

**השפעת מיסוד הדמוקרטיה
ההשתתפותית על רמת
שיתוף הציבור על ידי
עובדים בארגון הציבורי**

תזה לתואר שני במסגרת:
ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית
האוניברסיטה העברית בירושלים

בהנחיית: ד"ר גלית כהן-בלנקשטיין

אהרן גפן
ת.ז: 040653768
Belmaker@gmail.com

27/12/2010

הקדמה

במסגרת נייר עמדה שפרסם ב-2009 ראש המכון הישראלי לדמוקרטיה תחת הכותרת "להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית" מציין כרמון את "העצמת ההשתתפות האזרחית בתהליכים הפוליטיים ובקבלת ההחלטות" כאחד משלשת הנדבכים ההכרחיים ליצירת משילות ישראלית בת-קיימא (כרמון, 2009). בדצמבר 2010 התקיימו בחירות בשכונות ירושלים להנהלות המינהלים הקהילתיים, גופים שכונתיים בעלי אוטונומיה מהעירייה האחראים על אספקת שירותים שונים וביניהם שיתוף הציבור בתהליכים הפוליטיים ובקבלת ההחלטות העירוניים. דוגמא חיה זו למודל דמוקרטי חדש המנסה לרתום את האזרחים לתהליכי קבלת ההחלטות ולהעלות את רמת ההשתתפות הפוליטית בקרב הציבור היא הזיק שהצית את מחקר זה העוסק במגמה עולמית של התבססות "הדמוקרטיה ההשתתפותית". במסגרת לימודי בביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית, נראה שינוי פרדיגמטי זה בתפיסת הדמוקרטיה ותהליכי קבלת ההחלטות בה כנושא חיוני למחקר לשם שיפור פני החברה הירושלמית והישראלית.

במסגרת המחקר, למדתי על המורכבות התיאורטית של נושא הדמוקרטיה ההשתתפותית והניסיון המעשי החסר בתחום זה בישראל ובעולם. יחסי למודל הדמוקרטיה ההשתתפותית ולמודל המינהלים הקהילתיים בירושלים בפרט ידע עליות ומורדות לאורך המחקר, אך בסופו, ולאור ממצאיו, אני מוצא את מודל זה כמבנה מוסדי שיש לחזק ולהרחיב על מנת ליצור אזרחים מודעים ומעורבים יותר ועל מנת להביא לקבלת החלטות טובה יותר.

אני רוצה להודות כל מי שתרום להעמקת הבנתי בתחום זה ועזר לי לאורך המחקר. בפרט, ברצוני לציין את המנחה שלי, ד"ר גלית כהן-בלנקשטיין. בנוסף, ברצוני להודות למנהלי האגפים בעיריית ירושלים שפתחו לפני את צפונות משרדיהם: דורית בירן, חני אמסלם, יוסי שרעבי ושלמה אשכול, ועובדי עיריית ירושלים והמינהלים הקהילתיים שפועלים ללא לאות לשיפור פני ירושלים והקדישו מזמנם למילוי השאלון. לבסוף, ברצוני להודות למשפחתי, שתמכה בי לאורך מחקר זה בשיחות, רעיונות הגהה ועידוד.

תקציר

האמון והשתתפות האזרחים בממשל שנמצאים במגמת ירידה בעשורים האחרונים, הפכו לדאגה מרכזית בדמוקרטיה המערביות (Braithwaite & Levi, 1998). דאגות אלו הביאו במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20 לקריאות ליצירת מודל מוסדי חדש של 'דמוקרטיה השתתפותית' בה באופן קבוע אנשים שאינם נבחרים ציבור או פקידים לוקחים חלק בקבלת החלטות ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם (צ'רצמן וסדן, 2003).

תיאוריית הדמוקרטיה ההשתתפותית הינה התיאוריה הדמוקרטית היחידה הגורסת כי לאלמנטים מוסדיים השפעה על רמת ההשתתפות הפוליטית. אולם, מבקרי הדמוקרטיה ההשתתפותית טוענים כי להנחה הגורסת כי לאלמנטים מוסדיים השפעה חיובית על השתתפות פוליטית אין ביסוס אמפירי (Zittel, 2007; Zittel, 2007; Fuchs 2007; Pieterse 2001; Offe 1997; Offe 1997; Pieterse 2001; Fuchs 2007; Zittel, 2007; Zittel, 2007). מחקר זה מנסה להכריע בסוגיה זו על ידי חקירה אמפירית של הניסיון המוניציפאלי הירושלמי בתחום הדמוקרטיה ההשתתפותית.

במסגרת המחקר, התקבלו שאלונים מכ-160 עובדים בגופים ציבוריים בירושלים. השוואה בין רמת שיתוף הציבור אצל עובדים בארגונים ירושלמים שונים בעלי מאפיינים שונים של מיסוד דמוקרטיה השתתפותית, העלתה כי מיסוד גוף ייעודי לשיתוף ציבור אכן מביא לרמת שיתוף גבוהה יותר אצל העובדים בארגון. בנוסף, הענקת אוטונומיה וביזור פוליטי מאפשרים מימוש מלא יותר של אמונות העובדים כלפי שיתוף והוצאתם אל הפועל. לא נמצא קשר מובהק בין ביזור פיזי לרמת השיתוף. בין הפרופסיה של העובד לבין רמת השיתוף נמצא קשר לא עקבי. בנוסף למאפיינים מוסדיים אלו, נמצא כי הנטייה לתת אמון ורוח הארגון הספציפי כלפי שיתוף הינם בעלי קשר חיובי עם רמת שיתוף גבוהה יותר.

בהתאם לממצאים אלו, ממליץ מחקר זה להקים מוסדות ייעודיים לשיתוף ציבור בגופים הציבוריים בישראל, ולהעניק אוטונומיה בתחום שיתוף הציבור לגופי המגזר הציבורי במידת האפשר. עם זאת, דרושים מחקרים נוספים על גופים ציבוריים נוספים בישראל ובעולם על מנת להשלים את התמונה האמפירית לגבי השפעת כלל המשתנים המוסדיים העומדים בייסוד תיאוריית הדמוקרטיה על רמת השיתוף של העובדים בארגון וההשתתפות הפוליטית בפועל.

2.....	הקדמה
3.....	תקציר
6.....	מבוא: שיתוף הציבור, דמוקרטיה השתתפותית ומדיניות ציבורית
6.....	עלייתה של הדמוקרטיה ההשתתפותית במאה ה-20
7.....	הגדרות
10.....	סקירת ספרות
10.....	סולם "רמת השיתוף"
13.....	אופי מיסוד שיתוף הציבור
13.....	רמת מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית
15.....	תהליכי ביזור ומיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית
18.....	גורמים נוספים המשפיעים על רמת השיתוף בארגון
18.....	הפרופסיה המרכזית האמונה על השיתוף
19.....	אופי אישי (הנטייה לתת אמון)
19.....	רוח הארגון כלפי שיתוף הציבור
21.....	מיסוד שיתוף ציבור ברמה המקומית בעולם
22.....	מיסוד שיתוף הציבור בירושלים- סקירת הגופים המשתתפים במחקר
22.....	המינהלים הקהילתיים
22.....	אגף הרווחה בעיריית ירושלים
23.....	המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית באגף הרווחה
24.....	אגף תכנון עיר בעירייה
24.....	תרשים ארגוני של הגופים המשתתפים במחקר
26.....	מבנה דעת והשערות
26.....	מטרת המחקר
27.....	שאלות המחקר
28.....	הרציונל לעריכת המחקר
29.....	השערות המחקר
	טבלה מסכמת: השערות מחקר הנובעות מהשוואות ספציפיות בין גופים לבחינת השפעתו
31.....	של משתנה מוסדי אחד
32.....	שיטת המחקר
32.....	הליך המחקר
33.....	אוכלוסיית המחקר
35.....	כלי מחקר
35.....	מיצוי משתני המחקר
36.....	תיאור השאלונים
41.....	שיטות סטטיסטיות
42.....	תוצאות המחקר
42.....	השפעת גורמים מוסדיים על רמת השיתוף

42.....	רמת המיסוד על רמת השיתוף
43.....	השפעת הביזור הפיזי על רמת השיתוף
44.....	השפעת רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי על רמת השיתוף
46.....	השפעת גורמים שאינם מוסדיים על רמת השיתוף
46.....	השפעת הפרופסיה על רמת השיתוף
47.....	השפעת הנטייה האישית לתת אמון על רמת השיתוף
47.....	השפעת רוח הארגון כלפי שיתוף על רמת השיתוף
48.....	השפעת מאפיינים כללים של הנבדקים על רמת השיתוף
49.....	ניתוח באמצעות רגרסיה היררכית להסברת השונות של רמת השיתוף
53.....	דיון ומסקנות
53.....	דיון בממצאי המחקר
57.....	הצעה למודל תיאורטי הנובע ממצאי המחקר
58.....	המלצות מדיניות הנובעות ממצאי המחקר
60.....	מגבלות המחקר והמלצות למחקרים נוספים
63.....	מקורות
71.....	נספחים
71.....	נספח 1: סקירת ספרות אודות אפיון מיזמי דמוקרטיה השתתפותית על פי מטרות השיתוף
75.....	נספח 2: נוסח השאלון שחולק לנבדקים במחקר
81.....	נספח 3: שאלות סולם רמת השיתוף
83.....	נספח 4: היגדי סולם האופי האישי כלפי שיתוף
83.....	נספח 5: היגדי סולם רוח הארגון כלפי שיתוף

מבוא: שיתוף הציבור, דמוקרטיה השתתפותית ומדיניות ציבורית.

עלייתה של הדמוקרטיה ההשתתפותית במאה ה-20

המודל הרציונאלי של תהליך קבלת החלטות במדיניות ציבורית נשען על 4 שלבים: 1. הגדרת הבעיה (הגדרת סדר יום), 2. אפיון החלופות לבחירה, 3. החלטה בין החלופות, 4. יישום. מודל זה מהווה את בסיס הלגיטימציה של שיטת הדמוקרטיה הייצוגית המתבססת על חלוקת תפקידים ברורה: הציבור, באמצעות נבחרי, אחראי לשלבים 1 ו-3, קרי קביעת המדיניות, בעוד הדרג הברוקראטי אחראי על שלבים 2 ו-4, קרי הניתוח הטכני והיישום בפועל (Kingdon, 1984).

עם השנים הועלתה ביקורת נוקבת כנגד המודל הרציונאלי של קבלת ההחלטות, כמו גם כנגד מודל שיטת המשטר הדמוקרטי התומכת בו (Kingdon 1984, Barber 1984): ההפרדה בין השלבים השונים אינה ברורה והשחקנים השונים אינם מסוגלים להכיל, לזכור ולהשוות בין החלופות (Brewer & deLeon, 1983). מחד, נבחר הציבור אינם קשובים לרצון הבוחר ומהווים למעשה אוליגרכיה (Michels, 2001), ומנגד, קבלת ההחלטות האמיתית נעשית על ידי הפקידים המונעים על ידי אינטרס אישי וסולדים מלקוחותיהם האזרחים כך שלמעשה נוצרת 'טכנוקרטיה' (Lipsky, 1980).

יחד עם הביקורת על מודל תהליך קבלת ההחלטות בדמוקרטיה הייצוגית, חוותה הדמוקרטיה הייצוגית גם משבר לגיטימציה נרחב: מחקרים אודות דעת הקהל מראים על ירידה באמון במשטר הדמוקרטי (Pharr, Putnam, Dalton: 2000). מחקרים אמפיריים מראים על ירידה הולכת וגוברת בהשתתפות הציבור בבחירות, בארגונים התנדבותיים, בעשייה מפלגתית ופעילויות פוליטיות אחרות (Putnam 1995, Putnam 2000, Franklin 1996).

מחקר מדיניות שנערך על ידי משרד המשפטים השבדי (Swedish Ministry of Justice, 2000) מיטיב להגדיר את התופעה הבלתי רצויה והבעיה:

The Swedish welfare state is based on strong public support, which is ultimately manifested by high levels of election participation. If election turnouts continue to decline, there is a risk that the legitimacy of public decision-making diminishes and that the broad public support for the welfare state will be jeopardized.

אמון האזרחים בממשל שנמצא במגמת ירידה בעשורים האחרונים, הפך לדאגה מרכזית בדמוקרטיה המערבית (Braithwaite and Levi; 1998). דאגות אלו, יחד עם הביקורת הנורמטיבית על מודל תהליך קבלת ההחלטות בדמוקרטיה הייצוגית, הביאו במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20 לקריאות הולכות וגוברות לשיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ולשאיפה ליצירת מודל חדש של 'דמוקרטיה השתתפותית' בה מוסט הדגש מעיקרון הייצוג והשימור הקפדני של כללי המשחק אל הדגשת השתתפות האזרחים בתהליכי השלטון כערך בפני עצמו מחד וככלי הכרחי לקבלת החלטות טובה יותר ושיקום אמון הציבור בממשל מאידך (Yang 2005, Zittel 2007, Zittel 2008).

גם בישראל ניתן להבחין בקריאות הולכות וגוברות לקידום הדמוקרטיה ההשתתפותית יחד עם מספר עולה של ניסיונות מעשיים בתחום שהחלו בעיקר בשני העשורים האחרונים (גולדמן-שיימן וגופר 2008; וקסמן ובלאנדר 2002; צ'רצ'מן וסדן, 2003). במסגרת נייר עמדה שפרסם ב-2009 ראש המכון הישראלי לדמוקרטיה תחת הכותרת "להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית" מציין כרמון את "העצמת ההשתתפות האזרחית בתהליכים הפוליטיים ובקבלת ההחלטות" באמצעות "כלים מוסדרים להיוועצות עם הציבור כשלב מובנה בתהליך תכנון המדיניות" כאחד משלשת הנדבכים ההכרחיים ליצירת משילות ישראלית בת-קיימא (כרמון, 2009).

הגדרות

הדמוקרטיה ההשתתפותית היא תנועה השואפת לכלול במסגרת הדמוקרטיה מגוון רחב של שיטות ומיזמים, שהמשותף לכולם הוא הרחבת בסיס ההשתתפות במערכת הפוליטית והרחבת השפעתו של הציבור בכלל, וקבוצות מודרות בפרט, על תהליכי קבלת החלטות ציבוריות (1971 Cook and Morgan, וקסמן ובלאנדר, 2002; Zittel 2007; Zittel 2008).

הדמוקרטיה ההשתתפותית קוראת למסד תהליכי קבלת החלטות במדיניות הציבורית הכוללים 'שיתוף ציבור': תהליך בו אנשים שאינם נבחרים או פקידים לוקחים חלק בקבלת החלטות ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם (צ'רצ'מן וסדן, 2003). המונח "שיתוף" מתייחס לאותם מצבים בהם גורם כל שהוא, כדוגמת גוף ממסדי - רשות מקומית או ממלכתית - מחליט לשתף בעלי עניין

שאינם נבחרים ציבור או בירוקרטים בתהליך קבלת ההחלטות שלו. המונח "ציבור" מתייחס לכל אלה שהחלטה של הממסד משפיעה עליהם ולפיכך הם מוכנים להיות מעורבים בתהליך קבלת ההחלטות. כמובן, הניסיון להגדיר "ציבור המושפע מהחלטה מסוימת של הממסד", מעלה סוגיות שונות, כגון מי קובע מי הוא הציבור המושפע מהחלטה, כיצד מודדים את ההשפעה על קבוצות שונות בקהילה וכיוצא באלה (צ'רצמן וסדן, 2003). דגש נוסף הוא כי השיתוף הוא פעולה 'מלמעלה למטה' בה הממסד מסכים לוותר על חלק מהבלעדיות על תהליך קבלת ההחלטות לטובת הציבור. זאת לעומת 'השתתפות' שהיא פעולה 'מלמטה למעלה' בה הציבור מנסה לכפות דעתו על מקבלי ההחלטות (וקסמן ובלאנדר 2002 ; 9, Zittel 2008).

הצורך בהחלפה או חיזוק של הדמוקרטיה הייצוגית באמצעות הדמוקרטיה ההשתתפותית מחולק לשלשה סוגי הצדקות בלתי תלויות זו בזו: א. **טיעונים נורמטיביים** הרואים את האזרח הביקורתי הפעיל בעיצוב החברה בה הוא חי כאידיאל (כאשר המודל הטהור הוא הדמוקרטיה הישירה האתונאית). זאת בניגוד לדמות האזרח חסר ההשפעה כפי שהוא מוצג על ידי Michels (2001) ו-Lipsky (1980). ב. **טיעונים פרקטיים לשלטון** הרואים תופעה זו כפתרון אפשרי למשבר הלגיטימציה הפוקד את המשטרים הדמוקרטיים המערביים ביובל השנים האחרונות (Zittel 2007). ג. **טיעונים פרקטיים לתהליך המדיניות** הרואים בדמוקרטיה ההשתתפותית כמסד המביא לקבלת החלטות נכונות יותר מאשר מודל הדמוקרטיה הייצוגית בשל הידע הרב המצוי בידי הציבור והיתרון שבקבלת החלטות דיונית (Deliberative), (Zittel 2007 ; וקסמן ובלאנדר 2002).

בהתאם להבדלים אלו, נמצאים בספרות חילוקי דעות לגבי כלי היישום של הדמוקרטיה ההשתתפותית, אופן היישום הראוי, מטרות שיתוף הציבור, קהל היעד של השיתוף ועוד. בנוסף, ובשל העמימות בהגדרות מאפייני הדמוקרטיה ההשתתפותית, הערכות לגבי היעילות והאפקטיביות של מיזמים של דמוקרטיה השתתפותית כמעט ולא נעשו, מידע אמפירי אודות הנושא חסר והקשר הסיבתי בין שינוי המוסדות הפוליטיים לבין הגדלת ההשתתפות הפוליטית לא הוכח (Zittel, 2007).

מתוך עמימות זו, Zittel (2007) מצביע על חמישה אבני יסוד המאפיינים את הדמוקרטיה ההשתתפותית: א. קידום מודל חדש של קבלת החלטות מבוסס שיח (Deliberation); ב. חיזוק מאפיינים של דמוקרטיה ישירה בתוך מודל הדמוקרטיה הייצוגית; ג. דמוקרטיזציה ברמה המקומית (דמוקרטיה מקומית); ד. דמוקרטיזציה של יחידות פונקציונליות מוגדרות במערכת הפוליטית-בירוקרטית (Segmentation); ה. תפיסה של נבחר הציבור כציר (Delgate) המחויב לקהל הבוחרים שלו ולפיכך חייב בהתדיינות מתמדת איתו (Zittel, 2007).

חוקרים רבים מגדירים את הדמוקרטיה ההשתתפותית על דרך ההנגדה לדמוקרטיה הייצוגית בדמוקרטיה המודרנית, המתבססת על האצלת סמכויות לקבוצה מצומצמת של נבחרים, ומתוך זיקה לדמוקרטיה הישירה האתונאית כמודל נורמטיבי. הזיקה לדמוקרטיה האתונאית מתבססת על שני מאפיינים מרכזיים שלה השונים מהדמוקרטיה הייצוגית: א. בדמוקרטיה האתונאית אזרחים מהשורה היו שותפים פעילים בתהליכי קבלת ההחלטות. ב. הדיון כשלב בתהליך קבלת ההחלטות היה מושרש בדמוקרטיה האתונאית (סוקרטס טען כי מגבלת הגודל לדמוקרטיה היא מספר האנשים המסוגלים להתאסף ולשמוע נואם). בהתאם לכך, דה-שליט (2004) מבסס את הגדרת הדמוקרטיה ההשתתפותית על שני צירים (טבלה 1): א. מי שותף בקביעת המדיניות; ב. מה הלגיטימציה לתהליך קבלת ההחלטות. הדמוקרטיה הייצוגית מתאפיינת הן בקבוצה קטנה של אנשים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות והן בתהליך קבלת החלטות המתבסס על עקרון "הרוב קובע" בלבד. הדמוקרטיה ההשתתפותית מאופיינת הן בשאיפה לשילוב כל הציבור הרלוונטי בתהליך קבלת ההחלטות והן על ראיית הדיון כחלק אינטגרלי מתהליך קבלת ההחלטות (דה-שליט, 2004). דה-שליט מדגיש כי חלוקה זו מתאימה לכל דמוקרטיה: המדינה, הקיבוץ, ועד השכונה, סניף של תנועת נוער וכדו'.

טבלה 1: סוגי דמוקרטיות מתוך דה-שליט (2004)

מה הלגיטימציה להחלטות? מי שותף בעיצוב המדיניות?			הרוב תומך (אגרגציה של אינטרסים)	קיומו של דיון אינטנסיבי
נציגים	דמוקרטיה ייצוגית	דמוקרטיה ייצוגית - דיונית		
כל הציבור הרלוונטי	דמוקרטיה ישירה (משאלי עם וכדו')	דמוקרטיה השתתפותית		

סקירת ספרות

חוסר ההסכמה לגבי ההצדקות לדמוקרטיה השתתפותית והמבנה המוסדי הנחוץ להשגת מטרותיה הביא למגוון רחב של שיטות ומיזמים הנכללים תחת הגדרתה. חוקרים רבים עסקו באפיון ומיון מיזמים שונים של דמוקרטיה השתתפותית על מנת לאפשר ניתוח והשוואה ביניהם. להלן אציג את שני צירים מרכזיים המשמשים להבחנה בין מיזמים שונים של דמוקרטיה השתתפותית: רמת השיתוף ואופי מיסוד המיזם. צירים אלו יהוו את המשתנים המרכזיים במחקר כאשר אופי המיסוד יהווה את המשתנה הבלתי-תלוי ורמת השיתוף המשתנה התלוי. ציר מרכזי נוסף לאפיון מיזמים של דמוקרטיה השתתפותית, מטרות השיתוף, לא יידון במסגרת יריעת התזה הזו, והקורא המתעניין מוזמן לפנות לנספח 1 לסקירת הספרות בנושא.

סולם "רמת השיתוף"

"רמת השיתוף" הינו הסולם המרכזי לאפיון מיזמי שיתוף ומשמש לעמוד על איכותם של מיזמים אלו. כלומר, הסולם מאפשר לאפיין את מידת יישום הדמוקרטיה השתתפותית במיזם מסוים, כאשר רמת שיתוף גבוהה משמעה מידה גבוהה של יישום דמוקרטיה השתתפותית, בעוד רמת שיתוף נמוכה משמעה מידה נמוכה של יישום דמוקרטיה השתתפותית במיזם. **מחקר זה ינסה לעמוד על הגורמים המביאים לרמת שיתוף גבוהה יותר, ולפיכך רמת השיתוף תהווה את המשתנה המוסבר.** להלן סקירת הספרות בנושא רמת השיתוף:

Arnstein (1969) הציגה לראשונה את רמת השיתוף בסולם בן שמונה שלבים (טבלה 2). השלבים השונים מחולקים לשלוש קבוצות – "דרגות חוסר שיתוף", "דרגות שיתוף לכאורה" ו"דרגות עוצמה אזרחית". דרגות ה"חוסר שיתוף" מתארות מצב בו מתקיים שיתוף מדומה בלבד. מטרותם האמיתית של מיזמים הנמצאים בדרגה זו אינה לאפשר לאזרחים להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות, אלא לאפשר לבעלי העוצמה ל"חנך" את המשתתפים בתהליך או להשיג מהם תמיכה ציבורית למדיניות מוגדרת שכבר נקבעה. דרגות ה"שיתוף לכאורה" מאופיינים בשיתוף סמלי (Tokenism) במסגרתו יכולים המשתתפים במיזם לשמוע את מקבלי ההחלטות ולהשמיע את דבריהם, אך עדיין חסרה להם היכולת והעוצמה לוודא שדעותיהם יילקחו בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות. בדרגות ה"עוצמה האזרחית" המשתתפים במיזם הינם בעלי יכולת החלטה והכרעה בתהליכי קבלת ההחלטות ומצליחים בפועל להשפיע על עיצוב המדיניות.

טבלה 2: סולם השיתוף של Arnstein (1969):

8	שליטה של הציבור	דרגות עוצמה
7	האצלת כוח	
6	שותפות	
5	פיוס	דרגות שיתוף סמלי
4	התייעצות	
3	יידוע	
2	טיפול	חוסר עוצמה
1	תמרון, מניפולציה	

Arnstein (1969) מציגה דרגות השיתוף באופן נורמטיבי: שיתוף בדרגה גבוהה עדיף על שיתוף בדרגה נמוכה. אולם, ההגדרה הנורמטיבית של דרגת השיתוף נקבעת במידה רבה בהתאם להצדקות הניתנות לצורך בשיתוף. לדוגמא, ניתן לראות בדמוקרטיה ההשתתפותית כלי נחוץ להתמודדות עם משבר הלגיטימציה בדמוקרטיות המודרניות ועם זאת ככלי הפוגע בתוצרי תהליך קבלת ההחלטות בשל הכנסה של גורמים לא-מקצועיים לתהליך. גישה זו תתפוס את הדרגות הנמוכות בסולם של Arnstein (1969) כעדיפות על הדרגות הגבוהות (שכן המניפולציה יכולה להביא להגדלת התמיכה בדמוקרטיה ללא הפגיעה בתהליך קבלת החלטות הנובעת משיתוף תושבים בפועל). באופן דומה, הדמוקרטיה הדלברטיבית, כענף בדמוקרטיה ההשתתפותית, שמה דגש רב על הערך החינוכי שבדיון מעמיק בין אזרחים לגבי החלטת מדיניות ומפחיתה מחשיבות ההשפעה על תהליך המדיניות בפועל (גולדמן-שיימן וגופר, 2008). בהתאם לכך, אלתרמן, לי- יון וצ'רצ'מן (1981) פיתחו סולם בן 14 שלבים (טבלה 3) הרואה שלבים נמוכים בסולם של Arnstein (1969), כמו הזרמת מידע מהמתכנן לציבור באמצעות תערוכה מודעות וכדומה, כתהליך משתף בפני עצמו.

טבלה 3: סולם השיתוף של אלתרמן ואחרים (1981)

זרימה חד כיוונית של מידע מהמתכנן לציבור	דרגות שליטה של המשתף
זרימה חד כיוונית של מידע מהציבור למתכנן	
זרימה דו-כיוונית של מידע בין המתכנן לציבור	
שיתוף סמלי בקבלת החלטות למראית עין	דרגות של שיתוף ציבור סמלי (קואופטציה)
קיום חובת התייעצות עם קהלים מסויימים	
מתן זכות בידי הציבור להשמיע התנגדויות לתכנון המוגמר	
קואופטציה (גיוס מונע) לשם מניעת התנגדות פורמלית	דרגות של שותפות בתהליך קבלת ההחלטות
לפי בחירת המשתף חלק מסמכויות קבלת ההחלטות מואצלת לציבור	
שותפות, אך עם כוח וטו של המתכננים/מקבלי ההחלטות	
שותפות מלאה	
שותפות אך עם כוח וטו של הציבור	דרגות שליטה של הציבור
מתכנן בוחר ציבור מייצג והציבור שולט בתהליך	
הציבור בוחר את המתכנן, בסגנון התכנון הסגורי. הציבור שבחר את המתכנן שולט בתהליך התכנון/קבלת ההחלטות	
שליטה של הציבור ללא השתתפות המתכנן וללא תלות במקבלי ההחלטות	

גולדמן-שיימן וגופר (2008) רואים את שליטת המשתתפים בסדר היום של הדיון כפרמטר מרכזי נוסף הקובע את רמת השיתוף: במיזמים המתאפיינים ביכולת שליטה של המשתתפים על סדר היום של הדיון גדלה הסבירות כי מדובר בהליך שנמצא בשלבים הגבוהים בסולם של (1969) Arnstein, קרי העצמה. וקסמן ובלאנדר (2002) וצ'רצ'מן וסדן (2003) מציגות אף הן את סוגיית שליטת המשתתפים בסדר היום דרך בחינת שלב המעורבות: ככל שהאזרחים מעורבים בשלב מוקדם יותר, שלב העלאת הצורך או הגדרת הבעיה, כך ההשפעה שלהם רבה יותר, לעומת שיתוף בשלב מאוחר יותר של גיבוש החלופות, הבחירה ביניהן או אופן יישומן.

במחקר זה אשתמש בסולם של אלטרמן, לי-יון וצ'רצ'מן (1981) שתואר לעיל על מנת לאפיין את רמת השיתוף. בנוסף, אתייחס ל"שלב השיתוף" כמאפיין נוסף של רמת השיתוף ול"היקף השיתוף" כמדד המתייחס לכמות אירועי השיתוף ללא הבחנה באיכותם. פירוט לגבי אופן פיתוח שאלון למדידת תפיסת רמת השיתוף אצל עובדים בארגון בהתאם לסקירת הספרות הנ"ל מצ"ב בפרק "כלי המחקר" בעמוד 35.

אופי מיסוד שיתוף הציבור

אופי המיסוד הינו ציר מרכזי לאפיון מיזמי דמוקרטיה השתתפותית שכן הדמוקרטיה ההשתתפותית הינה התיאוריה היחידה הגורסת כי בכוחה של רפורמה מוסדית להביא להגדלת השתתפות הציבור בפוליטיקה. זאת, באמצעות רמת שיתוף גבוהה יותר אצל עובדים בגופים ציבוריים בהם שיתוף הציבור ממוסד (Zittel, 2007). עם זאת, על פי Zittel (2007) הקשר הסיבתי בין שינוי המוסדות הפוליטיים לבין הגדלת ההשתתפות הפוליטית לא הוכח ומידע אמפירי אודות הנושא חסר. לפיכך, במחקר זה מיסוד שיתוף הציבור בגוף ייעודי לכך יהווה את הבלתי-תלוי המרכזי לניבוי רמת השיתוף. בנוסף, אתיחס לשלשה מאפיינים מוסדיים נוספים הנובעים מסקירת הספרות להלן כמשתנים בלתי תלויים: רמת הביזור הפיזי, רמת האוטונומיה ורמת הביזור הפוליטי (כל המשתנים הינם בינאריים). להלן סקירת הספרות אודות המשתנים המוסדיים השונים המאפיינים את הדמוקרטיה ההשתתפותית:

רמת מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית

כאמור, מתוך התיאוריות השונות הנוגעות לדמוקרטיה המודרנית, הדמוקרטיה ההשתתפותית לבדה גורסת כי בכוחה של רפורמה מוסדית להביא להגדלת השתתפות הציבור בפוליטיקה: מרבית חוקרי ההשתתפות הפוליטית מסבירים את ההשתתפות המועטה במשחק הפוליטי על בסיס משתנים סוציו-אקונומיים, תיאורטיקנים של תרבות פוליטית מסבירים את רמות ההשתתפות השונות בין מדינות כנובעות ממאפיינים שונים של תרבות אזרחית ותיאוריית הדמוקרטיה הליברלית רואה את ההשתתפות הפוליטית כהתמחות שלפיכך מתאימה למעטים שמוכנים להקדיש מזמנם לפיתוח מיומנות זו (Zittel, 2003). לעומתם, תיאורטיקנים של הדמוקרטיה ההשתתפותית טוענים כי ניתן להגיע להשתתפות מסיבית של הציבור בפוליטיקה בהתאמה מלאה עם ממשל טוב יותר על ידי הנדסת מוסדות פוליטיים חדשים (Participatory Engineering) שייצרו הזדמנויות חדשות להשתתפות הציבור בממשל (Pateman 1970; Cook and Morgan 1971; Macpherson 1977; Bachrach and Botwinick 1992).

Zittel (2008) מגדיר את מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית כניסיון של האליטה הפוליטית להעלות את רמת ההשתתפות הפוליטית על ידי הגדלת ההזדמנויות המוסדיות להשתתף. למיסוד

הדמוקרטיה ההשתתפותית שלשה מאפיינים: ראשית, השקת מוסד המגביר את ההשתתפות הפוליטית מהווה מטרת מדיניות (Policy Goal) בפני עצמה ולא תוצר לוואי של החלטת מדיניות אחרת. שנית, על מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית להתבטא בשינוי מוסדי קבוע ולא אד-הוק. בשלבים מוקדמים של התהליך ניתן לקיים פיילוט, אך השינוי המוסדי חייב להתקבע לבסוף באופן מעמיק. שלישית, השינוי המוסדי הינו תוצאה של תהליך פוליטי "מלמעלה- למטה" (Top-Down) לעומת רפורמות דמוקרטיות אחרות המקושרות לרוב לתנועות "מלמטה- למעלה" (Bottom-Up) (Zittel 2008).

לעומת Zittel (2008) הרואה במיסוד פן הכרחי בדמוקרטיה ההשתתפותית, וקסמן ובלאנדר (2002) וצ'רצ'מן וסדן (2003) מציגות סוגיה זו כדילמה המבחינה בין שיתוף מוסדי לשיתוף אד-הוק. היתרון בקיומו של מוסד שיתופי קבוע או הליך ממוסד לשיתוף הוא שביכולתו לעצב מדיניות לטווח ארוך, לעקוב אחר יישומה, להסתגל לשינויים ולפתח אתוס של שיתוף. מאידך, במיסוד פרויקט השיתוף והפיכתו לגוף קבוע יש סכנה של התפתחות בירוקרטיה, ניוון, הפיכת פרויקט השיתוף למאבק על תפקידים וקרב קפיצה לתפקידים אחרים. מצד שני, מיזמים לשיתוף ציבור המוקמים אד-הוק לצורך דיון בסוגיה מסוימת הם אמצעי המתאים לטיפול אינטנסיבי בסוגיה מוגדרת ולצורך עיצוב מדיניות ספציפית. לרובם של מיזמי השיתוף מעמד מיעוט ולא מחייב כלפי השלטון. חיוב השיתוף בחקיקה אינו מבטיח השתתפות פעילה יותר ולעיתים שיתוף האזרחים על פי החקיקה נעשה דה-יורה ולא דה-פקטו. עם זאת, החקיקה עשויה לסייע בפיתוח ערוצים קבועים להשתתפות אזרחים ולסייע בחינוך להשתתפות פעילה (וקסמן ובלאנדר, 2002). Zittel (2007) מחזק עמדה אמביוולנטית זו כלפי מיסוד שיתוף הציבור שמציגות וקסמן ובלאנדר בטענה כי מידע אמפירי אודות הנושא חסר והקשר הסיבתי בין שינוי המוסדות הפוליטיים לבין הגדלת ההשתתפות הפוליטית לא הוכח.

במחקר זה אשתמש ברמת המיסוד כמשתנה בינארי על מנת לאפיין גופים ציבוריים שונים בירושלים כבעלי רמת מיסוד "גבוהה" או "נמוכה" בהתאם לשלשת המאפיינים של מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית כפי שתוארו על ידי Zittel (2008) לעיל.

ביזור (Decentralization) הינו מהלך מוסדי שאינו ממסד את שיתוף ציבור באופן ישיר אך מהווה מהלך תומך :

"The justifications for a decentralized political and administrative system at the municipal level parallel those set forth for increased citizen participation and involvement in the local political process" (Schmandt 1972; 576).

Parameswaran (2003) טוען כי דמוקרטיה השתתפותית אינה מבוססת רק על השתתפות הרבים, אלא מחייבת גם תהליך ביזור סמכויות כך שיותר החלטות שמתקבלות כיום ברמה הלאומית יהפכו להחלטות המתקבלות ברמה מקומית וכך תהייה ליותר אנשים האפשרות להיחשף לתהליכים של דמוקרטיה השתתפותית. אמנם, הממשל המרכזי מקבל החלטות כוללות ורחבות השפעה על הציבור, אך הסוכנויות המקומיות מקבלות מספר רב יותר של החלטות המשפיעות על הפרטים בצורה ישירה (Lipsky, 1980). הטענה היא כי הביזור מאפשר לבירוקרטיה קבלת החלטות מושכלת יותר בשל נגישות למידע אודות הצרכים והרצונות של האזרחים המקומיים (Johnson, 2001) וגמישות בהתאמת השירותים המקומיים בהתאם למידע הנ"ל (Robinson *et al.*, 2000). בנוסף, חשיפת הבירוקרטים לצרכי ורצונות האזרחים המקומיים הופך אותם לקשובים יותר לצרכי התושבים ואחריותיותיים יותר כלפיהם (Crook and Sverrisson, 2001; Blair, 2000; Crook and Manor, 1998; Manor, 1999; Rondinelli *et al.*, 1989).

למילה "ביזור" (Decentralization) אינספור משמעויות במישור המוסדי: העברת סמכויות מדרג בירוקרטי גבוה לדרג נמוך, הקמת גופים חדשים לקבלת החלטות במישור מקומי יותר, העברת גופי הביצוע מהסקטור הציבורי לסקטור הפרטי ועוד. אולם, לכל המהליכים הנ"ל מכנה משותף בדמות משמעות המילה בשפת המקור הלטינית- "הרחק מהמרכז". (Rondenelli *et al.* 1989).

מבצעים אבחנה חשובה המבחינה בין שלשה סוגים שונים של תהליכי ביזור הקשורים באופן שונה לתהליכי מיסוד דמוקרטיה השתתפותית: Delegation, Deconcentration ו- Devolution:¹

1. Deconcentration (ביזור פיזי): העברת חלק מהסמכויות או האחריות

האדמיניסטרטיביות של משרדי וסוכנויות הממשלה לדרגי השטח.

שיתוף האזרחים בסוגיות הקרובות לבית מתאימה למטרות רבות של הדמוקרטיה ההשתתפותית: האזרחים בעלי ידע רב יותר בסוגיה ומתמצאים בפרטיה, הם מסוגלים להרגיש את תוצאות השינוי במדיניות כתוצאה מתהליך השיתוף והשיתוף הינו נרחב יותר בשל הרגשת האזרחים כי המיזם נוגע ל'ביתם' (וקסמן ובלאנדר, 2002). Hart (1972) טוען כי ממשל מבוזר הוא הסביבה האופטימלית לשיתוף הציבור. העברת הפעילות של הארגון הציבורי לגופים נגישים יותר באופן פיזי לאזרחים מעלה את האפשרות של האזרחים להגיע ולהשתתף בתהליכי הממשל. בנוסף, הביזור הפיזי מאפשר יצירת תשתית קהילתית הנחוצה לתהליכי שיתוף ציבור (Chavis & Wandersman, 1990). Faguet (2004) מצא כי תהליך של ביזור פיזי מגביר את ההיענות של גופים ציבוריים לצרכי האוכלוסייה המקומית. Blair (2000) טוען כי מטרתן של מגמות הביזור בשנות ה-90 היו להנגיש את הממשל לציבור. במחקרו מצא Blair (2000) כי תהליכי ביזור פיזי מעודדים דמוקרטיה השתתפותית ברמה המקומית.

במחקר זה אשתמש ברמת הביזור הפיזי כמשתנה בינארי על מנת לאפיין גופים ציבוריים שונים בירושלים כבעלי רמת ביזור פיזי "גבוהה" או "נמוכה".

2. Delegation (הענקת אוטונומיה): העברת סמכויות לגבי פונקציות ספציפיות

לארגונים שנמצאים מחוץ למערכת הבירוקרטית הרגילה. הארגונים מקבלים אוטונומיה נרחבת בקבלת החלטות ויישומן ונשלטים רק באופן עקיף על ידי הממשל המרכזי. עם זאת, האחריות הסופית נשארת בידי הממשל המרכזי.

¹ Rondellini et al (1989) מונים סוג רביעי של ביזור: Privatization, הפרטה, שאינו קשור לדינונו בדמוקרטיה ההשתתפותית ולכן לא צוין.

ככל שלארגון יכולת גדולה יותר לקבל החלטות עצמאיות, והוא אינו תלוי בקו המוכתב על ידי השלטון המרכזי, כך תגדל האפשרות שלו לשנות את מדיניותו בהתאם לפניות מהציבור. (1972) Hart טוען כי לא ניתן לקיים שיתוף ציבור ללא ביזור נרחב של סמכויות בין ארגונים ציבוריים. ככל שהעוצמה מרוכזת במספר מועט יותר של גופים, מאפייני העוצמה נעשים אחידים, והיכולת של הפרט להשפיע על החלטות הנוגעות לחייו פוחתת. ככל שהעוצמה מחולקת בין גופים מרובים ושונים, כך היכולת של האליטה הפוליטית והבירוקרטים לתמרן את הגופים כולם יורדת. כלומר, חוסר היכולת של האליטה לתמרן את הגופים תאפשר שיתוף שמטרתו השפעה אמיתית על מדיניות.

במחקר זה אשתמש ברמת האוטונומיה כמשתנה בינארי על מנת לאפיין גופים ציבוריים שונים בירושלים כבעלי רמת אוטונומיה "גבוהה" או "נמוכה".

3. **Democratic decentralization/Devolution (ביזור פוליטי): יצירה או חיזוק של יחידות תת-לאומיות של הממשל אשר פועלות באופן מהותי מחוץ לשליטה ישירה של הממשל המרכזי. יחידות אלו פועלות באופן עצמאי ונתונות רק לפיקוח של הממשל המרכזי. לרוב, יחידות אלו מופקדות על שטח גיאוגרפי מוגדר ומטרתן לספק שירותים המתאימים לתושבי אותו אזור. (2001) Johnson מדגיש כי לעומת הענקת האוטונומיה (Delegation), הביזור הפוליטי (Devolution) כולל יצירת מערכת ממשל בה לאזרחים זכות להחזיק במשרות ציבוריות מקומיות באמצעות בחירות מקומיות.**

הביזור הפוליטי מעביר באופן רשמי את מושכות קבלת ההחלטות לידי הציבור ומהווה מיזם של דמוקרטיה השתתפותית בפני עצמו. בשל הקרבה הגדולה יותר בין נבחר הציבור לבין הציבור שלהם, צפוי כי הנבחרים יהיו קשובים יותר לציבור הבוחרים שלהם וישאפו לשתפם באופן נרחב יותר בתהליכי קבלת ההחלטות (Blair, 2000).

במחקר זה אשתמש ברמת הביזור הפוליטי כמשתנה בינארי על מנת לאפיין גופים ציבוריים שונים בירושלים כבעלי רמת ביזור פוליטי "גבוהה" או "נמוכה".

גורמים נוספים המשפיעים על רמת השיתוף בארגון

ניתן למצוא בספרות משתנים נוספים המשפיעים על רמת השיתוף בארגון הציבורי ולפיכך על ההשתתפות הפוליטית. עמידה על גורמים אלו אינה נמצאת במטרת המחקר המרכזית, אולם ייתכן כי גורמים אלו הינם משתנים מתערבים ולכן יש לבחון את מידת השפעתם.

הפרופסיה המרכזית האמונה על השיתוף

גולדמן-שיימן וגופר (2008) מדגישים את חשיבות ההנחיה בתהליך השיתופי: הנחיה הנעשית בידי יוזמי המיזם ההשתתפותי או בעלי אינטרס אחרים יכולה להוביל את התהליך ותוצריו לכיוונים המנוגדים לרצון האזרחים המשתתפים ובכך לצמצם את החופש והעצמאות שלה המשתתפים. בנוסף, פרופסיה המתמחה בשיתוף ציבור יכולה להציב גבולות להנהלה הנובעות מידע מקצועי של המנחה. כלומר, מיסוד פרופסיה האחראית על השיתוף תוביל להגברת האוטונומיה של תהליך השיתוף ולפיכך להגדלת רמת השיתוף.

במקצוע **העבודה הסוציאלית** עקרון השיתוף בא לידי ביטוי בפרקטיקה שתפנית הרואה בשיתוף הלקוח ערך מרכזי (Croft & Beresford, 1994) הפרקטיקה השתפנית מניחה כי לעובד הסוציאלי אין את כל סוגי הידע הנדרשים לצורך פתרון בעיות הלקוח וללקוח עצמו יש ידע הרלוונטי לפתרון בעיותיו ולפיכך, שילוב בין הידע של העובד הסוציאלי ובין הידע של הלקוח הינו הכרחי לפתרון בעיות סוציאליות (Beresford & Croft, 2001; Itzhaky & York, 1991). חשיבות הפרקטיקה השתפנית קשורה גם בשליחות הייחודית של המקצוע הכוללת עבודה עם ולמען אוכלוסיות מובסות (רוזנפלד, 1993).

תכנון עירוני הוא תחום לימודים העוסק בפיתוח הפיזי, החברתי והכלכלי של ערים הנלמד במסגרת אדריכלות, גיאוגרפיה ותכנון ערים. עקרון היסוד של התכנון העירוני מראשיתו היה כי ייעשה תמיד 'לטובת הציבור'. בעולם הדמוקרטי החלו להישמע בשנות השישים קולות שתבעו שיתוף אזרחים בקביעת 'טובת הציבור'. ואכן, מגמה של שיתוף אזרחים בתהליכי תכנון ברמה העירונית ניכרת בארבעת העשורים האחרונים. בשנות השבעים והשמונים השתרש שיתוף הציבור בתהליכי התכנון במדינות דמוקרטיות רבות ומוסדו ערוצי השיתוף בתכנון (וקסמן ובלאנדר, 2002). בישראל, שיתוף הציבור בתהליכי תכנון מעוגן בחקיקה על ידי הזכות להגיש התנגדויות וקביעת מקום לנציגי ציבור בוועדות התכנון השונות. אולם, מעבר לדרוש בחוק, אין מקום לציין

את תחום הלימודים של התכנון העירוני כתומך בתהליכי שיתוף ציבור ודמוקרטיה השתתפותית באופן מיוחד. יוצאי דופן בתחום זה הוא פרויקט שיקום השכונות שהקיף בשנות ה-60 של המאה ה-20 יותר מ-600,000 איש בתשעים שכונות וערים ברחבי ישראל (וקסמן ובלאנדר, 2002). כמו-כן, המינהלים הקהילתיים בירושלים מעסיקים מתכנן שכונתי האחראי על שיתוף הציבור בתהליכי התכנון העירוניים, שרובם מתחום הלימודים של התכנון העירוני.

לסיכום, ניתן לציין כי לתחום הלימודים של המשתף השפעה על רמת השיתוף. ניתן לשער כי עובדים סוציאליים בכלל, ובפרט ממגמה לעבודה סוציאלית קהילתית, מאופיינים ביחס חיובי לשיתוף ולפיכך נוטים לשתף באופן ניכר יותר מעובדים מתחומי לימוד אחרים בכלל, ולימודי התכנון העירוני בפרט.

במחקר זה יאופיין תחום הלימודים של האחראי על השיתוף בכל גוף כמשתנה נומינלי המאפיין את הגופים הנבדקים שערכיו הם: עבודה סוציאלית, תכנון עירוני ואחר.

אופי אישי (הנטייה לתת אמון)

Yang (2005) מוצאת כי משתנה מרכזי המשפיע על מידת שיתוף הציבור של עובדים היא מידת האמון באזרחים. מידת האמון באזרחים של עובד הציבור נקבעת על ידי משתנים שונים הקשורים בתכונות האופי האישי של העובד כגון נטייה לאמון, ניסיון העבר של העובד, נטייה לתהליכים פרוצדוראליים מובנים ועוד. כלומר, לאופי האישי של העובד, המתבטא בנטייה לאמון, השפעה רבה על מידת השיתוף בפועל.

במחקר זה, הנטייה לתת אמון תשמש כקירוב לאופי אישי חיובי כלפי שיתוף בהתאם ל- (2005) Yang, ולפיכך כמנבא לרמת שיתוף גבוהה יותר של העובד בארגון הציבורי.

רוח הארגון כלפי שיתוף הציבור

על פי התיאוריה המוסדית החדשה בחקר ארגונים, "מוסדות" הם מערכות של משמעות, מבנים ופרקטיקות מובנים מאליהם (רוז, 2004). כלומר, למערכות משמעות אלו, הייחודיות לכל ארגון

ספציפי, תפקיד מרכזי בקביעת פרקטיקת השיתוף בפועל. Carroll (1992) טוען כי שיתוף הציבור נוטה להיות לא יעיל מחוץ לקונטקסט ארגוני וכי ארגונים מקומיים הינם קריטיים למאמצים לפיתוח שיתוף ציבור. בנוסף, מאמרים ומחקרים שונים מצביעים על פער בין מדיניות הארגון, כפי שהיא משתקפת מעמדות המנהלים ביחס לשיתוף ציבור, ובין תפיסות עובדים קהילתיים את הנושא: מחקר הערכה שבחן עמדות של אנשי מקצוע ביחס לשיתוף הציבור בפרויקט שיקום השכונות, שאחד מעיקריו הינו נושא שיתוף ציבור, מדגיש את פערי תפיסת השיתוף בין עובדים קהילתיים ובין חלק מאנשי המקצוע המנהלים את העובד הקהילתי (צ'רצ'מן, 1988). כלומר ל"רוח הארגון כלפי שיתוף הציבור- תפיסות המנהלים וצוות העובדים בארגון כלפי שיתוף, מתאם חיובי עם רמת השיתוף של העובדים בארגון.

במחקר זה, "רוח הארגון כלפי שיתוף" תבטא את תפיסות המנהלים וצוות העובדים כלפי שיתוף, כאשר "רוח ארגון כלפי שיתוף" חיובית תבטא תפיסות חיוביות בארגון כלפי שיתוף ציבור ו"רוח ארגון כלפי שיתוף" שלילית תבטא תפיסות שליליות בארגון כלפי שיתוף ציבור.

מיסוד שיתוף ציבור ברמה המקומית בעולם

החל מהמהפכה התעשייתית במאה ה-19 החל תהליך מרכז נרחב שהוביל ליצירת המדינה המודרנית: יצירת שפה לאומית, כינון אחיד, בירוקרטיה יעילה, ממשל מרכזי. כל זאת, על מנת לזכות ביתרונות הכלכלה של גודל (Economy of Scale). גם בימינו, נראה כי תהליך זה ממשיך בדמות המוסדות הבינלאומיים, האיחוד האירופי וכדו'. אולם, בד בבד, בשנות ה-60 של המאה ה-20 החל בעולם המערבי תהליך הפוך של ביזור סמכויות: הקמת מינהלות קהילתיות בתוך ערים, לרוב לפי שכונות. למינהלות אלו בוזרו סמכויות שונות וניתנה לתושבים הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות חדשים אלו (Magnusson, 1979). Kjellberg (1979) טוען כי לתהליכי ביזור אלא שתי סיבות מרכזיות: תהליכי דמוקרטיזציה (דמוקרטיה השתתפותית) וניסיון לייעל את המינהל הציבורי על ידי הגברת נגישות התושבים לשירותים העירוניים.

התהליך החל בשנות ה-60 בארה"ב במספר ניסיונות להקים דפוסים של ממשל שכונתי בדמות "מועצות עיר קטנות", "מרכזים רב שירותיים" או "מרכזים שכונתיים". בקנדה התפרס השלטון המקומי באמצעות "יחידות תכנון מקומיות". ברוטרדם הוקמו עיריות משנה, שקבלו סמכויות בתחומי קבלת ההחלטות והביצוע. ברלין המערבית חולקה לשנים-עשר אזורים שלהם סמכויות ניהול מקומיות. באיטליה נתקבל ב-1978 חוק בדבר הקמת ממשל שכונתי בכל הערים במדינה. החוק הותיר את קביעת אופי הממשל השכונתי ואת מידת ביזור הסמכויות בידי השלטון המקומי. גם באנגליה ובסקוטלנד נעשו ניסיונות שונים לפתח דפוסים של מינהל שכונתי. הניסיון הרדיקלי ביותר החל בשנת 1986 בטאואר המלטס (באיסט-אנד של לונדון). במקום זה פורקה העירייה כמעט כליל, וסמכויותיה למעט תקצוב הועברו לידי מועצות שכונתיות (חסון, 1995).

בישראל, רעיון המינהל הקהילתי התפתח וצמח בירושלים בשנות ה-80 בעקבות מגמה של דמוקרטיה השתתפותית על בסיס שכונתי שנוצרה בעקבות פרויקט שיקום שכונות. לאחר מכן הוקמו מינהלים בלוד וברמלה. בתל-אביב-יפו הוקמו בשנת 1990 שלוש מינהלות רובע. בראשון לציון הוקמו ב-1993 ארבע מינהלות רובע. עם זאת, המודל הנרחב ביותר של העברת סמכויות למינהלים הקהילתיים נעשה בירושלים (חסון, 1995).

מיסוד שיתוף הציבור בירושלים - סקירת הגופים המשתתפים במחקר

בחלק זה, אסקור את מאפייני הגופים המשתתפים במחקר תוך התייחסות ספציפית לגורמים המשפיעים על רמת השיתוף (בהתאם לסקירת הספרות) בכל אחד מהם: רמת מיסוד, רמת ביזור פיזי, רמת אוטונומיה ודמוקרטיה השתתפותית והפרופסיה העיקרית האמונה על השיתוף.

המינהלים הקהילתיים

בשנות השמונים בעקבות הניסיון שנצבר בפרויקט "שיקום שכונות" ובעקבות מגמות של דמוקרטיזציה ושיתוף תושבים בשלטון המקומי בערים ברחבי העולם הוקם בירושלים מבנה מוסדי ייחודי ורחב היקף של דמוקרטיה השתתפותית: המינהלים הקהילתיים. המינהלים הקהילתיים הינם עמותות עצמאיות בשכונות בירושלים שפעילותם מושתתת על שני עקרונות: ביזור סמכויות מהרשות לשכונה על מנת להבטיח ניצול יעיל וחסכוני של משאבים עירוניים וקידום דמוקרטיה השתתפותית המתבטאת בבחירות לוועד המנהל הפתוחות לכל תושבי השכונה ובאתוס של שיתוף תושבים: המינהלים מעניקים ביטוי להשקפה הדוגלת בטיפול מנהיגות מקומית ובשיתוף תושבים בתהליכי קבלת ההחלטות (חסון 1995; וקסמן ובלאנדר 2002). בכל מינהל קהילתי שני עובדים האמונים על שיתוף הציבור: עובד קהילתי, לרוב עובד סוציאלי, האחראי על שיתוף הציבור בתחומים חברתיים, ומתכן עירוני שכונתי, האחראי על שיתוף הציבור בנושאי תכנון פיזי של השכונה.

טבלה 4: סיכום המאפיינים המוסדיים של המינהלים הקהילתיים בירושלים

גוף	רמת מיסוד	רמת ביזור פיזי	רמת אוטונומיה וביזור פוליטי	פרופסיה עיקרית האחראית על השיתוף
מינהלים קהילתיים	גבוהה	גבוהה	גבוהה	עבודה סוציאלית ותכנון עירוני
הסבר:	עומדים בהגדרות של זיטל למאפיינים של מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית: הוקמו על ידי עיריית ירושלים (Top-Down) כמוסד קבוע למטרה המוצהרת של הגדלת ההשתתפות הפוליטית.	רמת הביזור הפיזי של המינהלים גבוהה שכן הם מפוזרים בשכונות השונות בירושלים.	המינהלים הינם עמותות חיצוניות לעירייה, אין רוב לחברי עירייה בהנהלת המינהלים ומנכ"ל המינהלים ממונים על ידי גוף חיצוני ולפיכך רמת האוטונומיה גבוהה. יו"ר המינהל הקהילתי נבחר בבחירות שכונתיות ולפיכך רמת הביזור הפוליטי גבוהה.	במינהל הקהילתי שני בעלי תפקידים עיקריים הממונים על שיתוף הציבור: עובדים קהילתיים ומתכננים פיזיים. מרבית העובדים הקהילתיים שייכים לפרופסיות העבודה הסוציאלית והמתכננים הפיזיים שייכים לפרופסית התכנון העירוני.

אגף הרווחה בעיריית ירושלים

אגף הרווחה בעיריית ירושלים מונה כ-400 עובדים מקצועיים כאשר כשמינית ממוקמים במטה מרכזי בכיכר ספרא והשאר מפוזרים ב-27 לשכות הרווחה בשכונות השונות בעיר. מטרות האגף,

כפי שהן מפורטות באתר מתמקדות בטיפול במצוקות של הפרט ומיצוי זכויות אישיות. עם זאת, האגף רואה כחלק מתפקידיו גם "חיזוק התפקוד העצמאי של המשפחה והקהילה". ואחת ממטרותיו הן "ארגון והפעלת פרויקטים בקהילה".² עיקר פעילות האגף נעשית על ידי עובדים סוציאליים.

טבלה 5: סיכום המאפיינים המוסדיים של אגף הרווחה בעיריית ירושלים

גוף	רמת מיסוד	רמת ביזור פיזי	רמת אוטונומיה וביזור פוליטי	פרופסיה עיקרית האחראית על השיתוף
אגף רווחה	נמוכה	מוכה/גבוהה	נמוכה	עבודה סוציאלית
הסבר:	אגף רווחה לא הוקם למטרה המוגדרת של שיתוף הציבור, ואם ישנם תהליכי שיתוף ציבור הם אד-הוק.	רמת הביזור נמוכה במטה האגף הנמצא בכיכר ספרא וגבוהה בלשכות הרווחה הנמצאות בשכונות השונות בירושלים.	כל עובדי אגף הרווחה כפופים למנגנון ההיררכי העירוני באופן מלא ולפיכך רמת האוטונומיה נמוכה. אין כל מנגנון בחירות או ביזור פוליטי אחר.	כמעט כל עובדי אגף הרווחה הינם עובדים סוציאליים.

המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית באגף הרווחה

בשנת 2003 הוקמה באגף החברה בעיריית ירושלים מחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית. בדומה למינהלים הקהילתיים, אחת ממטרותיה המרכזיות של המחלקה הוא שיתוף ציבור.³ עובדים סוציאליים קהילתיים מהמחלקה מפוזרים פיזית ב-12 לשכות הרווחה בשכונות השונות בירושלים. אולם, בשונה מהמינהלים הקהילתיים ישנה כפיפות מלאה של העובדים הסוציאליים הקהילתיים במחלקה להיררכיה העירונית. בנוסף, באגף 10 עובדים סוציאליים קהילתיים אשר פועלים לקידום שיתוף הציבור ברמה עירונית מהמטה המרכזי שבעירייה.

טבלה 6: סיכום המאפיינים המוסדיים של המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית

גוף	רמת מיסוד	רמת ביזור פיזי	רמת אוטונומיה וביזור פוליטי	פרופסיה עיקרית האחראית על השיתוף
המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית	גבוהה	נמוכה/גבוהה	נמוכה	עבודה סוציאלית
הסבר:	עומדים בהגדרות של זיטל למאפיינים של מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית: הוקמו על ידי עיריית ירושלים (Top-Down) כמוסד קבוע למטרה המוצהרת של שיתוף ציבור.	רמת הביזור נמוכה במטה המחלקה הנמצא בכיכר ספרא וגבוהה בלשכות הרווחה הנמצאות בשכונות השונות בירושלים.	כל עובדי המחלקה כפופים למנגנון ההיררכי העירוני באופן מלא ולפיכך רמת האוטונומיה נמוכה. אין כל מנגנון בחירות או ביזור פוליטי אחר.	מרבית עובדי האגף הינם מפרופסיות העבודה הסוציאלית

² אתר עיריית ירושלים: http://www.jerusalem.muni.il/jer_main/defaultnew.asp?lng=1, כניסה אחרונה: 26.12.2010

³ שם, שם. מבין תחומי האחריות המרכזיים של המחלקה נכללים: "קידום נושאים חברתיים ע"י מעורבות תושבים למיצוי זכויות חברתיות, פיתוח מנהיגות קהילתית ופיתוח מענים תואמים לצורכיהם; קידום החוסן הקהילתי – חיזוק הסולידריות החברתית ופיתוח רשתות תמיכה בקרב חברי הקהילה". מתוך תגובת המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית לדו"ח מבקר העירייה בנושא: כפילויות וממשקים בתחומי העיסוק באגפים החברתיים.

אגף תכנון עיר בעירייה

אגף תכנון העיר בעיריית ירושלים הינו הגוף האחראי על התכנון הפיזי של העיר. אין באגף תכנון עיר בעיריית ירושלים מיסוד של תהליכי שיתוף ציבור. באתר העירוני אין כל אזכור לשיתוף הציבור בתיאור תפקידי האגף.⁴ זאת, למרות התייחסות ל"פיתוח המרחב הציבורי" כחלק ממטרות האגף. ישנה התייחסות ניכרת לאופי העבודה ה"מקצועי" של האגף ולהסתמכות על חוקים, על תקנות עירוניות ומדיניות התכנון העירונית.

טבלה 7: סיכום המאפיינים המוסדיים של אגף תכנון עיר בעיריית ירושלים

גוף	רמת מיסוד	רמת ביזור פיזי	רמת אוטונומיה וביזור פוליטי	פרופסיה עיקרית האחראית על השיתוף
אגף תכנון עיר	נמוכה	נמוכה	נמוכה	תכנון עירוני
הסבר	באגף תכנון עיר אין כל גוף האמון על נושא קידום שיתוף הציבור	כל עובדי האגף עובדים מתוך מטה מרכזי בעירייה	ישנה כפיפות מלאה של עובדי האגף להיררכיה העירונית ולפיכך רמת האוטונומיה נמוכה. אין כל מנגנון בחירות או ביזור פוליטי אחר.	מרבית עובדי האגף שייכים לפרופסיות התכנון העירוני.

תרשים ארגוני של הגופים המשתתפים במחקר

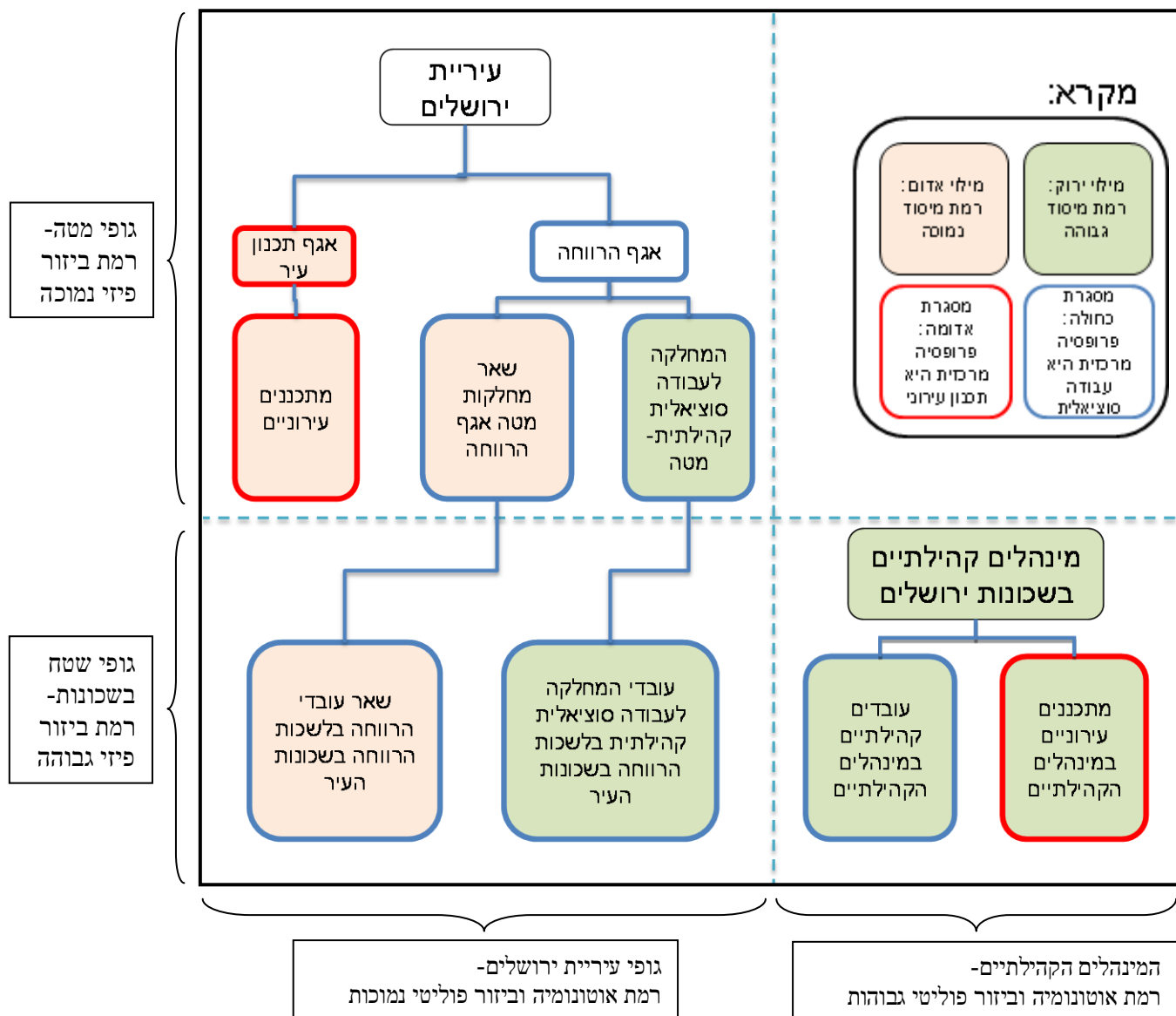
להלן באיור 1, תרשים ארגוני של הגופים הציבוריים המשתתפים במחקר. התרשים מציג את המאפיינים המוסדיים השונים המהווים את המשתתפים הבלתי-תלויים במחקר זה: רמת מיסוד, רמת ביזור פיזי, רמת אוטונומיה וביזור פוליטי ופרופסיה עיקרית האמונה על תהליך השיתוף. זאת, בהתאם לסקירת הגופים שנעשתה לעיל.

מן התרשים הארגוני ניתן ללמוד על ההזדמנות ל"ניסוי טבעי" בירושלים לבחינת השפעת המשתתפים המוסדיים על רמת השיתוף. זאת, בשל היכולת לבדוק כל משתנה מוסדי תוך קיבוע שאר המשתתפים המוסדיים על ידי השוואה בין שתי גופים בעלי שונות במשתנה מוסדי אחד בלבד. לדוגמא, ניתן לראות בתרשים כי בין המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית במטה אגף הרווחה לבין שאר מחלקות אגף הרווחה מפריד משתנה אחד בלבד של רמת המיסוד, בעוד כל שאר המשתתפים, רמת הביזור הפיזי, רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי והפרופסיה האמונה על השיתוף הינם זהים. כלומר, הבדל ברמת השיתוף בין גופים אלו תעיד כי למשתנה המיסוד השפעה

⁴ שם, שם.

על רמת השיתוף. פירוט נרחב של כל ההשוואות הנובעות מרציונל זה יפורטו בפרק השערות המחקר.

איור 1: תרשים ארגוני של הגופים המשתתפים במחקר לפי משתנים המוסדיים



בנוסף ניתן להבחין מעיון בתרשים לעיל על זהות בין הגופים בעלי רמת אוטונומיה גבוהה לגופים בעלי רמת ביזור פוליטי גבוהה, וזהות מקבילה בין הגופים בעלי רמת אוטונומיה נמוכה לבין גופים בעלי רמת ביזור פוליטי נמוכה. כלומר, לא ניתן להפריד במחקר זה בין שתי המשתנים המוסדיים הנ"ל. לפיכך, במחקר זה אתייחס לשני משתנים אלו כמשתנה אחד. התייחסות לסוגיה זו תפורט בפרק מגבלות המחקר והמלצות למחקרים נוספים.

מבנה דעת והשערות

מטרת המחקר

בסקירת הספרות מצאנו כי תיאוריית הדמוקרטיה ההשתתפותית הינה התיאוריה הדמוקרטית היחידה הגורסת כי לאלמנטים מוסדיים השפעה על ההשתתפות הפוליטית. סקירת הספרות העלתה ארבעה אלמנטים מוסדיים שנטען כי הינם מביאים לרמת שיתוף גבוהה יותר ולפיכך להשתתפות פוליטית נרחבת יותר: מיסוד גוף ייעודי לדמוקרטיה ההשתתפותית, ביזור פיזי (Deconcentration), הענקת אוטונומיה (Delegation) וביזור פוליטי (Devolution).

לעומת זאת, מבקרי הדמוקרטיה ההשתתפותית טוענים כי להנחה הגורסת כי לאלמנטים מוסדיים השפעה חיובית על השתתפות פוליטית אין ביסוס אמפירי והוא מושתת על בסיס נורמטיבי בלבד (Offe 1997; Pieterse 2001; Fuchs 2007; Zittel 2006). בהתאם לכך, מצאנו כי קיימים בספרות גורמים נוספים, מעבר לאלמנטים המוסדיים, אשר נטען כי הינם משפיעים על רמת השיתוף בארגון הציבורי ומכאן על ההשתתפות הפוליטית: הפרופסיה של העובדים בארגון הציבורי, הנטייה לשיתוף הנובעת מהאופי האישי של העובדים בארגון ורוח הארגון כלפי שיתוף.

מחקר זה מנסה להכריע בסוגיה זו, אודות הקשר שבין אלמנטים מוסדיים להעלאת רמת השיתוף אצל עובדים בארגון ציבורי, על ידי חקירה אמפירית של הניסיון המוניציפאלי הירושלמי בתחום הדמוקרטיה ההשתתפותית. ידע אמפירי זה, יעזור לבסס את הנחת היסוד של תומכי הדמוקרטיה ההשתתפותית כי שינויים מוסדיים מסוגלים להביא לשינוי ברמות ההשתתפות הפוליטית. בנוסף, הידע האמפירי יעזור בניסיון למצוא את הדרך הראויה והרצויה לבסס את הרעיון הדמוקרטי במובנו הרחב ביותר כפי שמבקשים תומכי הדמוקרטיה ההשתתפותית.

שאלות המחקר

שאלת המחקר המרכזית הינה מה הקשר שבין מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית לבין רמת שיתוף הציבור אצל העובד בארגון. בחינת רמת השיתוף אצל העובד בארגון נובעת מהיות שיתוף הציבור מהלך **מלמעלה-למטה** (וקסמן ובלאנדר, 2002 ; Zittel, 2006). כלומר, הארגון, על עובדיו, הוא המוביל את השינוי ולא הציבור. לפיכך, לתפיסות העובד כלפי מאפייני שיתוף הציבור מקום מרכזי בהנעה או אי-הנעה של שיתוף הציבור והגברת ההשתתפות הפוליטית בעקבות כך בפועל.

באופן פרטני יותר, עולות מסקירת הספרות השאלות הבאות :

1. האם מיסוד שיתוף הציבור בגוף ייעודי לכך משפיע על רמת השיתוף אצל העובדים בארגון?

2. האם מידת הביזור הפיזי של הארגון משפיעה על רמת השיתוף אצל העובדים בארגון?

3. האם רמת האוטונומיה בקבלת ההחלטות מהשלטון המרכזי והביזור הפוליטי הניתנים לארגון משפיעים על רמת השיתוף אצל עובדים בארגון? (בשל חפיפה בין שני משתנים בלתי תלויים אלו, לא ניתן לחקור כל משתנה לחוד, בהתאם למפורט בסקירה לעיל של הגופים הירושלמית המשתתפים במחקר).

בהתאם לסקירת הספרות, קיימות מספר שאלות מחקר שאינן קשורות למשתנים מוסדיים :

4. האם משפיעה הפרופסיה של העוסק בשיתוף על רמת השיתוף שלו?
5. האם משפיעה הנטייה לתת אמון של העובד על רמת שיתוף הציבור שלו?
6. האם משפיעה רוח הארגון הספציפי כלפי שיתוף על רמת שיתוף הציבור של העובד בארגון?

הרציונל לעריכת המחקר

העיר ירושלים מובילה במספר הגופים הממסדים תהליכים של שיתוף ציבור, ובפרט, המינהלים הקהילתיים (חסון 1995). בנוסף למינהלים הקהילתיים, קיים מגוון גופים ציבוריים בעלי שונות ברמת מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית, רמת הביזור הפיזי, רמת אוטונומיה, רמת הביזור הפוליטי והפרופסיה המרכזית בהם, כפי שפורט בפרק "תיאור הגופים הירושלמים המשתתפים במחקר". שונות זו, מאפשרת לבחון את השפעת גורמים אלו על רמת השיתוף אצל העובדים בארגון על ידי בחינת מתאמים שונים בין מאפייני הגוף בו מועסק העובד, לבין רמת השיתוף שלו.

אולם מעבר לכך, בשל קיומם של גופים ציבוריים בירושלים בעלי מאפיינים מוסדיים זהים, למעט מאפיין אחד, נוצרה הזדמנות ל"ניסוי טבעי": בחינת ההשפעה של כל משתנה מוסדי על רמת השיתוף תוך השארת כל שאר המשתנים קבועים. זאת, על ידי השוואת רמת השיתוף אצל העובדים בגופים שונים שרק משתנה אחד מבחין ביניהם.

לדוגמא, מעיון בתרשים הארגוני של הגופים המשתתפים במחקר (תרשים 1 בעמוד 25 לעיל) ניתן לראות כי הן העובדים הקהילתיים במינהלים הקהילתיים והן עובדי המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בלשכות הרווחה מאופיינים ברמת מיסוד גבוהה, רמת ביזור גבוהה ועבודה סוציאלית כפרופסיה המרכזית האחראית על השיתוף. ההבדל היחיד בין הגופים הוא רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי, כאשר המינהלים הקהילתיים אוטונומיים מן המנגנון העירוני ואילו המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית הינה חלק אינטגרלי מעיריית ירושלים. אי לכך, הבדל ברמת השיתוף בין שני הגופים תעיד על השפעה של מאפיין האוטונומיה בלבד על רמת השיתוף.

האפשרויות השונות להשוואה בין גופי המחקר על מנת לבודד משתנה בלתי תלוי אחד יפורטו להלן בפרק השערות המחקר.

השערות המחקר

על סמך סקירת הספרות וסקירת הגופים הירושלמים המשתתפים במחקר, מבקש המחקר לבחון מספר השערות לשאלות המחקר. בהתאם לרציונל המחקר בפרק הקודם, השערות המחקר המודגשות ייבדקו על כלל אוכלוסיית המחקר. השערות המחקר שאינן מודגשות יהיו תתי-השערות שייבדקו על גופים ספציפיים בהם כל המשתתפים המוסדיים זהים למעט משתנה אחד:

1. בארגונים בהם שיתוף הציבור ממוסד, רמת השיתוף אצל העובדים תהיה גבוהה יותר לעומת

העובדים בארגונים בהם השיתוף הינו אד-הוק. בפרט, ניתן לצפות כי:

a. אצל עובדים במחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בלשכות הרווחה, בהם רמת המיסוד גבוהה, רמת השיתוף תהיה גבוהה יותר מאשר אצל העובדים בלשכות הרווחה, בהם רמת המיסוד נמוכה (שאר המשתתפים המוסדיים קבועים שכן בשני הגופים רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה, רמת הביזור הפיזי גבוהה והפרופסיה העיקרית הינה עבודה סוציאלית).

2. בארגונים המבוזרים פיזית (Decentralization) בשכונות בירושלים רמת השיתוף אצל

העובדים תהיה גבוהה יותר לעומת ארגוני מטה. בפרט, ניתן לצפות כי:

a. אצל עובדי לשכות הרווחה, בהם רמת הביזור הפיזי גבוהה, רמת השיתוף תהיה גבוהה יותר מאשר אצל עובדי מטה אגף הרווחה, בהם רמת הביזור הפיזי נמוכה (שאר המשתתפים המוסדיים קבועים שכן בשני הגופים רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה, רמת המיסוד נמוכה והפרופסיה העיקרית הינה עבודה סוציאלית).

b. אצל עובדי המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בלשכות, בהם רמת הביזור הפיזי גבוהה, רמת השיתוף תהיה גבוהה יותר מאשר אצל עובדי מטה המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית, בהם רמת הביזור הפיזי נמוכה (שאר המשתתפים המוסדיים קבועים שכן בשני הגופים רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה, רמת המיסוד גבוהה והפרופסיה העיקרית הינה עבודה סוציאלית).

3. בארגונים בעלי רמת אוטונומיה גבוהה יותר (Deconcentration) ובארגונים בעלי ביזור

פוליטי (Delegation) רמת השיתוף אצל העובדים תהיה גבוהה יותר לעומת ארגונים ללא

אוטונומיה וביזור פוליטי (כאמור, בשל חפיפה בין שני משתנים בלתי תלויים אלו במוסדות הירושלמים המשתתפים במחקר, לא ניתן לחקור כל משתנה לחוד). בפרט, ניתן לצפות כי :

a. אצל עובדים קהילתיים במינהלים הקהילתיים, בהם רמת האוטונומיה והביזור

הפוליטי גבוהה, רמת השיתוף תהיה גבוהה יותר מאשר אצל עובדי המחלקה לעבודה

סוציאלית קהילתית בלשכות, בהם רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה (שאר

המשתנים המוסדיים קבועים שכן בשני הגופים רמת המיסוד גבוהה, רמת הביזור

הפיזי גבוהה והפרופסיה העיקרית הינה עבודה סוציאלית).

השערות מחקר נוספות הנובעות ממשתנים בלתי תלויים שאינם מוסדיים :

4. כאשר המשתף שיידך לפרופסיות העבודה הסוציאלית, רמת השיתוף תהיה נרחבת יותר

ומטרות השיתוף יתמקדו בחינוך ובקידום אוכלוסיות מוחלשות לעומת פרופסיות אחרות.

בפרט, ניתן לצפות כי :

a. אצל העובדים הסוציאליים במטה אגף הרווחה רמת השיתוף תהיה גבוהה מאצל

המתכננים עירוניים במטה אגף תכנון עיר (שאר המשתנים המוסדיים קבועים שכן

בשני הגופים רמת המיסוד נמוכה, רמת הביזור הפיזי נמוכה ורמת האוטונומיה

והביזור הפוליטי נמוכה).

b. אצל העובדים הסוציאליים במטה אגף הרווחה רמת השיתוף תהיה גבוהה מאצל

בעלי פרופסיה אחרת במטה אגף הרווחה (שאר המשתנים המוסדיים קבועים שכן

הבדיקה מתבצעת באותו הגוף הנחקר).

c. אצל העובדים הקהילתיים במינהלים הקהילתיים רמת השיתוף תהיה גבוהה מאצל

המתכננים הפיזיים במינהלים הקהילתיים (שאר המשתנים המוסדיים קבועים שכן

הבדיקה מתבצעת באותו הגוף הנחקר).

5. הנטייה לאמון אצל העובד תהיה בעלת קשר חיובי לרמת שיתוף שלו.

6. רוח הארגון כלפי שיתוף תהיה בעלת קשר חיובי עם רמת השיתוף של העובד בארגון.

טבלה מסכמת: השערות מחקר הנובעות מהשוואות ספציפיות בין גופים לבחינת השפעתו של משתנה מוסדי אחד

כאמור, הגופים הירושלמים המשתתפים במחקר מאפשרים יצירת "ניסוי טבעי": השוואה בין גופים ציבוריים בעלי מאפיינים מוסדיים זהים, למעט מאפיין אחד המהווה את המשתנה הבלתי-תלוי. זאת בניגוד לבחינת השערה על כלל אוכלוסיית המחקר ללא הבחנה. השוואות אלו פורטו בתתי-השערות המחקר השונות. להלן טבלה 8 המסכמת את תתי-השערות מחקר אלו לפי משתנה בלתי-תלוי, הגופים הציבוריים המשווים והמשתנים הבלתי-תלויים הקבועים בגופים אלו:

טבלה 8: סיכום גופים ירושלמים ספציפיים להשוואה במסגרת השערות המחקר

משתנה בלתי תלוי	מספר השערת מחקר	גופים להשוואה ורמת שיתוף צפויה		משתנים בלתי תלויים קבועים בגופים אלו
		רמת שיתוף גבוהה	רמת שיתוף נמוכה	
רמת מיסוד	a.1	המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בלשכות	שאר מחלקות אגף רווחה בלשכות הרווחה	- רמת הביזור הפיזי גבוהה - רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה - פרופסיה עיקרית הינה עבודה סוציאלית
ביזור פיזי	a.2	עובדי לשכות הרווחה בשכונות	עובדי מטה אגף הרווחה	- רמת המיסוד נמוכה - רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה - פרופסיה עיקרית הינה עבודה סוציאלית
	b.2	עובדי המחלקה לעבודה סוציאלית בלשכות הרווחה	עובדי המחלקה לעבודה סוציאלית במטה	- רמת המיסוד גבוהה - רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה - פרופסיה עיקרית הינה עבודה סוציאלית
רמת אוטונומיה וביזור פוליטי	a.3	עובדים קהילתיים במינהלים קהילתיים	עובדי המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בלשכות	- רמת המיסוד גבוהה - רמת הביזור הפיזי גבוהה - פרופסיה עיקרית הינה עבודה סוציאלית
פרופסיה עיקרית האמונה על השיתוף	a.4	עובדים סוציאליים במטה אגף הרווחה	מתכננים עירוניים באגף תכנון עיר	- רמת המיסוד נמוכה - רמת הביזור הפיזי נמוכה - רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה
	b.4	עובדים סוציאליים במטה אגף הרווחה	בעלי פרופסיות אחרות במטה אגף הרווחה	- רמת המיסוד נמוכה - רמת הביזור הפיזי נמוכה - רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי נמוכה
	c.4	עובדים קהילתיים במינהלים הקהילתיים	מתכננים עירוניים במינהלים הקהילתיים	- רמת המיסוד גבוהה - רמת הביזור הפיזי גבוהה - רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי גבוהה

שיטת המחקר

הליך המחקר

במהלך החודשים אוגוסט-ספטמבר-אוקטובר 2010 חולקו שאלוני המחקר לעובדי הגופים השונים בעיריית ירושלים ובמינהלים הקהילתיים שנסקרו לעיל. הושם דגש על חלוקה לעובדים המקצועיים בלבד (ללא עובדי כספים ואדמיניסטרציה). השאלונים חולקו ב-3 שיטות עיקריות: א. חלוקה אישית במשרדי העירייה. ב. הצטרפות לשיבות צוות של הגופים השונים וחלוקה מרוכזת של שאלונים בעת הישיבה. ג. שליחת שאלון אינטרנטי לאחר פנייה טלפונית. בכל שלושת השיטות הודגש כי השאלון אנונימי ומשמש לצרכי מחקר בלבד ללא התייחסות לעמדות העובד הספציפי. כמו-כן, הודגש כי אין לשאלון תשובות "נכונות" או "לא-נכונות" והוא נועד לבחון עמדות בנושא שיתוף ציבור בלבד.

השימוש בשלוש שיטות שונות נבע מאופי הגופים הנסקרים במחקר בהם שיתוף הציבור ממוסד ובאופי הגופים בעלי מאפיינים דומים בהם שיתוף ציבור אינו ממוסד כקבוצת השוואה. בשל אוכלוסיית מחקר קטנה בגופים אלו, הושקע מאמץ רב בניסיון לסקור את כל אוכלוסיית המחקר על ידי שימוש בשיטות שונות לחלוקת השאלון. בפרט, הושקע מאמץ בעובדי המינהלים הקהילתיים ועובדי המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית, בהן אוכלוסיית היעד אינה עולה על 30 עובדים. השאלונים חולקו לכלל אוכלוסיית היעד בגופים הנחקרים. זאת למעט בלשכות הרווחה שם נבחר מדגם של 3 לשכות מאזורים שונים בעיר (צפון, מרכז ודרום) בשל מספר עובדים גבוה.

טבלה 9: אחוז כיסוי אוכלוסיית המחקר מתוך אוכלוסיית היעד

שם מוסד	משתנים בלתי תלויים	אוכלוסיית היעד	אוכלוסיית המחקר	שיעור הענות
מינהלים קהילתיים אגף רווחה-עיריית ירושלים אגף תכנון עיר- עיריית ירושלים	עבודה קהילתית	26	23	88%
	מתכננים פיזיים	20	17	85%
	מטה	40	26	65%
	לשכות רווחה	45	38	85%
	מחלקה לעבודה	8	7	88%
	מטה			
	לשכות סוציאלית קהילתית	21	14	67%
		40	33	82%

כפי שניתן לראות מטבלה 9 לעיל, שיעור ההיענות במינהלים הקהילתיים ובאגף התכנון עומד על מעל 80%. כלומר, נסקרה כמעט כל אוכלוסיית היעד. במחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בעיריית ירושלים אחוז הכיסוי עומד על 73%. הכיסוי הנמוך יחסית בעובדי המחלקה בלשכות (67%) נובע ממספר עובדי מחלקה ללא רמת עברית מספקת על מנת לענות על השאלון.

אוכלוסיית המחקר

טבלה 10: מאפיינים כלליים של אוכלוסיית המחקר - מין וגיל

שם מוסד	משתנים בלתי תלויים	N	מין							גיל	
			נשים	גברים	עד 30	31-40	41-50	מעל 51	גיל ממוצע	סטיית תקן	
מינהלים קהילתיים	עבודה קהילתית	23	69%	31%	27%	41%	5%	27%	40	13	
קהילתיים	מתכננים פיזיים	17	47%	53%	6%	47%	29%	18%	41	11	
אגף רווחה - עיריית ירושלים	מטה	26	92%	8%	12%	19%	27%	42%	48	12	
	לשכות רווחה	38	87%	13%	30%	25%	33%	12%	39	11	
	מחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית	21	76%	24%	20%	35%	25%	20%	37	8	
אגף תכנון - עיריית ירושלים		33	64%	36%	9%	37%	26%	28%	44	10	
סה"כ		158	75%	25%	19%	33%	24%	24%	42	11.8	

מטבלה 10 לעיל ניתן לראות כי מרבית אוכלוסיית המחקר (75%) הינה נשים. אוכלוסיית המחקר הינה מעל 75% נשים בכל הגופים הנבדקים, למעט אגף תכנון (64%) והמתכננים הפיזיים (47%). ניתן לשער שהבדל זה נובע בהבדל פרופסיונאלי כאשר בעבודה הסוציאלית הנטייה היא לריבוי בנשים ובאדריכלות נטייה זו אינה קיימת.

התפלגות הגילאים הינה שווה יחסית בגופים השונים הנבדקים ועומדת על גיל ממוצע של 42 שנים עם סטיית תקן של כ-12 שנים. זאת, למעט מטה אגף הרווחה בו הגיל הממוצע עומד על 48 ו-42% מעל גיל 51. כנראה שהדבר נובע מכך שעובדי מטה הם לעיתים קרובות יותר בתפקידי ניהול הדורשים ניסיון רב יותר. נתון בולט נוסף הוא האחוז הנמוך של המתכננים הפיזיים במינהלים הקהילתיים ושל עובדי אגף תכנון בגילאים של עד 30 (6%-9% בהתאמה). כנראה שהדבר נובע מלימודי האדריכלות הנמשכים כ-5-6 שנים בממוצע ומאפיינים את העובדים בגופים אלו.

טבלה 11: מאפיינים פרופסיונאליים של אוכלוסיית המחקר

שנות ניסיון		פרופסיה			רמת השכלה				N	משתנים בלתי תלויים	שם מוסד
סטיית תקן	ממוצע	אחר	תכנון עירוני	עו"ס	Ph.D	M.A.	B.A.	תיכונית			
7	7	50%	0%	50%	-	40%	51%	9%	23	עבודה קהילתית	מינהלים
7	6	13%	87%	-	6%	35%	59%	-	17	מתכננים פיזיים	קהילתיים
10	20	27%	-	73%	-	42%	54%	4%	26	מטה	אגף
8	9	22%	-	68%	-	38%	51%	11%	38	לשכות רווחה	רווחה-
7	13	7%	-	93%	-	50%	50%	-	21	מחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית	עיריית ירושלים
12	13	30%	70%	-	7%	26%	48%	19%	33	אגף תכנון- עיריית ירושלים	
10	12	31%	22%	47%	2%	42%	48%	8%	158	סה"כ	

מטבלה 11 לעיל ניתן לראות כי 92% מאוכלוסיית המחקר הינה בעלת תואר אקדמי, כאשר במחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית ובמתכננים הפיזיים במינהלים הקהילתיים כל אוכלוסיית המחקר הינה בעלת תואר אקדמי. באגף תכנון עיר אחוז גבוה של חסרי תואר אקדמי (19%) אך מאידך האגף הינו בעל האחוזים הגבוהים ביותר של בעלי תואר דוקטור (7%).

המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית מתאפיינת בפרופסיונאליות גבוהה כאשר 93% מעובדי המחלקה שייכים לפרופסיות העבודה הסוציאלית ו-42% בעלי התמחות בעבודה קהילתית. זאת לעומת העובדים הקהילתיים במינהלים הקהילתיים שרק 50% מהם שייכים לפרופסיות העבודה הסוציאלית ורק 26% הינם בעלי התמחות בעבודה סוציאלית קהילתית. באגף הרווחה, במטה ובמשכאות, כ-70% מהעובדים שייכים לפרופסיות העבודה הסוציאלית ורק בלשכות הרווחה קיימים בעלי התמחות בעבודה קהילתית (10%). אחוז גבוה יותר של המתכננים הפיזיים במינהלים הקהילתיים שייכים לפרופסיות התכנון העירוני (87%) לעומת אגף תכנון בעיריית ירושלים (70%).

ממוצע שנות הניסיון באוכלוסיית המחקר עומדת על 12 שנים עם סטיית תקן של 10 שנים. במטה אגף הרווחה העובדים בעלי שנות הניסיון הגבוהות ביותר, עובדה היכולה לנבוע מריבוי תפקידי ניהול במטה הדורשים ניסיון, כפי שהתבטא בגיל הממוצע הגבוה. המינהלים הקהילתיים מתאפיינים בשנות ניסיון נמוכות יחסית (7 שנים), זאת לעומת גיל ממוצע דומה לשאר אגפי העירייה.

כלי מחקר

מיצוי משתני המחקר

המשתנים הבלתי-תלוי המרכזי במחקר זה הינו רמת המיסוד של שיתוף הציבור בגופים הנחקרים. משתנה זה, יחד עם מאפיינים מוסדיים נוספים המהווים את משתנים בלתי-תלויים (רמת ביזור פיזי ורמת אוטונומיה וביזור פוליטי), נקבעו בהתאם לסקירת הספרות אודות הגופים השונים והפרופסיות המרכזיות בהם, כפי שתואר ומוצה למשתנים בפרק "מיסוד שיתוף הציבור בירושלים", בעמוד 22 לעיל. כל אחד מהגופים המשתתפים במחקר הוגדר באופן בינארי (0=לא, 1=כן) באשר לרמת מיסוד, רמת ביזור פיזי ורמת אוטונומיה וביזור פוליטי. כל נבדק במחקר קיבל את ערכי המשתנים לפי ערכי הגוף בו הוא עובד.

משתנה הבלתי-תלוי של הפרופסיה נקבע באופן נומינלי באמצעות שאלון ב"חלק א': נתונים כלליים" (נספח 2). כל נבדק ציין את תחום הלימודים לתואר ראשון, שני ושלישי. כל נבדק שלמד עבודה סוציאלית לתואר כלשהו נקבע כבעל פרופסיית "עבודה סוציאלית". כל נבדק שלמד אדריכלות או גיאוגרפיה או תכנון עירוני באחד מתארי נקבע כשייך לפרופסיות ה"תכנון העירוני". לשאר הנבדקים במחקר שאינם שייכים לפרופסיות העבודה הסוציאלית או התכנון העירוני נקבעה פרופסיית "אחר".

שני המשתנים הבלתי-תלויים שאינם מוסדיים, "הנטייה האישית לתת אמון" ו-"רוח הארגון כלפי שיתוף", בנוסף למשתנה התלוי "רמת השיתוף", נבחנו על ידי שאלונים שחולקו לעובדים בגופים הנחקרים כפי שפורט בסעיף "הליך המחקר" לעיל. משום שלא נמצאו שאלונים המודדים את רמת שיתוף הציבור אצל עובדים ואת "רוח הארגון כלפי שיתוף", פותחו שאלונים במיוחד לצורכי המחקר הנוכחי. בפיתוח השאלונים ננקטו השלבים הבאים, בהתאם למתווה של De Vellies (2003) כפי שתואר ב"שיטות מחקר במדעי החברה, הסקר" של האוניברסיטה הפתוחה (בייט-מרום, 2009): ראשית, נוסחו פריטים על סמך הספרות התאורטית בנושא ושאלונים דומים שנמצאו. הפריטים נוסחו תוך דגש על רלוונטיות, העדר חפיפה בין שאלות ומיצוי כל היבטי המחקר. כדי להימנע מהיגדים המטים לדעתו של החוקר הושם דגש מיוחד על הימנעות מניסוח ההיגדים באופן נורמטיבי והוכנסו היגדים בסולם הופכי כפריטים מתקפים. בנוסף, הוכנסו שאלות הנוגעות הן לאמונותיו בנושאים השונים והן למעשיו בפועל כפי שהוא תופס אותם. שנית,

על מנת לבחון האם אכן השאלונים שפותחו בודקים את עולמות התוכן אותם רצינו לבדוק והאם הם בהירים וברורים, השאלונים הועברו לבחינתם של מומחים. רשימת המומחים כללה אנשי אקדמיה המתמחים בתחום שיתוף הציבור, עובדים שונים בגופים הנחקרים וגופי מטה בעיריית ירושלים שלא נכללו באוכלוסיית המחקר. בעקבות הערותיהם נערכו שינויים ומספר פריטים הושמטו, נוספו או נוסחו מחדש. לאחר מכן, ניתנו הפריטים למדגם ניסיוני בעיריית ירושלים שאינו חלק מאוכלוסיית המחקר ובעקבות הערותיהם תוקנו ניסוחים בעיתיים או אי-בהירויות. תהליך זה חזר על עצמו מספר פעמים עד לעיצוב הנוסח הסופי של השאלונים (נספח 2).

בנוסף למשתנים אלה, נבחנו מאפייניהם הדמוגרפיים והמקצועיים של העובדים הקהילתיים באמצעות שאלון אשר כלל שאלות לגבי מין, גיל, שנות ניסיון ורמת השכלה (תיכונית, תואר ראשון, תואר שני, דוקטור).

תיאור השאלונים

רמת שיתוף הציבור נמדדה באמצעות שאלון בין 31 היגדים (נספח 3) כאשר ביחס לכל אחד מההיגדים התבקש הנבדק לציין על פני סולם ליקרט (Likert, 1932) בן שישה שלבים את מידת הסכמתו עם ההיגד ("1" = מסכים מאוד, "6" = לא מסכים כלל, בתוספת אפשרות לסמן את השאלה כ"לא רלוונטי/אין דעה"). השאלון נבנה בהתאם לסקירת הספרות בנושא כפי שנסקרה בפרק "סולם רמת השיתוף" מתוך ניסיון לתת ביטוי לכל מאפייני רמת השיתוף (טבלה 12 מטה). כל מאפיין של רמת השיתוף נבחן באמצעות היגד בדבר האמונות של העובד בארגון וכן בדבר מעשיו בפועל על פי תפיסתו. בנוסף, 13 מההיגדים נוסחו באופן הופכי וקודדו בהתאם על מנת למנוע הטיה.

טבלה 12: פירוט היגדי שאלון רמת השיתוף לפי מאפיין

מאפיין של רמת שיתוף			סה"כ היגדים	מתוכם היגדים בדבר:
			אמונות	מעשים
תפיסות כלליות כלפי שיתוף			6	3
תפיסות כלפי שלב השיתוף הרצוי			3	2
דרגות שליטה של המשתף	זרימה חד כיוונית של מידע מהמתכנן לציבור	3	2	1
		4	2	2
דרגות של שיתוף ציבור סמלי (קואופטיביות)	שיתוף סמלי בקבלת החלטות למראית עין	3	1	2
	קיום חובת התייעצות עם קהלים מסוימים	1	-	1
דרגות של שותפות בתהליך קבלת ההחלטות	מתן זכות בידי הציבור להשמיע התנגדויות לתכנון המוגמר	3	2	1
	שותפות, אך עם כוח וטו של המתכננים/ מקבלי ההחלטות	2	1	1
דרגות שליטה של הציבור	שותפות מלאה	2	1	1
	שותפות אך עם כוח וטו של הציבור	2	1	1
סה"כ			31	16
			15	

המהימנות הפנימית (אלפא של קרונברך) של השאלון כולו הייתה גבוהה ($\alpha=0.8$). בהתייחסות לשאלות בדבר אמונות בלבד הייתה האלפא בינונית ($\alpha=0.69$), וכן בהתייחסות לשאלות בדבר מעשים בלבד ($\alpha=0.67$). בניתוח מתאמים בין המשתנים זוהו שתי שאלות הנוגעות לדרגת ה"שותפות אך עם כוח וטו של המתכננים/מקבלי ההחלטות" בעלות מתאם נמוך עם שאר השאלון. בדיעבד, נראה כי ניתן לפרש שאלות אלו בשתי דרכים.⁵ בשל כך, ובשל ייצוג נרחב לשאלות בדרגת השותפות בתהליכי קבלת ההחלטות, הוחלט להשמיט שאלות אלו מן השאלון. לפיכך, המהימנות הפנימית של שאלון רמת השיתוף כולו עומדת על ($\alpha = 0.84$), שאלות בדבר אמונות ($\alpha = 0.76$) ושאלות בדבר מעשים ($\alpha = 0.73$).

כל השאלות קודדו מחדש בטווח שבין 1 ל-6 כך שציון גבוה מהווה רמת שיתוף גבוהה בעוד ציון נמוך מהווה רמת שיתוף נמוכה. לכל נבדק ניתן ציון אינדקס של רמת השיתוף מתוך הממוצע של כלל השאלות ללא השאלות הנ"ל שהושמטו. בנוסף, חושבו ממוצעים למאפיינים השונים המרכיבים את השאלון (טבלה 13 מטה).

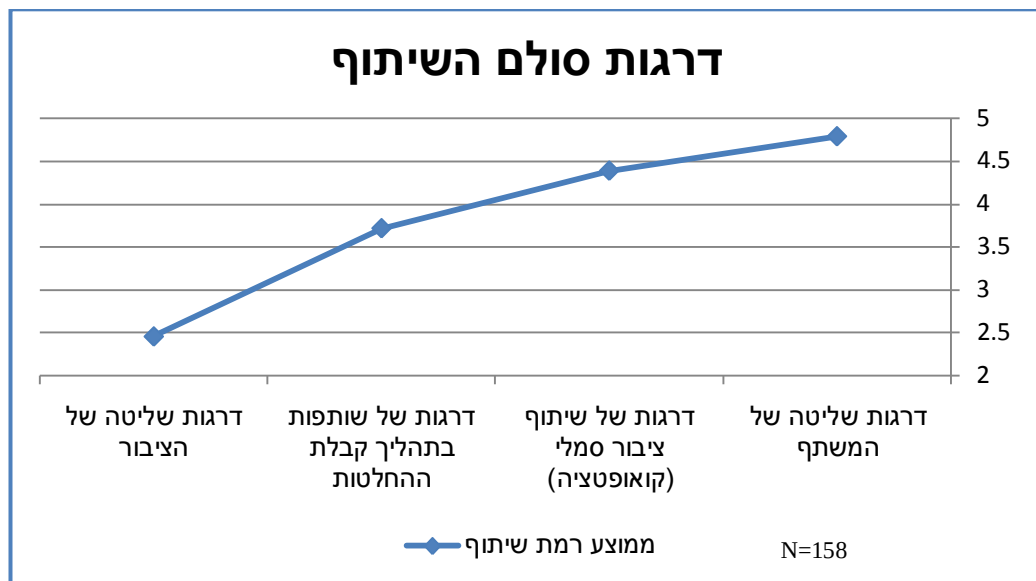
⁵ בהיגד "ראוי לשתף את הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות בארגונים ציבוריים, אך חייבת להיות זכות וטו לאנשי המקצוע לגבי ההחלטות המתקבלות בסופו של תהליך" לא ברור אם חוסר הסכמה עם ההיגד משמעה הסכמה לחלק הראשון (שיתוף הציבור ראוי) והתנגדות לחלק השני (חובת זכות וטו לאנשי המקצוע), או הסכמה לחלק השני והתנגדות לחלק הראשון. ערפול דומה קיים בהיגד "הציבור הינו שותף לתהליך קבלת ההחלטות בעבודתי, אך אני שומר לעצמי זכות להטיל וטו על ההחלטות המתקבלות לפי שיקול דעתי"

טבלה 13: תיאור מאפייני רמת השיתוף

מובהקות פנימית של (אלפא של קרונבאך)	מקסימום	מינימום	סטיית תקן	ממוצע	מאפיין של רמת שיתוף	
0.84	5.83	2.96	0.64	4.34	רמת השיתוף- סולם כללי	
0.76	6.00	2.79	0.72	4.48	רמת השיתוף- אמונות	
0.73	6.00	2.36	0.73	4.17	רמת שיתוף- מעשים	
0.59	6.00	2.25	0.84	4.58	תפיסות כלפי היקף השיתוף	
0.61	6.00	1.67	1.08	4.50	תפיסות כלפי שלב השיתוף הרצוי	
0.73	6.00	2.30	0.76	4.79	דרגות שליטה של המשתף	דרגות סולם השיתוף
0.46	6.00	1.33	1.02	4.39	דרגות של שיתוף ציבור סמלי (קואופטיזם)	
0.55	5.33	1.33	0.68	3.72	דרגות של שותפות בתהליך קבלת ההחלטות	
0.69	6.00	1.00	1.4	2.46	דרגות שליטה של הציבור	

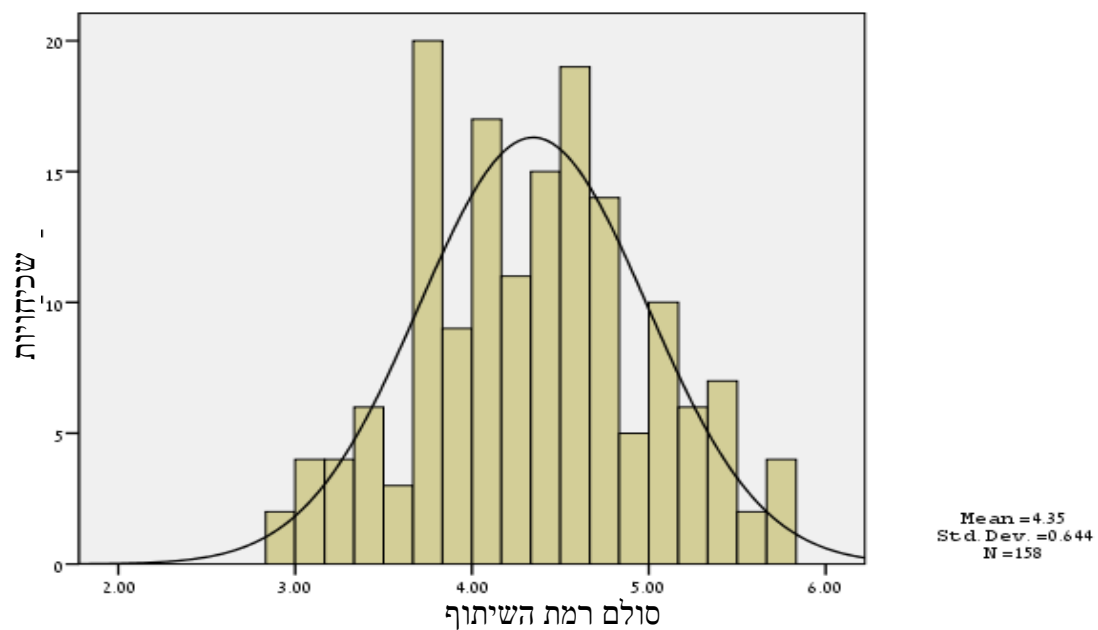
מטבלה 13 לעיל ניתן לראות כי ממוצע רמת השיתוף בכלל הנבדקים ($N=158$) עמד על 4.3 עם סטיית תקן של 0.64, מינימום של 2.9 ומקסימום של 5.83. ממוצע היקף השיתוף בסולם האמונות (4.48) היה גבוה ממוצע סולם ההיקף במעשים (4.17) באופן מובהק ($P<0.01$). כמו-כן, ניתן לראות כי ככל שהדרגה בסולם השיתוף גבוהה יותר, רמת השיתוף יורדת (מצ"ב באיור 2 מטה). נתון זה משקף את תיאוריית סולם השיתוף של Arenstien (1969), שכן מי שתומך ברמות השיתוף הגבוהות יתמודד על פי התיאוריה גם בשיתוף ברמות נמוכות יותר, אך לא בהכרח להיפך. לפיכך, צפויה רמת שיתוף נמוכה יותר ככל שעולים בדרגות סולם השיתוף. הבדלים אלו בין הדרגות השונות בכלל אוכלוסיית המדגם הינם מובהקים ($p<0.05$) ומעידים על עקביות של הנבדקים בכלל אוכלוסיית המחקר בהתאם לתיאוריית סולם השיתוף של Arenstien (1969).

איור 2: ממוצע דרגות סולם השיתוף בכלל אוכלוסיית המחקר



בדיקת ההתפלגות של דרגות השיתוף באוכלוסיית המחקר מראה על התפלגות נורמלית (Skewness=0.036, Kurtosis=-0.398), כפי שניתן לראות בהיסטוגרמה מטה (איור 3):

איור 3: התפלגות אינדקס דרגות השיתוף



הנטייה לתת אמון נמדדה באמצעות שאלון בן 3 היגדים (נספח 4) הנוגעים לנטייה לבטוח באנשים כאשר ביחס לכל אחד מההיגדים התבקש הנבדק לציין על פני סולם ליקרט (Likert, 1932) בן שישה שלבים את מידת הסכמתו עם ההיגד ("1" = מסכים מאוד, "6" = לא מסכים כלל, בתוספת אפשרות לסמן את השאלה כ"לא רלוונטי/אין דעה"). השאלון תורגם על ידי מחבר המחקר מתוך (1967, 1971) Rotter בתוך (2005) Yang. בדיקת המהימנות הפנימית של השאלון על אוכלוסיית המחקר העלתה תוצאה נמוכה ($\alpha = 0.42$). אולם, בשל העובדה שסולם זה נמצא תקף במחקרים קודמים (Yang 2005, Rotter 1967), השאלות אוחדו על ידי ממוצע לסולם אינדקס המהווה את רמת "הנטייה לתת אמון" של הנבדק כאשר ככל שהציון גבוה יותר, הנטייה של הנבדק לבטוח בבני אדם גבוהה יותר. ממוצע סולם הנטייה לתת אמון עמד על 4.17 עם סטיית תקן של 0.94. מקסימום הסולם עמד על 6 ומינימום הסולם עמד על 1.

רוח הארגון כלפי שיתוף נמדדה באמצעות שאלון בין 4 היגדים (נספח 5) הנוגעים לתפיסות צוות ההנהלה והעובדים בארגון בו מועסק העובד לגבי שיתוף הציבור. ביחס לכל אחד מההיגדים התבקש הנבדק לציין על פני סולם ליקרט (Likert, 1932) בן שישה שלבים את מידת הסכמתו עם ההיגד ("1" = מסכים מאוד, "6" = לא מסכים כלל, בתוספת אפשרות לסמן את השאלה כ"לא רלוונטי/אין דעה"). 2 שאלות הוקדשו לבחינת תפיסות צוות ההנהלה, ו-2 שאלות לבחינת תפיסות צוות העובדים. 2 היגדים נוסחו באופן הופכי על מנת למנוע הטיה, וקודדו בהתאם לאחר מכן. המהימנות הפנימית של השאלון נמצאה כבינונית-גבוהה ($\alpha = 0.70$). בהתאם לכך השאלות אוחדו על ידי ממוצע לסולם אינדקס המהווה את "רוח הארגון כלפי שיתוף" כאשר ככל שהציון גבוה יותר, רוח הארגון כלפי שיתוף גבוהה יותר, כלומר, הארגון נתפס כתומך יותר בשיתוף. ממוצע סולם "רוח הארגון כלפי שיתוף" עמד על 4.40 עם סטיית תקן של 1.09.

לאחר קבלת תוצאות השאלונים מאוכלוסיית המחקר, נערך מבחן לבדיקת המהימנות הפנימית של השאלונים השונים (אלפא של קרונבאך). היגדי השאלונים השונים באמצעות קובצו באמצעות ממוצע ובהתאם ניתן ציון אינדקס לכל נבדק בכל משתנה. בהתאם להנחות המקובלות במדעי החברה (Yang, 2005; Cox, 1980; Jamieson, 2004) התייחס מחקר זה לציון האינדקס שנוצר מקיבוץ היגדי השאלונים כסולם רווח.

בהתאם לכך, מובהקות ההבדלים בממוצעים בין קבוצות שונות במחקר נבחנו באמצעות מבחן T. במידה ונמצאו הבדלים מובהקים בין קבוצות, נבחנה עוצמת הקשר באמצעות מתאם פירסון. כמו-כן, מתאם פירסון שימש לבחינת מתאם בין שתי סולמות שונים שנגזרו מהשאלונים. רגרסיה רב-משתנית נעשתה כרגרסיה היררכית בה בכל שלב הוכנסה קבוצת משתנים בלתי-תלויים נוספת על מנת לבחון את תרומתה להסברת השונות הכוללת.

כל המבחנים הסטטיסטיים נעשו באמצעות תוכנת SPSS 15.

תוצאות המחקר

השפעת גורמים מוסדיים על רמת השיתוף

רמת המיסוד על רמת השיתוף

בבחינת המתאם בין רמת מיסוד שיתוף הציבור לבין רמת השיתוף בכלל אוכלוסיית המחקר נמצא מתאם חיובי גבוה ($R=0.409$, $P<0.01$) המציין, בהתאם להשערת מחקר מספר 1, כי ככל שרמת המיסוד גבוהה יותר רמת השיתוף גבוהה יותר. בטבלה 14 מטה בשורה 1 ניתן לראות כי בכלל הגופים בהם שיתוף הציבור ממוסד רמת השיתוף עמדה על 4.67 בעוד בכלל הגופים בהם שיתוף הציבור אינו ממוסד רמת השיתוף עמדה על 4.13. הבדלים אלו בין הקבוצות נמצאו מובהקים ($P<0.01$).

טבלה 14: הבדל בין רמות שיתוף כללית, אמונות ומעשים בין קבוצות בהן שיתוף הציבור ממוסד לקבוצות בהן השיתוף אינו ממוסד

מ.ס	קבוצות מחקר להשוואה		ממוצע רמת שיתוף		הפרש בין הקבוצות (מבחן T)	מתאם פירסון
	I - עובדים בגופים בהם שיתוף הציבור ממוסד	II - עובדים בגופים בהם שיתוף הציבור אינו ממוסד	I	II		
1	כלל גופי המחקר בהם שיתוף הציבור ממוסד. N=61	כלל גופי המחקר בהם שיתוף הציבור אינו ממוסד. N=97	4.67	4.13	0.53*	0.409*
2	עובדי המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בלשכות הרווחה. N=14	עובדי לשכות הרווחה. N=38	4.62	4.16	0.46**	0.312**

** מובהקות ברמת $P>0.05$

* מובהקות ברמת $P>0.01$

בשורה 2 ניתן לראות השוואה בין ממוצע רמת השיתוף בגופים המשתתפים במחקר שכל המשתתפים המוסדיים שלהם זהים, למעט רמת המיסוד. גם בהשוואה זו, תוך קיבוע כל המשתתפים הבלתי תלויים למעט רמת מיסוד, ניתן למצוא הבדל מובהק בעוצמת קשר בינונית בין רמות השיתוף בשתי הקבוצות ($P<0.05$). ממצא זה תומך בהשערת המחקר a.1.

השפעת הביזור הפיזי על רמת השיתוף

בבחינת המתאם בין רמת הביזור הפיזי לבין רמת השיתוף בכלל אוכלוסיית המחקר נמצא מתאם חיובי בינוני ($R=0.233$, $P<0.01$) המציין, בהתאם להשערת מחקר מספר 2, כי ככל שרמת הביזור הפיזי גבוהה יותר רמת השיתוף גבוהה יותר. בשורה 1 בטבלה 15 מטה ניתן לראות כי בכלל הגופים המבוזרים פיזית בשכונות ירושלים רמת השיתוף עמדה על 4.47 בעוד בכלל הגופים שאינם מבוזרים פיזית בשכונות ירושלים רמת השיתוף עמדה על 4.16. הבדל זה נמצא מובהק ($P<0.01$) בהתאם להשערת המחקר מספר 1.

טבלה 15: הבדל בין רמות שיתוף כללית, אמונות ומעשים בין קבוצות של עובדים בגופים המבוזרים פיזית ושאינם

מ.ס	קבוצות מחקר להשוואה		ממוצע רמת שיתוף		הפרש בין הקבוצות (מבחן T)	מתאם פירסון
	I- עובדים בגופים המפוזרים פיזית	II- עובדים בגופים מרוכזים בכיכר ספרא	I	II		
1	כלל העובדים בגופים המפוזרים פיזית. N=92	כלל העובדים בגופים שאינם מפוזרים פיזית. N=66	4.47	4.16	0.30*	0.233*
2	לשכות הרווחה. N=38	מטה אגף הרווחה. N=26	4.16	4.31	-0.15	-0.133
3	עובדי המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בלשכות. N=14	עובדי המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית במטה. N=7	4.62	4.58	0.03	0.021

*** מובהקות ברמת $P>0.1$

** מובהקות ברמת $P>0.05$

* מובהקות ברמת $P>0.01$

אולם, ממצא זה אינו עקבי, בניגוד להשערת המחקר מספר 2, a.2, ו-b.2, כאשר עורכים השוואה בין גופים המשתתפים במחקר שכל המשתתפים המוסדיים שלהם זהים, למעט רמת הביזור הפיזי (שורות 2 ו-3). בהשוואות אלו, תוך קיבוע כל המשתתפים המוסדיים הבלתי תלויים למעט רמת הביזור הפיזי, לא ניתן למצוא כל הבדל ברמת השיתוף בין גופים המבוזרים פיזית בשכונות לבין גופים מרוכזים במטה העירוני. כלומר, כאשר מקבעים את שאר המשתתפים המוסדיים הבלתי תלויים במחקר, לא נמצאה כל השפעה לרמת הביזור הפיזי על רמת השיתוף, בניגוד להשערות המחקר a.2, ו-b.2.

השפעת רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי על רמת השיתוף

בבחינת המתאם בין רמת האוטונומיה והביזור הפוליטי לבין רמת השיתוף בכלל אוכלוסיית המחקר נמצא מתאם בינוני ($R=0.331$, $P<0.01$) המציין, בהתאם להשערת המחקר מספר 3, כי ככל שרמת האוטונומיה והביזור הפוליטי גבוהה יותר רמת השיתוף גבוהה יותר. בהתאם לכך, ניתן לראות בשורה 1 בטבלה 16 מטה כי בכלל גופי המחקר בעלי אוטונומיה וביזור פוליטי רמת השיתוף עמדה על 4.71 בעוד בכלל הגופים שאינם אוטונומיים רמת השיתוף עמדה על 4.22. הבדל זה נמצא מובהק ($P<0.01$) בהתאם להשערת המחקר מספר 3.

טבלה 16: הבדל בין רמות שיתוף כללית, אמונות ומעשים בין קבוצות של עובדים בגופים בעלי רמת אוטונומיה גבוהה ונמוכה

מ.ס	קבוצות מחקר להשוואה		רמת שיתוף		הפרש בין הקבוצות (T מבחן)	מתאם פירסון
	I- עובדים בגופים בעלי רמת אוטונומיה גבוהה	II- עובדים בגופים בעלי רמת אוטונומיה נמוכה	I	II		
1	עובדים בכלל הגופים שהינם בעלי אוטונומיה וביזור פוליטי. N=40	עובדים בכלל הגופים ללא אוטונומיה וביזור פוליטי. N=118	4.71	4.22	0.48*	0.331*
2	עובדים קהילתיים במינהלים הקהילתיים. N=23	המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית. N=21	4.58	4.61	-0.03	-0.022
3	עובדים קהילתיים במינהלים. N=23	המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בלשכות. N=14	4.58	4.62	-0.04	-0.032

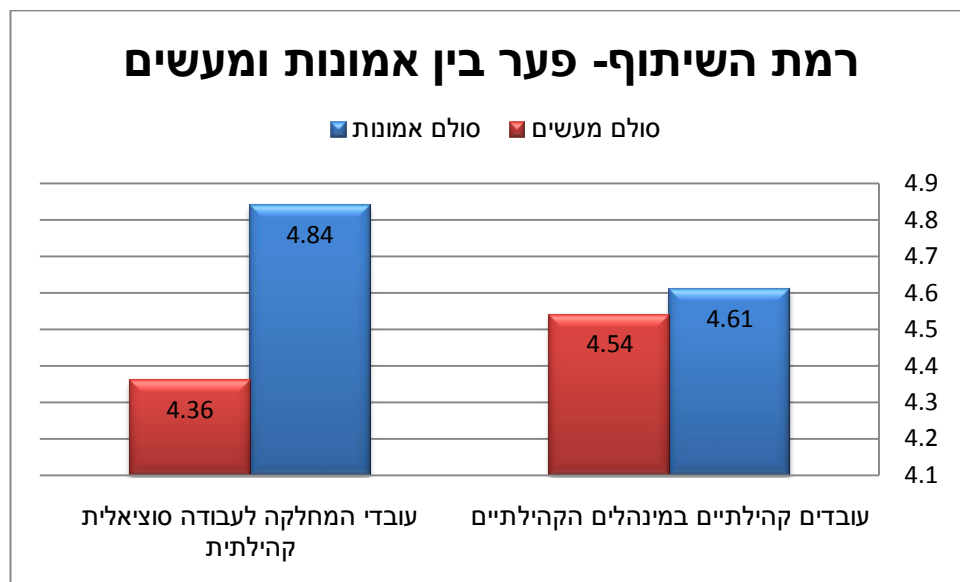
* מובהקות ברמת $P>0.01$

אולם, ממצא זה אינו עקבי, בניגוד להשערת המחקר a.3, כאשר עורכים השוואה בין גופים המשתתפים במחקר שכל המשתתנים המוסדיים שלהם זהים, למעט רמת האוטונומיה (שורה 3). בהשוואות אלו, תוך קיבוע כל המשתתנים המוסדיים הבלתי תלויים למעט רמת האוטונומיה, לא ניתן למצוא כל הבדל ברמת השיתוף בין גופים בעלי אוטונומיה לבין גופים שהינם חלק מהמנגנון העירוני. כלומר, כאשר מקבעים את שאר המשתתנים המוסדיים הבלתי תלויים במחקר, לא נמצאה כל השפעה לרמת האוטונומיה על רמת השיתוף, בניגוד להשערת המחקר a.3.

יחד עם זאת, ניתוח של סולם רמת השיתוף למאפייניו השונים כפי שתואר בפרק תיאור השאלון בעמוד 36, מראה תמונה מורכבת יותר: רמת האמונות בנוגע לשיתוף בגופים ללא אוטונומיה (המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית = 4.84) גבוהה לעומת גופים בעלי אוטונומיה (המינהלים הקהילתיים = 4.61). לעומת זאת, רמת השיתוף בפועל (מעשים) נמוכה בגופים ללא אוטונומיה

(המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית = 4.36) לעומת גופים בעלי אוטונומיה (המינהלים הקהילתיים = 4.54). כלומר, אצל העובדים הקהילתיים במינהלים הקהילתיים לא קיים הפרש בין המעשים לאמונות (-0.07) בעוד במחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית ההפרש נרחב (-0.47). הבדל זה בפערים שבין אמונות למעשים הינו מובהק ($P < 0.05$) ובעל עוצמת קשר בינונית ($R = 0.319$) ומבטא יכולת גבוהה יותר של תרגום האמונות למעשים במינהלים הקהילתיים, כלומר בגופים בעלי אוטונומיה (בגרף מטה, איור 5): ככל שרמת האוטונומיה גבוהה יותר, יכולת המימוש של אמונות כלפי שיתוף למעשים גבוהה יותר. ממצא זה בולט בהשוואה למתאם חיובי חזק בין רמת האמונות לרמת המעשים בכלל אוכלוסיית המחקר ($R = .581$, $P < 0.001$) שעומד על הפרש של 0.3 ($P < 0.001$).

איור 4: השפעת משתנה האוטונומיה על יכולת המימוש של האמונות כלפי שיתוף



השפעת גורמים שאינם מוסדיים על רמת השיתוף

השפעת הפרופסיה על רמת השיתוף

בטבלה 17 מטה ניתן לראות כי בהתאם להשערת המחקר a.4, עובדים סוציאליים במטה הינם בעלי רמת שיתוף גבוהה יותר (4.44) מאשר מתכננים עירוניים במטה (4.03) בעוצמת קשר בינונית (שורה 1, $R=0.388$, $P<0.05$). בנוסף, ובהתאם להשערת המחקר b.4, ניתן לראות כי בכלל אגף הרווחה (שורה 2) עובדים סוציאליים הינם בעלי רמת שיתוף גבוהה יותר (4.33) מאשר בעלי תואר אחר (3.93), בעוצמת קשר בינונית ($R=0.329$, $P<0.05$).

לעומת זאת, ובניגוד להשערת המחקר c.4, ניתן לראות בשורה 3 כי עובדים קהילתיים במינהלים הקהילתיים (השייכים ברובם לפרופסיות העבודה הסוציאלית), הינם בעלי רמת שיתוף נמוכה יותר (4.58) ממתכננים פיזיים במינהלים הקהילתיים (4.88), ($R=-0.419$, $P<0.05$). כלומר, לא ניתן להצביע על השפעה עקבית של הפרופסיה על רמת השיתוף.

טבלה 17: הבדל בין רמת אמונות כלפי שיתוף ומעשים בין קבוצות של עובדים בגופים בעלי פרופסיות שונות האמונות על השיתוף

מ.ס	גוף לבדיקה	פרופסיות להשוואה		רמת שיתוף		הפרש בין הקבוצות (T מבחן)	מתאם פירסון
		I	II	I	II		
1	מטה עיריית ירושלים- אגף רווחה ואגף תכנון	עובדים סוציאליים. N=19	תכנון עירוני. N=22	4.44	4.03	0.40**	0.388**
2	אגף רווחה	עובדים סוציאליים. N=45	אחרים. N=14	4.33	3.93	0.39**	0.329**
3	מינהלים קהילתיים	עובדים קהילתיים. N=23	מתכננים עירוניים. N=17	4.58	4.88	-0.30**	-0.27**

** מובהקות ברמת $0.05 > P$

* מובהקות ברמת $0.01 > P$

עם זאת, ניתוח של סולם רמת השיתוף למאפייניו השונים כפי שתואר בפרק תיאור השאלון בעמוד 36, מאפשר לחלץ מספר מסקנות לגבי השפעת הפרופסיה על רמת השיתוף: בעוד כאשר בוחנים את סולם רמת האמונות בשיתוף נותרות התוצאות שתוארו לעיל מובהקות אף אם עוצמת הקשר נחלשה ($R=0.190$, $P<0.05$), בעת עיון בסולם רמת השיתוף בפועל (מעשים) אין כל השפעה מובהקת לפרופסיה. כלומר, השפעת הפרופסיה הינה על אמונות העובד ולא על מעשיו בפועל.

בנוסף נמצא כי בגוף העירוני המרכזי (ברמת ביזור פיזי, אוטונומיה ומיסוד נמוכות) השפעתה החיובית של פרופסיית העבודה הסוציאלית לעומת פרופסיית התכנון העירוני מתרכזת בדרגות הנמוכות ביותר בסולם השיתוף (דרגות שליטה של המשתף, $\Delta=0.73$, $P<0.01$, $R=0.407$). לעומת זאת, במינהלים הקהילתיים (גוף בעל רמת ביזור פיזי, אוטונומיה ומיסוד גבוהות) פרופסיית התכנון העירוני משפיעה באופן חיובי בדרגת השיתוף הגבוהה ביותר (דרגות השליטה של הציבור, $\Delta=1.35$, $P<0.1$, $R=0.424$). כלומר, לפרופסיות השונות השפעות בדרגות שונות של סולם השיתוף ובהתאם לאופי המוסדי של הגוף בו הן נמצאות.

השפעת הנטייה האישית לתת אמון על רמת השיתוף

הקשר שבין הנטייה לתת אמון לבין רמת השיתוף נבחן באמצעות מתאם פירסון. בהתאם להשערת המחקר מספר 5, נמצא קשר חיובי בינוני בין הנטייה לתת אמון של העובד הספציפי לבין רמת השיתוף של העובד ($R=0.373$, $P<0.01$). ניתוח של סולם רמת השיתוף למאפייניו השונים כפי שתואר בפרק תיאור השאלון בעמוד 36, מגלים כי קשר זה קיים בדרגות השיתוף הנמוכות ביותר (דרגות שליטה של המשתף, $R=0.349$, $P<0.01$), אך בדרגות השיתוף הגבוהות יותר, נמצא קשר חלש או לא מובהק בין הנטייה לתת אמון לבין רמת השיתוף.

השפעת רוח הארגון כלפי שיתוף על רמת השיתוף

לבחינת משתנה רוח הארגון חושבו מתאמי פירסון בין סולם רוח הארגון לבין סולם רמת השיתוף. המתאמים חושבו על אוכלוסיית המחקר של עובדי המינהלים הקהילתיים בלבד ($N=40$), משום שרק באוכלוסיית מחקר זו הנבדקים השונים עובדים בארגונים ספציפיים שונים (כל עובד קהילתי ומתכנן פיזי עובדים במינהל קהילתי אחר). בדיקת המתאמים בכלל אוכלוסיית המחקר הייתה יוצרת עיוות כאשר קבוצות גדולות של נבדקים שייכות לאותו הארגון.

בניגוד להשערת המחקר מספר 6, לא נמצא כל קשר מובהק בין רוח הארגון כלפי שיתוף לבין רמת השיתוף. עם זאת, ניתוח של סולם רמת השיתוף למאפייניו השונים כפי שתואר בפרק תיאור השאלון בעמוד 36, מאפשר לחלץ מספר מתאמים מעבר לסולם הכללי: בעוד אין קשר חיובי בין רוח הארגון כלפי שיתוף לרמת האמונות כלפי שיתוף, בין רוח הארגון כלפי שיתוף לבין רמת

השיתוף בפועל (מעשים) קיים קשר חיובי בינוני ($P<0.05$, $R=0.388$). כלומר, רוח הארגון כלפי שיתוף משפיעה על פעולות העובד בארגון אך לא על אמונותיו.

בנוסף, רוח הארגון כלפי שיתוף נמצאה כבעלת מתאם בינוני חיובי עם דרגות השיתוף הנמוכות בסולם השיתוף בלבד (דרגות שליטה של המשתף [$P<0.05$, $R=0.324$] ודרגות של שיתוף סמלי [$P<0.05$, $R=0.373$]). בדרגות הגבוהות בסולם השיתוף לא נמצא כל קשר מובהק.

השפעת מאפיינים כללים של הנבדקים על רמת השיתוף

ארבע מאפיינים כלליים של הנבדקים נבחנו במסגרת השאלון: מין הנבדק, גיל הנבדק, רמת השכלה ושנות ניסיון. בחינה באמצעות מבחן T להשוואה בין קבוצות בלתי תלויות העלתה כי לא קיים הבדל מובהק ברמת השיתוף על מאפייני השונים בין גברים לנשים. לבחינת השפעת רמות ההשכלה השונות על רמת השיתוף בוצע מבחן ANOVA לבחינת הבדלים בין מספר קבוצות. במבחן זה לא נמצאה מובהקות לרמת ההשכלה ($P=0.07$). לבחינת הקשר בין רמת השיתוף לבין גיל הנבדק ושנות הניסיון חושבו מתאמי פירסון. במבחנים אלו לא נמצא כל מתאם בין המשתנים.

ניתוח באמצעות רגרסיה היררכית להסברת השונות של רמת השיתוף

בחלק הקודם הובאו ממצאים הנוגעים לקשר שבין משתני המחקר ובין רמת השיתוף אצל עובדים בגופים ציבוריים שונים בירושלים. הממצאים הובאו בשני מישורים: א. מתאם כללי בין המשתנה התלוי לבין רמת השיתוף בכלל אוכלוסיית המחקר, ב. השוואה בין רמת השיתוף בשני גופים ספציפיים על מנת לקבע במידת האפשר את משתני המחקר השונים, למעט המשתנה הבלתי תלוי שאת השפעתו מנסים לבדוק. הקשרים שנבדקו בחלק הקודם התמקדו בקשרים של כל אחד מהמשתנים הבלתי-תלויים בנפרד עם רמת השיתוף. נשאלת השאלה עד כמה כל המשתנים יחדיו תורמים להסבר השונות של רמת השיתוף וכן, מי מבין המשתנים השונים תורם יותר להסבר השונות.

לבדיקת שאלות אלה נעשה **ניתוח רגרסיה היררכית** שבו המשתנה התלוי היה רמת השיתוף. רגרסיה היררכית מאפשרת לבחון בכל צעד את השונות המוסברת הנוספת מהכנסת משתנים נוספים. לפיכך, המשתנים המנבאים הוכנסו בארבעה צעדים, לפי מידת החשיבות המיוחסת להם בהשערות המחקר:

בצעד הראשון הוכנסו מאפיינים אישיים של הנבדק הכוללים את המגדר, גיל, רמת השכלה ושנות הניסיון.

בצעד השני הוכנסו שני משתנים בלתי-תלויים שאינם מוסדיים: הנטייה האישית לתת אמון ורוח הארגון כלפי שיתוף. מכיוון שהשערות אלו הוכנסו בצעד השני, ניתן לראות עד כמה משתנים אלה תורמים להסבר השונות מעבר למאפיינים אישיים.

בצעד שלישי הוכנס משתנה הפרופסיה. מכיוון שהפרופסיה הינה משתנה נומינלי בן שלשה ערכים (עבודה סוציאלית, תכנון עיר ואחר), נבנו באופן מלאכותי על כלל אוכלוסיית המחקר שני משתני דמה בינאריים: עובד סוציאלי (כן או לא), ומתכנן עירוני (כן או לא). הכנסת משתני הדמה של הפרופסיה בצעד שלישי אפשרה לראות עד כמה משתנים אלו תורמים להסבר השונות מעבר למשתנים הלא מוסדיים האחרים ולמאפיינים האישיים של הנבדקים.

בצעד רביעי הוכנסו המשתנים המוסדיים המהווים את המשתנים הבלתי-תלויים המרכזיים במחקר זה: רמת המיסוד, רמת הביזור הפיזי ורמת האוטונומיה והביזור הפוליטי. הכנסת המשתנים המוסדיים בצעד רביעי מאפשרת לראות עד כמה משתנים אלו תורמים להסבר השונות מעבר למאפיינים האישיים והמשתנים הלא מוסדיים שהוכנסו בצעדים הקודמים.

סיכום ההשפעה של הצעדים השונים על רמת השיתוף מוצגת בטבלה 18 להלן:

טבלה 18: סיכום צעדי הרגרסיה ההיררכית

צעד	מהות הצעד	R^2	ΔR^2	מובהקות
1	מאפיינים אישיים	0.066	0.066	0.057
2	משתנים לא מוסדיים	0.336	0.270	0.000
3	משתני הפרופסיה	0.367	0.030	0.049
4	משתנים מוסדיים	0.470	0.103	0.000

טבלה 18 לעיל ניתן ללמוד כי סך משתני המחקר מסבירים כ-47% מהשונות ברמת השיתוף. המאפיינים האישיים אינם תורמים באופן מובהק להסברת השונות ברמת השיתוף בהשערת המחקר. לעומת זאת, המשתנים שאינם מוסדיים שהוכנסו בצעד השני, האופי האישי ורוח הארגון כלפי שיתוף, תורמים את מירב השונות המוסברת ברמת השיתוף, 27% ($P < 0.001$). משתני הפרופסיה, שהוכנסו בצעד השלישי, תרמו אחוז קטן מהשונות המוסברת ברמת השיתוף (3%) אך באופן מובהק ($P < 0.05$). המשתנים הבלתי-תלויים המרכזיים של מחקר זה, המשתנים המוסדיים שהוכנסו בצעד רביעי, תורמים כ-10% מהשונות המוסברת ברמת השיתוף.

בטבלה 19 מטה ניתן לראות את מקדמי הרגרסיה ההיררכית עבור כל משתנה בפני עצמו בכל שלב של הניתוח :

טבלה 19: מקדמי הרגרסיה ההיררכית לכל משתנה לפי שלב

צעד	משתנה	עוצמת הקשר (BETA)	מובהקות
1	גיל	-0.025	0.845
	רמת השכלה	-0.203	0.022
	שנות ניסיון	-0.067	0.604
	מגדר	0.075	0.398
2	גיל	-0.064	0.562
	רמת השכלה	-0.146	0.053
	שנות ניסיון	-0.082	0.458
	מגדר	0.058	0.438
	אופי אישי	0.314	0.000
	רוח הארגון כלפי שיתוף	0.383	0.000
3	גיל	-0.003	0.980
	רמת השכלה	-0.080	0.311
	שנות ניסיון	-0.154	0.184
	מגדר	0.032	0.680
	אופי אישי	0.295	0.000
	רוח הארגון כלפי שיתוף	0.379	0.000
	עובד סוציאלי	0.205	0.040
	תכנון עירוני	0.206	0.024
4	גיל	-0.048	0.657
	רמת השכלה	-0.062	0.395
	שנות ניסיון	-0.059	0.623
	מגדר	0.015	0.831
	אופי אישי	0.223	0.001
	רוח הארגון כלפי שיתוף	0.357	0.000
	עובד סוציאלי	0.192	0.046
	תכנון עירוני	0.187	0.031
	רמת מיסוד	0.354	0.001
	רמת ביזור פיזי	-0.046	0.618
	רמת אוטונומיה וביזור פוליטי	0.008	0.944

מעיון בניתוח הצעד הראשון בטבלה לעיל, ניתן ללמוד כי רמת ההשכלה הינה המשתנה היחיד בעל השפעה על רמת השיתוף מתוך משתני המאפיינים האישיים של הנבדקים : נמצא קשר בינוני שלילי ($R=-0.203, P<0.05$) לפיו ככל שרמת ההשכלה עולה רמת השיתוף יורדת. עם זאת, ניתן לראות כי בעת הכנסת משתנים נוספים לרגרסיה, בצעדים 2, 3 ו-4, משתנה רמת ההשכלה מאבד ממובהקותו ומעוצמת הקשר ונעשה לא רלוונטי בהסברת השונות ברמת השיתוף.

מעיון בצעדים ה-2,3, ו-4 בטבלה לעיל ניתן לראות כי משתני הנטייה לתת אמון ורוח הארגון כלפי שיתוף שהוכנסו בשלב השני הינם בעלי קשר חיובי בינוני עם רמת השיתוף לאורך כל שלשת השלבים הנ"ל. עם זאת, בעת הכנסת משתנים נוספים לאורך הצעדים עוצמת הקשר של הנטייה לתת אמון יורדת מבינונית-גבוהה בצעד השני ($R=0.314, P<0.001$), לבינונית-נמוכה בצעד הרביעי ($R=0.223, P<0.001$). לעומת זאת, עוצמת הקשר של רוח הארגון כלפי שיתוף נותרת בינונית גבוהה לאורך הצעדים השונים ועומדת על $R=0.357$ ($P<0.001$) בצעד הרביעי בו כל משתני המחקר נמצאים ברגסיה. עוצמת קשר זו היא הגבוהה ביותר מבין משתני המחקר בצעד סופי זה. כלומר, ניתן לשער כי מתוך 27% משוונות רמת השיתוף המוסברת על ידי המשתנים הלא-מוסדיים הנ"ל, משתנה רוח הארגון כלפי שיתוף מהווה את החלק הארי בעוד משתנה הנטייה לתת אמון מהווה חלק קטן יותר מהשוונות המוסברת.

משתני הפרופסיה, שהוכנסו בצעד השלישי, הינם בעלי עוצמת קשר בינונית-נמוכה בשלב השלישי ($R=0.20, P<0.05$) ובעלי עוצמת קשר נמוכה בשלב הרביעי. ממצאים אלו המראים כי השפעת פרופסיה העבודה הסוציאלית והתכנון העירוני על רמת השיתוף הינה זניחה כאשר מכניסים לרגסיה את כל שאר המשתנים תואמת את חוסר העקיבות בהשפעתה של הפרופסיה על רמת השיתוף שנמצאה בפרק "השפעת הפרופסיה על רמת השיתוף" לעיל.

המשתנים המוסדיים שהוכנסו בשלב הרביעי המוצגים בטבלה לעיל מראים כי רק לרמת המיסוד קשר חיובי בינוני מובהק עם רמת השיתוף ($R=0.354, P<0.001$). מתאם זה המראה כי ככל שרמת המיסוד גבוהה יותר רמת השיתוף גבוהה יותר, הינו בעל עוצמת קשר זהה בעוצמתה למשתנה רוח הארגון בצעד זה העומדת על $R=0.357$ שהינה עוצמת הקשר החזקה ביותר מתוך משתני הרגסיה בצעד זה. ממצא זה תואם את הממצאים שתוארו בפרק "השפעת משתנה המיסוד על רמת השיתוף". בנוסף בצעד הרביעי, עם הכנסת משתני רמת הביזור הפיזי ורמת האוטונומיה והביזור הפוליטי, נמצא כי אין למשתנים אלו השפעה על רמת השיתוף, בהתאם לממצאים בפרקים הקודמים. כלומר, ניתן לשער כי משתנה רמת המיסוד מהווה כמעט את כל 10% השוונות המוסברת של רמת השיתוף על ידי המשתנים המוסדיים, בעוד רמת הביזור הפיזי ורמת האוטונומיה והביזור הפוליטי מסבירים רק חלק מזערי מהשוונות של רמת השיתוף.

דיון ומסקנות

דיון בממצאי המחקר

מטרת מחקר זה הייתה להכריע בשאלה האם אלמנטים מוסדיים תורמים להעלאת רמת השיתוף אצל עובדים בארגון הציבורי כפי שטוענת תיאוריית הדמוקרטיה ההשתתפותית, אך ללא ביסוס אמפירי מספק (Zittel, 2007).

ממצאי המחקר מציגים תשובה חד-משמעית לשאלה זו: מיסוד גוף ייעודי שתפקידו שיתוף ציבור מביא לשיתוף ציבור נרחב יותר, בהתאם להשערת המחקר המרכזית שנגזרה מסקירת הספרות בנושא (Macpherson 1971; Cook and Morgan 1971; Pateman 1970; Zittel 2007; Zittel 2008; Bachrach and Botwinick 1992; 1977). עוצמת הקשר שבין רמת מיסוד לבין העלאה ברמת השיתוף של העובד בארגון הייתה בינונית. מסקנה זו נמצאה מובהקת הן בהסתכלות על כלל אוכלוסיית המחקר והן בבחינת ההבדל בין גופים בהם שיתוף הציבור ממוסד לבין גופים בהם שיתוף הציבור אינו ממוסד, תוך קיבוע שאר משתני המחקר. ברגרסיה היררכית רב-משתנית, נמצא כי משתנה המיסוד תורם כ-10% מהשונות המוסברת ברמת השיתוף. זאת, לאחר נרמול כל שאר המשתנים שאינם מוסדיים שכן משתנה המיסוד הוכנס בשלב הרביעי.

בחינת שאר המשתנים המוסדיים, רמת ביזור פיזי ורמת אוטונומיה וביזור פוליטי, העלתה תמונה מורכבת יותר. אמנם, בבחינת השפעתו של הביזור הפיזי על רמת השיתוף בכלל אוכלוסיית המחקר נמצא מתאם חיובי בינוני מובהק. אולם, בהשוואה בין גופים בעלי רמת ביזור פיזי גבוהה לבין גופים בעלי רמת ביזור פיזי נמוכה תוך קיבוע שאר המשתנים המוסדיים במחקר לא נמצא כל מתאם, בניגוד לקביעות קודמות בנושא (Crook and Sverrisson 2004; Faguet 1972; Hart 1989; 1999; Manor, 1998; Crook and Manor, 2000; Blair, 2001). ממצא זה תוקף גם ברגרסיה רב-משתנית בה נמצא כי רמת הביזור הפיזי אינה תורמת כלל להסברת השונות ברמת השיתוף. כלומר, בניגוד להשערת המחקר ולסקירת הספרות, ביזור פיזי של גוף ציבורי אינו תורם להעלאת רמת השיתוף אצל העובדים בארגון.

גם בבחינת השפעת האוטונומיה והביזור הפוליטי על רמת השיתוף בכלל אוכלוסיית המחקר נמצא מתאם חיובי בינוני מובהק. אולם, בהשוואה בין גופים בעלי רמת אוטונומיה וביזור פוליטי

נמוכה וגופים בעלי רמת אוטונומיה וביזור פוליטי גבוהה תוך קיבוע המשתנים המוסדיים האחרים במחקר לא נמצא כל מתאם. עם זאת, בניתוח של סולם רמת השיתוף למאפייניו השונים נמצא כי בגופים אוטונומיים ובעלי ביזור פוליטי לא היה הבדל בין סולם האמונות לסולם המעשים בעוד בגופים ללא אוטונומיה וביזור פוליטי הבדל זה היה נרחב. כלומר, האוטונומיה, או הביזור הפוליטי, מאפשרת לעובד בארגון הציבורי לממש את אמונותיו כלפי שיתוף הציבור ולהפך למעשים באופן מלא. נמצא כי בארגונים ללא אוטונומיה וביזור פוליטי ישנם חסמים קבועים למימוש אמונות העובד בארגון הציבורי כלפי שיתוף הציבור והוצאתם לפועל המתבטאים במתאם גבוה ומובהק בין סולם האמונות לסולם המעשים אך בפער קבוע ביניהן. לפיכך, בהתייחס להשערת המחקר וסקירת הספרות מצטיירת תמונה מורכבת: בניגוד להשערת המחקר, לא ניתן לומר כי לרמת אוטונומיה והביזור הפוליטי השפעה חיובית על רמת השיתוף. עם זאת, לרמת האוטונומיה והביזור הפוליטי השפעה חיובית על יכולת המימוש של אמונות העובד לגבי שיתוף הציבור והפיכתן למעשים. כלומר בהתאם לסקירת הספרות (Hart 1972; Blair 2000) הענקת אוטונומיה, או ביזור פוליטי, לגוף ציבורי מאפשרת להוציא תהליכי שיתוף ציבור אל הפועל, ולפיכך מעלים את שיעור ההשתתפות הפוליטית.

סיכום השפעת המשתנים המוסדיים על רמת השיתוף, בהתאם למטרת המחקר המרכזית, מציגים תמונה מורכבת: אין ספק כי לאלמנטים מוסדיים השפעה על רמת השיתוף של העובדים בארגון בהתאם להשערת המחקר. המשתנה המוסדי המשפיע ביותר על רמת השיתוף הינו מיסוד שיתוף הציבור בגוף ייעודי לכך בהתאם לטענה המרכזית של תיאוריית הדמוקרטיה ההשתתפותית (Zittel 2008). עם זאת, נמצא כי גם לאוטונומיה וביזור פוליטי השפעה על יכולת המימוש של האמונות כלפי שיתוף והוצאתן אל הפועל. לא נמצאה השפעה של משתנה הביזור הפיזי על רמת השיתוף. בסה"כ, נמצא כי משתנים מוסדיים מסבירים כ-10% מהשונות של רמת השיתוף, לאחר נרמול כל שאר משתני המחקר. אחוז זה מצביע על השפעה ממשית של גורמים מוסדיים על רמת השיתוף. מאידך, נדרשת התייחסות להשפעה הניכרת של שאר המשתנים הבלתי תלויים במחקר זה על רמת השיתוף, להלן:

בבחינת השפעת הפרופסיה על רמת השיתוף נמצאו ממצאים מובהקים, אך לא עקביים: במטה עיריית ירושלים נמצא, בהתאם להשערת המחקר, כי עובדים סוציאליים הינם בעלי רמת שיתוף גבוהה יותר מפרופסיות התכנון העירוני ומפרופסיות אחרות. לעומת זאת, במינהלים הקהילתיים

נמצא, בניגוד להשערת המחקר, כי עובדים קהילתיים משתפים פחות ממתכננים פיזיים. כלומר, התוצאות המובהקות שאינן עקביות מצביעות על אפשרות של השפעת אינטראקציה לפיה הפרופסיה משפיעה באופן שונה בהתאם למאפיינים המוסדיים הספציפיים של הארגון. אפשרות זו מקבלת משנה תוקף בבחינת המאפיינים המרכיבים את סולם השיתוף שכן השפעתה החיובית של פרופסיה העבודה הסוציאלית בגופי המטה הינה בדרגות הנמוכות בסולם השיתוף, בעוד השפעתה החיובית של פרופסיה התכנון העירוני במינהלים הקהילתיים מתרכזת בדרגות הגבוהות בסולם השיתוף. השפעות אינטראקציה אלו לא נידונו בסקירת הספרות הנוגעת להשפעת הפרופסיה על רמת השיתוף (גולדמן-שיימן וגופר 2008; רוזנפלד, 1993; Beresford & Croft, 2001; Itzhaky & York, 1991).

בנוסף, נמצא כי ההשפעות המובהקות של הפרופסיות השונות בגופים השונים מתרכזות תמיד בסולם האמונות ולא בסולם המעשים. כלומר, השפעת הפרופסיה מתרכזת בהשפעה על אמונות העובד ולא על מעשיו בפועל בתוך הארגון.

בחינת ההשפעות של פרופסיות אלו באמצעות רגרסיה היררכית מרובת משתנים מראה כי השפעות הפרופסיות השונות על רמת השיתוף הינן בעלות עוצמה נמוכה ומסבירות 3% מהשונות בלבד. ממצא זה אינו תואם את החשיבות הגבוהה לפרופסיה שהוצגה בסקירת הספרות (גולדמן-שיימן וגופר 2008; רוזנפלד, 1993; Beresford & Croft, 2001; Itzhaky & York, 1991).

בסיכום ביניים של משתנה הפרופסיה, ניתן לתאר באופן ציורי תופעה של "האדריכל המומר", שאינו מאמין בשיתוף ציבור כאשר הוא נמצא בגוף עירוני מרכזי שאינו ממסד שיתוף ציבור, אך נעשה מאמין אדוק של שיתוף בדרגות הגבוהה ביותר כאשר הוא נמצא בגוף אוטונומי שייעודו שיתוף ציבור. עם זאת, השערה זו דורשת מחקר מקיף נוסף בפני עצמו. נקודה זו, תורחב בפרק מגבלות המחקר והצעות למחקרים נוספים.

השפעת משתנה הנטייה האישית לתת אמון ורוח הארגון בו מועסק העובד כלפי שיתוף, נמצאה כמשמעותית מאוד בהסברת רמת השיתוף, בהתאם להשערת המחקר וסקירת הספרות בנושא (רוי, 2004; Carroll 1992; Yang 2005). בניתוח רגרסיה היררכית מרובת משתנים, נמצא כי

משתנים אלו יחד מסבירים כ-27% מהשונות המוסברת ברמת השיתוף. ניתוח מתאם דו-משתני בין הנטייה לתת אמון לבין רמת השיתוף על כלל אוכלוסיית המחקר תומך בממצאי הרגרסיה.

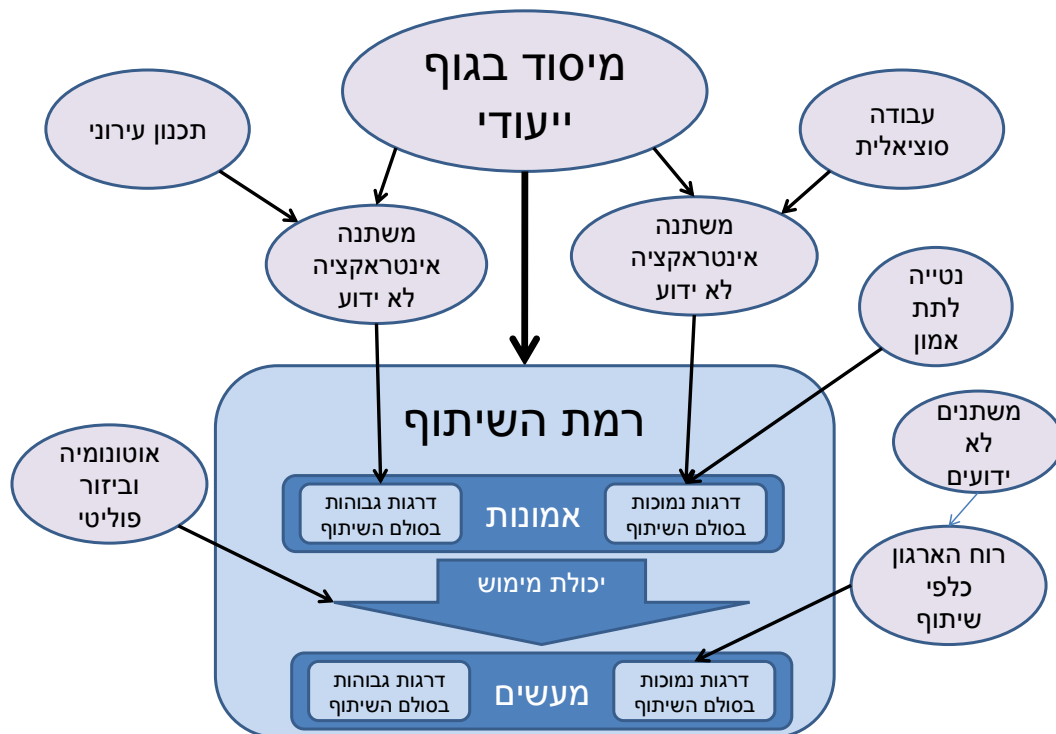
עם זאת, ניתוח דו-משתני של השפעת רוח הארגון כלפי שיתוף על רמת השיתוף לא מצאה קשר מובהק לרמת השיתוף הכללית. בפירוק רמת השיתוף למאפייניה השונים, נמצא כי רוח ארגון חיובית כלפי שיתוף מביאה להעלאת רמת המעשים כלפי שיתוף, ללא שינוי באמונות כלפי שיתוף. כלומר, השפעת רוח הארגון על העובד מתבטאת במעשיו ולא באמונותיו פנימה. בנוסף, נמצא כי רוח הארגון כלפי שיתוף מביאה לעליה בדרגות השיתוף הנמוכות בסולם השיתוף בלבד. כלומר, ניתן לתאר את רוח הארגון כ"לחץ חברתי" המביא את העובד לבצע פעולות שיתוף, אך בדרגות הנמוכות ביותר, כלומר, מן הפה ולחוץ.

ניתוח השפעת המאפיינים הכלליים של הנבדקים (מגדר, גיל, רמת השכלה ושנות ניסיון) על רמת השיתוף הן באמצעות רגרסיה מרובת משתנים והן באמצעות מתאמים דו-משתנים מצאה כי מאפיינים אלו אינם משפיעים על רמת השיתוף.

הצעה למודל תיאורטי הנובע ממצאי המחקר

בהתאם לממצאי המחקר שתוארו לעיל, ניתן להציג את מודל תיאורטי להסברת המשתנים המשפיעים על רמת השיתוף אצל עובד בארגון הציבורי:

איור 5: מודל תיאורטי הנובע ממצאי המחקר



מעיון באיור 5 לעיל, ניתן ללמוד כי משתנה המיסוד נמצא במחקר זה כמשפיע באופן חיובי על רמת השיתוף הכללית, בהתאם להשערת המחקר המרכזית. משתנה האוטונומיה והביזור הפוליטי נמצא כמשפיע על יכולת המימוש של האמונות למעשים. משתני הפרופסיה הציגו תמונה מורכבת של השפעות מנוגדות בגופים שונים. כהסבר לתופעה זו העלה המחקר השערה בדבר קיומם של משתני אינטראקציה המביאים להשפעה שונה של אותה הפרופסיה בהתאם לגוף בו היא נמצאת. עם זאת, נמצא כי פרופסיית התכנון העירוני משפיעה בעיקר בדרגות הגבוהות של סולם השיתוף ואילו פרופסיית העבודה הסוציאלית משפיעה בעיקר בדרגות הנמוכות של סולם השיתוף. שני משתני הפרופסיה הציגו השפעה מובהקת על סולם רמת אמונות השיתוף ללא השפעה על סולם המעשים כלפי שיתוף בפועל. הנטייה לתת אמון נמצאה כמשפיעה על הדרגות הנמוכות בסולם השיתוף, ובתחום האמונות כלפי שיתוף בלבד. משתנה רוח הארגון כלפי שיתוף נמצא כמשפיע ביותר על רמת השיתוף ובייחוד בדרגות הנמוכות בסולם השיתוף ובתחום המעשים בפועל. עם זאת, הגורמים המשפיעים על רוח הארגון כלפי שיתוף לא ידועים ולפיכך נושא זה דורש מחקר נוסף.

כפי שנסקר בפרק המבוא, שיתוף הציבור והדמוקרטיה ההשתתפותית הוא נושא שנוי במחלוקת ולא קיים קונסנזוס כי יש לקדמו. המלצות המדיניות שיובאו להלן מופנות לתומכי הדמוקרטיה ההשתתפותית הרוצים להעלות את רמת השיתוף אצל עובדים בארגונים הציבוריים.

במחקר זה נמצא כי בגופים ציבוריים בהם שיתוף הציבור ממוסד, רמת השיתוף גבוהה יותר. כלומר, המלצת המדיניות הראשונה במחקר זה הינה כי על מנת להעלות את רמת השיתוף בגופים ציבוריים יש להקים יחידות ייעודיות לשיתוף ציבור בכל רחבי המגזר הציבורי. כמו-כן, נמצא כי אוטונומיה וביזור פוליטי תורמות ליכולת של עובדים בגוף ציבורי להוציא את אמונותיו לגבי שיתוף אל הפועל. לפיכך, כפעולה משלימה להקמת יחידה ייעודית לשיתוף ציבור, ראוי להעניק אוטונומיה בקבלת החלטות לגוף המוקם. ממצא המחקר כי בגופי מטה פרופסיית העבודה הסוציאלית תומכת בשיתוף ציבור מעבר לפרופסיות אחרות, מדגישה את הצורך בהקמת גופים ייעודיים לשיתוף ציבור דווקא בתחומים ציבוריים בהם עובדים סוציאליים אינם שכיחים ולפיכך הם יתרמו יותר ממהלך המיסוד ומהענקת האוטונומיה.

גזירת המלצות המדיניות שהובאו לעיל להקשר הירושלמי הספציפי למחקר זה מעלות את הצורך להרחיב ולחזק את מודל המינהלים הקהילתיים שהוצג בסקירת הגופים הירושלמים. בפרט, על מנת להעלות את רמת השיתוף, יש להרחיב את התחומים בהם אחראי המינהל הקהילתי לשתף את הציבור מעבר לעבודה הסוציאלית הקהילתית. כלומר, יש לחזק את פונקצית המתכנן הפיזי במינהלים הקהילתיים ולשקול יצירת בעלי תפקידים בתחומים עירוניים נוספים שתפקידם שיתוף הציבור במינהלים הקהילתיים. יחד עם זאת, מתוך הממצא הקובע את רמת המיסוד כמשתנה המוסדי המשפיע ביותר על רמת השיתוף, ממליץ מחקר זה להקים יחידות ייעודיות לקידום שיתוף הציבור באגפים השונים בעיריית ירושלים על מנת להעלות את רמת שיתוף הציבור בתוך העירייה, בה נמצאה רמת שיתוף נמוכה יחסית לגופים חוץ עירוניים. כהשלמה למהלך זה, על מנת לאפשר לעובדים להוציא לפועל את אמונותיהם בשיתוף הציבור, מומלץ להבנות מנגנון המאפשר אוטונומיה ביוזמות שיתוף הציבור לעובדי האגפים המקצועיים השונים בעיריית ירושלים.

למרות התמקדות מחקר זה בהשפעת המאפיינים המוסדיים על רמת השיתוף, הראו הממצאים כי לאופי האישי של העובד, שנמדד כקירוב לנטייה לתת אמון, ולרוח הארגון הספציפי בו הוא עובד כלפי שיתוף הציבור השפעות ניכרות על רמת השיתוף שלו. כלומר, ייתכן כי פעולה בתחום האופי האישי של העובד בארגון או פעולה לשינוי רוח הארגון כלפי שיתוף הציבור יהיו אפקטיביות יותר מאשר הקמת גופים ייעודיים לשיתוף ציבור. בהתאם לכך, ממליץ מחקר זה לפעול לקבלה ולקידום עובדים בעלי נטייה אישית לשיתוף ציבור. לדוגמא, ניתן להבנות במבדקי כוח האדם ובראיונות למועמדים לשירות הציבורי מבחנים הבודקים את נטיית העובד לשיתוף ציבור, בדומה למבדקים הנוגעים ליכולת עבודת צוות, תקשורת בין אישית וכדו'. הטמעת תוצאות מבדקים אלו בקריטריונים לקבלת עובד כמשרת ציבור יבטיחו את העלאת רמת שיתוף הציבור בכלל הגופים הציבוריים. אין במסגרת מחקר זה ידע מספיק על מנת להמליץ על דרכים לשינוי רוח הארגון כך שתתמוך יותר בשיתוף ציבור ונושא זה דורש מחקר נוסף בו רוח הארגון כלפי שיתוף הציבור תהיה המשתנה התלוי, כפי שיפורט בפרק מגבלות המחקר והמלצות למחקרים נוספים.

מגבלות המחקר והמלצות למחקרים נוספים

למחקר זה מספר מגבלות אליהן ראוי להתייחס. באופן טבעי, מגבלות המחקר מעלות המלצות למחקרים נוספים העונים על מגבלות אלו. בנוסף לכך, העלו ממצאי המחקר רעיונות למחקרים נוספים שאינם נובעים ממגבלות המחקר. בפרק זה, תחילה אתאר את מגבלות המחקר והמלצות למחקרים נוספים הנובעים מהן. לאחר מכן אפרט המלצות למחקרים נוספים הנובעים ממצאי המחקר עצמם.

הקבוצה הראשונה של מגבלות המחקר נוגעת למגוון הגופים שנבחנו במסגרתו. כאמור בפרק "הרציונל לעריכת המחקר", בשל מגוון של גופים בירושלים בעלי מאפיינים מוסדיים שונים הנוגעים לשיתוף ציבור נוצרה הזדמנות ל"ניסוי טבעי" – בחינת השפעת המאפיינים המוסדיים על רמת השיתוף תוך קיבוע שאר המשתנים המוסדיים. מטרה זו הושגה במסגרת מחקר זה, אך לא בשלמותה. לא ניתן היה לבחון מספר השערות מחקר ומספר השערות אחרות נבחנו אך בצורה לא מספקת בשל אוכלוסיית מחקר קטנה מידי. זאת בשל חפיפה רבה משתנים מוסדיים שונים בגופים המשתתפים במחקר. כלומר, הרחבת מחקר זה לערים נוספות בישראל ובעולם תאפשר להרחיב את מגוון הגופים ולהגדיל את אוכלוסיית המחקר באופן שיאפשר הסקת מסקנות נרחבת יותר ומובהקת יותר לגבי ההשפעות של המשתנים המוסדיים השונים על רמת השיתוף. להלן, אתאר את ההשערות השונות שלא נבדקו במסגרת מחקר זה, או שיש להעמיק את בדיקתן, ואמליץ המלצות ספציפיות למחקר המשך בהתאם.

ראשית, לא נמצאו בירושלים מגוון גופים המאפשרים להבחין בין משתנה האוטונומיה לביזור הדמוקרטי. המינהלים הקהילתיים בירושלים היו הגופים היחידים בעלי אוטונומיה במחקר זה וגם הגופים היחידים בעלי מנגנון ביזור פוליטי. לפיכך, לא הייתה יכולת להבחין בין המשתנים. עולה הצורך למצוא שני גופים בעלי משתנים מוסדיים זהים, אך עם שונות במאפייני האוטונומיה והביזור הפוליטי. ישנם מספר גופים ציבוריים שהינם בעלי אוטונומיה לפי חוק אך ללא ביזור פוליטי כגון בנק ישראל, רשות ההגבלים העסקיים, משרד מבקר המדינה וכדו'. ניתן למפות גופים אלו ולבחון האם רמת השיתוף בהם גבוהה יותר מאשר בגופים שהינם חלק מהמנגנון המרכזי, כלומר ללא אוטונומיה. בידוד משתנה הביזור הפוליטי הינה משימה קשה יותר, שכן כאשר מבוצרת לגוף סמכויות פוליטיות מוצמדות אליהן גם סמכויות אדמיניסטרטיביות. כאשר מוקם גוף נבחר, הוא מקבל את הסמכות לקבל החלטות אוטונומיות בתחומים מסוימים. כלומר, לא קיים ביזור פוליטי ללא אוטונומיה, ולכן אי אפשר לבדוד את משתנה הביזור הפוליטי ב"ניסוי טבעי".

שנית, משתנה הביזור נבחן בהבדל שבין מטה אגף הרווחה לבין לשכות הרווחה באגף הרווחה. כלומר, משתנה הביזור נבחן למעשה בתוך פרופסיה אחת. לפיכך, לא ניתן לבחון האם משתנה הביזור מתנהג שונה תחת גופים המאופיינים בפרופסיונאליות שונה. רמז להשערה זו נמצא בממצאי המחקר שמצאו כי פרופסיית התכנון העירוני תומכת ברמת שיתוף גבוהה לעומת העבודה הסוציאלית כאשר היא נמצאת במינהלים הקהילתיים. בגופי המטה, פרופסיית התכנון העירוני תומכת ברמת שיתוף נמוכה לעומת העבודה הסוציאלית. כלומר, פרופסיית התכנון העירוני מושפעת ממאפיינים מוסדיים, וביניהם הביזור, באופן שונה מפרופסיות העבודה הסוציאלית. יש למצוא גופים ציבוריים בעלי פרופסיות שונות מעבודה סוציאלית המאופיינים במבנה ארגוני של מטה מול שטח ולבחון באמצעותם את השפעת משתנה הביזור על רמת השיתוף בפרופסיות שונות.

שלישית, התמקדות במגוון הגופים בירושלים בלבד לא אפשרה לבחון את משתני האינטראקציה. לדוגמא, עולה השאלה האם עצם קיומם של המינהלים הקהילתיים בירושלים משפיע על רמת השיתוף במנגנון העירוני לעומת ערים אחרות בהן אין מינהלים קהילתיים? באופן דומה, האם עצם קיומה של מחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית בתוך אגף הרווחה משפיעה על תפיסות כלל אגף הרווחה מעבר להשפעה הפרופסיונאלית אל מול אגף תכנון עיר לו אין מחלקה ייעודית לשיתוף הציבור? בנוסף, התמקדות בגופים הירושלמים צמצמה ביותר את אוכלוסיית המחקר בעת בחינת משתנה רוח הארגון כלפי שיתוף, שכן מגוון הגופים השונים זה מזה במחקר היה נמוך, ומרבית הגופים השונים זה מזה היו במינהלים הקהילתיים. בשל כך, לא ניתן היה לבחון את האינטראקציה בין רוח הארגון כלפי שיתוף לבין המשתנים המוסדיים השונים ובכך למצוא את הגורמים המביאים לעליה ברוח הארגון כלפי שיתוף. הרחבת מחקר זה לערים שונות בישראל ומחוצה לה תאפשר לבחון באופן השוואתי את משתני האינטראקציה השונים.

מגבלה נוספת העולה ממחקר נוגעת למטרות המחקר. כפי שתואר בפרק המבוא, אין הסכמה במסגרת תומכי הדמוקרטיה ההשתתפותית ומיישמיה לגבי מטרות תהליכי שיתוף הציבור. כלומר, ייתכן כי משמעות הביטוי "שיתוף הציבור" לקבוצת מחקר אחת במחקר זה שונה ממשמעותה בקבוצת מחקר אחרת. השוואה בין "רמת השיתוף" ללא עמידה על משמעות הביטוי "שיתוף הציבור" מעלה את החשש כי משתנה רמת השיתוף לא היה עקבי בין קבוצות המחקר השונות. מחקר זה נערך תחת הנחה מפשטת של זהות בשונות בין תפיסות מטרות השיתוף אצל עובדים בגופים שונים. לפיכך, הוקפד שלא להסביר לנבדקים את משמעות הביטוי "שיתוף הציבור" ולאפשר להם למלא את השאלון לפי תפיסתם

הסובייקטיבית. עם זאת, בחינה במחקר עתידי את השפעתם של משתני המחקר על תפיסת מטרות השיתוף אצל העובדים בגופים הציבוריים תתרום להשלמת התמונה המחקרית.

עד עתה נסקרו המלצות למחקרים נוספים העולות ממגבלות המחקר. עתה, אסקור מספר המלצות העולות ממצאי המחקר: בפרק תיאור השאלונים (עמוד 36), נמצא כי בכלל אוכלוסיית המחקר הדרגות השונות בסולם השיתוף אכן מתנהגות כסולם: ככל שעולים בדרגות השיתוף, רמת השיתוף בכלל אוכלוסיית המחקר יורדת. ממצא זה מתקף את תיאוריית סולם השיתוף של (Arenstien, 1969). עם זאת, סוגיה זו לא נחקרה לעומק במסגרת מחקר זה. ניתן לבחון במחקר נוסף כיצד משפיעים משתנים שונים (משתנים מוסדיים, פרופסיונאליים, אופי אישי וכדו') על התנהגות סולם השיתוף בעת פירוקו לדרגותיו השונות. מחקר שכזה יכול לתרום להבנת המשמעות של שיתוף נרחב יותר בדרגות נמוכות של סולם השיתוף לעומת שיתוף נרחב יותר בדרגות גבוהות של סולם השיתוף. זאת לעומת מחקר זה, בו לרוב התייחסנו לסולם השיתוף באמצעות ציון אחד של רמת שיתוף כללית.

ממצא נוסף במחקר זה נגע למתאם חיובי חזק בין סולם רמת האמונות כלפי שיתוף לסולם רמת המעשים (עמוד 42). נמצא פער קבוע בין רמת האמונות כלפי שיתוף לבין רמת המעשים בכלל אוכלוסיית המחקר. פער זה מצטמצם ביותר בתוך המינהלים הקהילתיים. יש לבחון את הגורמים להבדלים אלו במימוש האמונות כלפי שיתוף למעשים במחקר מעמיק יותר על כלל גופי המחקר. זאת, בהתאם למחקרים המראים כי שלבי המימוש של המדיניות הם פעמים רבות החסמים הגדולים ביותר בתהליכי קבלת ההחלטות (Brewer & deLeon, 1983; Kingdon, 1984).

מחקר זה מצא כי לרוח הארגון כלפי שיתוף השפעה על רמת השיתוף (עמוד 45). עם זאת, לא היו במחקר זה השערות הנוגעות למשתנים המשפיעים על רוח הארגון כלפי שיתוף. כלומר, אין מידע המאפשר לפעול לשינוי ברמת השיתוף על ידי שינוי ברוח הארגון כלפי שיתוף. מחקר נוסף שישפוך אור על המשתנים המשפיעים על רוח הארגון כלפי שיתוף יאפשר לפעול בכיוון זה.

מקורות

- אלתרמן, ר., לו-יון, י. וצ'רצ'מן, א. (1981). **המדריך לשיתוף הציבור בתכנון**. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור. מהדורה שנייה (1996).
- בהם, א. (1997). **קהילה: דגמים משתנים, שינוי והעצמה קהילתית**. בתוך: שמיד, ה. (עורך), **המינהל הקהילתי מגמות ותמורות** (39 – 96). ירושלים: מרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי.
- בוסטין, ע. (2002). **הקשר בין ערכים, הדרכה, העצמה ושיתוף לקוחות לבין תפיסת אפקטיביות בעבודה קהילתית**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה, אוניברסיטת בר-אילן.
- בייט-מרום, ר. (2009) (תכנון, ריכוז ופיתוח). **שיטות מחקר במדעי החברה: עקרונות המחקר וסגנונותיו**. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- גולדמן-שיימן, א. וגופר, ר. (2008), **סוף מעשה בשיתוף תחילה: דמוקרטיה השתתפותית מהלכה למעשה**. ירושלים: החברה למתנ"סים - מנהל הדרכה ומו"פ
- דה-שליט א., (2004). **אדום-ירוק: דמוקרטיה, צדק ואיכות סביבה**. תל אביב: בבל (סביבה ישראלית).
- וקסמן א., ובלאנדר ד., (2002) **דגמים של שיתוף אזרחים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חסון ש., שחורי נ., ואדיב ח., (1995) **מינהל שכונתי: הרעיון והשיטה**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- יורק, א. ואדר, ה., (1988). **תדריך לתכנון פרויקט קהילתי**. ירושלים: אלכ"א.
- כרמון, א., (2009). **להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית: תכנית לתיקון המשילות בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ערן, י. ולב – שדה, ד. (1993). **פיתוח גישה קהילתית בינארגונית**. ירושלים: השירות לעבודה קהילתית, משרד העבודה והרווחה.
- פרדס, י. (1987). **קובץ תדריכים בעבודה קהילתית**. ירושלים: השירות לעבודה קהילתית, משרד העבודה והרווחה.

- פרידמן, ז. (1984). התפתחות תפקידי העובד הסוציאלי קהילתי בישראל בשנים 1953 – 1979. בתוך: **מחקרים בעבודה קהילתי, 22, (9 - 61)**. ירושלים: השירות לעבודה קהילתית, משרד העבודה והרווחה.
- צ'רצ'מן, א., וסדן, א., [עורכות]. (2003). **השתתפות: הדרך שלך להשפיע**. בני ברק: הקיבוץ המאוחד.
- צ'רצ'מן, א. (1988). שיתוף התושבים בפרויקט שיקום השכונות: מטרות והישגים. מגמות, לא, 342 – 362.
- רוזנפלד, י.מ., (1993). שותפות - קווים לפיתוח פרקטיקה עם ולמען אוכלוסיות מובסות. חברה ורווחה, יג, 225 – 236.
- רוזנפלד, י.מ. (1997). למידה מהצלחות – כיצד לעצב עבודה סוציאלית ההולמת את יעדיה. חברה ורווחה, יז, 361 – 377.
- רז, א., **תרבות ארגונית**. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה
- שמיד הלל, **המינהל הקהילתי - מגמות ותמורות: מקראה**, תל-אביב: ידיעות אחרונות, תשנ"ח, 1997
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 4, 216 - 224.
- Bachrach, P. and Botwinick, A. (1992) **Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy**, Philadelphia, PA.: Temple University Press.
- Braye, S. (2000). Participation and involvement in social care: An overview. In: H. Kemshell & R. Littlechild (Eds.), **User involvement and participation in social care** (9 - 28). London: Jessica Kingsley.
- Barber, B.R., (1984), **Strong democracy: participatory politics for a new age**, Berkeley: University of California Press

- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*. (28): 1, pp.21-39.
- Brewer, G., & deLeon, P., (1983), *The Foundation of Policy Analysis*, The Dorsey Press, Homewood, IL.
- Braithwaite, V. A., & Levi, M., (Eds.). (1998). *Trust and governance*, New York: Russel Sage Foundation.
- Beresford, P., & Croft, S. (1993). *Citizen involvement - A practical guide for change*. London: Macmillan
- Beresford, P., & Croft, S. (2001). Service users` knowledge's and the social construction of social work. *Journal of Social Work*, 1, 295 – 316
- Carroll, T.F., (1992) Capacity Building for Participatory Organizations. In: Bhatnagar, B. and Aubrey, C.W., (Eds). *Participatory development and the World Bank: Potential Directions for Change*. Wahsington: The World Bank.
- Chavis D.M., & Wandersman, A., (1990) Sense of community in the urban environment: A catalyst for participation and community development. *American Journal of Community Psychology*, Volume 18, Number 1, 55-81
- Cook, T.E. and Morgan, P.M. (eds) (1971) *Participatory Democracy*, San Fransisco: Canfield Press
- Cox, E.P. III (1980). The optimal number of response alternatives for a scale: A review. *Journal of marketing research*, Vol. 17, No. 4
- Croft, S., & Beresford P. (1994). A participatory approach to social work. In: Hanvey, C., & Philpot, T., (Eds.), *Practicing Social Work* (49 - 66). London: Routledge

- Crook, R.C. and Manor, J., (1998). ***Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa***. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, R.C. and Sverrisson, A.S., (2001). Decentralization and poverty-alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique? *IDS Working Paper 130*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Duncan J.C., (1999) Multicultural Participation in the Public Hearing Process: Some Theoretical, Pragmatical, and Analytical Considerations. 24 Colum. J. Envtl. L. 169, 186, 199
- Faguet, J.P., (2004), Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs?: Evidence from Bolivia, *Journal of Public Economics*, pp. 867-893
- Franklin, M., (1996). Electoral Participation, In: L.LeDuc, R.G. Niemi and P. Norris (eds.) ***Comparing Democracies***. Sage Publications Inc, London,. Pp: 216-235
- Fuchs, D. (2007) Participatory, Liberal, and Electronic Democracy. In: Th. Zittel and D. Fuchs (eds) ***Participatory Democracy and Political Participation***. New York, NY and London: Routledge.
- Hart, D.K., (1972) Theories of government related to decentralization and citizen participation, *Public Administration Review*.
- Itzhaky, H., & York, A.S. (1991). Client participation and the effectiveness of social work intervention. *Research on Social Work Practice*, 1, 387 –398.
- Itzhaky, H., & York, A.S. (1998). Social work practice in the community. In: F.M. Loewenberg (Ed.), ***Meeting the challenges of a changing society - Fifty years of social work in Israel*** (179 - 194). Israel: The Council of Social Work in Israel.

- Johnson., C., (2001). Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy.
Development Policy Review.
- Jamieson, S., (2004) Likert scales: how to (ab) use them. *MEDICAL EDUCATION*, Blackwell Publishing Ltd; 38: 1212–1218
- Kingdon, J., (1984), ***Agendas, Alternatives, and Public Policies.*** Boston, MA: Harper Collins Publishers.
- Kjellberg, F., (1979). A Comparative View of Municipal Decentralization: Neighbourhood Democracy in Oslo and Bologna, In: L. J. Sharp (ed.), ***Decentralist Trends in Western Democracies***, London: SAGE Publications.
- Lewis, J., & Walker, P. (Eds.). (1998). ***Participation work! 21 techniques of community participation for the 21st century.*** London: New Economics Foundation
- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, Vol. 22, No. 140. (1932), pp. 1-55.
- Lipsky, M., (1980), ***Street Level Bureaucracy***, New York, N.Y: Russell Sage Foundation.
- Macpherson, C.B. (1977) ***The Life and Times of Liberal Democracy***, Oxford: Oxford University Press.
- Magnusson, W., (1979). The New Neighbourhood Democracy: Anglo-American Experience in Historical Perspective. In: Sharpe, L.J. ***Decentralist trends in western democracies.*** Sage Publications (CA)
- Manor, J. (1999). ***The Political Economy of Democratic Decentralisation. Directions in Development Series.*** Washington DC: World Bank.

- Matland, R.E., (1995), Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No. 2: 145-174.
- Michels, R., (2001), ***Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy***, Batoche Books, Kitchener
- Offe, C. (1997). Micro-Aspects of Democratic Theory: What Makes for the Deliberative Competence of Citizens? In: Hadenius, A. (ed.) ***Democracy's Victory and Crisis***, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parameswaran, M.P. (2003). Democracy – Participatory democracy. In: F.F. William & P. Thomas (Eds.), ***Another world is possible: Popular alternatives to globalization at the world social forum*** (324 - 328). Nova Scotia, Canada: Fernwood.
- Pateman, C. (1970) ***Participation and Democratic Theory***, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pieterse, J.N. (2001) Participatory Democratization Reconceived, *Futures*, 33: 407–422.
- Pharr, S. J., Putnam, R.D., and Dalton, R.J., (2000), Trouble in the Advanced Democracies? A Quarter-Century of Declining Confidence, In: *Journal of Democracy*, 11: 5 – 25.
- Putnam, R.D. (1995), Bowling Alone: America's Declining Social Capital, In: *Journal of Democracy*, 6: 65 - 78.
- Putnam, R.D. (2000), ***Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community***, New York, NY.

- Robinson, D., Tom H., and John H., (eds.) (2000). ***Managing Development: Understanding Inter-Organizational Relationships***. London: Sage for the Open University.
- Rondinelli, D., McCullough, J.S. and Johnson, R.W., (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: a political economy framework. *Development and Change*. (20): 1, pp.57-87.
- Rossi J., Participation Run Amok: The Costs of Mass Participation for Deliberative Agency Decisionmaking. 92 Nw. U.L. Rev. 173, 182 (1997)
- Schmandt, H. J., (1972), Municipal Decentralization: An Overview, *Public Administration Review*, Vol. 32, Special Issue: Curriculum Essays on Citizens, Politics, and Administration in Urban Neighborhoods, pp. 571-588
- Spyke, N.P., Public Participation in Environmental Decision making at the New Millenium: Structuring New Spheres of Public Influence. 26 B. C. Env'tl. Aff. L. Rev. 263, 266-269 (1999)
- Swedish Ministry of Justice (2000), ***Sustainable Democracy: Policy for Government by the People in the 2000s, Report of the Government Commission on Swedish Democracy***, Official Government Reports-SOU 2000:1 (English translation 12 September 2000 of the recommendations made by the government commission on Swedish democracy in their final report), <http://ilrs.org/budapest/democracy.pdf>
- Texeira, R.A. (1992), The Disappearing American Voter, Washington, D.C.
- Welber, T., Tuler, S. and Kruger R., (2001), What is a good public participation process? Five perspectives from the public, *Environmental Management*, 27(3), 435-450.

- Yang, K., (2005). Public administrators' trust in citizens: a missing link in citizen involvement efforts, *Public Administration Review*, 65(3), 173-285.
- Zittel, T., (2007). Participatory Democracy and Political Participation, In: Zittel T., & Fuchs D., (Eds). (2007). ***Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering bring Citizens back In?*** London and New York, NY: Routledge
- Zittel, T., (2003). Participatory Democracy and Political Participation, Paper presented to the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium of Political Research, Edinburgh, 28 March – April 2, 2003, Workshop 22: Bringing the Citizens Back in – Participatory Democracy and Political Participation (Directors: Dieter Fuchs and Thomas Zittel).
<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws22/zittel.pdf>
- Zittel T., & Fuchs D., (Eds). (2007). ***Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering bring Citizens back In?*** London and New York, NY: Routledge
- Zittel T., (2008). Participatory Engineering: Promises and Pitfalls. In: Kohler-Koch, B., De Bièvre, D., & Maloney, W., (eds.) ***Opening EU-Governance to Civil Society: Gains and Challenges***. Ludwig-Maximilians-University Munich and University of Mannheim: CONNEX. Chapter 6.

נספח 1: סקירת ספרות אודות אפיון מיזמי דמוקרטיה השתתפותית על פי מטרות השיתוף

למרות מחלוקות רבות ומגוונות לגבי מטרותיו הספציפיות של מיזם שיתוף תושבים, ניתן לחלק את הטיעונים השונים לשלוש קטגוריות מרכזיות: א. **גישה נורמטיבית**: גישה זו רואה את אידיאל האדם כייצור חברתי המעורב בחברה בה הוא חי. לפיכך, מימוש אידיאל האדם דורש מסגרת מוסדית שתעודד שיח פתוח ושוויון בעוצמה בין משתתפים אוטונומיים (Zittel 2007; 7). כלומר, זכות האזרח להשתתף בעיצוב ההחלטות המשפיעות על רווחתו הינו עקרון יסוד הדרוש למימוש הרעיון הדמוקרטי (Skype, 1999). בגישה זו יושם דגש על המאפיינים הדלברטיביים של השיתוף ועל שילוב אוכלוסיות מודרות. התועלת מהמיזם השיתופי תיבחן לאור תהליך השיתוף ולא לאור תוצאות המיזם.⁶ ב. **גישה פקרטית-תועלתנית**: גישה זו רואה את הדמוקרטיה ההשתתפותית כמוסד המביא לקבלת החלטות נכונות יותר מאשר מודל הדמוקרטיה הייצוגית. זאת בשל העברת מידע מהרשות לציבור ומהציבור לרשות, מניעת הטיה של קבוצות אינטרס וראיית צרכי כל האוכלוסייה כולה. קבלת החלטות המתבססת על מידע מלא יותר ושתוצאותיה מתאימים לצרכי אוכלוסייה רחבה כלל הניתן הינה "יעילה" יותר לפיכך גישה זו תעודד שילוב של מיזמים שיתופיים בתהליכי קבלת ההחלטות באופן פרטני, ללא קריאה לרפורמה כוללת במערכת הדמוקרטית (Rossi, 1997; Zittel, 2007). הגישה תבחן כל מיזם שיתופי לגופו בשאלה כיצד הוא תרם לשיפור תהליך קבלת ההחלטות. ג. **גישת הלגיטימציה השלטונית**: גישה זו רואה את הדמוקרטיה ההשתתפותית ככלי להגדלת הלגיטימציה של הדמוקרטיה. האפתיה הציבורית נתפסת כפועל יוצא של תחושת הציבור כי השפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות מועטה. הלגיטימציה של השלטון נחוצה לו על מנת להתוות מדיניות וליישמה. הציבור יתפוס את החלטות השלטון כלגיטימיות אם ההליכים שקדמו לקבלתה סיפקו הזדמנות הוגנת להצגת נקודת ההשקפה שלו (Rossi, 1997;188; Duncan 1999, 186). המיזם ההשתתפותי ייחשב כמוצלח אם הפחית את התנגדות הציבור למדיניות מסוימת והביא לחסכון בעלויות האכיפה. גישה זו לא תבחן את מידת ההשפעה שהייתה לאזרחים בפועל על עיצוב המדיניות אלא תתמקד ברמת הלגיטימציה למדיניות שהושגה.

⁶ זיטל: גישת הדמוקרטיזציה הכוללנית באה מתוך הגישה הנורמטיבית ולפיכך שמה דגש רב יותר על חינוך לאזרחות ופחות על תוצאות בפועל. גישת הלגיטימציה השלטונית נענית על ידי אסטרטגיות של הרחבת הדמוקרטיזציה. הגישה הפרקטית-תועלתנית תיענה על ידי מכניזמים של דמו' מוכוונת יעילות.

התומכים בגישה הנורמטיבית יראו את הגישה הפרקטית-תועלתנית והלגיטימציה השלטונית כנמוכות בסולם של רמת-השיתוף של Arnstein (1969). אולם, גולדמן-שיימן וגופר (2008) מדגישים כי יש להפריד בין המתודולוגיה של השיתוף לבין מטרותיו של התהליך, וכי ניתן להשתמש בכלים בעלי רמת שיתוף גבוהה כאשר המטרה היא קבלת לגיטימציה בלבד. באופן דומה, וקסמן ובלאנדר (2002; 96) משרטטות את מטרות השיתוף על הציר של "חינוך" (העצמת האזרחים לקראת האידאול) מול "השפעה" (התמקדות בהשפעות בפועל של התהליך על שינוי המדיניות). עם זאת, הן מדגישות כי פעמים רבות האוריינטציה החינוכית והאוריינטציה הפרקטית שזורות זו בזו. הן מזהירות כי התמקדות בגישה הנורמטיבית והעלתה לראש סולם רמת השיתוף מביאה להפיכת האזרחים ממשתתפים אקטיביים המשפיעים על מדיניות ל"תלמידים" ולפיכך מהווה למעשה שעתוק דפוס היחסים המוכר השורר ביחסי האזרחים והפוליטיקאים\בירוקרטים.

אלתרמן, לו-יון וצ'רצ'מן (1981); ו-צ'רצ'מן, (1988) מפרידות בין מטרות השיתוף כפי שהן נתפסות על ידי המשתתף ומטרותיו של המשתתף. כלומר, ייתכן כי לגורמים שונים יהיו מטרות שונות באותו תהליך שיתוף הן עקב תפיסות עולם שונות והן עקב התפקיד השונה של כל אחד מהגורמים המעורבים בתהליך. לעיתים הגורמים השונים יוכלו להשיג את מטרותיהם באותו תהליך שיתוף, אך לעיתים ניגודי האינטרסים, כפי שהם באים לידי ביטוי בהגדרת מטרות המשנה, עלולים להביא לתחושות לפיהן תהליך שיתוף הציבור אינו נושא פירות. תחושות מעין אלה יכולות להביא לתסכול של השותפים השונים מתהליך השיתוף ותוצאותיו.

מטרות המשתף והמשתתף בתהליכי שיתוף ציבור (צ'רצ'מן, 1988)

מטרות	מטרות משנה של המשתף	מטרות משנה של המשתתף
1. קידום ערכים דמוקרטיים	• לתת לנוגעים בדבר להחליט • להגביר את הפיקוח על הרשויות • להפחית את מידת הריכוזיות	• לקבל החלטות בדברים הנוגעים לו • להגביר את הפיקוח על הרשויות
2. השגת תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות	• ללמוד את רצונות הציבור • להתאים את התכנון לרצונות	• להביע את רצונותיו • להביא לתכנון המתאים לרצונותיו • למנוע מטרדים בסביבה שלו
3. חינוך	• ללמד איך לנצל את המערכת • לחנך לצורך בפשרות	• ללמוד איך לנצל את המערכת
4. שינוי חברתי ו/או אישי	• לקדם מעורבות קהילתית • ליצור מנהיגות מקומית • להגביר את אחריות הפרט לחייו וסביבתו • להעלות את הדימוי העצמי של התושב ואת ביטחונו העצמי • להקטין את הרגשת התלות בממסד • להגדיל את מספר מקומות התעסוקה	• להיות מעורב יותר בפעילות קהילתית • להיות מנהיג • לקחת אחריות לחייו וסביבתו • להשיג כוח פוליטי • לעזור לאנשים אחרים לקבל עבודה
5. גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון	• להשיג תמיכה לתכנית • להגביר את האמון בממסד • למנוע עיכובים ולחסוך בהוצאות הכרוכות בהם	
6. שינוי פוליטי	• להראות שאין לסמוך על הממסד	• לפעול בלי הממסד

סוגיה נוספת הקשורה למטרות השיתוף של תהליך השיתוף. שיאה של הדמוקרטיה הייצוגית במאה ה-20 היא בהשגת זכות הצבעה (suffrage) אוניברסלית ללא הבדל דת, גזע ומין (1971)

Cook and Morgan, השאלה בדבר הייצוגיות של מיזמי דמוקרטיה השתתפותית, המשתפים מספר מצומצם של אזרחים לעומת הבחירות הכלליות, הינה אחת הדילמות המרכזיות בתחום (וקסמן ובלאנדר 2002 ; 94). גולדמן-שיימן וגופר (2008) מציעים להבחין בין מיזמי שיתוף על "ציר הייצוגיות" המורכב מהפרמטר של מספר המשתתפים : ככל שמספר המשתתפים במיזם נמוך יותר כך "רמת הייצוגיות" נמוכה יותר. גולדמן-שיימן וגופר מציעים פרדוקס : ככל שמספר המשתתפים במיזם ההשתתפותי גדול יותר (תהליך משתף יותר לכאורה) כך מצטמצמת "איכות" השיתוף בשל חוסר יכולת לאפשר למשתתפים רבים להשפיע על סדר היום של הדיון ולבצע דיון מעמיק והמיזם מתקדם לעבר מודל הדמוקרטיה הייצוגית על בעיותיו. וקסמן ובלאנדר (2002 ; 94) מציגות דילמה זו דווקא מתוך הדמיון בבעיות בדמוקרטיה הייצוגית וההשתתפותית : בשתיהן ישנו תת-ייצוג של קבוצות ה'לא-משתתפים' המסורתית ובהן אזרחים הנמצאים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי, קבוצות מיעוט, נשים וקשישים. בכך, סוגיית אופן בחירת המשתתפים מקבלת משנה תוקף כערך המוסף של הדמוקרטיה ההשתתפותית על פני הדמוקרטיה הייצוגית : נתינת קול (voice) לאוכלוסיות מודרות. עם זאת, נוצר פרדוקס עבור הרוצים לקדם את הדמוקרטיה ההשתתפותית, שכן פרויקטים של שיתוף הם בעלי תשומה והשפעה רבה יותר אם שותפים להם אוכלוסיות חזקות יותר, אולם במצב זה הערך המוסף שלהם על פני הדמוקרטיה הייצוגית נמוך יותר (וקסמן ובלאנדר 2002 ; 95).

נספח 2: נוסח השאלון שחולק לנבדקים במחקר שלום!

שאלון זה נעשה כחלק ממחקר בביה"ס למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית, בהדרכת ד"ר גלית כהן- בלנקשטיין, בנושא שיתוף ציבור בתהליכי קבלת החלטות על ידי עובדים במגזר הציבורי המוניציפאלי.

השאלון הוא אנונימי ולצרכי מחקר בלבד. הוא נועד לבחון את עמדותיך בסוגיית שיתוף הציבור בעבודתך.

אין לשאלות להלן תשובות נכונות או לא נכונות.

אודה לך אם תקדישי/י מזמנך למילוי השאלון.

השאלון מנוסח בלשון זכר מטעמי נוחות בלבד אך מופנה לשני המינים כאחד.

מילוי השאלון אורך כעשר דקות.

תודה רבה!!
את/ה מוזמנת/מוזמן לפנות אלי בכל שאלה :
אהרן גפן

Belmaker@gmail.com
054-2633111

חלק א: נתונים כלליים

גיל: _____

מין: _____

רמת דתיות: דתי/ מסורתי/ חילוני/ אחר: _____

מקום עבודה _____

מקום עבודה פיזי (שם שכונה) _____

תפקיד: _____

שנות ניסיון במקצוע: _____

שנות ניסיון במקום העבודה ובתפקיד שצוין מעלה: _____

השכלה (הקף בעיגול):

- 12 שנות לימוד * תואר ראשון * תואר שני * תואר שלישי * השכלה על תיכונית אחרת

פירוט השכלה:

תואר ראשון ב: _____ התמחות

ב: _____

תואר שני ב: _____ התמחות

ב: _____

תואר שלישי ב: _____ התמחות

ב: _____

השכלה על תיכונית אחרת ב: _____

חלק ב: היגדים

אנא סמן X בכל שורה לפי מידת הסכמתך עם ההיגד כאשר 1= מסכים מאוד, 6=כלל לא מסכים:

היגד	1 מסכים מאוד נכון מאוד	2	3	4	5	6 כלל לא מסכים כלל לא נכון	לא רלוונטי/ אין דעה
1 אין לציבור הרחב ידע שיכול לתרום לתהליכי קבלת החלטות בארגון הציבורי							
2 צוות ההנהלה בארגון בו אני עובד חושב כי חשוב לשתף את הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות בארגון							
3 אני בוחר שלא לשתף את הציבור בעבודתי							
4 כאשר מתקיים תהליך שיתוף ציבור במקום עבודתי, הוא מס שפתיים בלבד							
5 אני מעביר לציבור מידע בנושאים על סדר היום שלי							
6 כאשר יש לי הזדמנות לשתף את הציבור במסגרת עבודתי, אני עושה זאת							
7 הנהלים במקום העבודה שלי מחייבים אותי להתייעץ עם הציבור לפני קבלת החלטות מסוימות							
8 עדיף לשתף את הציבור בשלב ההחלטה בין חלופות שכבר עובדו על ידי אנשי המקצוע ולא מוקדם יותר							
9 חשוב כי ארגון ציבורי ייתן לציבור מידע נרחב ככל הניתן בנוגע לנושאים על סדר היום שלו							
10 אין לציבור יכולת להבין את הנושאים על סדר היום של הארגון שלי או עניין בהם, ולכן אין טעם לנסות להעביר לו מידע בנידון							
11 לדעתי, יש לשאוף לשיתוף ציבור נרחב ככל הניתן							
12 צוות ההנהלה בארגון בו אני עובד חושב כי אין לציבור את הכישורים המקצועיים המתאימים על מנת לשתפו בתהליכי קבלת ההחלטות של הארגון							

היגד	1 מסכים מאוד\ נכון מאוד	2	3	4	5	6 כלל לא מסכים\ כלל לא נכון	לא רלוונטי/ אין דעה
13	ההחלטות שלי מתקבלות על בסיס שיקולים מקצועיים ולכן איני נותן לציבור להשפיע בפועל על ההחלטות המתקבלות						
14	ראוי לשתף את הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות בארגונים ציבוריים, אך חייבת להיות זכות וטו לאנשי המקצוע לגבי ההחלטות המתקבלות בסופו של תהליך						
15	אין זה מתפקידי לשתף את הציבור						
16	כאשר אני משתף את הציבור, אני נותן לו זכות וטו על החלטות שלי שאינו מסכים להן						
17	על ארגון ציבורי לאפשר לציבור להעביר לו מידע על רצונות הציבור וצרכיו						
18	אין לציבור ידע שיכול לתרום לי בתהליכי קבלת ההחלטות בעבודתי						
19	ביום-יום, אני תמיד בוטח באנשים, אפילו עם אלו שאיני מכיר						
20	יש לאפשר לציבור להשמיע את התגדויותיו להחלטות המתקבלות בארגון הציבורי						
21	כאשר משתפים את הציבור, ראוי כי ההחלטות בארגון הציבורי יתקבלו תוך שותפות מלאה בקבלת ההחלטות בין הציבור ואנשי המקצוע						
22	לא ראוי לאפשר לציבור להשמיע התנגדויות להחלטות שהתקבלו על בסיס שיקולים מקצועיים						
23	חברי לעבודה חושבים כי שיתוף ציבור הוא מס שפתיים בלבד						
24	אני משקיע זמן לשם קבלת מידע מהציבור על צרכיו ורצונותיו בנושאים על סדר היום שלי						

היגד	1 מסכים מאוד נכון מאוד	2	3	4	5	6 כלל לא מסכים כלל לא נכון	לא רלוונטי/ אין דעה
25	ביום-ביום, רוב בני-האדם הינם כנים						
26	אין לאפשר לציבור להטיל וטו על החלטות במגזר הציבורי שאינו מסכים להן במסגרת תהליכי שיתוף ציבור						
27	יש להגביל את שיתוף הציבור לתחומים המתאימים לכך						
28	ביום-יום, ניתן לרוב לסמוך על בני משפחה שיקיימו את הבטחותיהם						
29	הציבור הינו שותף לתהליך קבלת ההחלטות בעבודתי, אך אני שומר לעצמי זכות להטיל וטו על ההחלטות המתקבלות לפי שיקול דעתי						
30	לדעתי, על תהליכי התכנון וקבלת ההחלטות להתבצע על ידי אנשים שהוכשרו לכך מקצועית בלבד						
31	כאשר משתפים את הציבור, יש לתת לו שליטה מלאה על תהליך קבלת ההחלטות						
32	כאשר אני משתף את הציבור אז לציבור ולי מקום שווה בתהליך קבלת ההחלטות						
33	כאשר משתפים את הציבור חשוב שהשיתוף יתבצע בשלב מוקדם ככל האפשר בתהליך קבלת ההחלטות						
34	לא ראוי כי שיתוף הציבור ישפיע בפועל על החלטות הדרג המקצועי בארגון הציבורי						
35	בעבודתי, ישנו תהליך מובנה של שמיעת התנגדויות הציבור להחלטות שקיבלתי						
36	כאשר אני משתף את הציבור, הוא מקבל שליטה מלאה על תהליך קבלת ההחלטות						
37	חברי לעבודה חושבים כי חשוב לשתף את הציבור בתהליכי קבלת החלטות בארגון						
38	כאשר אני משתף את הציבור, אני מקפיד לשתפו מוקדם ככל הניתן						

דרג את ההיגדים הבאים מ-1 עד 7 לפי מידת החשיבות לדעתך (1=הכי חשוב, 7=הכי פחות חשוב):
(אין לחזור על אותו המספר פעמיים)

מטרת שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות היא:

דירוג	היגד
	להביא את הציבור להבין טוב יותר את סוגיות המדיניות העומדות על הפרק
	לחזק תפיסות וערכים דמוקרטיים בקרב הציבור
	לאפשר לציבור להביא לשינוי ממשי בהחלטות המתקבלות כך שיתאימו יותר לצרכיו ורצונותיו
	להביא לחיזוק/יצירה של קהילה מקומית
	לתת כלים לאנשים או קהילות שיאפשרו להם לעמוד על זכויותיהם אל מול הממסד
	להביא להגדלת הלגיטימציה והתמיכה של הציבור להחלטות המתקבלות בממסד
	להביא להגדלת האמון של הציבור בממסד
	אחר:

אם הנך מאמין כי שיתוף הציבור הינו חשוב, אך לא מבצע זאת בפועל, פרט מדוע:

הערות חופשיות:

נספח 3: שאלות סולם רמת השיתוף

להלן יפורטו השאלות השונות שהרכיבו את סולם רמת השיתוף לפי מאפיין :

1. היקף שיתוף :

לדעתי, יש לשאוף לשיתוף ציבור נרחב ככל הניתן
לדעתי, על תהליכי התכנון וקבלת ההחלטות להתבצע על ידי אנשים שהוכשרו לכך מקצועית בלבד (קידוד הפוך)
יש להגביל את שיתוף הציבור לתחומים המתאימים לכך (קידוד הפוך)
כאשר יש לי הזדמנות לשתף את הציבור במסגרת עבודתי, אני עושה זאת
אין זה מתפקידי לשתף את הציבור (קידוד הפוך)
אני בוחר שלא לשתף את הציבור בעבודתי (קידוד הפוך)

2. שלב השיתוף :

כאשר משתפים את הציבור חשוב שהשיתוף יתבצע בשלב מוקדם ככל האפשר בתהליך קבלת ההחלטות
עדיף לשתף את הציבור בשלב ההחלטה בין חלופות שכבר עובדו על ידי אנשי המקצוע ולא מוקדם יותר (קידוד הפוך)
כאשר אני משתף את הציבור, אני מקפיד לשתפו מוקדם ככל הניתן

דרגות שליטה של המשתף	שליטה של המשתף עם זרימה חד כיוונית של מידע מהמתכנן לציבור	חשוב כי ארגון ציבורי ייתן לציבור מידע נרחב ככל הניתן בנוגע לנושאים על סדר היום שלו אין לציבור יכולת להבין את הנושאים על סדר היום של הארגון שלי או עניין בהם, ולכן אין טעם לנסות להעביר לו מידע בנידון (קידוד הפוך) אני מעביר לציבור מידע בנושאים על סדר היום שלי
	שליטה של המשתף עם זרימה חד כיוונית של מידע מהציבור למתכנן	על ארגון ציבורי לאפשר לציבור להעביר לו מידע על רצונות הציבור וצרכיו אין לציבור הרחב ידע שיכול לתרום לתהליכי קבלת החלטות בארגון הציבורי (קידוד הפוך) אני משקיע זמן לשם קבלת מידע מהציבור על צרכיו ורצונותיו בנושאים על סדר היום שלי אין לציבור ידע שיכול לתרום לי בתהליכי קבלת ההחלטות בעבודתי (קידוד הפוך)
	שליטה של המשתף עם שיתוף סמלי בקבלת החלטות למראית עין	לא ראוי כי שיתוף הציבור ישפיע בפועל על החלטות הדרג המקצועי בארגון הציבורי (קידוד הפוך) כאשר מתקיים תהליך שיתוף ציבור במקום עבודתי, הוא מס שפתיים בלבד (קידוד הפוך) ההחלטות שלי מתקבלות על בסיס שיקולים מקצועיים ולכן איני נותן לציבור להשפיע בפועל על ההחלטות המתקבלות (קידוד הפוך)
דרגות של שיתוף ציבור סמלי (קואופטציה)	קיום חובת התייעצות עם קהלים מסויימים	הנהלים במקום העבודה שלי מחייבים אותי להתייעץ עם הציבור לפני קבלת החלטות מסוימות
	מתן זכות בידי הציבור להשמיע התנגדויות לתכנון המוגמר	יש לאפשר לציבור להשמיע את התנגדותיו להחלטות המתקבלות בארגון הציבורי לא ראוי לאפשר לציבור להשמיע התנגדויות להחלטות שהתקבלו על בסיס שיקולים מקצועיים (קידוד הפוך) בעבודתי, ישנו תהליך מובנה של שמיעת התנגדויות הציבור להחלטות שקיבלתי
	שותפות, אך עם כוח וטו של המתכננים/מקבלי ההחלטות	ראוי לשתף את הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות בארגונים ציבוריים, אך חייבת להיות זכות וטו לאנשי המקצוע לגבי ההחלטות המתקבלות בסופו של תהליך הציבור הינו שותף לתהליך קבלת ההחלטות בעבודתי, אך אני שומר לעצמי זכות להטיל וטו על ההחלטות המתקבלות לפי שיקול דעתי
דרגות שותפות בתהליך קבלת ההחלטות	שותפות מלאה	כאשר משתפים את הציבור, ראוי כי ההחלטות בארגון הציבורי יתקבלו תוך שותפות מלאה בקבלת ההחלטות בין הציבור ואנשי המקצוע כאשר אני משתף את הציבור אז לציבור ולי מקום שווה בתהליך קבלת ההחלטות
	שותפות אך עם כוח וטו של הציבור	אין לאפשר לציבור להטיל וטו על החלטות במגזר הציבורי שאינו מסכים להן במסגרת תהליכי שיתוף ציבור (קידוד הפוך) כאשר אני משתף את הציבור, אני נותן לו זכות וטו על החלטות שלי שאינו מסכים להן
	שליטה מלאה של הציבור בתהליך	כאשר משתפים את הציבור, יש לתת לו שליטה מלאה על תהליך קבלת ההחלטות כאשר אני משתף את הציבור, הוא מקבל שליטה מלאה על תהליך קבלת ההחלטות

נספח 4: היגדי סולם האופי האישי כלפי שיתוף

להלן יפורטו השאלות השונות שהרכיבו את סולם האופי האישי כלפי שיתוף הנגזר מקירוב של

הנטייה לתת אמון, על פי Rotter (1967, 1971) בתוך Yang (2005) :

ביום-יום, ניתן לרוב לסמוך על בני משפחה שיקיימו את הבטחותיהם
ביום-ביום, רוב בני-האדם הינם כנים
ביום-יום, אני תמיד בוטח באנשים, אפילו עם אלו שאיני מכיר

נספח 5: היגדי סולם רוח הארגון כלפי שיתוף

להלן יפורטו השאלות השונות שהרכיבו את סולם רוח הארגון כלפי שיתוף :

צוות ההנהלה בארגון בו אני עובד חושב כי חשוב לשתף את הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות בארגון
צוות ההנהלה בארגון בו אני עובד חושב כי אין לציבור את הכישורים המקצועיים המתאימים על מנת לשתפו בתהליכי קבלת ההחלטות של הארגון
חברי לעבודה חושבים כי שיתוף ציבור הוא מס שפתיים בלבד
חברי לעבודה חושבים כי חשוב לשתף את הציבור בתהליכי קבלת החלטות בארגון