי על כך שבשיתוף הציבור אין כדי למנוע השפעות של בעלי עניין וכוח אך הראיתי שהשיתוף תורם לחשיפת יתר של הדברים בפני הציבור.

עמדתי על ההבדל שבין קבוצות אינטרס ממוסדות לבין ארגונים לשינוי חברתי, תוך הבנה כי לעיתים יש לבדוק את דעת הציבור בסוגיות שונות, מעבר לייצוגן על ידי קבוצות אינטרס. הצבעתי על כך שהשיתוף הנהוג כיום בארץ על פי חוק התכנון והבנייה אינו שיתוף של ממש. מנגד הוכחתי שלפחות על פי מקרה-בוחר שנחקר באשדוד, בוצעו שם הליכי שיתוף מהותיים ולא פורמאליים; הצגתי דוגמה להמחשת התרומה האפשרית של הליך שיתוף הציבור לקבלת החלטות שלטוניות. ריכזתי טכניקות שונות מן העולם: משוויץ בה נהוגה שיטה הנעדרת תהליך דיוני ועד ועידת האזרחים הדנית שיצרה דעה אזרחית מושכלת.

לבסוף בחנתי את הפערים הקיימים בין עמדותיהם של פוליטיקאים לבין אלו של אזרחים בנוגע לאמונתם ההדדית בתוצאות הליכי השיתוף. נראה לכן, כי על מנת לעמוד על הפערים הללו, חשוב להבין תחילה את הבעייתיות של המודלים, לצד תועלתם. בכך אעסוק בפרק הבא.



פרק 5 – שיתוף הציבור: למי זה טוב ולמי פחות?

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

בפרק זה אנסה למצוא תשובות לשאלות הללו תוך הצבתה של מערכת השיקולים העומדת מאחורי רעיון השיתוף. באמצעותה, אחתור להבין את נקודת האיזון שבין היתרונות לבין החסרונות שבהפעלת מודלים של שיתוף ציבור במערכת השלטונית בישראל.

את השאלה הראשונה יש לחלק לשני חלקים. זה העוסק במה כדאי לשתף את הציבור לשם קבלת החלטה שלטונית ובה העוסק במה ניתן או לא ניתן לשתפו. שאלת הכדאיות נחלקת אף היא, כי לשם מתן תשובה מושכלת עליה, יש לקבוע תחילה עבור מי היא כדאית. בנקודה זו נגדיר שהכוונה הינה לכדאיות של "הרצון הכללי", כפי שפורש על ידי אייזנשטדט והובא בפרק "תפיסות שונות של דמוקרטיה". על פי תפיסה זו נוכל לקבוע שכדאי לשתף את הציבור בקבלת החלטות שלטוניות בכל עניין בו התוצאה של אותו השיתוף תתרום לשיפור איכותן של החלטות לטובת כלל הציבור ולא לטובת חלקו בלבד. חלקה השני של השאלה הראשונה מחייב נימוק מפורט יותר. לכאורה ניתן לשתף את הציבור בכל נושא. אלא שהמציאות, לפחות זו הישראלית, מוכיחה לעיתים אחרת. מציאות זו באה לידי ביטוי הן בצורת השלטון, על חלוקתו ותפקודו בהפרדה שבין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, והן במצב הביטחוני בו מצויה מדינת ישראל, מיום הקמתה. להשלמת התשובה לחלק זה של השאלה, נוסיף גם שיקולים של כדאיות במובנים נוספים, במקרים מסוימים.

בספרו **שיקום השכונות, מדיניות ויישומה**, מציין פרדריק לזין בין היתר, את פעולת הגומלין בין הרשויות המקומיות והאינטרסים המקומיים לבין משרדי הממשלה האחראים לשירותים

ממלכתיים מסוימים. לטענתו, פעולת גומלין זו מתאפיינת במקרים רבים במיקוח ולא בקבלת החלטות היררכיות. לדבריו, הניסיון מלמד כי הדבר נכון במיוחד כאשר מוטל על הרשות המקומית לטפל, לדוגמה, בתחומי החינוך או הרווחה. עם זאת, חפיפת תפקידים אינה מעידה על יחס בין שווים. המשרד הממשלתי קובע מדיניות והרשות המקומית מוציאה אותה אל הפועל. היתרון מבחינת השליטה נמצא בדרך כלל, בידי המשרד הממשלתי (לזין, 1994). נושא זה קשור להבנת מורכבות הבעיות כאשר מדובר באינטרסים ובהחלטות של פוליטיקאים במדינה המתאפיינת בדינאמיקה פוליטית, יחסי גומלין ומערך כוחות בקבלת ההחלטות של הרשויות המקומיות נוכח משרדי הממשלה. עניין זה, במקרים אחדים, צריך להילקח בחשבון בעת בחינת שיתוף של תושבים בקבלת ההחלטות ברשות המקומית. לעתים, משרדי ממשלה יוזמים פעילויות מקומיות בנושאים מגוונים. כך קרה, למשל, לקראת אירועי השישים למדינת ישראל, כאשר לערים אחדות הוצע על ידי הממשלה לקיים אירועי תרבות או כאשר המשרד לקליטת העלייה בחר בעיר אשדוד לקיים "פסטיבל עולים". בכל מקרה ומקרה הציעו משרדי הממשלה שיתוף פעולה תקציבי עם הרשות המקומית לקיומו של האירוע. במקרים כאלה, למשל, נראה שלכאורה אין מקום לשיתוף הציבור מצד הרשות המקומית בקבלת ההחלטות הנוגעות לתכנים של האירועים – גם אם הדבר נראה כמתבקש על פי תפיסת רעיון שיתוף הציבור, ממנו למעשה משרדי הממשלה אינם חסינים - שהרי נושא זה מוכתב על ידי המשרד הממשלתי (דרור, 2008).

גם נושאים ביטחוניים כלל לא בטוח שהם ראויים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות, חשובות ככל שתהיינה. מתוך הבנה ששיתוף הציבור מחייב שקיפות ופרסום הנושאים הנדונים, אין להניח שנציגי השלטון יהיו מעוניינים לשאול אזרחים היכן למקם מתקנים ביטחוניים – אף שלעיתים מיקומם יכול להשפיע על איכות חייהן של אוכלוסיות אחדות - שמא נתונים אלו ישמשו את מי שינסה לפגוע באותם המתקנים. בנוסף ובאותו הקשר, יש וקובעי מדיניות נדרשים להחלטות מהירות עד מיידיות באירועים ביטחוניים, פחותים כמשמעותיים, שלא מאפשרים הליכים של שיתוף, האורכים לעיתים זמן ממושך. בנוסף לאלה חשוב להבין שהכדאיות להפעלת מודלים של שיתוף ציבור בקבלת החלטות הנוגעות לחייו, הינה מידתית. כך למשל, לא בטוח שיש טעם בפנייה אל הציבור לשמע דברו בנושאים העלולים לסרב לעניינים שאינם בעלי משקל ממשי לאיכות חייו. רשות מקומית לא אמורה לשאול את הציבור בכמה דגלים לקשט את רחובות העיר לרגל יום העצמאות, גם אם יש מי שיטענו שלהצבת הדגלים תרומה של ממש למוראל האישי ולגאווה הלאומית. חשוב להבין לעניינינו אגב, שהעלות להצבת דגלים הינה זניחה בעוד שהמדובר

בהשקעה חד פעמית לשימוש רב שנתי ובעוד העבודה נעשית על ידי עובדי העירייה עצמם ללא תוספת עלות על שכרם השוטף.

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

הפוליטיקאי כידוע, נבחר על ידי האזרח למען מימוש הבטחותיו. במהלך מערכת הבחירות מציע כל מועמד את משנתו - או בלשון הפוליטית, את מצע הבחירות שלו. האזרח החושב שמצעו של הפוליטיקאי נראה לו ובנוסף, שאותו המועמד מסוגל להוציא את הבטחתו אל הפועל לכשייבחר - בוחר בו. רעיון שיתוף הציבור עלול להוציא במקרים מסוימים את העוקץ מאותו הנבחר, שהרי כבר אין ודאות שהוא יוכל לקיים את הבטחתו לבוחר, אלא יאלץ להישען על רצונם של נבחרים ועידת האזרחים, שהרכבה לא בהכרח נמנה על בוחריו. מנקודת ראותו של הפוליטיקאי, מתעורר כאן קונפליקט ברור ובולט לעין.

דוגמה ממשית לכך ניתן אולי לראות מעיון בפרוטוקול של ישיבת ועדת הכנסת שדנה בנושא "ועידת האזרחים" בשנת 2002, בעקבות הצעתה של חברת הכנסת נעמי חזן. בישיבה זו טען חבר הכנסת שאול יהלום:

... הרי יש לנו פרלמנט, ונבחרים העם הם בעצם נציגי האזרחים. אז עכשיו, מה אנחנו עושים, אנחנו הולכים אחורה? ... איך לא נגיע למצב שיהיו 100 ועידות אזרחים? ... מחר, יקומו: תנועת העבודה, תנועת הקיבוצים, איחוד הקבוצות והקיבוצים, תנועת המושבים, גמלאי הכנסת, איזה רדיו מקומי או עיתון, למשל, "ידיעות אחרונות", וכל אחד מאלה יקים וועידת אזרחים שלו. אין לזה סוף. כלומר, ברגע שמדובר בארגונים, אם הכנסת פותחת את שעריה לוועידת אזרחים אחת, עם כל הכבוד לכם, לא נוכל להגיד לוועידת אזרחים א' אנחנו פותחים את שערינו, ולוועידת אזרחים ב' לא. צריך להיות שוויון. (פרוטוקול מס' 39 של ישיבת ועדת הכנסת, אתר האינטרנט של הכנסת).

למרות שוועידת אזרחים מביאה את הידע האזרחי, הרי שלפוליטיקאים הדבר לא בהכרח נהיר. הנה ציטוט נוסף מאותו הפרוטוקול של ישיבת ועדת הכנסת בו מביע חבר הכנסת שאול יהלום את חששותיו מן הבאות בעקבות הצעתה של חברת הכנסת נעמי חזן:

..אתם אומרים, מעבר לזה, אנו יוצרים לכם וועידת אזרחים שהיופי שלה שהיא מאוחדת. אז מטבע הדברים, ההצעות שלה יהיו ניטרליות, ומטבע הדברים, הם לא ישרתו את חברי הכנסת, כי 90% מהחיים שלנו הם לא בקונצנוס. זאת אומרת, הקונצנוס יכול להיות על ידי פשרה, אבל תמיד אני אציע הצעות שהן בעד הידוק הדת והמדינה, ונעמי חזן תציע את ההיפך. וועידת האזרחים תציע פשרה, אף אחד מאתנו לא יקבל או לא יציע את זה, אולי בסוף זה יהיה, אבל אף אחד מאתנו לא יגיד אותה... (פרוטוקול מס' 39 של ישיבת ועדת הכנסת, אתר האינטרנט של הכנסת).

שתי טענות חשובות מעלה חבר הכנסת יהלום. האחת נוגעת לאפשרות של ריבוי הליכי השיתוף והשנייה נוגעת להרכב חברי ועידת התושבים, על המלצותיה. אלא שמתוך דבריו עולים לא רק חששותיו אלא גם יתרונותיה של השיטה, בצורה די מפורשת. מצד אחד הוא חושש ממצב שתקומנה ועידות אזרחים רבות ומצד שני הוא אומר שצריך להיות שוויון. הוא צודק ולא אמור להיות על כך שום ויכוח, שהרי בבסיסה של הדמוקרטיה טמון הרצון לשוויון בין כלל התושבים וככל שתהיינה יותר ועידות אזרחים, הרי שתגבר כמות הקולות של המשתתפים בדיונים וישתקף יותר רצונם. קולות אלה של משתתפי הדיונים לא ייצגו לעולם את כלל הרצונות בעם, מכיוון שהשיתוף אינו מלא ואינו יכול לכלול את כל שכבות הציבור. מן הידוע הוא שאזרחים לעיתים אדישים לזכותם להשפיע ולא כולם נוטים ליטול חלק בתהליכי שיתוף. בנקודה זו מתלבטים רבות בספרות ובפרקטיקה של שיתוף הציבור. צ'רצ'מן וסדן טוענות בעניין זה:

אין צורך לשאוף לייצוג סטטיסטי של כל חלקי הקהילה הרלוונטית, כי אין זה אפשרי. טענתנו היא, שאם ייעשה ניסיון כן ואמיתי לאפשר לכל האנשים הרלוונטיים לקחת חלק בתהליך, אזי ישתתפו אלה שהנושא חשוב להם, וניתן לראות בהם את הציבור הרלוונטי. הם אינם מייצגים בהכרח את כל הדעות האפשריות, אך הם מייצגים הרבה יותר מאשר בתהליך ללא השתתפות הציבור (צ'רצ'מן וסדן, 2004: 21).

אין לזלזל בחששותיהם של הפוליטיקאים. אפשר וכתוצאה מהליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות, על השקיפות הנדרשת לביצועם - כפי שראינו בפרק "שיתוף הציבור, נא להכיר" - חופש התמרון הפוליטי של הנבחרים מצטמצם והדבר מקשה על מניפולציות ההכרעה, ערכיות ואחרות. בנוסף, ולמרות הטענה לטובת השוויון בקרב התושבים, אכן תיתכן פגיעה בשאיפותיהם הערכיות של נבחרים העם. אלא שלצד הבעייתיות לכאורה של ההליך, נראה כקיים גם צד אחר, היכול לתרום משמעותית למעמדם של הפוליטיקאים. הדברים אמורים בהתחשבותם ברצון הבוחר במהלך

הקדנציה השוטפת של כהונתם, היכולה להעניק להם נקודות זכות בעיני המצביעים בבואם של אותם הפוליטיקאים להיבחר בשנית.

עניין נוסף הקשור לשיתוף הציבור ולפוליטיקאים מקבלי ההחלטות, טמון בנושא הבא: מסקנתם של חברי וועידת האזרחים הינה בגדר של המלצה בלבד עבור המינהל הציבורי ואינה מחייבת אותו, כפי שראינו בפרק הקודם של חיבור זה. יחד עם זה, חשוב להבין שכל אדם הינו "פוליטיקאי" המונע מאינטרסים, כאלה ואחרים. לכן אולי לא ניתן יהיה למנוע מצב בו אותם חברי ועדת האזרחים יחליטו החלטות העלולות לפגוע בשכבות האחרות של האוכלוסייה או בתושבים אחרים, למרות היבחרותם כ"חתך מייצג של האוכלוסייה". במקרה כזה יכולים מקבלי ההחלטות שלא לקבל את המלצתם. אלא שכאן טמונה הסכנה בעיניהם של הנבחרים, שהרי בשל כך ייתכן שהם יצטיירו בעיני הציבור כמניפולטיביים וככאלה אשר ביקשו לקיים הליך של שיתוף ציבור כעלה תאנה בלבד. אלא שגם לסוגיה זו קיים פתרון הולם. בעוד הליך השיתוף כולו נדרש להיעשות בשקיפות ותוך פרסום שוטף של שלביו, יכולים הנבחרים לנמק את דחייתם את המלצות חברי וועידת התושבים בפרסום משלהם ולשכנע בכך את הציבור ברצינות כוונותיהם ובחתירתם לפעולה למען הרצון הכללי.

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

בנבנישתי ושגיא טוענים שהשתתפות הציבור חיונית מנקודת מבטו של המינהל הציבורי. היא מהווה לדעתם מנגנון חשוב מאין כמוהו להבטחת כפיפותן של רשויות המינהל למנדט אותו קיבלו מן הציבור ואף לשיפור החלטותיהן המנהליות. יישום עקרון שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות שלטוניות, הם אומרים, יתרום לאיכותו ולתקינותו של ההליך המנהלי. מרכיב חשוב ב"טובת הציבור" הוא הצורך להגשים את השוויון בין כלל האזרחים. אך גם עיקרון זה הוא חמקמק, שכן לעתים השוויון מחייב הבחנה בין קבוצות שונות באוכלוסייה, ולעתים הוא מחייב יחס אחיד (בנבנישתי ושגיא, 2002). "טובת הציבור" ו-"שוויון" הן סיסמאות שההישענות עליהן

טעונה הוכחה וההסתמכות עליהן אינה מנקה מחשד" הם טוענים במאמרם. משום כך, לדבריהם, חשובות השאלות העולות לעניין מידת כשרותם של הרשויות ועובדי המינהל במציאת טובת הכלל וקידום השוויון וכן לעניין מחויבותם האישית להגשמתן של מטרות אלו. לדעתם, השאלות מצביעות על כך שה"מהפיכה המנהלית" הרחיבה והעמיקה את סמכויות הרשויות מחד גיסא, אך לא הבטיחה את קיומם של מנגנוני בקרה למניעת שימוש לרעה בסמכויות של בעלי עניין במינהל הציבורי, מאידך גיסא (בנבנישתי ושגיא, 2002).

אי שוויון חברתי הוא תופעה מבנית-חברתית המתבטאת בנגישות השונה שיש לפרטים בחברה למשאבים כלכליים, חברתיים, פוליטיים ואחרים. משמעותה של נגישות זו היא היכולת לכנס משאבים ולשלוט על דרך הקצאתם. הנגישות השונה למשאבים קובעת חלוקה היררכית של קטגוריות המכונות "מעמדות" והן נקבעות בעיקר על פי המיקום או העמדה במישור הכלכלי. אבל המישור הכלכלי הוא לא הגורם הבלעדי המגדיר קטגוריה מעמדית – גם לפוליטיקה ולתרבות יש השפעה על הגדרתה. לכן, לאי השוויון החברתי יש גם היבטים אחרים, כדוגמת מוצא אתני או מגדרי, אולם הנחת המוצא היא שהמקור לאי השוויון החברתי מצוי בראש ובראשונה בחלוקת הקטגוריות המעמדיות (בן פורת, 2001 : 488).

ברוך קימרלינג טוען לעניין האינטרסים העומדים מאחורי קבלת החלטות, כי ההנחה המקובלת היא שקיים אינטרס הכלל. לדבריו, אפשר להסביר את התנהגות הפרטים בחברה כהתנהגות רציונאלית המכוונת למימוש. אולם במקרים רבים, לטענתו, אינטרס הכלל הוא בבחינת נעלם. מדובר במצבים שבהם האינטרסים האישיים של המשתתפים בתהליך החברתי, מתנגשים זה בזה, וההתנהגות הרציונאלית מובילה אפוא לתוצאות סותרות. קימרלינג מדגים כיצד הופכת הנחת היסוד לגבי קיומו של אינטרס הכלל להיגד שסימן שאלה בסופו, באמצעות 'דילמת האסיר' הלקוחה מתורת המשחקים (קימרלינג, 1995).

מהי דילמת האסיר? שני חשודים בביצוע פשע חמור נלקחים לחקירה ונאסרים. הם מוחזקים בתאים נפרדים. לתובע חסרות ראיות על מנת להרשיעם בעברה החמורה, אך הוא יכול להאשימם ולהביא להרשעתם בעברה שעונשה קל יחסית – שנת מאסר אחת. לכל אחד מהעצורים שתי אפשרויות פעולה: הודאה בפשע או כפירה באשמה. אם יסרבו החשודים להודות בפשע, יורשעו שניהם בעברה הקלה ויידונו לשנת מאסר אחת כל אחד. אם יודו השניים בביצוע הפשע, ירשעו

אותם בית המשפט ויגזור עליהם שמונה שנות מאסר. אם אחד מהחשודים יודה, הוא ייהפך לעד מדינה וישוחרר ואילו חברו, שלא יודה בפשע, יידון לעשרים שנות מאסר.

נקודת המוצא היא, כי האינטרס האישי של כל אסיר וכן האינטרס המשותף, הלא הוא אינטרס הכלל של שני האסירים, הוא מזעור תקופת המאסר. מבחינה זו, האפשרות הטובה ביותר לשניהם יחד היא לא להודות. אם לא יודו, יידון כל אסיר לשנת מאסר אחת בלבד ובסך הכל יישב "הכלל" במאסר שנתיים, שנה לכל אסיר. לעומת זאת, טובתו של כל אחד מהם היא להודות, בתנאי שחברו לא יודה. במקרה כזה ייצא האסיר לחופשי, אך התוצאה לגבי הכלל תהיה עשרים שנות מאסר. אם שני האסירים יפעלו לטובתם האישית ויודו, תצא טובת הכלל ניזוקה, שכן סך כל שנות הישיבה במאסר יהיה שש עשרה שנים, שמונה שנים לכל אסיר. זוהי דוגמה היפותטית המלמדת, כי פעולה המתחייבת מאינטרס הכלל מנוגדת, לעיתים, לפעולה המתחייבת מאינטרס הפרט (קימרלינג, 1995 : 31).

הדוגמה מטילה ספק בתקפות ההנחה כי אינטרס הכלל זהה לאינטרסים של סך-כל הפרטים. היא ממחישה כיצד מתנגשת טובת השניים בטובתו של כל אחד מהם. מכיוון שכל חברה מורכבת מפרטים, עולה השאלה, כיצד בכל זאת נוצרים כללי ההתנהגות המחייבים את הפרטים בחברה להתנהג, חלקית לפחות, שלא בהתאם לאינטרס הפרטי הצר שלהם, אלא בהתאם לאינטרס הכלל? התשובה לדברי קימרלינג היא כי קיימים שלושה מנגנונים חברתיים עיקריים, היכולים לפעול, יחד או לחוד, ושבעטיים מתנהג הפרט בהתאם לאינטרס הכלל: מנגנון הכפייה הכפוף למדינה, המעניש את החורגים מן הכללים ומרתיע את האחרים; מנגנון יצירת הנורמות והפנמתן, הפועל ליצירת כללי התנהגות מקובלים ולהפנמתם על ידי הפרטים בחברה בעיקר על ידי חינוך פורמאלי ולא פורמאלי וכן באמצעות אמצעי תקשורת; ומנגנוני התגמול המסדירים טובות הנאה חומריות או סמליות לממלאי תפקידים חברתיים שונים. מנגנונים אלה נוגעים לא רק לפרטים כי אם גם לקבוצות ולרבדים חברתיים רחבים. בחברה המודרנית קיימים תפקידים רבים כמו מהנדס, רופא, פרופסור באוניברסיטה או מדען, המחייבים תקופת הכשרה ארוכה ומאומצת. מעטים היו מוכנים להשקיע את מיטב שנותיהם בהכשרה למילוי תפקידים אלה, אלמלא יוקרתם או התגמול החומרי הנלווה למילויים (קימרלינג, 1995 : 33).

למתח שבין האינטרס הפרטי לבין אינטרס הכלל התייחס גם הוגה הדעות ז'אן ז'אק רוסו במאמרו **היסודות לאי-השוויון בין בני האדם** בו הוא הצביע על שלושה שלבים בהתפתחות

האדם: מצב הטבע בו הוא ראה את נקודת המוצא של המין האנושי, שיתוף הפעולה שהתפתח כאשר בני האדם הזדקקו זה לזה לצורך ביצוע מטלה מסוימת והתפתחות חיים חברתיים הכוללים חשיבות למעמד העצמי בעיני אחרים. במצב הטבע על פי רוסו האדם דומה לחיה: הוא נטול שפה, נטול קהילה ומשפחה, אך הוא בעל חירות רבה שאינה מוגבלת על ידי איש; הוא חסר גבולות ובלתי ניתן לשעבוד; הוא חסר אמצעים ורכוש וכתוצאה מכך לא ניתן להגבילו. אין בינו לבין בני אדם אחרים רגשות ואהבה והוא אינו מסוגל לתפוס את ההבדל שבין טוב לרע. לעומת זאת, יש במצב הטבע לאדם שני סוגי רגשות: הרצון לשרוד הבא לידי ביטוי באהבה עצמית המביאה לרצון שלא למות, וחמלה ורחמים המאפשרים לו – לאחר שפתר את בעיית ההישרדות שלו - הזדהות עם בעיותיהם של אחרים ורצון לסייע להם בעיתות מצוקה (רוסו, 1992).

ההתקדמות בין שלושת שלבי התפתחות המוזכרים גרמה, לדעת רוסו, לשיפור חברתי ממשי של האנושות שהביא להרס המין האנושי. לעניין זה מתאר רוסו מצב של התקדמות ונסיגה בו זמנית. קפיצה משמעותית מתרחשת כשהאדם מגלה את הטכנולוגיה החקלאית ואת עיבוד המתכות – גילויים המביאים להבדלה כלכלית וחברתית מוגברת: יש גידול בצרכי האדם לא רק במישור החומרי, אלא גם במישור המנטאלי. עם התפתחותה של הכלכלה גובר ההבדל בין בעלי אמצעי הייצור ובין היצרנים ונוצרת תופעה של ריכוז הון רב אצל מעטים וכפועל יוצא – אי שוויון חברתי. רוסו טען שבמקביל להתפתחות הכלכלה, לא קם משטר היכול להבטיח את זכויות הפרט הנאלץ להפעיל את כוחו לצורך קיומו. זהו מצב שמוליד מלחמה כדברי רוסו:

החברה שזה אך נולדה הפכה לזירה למצב מלחמה מחריד מאין כמותו. משלא יכול עוד המין האנושי, המסתאב והמתמוטט לשוב על עקבותיו ואף לא לוותר על הישגיו האומללים, ומשלא חדל להעטות בושת על עצמו בדרכו לנצל לרעה את כשריו שלכבודו הם לו – קירב עצמו במו ידיו אל סף ההרס הגמור (רוסו, 1992: 177).

רוסו טען שאי-השוויון מגיע כשמתכוננת חברה. אנשים משתלטים על שדות ומחצבים ומתחילים להיווצר ביניהם קשרים. נוצרים יחסים של קה-תן בין בני האדם וזהו המקור לאי-השוויון. הוא מסכים עם הטענה כי קיים אי-שוויון טבעי, אך לדעתו החברה מקבעת ומעצימה אותו. מצב זה של יחסי מרות וחוסר חירות בין הפרטים בחברה - במעבר ממצב הטבע אל מצב הרודנות ששרר בתקופת הגותו – הוא אשר הביא את רוסו להציע את **האמנה החברתית**, שתיצור לדעתו שוויון חברתי שיהווה בסיס מוצלח למשטר יציב. האמנה החברתית אמורה ליצור שוויון בין כולם והגנה

על הפרט. כדי שבני האדם יוכלו ליהנות מהגנת זו תוך שמירה על חירותם, עליהם למסור את רכושם וגופם לחברה – פעולה אותה כינה רוסו במונח "ניכור".⁸ הניכור הוא ללא תנאי, כי מטרתה של האמנה החברתית היא לשנות את טבע האדם כדי שהוא יהפוך לחלק מהחברה, ולא ליצירת מצב של עסקאות בין בני-האדם לחברה. לדברי רוסו לכל אדם יש את אותו הכוח על זולתו - כפי שלזולתו יש כוח עליו. כל אדם תלוי בכל אדם אחר - ועל כן בכל החברה - וכתוצאה מכך יש מניעה מיחסי תלות בין אדם לשרירותו של אדם אחר כלשהו. כך יוצא שבגלל התלות בכולם אין תלות, למעשה, באף אחד (רוסו, 2006).

על-פי תפיסת רעיון האמנה החברתית של רוסו, לכל אדם יש טבע כפול – אזרח כשהוא חלק מהריבון ונתין כשהוא חלק מהמדינה. האמנה מהווה ברית בין האדם לעצמו ובה הוא מתחייב לבצע את החוקים כנתין, אותם הוא חוקק כאזרח. לדברי רוסו, האמנה החברתית היא דרך לפרש את הארגון הפוליטי של חברה צודקת. תוצאתה של האמנה החברתית היא חירות אזרחית, בה האדם מוגבל על ידי חוקים שמטרתם לקדם את הטוב המשותף (רוסו, 2006 : 69).

הרצון הכללי הוא המעוניין לדברי רוסו, להשיג את הטוב המשותף שאינו חפץ או ישות, אלא תנאים וחוקים שיקדמו את שיתוף הפעולה בחברה ויאפשרו לכל אדם לפתח את האינטרסים האישיים שלו. על החוק להיות כוללני ואינו יכול להזכיר שמות. חוק צודק חייב להטיב עם כולם, לא רק עם האדם שמעוניין בו. מצד שני, אל לאדם לתמוך בחוק שיתכן ויפגע באותו אדם בהמשך הדרך (רוסו, 2006 : 82). הקניין הפרטי כחלק מהאמנה החברתית הוא במסגרת הרכוש הציבורי. ההגנה עליו הינה כלפי הפרטים האחרים במדינה וגם כלפי מדינות אחרות. רוסו טען שלכל האנשים יש אינטרסים בסיסיים המשותפים לכלל החברה, כמו למשל הכבוד. לכל אדם יש שני רצונות – הרצון האישי והרצון החברתי, המבטא את הרצון הכללי שלו, לפיו הוא מעוניין לראות את החברה בה הוא חי. הרצון הכללי אינו מבדיל בין אדם לאדם, אלא זהה לכל אדם בחברה. על הרצון הכללי לבוא מכולם על-מנת להיות מיושם על כולם. אדם שאינו רוצה למלא אחר הרצון הכללי, חובה על החברה לכפות עליו את חירותו, את רצונו, גם אם הוא עצמו לא רואה אותו (רוסו, 2006 : 62).

⁸ "לנכור" – למסור או למכור. "האמנה החברתית", עמ' 52.

לדברי רוסו עם הופך לעם כאשר האזרחים מוכנים להשקיע את עצמם ואת ענייניהם הפרטיים לטובת הרצון הכללי. על ידי כך לדעתו נוצרת אישיות חדשה וקיבוצית המשתקפת ברצון הכללי, הנעלה מכל הרצונות הפרטיים. הרצון הזה אמור לכלול את כולם. הראייה של החברה היא של מכלול המפתח תודעה קולקטיבית. הרצון הכללי מכוון להשגת מטרות למען המדינה ומנותק מצרכי הפרט, כצורך אובייקטיבי של החברה (רוסו, 2006).

כל מטרתה של האמנה החברתית היא להבטיח חירות ושיתוף פעולה. לעניין הבסיס המוצלח למשטר יציב וצודק, כתב רוסו: "...האמנה החברתית היא הוגנת, משום שהיא משותפת לכולם; מועילה כי יעדה אינו יכול להיות אלא הטוב הכללי; ויציבה משום שערב לה כוח הציבור והשלטון העליון" (רוסו, 2006: 77).

הדמוקרטיה כידוע באה לידי ביטוי בזכות העם לבחור ולהיבחר. המחלוקת העיקרית בתיאוריה הפוליטית נוגעת לשאלה של הדגם ההולם ביותר של דמוקרטיה. בספרם, **תיאוריות של דמוקרטיה השתתפותית והקיבוץ**, טוענים רוזנר ובלאזי שלא תמיד ניתן להפריד בין החלטות בעלות עניין משותף לבין אינטרס אישי, ועניין זה עלול לגרום לעימותים חריפים. למרות זאת ולאור מחקרים שחתר אחר הדגם הנכון יותר לדמוקרטיה, הם טוענים: "נראה כי אין שלמות ואין דגם מושלם. יחד עם זאת, הקיבוץ בישראל הוכיח כי ניתן ליישם דמוקרטיה השתתפותית" (רוזנר ובלאזי, 1985).

שאלה נוספת שהועלתה בתחילתו של פרק זה נוגעת ליכולתם דגמים של שיתוף לתרום לקבוצות מסוימות על חשבון קבוצות אחרות. בטרם העיסוק בסוגיה זו, חשוב לבחון מי הם המשתתפים בהליכים של שיתוף ואולי חשוב יותר, מי לא. בוטון ומטסון (Button and Mattson) טוענים שדפוסי ההשתתפות הקיימים כוללים תת-ייצוג של הקבוצות המסורתיות של ה"לא משתתפים".. קבוצות אלו כוללות לרוב אזרחים המשויכים לחתך סוציו-אקונומי נמוך עם רמת הכנסה ורמת השכלה נמוכים, קבוצות מיעוט, נשים וקשישים (Button and Mattson, 1999: 622).

אמנון בהם מציין שבמקרים לא מעטים חברי הקהילה עצמם מהווים מכשול להליכים של שיתוף, בהיותם אדישים למצבם. הוא חושד שאדישותם נובעת גם מאכזבתם מניסיונות עבר הגורמת להם שלא להאמין ביכולתם להשפיע (בהם, 1997: 91). לדעתו, דפוס זה של "אין אונים נרכש" בקרב הקבוצות הלא משתתפות נובע מן הסתם מהשלכת אכזבתם במסגרות אחרות של

השתתפות, אל מיזמי השיתוף. אם כך הדבר, וככל שקבוצות חזקות יותר נוטלות חלק בהליכי שיתוף, אין לחמוק מן החשד שהמלצותיהן לא תתחשבנה מספיק בצרכיהן של הקבוצות הנעדרות מן הדין.

לעניין זה מתייחסות וקסמן ובלאנדר בקובען כי בהליכי שיתוף דליברטיביים קיים הפוטנציאל ליצור שינוי בחוויית ההשתתפות של קבוצות חלשות מבחינה פוליטית. לדעתן "היות שלא מדובר בתהליך אגרגטיבי של ייצוג אינטרסים אלא בתהליך דליברטיבי של עיצוב עמדות מתוך שיג ושיח, אין עוד משמעות להיותן של קבוצות מסוימות קבוצות מיעוט". לדבריהן, בהליכים דליברטיביים לא "הרוב קובע", אלא מתקיים בהם דיון והערכה של כלל העמדות מנקודת ראות דיאלוגית, מתוך שאיפה להגיע לקונצנזוס שבמסגרתו יוכלו לחיות כל השותפים לתהליך (בלאנדר ווקסמן, 2002 : 94). יחד עם זה, לטענתן, גם תהליכי שיתוף דליברטיביים חשופים לאפשרות שהחזקים יותר בחברה או בעלי הידע יהיו דומיננטיים יותר בתהליך קבלת החלטות. ייתכנו אף שיתנהלו הליכים דומיננטיים תחת המעטה של הליך דליברטיבי. במקרים כגון אלה, הקבוצות החלשות תצאנה פגועות משני הכיוונים. שהרי, מחד, התהליך השיתופי לא יבטיח שקולן יישמע, ומאידך, בגלל מסגרת השיתוף, הן תיאלצנה לזנוח את המחאה המהווה ערוץ השתתפות שכיח יותר בקרב קבוצות שוליות בחברה. במקרה כזה, טוענות בלאנדר ווקסמן "הפרויקט השיתופי ייצג ניסיון לקואופטציה של קבוצות שוליים בחברה".⁹

נושא נוסף שהועלה כשאלה בראשית הפרק הינו זה הקשור לסרבול הכרוך בהליכים של שיתוף, הכוללים בין היתר הארכת זמן ביצועם של פרויקטים ולעיתים גם ייקורם. לעניין זה יש לראות גם בהליכים של שיתוף הציבור לשם קבלת החלטות שלטוניות מנגנונים ביורוקרטיים, על כל המשתמע מכך. מצד אחד מתוארת הביורוקרטיה בספרות היפה המודרנית כתופעה שלילית, לעיתים עד כדי סיוט (דרי, 1997 : 14) ומנגד, מתוארת הביורוקרטיה על ידי הסוציולוג הגרמני מקס וובר, הנחשב לאבי חקר הביורוקרטיה, כ"טכנולוגיית שליטה הכרחית ורצויה, המבטאת את המודרניזציה ואת ייחודו של העידן המודרני כעידן רציונאלי" (דרי, 1997 : 23).

⁹ קואופטציה היא מינוי של מנהיגים או נציגים המפריעים או עשויים להפריע לארגון - כשהם פועלים מחוצה לו - ועל ידי כך לאפשר להם להשפיע על הארגון מבפנים. הארגון מציע לאדם מבחוץ להצטרף ולקבל תפקיד רשמי בו, על מנת להפכו לאוהד הארגון, כחלק מהמנגנון, ולא יפריע לתפקודו כאשר הוא נמצא מחוצה לו.

בירוקרטיה כרוכה בתהליכים, בזמן וכן גם בעלויות כספיות. אולם, בלעדיה קשה לתאר בימינו כל התנהלות של שלטון דמוקרטי, המבוסס על סדר היררכי. בחישובי עלות מול תועלת, חשוב להבין שההשקעה בהליכים של שיתוף לקבלת החלטות שלטוניות הינה סבירה בעוד ההליך משרת את תפיסתה הרחבה של הדמוקרטיה המבקשת שוויון בין הנתינים. חשוב להבין בנוסף, שהשקעה זו מכוונת להיות אף כדאית, מאחר שבסופו של התהליך המשתף תיתכן החלטה טובה יותר מאשר בלעדיו. להחלטה שכזו, אגב, השלכות לרוב, ארוכות שנים. הליכי שיתוף כפי שכבר הוזכר, מיועדים בעיקר לקבלת החלטות מיטביות בנושאים החשובים לאיכות חייו של הציבור ולכן ניתן לראות בהליכים אלה כחלק בלתי נפרד מזכויותיו. בתוך כך, יש לראות בהשקעת המשאבים השונים, השקעה מחויבת וכדאית. נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרן ברק, בספרו **פרשנות במשפט**, התייחס לנושא זה בקביעה: *"הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית"* (ברק, 1994: 528).



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

ציינתי שפוליטיקאים עלולים לחשוש מן היוזמה לקדם הליכי שיתוף, שמא הדבר יגרור אחריו את דרישתם של גופים וארגונים רבים לכנס אף הם וועידות אזרחים לקידום ענייניהם ושריבו מעין זה עלול להוות בעיה עבורם. עוד העליתי את הטענה שהמלצותיהן של ועידות אזרחים תהיינה תמיד פשרה שאינה מתיישבת עם ערכיו של הפוליטיקאי וטענה נוספת שחופש התמרון של הפוליטיקאים עלול להצטמצם - ויש שיגידו עשוי להצטמצם - בגלל הקושי שמעמיד הליך של שיתוף במניפולציות ההכרעה שלהם. יחד עם זה, טענתי, ועוד אטען בפרק השישי של חיבור זה שמכשלות אפשריות אלה עבור הנבחרים, יכולות להיות מינוריות ביחס לתרומה עבורם של קיומם של הליכי שיתוף.

הצבעתי על כך שהמלצות התושבים אינן מחייבות את מקבלי ההחלטות לקבלן ושדחיית ההמלצות על ידם לא חייבת לבוא בשל זלזול הנבחרים בציבור הממליץ, אלא אולי בשל דאגתם של הנבחרים לטובת הכלל, במקרים בהם ההמלצה עלולה לרמוס אינטרסים של קבוצות אחרות בחברה. ציינתי שהליכי שיתוף מהווים הזדמנות נאותה לרבים - במיוחד עבור הקטגוריות המעמדיות הנמוכות בחברה - ליטול חלק בהכרעות הציבוריות על ידי השמעת דעתם.

עמדתי על כך שהאינטרס הכללי עלול להתנגש עם אינטרס הפרט, דבר המנוגד לתפיסה שאינטרס הכלל זהה לאינטרס של סך-כל הפרטים. העליתי מערכת של כללים המביאים את הפרט להתנהגות על פי האינטרס הכללי, גם אם זה מנוגד לעיתים לזה של עצמו. ציינתי שבתוך קבוצות המשתתפות בדיונים המשתפים לא הרוב קובע אלא הדיון של הערכת העמדות המגיע לכדי קונצנזוס, עימו יכולים להיות כולם ושהליכי השיתוף יכולים להביא לקואופטיזציה של קבוצות שוליים. בחנתי את הטענה לפיה הליכי שיתוף עלולים להאריך את זמני ביצועם של פרויקטים ואף ליקרם והעמדתי מולה את היתרונות הבולטים העולים מן השיטה שבכוחה להיטיב עם איכותן של ההחלטות השלטוניות לטובת הרצון הכללי, לתקופות ארוכות או לתמיד וראיתי בכך לכן, **השקעה מחויבת וכדאית.**

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



פרק 6 – סיכום ומסקנות

עניינו של חיבור זה נוגע לסוגיית **הלגיטימציה השלטונית** כחוליה מקשרת בשרשרת היציבות הדמוקרטית. לחיזוקה של הלגיטימציה, כמודגש לאורכו של החיבור, מוצע לקיים הליכים של שיתוף הציבור לקבלת החלטות שלטוניות.

לאחר הצגת הרקע, השיטות, המגבלות והתרומה האפשרית של שיתוף הציבור, נותר לאספם לכדי פסיפס שלם שביכולתו לאשש את טענתי כי שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות שלטוניות יכול להביא לחיזוקה של **הלגיטימציה השלטונית**. בנקודה זו אזכיר כי על פי הגישה התיאורטית, המבנה השלטוני דומה למערכת ההופכת את צרכיו ודרישותיו של הציבור להחלטות מוסכמות, שיבטיחו לה את המשך תפקודה. חשוב להדגיש את המילה "מוסכמות", שהרי ללא אותה הסכמה לא תיתכן יציבות פוליטית ושלטונית כאחד. המשך תפקודה של המערכת מתאפשר כל עוד הציבור שוכנע על ידה בצדקת התנהלותה ופעולותיה. שכנוע זה הוא העומד בבסיס הלגיטימציה. בהעדר שכנוע, מצויה הלגיטימציה בסכנה.

הטענה שבבסיס חיבור זה היא, ששיתוף הציבור בקבלת החלטות בנושאים הנוגעים אליו יכול להפחית כיסי התנגדויות לקיום השלטון ובאופן זה, להגביר ולייצב את הלגיטימציה בו. פרק זה מבקש להראות שהפעלת מודלים של שיתוף ציבור תורמת **לאינטרסים של המשתפים**, הלוא הם הנבחרים ומקבלי החלטות השלטוניות **ולאינטרסים של המשתתפים**, הלוא הוא הציבור הרחב, מתוך ההבנה שהתרומה לשני הצדדים היא שתאפשר את קיומם של הליכי שיתוף, על תרומתם ללגיטימציה השלטונית.

כפי שפורטו בפרק השלישי של חיבור זה, נפוצים דגמים אחדים של שיתוף. אחד מהם הוא דגם **היידוע**, לפיו השיתוף מסתכם בהעברת מידע אל הציבור על ידי השלטון. מידע זה יכול להיות על פעולות שבוצעו, על נושאים שעל הפרק או על רעיונות או תוכניות עתידיות. היידוע הוא סוג של שיתוף, אך אינו כולל דיון בנושאים הנדונים. כמעט כמוהו הוא הדגם של **משאל עם**, בו אמנם יכול השלטון לקבל מושגים על עמדות הציבור בנושאים שונים אך גם הוא נעדר דיון מכל סוג. דגם אחר שהוזכר הוא **פאנל האזרחים**, המפגיש את מקבלי החלטות עם אנשים במקום מפגש בו מציגים הנבחרים את הצעותיהם וניתנת האפשרות לקהל הנוכח לשאול שאלות. במקרה זה קיים מפגש בלתי אמצעי בין מקבלי החלטות ובין תושבים, אלא שהדיון הנערך בו אינו מעמיק. מבלי לפסול אף אחד מן הדגמים שהוזכרו יאמר, שחיבור זה דן בעיקר בדגם המשתף את הציבור בהליך

הרחב יותר, בו מוקמת **ועידת אזרחים** לנושא מסוים, הדנה בסוגיות הנוגעות לנושא ומציעה את מסקנותיה למקבלי ההחלטות השלטוניים.

וועידת האזרחים מורכבת מאנשים שנענו לפרסומי הרשות השלטונית והסכימו לתרום מזמנם לטובת למידה, חשיבה, ניתוח ודיון בנושא ספציפי. הרכב האזרחים נקבע על פי קריטריונים שהוגדרו מראש על ידי המשתתפים. אם המדובר למשל בשיתוף הציבור בשלטון המקומי, יכולים להיקבע בקריטריונים שהוועדה תורכב מנציגים מן השכונות השונות, על מנת לקבל משוב מאזורי העיר השונים. הקריטריונים יכולים לקבוע אם צריכה ועידת האזרחים לכלול נשים וגברים, עולים וותיקים, דתיים וחילוניים, קטינים ומבוגרים, או כל הרכב אחר הראוי בהתאם לנושא הנדון. עוד יכולים לקבוע הקריטריונים מידת השכלה של המשתתפים או מקצועיות ספציפית.

הפעלת הליכי שיתוף מדגישה את הבנתם של נבחרי העם בצורך להתייעץ עם מי שתוצאות ההחלטות נוגעות להם, על ההתלבטויות הרבות לעיתים, הקשורות בכך. הליכים כאלה אמורים להקטין, כפי שראינו במהלך הציבור, את כיוסי ההתנגדויות להחלטות ספציפיות על ידי כך שבועידות האזרחים תתקבלנה החלטות שגם אם לא הושגו ברוב מוחלט, הרי שכל משתתפיהן יכולים לחיות עימן.

כאן המקום להזכיר שוב את שנאמר בפרק הרביעי, בנוגע ל**הרכב המשתתפים**. כלל לא בטוח שאלה יהוו חתך מייצג של הציבור המוגדר לאותה המשימה. כך, כי כפי שכבר נאמר, הניסיון מלמד ששכבות אחדות באוכלוסייה אינן נוהגות ליטול חלק בהליכי שיתוף. בין השכבות האלה אפשר להצביע על עולים חדשים, על אוכלוסייה מבוגרת, על שכבות חלשות בחברה ועל ילדים וצעירים. גם כשהנושאים הנדונים יכולים להיות מכוונים דווקא לשכבות הללו, השתתפותם אינה וודאית. לכן ברור שהליכי השיתוף אינן יכולים לכלול את נציגיהם של כלל האוכלוסייה. כנגד טענה בעייתית זו, נטען שתי טענות עיקריות. האחת היא שגם בדמוקרטיה הייצוגית אין ייצוג הולם לכל שכבות האוכלוסייה, שהרי גם במערכות בחירות לא כולם משתתפים והשנייה היא, שגם אם הרכב המשתתפים בוועידת האזרחים אינו מייצג את כולם, הוא לפחות מייצג הרבה יותר מאשר בלעדיו. ראינו שהליכים של שיתוף הציבור מקנים הזדמנויות חדשות לקבוצות שוליים בחברה, להשמיע את דעתם בנושאים שונים ואף עמדנו על עניין הקואופטיציה כתורם אף הוא להחלשת התנגדויות אפשריות. מנגנוני שיתוף שמותאמים לכך, יכולים לקדם את שילובן של

קהילות חלשות וחסרות כוח פוליטי במרקם החיים החברתי ולתרום לחלוקה שוויונית יותר של המשאבים הציבוריים.

לרשות האזרחים המרכיבים את הוועידה, מעמיד השלטון אמצעים הכוללים מנחה, יידע נצבר ואמצעים נוספים. המנחה מתפקידו לרכז את הוועדה. הוא אינו מהווה בעל דעה או עניין בנושא הנדון אלא מעודד את המשתתפים להתנסות, לבטא ולקדם את מה שחשוב להם ומה שקרוב ללבם. עניין הידע הנצבר חשוב מאוד לעניינינו. הוא כולל את מכלול השיקולים המצויים בידי מקבלי ההחלטות השלטוניים, תוכניות, פרוטוקולים, צילומים וכל אינפורמציה נוספת. חשיבותו הרבה, כפי שהוזכר, נוגעת הן כבסיס הידע לו נזקקים חברי הוועידה לצורך החלטתם והמלצותיהם אך לא פחות חשוב – הידע הזה מחייב **שקיפות** מצד מקבל ההחלטות השלטוני. זו השקיפות היכולה להרים תרומה חשובה **למלחמה בשחיתות הציבורית**. האמצעים הנוספים שיכולה להעמיד הרשות השלטונית לטובת מרכיבי הוועידה הם למשל מקום לכינוסם, אתר אינטרנט באמצעותו יוכלו הם, במידה ויהיו מעוניינים בכך, ליצור דיאלוגים עם ציבור נוסף, גם בשפות שונות, ותקציב מוגדר להתייעצותם עם מומחים במידת הצורך. נדגיש שביכולתם של מרכיבי הוועידה להיוועץ עם מומחים לפי בחירתם ולא דווקא עם יועצים העובדים עבור זרועות השלטון, במטרה לבטל חששות להטיה בייעוץם לטובת מעסיקהם הקבועים או הגדולים יותר. לנושא המומחים, היועצים וההטיות, עוד נחזור.

לעניין השקיפות המוזכרת מימד נוסף. על התהליך בכללותו להתנהל בפתירות, הבאה לידי ביטוי **בפרסום רבתי** של כל שלביו. על המשתף לפרסם באמצעי התקשורת את כוונתו לקיים ועידת אזרחים לנושא מסוים, להסביר את הרקע להחלטה זו, להזמין את המשתתפים הפוטנציאליים, לפרסם את הקריטריונים לבחירתם, לפרסם במקום ידוע מראש, כמו למשל באתר האינטרנט של הרשות, את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה, את המלצותיה ובשלב מאוחר יותר, את החלטתם של מקבלי ההחלטות לקבל או לדחות את המלצות הוועידה, על שלל הנימוקים המתבקשים.

בעשותה כן, מפחיתה הזרוע השלטונית את חששתם של אזרחים שמא ההליך כולו אינו אלא עלה תאנה לכיסוי ערוותם של פוליטיקאים המבקשים להעמיד עצמם כמעוניינים לפעול על פי רצונו של הציבור בנושא הנדון, בעוד שדעתם המוקדמת לתהליך היא זו שתכריע בסופו של דבר. ככל שתינתן פומביות להמלצות הציבור ולנימוקים לקבלתן או דחייתן, הדבר יקשה על הפוליטיקאי להינעל על דעתו המוקדמת בלבד. אגב כך, דחיית המלצתם של חברי הוועידה אינה חייבת

להצביע, כפי שפורט בפרק חמש, על החלטה פסולה מצד הנבחרים השלטוניים, אלא על החלטה אפשרית נכונה, במקרים בהם ההמלצה עלולה לרמוס אינטרסים של שכבות אחדות באוכלוסייה, שלא במידתיות הראויה. עניין האינטרסים לכן, מחייב הרחבה.

בעידן של משאבים מוגבלים, פעולה שלטונית תיעשה לעולם על חשבון פעולה אחרת. אינטרס אחד עלול להתנגש עם אינטרס אחר, במקרים רבים. השאיפה היא לכן, לקבל החלטות שלטוניות המשרתות את האינטרסים של הרוב, אם באופן ישיר ואם באופן עקיף. לעניין זה נזכיר למשל את שנאמר בפרק חמש: מערכת רחבה של כללים מביאה את הפרט להתנהגות על פי האינטרס הכללי, גם במקרים בהם זה מנוגד לאינטרס האישי שלו. אדם שאינו רגיל ואינו אוהב לבקר בפארקים למשל, יכול לקבל בהבנה החלטה שלטונית לבנות פארק רחב ידיים בעלות לא קטנה, היכול לשמש אזרחים רבים, גם כשבעלותו של אותו הפארק ניתן היה לבנות קונסרבטוריון למוסיקה אותה הוא כל כך אוהב לנגן. אדם מבוגר יכול להבין השקעה בחינוך מגיל הגן, גם אם ילדיו בוגרים כבר והשקעה זו לא משרתת אותו ושתחתה ניתן היה לבנות בית אבות שישרת אותו ביום מן הימים. במקרים שכאלה וברבים אחרים נראה, כי הפרט מבין ומשלים עם ההשקעות באינטרס הציבורי ובאינטרס הכלל ומוכן לקבלן. מצב אחר נוגע לאינטרסים של הפוליטיקאי, מקבל החלטות הציבורי. לגביו, מכלול של אינטרסים עלולים לקבוע עבורו אם להיות או לחדול. פוליטיקאים, ברמה הארצית בכלל וברמה המקומית בפרט, עלולים להיפגע פעמיים. פעם אחת אם לא תעמוד להם האפשרות לקיים את הבטחתם לבוחר ופעם שנייה בעת הפרטת החלטותיהם לכאורה. להלן אפרט את שתי הנקודות.

במהלך מערכת הבחירות, לפני ולעיתים גם אחריה, נוהג הפוליטיקאי לפזר את משנתו לטיפול בנושאים שונים. מצע הבחירות שלו מהווה את רשימת הבטחותיו לבוחר. ברמה הארצית ייתכן והבעיה חריפה פחות, מכיוון ששם התפיסה היא יותר מפלגתית, וכוללת מגוון רחב של הבטחות בנושאים מדיניים, כלכליים וכלל ארציים. אבל במישור המקומי הפוליטיקאי, במיוחד זה המכתת רגליו במסעי הבחירות לחוגי בית לשיחה בלתי אמצעית עם תומכיו הפוטנציאליים, מגיע לרמת הבטחות ממוקדת ונקודתית מאוד. שיתוף הציבור עלול לסכל את כוונותיו לקיים את הבטחותיו לחבר בוחריו, מאחר שייתכן שוועידת האזרחים לא תכלול נציגים מביניהם, ותקבל בה החלטה הסותרת את כוונותיו. בנוסף, ייתכן והמלצות הציבור תהיינה סותרות לערכיו של נבחר הציבור. כך, למשל, אם נציג ציבור מטעם תנועה דתית חושב לנכון לבנות בית כנסת, גם להגדלת כמות המתפללים בקרב העדה, ייתכן שוועידת תושבים תמליץ, עם נימוקים משכנעים,

להשקיע את הכסף בתחום אחר ושונה. במקרה כזה הפגיעה בפוליטיקאי היא אפשרית גם כנגד הבטחותיו וגם כנגד ערכיו.

עניין נוסף אותו הזכרתי נוגע למה שמכונה הפרטת החלטות. הפרטה כידוע, היא העברה של נכס או פעולה מאחריות ציבורית לידיים פרטיות. יש הרואים בהעברת האחריות לשם החלטה מידי נבחר השלטון לידי גורמים חוץ ממסדיים כהפרטה. אך לא היא, שהרי גם לאחר המלצת התושבים בסוגיה זו או אחרת, ההחלטה הסופית אמורה להתקבל על ידי נציגי השלטון. לעומת זאת, אפשר יהיה לראות כתוצאה מהפעלתם של דגמי שיתוף ברפיון ידיו של הפוליטיקאי, כי ייתכן שהוא כבר לא יוכל להתגאות ולנפנף בתוצאות ההחלטות, ככל שהן תהיינה מוצלחות, מאחר ואלה לא היו פרי יוזמתו.

קל להבין לכן את הטיעון לפיו שיתוף הציבור עלול לפגוע בפוליטיקאים, אך כלל לא בטוח שיש להצדיקו. מן הצד השני של כף המאזניים צריך לשים את היתרונות של השיטה עבורם, שהם כלל לא מבוטלים. היתרון הראשון ואולי החשוב מבחינתו של הפוליטיקאי הוא זה הנשען על תפיסת הפוליטיקאי על ידי האזרח. אין לבטל את האפשרות שפנייתו של הנבחר לאזרח לשאול לדעתו בנושא נדון תפתח אצל אותו האזרח אמפטיה כלפי הפוליטיקאי ונושא המשרה הפתוח לקבל את דעתו של האחר ולא מסתפק בהכתבות מצידו בלבד. גם העובדה שהפוליטיקאי מוכן לקיים הליך של שיתוף המחייב מצידו חשיפת מידע רלוונטי, שיקולים ומסמכים בפני האזרח, אפשר ותזכה להערכה מצידו של האזרח כלפי הפוליטיקאי. צריך להבין גם שהליכי שיתוף הציבור **מקטינים משמעותית את המרחק הפיזי בין האזרח לנבחר** בעוד זה האחרון נוהג לפקוד את כינוסי ועידת האזרחים ולהכיר את משתתפיה פנים מול פנים. יתרון נוסף לדידו של הפוליטיקאי קשור לשיפור באיכות ההחלטה, נושא המחייב אף הוא הבהרה והרחבה.

ללא הליכי שיתוף, נוהג הפוליטיקאי לקבל החלטות על סמך ניסיון העבר, על ידי חשיבה עצמית, או אחרי קיום התייעצויות עם עמיתים, כפופים, או יועצים מקצועיים. יש ויגידו שזו דרך נאותה לקבל החלטות ואין לפסול אותה. אלא שהדרך המוצעת, זו של שיתוף הציבור לשמיעת דברו והעלאת רעיונותיו, טובה ממנה, משתי סיבות עיקריות. האחת, שכפי שפורטה בפרק הרביעי, היא כי ההישענות על דבריהם של יועצים ומומחים אינה ערובה לקביעת מדיניות נכונה והשנייה היא הלגיטימיות של הכרעת הרוב, כפי שהובאה בפרק השני. על פי תפיסה זו, כזכור, אנו סבורים שסיכויי הטעות של הרוב קטנים יותר מסיכויי הטעות של המיעוט ומשום כך, ככל שהרוב גדול

יותר, אנו סבורים שהוא מייצג סיכוי גדול יותר של העדר-טעות. מודלים של שיתוף מגדילים משמעותית את כמות הדעות, המחשבות והרעיונות ועל כן, לפי אותה התפיסה, ההחלטות המתקבלות בהישען על דעות רבות יותר, תהיינה בעלות סיכון קטן יותר של טעות, משמע – **החלטות טובות יותר**. מכלול ההחלטות הטובות, במיוחד כאלה שנתקבלו בהישען על הצעתו של הציבור או נציגיו לא אמורות להזיק לפוליטיקאי, אלא לתרום למעמדו ולהצלחתו על ידי חלקו במימוש הרצון הכללי. גם המקרים בהם ייאלץ הפוליטיקאי לדחות את הצעתם של נציגי הציבור לעניין מסוים, לא אמורים להכתימו וכל עוד נימוקיו יהיו רציונאליים, הם אמורים להתקבל בהבנה ואולי באהדה על ידי האנשים שהיו אמורים להיפגע מאותן ההחלטות וגם על ידי מי שאין לו נגיעה לעניין אך מבין את הליך הדחייה של ההצעה כתרומה נכונה יותר לרצון הכללי. משום הנימוקים המפורטים צריך להסיק שהליכי שיתוף אמורים **לתרום לנבחרים** יותר מאשר להזיק להם.

עד כאן ראינו את התרומה של רעיון השיתוף עבור המשתף, הלא הוא נבחר הציבור, הפוליטיקאי. מכאן נעבור לתרומה המקבילה, זו עבור המשתתף. זהו האזרח המוכן להקדיש מזמנו וממרו לטובת השתתפותו בהליך שבהתאם לעניין ולנושא, עלול להימשך זמן לא מבוטל. במסגרת זו דן האזרח, כחלק אינטגרלי של ועידת האזרחים הנבחרת יחד עם יתר המשתתפים, בסוגיה שעל הפרק. הוא מעורה בשיח המתקיים סביב הנושא, הוא מתייעץ עם תושבים אחרים ועם מומחים מקצועיים ולאחר דיון עם יתר השותפים לוועידה, הוא שותף להחלטה ההופכת להמלצה בפני מקבלי ההחלטות והמביעה את עמדת התושבים בנושא שבנדון. כפי שראינו בפרק החמישי של חיבור זה, זו הזדמנות נאותה גם לקטגוריות המעמדיות הנמוכות ליטול חלק בהכרעות הציבוריות. אף שכפי שראינו רבים מאלה שיהיו מושפעים מן ההחלטות שתתקבלנה לא נוהגים ליטול חלק בהליכי שיתוף, נחשפנו גם לאפשרות הקואופטציה של קבוצות שוליים הפועלת לפתרון סוגיה זו. חשוב להבין שנעדרי ההשתתפות בהליכי שיתוף יכולים להיות ממניעים אחדים, בהם גם כאלה הקשורים קשר זה או אחר עם אכזבתם מן הפוליטיקאים ומחוסר אמונתם בהם. הליכי שיתוף, ככל שיופעלו במקרים רבים יותר יתרמו, כפי שנראה להלן, להחזרת האמון במקבלי ההחלטות, גם אם בהדרגה, ועל ידי כך לריבוי המשתתפים הפוטנציאליים בוועידות האזרחים הבאות.

ועידת האזרחים מורכבת מאנשים בעלי דעות ואינטרסים שונים. בין המשתתפים בוועידה לא ניתן למנוע, כפי שכבר הוזכר בפרק הרביעי, השפעות של בעלי עניין וכוח. אך ההחלטות בוועידה

אמורות להישען על שכנוע הדדי של המשתתפים, לאחר למידת הרקע והשיקולים ובעיקר לאחר קיומו של דיון ממצה המוליך להחלטה שרובם ככולם של הדנים מסוגלים לחיות עימה. כאן המקום לציין שהשיקולים עליהם נשענים חברי ועידת האזרחים כוללים את אלה של הנבחרים כפי שהם נחשפו להם על ידם. חשיפת השיקולים מאפשרת לנציג הציבור להבין יותר את ההכרעה הסופית של הדיון ולקבלה, אף אם הוא היה מעדיף אחרת. לחשיפת מערכת השיקולים השלטוניים שמאחורי העניין הנדון תפקיד חשוב לא פחות. היא מצמצמת את המניפולציה הפוליטית האפשרית לשם ההכרעה ומשום כך יש לראות בה כתורמת תרומה לא מבוטלת למלחמה בשחיתות. מחד וללגיטימציה השלטונית מאידך.

כפי שכבר נאמר, נציגי הציבור המרכיבים את ועידת האזרחים מתייעצים ביניהם ועם אחרים לשם הגעה למסקנה בסוגיה הנדונה. ייעוץ זה יכול לכלול לא רק מומחים אלא ולעיתים בעיקר, עם תושבים נוספים. לעניין זה חשוב להבין שבעידן הטכנולוגיה המתקדמת ביכולתם לקבל משוב מהיר יחסית מאחרים על ידי הקמת פורומים ייעודיים גם באמצעות רשת האינטרנט. פורומים אלה יכולים להתקיים ברמות שיח שונות, בשפות שונות ולאוכלוסיות יעד שונות. על ידי כך, בסיס הנתונים הניצב בפני נציג הציבור בבואו להתדיין בסוגיה הנדונה, רחב יותר ומאפשר להיחשף לדעות ולרעיונות רבים יותר. כנגד הטענה שפעולה אינטרנטית מעין זו יכולה להיעשות על ידי נציגי השלטון בעצמם, אבהיר שניתן לשער ברמה לא קטנה של ודאות שהשיח של אזרחים מול עמיתים השותפים לוועידת אזרחים יהיה ענייני יותר ונטול הטיית יותר מאשר זה היכול להתקיים מול נציג שלטוני. מכאן חשיבותו הרבה של משוב שכזה לעצם הדיון החותר להצעה שתשקף מענה לאינטרסים רבים יותר.

להלן אתייחס לנושא **השיתוף המהותי** מול השיתוף לכאורה. אזכיר שזה המהותי הינו השיתוף שמאחוריו הרצון של מקבל ההחלטות ללמוד על דעתו של הציבור בטרם קבלת החלטה הנוגעת אליו. בעניין זה יש להבין שדגמים של שיתוף חייבים להישען על אמון בסיסי הדדי בין המשתתפים לבין המשתתפים. בהיעדר אמון שכזה, הליכי שיתוף לא יכולים לצאת אל הפועל. כמסקנה ישירה מכך חשובה האינטראקציה בין הצדדים, כבאה לידי ביטוי גם עם סיומם של הליכי השיתוף. מקרים בהם המלצות של ועידות אזרחים לא יילקחו בחשבון בעת קבלת ההחלטות השלטוניות, יכולים לערער את האמון בהליך ולגרום להקטנת כמות המשתתפים הפוטנציאליים בהליכי שיתוף נוספים. נכון הוא שמקבלי ההחלטות אינם מחויבים לקבל את המלצתם של נציגי הציבור - אך מחובתם לנמק את סירובם לקבלה, באופן משכנע.

שיתוף האזרחים בהחלטות הנוגעות להם, במישרין או בעקיפין, תורם לקשר שבינם לבין הרשות. הדבר נתפס מן הסתם כרצון לשקיפות מצד השלטון וכצעד "בונה אמון" בינו לבין הבוחר. הפעלתם של דגמים לשיתוף הציבור מהדקת את הקשר בין הבוחר לנבחר. כפי שראינו, דגמים אלה מגבירים את האמון ההדדי מעצם רצונו של הנבחר לשאול לדעתו של הבוחר, שלא רק ביום הבחירות. דגמים של שיתוף ציבור משפרים את איכות ההחלטות גם על ידי כך שהם מאפשרים לדעות רבות יותר להישמע, כשחלקן גם מגיעות "מן השטח". נקודה חשובה זו מביאה אותנו להבנה כי הוא תורם לכן לריצוי רצון הכלל. שיתוף הציבור מגדיל את שקיפות המידע הנמסר לציבור, את כוונות הנבחרים וגם את שיקוליהם להחלטותיהם ומטעם זה הוא יכול לתרום תרומה של ממש לצמצום מעשי שחיתות אפשריים בקרב מקבלי ההחלטות השלטוניים. מטעם הדברים האמורים, האמון ההדדי בין הבוחר לנבחר יכול להשתקף באופן כללי יותר באמון שבין הציבור לשלטון בכללותו, כלומר **בלגיטימציה השלטונית**.

שיתוף הציבור הוא חיוני מבחינתם של האזרחים, המחפשים כלים לתרום להחלטות שישפיעו לטובה על רווחתם. עמדנו על האינטרסים השונים שמאחורי הפעלת דגמים של שיתוף, למשתתפים השונים. ראינו שלמרות הבעייתיות מצד המשתתפים, הלא הם הנבחרים, בנוגע להחלשת כוחם האפשרית, היתרונות עבורם נראים כגוברים עליה. לגבי המשתתפים, אלה הם האזרחים המתנדבים להקדיש מזמנם וממרחם לטובת הליך שאיש לא מנטיח להם מראש שישא פירות, ראינו כי גם עבורם מדובר על הליך בעל יתרונות משמעותיים. יחד עם זה כפי שראינו, שיתוף הציבור עלול להקשות על תפקודן של הרשויות במאמצייהן לקדם אינטרסים ציבוריים. חשוב אפוא לנסות ולמצוא את הדרך המטיבה לאזן בין צרכים ואילוצים גם מתוך הבנת המסקנה כעולה מן הדיון, ש"המחיר" המשולם מעצם קיומם של הליכי השיתוף - על ידי הארכת מועדי ביצועם של פרויקטים וייקורם האפשרי – **משתלם וכדאי** בתרומתם הישירה והעקיפה למשתתפים, למשתתפים ולשלטון בכללותו. כדאיות זו נובעת כאמור מהקטנת התנגדויות מחד ומתרומה ליציבות השלטונית מאידך.

כפי שראינו לאורכו של החיבור, הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות אינם חפים מבעיות ומחששות לצדדים השונים בו. יחד עם זה סקירה זו מצביעה על **יתרונות בולטים של הליכי שיתוף לטובתה של הלגיטימציה השלטונית** ובאמצעותה, לחיזוקה של הדמוקרטיה. נראה שכאן המקום לבסס את אותם היתרונות שהוזכרו, על דרך ההיסק הלוגי, המתבסס על הליכי השיתוף המתקיימים בארץ ובעולם המערבי, בעשורים האחרונים, באופן הולך וגובר. במילים

אחרות, אנו יכולים להסיק ששיתוף הציבור לקבלת החלטות שלטוניות טוב וחיוני גם מתוך העובדה שהם מתקיימים במידה זו או אחרת. מבלי להיכנס למניעים העומדים מאחורי מקבלי ההחלטות להפעיל בארץ מודלים כאמור, בצורה של שיתוף מהותי או שיתוף לכאורה שאינו אלא עלה תאנה לעומדים מאחוריו, נבהיר שעצם קיומם של הליכי שיתוף אלה מוכיח שבעיני מקבלי ההחלטות ובעיני האזרחים המשתתפים בהם, מדובר בהליך ראוי ובעל יתרונות. יותר מכך, ניתן ואולי גם צריך לראות מעצם קיומם של הליכי שיתוף, את ה**צהרתם** של הנבחרים על יתרונות העניין, גם ישירות עבורם, שלולא כן ההליכים המוזכרים לא היו מתקיימים כלל. גם העובדה שהנושא הולך ומתפתח בקרב המדינות הדמוקרטיות בעולם ושקיים איגוד אירופי להטמעת העניין בקרב מדינות רבות, אינה יכולה שלא להצביע על **יתרון השיטה** כפי שנותחה בחיבור זה.

השערתי המוקדמת הייתה כי מבחינת השליטים, היתרון הבולט במעבר לדמוקרטיה השתתפותית הוא התרומה לגיטימציה של שלטונם. טענתי שהחיסרון האפשרי עבורם הוא החלשתם, במידה כזו או אחרת, על ידי העברת סמכויותיהם לקבלת החלטות לידי הציבור. שיערתי שנקודת האיזון בין היתרון לחיסרון היא שתקבע את מידת סיכוייהם של מודלים לשיתוף הציבור להפוך לחלק מן הנוף השלטוני ולמעבר, גם אם הדרגתי, לשלטון בעל אופי דמוקרטי השתתפותי בישראל.

ממסקנות חיבור זה עולה שה**יתרונות** בשיתוף הציבור לקבלת החלטות שלטוניות **עולים על החסרונות**. עוד עולה, מחד, כי הפוליטיקאים נוטים להסכים לכך מעצם העובדה שהם מקיימים הליכי שיתוף במידה זו או אחרת בשנים האחרונות בישראל. מאידך, הפוליטיקאים נרתעים ככל הנראה בשלב זה ליישם הליכים של שיתוף באופן שיטתי באמצעות הנחיות מחייבות, כגון חקיקה. נראה, מצד אחד, שהעניין מאושש את השערתי לפיה מקבלי ההחלטות השלטוניים אינם רואים בשלב זה סכנה קרובה העלולה להביא לידי קריסת שלטונם, כעולה מן הגישה התיאורטית, ומשום כך הם אינם רואים בשיתוף הציבור צורך דחוף, לפחות לעת עתה. מצד שני על פי תפיסת האזרחים את המדינה על שליטיה בישראל, ובעקבות כך היחלשותה של הלגיטימציה השלטונית בארץ באלה הימים כמתואר בפרק השלישי, וכן על פי ההתרחשויות בתקופה זו בעולם הערבי בקשר לדה-לגיטימציה השלטונית, נראה שהזהירות והקדמת תרופה למכה, פשוט מתחייבות. אם לוקחים בחשבון שהמהומות בעולם הערבי החלו ממחאות ברשתות החברתיות ברשת האינטרנט ואם יוצאים מתוך ההנחה שבישראל אזרחים פעילים ברשתות חברתיות לא פחות באופן יחסי מאשר בעולם הערבי – כי אז ניתן לשער שמשבר היכול לסכן, ויש שיגידו לחזק את הדמוקרטיה הישראלית אינו בגדר חלום בלבד.

עם מסקנה זו של היתרון הנראה לעין בעצם שיתוף הציבור בקבלת החלטות לטובת הלגיטימציה השלטונית, מסקרנת העובדה כי מעטות הן רשויות השלטון בישראל המשתמשות בו. הרשויות המקומיות לשם דוגמה, לא נרתמו בהמוניהן לעניין עד כה, אף כי בשנים האחרונות ניכרת התעניינות מצידן בנושא זה. משום האמור וכעולה מן הניתוח, נשאלת השאלה: כיצד ניתן להסביר ששיתוף הציבור לקבלת החלטות שלטוניות אינו זוכה ליישום שיטתי? תשובה מפורטת לשאלה מעניינת, מתבקשת ומסקרנת זו **מחייבת מחקר** ייעודי ומעמיק.



ביבליוגרפיה

- אבינרי, ש. 1996. *רשות הרבים*. ירושלים: ספריית פועלים.
- אייזנשטדט, ש. נ. 2002. *הדמוקרטיה ונפתוליה. פרדוקסים בדמוקרטיה המודרנית*. ירושלים: ההוצאה לאור – משרד הביטחון.
- איסטון, ד. 1993. *קטגוריות לניתוח מערכות בפוליטיקה*. בתוך ברוך זיסר, *מדע המדינה לגונוני: אסכולות וגישות בחקר הפוליטיקה* (עמ' 243-253). תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- בארי, א. 2009. *ביצועי השלטון המקומי בישראל: ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית*. חיפה: בית הספר למדעי המדינה והמרכז לניהול מדיניות ציבורית - אוניברסיטת חיפה.
- בהם, א. 1997. *קהילה – דגמים משתנים*. שינוי והעצמה קהילתית. בתוך שמיד, *המינהל הקהילתי: מגמות ותמורות*.
- בלאנדר, ד. ו-א. וקסמן. 2002. *דגמים של שיתוף אזרחים*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. נייר עמדה מס' 26.
- בן פורת, א. 2001. "אי שוויון חברתי" בתוך "מגמות בחברה הישראלית" בעריכת אפרים יער וזאב שביט. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- ברק, א. 1994. *פרשנות במשפט* בתוך "פרשנות חוקתית" כרך שלישי, תשנ"ד.
- גיניס, א' ו-ל' מאן. 1980. *תהליך קבלת החלטות*. תל אביב: משרד הביטחון – ההוצאה לאור.
- דרור, מ. 2008. *שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת הראות של מקבלי ההחלטות*. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- דרי, ד. 1996. *יסודות המינהל הציבורי*. יח' 1-2. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- ורנסקי, א. ו-שחורי, נ. 1999. *מעורבות קהילתית בפיתוח אורבאני ובחינוך*. ירושלים: המרכז לחינוך קהילתי על שם חיים ציפורי.
- זיסר, ב. 1993. *ניתוח מערכות, מבוא לפרק 3. מדע המדינה לגונוני: אסכולות וגישות בחקר הפוליטיקה* (עמ' 233-242). תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- ישי, י. 2005. *אזרחות עירונית בישראל: בין שיתוף לשותפות*. מדינה וחברה, 5 (1): 985-1,004.
- נבות, ד. 2008. *שחיתות פוליטית*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נויברגר, ב. 2004. *דמוקרטיה ודיקטטורות – רעיונות, הקשרים, משטרים*. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- פדהצור, ע. 2004. *הדמוקרטיה המתגוננת בישראל*. ירושלים: הוצאת כרמל.
- צ'רצ'מן, א'. 1988. "השתתפות התושבים בפרויקט שיקום השכונות: מטרות והישגים", *מגמות* 31, 342-362: (3-4).
- צ'רצ'מן, א. ו-א. סדן. 2004. *השתתפות – הדרך שלך להשפיע*. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- קימרלינג, ב. 1995. *בין מדינה לחברה – סוציולוגיה של הפוליטיקה*. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

- קליין, ע. ו-ר. גופר. 2007. *תקציב משתף. מודל לשיתוף תושבים בתהליכי תקצוב עירוניים*. ירושלים: שתיל.
- רובינשטיין, א. 2010. *המקומי והמרכזי. המרחב הציבורי*. גיליון 4, 9-44. תל אביב: החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב.
- רוזנר, מ' ו-י' בלאזי. 1985. *תיאוריות של דמוקרטיה השתתפותית והקיבוץ*. תל אביב: הוצאת ספריית הפועלים.
- רוסו, ז. ז. 1992. *מאמרים*. תרגום מצרפתית עידו בסוק. (עמ' 161-201). ירושלים: הוצ' מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- רוסו, ז. ז. 2006. *האמנה החברתית*. תל אביב: רסלינג.

- Arnstein, S.R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *J.A.I.P.* July, pp216-224.
- Almond G. A. and S. Verba. 1989. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park, Ca.: Sage Publication. pp. 2-3
- Butto, M. and Mattson, K. 1999. *Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation*. *Polity* 33(4), pp. 613-623.
- Connor, W. 1978. *A Nation is a Nation, is a State, is an Ethnic Group*. *Ethnic & Radical Studies* 1. pp. 377-400.
- Fischer, F. 2003. *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: University Press.
- Getzel. G.S. 1978. *Violence: Prevention and Treatment in groups*. New York: Haworth Press.
- Lindblom, C. & Woodhouse, E. (1988). *The Policy-Making Process*. Upper Saddle River, N.J. : Prentice-Hall, c1993. Third Edition, pp 2-22, pp 126-138.
- Manin, B. 1977. *The Principles of Representative Government*. Paris: Cambridge University Press.
- Shain, Y. & Juan J. Linz. 1995. *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*. Cambridge University Press, pp. 6-21
- Weber, M. 1946. "Politics as a Vocation" in: H.H Gerth and C. Wright Mills (eds.) *From Max Weber*. New York: Oxford University Press.

מקורות מרשת האינטרנט

בנבנישתי, א. ו-ג. שגיא. שיתוף הציבור בהליך המנהלי. גישה – 2/1/2011.
<http://www.tau.ac.il/law/members/benvenisti/pub-h.html>

גופר, ר. 2002. רשות הדיבור לאזרחים. אתר הסתדרות המורים בישראל. גישה - 18/4/2011.
<http://www.itu.org.il/Index.asp?CategoryID=516&ArticleID=1439&SearchParam>

דה-מרקר. 7/6/2010. איילת ניר מאיי. בי.איי: יש יותר יתרונות מאשר חסרונות לקיום תקציב דו שנתי. גישה – 20/5/2011.
<http://www.themarket.com/markets/1.572206>

היימן, נ. 2008. פוליטיקה מקומית וארצית. המכון הישראלי לדמוקרטיה. גישה – 26/3/2011.
http://www.idi.org.il/Parliament/2008/Pages/60_2008/D_60/d_60.aspx#p4

המכון הישראלי לדמוקרטיה. גישה - 22/4/2011
[/http://www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

חדשות ynet. 6/9/10. המפכ"ל: פרשת הולילנד - קו פרשת המים בשחיתות הציבורית. גישה – 2/4/2011
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3950111,00.html>

חדשות ynet. 11/2/11. הושלמה מהפכת מצרים - הנשיא מובארכ התפטר. גישה – 12/2/2011
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4027232,00.html>

כנסת ישראל. כל ממשלות ישראל. גישה - 22/4/2011
<http://www.knesset.gov.il/govt/heb/GovtByNumber.asp>

מדד הדמוקרטיה הישראלי 2010. המכון הישראלי לדמוקרטיה. גישה – 5/1/2011.
http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/Book_7114/main.aspx

ספרית הכנסת. וועדת אזרחים בכנסת - חזון של דמוקרטיה השתתפותית. גישה: 21/4/2011
<http://www.knesset.gov.il/library/heb/docs/rep2002-28.htm>

פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 20/10/2002. גישה: 21/4/2011
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/knesset/2002-10-28.html>

שבי"ל – שקיפות בינלאומית. גישה - 22/4/2011
[/http://www.ti-israel.org](http://www.ti-israel.org)

18/4/2011 – גישה (IOPD) *International Observatory on Participatory Democracy*
http://www.oidp.net/en/h_que.php

שמש, ט. פילוס : ועד ההורים יהיה שותף לתוכנית האסטרטגית. אתר אשדוד News, (גישה :
6/6/2011)
[page_id 2=9851&http://www.ashdodnews.co.il/education_p2.asp?page_id=108](http://www.ashdodnews.co.il/education_p2.asp?page_id=108)