

האוניברסיטה העברית בירושלים  
הפקולטה למדעי החברה  
בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

**פרקטיקות שיתוף ציבור בערים בישראל;  
השפעת קובעי המדיניות על ביזור הכח ברשויות המקומיות**

המקרים של כפר סבא, תל אביב-יפו וירושלים

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית וממשל

בהדרכת פרופ' ערן רזין

מגישה: הדר לביא

פברואר 2018

## תקציר

מבחינה דמוקרטית, ברשות המקומית גלומה אפשרות רבה לייצג את רצונותיהם של התושבים. עם זאת, המערכת הדמוקרטית המקומית בישראל מאופיינת בריכוזיות כח גבוהה. במתח זה, שיתוף הציבור בקבלת ההחלטות בערים הוא אבן בוחן לדמוקרטיה המקומית. ככלל, הוא אינו מחויב על-פי חוק (למעט היבטים מסויימים של תכנון ובנייה), אלא מגולם במדיניות ובתרבות של השלטון ובבחירה של נבחרי הציבור להעביר כח לתושבים.

עבודה זו בוחנת את פרקטיקות שיתוף הציבור בכפר סבא, תל אביב וירושלים, במטרה לאפיין היבטים שונים במדיניות שיתוף הציבור בערים בישראל. היא בודקת האם שיתוף הציבור שמתבצע הוא נגזרת של מטרת מדיניות ברורה וממוסדת. היא אינה בוחנת את שביעות רצון התושבים ממדיניות העיריה, אך היא מצביעה על מצב בו שיתוף מוגדר וממוסד של הציבור בקבלת ההחלטות מאפשר לתושבים ולעיריה לפעול בצורה יעילה יותר מחד ויציגה יותר מאידך.

נסיון להסיק מסקנות לגבי פרקטיקות שיתוף הציבור בערים בארץ מניתוח של שלוש ערים הוא כמובן מוגבל. עם זאת, שלוש הערים מתוות קצוות שונים של ספקטרום מדיניות שיתוף ציבור. כולן אמנם מקיימות את לשון החוק הצרה לגבי שיתוף הציבור, אך ניכר הבדל מהותי בכלל הפרמטרים בין שלושתן.

תל אביב מגלמת פרקטיקות שיתוף ציבור ברמה גבוהה ביותר, לפי כלל פרמטרי הניתוח. ניכרת בה מדיניות עקבית שהונהגה על-ידי ראש העיר, חילחלה לאנשיו ויושמה במגוון מנגנונים סדורים. בכפר סבא ניכרים מתחים בין העדר מדיניות בקרב ראש העיר ובין מדיניות מכוונת בקרב חלק מעובדי העיריה, חלקם עובדי העיריה לשעבר. במתח הזה המציאות נוטה לכיוון העדר המדיניות של ראש העיר; פרקטיקות יישום שיתוף הציבור חלקיות, אד הוקיות ואינן ממוסדות בצורה משמעותית.

נקודת הקיצון האחרת מתרחשת בירושלים. שם, מדיניות של ראש עיר קודם – הקמת מינהלים קהילתיים – הכניסה את העירייה לתפיסה ששיתוף ציבור אינו חלק ממנה, אלא אחריות של גורם חיצוני. ראש העיר הנוכחי אינו עושה מאמץ לשנות את התפיסה או את המדיניות ובהתאם – עובדי העיריה אינם רואים בשיתוף ציבור כתפקיד ציבורי שלהם.

ניתן ללמוד ממחקר זה על עוצמת השפעה של קובע המדיניות, ראש העיר, על פרקטיקות שיתוף הציבור בעירו. בכל הערים ניכרת השפעה ישירה בין תפיסתו של ראש העיר ובין הפרקטיקות

שמיושמות לשיתוף הציבור. לפיכך, השערות המחקר מתאששות - מדיניות ברורה של ראש העיר בעד שיתוף הציבור תשתקף במנגנונים מוסדרים שיובילו לעשייה עירונית המבקשת לברר את דעת הציבור ולענות עליה. מדיניות לא ברורה או לא תומכת בצורה מובהקת, תוביל לפרקטיקות ברמה נמוכה יותר לפי סולמות שיתוף הציבור.

בעוד מחקר זה אינו בוחן יישום של המדיניות, הוא בהחלט בוחן את מיסודה בארגון: אופן גיבושה, את הקוהרנטיות שלה ואת אחידותה בתוך הארגון. לפי התיאוריה, מיסוד מדיניות שיתוף ציבור יוביל לפרקטיקות משתפות ציבור בפועל. בהתבסס על המחקרים לעיל, מחקר זה מניח את התשתיות להבנת הקשר בין החלטות מדיניות על שיתוף ציבור ובין ביצוען בפועל בשטח ואפקטיביותן (האחרונים יבחנו במחקרים אחרים). יש להדגיש כי מחקר שאינו בוחן את יישום המדיניות לוקה במובן שאינו בוחן את האפקטיביות של המדיניות הקיימת. בשל היקף המחקר, אתמקד בעבודה זו בבחינת קיום המדיניות ואיכותה בלבד.

2	1. הקדמה
5	2. סקירת ספרות
5	2.1 דמוקרטיה מקומית השתתפותית
7	2.2 שיתוף ציבור
10	2.3 שיתוף ציבור ברמה המקומית בישראל
13	3. מבנה דעת והשערות
13	3.1 מטרת המחקר
13	3.2 שאלת המחקר
14	3.3 השערות המחקר
15	4. שיטת המחקר
15	4.1 נקודת המבט שלי כחוקרת
16	4.2 בחירת הערים הנחקרות והמרואיינים
17	4.3 ראיונות בכפר סבא
17	4.4 ראיונות בתל אביב
17	4.5 ראיונות בירושלים
19	5. גוף המחקר
21	6. המקרה של כפר סבא
21	6.1 תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות
23	6.2 חלחול מטה
24	6.3 עדות למיסוד בפועל
25	6.4 תמות נוספות – תושבים
27	6.5 ניתוח התמות
29	7. המקרה של תל אביב
29	7.1 תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות
32	7.2 חלחול מטה
34	7.3 עדות למיסוד בפועל
39	7.4 ניתוח התמות
41	8. המקרה של ירושלים
41	8.1 תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות
45	8.2 חלחול מטה
47	8.3 עדות למיסוד בפועל
48	8.4 ניתוח התמות
50	9. ניתוח והשוואה בין הערים
52	10. מסקנות
54	11. ביבליוגרפיה

### דמוקרטיה מקומית השתתפותית

לצד ייעודה של הרשות המקומית בישראל כספקית שירותים מידיים לתושבים, היא נתפסת גם כביטוי דמוקרטי ישיר להבעת רצונות הציבור (רזין ובארי, 2015). על-מנת להבין את שיתוף הציבור בערים בישראל, יש להבין ראשית את מאפייניהן של הרשויות המקומיות כחלק מהמנגנון הדמוקרטי.

מאז הקמת מדינת הלאום נשחק מעמדן של הרשויות המקומיות במערכות הדמוקרטיה הייצוגית. על אף הירידה בסמכויותיהן ובמעמדן, הן מזוהות בשנים האחרונות כמשקפות בסיס ערכי של התושבים ומעצבות אותו וככר פורה להשפעה ישירה של התושבים על סביבת חייהם הקרובה (Bell & De-Shalit, 2011).

חוקרים רבים מזהים את השלטון המקומי כבעל היכולת לממש השפעה רחבה של הציבור על קבלת ההחלטות. הם תולים זאת בצביונו הבסיסי: מערכת שלטון הפרושה על שטח מצומצם יחסית למדינה ומונה לרוב מספר אזרחים מצומצם יחסית. במערכת מסוג זה, היכולת של תושבים להתאגד סביב יוזמה או רעיון משותף גבוהה יותר (Pernhaler & Gamper, 2005), נגישות הממשל לתושבים קלה יותר (נגיד, 2015) ועוד.

לצד ההשפעה האפשרית הרבה של השלטון המקומי על התושבים, ואולי בגללה, אופני שיתוף הציבור במנגנון הדמוקרטי רבים ומגוונים. הספרות מציעה ארבע תפיסות של דמוקרטיה מקומית הנבדלות אחת מהשניה בתפיסה של שיתוף הציבור: דמוקרטיה ייצוגית, דמוקרטיה השתתפותית, דמוקרטיה של כלכלת שוק ודמוקרטיה רשתית (Haus & Sweeting, 2006, רזין ובארי, 2015).

דמוקרטיה ייצוגית, או ישירה, היא מנגנון בו האזרחים מביעים את רצונותיהם באופן הישיר ביותר: בחירות של נבחרים למועצת הרשות המקומית ולראש הרשות. זוהי לכאורה השיטה שרותמת את כוחו של הציבור בדרך הישירה ביותר, אך גם לה יש מגבלות, המודגשות בשל מבנה השלטון המקומי בארץ: שיעור הצבעה נמוך הפוגע בייצוגיות, כח רב מדי המרוכז בידי ראש

הרשות, שחיתות ועוד. כך שעל אף ישירות המנגנון קיימים בו כשלים כמעט מבניים הגורמים לייצוג מופחת.

בתפיסה של דמוקרטיה השתתפותית, דליברטיבית, הציבור עצמו לוקח חלק פעיל בתהליך קבלת ההחלטות על-מנת לחזק את הסיכוי להשיג את המטרה הרצויה מבחינתו. לשיטה זו, המנגנון הנבחר אינו מספיק על-מנת לייצג את רצון הציבור. הדיאלוג השוטף בין הממשל לציבור, הוא המאפשר לבטא את רצון הציבור. מגבלותיה של הדמוקרטיה השתתפותית נעוצים באי שוויון של יכולת הציבור לבטא את עצמו; בעלי מעמד, ממון וכריזמה נגישים להשפעה יותר מאשר עניים ביישנים. כך שעל אף האינהרנטיות של השתתפות הציבור במנגנון, הרי שעדיין אינה מובטח ייצוג האינטרסים של הציבור כולו.

דמוקרטיה של כלכלת שוק מאמצת מאפיינים של השוק הפרטי במנגנון הדמוקרטי. בתפיסה זו המבנה הפוליטי של העדפה של קבוצות אינטרס חזקות מוחלף בעקרונות ה"ניהול ציבורי חדש": תחרות בין נותני שירותים, שביעות רצון של הלקוח; הציבור וניהול תקין. הביקורת על תפיסה זו מדגישה כי השתתפות הציבור במנגנון הדמוקרטי מושטחת לשביעות רצון של הלקוח ולא משקפת את ההליך הדמוקרטי המלא של הבעת הדעה לאורך שלבי קבלת ההחלטות.

בתפיסת הדמוקרטיה הרשתית מודגש כי האמצעי לפתרון בעיות מורכבות הוא בניית רשתות ניהול ושותפות רחבות. מקומו של הציבור בתפיסה זו דומה למקומו בתפיסת הדמוקרטיה הייצוגית והשתתפותית: כוחן של קבוצות אינטרס מצומצמות חזק יותר משל אזרח בודד שאינו מאורגן.

התפיסה השלטת הדמוקרטיה המקומית בישראל היא ככל הנראה במידה רבה הדמוקרטיה הייצוגית. כך שהציבור משתתף ברובו כבוחר ביום הבחירות.

לצד חוזקותיה של הדמוקרטיה המקומית; הקירבה הפיזית והמנטלית לתושב, קלות יחסית של התאגדות התושב וכוחו לבחור ישירות את מייצגיו בממשל, קיימות חולשות משמעותיות בדמוקרטיה המקומית בישראל המשפיעות על השתתפות הציבור בדמוקרטיה (חסון, 2006).

ראשית, המבנה הדמוקרטי של הרשויות המקומיות בישראל מאופיין בריכוזיות כח רבה בידי ראש הרשות מול המנגנון הבירוקרטי ומול שאר נבחרי הציבור (חברי מועצת העיר). ריכוזיות זו אינה מתאזנת בשל שיטת הממשל הייצוגית, אלא אף מתחזקת. ריכוז כח זה גורם גם לשחיתות, או למראית עין של שחיתות, בקרב ראשי הרשויות בישראל. במקביל, אנו עדים לשיעור השתתפות נמוך יחסית בבחירות המקומיות. מאז שנות השבעים ירדה ההשתתפות מ-70-80% ל-50% לערך ואף פחות מכך.

לצד מגמות אלו ניכר כי תפקוד הרשויות המקומיות וראשיהן נתפס כלוקה בחסר, לעיתים בלשון המעטה. מאז 2001 חלקן אינן מאוזנות תקציבית, מתנהלות בגרעון תקציבי גדול ומתקשות לשלם את התחייבויותיהן. חלקן אף הגיעו למשבר פיננסי, מונה להן חשב מלווה מטעם הממשלה ואף הופקעו סמכויות ניהול היישוב והועברו ועדה קרואה (בן-בסט ודהן, 2009).

למרות הפוטנציאל הדמוקרטי הגבוה של הדמוקרטיה המקומית בישראל, חולשותיה לעיל פוגעים ביכולתה לממש את ההבטחה למימוש רצון הציבור. כלומר, למרות הפוטנציאל של מעורבות תושבים ביכולת קבלת החלטות במקום מגוריהם, החולשות המבניות של הדמוקרטיה המקומית אינן מבטיחות שיתוף בכלל ושיתוף אפקטיבי בפרט. לאור כך מתחדדות שאלות פרקטיקות ומדיניות שיתוף הציבור בערים בישראל. כיצד הנהלות הערים תופסות את שיתוף הציבור ומה המנגנונים בהם הן משתמשות לשם כך? האם מדובר במדיניות שמאזנת את חולשות הדמוקרטיה או מעצימה אותן?

### **שיתוף ציבור**

במחקר קיימות הגדרות רבות לשיתוף הציבור. הן מתייחסות להיבטים שונים של המושג. בחלק זה אתאר את נקודת המבט הממסדית על שיתוף ציבור. אסקור הגדרות שונות לשיתוף ציבור, אסביר את שיתוף הציבור כתפיסה דמוקרטית ממשלתית ואתאר דרכי מיסוד שיתוף ציבור; מדיניות, מבנה ומנגנונים.

למושג שיתוף ציבור יש הגדרות רבות ומגוונות במחקר. הן תופסות היבטים סובייקטיביים שלו כמו גם נקודות מבט שונות ובפרט זו של הציבור וזו של הממשל. צורת מיון נפוצה של המושג מבחינה בין המניע לשיתוף הציבור: שיתוף ציבור Top-Down (כלומר; ביוזמת הממשל ובניהולו), השתתפות אזרחית Bottom-Up (כלומר; ביוזמת הציבור ובדחיפתו) ושותפות Co-Management. נקודת המבט שתואר במחקר זה הינה הממסדית ממשלתית; Top-Down.

המחקר מתאר את שיתוף הציבור הממסדי באופנים שונים. צ'רצ'מן וסדן (צ'רצ'מן וסדן, 2003) מתארות תהליך שיתוף ציבור ככזה שבו אנשים שאינם חלק ישיר מעבודת הממשל (כמו נבחר ציבור ועובדי עירייה) לוקחים חלק בקבלת ההחלטות הנוגעת לתחומים הרלוונטיים עבורם. הגדרה זו אמנם מזקקת את השחקנים המרכזיים, אך אינה מתארת את נקודת המבט הממסדית בתהליך זה. ארנשטיין (Arnstein, 1969) ואלטרמן (Alterman, 1982) מתארות את שיתוף הציבור כתהליך של חלוקה מחדש של סמכות ההחלטה לידי הציבור. בהגדרה זו, הן מכילות את הצורך בבחירה של הממשל לוותר על חלק מכוחו למען הציבור. הגדרה זו תאפשר לבחון את שיתוף הציבור שמבצעות עיריות בארץ מנקודת המבט הממסדית.

שיתוף הציבור הממסדי משתנה במערכות דמוקרטיות שונות. בדמוקרטיה ייצוגית הציבור מיוצג לכאורה על-ידי מוסדות נבחרים; בין אם חברי מועצות עיר, חברי ועד הורים וכיוצא בזה. כך ששיתוף ציבור מסוג אחר כלל לא הכרחי. בתפיסת הדמוקרטיה ההשתתפותית שיתוף הציבור הוא אינהרנטי. הדיון הציבורי הוא המשפיע על קבלת ההחלטות ולכן מבטא את העברת הכח לידי הציבור. כך שלצד נציגי הציבור הנבחרים קיים שיח ציבורי ער המשפיע על קבלת ההחלטות. ערים בישראל פועלות כאמור בשיטה הייצוגית, לכן על-מנת שכח יעבור לידי הציבור, בעלי הכח בעיר צריכים להחליט על מדיניות כזאת ולממשה.

מידת שיתוף הציבור הממסדי במערכות ממשל הוגדרה על-ידי סולמות השתתפות נורמטיביים, המוכר ביניהם של ארנשטיין (Arnstein, ibid). הסולם שלה משרטט רצף של חלוקת העוצמה לתושבים: החל מהעדר עוצמה בידיהם ועד שליטה בתהליך. הסולם של Chase et al. המבטא טוב יותר את נקודת המבט הממשלתית-ממסדית (Chase, Schusler, & Decker, 2000). הרמות בסולם זה נעות בין תפיסה של רשות מומחית תוכן, המקבלת את ההחלטות לבדה ועד ניהול משותף; שותפות המחלקת אחריות בין הרשות ובין הציבור. סולם שיתוף ציבור Chase:

Expert Authority – הרשות המומחית

Passive-Receptive – רשות קשובה פסיבית

Inquisitive - רשות מבררת (מתייעצת)

Transactional - חליפין (משתפת)

Co-Managerial – ניהול משותף



שיתוף ציבור על-ידי הרשות אינו רק מאופיין ברמת השיתוף, אלא גם באיכותו, שהרי ניתן להתייעץ עם הציבור הרחב רק למראית עין ולמעשה לקבל החלטות לבד. בין אם בתפיסה הרזה של הדמוקרטיה הייצוגית או בתפיסה העמוקה יותר של הדמוקרטיה השתתפותית, שיתוף הציבור נתפס ערכית כחלק נורמטיבי משלטון דמוקרטי. בסולמות רמת השתתפות הציבור גלומה תפיסה נורמטיבית לפיה ככל שמתקיים שיתוף ציבור רב יותר כך ייטב. גישה נוספת היא הגישה הפרקטית, לפיה יש לשתף את הציבור בהתאם לצורך ולנסיבות המקצועיות, ולא בהכרח כמה שיותר (Ostrom, 1990). שיטה זו מדגישה את המחיר שמשלם הממשל; לאו דווקא בחלוקת הכח, אלא בעיקר בהשקעת משאבים רבים שלא דווקא בצורה יעילה ומועילה לקבלת ההחלטות. לכן, לפי גישה זו שיתוף מועט אינו בהכרח שלילי.

ברוח זאת, חודדו תהליכים של שיתוף ציבור שנעשים עבור מטרות ספציפיות ולא על-מנת לשתף ציבור גרידא. במסגרת גישה זו מובחנות מסגרות שיתוף ציבור מסוגים אלו:

א. שיתוף ציבור כהליך – השיתוף הוא חלק מהותי משיח שנמשך לאורך זמן ונועד להבטיח צדק חלוקתי ותהליכי בחלוקת המשאבים ובקבלת ההחלטות. המטרה היא הכנסת התושבים לתהליך קבלת ההחלטות לאורך זמן, קבלת תפוקות טובות יותר וחיזוק הדמוקרטיה (Petts & Leach, 2000).

ב. שיתוף ציבור כעקרון אינסטרומנטלי – שיתוף ציבור המתבצע לשם פתרון בעיה מסוימת. הממשל משתמש בשיתוף הציבור ככלי להערכת פתרונות אפשריים ולהמצאת חדשים או ככלי להכשרת הרעיונות של הממשל. שיתוף מסוג זה מתבצע לרוב אד-הוקית ומסתיים לאחר פתרון הבעיה (Beierle, 2000).

ג. שיתוף ציבור כעקרון נורמטיבי – שיתוף ציבור הנעשה למטרת הגברת המעורבות של התושבים וחיזוק ערכי הדמוקרטיה (Fiorino, 1990).

הערכים והמוטיבציות של הרשויות לשתף את הציבור בתהליך קבלת ההחלטות העירוני מתבטאים ברמות מיסוד של שיתוף הציבור במנגנון העירוני. וקסמן ובלאנדר (וקסמן ובלאנדר, 2002) וצ'רצ'מן וסדן **מבחינות בין מיסוד מנגנוני שיתוף הציבור ובין ליצירת התייעצות אד-הוק עם הציבור**. לפיהן, מנגנונים ממוסדים יוצרים אתוס שיתוף ציבור המאותת לתושבים על יכולתם להשפיע לאורך זמן. מנגנונים כאלו הם בדרך-כלל מתוקצבים יותר, מאפשרים לעסוק בתחומים הדורשים תכנון לזמן ארוך ומאפשרים מחויבות גבוהה יותר של כל השחקנים במערכת. מאידך,

הם עלולים לפתח התנהלות מנוונת, בירוקרטית ולהפוך לכלי משחק פוליטי. התייעצויות אד-הוק עם הציבור רלוונטיות להתמודדות עם בעיות נקודתיות (וכן עשויות להיות חלק ממנגנון ממוסד של התייעצויות אד-הוק שמובל כחלק ממדיניות הרשות). מאידך, הן עלולות להעשות למראית עין. גם במקרים בהם שיתוף הציבור מעוגן בחקיקה, כלומר ממוסד בצורה קבועה, אין הבטחה להעברת כח לקבלת החלטות לידי הציבור, או אפילו להשתתפות פעילה שלו.

**לעומתן, זיטל (Zittel, 2008) אפיין את מיסוד שיתוף הציבור לא על-בסיס התדירות וההכרח אלא על-פי הפרמטרים הבאים:**

**א. מיסוד שיתוף ציבור הוא מטרת מדיניות ולא תוצר לוואי של מדיניות אחרת.**

**ב. שיתוף הציבור מתבצע במנגנון מוסדי קבוע ולא בהתייעצויות אד-הוק.**

**ג. המנגנון המוסדי הינו תוצאה של תהליך "מלמעלה-למטה" (Top-Down).**

כלומר, זיטל מצביע על מנגנון מסודר וקבוע שהוא חלק ממדיניות פוליטית של הרשות כאקט של מיסוד שיתוף ציבור.

### **שיתוף ציבור ברמה המקומית בישראל**

כפי שהראיתי, בדמוקרטיה ייצוגית כוחו של האזרח מתבטא ביום הבחירות ובמעורבות דרך נציגיו הנבחרים או ישירות מול מקבלי ההחלטות. בשל הסמכות של הרשות המקומית בנושאים הרלוונטיים לאיכות חייהם היומיומית של תושבי העיר, ניתן יהיה לצפות לרצון גדול למעורבות תושבים בקבלת ההחלטות המקומית. לפיכך חשוב במיוחד למעורבות הציבור האופן בו הרשות המקומית מאפשרת את שיתופו ומממשת אותו. להלן אנתח כיצד שיתוף ציבור מתבצע וכיצד הוא עשוי להיות ממוסד ברמה המקומית עירונית בישראל. לשם כך אנתח הבטים של שיתוף הציבור הנעשים ברשויות המקומיות: כמות התהליכים, חובה פורמאלית/בלתי פורמאלית, שיתוף ציבור הנובע מהחלטת מדיניות ורוח ארגונית, ושיתוף ציבור שבא לידי ביטוי במנגנונים ארגוניים.

ככלל, הזירה המקומית היא זירה פורה וחשובה לשיתוף ציבור. פאגוטו ופונג (Fagotto & Fung, 2006) מראים במחקרם כי ברשות המקומית קיימת קרבה יחסית בין התושבים ובין מקבלי ההחלטות. קרבה זו מאפשרת להם לפעול בקלות יותר על-מנת להשפיע, כמו גם לקבל מידע הרלוונטי לקבלת ההחלטות, מה שיגדיל את המוטיבציה שלהם למעורבות. מחקרים אחרים מצביעים על ריבוי הדרכים לפעולה ולהשפעה על קבלת ההחלטות ברשות המקומית כאמצעי

משמעותי יותר להשפעה עליה מאשר על השלטון המרכזי (ישי, 2005, Barber, 1984). ולפי אנדרוז ושותפיו פוטנציאל ההשפעה של הרשות המקומית בקידום מעורבות הציבור גבוה וביכולתה אף להשפיע על תפיסת המסוגלות הפוליטית של התושבים. ניכר כי הזירה המקומית היא זירה בעלת פוטנציאל גבוה יחסית להשתתפות הציבור (Andrews, Cowell & Downes, 2011).

עם זאת, בפועל שיתוף הציבור אינו מממש את פוטנציאל מעורבות הציבור והשפעתם על קבלת ההחלטות ברשות המקומית. מחקרים מראים ששיתוף הציבור בקבלת ההחלטות ברשות המקומית באופן משמעותי אינו נפוץ (Yang & Callahan, 2007). לפי ניקולסון, אלו שנעשים, אינם בהכרח משפיעים על קבלת ההחלטות (Nicholson, 2005). ואילו מקנה (McKenna, 2011), מנסה להעמיד מודל תיאורטי של הנחות לסיבות לרמת השיתוף הנמוכה שניכרת בשטח. מחקרים אלו מעידים על שיתוף ציבור שנעשה ברמה נמוכה ברשויות המקומיות, ודאי מול הפוטנציאל הגבוה. מבחינה פורמאלית, פרקטיקות שיתוף ציבור ברשויות מקומיות בישראל נגזרות מאופיין הסטטוטורי של הרשויות המקומיות. לפי חוק התכנון והבנייה, חלה חובה לשתף את הציבור בתהליך זה, במנגנון קבוע ונוקשה. למעט חובה חוקית זו, לא קיים הכרח לשתף את הציבור בתהליך קבלת ההחלטות ברשות המקומית. לפי מספר מחקרים, רוב התהליכים המתקיימים ברשויות המקומיות בארץ הם נגזרת של חובה חוקית (שיתוף פורמאלי) ורק חלקם הקטן הם בלתי פורמאליים (צ'רצ'מן וסדן, 2003, ורנסקי, שחורי ופלאוט, 2000).

שיתוף הציבור הבלתי פורמאלי מושפע ממדיניות של ראש הרשות ומתפיסותיהם של פקידי ציבור (סדן 2002, פישר 2006, צ'רצ'מן וסדן 2003). ראש הרשות המקומית בישראל מרכז בידיו כמעט את כל סמכות קביעת המדיניות ברשות. בנוסף, הוא מוסמך למנות עובדים אשר יממשו את המדיניות אותה הוא רוצה לממש בעיר. כך שאימוץ מדיניות אקטיבית של שיתוף ציבור צפויה להשפיע על כל מנגנוני העיריה. פרמטר נוסף המשפיע על שיתוף ציבור ברמה המקומית הוא רוח הארגון (גפן, 2010). לפי מחקר זה, תפיסות חיוביות של מנהלים ועובדים לגבי שיתוף ציבור מתבטאות בשיתוף ציבור איכותי ומעמיק יותר. בפועל ניתן לזהות מהלכים רבים ובלתי פורמאליים של שיתוף ציבור בערים בישראל (נגיד, 2015). מהלכים כאלו כוללים שיתוף ציבור בקביעת חזון לעיר (חולון), בחירת שם לשכונה חדשה (ראשון לציון) ועוד. מהלכים כאלו נשענים לא אחת על כלים טכנולוגיים שמאפשרים נגישות ישירה ומהירה לתושב. בעידן זה, שיתוף הציבור ברמה המקומית נעשה אף על-ידי גורמים מהחברה האזרחית. לדוגמה, "הסדנה לידע ציבורי" פתחה לציבור מאגר נכסים ציבוריים בעיר ירושלים (נגיד, 2015).

ערכי מדיניות ורוח ארגונית באים לידי ביטוי גם במנגנונים ממוסדים שונים בעיר (גפן, 2010). מנגנונים ממוסדים אלו כללו לרוב חלוקה פורמאלית של העיר לרמות קטנות ומקומיות יותר. כך לדוגמה, החל משנות ה-60 ניתן לזהות מגמה של העברת סמכויות העיר למינהלים שכונתיים, יחידות תכנון מקומיות או לאזורי משנה (חסון, 1995). בישראל, המקרה הבולט של העברת סמכויות לרמה משנית התחיל בירושלים בשנות ה-80; הקמת מינהלים קהילתיים, אשר מנוהלים על-ידי התושבים בשיתוף העיריה. מינהלים כאלו קיימים גם בלוד וברמלה. בערים אחרות כדוגמת תל אביב וראשון לציון קיימות מינהלות רובע, אשר מנוהלות על-ידי העיריה (חסון 1995).

בעוד שיתוף הציבור הפורמאלי מתבצע על-פי חוק ואינו בהכרח אפקטיבי, שיתוף הציבור הבלתי פורמאלי תלוי במדיניות ראש הרשות והרוח הארגונית ונמצא כבעל פוטנציאל משמעות גדול יותר. הוא מתממש מוסדית בהעברת סמכויות ליחידות משנה בעיר ובביצוע שיתופי ציבור שאינם נדרשים על-פי חוק. ניתן להסיק שהפרמטר הבולט לאיכות שיתוף הציבור ואף לכמותו אינו נובע משיתוף ציבור הנעשה בצורה פורמאלית, אלא מכזה הניכר במדיניות הארגונית ובמבנה הארגון. לפיכך, בחינת האופן בו רשות מקומית מבצעת שיתוף ציבור תתייחס בעבודה זו לאופי מיסודה ברשות, לפי זיטל: האם שיתוף ציבור היא מטרה בפני עצמה, האם היא מתבצעת במנגנון מוסדי קבוע והאם מנגנון זה הוא תוצאה של תהליך Top-down.

מטרת המחקר

בסקירת הספרות מצאנו כי הערכת שיתוף הציבור המתבצע ברשויות מקומיות בישראל תתבצע, לשיטתו של זיטל, באמצעות הפרמטרים הבאים: האם שיתוף ציבור היא מטרה בפני עצמה, האם היא מתבצעת במנגנון מוסדי קבוע והאם מנגנון זה הוא תוצאה של תהליך Top-down. מצאנו גם כי לצד ההבטים המוסדיים, קיימים הבטים של רוח הארגון ותפיסותיו של בעל הסמכות העירוני (גפן, 2011).

**מחקר זה מנסה לחשוף את מדיניות שיתוף הציבור ברשויות המקומיות בישראל על ידי חקירה איכותנית של התפיסות של בכירים בעיריות תל אביב, כפר סבא וירושלים את נושא שיתוף הציבור.** בעוד מחקר זה אינו בוחן יישום של המדיניות, הוא בהחלט בוחן את מיסודה בארגון: אופן גיבושה, את הקוהרנטיות שלה ואת אחידותה בתוך הארגון. לפי התיאוריה, מיסוד מדיניות שיתוף ציבור יוביל לפרקטיקות משתפות ציבור בפועל. בהתבסס על המחקרים לעיל, מחקר זה יניח את התשתיות להבנת הקשר בין החלטות מדיניות על שיתוף ציבור ובין ביצוען בפועל בשטח ואפקטיביותן (האחרונים יבחנו במחקרים אחרים). יש להדגיש כי מחקר שאינו בוחן את יישום המדיניות לוקה במובן שאינו בוחן את האפקטיביות של המדיניות הקיימת. בשל היקף המחקר, אתמקד בעבודה זו בבחינת קיום המדיניות ואיכותה בלבד.

שאלת המחקר

שאלת המחקר המרכזית הינה **מהן פרקטיקות שיתוף הציבור הקיימות בתל אביב, כפר סבא וירושלים ועל איזו מדיניות הן מצביעות?**

באופן פרטני יותר עולות מסקירת הספרות השאלות הבאות:

- האם שיתוף הציבור הוא מטרה בפני עצמה בארגון?
  - האם קיים מנגנון מוסדי קבוע של שיתוף ציבור בעיר?
  - האם ניתן לזהות מדיניות המוכוונת Top-Down?
  - מהי תפיסתו של בעל הסמכות העירוני וכיצד היא מחלחלת מטה לארגון?
- וכמו כן:

- האם מיסוד שיתוף הציבור משפיע על מידת שיתוף הציבור של מקבלי ההחלטות?

## השערות המחקר

כפי שהראיתי בסקירת הספרות, הרשויות המקומיות בישראל מאופיינות בריכוז פנימי רב ובכוח משמעותי של קובע המדיניות – ראש העיר. בנוסף, למעט חוק התכנון והבנייה, לא קיימת חובה חוקית לשתף את הציבור בקבלת ההחלטות העירונית. בעוד שיתוף הציבור הפורמאלי מתבצע על-פי חוק ואינו בהכרח אפקטיבי, שיתוף הציבור הבלתי פורמאלי תלוי במדיניות ראש הרשות והרוח הארגונית ונמצא כבעל פוטנציאל משמעות גדול יותר. מסיבות אלו השערתי היא שהבחירה האקטיבית של קובעי המדיניות בעיר, ובראשם ראש העיר, היא המשפיעה על פרקטיקות שיתוף הציבור הקיימות בעיר. המדיניות שלו תחלחל לעובדים אם הוא יבחר לעשות זאת, כמו גם באמצעות התרבות הארגונית שקיימת ממילא בארגון.

אם כך, השערתי המחקר היא שמדיניות ראש העיריה וגורמי המקצוע בעיריה משפיעה ישירות על פרקטיקות שיתוף ציבור שמתקיימות בעיר. מדיניות ברורה בעד שיתוף הציבור תשתקף במנגנונים מוסדרים שיובילו לעשייה עירונית המבקשת לברר את דעת הציבור ולענות עליה. מדיניות לא ברורה או לא תומכת בצורה מובהקת, תוביל לפרקטיקות ברמה נמוכה יותר לפי סולמות שיתוף הציבור.

המחקר בוחן את פרקטיקות שיתוף הציבור שמתקיימות בערים בישראל. פרקטיקות אלו הן מבוססות מדיניות, קבלת החלטות עירונית, וכן תרבות, הקשר ותפיסה אישית של בעלי הסמכות במערכת העירונית ולכן נכונות לבחינה באמצעים איכותניים. במחקרי התבססתי על מתודולוגית "תיאוריה מעוגנת" בשדה. בחנתי איך השדה משתלב עם התמות שאותרו בתיאוריה.

הנסיון לעגן את החומרים שעלו מהראיונות בעדויות כתובות, אובייקטיביות יותר, כשל. ראשית, כיוון שהמחקר ממוקד בנקודת המבט המערכתית ממסדית, הוא לא כולל את חוות הדעת של הציבור על הנושא. כך שביקורת חיצונית לממסד עצמו לא כלולה במחקר. לפיכך, כל עדות כתובה רלוונטית למעשה מייצגת את נקודת המבט של הממסד עצמו, נכתב על-ידו ומשכפל אותו. היכולת שלו לייצג נקודת מבט אובייקטיבית אחרת לוקה בחסר. שנית, עיריית תל אביב הייתה היחידה שעיגנה את המדיניות שלה בחומרים כתובים. הם נגישים באתר שלה ואף נמסרו לי מודפסים. בעיריית כפר סבא קיימים חומרים נקודתיים על שיתופי ציבור אדהוקיים ובעיריית ירושלים לא קיימים חומרים כתובים כלל. בעוד הבדלים אלו לא איפשרו לי להתייחס לחומרים הכתובים כמתודת מחקר, הם למעשה מרמזים על הבדלי המדיניות בין העיריות השונות.

על-מנת לנתח את החומרים, תמללתי אותם. קודדתי וניתחתי אותם באמצעות תוכנת Nvivo. השתמשתי בשיטת הניתוח התמתי על-מנת לנתח את החומרים. באמצעותה, בחנתי חזרות, דפוסים בשפה ובתוכן של המרואיינים, בחנתי מה חסר ולא נמצא בדבריהם ועוד. אלו איפשרו לי לבנות תמות שהראו תבניות בצורת המחשבה או הפעילות של המרואיינים.

### נקודת המבט שלי כחוקרת

כחוקרת, קיימת לי נוכחות מוקדמת בשדה, הן בשל היכרותי המוקדמת עם חלק מהמרואיינים והן בשל עמדותיי האישיות בנוגע לנושא המחקר. את חלק מהמרואיינים הרלוונטיים אני מכירה באופן אישי במסגרת העשייה העירונית שלי (שאינה רלוונטית לשיתוף ציבור). האתגר עם מרואיינים אלו לא היה עצם השתתפותם במחקר, אלא יותר יצירת הריחוק המספק למחקר איכותי. בשל ההכרות עם גורמים אלו, ככלל הם חשו נוח לדבר איתי בצורה פתוחה, בפרט אלו שכבר אינם חלק מהעירייה שהיא מושא המחקר. עם מרואיינים אחרים יש לי קשר מקצועי. אין מדובר בקשר ארוך שנים, אלא בקשר מקצועי. קשר זה איפשר לי לתאם איתם השתתפות במחקר, וכמו כן איפשר את הריחוק הנדרש לו.

עמדותיי האישיות הן חיוביות ככלל בנוגע לשיתוף ציבור. נכנסתי למחקר עם התפיסה כי מדובר בתהליך נכון ודמוקרטי, בפרט במסגרת העירונית המצומצמת יותר מזו הלאומית. במהלך הראיונות הקפדתי להפעיל נקודת מבט ביקורתית השואלת לא רק האם נדרש שיתוף ציבור ככלל לדעת המרואייין, אלא האם יש ערך בזה הנעשה כבר. את עמדותיי המוקדמות על הנושא לא הסברתי בצורה מפורשת למרואיינים.

### בחירת הערים הנחקרות והמרואיינים

על-מנת לנסות לעמוד על מגמות חוצות בשיתוף ציבור המתבצע בערים בארץ בחרתי שלוש ערים שונות.

כמובן ששיתוף הציבור אינו נעשה בערים אלו בלבד, אך הן מייצגות את סוגי הערים בארץ בהם מתקיים שיתוף ציבור בצורה סדורה: תל-אביב; עיר גדולה ועשירה המבצעת שיתוף ציבור מוסדר ורחב היקף. ירושלים; העיר הגדולה בישראל, מבצעת שיתוף ציבור מצומצם יחסית, בעיקר באמצעות המינהלים הקהילתיים שלה (כלומר במסגרת עירונית מצומצמת יותר). וכפר-סבא; עיר פרבר בינונית בעלת אוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית גבוהה יחסית המבצעת שיתוף ציבור נרחב יחסית.

שיטת המחקר בה השתמשתי היא ראיונות עומק חצי מובנים. ראיונות חצי מובנים איפשרו לי לתת למרואיינים לתאר מזווית מבטם את השדה וכן לגלות היבטים נוספים אשר לא כיוונתי אליהם מראש. המחקר התמקד באירועי שיתופי ציבור שכבר התקיימו בשדה ולא כאלו שמתוכננים לקרות.

על-מנת לקבל את מרבית נקודות המבט על נושא המחקר כוונתי המקורית הייתה לראיין כארבעה סוגי מרואיינים בכל עיר: בירוקרטים (עובדי עירייה), נבחרי ציבור (ראש העירייה), גורמי רוחב (בעלי חברות שיתוף ציבור, יועצים אקדמיים לתהליכי שיתוף ציבור...) ואת התושבים עצמם. אך בשל היקפי המרחק, היכולת שלי להעמיק באמצעות הקשרים האישיים שרקמתי, בחרתי להתמקד בנקודת המבט העירונית-מוסדית על שיתוף הציבור.

כמרואיינים בחרתי את עובדי העירייה האמונים על שיתוף הציבור, או אלו העוסקים בכך בצורה הנרחבת ביותר ונבחרו הציבור בעלי הסמכות להכתיב אג'נדה – ראשי העיר. פניוטי אליהם נענו לרוב בחיוב. כמו כן, במהלך הראיונות ביקשתי לקבל הפניות למרואיינים רלוונטיים נוספים. כלל הראיונות התקיימו בין פברואר ליוני 2016 ונמשכו כשעה.

עבודה זו לא תבחן את התרבות הארגונית בכל אחת מהעירויות, בשל היקפה המצומצם. עם זאת, היא תשקף הבטים של התרבות הארגונית בעמדותיהם של עובדי עירייה.



### ראיונות בכפר-סבא

קביעת הראיונות בכפר סבא התבצעה בקלות יחסית בשל הכרותי עם המערכת ועם הנפשות הפועלות. לא היו קשיים להגיע למרואיינים והם שיתפו פעולה בצורה מלאה. היה קושי בהשגת חומרים תומכים כתובים בחומר הסובייקטיבי שעלה בראיונות כיוון שבכללו הוא לא מתועד.

שם המרואיין/ת	תפקיד	תאריך ראיון	משך ראיון
יהודה בן חמו	ראש העיר	31/3/16	40 דקות
אשרת גני גונן	מנכ"לית העיריה	8/3/16	55 דקות
אשל ארמוני	מנכ"ל העירייה לשעבר	18/2/16	45 דקות
נסיה שטרסבורג קיסר	אחראית שיתוף ציבור בדרג בכיר לשעבר	13/6/16	70 דקות

### ראיונות בתל-אביב

קביעת הראיונות בתל אביב התבצעה בקלות יחסית. הגעתי לראש העיר באמצעות טלפון פשוט ללשכה שלו ורתימת אחד העוזרים שלו. דרכו הגעתי למנכ"ל העיריה. לאחראית שיתוף הציבור הגעתי באמצעות חברים משותפים ודרכה הגעתי לראש האגף. למעשה, קיימתי עם ראש העיר שני ראיונות כיוון שהיו עוד שאלות שלא הספקנו לענות עליהן במסגרת הזמן המצומצמת שהוקצתה לנו. עצם ההענות לראיונות למחקר בנושא שיתוף ציבור חושף פתיחות ציבורית משמעותית בדרגי ההנהלה בעיר.

שם המרואיין/ת	תפקיד	תאריך ראיון	משך ראיון
רון חולדאי	ראש העיר	17/3/16	30 דקות
		5/4/16	30 דקות
מנחם לייבה	מנכ"ל העיריה	11/4/16	50 דקות
אריק שוע	ראש אגף רבעים ושכונות	7/6/16	50 דקות
דנה כרמל	מנהלת מחלקת שיתוף ציבור	15/3/16	70 דקות

### ראיונות בירושלים

קביעת הראיונות בירושלים התבררה כמשימה לא פשוטה. ראשית, לא קיים אחראי ישיר על נושא שיתוף הציבור בעיר. שנית, לא הצלחתי להשיג גישה לבכירי העיריה, ובפרט לראש העיר שלשכתו החזירה לי תשובה שהוא אינו מעוניין להתראיין. אלו הגורמים שבמקרה של עיריית תל-אביב חיברו אותי לגורמים רלוונטיים נוספים. באלו יש כמובן לכדי לסמן על נכונות הארגון לשתף

את הציבור בכלליות בעשייה שלו. הפתרון שלי למצב היה לפנות ליוסי היימן, מנכ"ל עיריית ירושלים לשעבר ונכון לזמן הראיון – עובד ג'וינט ישראל, כמוני. היימן חיבר אותי לעובדים שעוסקים בנושאים קרובים לנושא שיתוף הציבור בעירייה. ככל הנראה לא מקרי ששניים מבין המרואיינים אינם עובדי העיריה בעת הראיון.

משך ראיון	תאריך ראיון	תפקיד	שם המרואיינת/ת
60 דקות	30/3/16	מנכ"ל העיריה לשעבר	יוסי היימן
70 דקות	6/4/16	מנהלת המינהלים הקהילתיים לשעבר	איילה וול
45 דקות	4/5/16	ראש מינהל קהילתי גינות העיר	שייקה אל-עמי

כפי שהראיתי, בעוד שיתוף הציבור הפורמאלי מתבצע על-פי חוק ואינו בהכרח אפקטיבי, שיתוף הציבור הבלתי פורמאלי תלוי במדיניות ראש הרשות והרוח הארגונית ונמצא כבעל פוטנציאל משמעות גדול יותר. הוא מתממש מוסדית בהעברת סמכויות ליחידות משנה בעיר ובביצוע שיתופי ציבור שאינם נדרשים על-פי חוק. ניתן להסיק שהפרמטר הבולט לאיכות שיתוף הציבור ואף לכמותו אינו נובע משיתוף ציבור הנעשה בצורה פורמאלית, אלא מכזה הניכר במדיניות הארגונית ובמבנה הארגון. לפיכך, בחינת האופן בו רשות מקומית מבצעת שיתוף ציבור תתייחס בעבודה זו לאופי מיסודה ברשות, לפי זיטל: האם שיתוף ציבור הוא מטרה בפני עצמה, האם הוא מתבצע במנגנון מוסדי קבוע והאם מנגנון זה הוא תוצאה של תהליך Top-down.

את חומרי המחקר אנתח לפי הפרמטרים הבאים, העולים מן הראיונות:

- תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות
 

כלל, ראשי ערים נושאים בידיהם סמכות פורמלית גבוהה. לרוב, הם גם מכותיבים תרבות ארגונית וסדרי עדיפויות בארגון בצורה משמעותית מאוד. פרמטר חשיבות תפיסת שיתוף הציבור בעיניי ראש העיר הוא פרמטר משמעותי ביותר במיסוד הערך וההתנהלות בארגון. בין השאר, אצפה לראות הצבת מטרות רשמיות בארגון בתחום זה, הגדרת חשיבות הנושא כערך בארגון ועוד.

מול התיאוריה, בחינת פרמטר זה תאפשר לי לבדוק האם שיתוף ציבור הוא מטרה בפני עצמה בארגון והאם הוא מונהג Top-Down.
- חלחול מטה
 

התפיסה של ראש העיר משמעותית אם ובעיקר היא מחלחלת מטה. בעבודה זו לא בחנתי קשרים בין מקבלי ההחלטות בתוך העיריות, אך מתפיסתם האישית ניתן לבחון את התאמתם לתפיסת ההנהגה. בפרט: אבחן האם הם מדברים בשפה משותפת, האם ניכרת העברת מסרים ותיאום בתוך הארגון. אצפה למצוא תפיסות משותפות של מקבלי ההחלטות ושל העובדים בדרגות נמוכות יותר לגבי שיתוף ציבור.

מול התיאוריה, בחינת פרמטר זה תאפשר לי לבדוק האם שיתוף ציבור מונהג Top-Down והאם הוא חלק ממנגנון קבוע.
- מנגנוני מיסוד בפועל

מדיניות ההנהלה צפויה להתבטא גם במנגנונים מוסדרים בפועל. מנגנונים אלו יכולים להיות פגישות קבועות ומוסדרות עם נציגי ציבור (לדוגמה פגישות עם ועדים, יוזמה אקטיבית של העיריה למפגשים עיתיים עם הציבור בנושאי קבלת החלטות ועוד), מנגנוני שיתוף ציבור פורמאליים עיתיים, רחבי היקף או ממוקדים, השקעת משאבים (תקני כח-אדם, כסף) בסוגיות שיתוף ציבור ועוד.

מול התיאוריה, בחינת פרמטר זה תאפשר לי לבדוק האם שיתוף ציבור ממומש במנגנון מוסדי קבוע.

בחינת פרמטרים אלו תאפשר לי לבחון את אופן מיסוד שיתוף הציבור בערים הנחקרות.

ניתוח מנגנוני שיתוף הציבור בכפר-סבא יורכב מניתוח על-בסיס התמות הכלליות שסומנו: תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות, חלחול מטה ומנגנוני מיסוד בפועל. אבחן גם האם קיימות תמות רוחביות נוספות שעולות מן הראיונות וכיצד העולה מן השטח מתחבר עם התיאוריה, בפרט עם הניתוח של זיטל.

המרואיינים בפרק זה:

יהודה בן-חמו, ראש עיריית כפר סבא

אשרת גני גונן, מנכ"לית עיריית כפר סבא

אשל ארמוני, מנכ"ל עיריית כפר סבא לשעבר

נסיה שטרסבורג קיסר, אחראית שיתוף ציבור בדרג בכיר לשעבר

### תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות

כאמור, בעל הסמכות לקביעת מדיניות בערים בישראל הוא ראש העיר. במקרה כמו כפר-סבא, בו ראש העיר בן-חמו בחר להתראיין למחקר, קיים צוהר משמעותי להבנת השפעתו על הבנית המנגנונים העירוניים.

בחינת תפיסת הנושא על-ידו מעלה תפיסה מוגבלת יחסית של שיתוף ציבור, המתמקדת בשיתוף ציבור נקודתי ולא מתמשך, בנושאים איזוטריים או סטטוטוריים מבחינת קבלת ההחלטות בעיר. כך למשל, מתגאה בן-חמו בטיפול בבקשה של קשישה שלא קיבלה מענה בצינורות המקובלים, בהתקנת מתקן ספורט לבקשת תושבים ובמענה להצעה של נערה כפר סבאית להתקין ברזית כלבים בעיר:

"קיבלתי דוא"ל מילדה בת 12 שעושה טיול עם הסבתא בפריז. היא שלחה תמונה של ברזייה לכלבים. שלחתי את הדוא"ל למנהל המחלקה הרלוונטי ושאלתי תוך כמה זמן אנחנו יכולים לייצר ברזייה כזו, ענה לי שתוך 10 ימים"

בן-חמו קורא לזה: "אפקט הוואו", כאשר תושב רואה שהוא הציע הצעה והיא מתקבלת ומתבצעת במהירות – הוא מתרשם מיעילותה של העיריה.

כפי שניתן לראות, לא מדובר בשיתוף ציבור תהליכי או מעמיק ואף לא בשיתוף ציבור נקודתי אד-הוק כהגדרת זיטל, אלא כמענה נקודתי לצרכי תושב ספציפי. קבלת ההחלטות במקרה זה לרוב

כוללת בקשה נקודתית של ראש העיר מעובד עיריה למתן מענה לצרכי התושב. לאו דווקא מתוך בחינה של עלות ותועלת, אלא למען "אפקט וואו".

המוטיבציה של בן-חמו בתחום שיתוף הציבור מונעת גם מתוך אפשרות לסנקציה שלילית:

"...דברים שהם רוחביים ומשפיעים על קהלים רבים, אי אפשר לעשות בלי שיתוף ציבור, כי פתאום אפשר להיתקע באיזו עתירה. אני רוצה לבנות מרכז מסחרי באיזושהי שכונה, או בית ספר שיהיה פעיל ב-1 בספטמבר, העתירות האלה מעכבות אותי".

הוא למעשה מבהיר כי ההחלטה כבר התקבלה, וכי המניע לשיתוף ציבור הוא הכשרתה – למען חסכון בזמן לעבודות הציבוריות לדוגמה.

בן-חמו מסביר את תפיסתו באמצעות מונחי "מעורבות והתערבות". לגישתו, מעורבות של תושבים בנעשה בעיר היא מבורכת, כל עוד היא לא חוצה את הגבול להתערבות. ההבדל ביניהם הוא "כחוט השערה" וקשה להבחין בו. לפיכך, יש לערוך שיתוף ציבור רק במוסדות עירוניים מבוססים וממוסדים כדוגמת בתי ספר בהם למנהלת יש נסיון וותק בקביעת מדיניות: "איפה אני יכול לעשות שיתוף ציבור קלאסי? במוסדות מובנים שעובדים עם מסורת כמו בתי ספר". המטרה היא שימור כוחו של מקבל ההחלטות העירוני:

"ההבדל בין מעורבות להתערבות הוא כעובי חוט השערה. את לא שמה לב ובשניות זה קורה. מנהלים בכל הרמות, חייבים להיות עם חושים חדים ולהבין שמהר מאוד מנהל יכול לאבד את ההולכה שלו אם הוא נותן לחצות קווים. המנהל צריך להיות בצומת הזו ולהתערב ולהחליט מה זה מעורבות ומה זה התערבות."

גישתו של בן-חמו משוקפת בתיאוריה ברמות הרשות המומחית והרשות הקשובה-פסיבית בסולם Chase et al. הוא לא מראה נכונות לויתור על כח כרשות, אינו יוזם שיטתית התייעצויות לרוב ומממש את בקשות הציבור בצורה נקודתית על-בסיס פניה אליו.

לעומת ראש העיר, בולטים עובדי העיריה בגישתם לגבי שיתוף ציבור ככלי לקבלת החלטות. שלושת המרואיינים, מנכ"לית מכהנת, מנכ"ל לשעבר, ואחראית שיתוף ציבור לשעבר בדרג בכיר בעיריה – מדברים שלושתם באותה השפה ומבהירים כי שיתוף ציבור לגישתם היא מדיניות עירונית נכונה. כך לפי גני גונן: "האם היה נכון לשתף? כן, היה נכון לשתף בכל מקרה, גם אם

לשיתוף יש מחיר, כי בכל מקרה יש מחיר. אם לא נשתף, מבחינתי, יש מחיר יותר גדול...", "ברמה העקרונית, שיתוף ציבור זה לא עניין של בחירה, זה כאן ואנחנו צריכים לדעת לנהל את זה". לפי ארמוני: "שיתוף ציבור כתהליך הוא תהליך פרו-אקטיבי שהדיאלוג הוא מובנה במערכת היחסים של הריבון במוניציפל עם תושביו...". "השאלה כמה ערך אתה נותן לזה, אני נתתי לזה הרבה ערך. אני חושב שאם אתה עובד לטווח הרחוק ואתה רוצה לייצר אמון עם התושבים...". שטרסבורג קיסר מתייחסת בניתוחה לראש העיר ואומרת: "אני דווקא חושבת שבכפ"ס, אם מעבירים את זה לייעוד הנכון, הוא הבין שחייבים לעשות תהליכים שיתופיים".

ניכר כי בתפיסת המדיניות שלהם עצמם, עובדי העיריה הבכירים מבינים את החשיבות של שיתוף ציבור בקבלת ההחלטות העירונית, בין אם מתוקף הכרח המציאות או אמונה אידיאולוגית. חלקם משווים את עמדתם לזו של ראש העיר, ומחזקים את העובדה כי הוא לא מוביל את המדיניות בתחום זה. כך שכאשר מנתחים את עמדתם של מקבלי ההחלטות בכפר סבא, ניכר כי ראש העיר אינו מאמין בשיתוף ציבור בקבלת ההחלטות ודווקא עובדי העיריה הבכירים מובילים קו מדיניות כזה ורותמים אותו לנושא.

### חלחול מטה

כפי שניתן לראות, עובדי העיריה מאוחדים יחסית בתפיסת המדיניות שלהם, בניגוד מסוים לתפיסת ראש העיר. הם אמנם מאמינים בתפיסת שיתוף הציבור, אך מודעים גם למגבלות כוחותיהם ומשכפלים בהיבטים מסוימים את תפיסת ראש העיר המושרשת ברשות. הם מדברים על איזון בין האחריות והסמכות של הרשות ובין ההקשבה לתושבים. כך לדוגמה מזהה שטרסבורג קיסר ש: "המאבק היה קרב של משילות בעיניי, מי הוא המבוגר האחראי, מי בסופו של דבר קובע את סדר היום הציבורי...". בהיבטים אחרים הם מנסים אקטיבית לשנות את התפיסה. כך, לפי ארמוני: "תראי, כשאני הגעתי לתפקיד אז בעצם לא היה איזשהו מודל או תהליך מובנה שנקרא שיתוף ציבור. שיתוף הציבור, כמו עוד דברים... התפתחו אצלי כתגובה למצב שהיה וניסיון לנסח התנהלות שהיא מסדירה בעצם מערכות יחסים". לפי שטרסבורג קיסר: "עם הזמן העירייה הבשילה לתוך ההבנה ששיתוף ציבור זה לא בהכרח מילה גסה, יש בו סיכונים אבל אפשר להתמודד איתם ויותר חשוב מהכל, אין דרך חזרה".

ניכר כי התפיסה התומכת במדיניות משתפת את הציבור בתהליכי קבלת החלטות מושרשת אצל עובדי העיריה, אך לאו דווקא אצל ראש העיר. האם במקרה זה ניתן לזהות חלחול של מדיניות? בעוד קיימת קביעות לעובדי עיריה, מנכ"לים נבחרים כמשרת אמון ומתחלפים מדי מספר שנים,

לפחות בכפר-סבא. כך שבהעדר מדיניות ברורה של ראש העיר, לא בהכרח סביר כי יתקיים שיתוף ציבור ברמה גבוהה בפועל.

### עדות למיסוד בפועל

שיתוף ציבור שמתקיים בפועל ניתן לזהות במוסדות מושרשים בעיר. במקרה של כפר-סבא, ניתן לזהות עירוב של אלמנטים של מיסוד שיתוף הציבור, לצד אלמנטים של התנהלות שאינה ממוסדת, גם אם שיטתית.

ראשית, במקרה של כפר-סבא, נבחרה עובדת ותיקה ומנוסה לתפקיד שכלל חצי משרה של אחראית שיתוף ציבור. גם במקרה זה, היא מונתה על-ידי מנכ"ל העירייה הקודם ("כל הרעיון הזה של עבודה מוסדרת מול התושבים הצריך בנאדם, נקרא לזה, בהספקי זמן יותר רגועים. אז אשל אמר לי שהוא רוצה שאני אקים מחלקה"). אותה עובדת, שטרסבורג-קיסר, הובילה בצורה עצמאית מספר מהלכים ממוסדים להטמעת תפיסת שיתוף הציבור אצל עובדי העירייה. היא מתארת תהליכי לימוד פנימיים שהובילו לעשייה שונה מול הציבור. כך לדוגמה, יזמה שטרסבורג-קיסר קורסי הכשרת תושבים לשיתוף ציבור בתחום הקיימות, וביקשה להרחיב אותם לועדי שכונה ועוד. בנוסף, נכתב נוהל לשיתוף ציבור. שטרסבורג-קיסר מציינת שהתהליך עדיין לא השתרש בארגון: "הרוטינה הזו, היא למעשה לא הושלמה, קודם כל... בנינו נוהל, אבל הרעיון היה לא לייצר נוהל שאף אחד לא מיישם, אלא לייצר יותר פרקטיקות". גם מנכ"לית העירייה שמה למטרה להטמיע תהליכי שיתוף ציבור בהתנהלות הארגונית. כך לדוגמה, היא מבקשת למדוד בתכנית העבודה הטמעת תהליכי שיתוף: "זאת אומרת, שתהליך השיתוף הוא לא סרח עודף בתהליך של הפרויקט, הוא חלק בתוך התהליך והוא לגמרי תשומה ניהולית של המנהל"

לצד מוסדות אלו, ניתן לזהות העדר משמעותי של חוסר מיסוד תהליכי שיתוף עמוקים. כך לדוגמה, מתייחסים המרואיינים למקרים משבריים רבים המכונים על-ידם "התנהלות משברית". כשהתבקש מנכ"ל העירייה לשעבר לתאר תהליכים שלא היו מוצלחים, תשובתו הייתה: "כולם לא הלכו טוב בהתחלה. כולם התחילו ממצב משבריי". לכך מצטרפת תפיסתו של ראש העיר, הממסדת את הקשר הישיר והבלתי אמצעי של תושבים אליו ואל העירייה, באמצעות מנגנונים שאינם כוללים שיח: "הרבה מאוד מהיזמות שמקודמות בעיר זה בזכות הגישה הפתוחה של התושבים אליי ולמוקד שפעיל 24 שעות ביממה. מעט מאוד מכתבים למזכירות, היום יש צירים ישירים ומידיים..."



מנכ"ל העיריה לשעבר ארמוני, מתאר דווקא שיתוף ציבור שאינו ממוסד, אלא מתנהל על-פי הפרדיגמה הבאה:

"יש פה תהליך שהוא תהליך די קבוע. השלב הראשון זה שלב ההכחשה. בשלב ההכחשה התגובה המיידית היא: מה פתאום! זה לא נכון, מה הם לא מכירים את התוכניות? השלב השני זה שלב בניית התיזה: לא רק שזה לא נכון, הסיבה שהם אומרים את זה זה שיש שם איזה עורך דין משועמם שהוא רוצה או שיש שם איזו אמא ממורמרת שהילד שלה לא התקבל ואז היא מציתה את הכל או שהם רוצים לשמור על ערך הדירות או שהם רוצים שהשכונה ההיא לא תבודד. יש איזושהי סיבה, איזושהו תהליך של הצדקה שבו הרשות מגבה את ההכחשה וההתמודדות הזו רק מלבה את האש... אבל זה לא פותר שום דבר. ואחרי שהרשות עוברת את שני השלבים האלה אז אם יש מישהו שהוא מבין עניין ברשות, ומצד שני אם יש איזה גורם נאור בין התושבים הזועמים, אז בדר"כ באיזושהו מסדרון צדדי ולא במסדרון המרכזי נוצר המפגש הראשון שבדר"כ מצליח אח"כ לייצר איזושהו תהליך שבסוף מגיע לאיזושהו תהליך של הידברות בין הרשות לבין התושבים שהם מדברים. וגם פה, זה בדרך כלל מתפצל או למצב שההידברות באמת מועילה או שההידברות הזו מתדרדרת ויכולה להתדרדר עד כדי בתי משפט, ויכולה גם להתדרדר לכמות תושבים מאוד לא מרוצים שממשיכים לקטר ובסופו של דבר ככל שקרבים ימי הבחירות אז ככה יש יותר היענות מצד ראש הרשות באמת לפתור את הבעיות של התושבים. זה לא שיתוף ציבור. שיתוף ציבור כתהליך הוא תהליך פרו-אקטיבי שהדיאלוג הוא מובנה במערכת היחסים של הריבון במוניציפלי עם תושביו..".

ארמוני מזהה התנהלות ממסדית שיטתית שאינה כוללת מיסוד של תהליכי שיתוף ציבור, אלא פרדיגמה שכוללת הכחשה, בניית תזה על מניעי הציבור ובסוף שיח תוך כדי חיכוך, במקרה החיובי. התנהלות מסוג זה אכן תסביר התנהלות משברית של העיריה מול התושבים. מסקירת עמדותיהם של המרואיינים, ניכר כי קיים מתח בין נסיון מקצועי להשריש פרקטיקות של שיתוף ציבור ובין מדיניות פרקטית שונה של ראש העיר.

#### תמות נוספות – תושבים

המרואיינים מזהים את התושבים כגורם מפתח ליכולת לבצע שיתוף ציבור. ראשית – ביוזמה ובהנעת המהלכים.

תושבי כפר סבא מזהים על ידי מנכ"לית העיריה כמעורבים ואקטיביים מאוד:

"...יש משהו בתרבות הארגונית של עיריית כפ"ס שיותר קל להכניס בו שיתוף ציבור, כי יש משהו בהתנהלות של עיר שהיא מאוד קהילתית והתושבים בה מאוד מעורבים. הפייסבוק שלנו, לדעתי באחוזים מול מספר התושבים אנחנו נמצאים במקום הראשון בארץ, וגם באתר האינטרנט יש הרבה מאוד כניסות. יש כאן עיר עם DNA של שיתוף ומעורבות ולכן זה יותר קל".

שטרסבורג-קיסר מזהה את תחילת תהליכי מיסוד שיתוף הציבור בצורך להתמודד עם התנגדויות הציבור:

"חוויתי אותה בהתחלה כצורך לפתור בעיות דווקא, זה התחיל ממקום של התנגדויות של תושבים ומה אנחנו עושים סביב התנגדות מסוימת. רק אח"כ זה התחיל להיות איזשהו סוג של רוטינה שאנחנו לא רק מזהים שקיים ועד מסוים, אלא אנחנו גם מכנסים אותו. לא רק שומעים תלונות, אלא יוזמים מפגש ובדקים מה צריך וכו'. בעיקר זו הייתה חוויה... של התבוננות בסוג של Grass Root. לא אנחנו המצאנו את שיתוף הציבור, הציבור המציא את השיתוף, את הצורך של שיתוף".

בדומה לכך, לפי ארמוני:

"רוב תחילתם של האירועים לשיתוף ציבור שהייתי עד להם לא התחילו מיוזמה של הרשות וגם לא מיוזמה של קהילה שאומרת: חברה בואו נשב בנחת ונחשוב לעצמנו וננסח לעצמנו איך אנחנו רוצים שהעיר תיראה והילדים יתחנכו והתחבורה הציבורית תיראה. לא זה לא מתחיל ככה. תמיד מתחיל מזה שיש קהילה ממורממת או שיש יחידים ממורמרים שמתגבשים לידי קהילה באמצעות רשתות חברתיות או בדרך אחרת."

התושבים הם גורמי מפתח מבחינת העיריה גם כאשר הדינמיקות מולם אינן מאפשרות לטענתם שיתוף. גני-גונן משתמשת בדוגמה מהשטח על שיתוף ציבור מוטה אינטרסים כדי להדגים את הקושי ביצירת שיתוף אפקטיבי עם תושבים:

"... לצד בית הספר הירוק, במרחק של 100 מטרים נבנה בית ספר חדש ובית ספר זה הוא בית ספר צומח. צריך להעביר 2 כיתות מבית הספר הותיק לצומח כדי שיהיה לבית הספר בסיס לצמיחה. עשינו פה תהליך של שיתוף ציבור, שיתפנו את ההורים והצבנו להם את החלופות למעבר, עם עקרונות דמוגרפיים ופדגוגיים ואיחוד אחים ומשפחות וכל פתרון, כל חלופה הייתה חלופה מנומקת עם רציונל מאוד ברור. הצגנו את זה לנציגי הוועד ולמנהיגות הורים של בית הספר ולאחר מכן לשכבת א' כשכל כיתה שלחה שני נציגים. אני הצגתי להם את החלופות והעקרונות המנחים ורצייתי לשמוע את דעתם. מן הסתם, היו שם דעות רבות, משום שלציבור אין אינטרס אחד. בדרך-כלל יש ריבוי אינטרסים ואז הקושי בשיתוף ציבור זה למצוא את האינטרנט הרחב

והמשותף. כולם רוצים שהילדים שלהם ישארו בבית הספר הירוק, וברור שיש כאן אילוץ וצריך לקבל החלטה ובשביל זה פרסנו את החלופות והרציונל שעומד מאחוריהן וכל הורה הצביע על פי האינטרס האישי שלו. בסופו של דבר יצא שכל אחת מהחלופות הייתה יכולה לקבל מספר דומה של קולות. אנחנו חזרנו וקיבלנו את ההחלטה. באיזשהו שלב, הנציגים באו ואמרו שהם לא רוצים את האחריות לקבלת החלטה שהורים אחרים יבואו ויגידו שהם לא מרוצים מההחלטה. קיבלנו החלטה מנימוקים מסוימים להעביר 2 כיתות מסוימות ולא את האחרות. היום אנחנו מתמודדים עם תביעה משפטית של הורי בית הספר של כיתות א' ו-5' שאמורות לעבור לבית הספר החדש והתביעה היא מבחינתם מבוססת על כך שהחלופות שהצענו להם לא מספיק מעמיקות, שהצבנו חלופות שלא מנותחות נכון. עכשיו, כמו שאמרתי, כל אחד הוא מומחה. יש שם דמוגרפית ועורך דין שהסבירו למה ההחלטה לא נכונה. אלה האתגרים שלנו בשיתוף ציבור".

לפי העירייה, כאשר הציבור אינו מאורגן ואחיד באינטרסים שלו, כאשר אין נציגות מתואמת על הציבור – קשה לעירייה לבצע יוזמות שיתוף ציבור מצליחות. מרכיב הציבור נתפס על-ידי עובדי העירייה כמשמעותי לקידום שיתופי ציבור. עמדה זו מסבירה בין השאר את היוזמה העירונית לערוך קורסי תושבים. עבודה זו לא עוסקת בנקודת המבט של התושבים בשיתוף ציבור, אך נקודה זו מדגימה כי עבור עובדי עירייה מדובר באתגר משמעותי להתכנות של תהליך כזה.

### ניתוח התמות

אנתח את התמות שאותרו בכפר-סבא לפי הפרמטרים של זיטל: האם שיתוף ציבור הוא מטרה בפני עצמה, האם הוא מתבצע במנגנון מוסדי קבוע והאם מנגנון זה הוא תוצאה של תהליך Top-down.

ניתן לזהות כי שיתוף ציבור היא מטרה של עובדי העירייה והעירייה עצמה, אך לא בהכרח של ראש העיר. בעוד עובדי העירייה שמו את הנושא כמטרת מדיניות ואף יצרו מוסדות עירוניים לטובת העניין, ראש העיר לא הגדיר את שיתוף הציבור כמטרת מדיניות ואף ניכר כי הוא תופס את שיתוף הציבור בצורה פחות מעמיקה מעובדיו. הבחנה זו השליכה גם על מיסוד שיתוף הציבור בעיר. בעוד ראש העיר מתייחס לפניות אד הוק של ציבור מולו כפעילות שיתוף ציבור, עובדי העירייה בוחרים למסד תשתית עבודה ישירה מול הציבור. תהליך זה מונע משני קצוות: הן על-ידי עובדי העירייה, וכמו שהראיתי – התהליך בכפר סבא התחיל בעיקר מהתנגדויות ומיוזמות של תושבים. כך שהתהליך מאופיין בתנועת מלקחיים של Top-Down ו-Bottom-Up.

בכפר סבא קיים מתח מוקצן בין תהליכים שמניעים עובדי עיריה, ציבור מעורב, וראש עיר בתפיסה מוגבלת של שיתוף ציבור. ניכרות פרקטיקות שיתוף ציבור נמוכות מחד, ומאידך נסיונות לייצר פרקטיקות גבוהות יותר על-ידי עובדי העיריה בעיקר.

---

ניתוח מנגנוני שיתוף הציבור בתל אביב יורכב מניתוח על-בסיס התמות הכלליות שסומנו: תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות, חלחול מטה ומנגנוני מיסוד בפועל. אבחן גם האם קיימות תמות רוחביות נוספות שעולות מן הראיונות וכיצד העולה מן השטח מתחבר עם התיאוריה, בפרט עם הניתוח של זיטל.

המרואיינים בפרק זה:

רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב  
מנחם לייבה, מנכ"ל עיריית תל אביב  
אריק שוע, ראש אגף רבעים ושכונות  
דנה כרמל, מנהלת מחלקת שיתוף ציבור

### תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות

ראש עיריית תל-אביב עומד בראש המנגנון המוניציפלי הגדול בישראל לצד ירושלים. סימן ראשון לתפיסתו בנוגע לשיתוף הציבור הוא הסכמתו המהירה להפגש עם חוקרת בתחום, ללא הכרות מוקדמת או אינטרסים אלקטורלים. כאשר התקשרתי ללשכתו לבקש פגישה, שאלתי אם הוא מתראיין לתזות ונעניתי כי הוא מתראיין אפילו לעבודות של ילדים בבתי ספר יסודי בנושא תל אביב. בעצם ההענות הזאת, שאינה מונעת מאינטרסים פוליטיים ישירים (איני חלק מהאלקטורט שלו), קיים יסוד של קשר ישיר עם הציבור.

את תפיסתו הוא שוטח ומבהיר בצורה ברורה ביותר:

"קודם כל זה משהו מאוד עקרוני. הוא לא תיאורטי אלא מעשי. עם זאת חשוב להבין אותו תיאורטית. בעוד שבצבא שהוא ארגון היררכי, אם המפקד מפה, דואג דרך המפקדים מפה, להעביר למפקדים מפה שמעבירים את הכל לחיילים שנמצאים פה, המשימה תתבצע. כשמגיעים למגזר הציבורי, זה לא עובד ככה. אתה יכול למצוא שזה אומר שצריך לבצע, להכין את הכל כמו שצריך, להכין את כל התוכניות של שיפוץ הרחוב, להביא את הבולדוזרים, להיכנס לשטח ופתאום מישוהו שוכב לך מתחת לבולדוזר ואתה לא יכול לבצע. מדוע? כי לא הבנת שכשסיימת את כל הדבר הזה, כשאתה מתעסק במגזר הציבורי אתה צריך לעשות מה שקוראים הכשרת לבבות. זה הדבר שעובד פה. אז פעם אחת זה הסיפור ופעם שנייה, כשאתה הולך מפה,

מתחיל מכאן ורוצה להגיע לכאן, עדיף לך לא רק לעשות הכשרת לבבות אלא גם בדרך כזו או אחרת להתייעץ עם הנמען וזה הדבר, הזרוע השנייה, להתייעץ איתו, מה שאנחנו קוראים שיתוף ציבור לצורכי קבלת מידע טוב יותר לגבי המצב. אם כבר משפצים את הרחוב אולי הוא רוצה תאורה פה ולא בדיוק איפה שאני תכננתי, אולי הוא רוצה ככה או אחרת. זה הבסיס התיאורטי למה שקוראים שיתוף ציבור במגזר הציבורי העירוני... דרך אגב, מאוד חשוב להדגיש שבתוך הדבר שקוראים לא שיתוף ציבור יש את המילה שקיפות. זה נורא חשוב להבין, שהעובדה שאתה מנגיש והופך את כל המידע העירוני לשקוף, אתה יכול להיכנס באינטרנט ולראות את תקציב העירייה, אתה יכול להגיע לתוכניות של ועדת בניין ערים, אתה יכול לראות באיזה מצב נמצא תיק בנייה של הפרויקט, אתה יכול לקבל את כל הדבר הזה שקוראים לו כרטיס דיגיטל, זה גם שיתוף ציבור."

כלומר חולדאי מזהה מספר עקרונות מעשיים בשיתוף הציבור: ראשית, "הכשרת לבבות". כלומר יידוע הציבור, העברת המסר ואף שכנוע. שנית, הוא מכיר בכך שבמקרים מסוימים בעשייה העירונית הציבור מבין טוב יותר מאשר הריבון בצורך. הוא מכיר בלגיטימיות של הדעה של הציבור לגבי קבלת החלטות במרחב הציבורי.

חולדאי כורך את שיתוף הציבור בערך נוסף: אמון הציבור במערכת העירונית. "הסתובבתי שנה שלמה ברחבי העיר, נפגשתי עם כל ועדי השכונות והאנשים בשטח. פתאום הבנתי שאחת הבעיות הכי קשות נובעת מהעובדה שיש חוסר אמון מהאנשים בשטח, ועדי השכונות, לבין הממסד העירוני. ובכל מקום בעיר הראו לי: זה הבטיחו לנו לפני 20 שנה ולא ביצעו, זה באו לביקור ואמרו שיעשו ולא עשו... וכן הלאה וכן הלאה."

בנוסף, הוא מבהיר ששקיפות של קבלת ההחלטות העירונית כרוכה בנושא באופן אינהרנטי.

הוא מתאר מנגנון לפיו שיקוף קבלת ההחלטות העירונית והקשבה לצרכי הציבור, הכוללת לעיתים הטמעה של צרכיהם במרחב העירוני בצורה שיטתית, מעלה את אמון הציבור במערכת העירונית, את שביעות הרצון של התושבים ואת איכותה של העיר בכלל.

כנגזרת של תפיסה ערכית זו, יזם חולדאי עם בחירתו לתפקיד ראש העירייה בשנת 1998 פרויקט בשם שש"ת: שיקום ושיפור תשתיות. הבסיס של הרעיון הוא הקצאת תקציב עירוני צנוע לכל אחת מ-60 השכונות של תל-אביב אחת לכמה שנים. תושבי השכונה עצמה, באמצעות הוועד

שלהם, בוחרים אילו תשתיות העיריה תשפץ. חולדאי מסביר כי הוא משיג באמצעות פרויקט זה מספר מטרות: שיקום אמון הציבור ואפקטיביות בעשייה הציבורית.

" הפרויקט הזה שקוראים לו שש"ת, מה הוא היה? קח תקציב, ייעד אותו לועד שכונה, שב עם ועד השכונה, תתכננו אתם מה עושים בשכונה במהלך השנה הקרובה. זה יכול להיות מדרכות, זה יכול להיות פארקים, תאורה, גם וגם. עכשיו, באותה הזדמנות שאתה עושה את זה, תרכז גם תקציב נוסף, שממילא היית צריך. נניח שאותו אגף רצה לשקם את הרחוב או את הביוב עוד שנתיים, תבצע את זה עכשיו או לחילופין לדחות למועד אחר. הצענו תוכנית - יש לנו 60 שכונות, 12 בכל שנה, במחזורים שכל קדנציה מגיעים שוב עם תקציב לשכונה ויוצאים לדרך. כך יצרנו תהליך של שדרוג. אבל הדבר העיקרי הוא שיקום האמון."

פרויקט שש"ת ממשיך להתבצע באותה שיטה בעיריית תל אביב מאז הבחרו של חולדאי לתפקיד. הוא מבהיר את עמדתו הערכית של ראש העיר. עצם המשכותו לאורך זמן רב כל-כך מראה כי מדובר בערך ממוסד בארגון.

תהליך שני שיזם חולדאי הוא תהליך אסטרטגי וארוך טווח להגדרת פרופיל העיר, חזון העיר ואת תכנית המתאר העירונית. כל אחד מהם כלל שיתוף ציבור אינהרנטי לתהליך. "היינו צריכים לבנות תוכנית אב והלכנו בשלושה מחזורים שכל אחד מהם הוא לקח קדנציה. שלושה מחזורים, בכולם היה שיתוף ציבור ברמות של אלפי אנשים מכל המגזרים והאינטרסים בעיר. מהאנשים הפשוטים בשכונות, דרך בעלי המסעדות, בעלי המתפרות, בעלי הנגריות, עו"ד, כל האינטרסים. זאת אומרת, ההגעה לתוכנית מתאר עברה תהליך של שיתוף ציבור בפעם אחת מה זה ת"א, פעם שנייה מה החזון של ת"א ופעם שלישית תוכנית המתאר."

לצד הבטי התוכן בהם בחר לשתף ראש העיר את הציבור, ניכרות גם מספר פלטפורמות שהוא דאג לפתח – "קפה ראש העיר" ופלטפורמות טכנולוגיות שונות. הן משמשות אותו ללמידה, ליידוע הציבור ולעיתים גם לשיתופם בקבלת החלטות.

במסגרת "קפה ראש העיר" נפגש חולדאי אחת לחודש עם עשרים תושבי העיר. הם נבחרים בצורה אקראית ככל הניתן על-מנת לייצג כמה שיותר מתושבי העיר ולא לתת במה רק לבולטים ולחזקים ביניהם. ראש העיר מציין זאת כפלטפורמת למידה חשובה עבורו: "בדרך הזו, יש לי ערוץ נפרד

לתקשורת עם ציבור שבאים הנה לא כשכואב להם או לא כואב להם. הם נבחרו להתכבד להגיע הנה, יושבים פה שעה וחצי ומקשקשים עם ראש העיר. אתה לומד מזה הרבה דברים".

במסגרת תהליך שיתוף הציבור ויצירת שקיפות הוכנסה בתל אביב פלטפורמת "דיגיתל" המאפשרת מגע ישיר עם תושבי העיר. דיגיתל ופלטפורמות טכנולוגיות נוספות מנוצלות על-ידו ראשית ללמידה וליידוע תושבים: "שיתוף ציבור זה להכניס את האפליקציה שמאפשרת לציבור לדווח לנו איפה יש מפגע בעיר. הנושא הזה של הכנסת טכנולוגיה שמאפשרת שיתוף היא דבר מדעים שמייצרת היום מגע בלתי אמצעי בין הנבחר לציבור שלא היה ידוע בעבר. העובדה שיש לי 40 אלף עוקבים בפייסבוק שלי שהם כותבים לי ואני עונה להם ואני לומד איפה יש בעיות ומי הנודניק של שיתוף ציבור וכדומה". לעיתים, הן משמשות גם לשיתוף בקבלת החלטות: "אני הגדלתי לעשות ועשיתי משאל עם על נושא מסוים בעיר, זאת אומרת, סקר גדול של 5000 איש בעיר על כיכר דיזנגוף אם כן להוריד או לא ואם לשים חניות". כלומר, הפלטפורמה מאפשרת לו להגיע בצורה מהירה ויעילה גם לסדר גודל נרחב של תושבי העיר.

ככלל, ניכר שראש העיר מגיע עם אג'נדה מסודרת ותומכת בשיתוף הציבור בקבלת ההחלטות העירונית. הוא מבקש ליישם מדיניות כזאת מתוך תפיסה עמוסה כי מביאה לו ערך מקצועי ופוליטי בעיר. למרות זאת, חשוב לציין כי הוא מצהיר שיש מקרים בהם הוא כבר החליט בסוגיה והוא משתף את הציבור בכל זאת למטרת בניית אמון והכשרת לבבות: "יש הרבה נושאים שאני משתף את הציבור כשאני כבר יודע את התוצאות אבל אני חייב לתת להם את היכולת להשמיע את דברם. אם לא עשית מה שאדם אמר זה אומר שאתה לא מקשיב, אבל זה לא נכון, אני הקשבתי. אבל אם אני לא עושה אז הוא לא נשמע".

בפרק הבא אבדוק האם האג'נדה הזו מוטמעת בקרב עובדי העיריה וממוסדת בצורה שיטתית.

### תלחול מטה

כבר בדבריו של ראש העיר ניכרת כוונתו להטמיע תפיסה ומדיניות לעובדי העיריה: "זה הבסיס התיאורטי למה שקוראים שיתוף ציבור במגזר הציבורי העירוני. זה דבר שאני אומר לכל מנהל שמגיע הנה". בראיונות עובדי העיריה, בולטת התייחסות לראש העיר כמכתיב מדיניות בתחום זה. הם משייכים לו את הקמת תשתית שש"ת ומדווחים על הטמעה והרחבתה בעיר. יתרה מכך, הם תופסים את שיתוף הציבור כערך חשוב בהתנהלות העיר והעיריה. כך, מציין שוע כבר בפתיחת הראיון עימו: "שיתוף ציבור בעצם, בעיניי, הוא תהליך או יותר נכון ערך, אם אפשר להגיד, בעבודה הציבורית". והוא ממשיך: "אני חושב שהסיפור המרכזי הוא ששיתוף ציבור הוא לא



חלקת יחידה כזו או אחרת, אלא למעשה הוא ערך שיש להטמיע אותו בכל יחידות העירייה. " בהתייחסותו למפגשים עיתיים עם תושבים מציין מנכ"ל העירייה כי: "בדר"כ אנחנו מכינים את זה בצורה קפדנית כדי שזה לא יהיה שוק, מי שרוצה להגיד משהו צריך לומר לנו את זה מראש ובמפגש מקיימים דיונים ושיח פתוח בנושאים הללו. זה נעשה בצורה עקבית, כל הזמן ולא, כמו שיש כאלה שאוהבים לעשות את זה לפני השכונות, אבל פה זה לא פוליטיקאים, זה הצוות של העירייה עצמה וזה עקבי לאורך השנים".

כלומר, לדידו, הפעילות כבר שגורה בעבודתם של עובדי העירייה ולא רק מונחית פוליטית. גם כרמל תופסת את הפעילות כנפוצה ושגורה בעבודת העירייה: " הפרקטיקה של שיתוף ציבור קיימת בעירייה הרבה מאוד שנים, לפני שקראו לזה ככה". ניכר שבקרב עובדי העירייה שיתוף הציבור הוא פרקטיקה קיימת. ניתן למתוח קו ממדיניותו של ראש העיר עם תחילת כהונתו ב-1998 כפי שמתבטאת בפרויקט שש"ת ובתפיסתו שהוצגה בחלק הקודם, ובין מידת החלחול בקרב עובדי העירייה. הן הבכירים והן הזוטרים, הותיקים בארגון והצעירים יותר – רואים בשיתוף ציבור חלק בלתי נפרד ערכית ופרקטית מניהול העיר.

חלחול שיתוף הציבור כערך ופרקטיקה אצל עובדי העירייה מתבטא לא רק באימוץ תפיסתם של מקבלי ההחלטות, אלא גם בהטמעה שלו כערך בעבודתם שלהם. כך לדוגמה מסכם שוע את התפוקות המקצועיות שהוא משיג משיתוף הציבור בעבודתו: " מהתהליך הזה אנחנו מרוויחים כמה דברים –

א. זמן ביצוע ופרויקטים יותר נמוך.

ב. יותר פרויקטים בשנה.

ג. שביעות רצון גבוהה אצל התושבים.

מקבלים ונותנים שירות יותר טוב מתוך ההיזון החוזר."

שוע ממשיך ומסביר בהרחבה כיצד הוא ממשיך ומעביר ערך זה בעצמו:

" במקרה זה, נעשה איזשהו חריש עמוק... נעשתה עבודת עומק עם אותם בעלי תפקידים, אותם עובדים, לנסות לקודד מחדש את ה-DNA העירוני. באמת להבין שהערך של שיתוף ציבור זה משהו שהוא מוטמע בתהליך העבודה שלנו... המחוסם הוא לא במקום של שיתוף הדילמה אלא במקום של האינטראקציה של הקהל. חלק מהסיפור היה גיבוש מיומנויות יותר ברמה הטכנית – איך אני צריך לדבר, באיזו סביבה, באיזו אטמוספירה, אילו כלים אני צריך לרכוש על מנת לנהל

את הדיאלוג. לא כולנו נולדנו אנשים שיודעים לדבר מול קהל ומבינים את הדינאמיקה ופה התעצב סט של הכשרות שהיום מוטמע בכל קורסי הניהול ובקרב כל המנהלים והעובדים שנדרשים לדיאלוגים מול הציבור. נבנתה חוברת הפעלה של איך לנהל מפגשי שיתוף ציבור. במקביל, התפתחה בתוך העירייה גם ההבנה והתובנה שהסיפור של שיתוף ציבור הוא חלק בלתי נפרד".

כפי שניתן לראות, עובדי העירייה לא רק משכפלים את מדניות ראש העיר, אלא אף מסבירים כיצד היא משפרת את עבודתם ופועלים כדי להטמיע תפיסה זו בקרב עובדי העירייה האחרים. אין פלא אפוא שתפיסות אלו ממוסדות בצורה עמוקה ורחבה בעיר, כפי שאראה בחלק הבא.

### עדות למיסוד בפועל

תמה בולטת במחקר על תל אביב היא מידת המיסוד הגבוה של שיתוף הציבור בה. בין אם שיתוף הציבור החל עם כניסתו של ראש העיר הנוכחי לתפקיד או טרם כניסתו, מיסוד שיתוף הציבור בולט. ככלל, המרואיינים מתייחסים לשיתוף הציבור כאל ערך מושרש ויציב בעבודתם. כך, לפי מנכ"ל העירייה: "אני לא חושב שזה משהו מיוחד, זה שגרה כאן. התהליך הזה נכנס למצב של שגרה." על מנת לאפיין את פרקטיקות המיסוד בעיר אמיין אותן לפי הפרמטרים הבאים: מנגנוני שקיפות ויידוע, מוסדות ישירים מול תושבים ושינוי מבני וארגוני בעירייה.

### *מנגנוני שקיפות ויידוע*

כחלק ממנגנוני שיתוף הציבור מפעילה עיריית תל אביב מספר מנגנוני שקיפות ויידוע. ראש העיר מתייחס לכך ומסביר ש: "אתה יכול להיכנס באינטרנט ולראות את תקציב העירייה, אתה יכול להגיע לתוכניות של ועדת בניין ערים, אתה יכול לראות באיזה מצב נמצא תיק בנייה של הפרויקט...". הוא מוסיף גם ש: "שיתוף ציבור זה להכניס את האפליקציה שמאפשרת לציבור לדווח לנו איפה יש מפגע בעיר" ומתגאה בפניות של תושבים רבים אליו בפייסבוק. כלומר הוא מתאר מנגנון דו צדדי שעושה שימוש בטכנולוגיה זמינה ונפוצה; מצד אחד מנגנון יידוע של תושבי העיר במידע עירוני ומצד שני מנגנון יידוע של התושבים את העירייה במתרחש בעיר.

השקיפות מעוגנת גם בהשקעה במנגנונים עירוניים שיצרו עובדי העירייה מיוזמתם. שוע מספר כי מנגנון שש"ת תורגם על-ידי העירייה גם ליצירת דפי פייסבוק ייעודיים לשכונות בעיר. העירייה השקיעה ביצירת פלטפורמת תקשורת ישירה עם התושבים בחתך שכונתי ואף עודדה את התושבים והועדים להשתמש בה. כרמל מוסיפה: "אם בעיר בעבר מקסימום היית מקבלת פתק

בדואר יומיים קודם על שיפוצים ברחוב, אז בשנתיים או שלוש האחרונות יש נוהל של יידוע על עבודות ציבוריות. הוא כולל גם גורמים הנדסיים, חברת חשמל. יש ממש נוהל של איך מיידעים, באיזה כלים, כמה זמן עבודות, באיזה רדיוס". קיבוע התנהלות עירונית בתצורה של נוהל היא מוסד שעשוי להיות חזק באם הוא נאכף. במקרה זה, הוא מעגן שקיפות של שירותים ציבוריים שגרתיים לתושב.

השקיפות מתעצמת ומתאפשרת גם בזכות הטכנולוגיה. פלטפורמת דיגיטל של העיריה מאפשרת יידוע של תושבים לפי תחומי העניין הציבוריים שלהם. כך, לפי כרמל: "דיגיתל זה כרטיס תושב שקיים בעיריה... אפשר לפלח את מנויי דיגיתל לפי אזור, ולשתף במה שרוצים. כלומר אם למשל עושים עבודות ציבוריות, אפילו עבודה קטנה ברחוב פה ליד, אפשר לפלח אפילו ברדיוס של 100 מטר ולהודיע לתושבים". על-פי המרואיינים, קיים שימוש רב בפלטפורמה זו לצרכים אלו, שימוש אשר מוטמע גם בקרב עובדי העיריה השונים.

מנגנונים מסוגים אלו מאפשרים יידוע של התושבים וגם קבלת דיווחים מהם. הם מערבים את התושבים בנעשה בעיר, אך לא דווקא בקבלת ההחלטות.

#### *מוסדות ישירים מול תושבים*

ראש העיר, כמו גם עובדי העיריה, מעידים על שורת צעדים שנועדו למסד ולחזק את הקשר הישיר עם התושבים. חלק אינהרנטי מכך הוא חיזוק נציגויות של תושבים ובפרט כפי שעלה – ועדי שכונות. פרויקט שש"ת שהוזכר לעיל הוא פרויקט דגל של חולדאי מהקדנציה הראשונה שלו מבחינתו. במהותו הוא מעביר כח ישירות לנציגויות התושבים להחליט על שיפוצי התשתיות הדרושים בשכונה שלהם, כך שמדובר ברמה גבוהה של שיתוף הציבור. כאשר התמקצעה העיריה במימוש הפרויקט היא גילתה שלא תמיד מתאפשר לה לבצע אותו כרצונה; לעיתים לא קיים ועד בשכונה, לעיתים הוא לא ועד נבחר ועוד. בשל כך, פתחה העיריה במהלך לחיזוק ועדי השכונות. ראשית, היא תפסה אותם כגופים מייצגים, השתמשה בהם לתקשורת עם הציבור ואף יצרה תקנון תמיכה בבחירתם. כך מסביר שוע:

"כל שכונה שרוצה להתאגד ולהציב לעצמה איזשהו גוף מייצג שיש לו איזשהו מעמד, דיאלוג ושיח, יכולה להתכנס ולמנות ועד שכונה, יש באמת מנגנון שלם ותקנון שלם של איך עושים את זה, זה לא קיים בכל מקום... אותו מנגנון הוא המנגנון שהיה נכון לעותה עת ונכון גם היום, אין לו

מעמד סטאטוטורי אבל הוא מנגנון היוועצות ושיתוף, שאותם ועדים למעשה, העירייה הסתייעה בהם כשהיא רצתה להבין מה קורה בשטח, כשהיא רצתה להתייעץ, עם גורמים שהכי קרובים לקהילה שלהם... עם השנים הדיאלוג עם הציבור הלך והתקדם בהיבטים של קודם כל ועדי שכונות כמנגנון שאפשר להתייעץ איתו, קמו יותר ויותר ועדי שכונות. גופים נוספים קמו בקהילות, במקומות שלא היו ועדי שכונות היו יותר ועדי פעולה והנהלות ציבוריות בגופים קהילתיים... ההבנה הזו, שיש גוף שאפשר לראות בו כגוף מתווך הייתה איזשהו שינוי גם בעבודת העירייה, עשינו תהליכים ונוצר איזשהו בסיס לשיח מול התושבים".

בשלב מתקדם יותר, העירייה הקימה מנגנון מוסדר של פגישות עם הועדים. מנכ"ל העירייה מסביר:

"שיתוף ציבור שאנחנו עושים בתדירות גבוהה בכל התחומים זה תהליך שבו אנחנו נפגשים עם השכונות, ברמה של מנכ"ל עם פורום ועדי השכונות, בדר"כ אחת לחצי שנה – שנה תלוי בגודל השכונה. כל פעם מתעסקים באזור אחר של העיר. למפגשים האלה מגיעים ועדים פעילים וגם כאלה שפחות. במפגש הזה אני נותן כמה מילים על העירייה ומה חשוב לנו ומה עשינו ומה הכוונות שלנו. המפגש נועד לתושבים להשמיע את דעתם, טענותיהם וצרכיהם מול העירייה... זה הצוות של העירייה עצמה וזה עקבי לאורך השנים".

התהליך התפתח לכדי מפגשים ישירים עם התושבים במספר אופנים. ראשית, הפגישות עם השכונות נפתחו וכוונו לכלל תושבי השכונה ולא רק לועד היציג. שוע:

"...מתנהל דיאלוג שוטף באמצעות מינהלות הרובע. אנחנו היום עורכים בין 300 ל-400 מפגשים בשנה עם 7000-8000 תושבים ובעלי עניין. כאשר, במפגשים הללו אנו מנסים להבין מה קורה. כן נכון לבוא לציבור ולשקף לציבור א. מה נעשה ו-ב. לשמוע על בעיות ודילמות בצורה בלתי אמצעית. אולי באמצעות שמיעה זו, להשפיע על מדיניות העירייה. אנחנו גם עושים סקרים ומבינים מה קורה. עושים גם קבוצות מיקוד, יש קבוצות מיקוד בעיר ת"א שדרכן מנסים להבין מה קורה. אין תחליף למפגשים כי העוצמות, הטונים והיכולת להבין האם השירות שאני נותן נכון או לא נכון לא רק בראייה הכלל עירונית אלא ברמה הקהילתית, זו תוצאה של המפגשים הללו. למעשה כמעט כל יום יש מפגש כזה או אחר. "

מנגנון משלים, פוליטי, הוא "קפה ראש העיר" שהוזכר לעיל, במסגרתו פוגש ראש העיר אחת לחודש קבוצות אקראיות של תושבים.

לצד המנגנונים המוסדרים האלו, מבצעת העיריה התייעצויות אד הוק בנושאים ספציפיים עם הציבור. כך לדוגמה, ביצעה העיריה סקר תושבים נקודתי בנוגע לשאלת שיפוץ כיכר דיזנגוף. בנוסף, ערכה אירוע שולחנות עגולים בכיכר העיר שעסק בתשעה נושאים בעלי משמעות עירונית בהם נועצה העיריה בתושבים.

בין אם פעילות הוועדות אד הוקית או מנגנונים קבועים שמייצרים שיח עם נציגויות או עם תושבים - ניכר כי עיריית תל אביב משקיעה זמן ומשאבים לאורך זמן ביצירת מנגנוני שיח עם התושבים ובביסוסם.

#### *שינוי מבני וארגוני בעיריה*

השקעתה ארוכת השנים של עיריית תל אביב במיסוד מנגנוני שיתוף ציבור ניכרת גם, ואולי בעיקר, ביצירת שינויים ומנגנונים פנימיים לעיריה. הם כוללים הכשרות הטמעה ברובדים שונים, פיתוח מתודולוגיות ניהול ואף שינויים מבניים בעיריה שמותאמים למדיניות זו.

מנהלי העיריה זיהו כי נדרש מיפוי של יכולות שיתוף הציבור בעיריה והטמעת יכולות רלוונטיות בקרב עובדי העיריה. כפי שהראיתי בפרק חלחול מטה, מתגאה שוע בהפצה מתוכננת של המדיניות וכלים ליישומה, בניית מתודולוגיה, הבנת המצב בשטח והכשרת בעלי תפקידים בעיריה. לפי שוע, שינוי זה היה משמעותי מבחינה מקצועית עד כדי שינוי ה-DNA, כלומר התרבות הארגונית בעיריה. הכשרות אלו מוטמעות לפי שוע בכל קורסי הניהול ובקרב כל המנהלים והעובדים שנדרשים לדיאלוגים מול הציבור. כמו כן נבנתה חוברת הפעלה של איך לנהל מפגשי שיתוף ציבור. כרמל מספרת ש: "בנינו קורס של ניהול שיתוף ציבור ותהליכי קבלת החלטות עם הטכניון, שנועד לעובדי אגף הרובעים והשכונות. העובדים הבינו מהי השפה, מהם הכלים ומהן המתודות שאפשרו להם להיות גוף התמך ליחידות האחרות". ניכר כי המאמץ להטמעה ממוקד הן בגורמי השטח הנמצאים במגע עם התושבים והן במנהלים בעיריה. בשיטה זו ניתן להטמיע ערכים במערכת גדולה כמו עיריה.

כרמל שופכת אור על המורכבויות בהטמעה:

"להרבה מעובדי העיריה זה לא נוח, אומרים לי – תעזבי אותי, זה לא נוח. אני מסבירה להם שזו ההחלטה שהתקבלה, שככה העיריה פועלת. בפרקטיקה, זה לא תמיד קל. אנחנו כל הזמן מנסים לחזק אותם בכלים של איך ליישם, לצורך העניין איך עושים מפגש עם תושבים. באמת להכשיר יותר על הדברים האלו כדי שהם כבר יגיעו למתודולוגיה זה יהיה להם יותר פשוט." עצם ההבנה של המורכבות הארגונית וההתמודדות איתה מצביעות על עוצמת המדיניות בתוך העיריה ועל חלחולה מטהלעובדים ולמוסדות.

חלק מהכלים להטמעת מדיניות שיתוף הציבור והמתודולוגיה שלה ניכרים גם בנהלים שיוצרת עיריית תל אביב. כך לדוגמה, שיתוף ציבור הוכנס למתודולוגית ניהול הפרויקטים העירונית. מדובר בנוהל הנאכף ברמת מנכ"ל העיריה ומחייב את מנהלי הפרויקטים לשקול שיתוף של הציבור בקבלת ההחלטות בפרויקט (ואם הם בוחרים שלא לבצע שיתוף - עליהם להסביר מדוע). שוע מסביר :

"נבנתה מתודולוגיה לניהול פרויקטים בכלל, שבה כל גורם ממונה עירוני באשר הוא פונה לכלל הגורמים, בין אם הטכניים, כלכליים או קהילתיים. כאשר, אותו מנהל רובע לצורך העניין, נדרש לאפיין עוד בשלב הייזום מהם האתגרים, מה רמת השיתוף לדעתו ולהבנתו את מורכבות הפרויקט, מה רמת שיתוף הציבור הנדרשת. לא דומה סלילה של רחוב באזור שאין בו תושבים לבין פרויקט כמו רחוב בלוח שמוריד חניות. לא דומה בינוי של בית ספר או גן ילדים שבו לוקחים שטח של גינה וצריך להסביר לתושבים למה עושים את זה לבין מקום שבו צריך לשתף את התושבים יותר לעומק, אם בונים מרכז קהילתי למשל ואז האזרח משתתף גם בתכנון הבינוי. הנושא הזה, בעצם מתורגם אח"כ גם לאבני דרך בתהליך העבודה, שבו תושב יכול, מצד אחד, להשפיע על התכנון אבל גם יודע לבטא את המשמעויות הכלכליות שלו. ברגע שעושים את זה, מורידים את מרווח אי הוודאות של אותו מבצע או מנהל פרויקט. יש מקרים שבהם אנו דורשים שיהיה מלווה לקשר עם הציבור תוך כדי עבודה, בעיקר בפרויקטים מורכבים. בנוסף, במעטפת, יש סט שלם שבו אנו אומרים מתי צריך לשים את השלט, מתי לשים את הפלייר ועוד כל מיני סוגים של אמירות".

פרקטיקות ניהול מסוג זה כנראה נפוצות כתרבות ארגונית בעיריית תל אביב, כך שהטמעת שיתוף הציבור בהן צפויה. אך עוצמת ההטמעה ועומקה ניכרות במאמץ המקצועי של המעורבים בדבר.

הטמעת המדיניות לא מתבטאת רק בהטמעה בקרב עובדי העיריה ובנהלים מוסדרים, היא מחלחלת גם למבנה הארגוני של העיריה עצמה. ראשית, בהקדשת תקן ייעודי לתחום שיתוף הציבור. עיריית תל אביב היא אמנם עיריה גדולה ועשירה, אך יש בתקן זה בכדי להצביע על חשיבות הנושא בעיני מקבלי החלטות בעיר. יתרה על כך, נקבעו גם תפקידנים באזורים רווי שיתוף ציבור, שמטרתם בחינת ההטמעה. כך לדוגמה, ביחידה לתכנון הנדסי מוגדרת עובדת המכונה על-ידי שוע "שומרת סף" שמטרתה בחינת קיום שיתוף ציבור בכלל הפרויקטים ההנדסיים. השינויים הארגוניים אף התפתחו לאורך השנים להבנה כי יש צורך בהקשבה יתרה ארגונית לנושאי הקהילה, הבנה שהבשילה לכדי הקמת אגף קהילה עירוני. מנכ"ל העיריה מפרט על ההגיון הארגוני: "חלק גדול ממה שאנחנו עושים, זה שאנחנו מקימים מנהל קהילה וחינוך גדול שמתחלק לשניים מתוך כוונה לראות את הקהילה כאבן היסוד של החברה כאן של העיר. אנחנו עושים תהליכים כדי להגיע למצב של חיבור אמיתי בין התושבים לעירייה בכל המשתנים... הכוונה שלנו היא שהסיפור של חברה, קהילה, שיתוף, חיבור, שיח והבנה יהפכו להיות דברים מאוד בסיסיים וחשובים בחייה של העיר ולשם אנחנו הולכים."

לצד מדיניות ראש העיר וחלחולה לעובדי העיריה, ניכרת עדות חזקה מאוד למיסוד של שיתוף הציבור בעיריית תל אביב. מיסוד זה ניכר במנגנוני שקיפות ויידוע, במוסדות ישירים מול תושבים ואף בשינוי מבני וארגוני בעיריה. בחלק הבא אנתח את התמות האלו לפי הפרמטרים התיאורטיים של זיטל.

#### ניתוח התמות

אנתח את התמות שאותרו בתל אביב לפי הפרמטרים של זיטל: האם שיתוף ציבור הוא מטרה בפני עצמה, האם הוא מתבצע במנגנון מוסדי קבוע והאם מנגנון זה הוא תוצאה של תהליך Top-down.

כלל התמות בתל אביב מזוהות בעוצמה לפי הפרמטרים של זיטל. ראשית, ניכר כי שיתוף ציבור הוא מטרה בפני עצמה, הן מהבחינה הפוליטית והן מהבחינה המקצועית. קיים תקן ייעודי, נהלים ותוכניות עבודה המיושמות באופן קבוע בשני העשורים האחרונים. ניכר כי הציבור משותף בקבלת החלטות הן כערך בעבודת העיר והן בצורה מקצועית ומעמיקה (אשר לעיתים מביאה לתובנה שאין בהכרח צורך לשתף את הציבור).

העדויות לגבי מיסוד בפועל גדולות מאוד. הן ניכרות במגוון של מנגנונים קבועים המופעלים על-ידי גורמים שונים בעיריה, בכלל הרמות, נמשכות לאורך שנים ועוברות פיתוח ושיפור עיתי. במקרה של תל אביב, ניכר כי המדיניות לשיתוף הציבור בקבלת ההחלטות מכוונת Top-down. היא נובעת מנחישותו ומהתמדתו של ראש העיר בנושא, חילחלה לעובדי העיריה ומוסדה על ידם בשיתופו.

שיתוף הציבור בתל אביב מתגלה מניתוח זה כעמוק ומשמעותי, בולט לחיוב בכל הפרמטרים התיאורטיים.



ניתוח מנגנוני שיתוף הציבור בירושלים יורכב מניתוח על-בסיס התמות הכלליות שסומנו: תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות, חלחול מטה ומנגנוני מיסוד בפועל. אבחן גם האם קיימות תמות רוחביות נוספות שעולות מן הראיונות וכיצד העולה מן השטח מתחבר עם התיאוריה, בפרט עם הניתוח של זיטל.

המרואיינים בפרק זה:

יוסי היימן, מנכ"ל עיריית ירושלים לשעבר

איילה וול, מנהלת המינהלים הקהילתיים בעיריית ירושלים

שייקה אל-עמי, ראש מינהל קהילתי גינות העיר

יש להדגיש כי ראש עיריית ירושלים סרב להתראיין למחקר זה.

### תפיסת הנושא בעיניי מקבל ההחלטות

עיריית ירושלים אחראית ישירות על המספר הרב ביותר של תושבים בישראל. תפיסתו של ראש העיר בנוגע לשיתוף הציבור לא תתבטא ישירות במחקר זה בשל סרובו להתראיין. עם זאת, עדויות על תפיסתו ועל תפיסות קודמיו מובאות בעקיפין דרך ראיונות עובדי העיריה.

המרואיינים מצביעים על ראש העיריה לשעבר, טדי קולק ז"ל, כמקום תשתית המינהלים הקהילתיים. וול מתארת כי:

"כבר בזמנו של טדי קולק, בגלל שזו עיר כל כך מבוזרת וגדולה במושגים ישראליים, לא הייתה לפקידי העירייה דרך לדעת מה צריך בכל מקום, בעיקר בשכונות הלויין שהיו בהן הרבה בעיות של תשתיות, תחבורה וחינוך. נוצר ועד של תושבים בכל שכונה שבעצם ייצג את השכונה מול העירייה. העירייה ראתה שזה טוב וזה עוזר לה לתת שירות יותר טוב. טדי קולק מינה ועדה שמנתה 11 אנשים שבנו את המודל שעובד עד היום בירושלים של שיתוף ציבור. הוא ביקש לבדוק איך העירייה יכולה לדעת מה הצרכים של כל התושבים. ההמלצות של ועדת ה-11 זה מה שיושם, הקמה של מנהלים קהילתיים. בהתחלה היה ועד תושבים בכל שכונה ומתנ"ס שהיה סוג של מעון לנוער שנתן חוגים ופעילויות. ועד התושבים ייצג את צרכי התושבים מול העירייה. ועדת ה-11 המליצה לחבר בין שני הדברים האלה, ועד התושבים יהיה הנהלת המינהל הקהילתי וגם יפעיל

חוגים באמצעות מנהל מקצועי תחת המינהל הקהילתי. המודל הזה לא קיים באף מקום בארץ. העירייה גם הגדילה לעשות ונתנה זכות וטו להנהלות של המינהלים. הנהלה של מינהל מורכבת היום מ-15 נציגי הנהלה, 9 תושבים ו-6 נציגי הממסד. נציגי הממסד מהווים 40% ככה שלתושבים יש רוב בהצבעות”.

כלומר, קולק יצר גוף כלאיים שגם מאגד את קולם הדמוקרטי של תושבים שמאוגד בדרך כלל בועד שכונה וגם מכניס נציגי עיריה בצורה מובנית לקבלת ההחלטות של התושבים. מבנה זה הוא אכן ייחודי במובן שהוא מכניס את תושבי העיר כחלק מהמנגנון העירוני, אך באותה עת מפריד את שיתוף הציבור מהמנגנון העירוני הממוסד. אך האם מבנה זה מגדיל את כוחו של הציבור בקבלת ההחלטות העירונית או מחליש אותו? האם מדובר בביזור של מנגנון שיתוף הציבור העירוני או בלקיחת כח ושליטה על-ידי העירייה? כפי שאראה, שאלות אלו ילוו את ניתוח המצב בירושלים.

קולק יסד את המינהלים הקהילתיים לפני עשרות שנים. ראש העיר הנוכחי מבטא את מדיניותו כלפיהם במספר דרכים. על מנת לבחון את תפיסתו של ראש העיר בנושא השליטה במינהלים, אבחן את המנגנונים אותם ייסד לאורך שנותיו בתפקיד כפי שהתבטאו בראיונות. המינהלים הקהילתיים שייסד קולק נוהלו על-ידי חברה עירונית, “החברה הירושלמית”, שפורקה על-ידי ניר ברקת עם כניסתו לתפקיד. וול מתארת את התהליך ואת מטרותיו:

”כשניר ברקת נבחר, אחד הדברים הראשונים שהוא עשה זה לבוא לדירקטוריון של החברה הירושלמית וגילה שהיא נשלטת ע”י התושבים. הוא רצה שהעירייה תיקח אחריות על מה שקורה בשטח ולא שהכל יהיה נתון להחלטות של המינהלים הקהילתיים... בעצם ניר ברקת הרגיש שאין לו שליטה בעיר והחליט לפרק את החברה הירושלמית ללא בנייה של מנגנון תחליפי. סביב זה היו הרבה מאבקים, גם ציבוריים וגם של המינהלים הקהילתיים. בתוך כל זה, ראש העיר אמר שהיא רוצה לעשות בחירות להנהלות. הוחלט שהמנגנון החלופי יהיה מטה בעיריית ירושלים שיהיה אחראי על המינהלים הקהילתיים. כל הקשר עירייה – מינהלים יהיה ישירות, ראש העיר קרא לזה אחריות וניהול ללא קלאצ’. היה צריך לבנות את הקשר הישיר בין העירייה למינהלים...”

כלומר, מטרת תהליך זה לפי ברקת הוא כפול: הראשון לקחת אחריות עירונית על השירות לציבור ועל שיתופו ושנית – להחזיר לעירייה כח שחולק לתושבים. כלומר, לפי תיאוריות שיתוף ציבור למעשה נעשה פה מהלך הלוקח כח מהתושבים ומשיב אותו לעירייה. סברה זאת מתחזקת בעדותה

של וול שהיה נדרש לבנות קשר ישיר בין העיריה למינהלים – כלומר – עד לכניסתו של ברקת לתפקיד וביצוע מהלך זה, כלל לא היה קשר ממוסד בין העיריה למינהלים, שהיו דה פקטו נציגויות התושבים וספקי שירותים להם. המינהלים פעלו עצמאית מול התושבים ועצמאית מול העיריה.

כיצד התבטא הרצון של ברקת לקחת אחריות על עבודת המינהלים? המהלך העיקרי שהוא פתח בו הוא מהלך של בחירות למינהלים הקהילתיים. מצד אחד, מדובר במהלך שתומך בייצוגיות של ציבור. כך לדוגמה, חלק מהמינהלים הכילו תושבים שאינם מייצגים כבר את הציבור באזור, לדוגמה הנהלות חילוניות לשכונות שהפכו חרדיות. כך שהעיריה תומכת במהלך זה בייצוגיות של קולם האמיתי של התושבים בשטח. כפי שמתאר אל-עמי:

”יש מקום מאוד משמעותי בירושלים לתושבים לומר את שעל ליבם. בין היתר, גם משנים את הבחירות למינהלים הקהילתיים, יש יותר מעורבות של תושבים בבחירות ושינוי מסוים של זכות ההצבעה: יותר דגש על המעורבים ממש בנושאים השכונתיים עירוניים. נוצרה תרבות של שיתוף ציבור בעיר.”

מצד שני, מתארת וול מוטיבציה אחרת של מקבלי ההחלטות:

” לפתע גילינו שלעירייה אין כלים לאלץ את המינהל הקהילתי לעשות משהו שהיא רוצה, כי המינהלים הקהילתיים שולטים על התקציב שלהם גם אם 40% ממנו מגיע מהעירייה. מה שעשו במקרה הזה, בהתחלה אמרו שיעצרו את התקציב אבל זה לא חוקי ואז החליטו לעשות בחירות להנהלה של המינהל. עכשיו התחיל תהליך של בחירות, שזה הדבר היחיד שהעירייה יכולה לעשות.”

וול, עובדת עירייה, מתארת מצב בו הנהלת העירייה ביקשה להחזיר לעצמה כח שאבד והועבר לתושבים. מהלך זה מורכב ככל הנראה ממספר סוגי אינטרסים; גם לקיחת כח וגם לקיחת אחריות.

תפיסת נושא שיתוף הציבור על-ידי מקבלי ההחלטות לא מורכבת רק מסוגיית השליטה והכח אלא גם בשיתופי הפעולה שמנהיג ראש העיר בין העיריה ובין המינהלים. היימן מתאר איך ברקת כראש עיר הטמיע את עבודת המינהלים בעבודת העיריה. ראשית, הוא מתאר תהליך בו ראש העיר הגיע לביקור בכל אחד ממינהלי העיר, כ-30 במספר:

”בראש ובראשונה ראש העיר ניר ברקת אחת לשנתיים וחצי מגיע לביקור במינהל קהילתי, למינהל קהילתי, לא למקום בשכונה של המינהל הקהילתי. הוא השתדל לעשות פעמיים

בקדנציה ביקור בכל אחד מהמינהלים. מה זה אומר ביקור במינהל? קובעים מראש שבעוד 3 חודשים הנהלת העירייה תגיע, זה אומר ראש העיר, סגני ראש העיר והדרג המקצועי מכל האגפים הרלוונטיים, המינהל הקהילתי שולח לעירייה לפני מסמך עם כל הבקשות שלו והדברים שהוא רוצה. העירייה בהובלת המנכ"ל לפחות בתקופתי, מכינה את הביקור. באותו יום מגיעים למינהל הקהילתי, עושים סיור בכמה מקומות בשכונה ואח"כ יושבים איזה שעתיים שבהן המינהל הקהילתי מציג הצגה שלו ואח"כ גורמי העירייה מתייחסים וראש העיר מסכם".

מדובר דה פקטו בביקור אחת לחודש במינהל קהילתי, בדומה למנגנון התל אביבי המבקר בשכונות העיר. אם ראש העיר רואה במינהל כמייצג תושבים, כמו ועד, ניתן להבין את תדירות הביקור. אם מדובר בגוף עירוני – הרי שלא מדובר בניהול שלו כחלק משגרת הניהול בעירייה. על כך מוסיף היימן ומתאר את הכנסת המינהלים הקהילתיים למנגנון תכניות העבודה העירוני:

"...ברבעון השלישי יש מופע שנקרא תוכניות בפקוס. במופע זה, החל מלפני ארבע שנים, המינהלים הקהילתיים גם שותפים בו. בתהליך זה מגיעים כל אחד מראשי האגפים, בהתחלה ברמת המנכ"ל ובסוף עם ראש העיר. במפגשים אלה כל מינהל כל אגף מציג את התוכניות שלו לשנה הבאה, את כל החלומות שלו לשנה הבאה מבחינת פיתוחים חדשים ותוכניות שונות. עד לפני ארבע שנים המינהלים הקהילתיים היו מתוכללים בתוף אגף קהילה ששייך למינהל חברה פנאי תרבות וספורט. זאת אומרת, האגף היה בא עם תוכניות שעליהן היו דנים... האגף היה עושה תהליך פנימי עם המינהלים הקהילתיים ומביאים לתוכניות בפקוס את התוכניות העקרוניות של המינהלים, אבל ב-ארבע השנים האחרונות היה מופע שהוקדש למינהלים הקהילתיים בנוסף ליום שהוקדש לכל אחד מהמינהלים של העירייה... באים כל המינהלים הקהילתיים וכל אחד מהם מציג את תוכניות החלום שלו בפקוס. זה לא אומר שהדברים מתקבלים אחד לאחד וכל דבר מתקצב אבל זה מה שנקרא תנע, מעצם ההצגה הזו אתה מכיר יותר לעומק את האנשים, התוכניות, אתה שומע אותם ומקבל רעיונות, הם מקבלים רעיונות אחד מהשני. אפילו אם שום דבר לא מאושר הם מאמצים דברים אחד של השני..."

למרות שמדובר בהכללה של המינהל הקהילתי בתכנית העבודה העירונית, ניכר כי מתייחסים אליו כאל גוף חיצוני. נוצר הרושם שלא מתקיימים מפגשים סדורים ועבודה שוטפת בין המינהל לעירייה ולמנהליה, אלא הממשק מתנקז למופע שנתי אסטרטגי שלא דווקא ישליך בשטח על שינוי ועל השמעת קולות התושבים.

ניכר כי המדיניות של מקבלי ההחלטות מול המינהלים הקהילתיים בכל הנוגע לשיתוף הציבור מורכבת. היכולת שלהם להשמיע את צרכי התושבים מוגבלת, קולם לא תמיד נשמע. מקבלי ההחלטות מצידם מבקשים לקבל עליהם שליטה כפי שהם מבקשים לקבל שליטה בכלל המנגנונים העירוניים. מדיניות מקבלי ההחלטות מתגלה כמדיניות תלוית ארגון קיים; ראש העיר קיבל עיר נתונה עם מינהלים קהילתיים והוא מעוניין בשליטה בהם כדי לממש תחומי מדיניות שונים. לא ניכרת מדיניות של שיתוף ציבור כמטרה בפני עצמה.

### תלחול מטה

בניתוח הנ"ל ניכר המתח של העברת הטיפול בשיתוף הציבור לגוף סמי-עירוני שמנוהל על-ידי נציגות תושבים. ניתוח עמדות עובדי העיריה כלפיו תאפשר לשפוך אור נוסף על מתח זה ולבחון את משמעותו לגבי מדיניות העיריה בתחום שיתוף ציבור תושבי ירושלים בקבלת ההחלטות העירונית. בחלק זה אבחן את המורכבות של תפיסות עובדי העיריה כלפי שיתוף הציבור בהקשר הירושלמי. אראה כי הן כרוכות במבנה המינהלים הקהילתיים וכי דה פקטו מבחינה מקצועית עובדי העיריה אינם עוסקים בשיתוף הציבור בקבלת החלטות.

עובדי העיריה מכירים במגבלות של המבנה הארגוני של המינהלים הקהילתיים. לפי וול: "מצד אחד העירייה מצפה לשיתוף פעולה מצד המינהל ושיהיו זרוע ביצוע של העירייה בעניינים שונים ושיתכללו את מה שקורה בשכונה מבחינת העירייה. המינהל הקהילתי אומר שהוא גם זרוע ביצוע אבל גם מייצג את הצרכים של התושבים מול העירייה. לפעמים שני התחומים האלה בהתנגשות ביניהם וצריך לנהל את הקונפליקטים האלה, ככה זה מתנהל שנים."

בסוגיית שיתוף הציבור, המתח הנובע ממבנה זה ניכר. מצד אחד כאמור – העיריה רואה במינהלים כשלוחה ביצועית שלה. הם גם מתקצבים למטרה זו. התיקצוב מאפשר לעיריה שליטה בתחומי הפעילות של המינהלים. כך לדוגמה, מספר מנכ"ל העירייה לשעבר:

"הבאנו את הצהרונים לירושלים, צהרונים שרובם על חשבון המדינה. מי שהיה מפעיל את זה היו חלק מהמינהלים הקהילתיים. נוצרו משברים מאוד גדולים כי כדי להפחית את העלות להורים ולהכניס את המדינה פגענו מאוד במינהלים הקהילתיים שזה היווה להם מקור הכנסה מאוד גדול". כפי שניכר, מדובר בהחלטה של העיריה שנכפתה על המינהלים ולמעשה על התושבים ללא שיתוף. היימן מספק דוגמאות נוספות לכך: "קיבלנו החלטה לשפץ את כל מגרשי הספורט בירושלים, הקצנו לזה סכומי כסף גדולים לשלוש

שנים, גמרנו את התכנון ואני חושב שהוא יצא לדרך. עכשיו אתה שואל את עצמך...איפה השיתוף ציבור? באנו למינהלים הקהילתיים, אני חייבתי את מנהל אגף הספורט לגבי מגרשי הספורט לשיפוץ...לשבת עם המינהל הקהילתי ולהביא את דבר התושבים לגבי סדר עדיפויות" במקרה זה, כבר התקבלה החלטה ואף הסתיים התכנון. בהחלטה פרטנית ועצמאית כפה מנכ"ל העיריה שיתוף אד הוקי של הציבור לגבי סדרי העדיפויות בתוך הפרויקט. התנהלות מסוג זה עלולה להתפשט על-ידי המינהל כשיתוף ציבור שאינו באמת מערב את התושבים בקבלת החלטות. כך לדוגמה מספר אל-עמי: "לפעמים העירייה אוהבת לפנות למינהל הקהילתי ככסת"ח ודורשת מהם לעשות שיתוף ציבור על נושא מסוים. למשל, הנושא של הסדרי חניה הוא כזה. העירייה פונה למינהל לאישור על הסדרי חניה ואז מוסבר לה שצריך לעשות פה פניה מסודרת לתושבים שוקחת זמן כדי לקבל את ההתייחסות שלהם".

הדינמיקה הזאת עשויה להיות מוסברת בהפרדה בין העיריה ובין המינהלים הקהילתיים. הפרדה זו, שנמשכה במשך עשרות שנים, יצרה קודם כל חוסר הכרות בין הגופים. לפי וול: "בתפקיד שלי אני הייתי החוט המקשר בין כל אגפי העירייה לבין כל שלושים המינהלים. זה הזוי שלא היה דבר כזה לפני אז לא הייתה תקשורת בין שני הצדדים. גם כשבאתי לתפקיד, עשיתי קודם כל למידה, ורוב הפקידים שדיברתי איתם אמרו שהם לא מבינים ולא יודעים מה קורה במינהלים והם היו מאוד סגורים במגדל השן העירוני. המינהלים אמרו שהם לא מבינים מה העירייה רוצה מהם. רק לפני חמש שנים התחלנו ליצור שפה משותפת. עשרים שנה העיר התנהלה בקוטביות מסוימת שהמנהלים דואגים לתושבים והעירייה תפקידה לומר לא." הפרדה זו יצרה גם בין השאר בעיית אמון בין הגופים. וול מתארת: "המקום שלי היה להיות במקום של המתח הזה, בגלל זה נשברתי אחרי חמש שנים. התפקיד מאוד מאתגר אבל זה כל הזמן בין המינהלים לעירייה. פעם שאלו אותי בעירייה "עם מי את? ". כל הזמן יש בעיית אמון."

בעיית האמון שמגדירה וול היא סיפמטום משקף להפרדה בין הגופים. הפרדה זו מתבטאת גם בדינמיקות של מאבקים. הן העיריה והן המינהלים מסמנים את עבודתם של המינהלים לייצג מאבקים של תושבים. אל-עמי מסביר: "הבנו כמה דברים, קודם כל שהכלי המרכזי של המינהל הקהילתי זה לחולל ולהניע ולשתף תושבים ולהילחם על מה שהתושבים צריכים, מדובר במאבק אזרחי ולא מאבק פוליטי. בעצם נוצרו קבוצות של תושבים, שמיוצגים על ידי המינהל, שעומדים מול הרשויות השונות של העיר". וול ממשיכה: "בעקרון העירייה רוצה תושבים שרוצים לשתף פעולה ושלא יהיו לעומתיים, מי שהוא לעומתי הוא מחוק. העירייה מעדיפה מאבקים חברתיים

שהופכים את העירייה לשותפה ולא כאלה שתוקעים לה אצבע בעין. היו מקרים בהם העירייה הייתה מוכנה ללכת מאוד לקראת מינהל מסוים והמינהל התעקש על דברים שהעירייה לא הסכימה להם, כמו סוגיות של דתיים וחילוניים בקריית יובל, ואז היה פיצוץ והעירייה לא הסכימה פשוט".

ההבניה של המציאות היא של שני גופים שעומדים כנגד. חוסר ההכרות, העדר האמון ותפיסת המאבקים מחזקים את השאלה - כיצד ההפרדה בין הגופים מכוננת את מנגנוני שיתוף הציבור בעיריית ירושלים? מניתוח זה מסתמן כי ההפרדה גורמת ל"ייצוא" של אחריות עירונית זו לגופים שדה פקטו נשלטים על-ידי התושבים, והוצאת האחריות והמקצוע של שיתוף הציבור מעבודתם של עובדי העירייה.

### עדות למיסוד בפועל

על אף ההפרדה בין העירייה ובין מנגנון שיתוף הציבור ניכרות עדויות מסוימות למיסוד של מנגנוני שיתוף ציבור בפועל.

ראשית, קיימים מנגנונים ברמת ראש העיר והנהלת העירייה שמנכ"ל העירייה לשעבר מתאר כחלק ממנגנון שיתוף הציבור. בכללם: שליחת מכתבים לראש העיר, צילום ושיתוף ישיבות מועצת העיר, פניות למוקד העירוני ופניות למבקר העירייה. היימן גם תיאר מנגנונים שהכניס ראש העיר ברקת; שני ביקורים בקדנציה בכל מינהל קהילתי והכנסה של המינהלים למסגרת תכנית העבודה העירונית. מנגנונים אלו לא היו קיימים טרם עיתו של ברקת ולמעשה מסמנים שינוי במדיניות העירונית שכללה עד אז הפרדה דה פקטו של המינהלים הקהילתיים מעבודת העירייה השוטפת (למעט תקצובם). מנגנון עירוני נוסף שהוקם בתקופת ברקת ותומך בשיתוף ציבור הוא הקמת רובעים עירוניים. זהו מנגנון תפעולי שתומך בעבודת המינהלים, כיוון שלמינהלים היה שותף בדרג עבודה שידע להפעיל את העירייה לצרכיהם. אך כפי שוול מציינת: "מנהלי הרובע הוגדרו PROJECT MANAGER עבור ראש העיר שידעו כל מה שקורה ברובע וכל מה שצריך לעשות. אבל זה היה רק בתחומי תפעול, כל דבר אחר הגיע מהתושבים ישירות לעירייה, אליי".

כלומר, וול הייתה היחידה בעירייה שריכזה פניות וצרכים של הציבור. כיוון שזו לא הייתה הגדרת העבודה שלה – מי שידע לפנות אליה עשה זאת ומי שלא – לא.

כלל מנגנוני המיסוד האלו למעשה מתבססים על התשתית העירונית של מינהלים קהילתיים. כפי שהראיתי, המיסוד של המינהלים הקהילתיים כמנגנון של ייצוג השכונות מול העירייה הוא מנגנון ותיק בירושלים, אך לא בהכרח מכונן את שיתוף הציבור בעיר. עובדי העירייה אף מציינים ששיתוף

הציבור תלוי ביוזמות של המינהל ולא של העיריה. כך לדוגמה מתארת וול: "קצת הזוי שאני היחיד בעירייה שפונים אליו כשיש יוזמות. העירייה קודם כל אומרת לא, אין פתיחות לומר שיש יוזמה של תושבים שצריך לקדם. המנהל הקהילתי הוא זה שהיום מייצג ודואג לתושבים". יתרה על כך, המינהלים עצמם מאפיינים את התקשורת מול העירייה כמאבק. כך מתאר אל-עמי: "חשוב להגיד שהדברים הכי טובים בירושלים הם פירות של יוזמות של תושבים, כמו למשל פארק המסילה. למעשה, כל המאבקים האזרחיים בירושלים עובדים לפי המודל הזה של ארגון התושבים במנהלים, גיבוש של כמות תושבים נכבדת ויציאה מול העירייה לטובת מימוש הרעיונות." ההבניה כמאבק מבהירה ששיתוף הציבור בירושלים הוא אג'נדה של הציבור ולא של העיריה. כדי לשנות את המדיניות נדרש מאבק, אותו יובילו המינהלים.

למעשה, ניכרת מדיניות של ביזור האחריות של העיריה בתחום השיתוף לגוף סמי עירוני המונהג על-ידי התושבים עצמם ולמעשה מזכיר יותר ועד שכונה. מנגנוני המיסוד הניכרים בעיריית ירושלים הם ברמת שיתוף נמוכה מאוד ואינם מעידים על מדיניות שמטרתה שיתוף הציבור בקבלת ההחלטות העירונית. אמנם מתבצעים שיתופי ציבור אד הוקים בנושאים פרטניים, אך ככל הניכר ממנגנוני המיסוד העירוניים לא קיימת מדיניות שיתוף ציבור בירושלים.

#### ניתוח התמות

אנתח את התמות שאותרו בירושלים לפי הפרמטרים של זיטל: האם שיתוף ציבור הוא מטרה בפני עצמה, האם הוא מתבצע במנגנון מוסדי קבוע והאם מנגנון זה הוא תוצאה של תהליך Top-down.

לפי כלל הפרמטרים ניכר כי מדיניות שיתוף הציבור בירושלים חלשה עד לא קיימת. ניכר שלא קיימת מטרה ארגונית לשיתוף הציבור ושם כבר קיים שיתוף של הציבור הוא מתבצע Bottom-up ומאופיין כמאבק על-ידי התושבים. אמנם קיימים מנגנונים מוסדיים – המינהלים הקהילתיים עצמם – אך לא מדובר במנגנון שמטרתו לשותף את הציבור, ויתרה על כך – מדובר במנגנון הדומה יותר לועד תושבים בהיבט זה מאשר לשלוחה של העיריה.

הניתוח לפי זיטל מסתיר למעשה טפח של מנגנון ההסתמכות על המינהלים הקהילתיים. מדובר באופן מיסוד שמבדל את סוגיית שיתוף הציבור (וסביר להניח שסוגיות נוספות) מעבודת העיריה.



למרות מספר צעדים שהתבצעו בשנים האחרונות, הקמת המינהלים הקהילתיים מסתמנת כהסרת אחריות של העירייה מתחום שיתוף הציבור.

## ניתוח והשוואה בין הערים

ניתוח פרקטיקות שיתוף הציבור בשלוש הערים יעשה על פי מספר פרמטרים שעלו לאורך הניתוח כולו: מיקומן בסולם שיתוף הציבור של Chase et al., סיווג לפי הפרמטרים של סיטל וניתוח שלוש התמות בכל עיר והשוואת התמות היחודיות שעלו מהניתוח. גם להבטים במתודולוגיה יש השפעה על הניתוח. השוואה זו תאפשר להסיק מסקנות על פרקטיקות שיתוף הציבור בערים בארץ.

### סיווג לפי סולם שיתוף הציבור

סולם שיתוף הציבור של Chase et al. מייצג היטב את נקודת המבט הממסדית. היא מגדיר חמש דרגות של סוגי רשויות מקומיות. בחלק זה אסווג את הרשויות המשתתפות במחקר לפי סולם זה.

Expert Authority – הרשות המומחית	
Passive-Receptive – רשות קשובה פסיבית	עיריית ירושלים
Inquisitive – (מתייעצת) – רשות מבררת	עיריית כפר סבא
Transactional - (משתפת) – חליפין	עיריית תל אביב
Co-Managerial – ניהול משותף	

עיריית ירושלים מסווגת בדרגת הרשות הקשובה פסיבית. לפי גישה זו, פניות ישירות של תושבים יענו על-ידי הממסד, אך המערכת לא תעשה מאמצים עצמאיים להתייעץ עם הציבור. כיוון שעיריית ירושלים היא הגוף הנחקר, והמינהלים הקהילתיים אינם חלק אינהרנטי ממנה – היא מסווגת בדרגה זו, ולא רק בזכות המענה הסטטוטורי לפניות הציבור. המהלכים הניהולים שהיא הובילה לשיתוף והכללת המינהלים הקהילתיים וקולות התושבים ברמה העירונית מבססים אותה בדרגה זו.

עיריית כפר סבא מסווגת כרשות מבררת, מתייעצת. היא בהחלט מנהלת ומובילה תהליכים להתייעצות אקטיבית עם הקהל, במטרה לברר ולבדוק את דעות הציבור. היא מקיימת מפגשי שיתוף ציבור, מוציאה סקרים אינטרנטיים וכיוצא בזה. עם זאת, היא אינה מתחייבת להקשיב לצרכי הציבור כפי שעולים מהתייעצויות אלו, או מתמודדת בצורה שיטתית עם פערים ערכיים בינה ובין הציבור.

עיריית תל-אביב מסווגת ברמה הגבוהה ביותר בין רשויות אלו – רשות משתפת. רמה זו מוגדרת בסולם כקפיצה משמעותית מהרמות הקודמות, כיוון שהיא דורשת ויתור מהותי ואמיתי על כוח וסמכות והעברתם לידי התושבים. גישה זו מאפשרת לתושבים להיות מעורבים בקבלת ההחלטות ולא רק לספק מידע לרשות. השילוב המהותי של תושבים בדרכי קבלת החלטות בעיריית תל אביב, הבא לידי ביטוי במנגנונים הרבים של הכללתם במערך קבלת ההחלטות העירוני – מסווג את תל אביב ברמה זו.

### סיווג לפי תמות

הפרקטיקות שיתוף הציבור בשלוש הרשויות נותחו על-בסיס הפרמטרים של זיטל: האם שיתוף ציבור הוא מטרה בפני עצמה, האם הוא מתבצע במנגנון מוסדי קבוע והאם מנגנון זה הוא תוצאה של תהליך Top-down. כמו כן, נותחו על בסיס התמות הכלליות שסומנו: תפיסת הנושא בעיני מקבל החלטות, חלחול מטה ומנגנוני מיסוד בפועל. להלן אשווה בין הממצאים בתמות ובפרמטרים לעיל ואנתח את ההבדלים.

### **תמות הניתוח הכלליות**

ירושלים	תל אביב	כפר סבא	
מחפש שליטה במינהלים הקהילתיים, לאו דווקא בראי שיתוף הציבור	הגדיר כמטרת מדיניות, פוליטית ומקצועית. מקדם פרקטיקות רלוונטיות ומקצה להן משאבים עירוניים	לא הגדיר כמטרת מדיניות, תפיסה מוגבלת של הנושא	<b>מקבל החלטות</b>
לא קיים, ניכרת מגבלה אפילו בשיתוף הפעולה בין העיריה והמינהלים הקהילתיים	רתימה מלאה של עובדי הרשות בכלל הדרגים	עובדי העיריה הגדירו את הנושא עצמאית כמטרת מדיניות	<b>חלחול מטה</b>
מנגנון מיסוד חיצוני בלבד	מנגנוני מיסוד רבים ומגוונים	מעטים מנגנונים וחלשים	<b>מנגנוני מיסוד</b>
		התושבים כגורם מניע ודוחף לביצוע שיתוף ציבור	<b>תמות ייחודיות</b>

### **הפרמטרים של זיטל**

ירושלים	תל אביב	כפר סבא	
לא	כן	חלקית	<b>מטרה בפני עצמה</b>
מנגנון חיצוני לעיריה	קבוע, מגוון ויציב	לא	<b>מנגנון מוסדי קבוע</b>
לא	כן	מעורב Top-down ו-Bottom-up	<b>Top-Down</b>

## מסקנות

נסיון להסיק מסקנות לגבי פרקטיקות שיתוף הציבור בערים בארץ מניתוח של שלוש ערים הוא כמובן מוגבל. עם זאת, שלוש הערים מתוות קצוות שונים של ספקטרום מדיניות שיתוף ציבור. כולן אמנם מקיימות את לשון החוק הצרה לגבי שיתוף הציבור, אך ניכר הבדל מהותי בכלל הפרמטרים בין שלושתן.

תל אביב מגלמת פרקטיקות שיתוף ציבור ברמה גבוהה ביותר, לפי כלל פרמטרי הניתוח. ניכרת בה מדיניות עקבית שהונהגה על-ידי ראש העיר, חילחלה לאנשיו ויושמה במגוון מנגנונים סדורים. בכפר סבא ניכרים מתחים בין העדר מדיניות בקרב ראש העיר ובין מדיניות מכוונת בקרב חלק מעובדי העירייה, חלקם עובדי העירייה לשעבר. במתח הזה המציאות נוטה לכיוון העדר המדיניות של ראש העיר; פרקטיקות יישום שיתוף הציבור חלקיות, אד הוקיות ואינן ממוסדות בצורה משמעותית.

נקודת הקיצון האחרת מתרחשת בירושלים. שם, מדיניות של ראש עיר קודם – הקמת מינהלים קהילתיים – הכניסה את העירייה לתפיסה ששיתוף ציבור אינו חלק ממנה, אלא אחריות של גורם חיצוני. ראש העיר הנוכחי אינו עושה מאמץ לשנות את התפיסה או את המדיניות ובהתאם – עובדי העירייה אינם רואים בשיתוף ציבור כתפקיד ציבורי שלהם.

ניתן ללמוד ממחקר זה על עוצמת ההשפעה של קובע המדיניות, ראש העיר, על פרקטיקות שיתוף הציבור בעירו. בכל הערים ניכרת השפעה ישירה בין תפיסתו של ראש העיר ובין הפרקטיקות שמיושמות לשיתוף הציבור. לפיכך, השערות המחקר מתאששות - מדיניות ברורה של ראש העיר בעד שיתוף הציבור תשתקף במנגנונים מוסדרים שיובילו לעשייה עירונית המבקשת לברר את דעת הציבור ולענות עליה. מדיניות לא ברורה או לא תומכת בצורה מובהקת, תוביל לפרקטיקות ברמה נמוכה יותר לפי סולמות שיתוף הציבור.

קיימות כמובן שאלות רחבות יותר, אשר לא טופלו במחקר זה. לדוגמה, האם השפעתו הישירה של ראש העיר על יישום מדיניות שעיקרה פיזור כח לציבור מעצימה את חולשות הדמוקרטיה או מאזנות אותה. מחד גיסא – הוא נבחר בבחירה ישירה. מאידך גיסא, הוא עשוי לבחור לשמר את כל הכח האלקטורלי ברשותו ללא שיתוף של הציבור בקבלת החלטות. בעוד מחקר נוסף ידרש בהיבט זה, ניתן לזהות במקרה של כפר סבא רמז מעניין. הפער במדיניות (וככל הנראה גורמים נוספים), גרמו לציבור עצמו להאבק ולשים עצמו בעמדה משמעותית להשפיע שלא רק במסגרת

הבחירות על שיתופם בקבלת ההחלטות. מגמה זו, אם היא מייצגת, עשויה להצביע על כוחו של האזרח ברשות מקומית לדרוש את הכח גם שלא בתקופת הבחירות.

- בן-אליא, נ., **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, מהדורה שנייה, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר; 2006.
- בן בסט, א. ודהן, מ., **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009
- גפן, א., **השפעת מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית על רמת שיתוף הציבור על ידי עובדים בארגון הציבורי**. ירושלים: ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, 2010.
- וקסמן א. ובלאנדר ד., **דגמים של שיתוף אזרחים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002
- ורנסקי, א., שחורי, נ. ופלאוט פ., **מעורבות קהילתית בפיתוח אורבאני: מתי, היכן, כיצד ולאן?** ירושלים: מרכז ציפורי, 2000
- חוק התכנון והבנייה, סעיף 100, התנגדות
- חסון ש., שחורי נ., ואדיב ח., **מינהל שכונתי: הרעיון והשיטה**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1995.
- חסון ש. ed. **הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?** ירושלים: מחקרי פלורסהיימר; 2006.
- ישי, י., **אזרחות עירונית בישראל: בין שיתוף לשותפות** מדינה וחברה, 5 (1), 985-1004, 2005
- נגיד מ., **שיתוף הציבור בשלטון המקומי הנסיון המעשי ולקחים**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, <https://www.idi.org.il/media/3939/public-participation-in-local-government.pdf> (נשלף 15/1/2017)
- סדן, א., **העצמה ותכנון קהילתי: תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים אנושי**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2002.
- פישר, י. **אפשר גם אחרת סיפורי הצלחה של שותפויות הורים בבית הספר**, תל אביב: מכון מופ"ת, 2006.
- צירצימן א. וסדן, א., **השתתפות: הדרך שלך להשפיע**, הקיבוץ המאוחד, 2003
- רזין ע., בארי א. ed. **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר; 2015.
- Arnstein, S. R, Ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners*, 35, 1969
- Alterman, R, Planning for public participation: The design of implementable strategies. *Environment and Planning B*, 9(3), 1982
- Andrews, R., Cowell, R., & Downes, J., Promoting civic culture by supporting citizenship: What difference can local government make? *Public Administration*, 89(2), 595-610, 2011
- Barber, B. R., *Strong democracy*. Berkeley: University of California Press, 1984
- Beierle, T. C. (2000). The quality of stakeholder-based decisions: Lessons from the case study record. Discussion Paper 00-56. Resources for the Future, Washington, DC
- Bell, A. D. & De-Shalit, A., *The Spirit of Cities: Why the Identity of a City Matters in a Global Age*, Princeton University Press, 2011
- 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, 2008
- Chase, L. C., Schusler, T. M., & Decker, D. J, Innovations in stakeholder involvement: What's the next step? *Wildlife Society Bulletin*, 28(1), Spring, 2000
- European Charter of Local Self-Government, Oct. 15, C.E.T.S. No. 122

Fagotto, E. and Fung, A. , Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30: 638–655, 2006.

Fiorino, D. J., Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanism. *Science, Technology & Human Values*, 15(2), 1990, pp. 226-243.

Haus, M. and Sweeting, D., Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies*, 54: 267–288, 2006

McKenna, D, UK local government and public participation: Using conjectures to explain the relationship. *Public Administration*, 89(3), 1182-1200, 2011

Melkers, 2011

Nicholson, L, *Civic participation in policy making: A literature review*. Edinburgh: Scottish Executive Social Research, 2005

Oakley, P., *Projects with people: The practice of participation in rural development*. Geneva: ILO., 1991

Ostrom, E, *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press, 1990

Pernhaller, P & Gamper, A, "Local Government in Austria", in. **The place and role of local government in federal systems.** , Steytler, Nico, ed Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

Petts, J., & B. Leach, Evaluating methods for public participation: Literature review. R & D technical report: E2-030, 2000

Stoker, G "Redefining Local Democracy" in *Local Democracy and Local Government*, Macmillan Education UK, 1996.

Yang, K. and Callahan, K, Civic involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stake holder's pressures and administrative practicality. *Public Administration Review*, 67(2), 249-264, 2007

Zittel T., Participatory Engineering: Promises and Pitfalls. In: Kohler-Koch, B., De