חלק ב

דמוקרטיה מקומית בישראל

ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית

עורכים: איתי בארי וערן רזין

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

דמוקרטיה מקומית בישראל

ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית

בעריכת
איתי בארי וערן רזין

כרך שני

ירושלים, כסלו תשע"ו – נובמבר 2015

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

LOCAL DEMOCRACY IN ISRAEL

Decentralization, Localism, Participation and Local Politics

Edited by Itai Beeri & Eran Razin

Volume 2

עורכת אחראית: שונמית קרין
סדר ועימוד: רות סובל
עיצוב הכריכה: נעם בארי
הדפסה: דפוס אחוה

ISSN 0792-6251
© 2015 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
floersheimer@mail.huji.ac.il
fips.huji.ac.il

על המחברים

זיאד אבו חבלה – רואה חשבון, כלכלן, ודוקטורנט באוניברסיטת תל אביב. מומחה לשלטון המקומי הערבי, ולאוכלוסייה הערבית. עמית מחקר במכון לחקר השלטון המקומי באוניברסיטת תל אביב.

יובל אופק – חוקר ומרצה בתחומי הערכת תכניות ומדידת ביצועים במרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה.

גדליה אורבך – מרצה במרכז האקדמי שערי משפט. תחומי עיסוקו העיקריים הם מינהל ציבורי, מדיניות ציבורית, שלטון מקומי, תכנון עירוני והמגזר השלישי.

ניר אטמור – מרצה בחוג ללימודים רב תחומיים במכללה האקדמית צפת. מחקריו עוסקים בפוליטיקה השוואתית, בעיקר מערכות בחירות, שיטות בחירה והשתתפות בבחירות.

איתי בארי – חוקר, מרצה וראש התכנית לתואר שני במינהל השלטון המקומי, בי״ס למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי וביחסיו עם השלטון המרכזי, במשבר ארגוני והבראתו ובמעבר משלטון לממשל.

יעל בן-חורין נאות – פסיכולוגית ארגונית ומנחת קבוצות. יועצת ארגונית לפיתוח מנהיגות במגזר הציבורי ובעמותות, עמית הוראה באוניברסיטת חיפה ובטכניון.

ניבי גל-אריאלי – המכללה האקדמית לחינוך, אורנים. עוסקת בהוראה ובמחקר של מדיניות חינוך – הסדרתה, ביצועה ומדידתה.

אמיר הורקין – מנהל המחקר במאגר מוחות – מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע״מ, ומרצה בפקולטה למינהל עסקים במרכז האקדמי למשפטים ולעסקים ברמת גן. תחומי עיסוקו העיקריים הם: ניהול, התנהגות ארגונית והערכת ביצועים בסקטורים הציבורי והפרטי, התנהגות פוליטית ומחקרי דעת קהל.

ערן ויגודה-גדות – ראש המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי עיסוקו העיקריים הם התנהגות ארגונית וניהול במערכות ממשל ומינהל ציבורי, פוליטיקה ארגונית, רפורמות ושינוי של מערכות ציבוריות ושלטון מקומי, ומקומו של האזרח בקשר עם הממשל ועם בירוקרטיות מודרניות.

הני זובידה – מרצה בכיר בחוג למדע המדינה, האקדמית עמק יזרעאל. מחקריו עוסקים בחברה הישראלית, בחירות בישראל, הגירה, הגירת עבודה, כדורגל, לאומיות וקונפליקט אתני.

אנה חזן – המכללה האקדמית ספיר ואוניברסיטת חיפה. חוקרת את מערכת השלטון המקומי, שיתוף פעולה בין מוניציפלי, כלים לפיתוח כלכלי מקומי ורגולציה.

גל טלית – אוניברסיטת תל-אביב, החוג למדיניות ציבורית; אוניברסיטת חיפה – בית הספר למדעי המדינה, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית. עוסקת בהשלכות של מיקור חוץ במגזר הציבורי בכלל ובשלטון המקומי בפרט וכן במדיניות תכנון ורגולציה במגוון תחומים.

אמיר יובל – חוקר ומתעניין בהשפעות הגומלין בין השלטון המקומי ובין תהליכים ומוסדות גלובליים. מרצה במכללה האקדמית עמק יזרעאל.

הרצל כהן – ראש תכנית התמחות ביקורת פנימית וציבורית, אוניברסיטת חיפה. מחקריו ופרסומיו עוסקים בביקורת הפנימית והציבורית, הממשק בינן לסביבה הארגונית בה הן פועלות ולחקיקה בישראל.

אזי לב-און – מרצה באוניברסיטת אריאל בשומרון. עוסק בשימושים והשפעות של מדיה חברתית על הפוליטיקה והחברה.

לירון לביא – דוקטורנטית בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב. עוסקת בדמוקרטיה, בחירות, פוליטיקה של זהויות ותאוריות של זמן.

שמוליק לדרמן – מרצה בחוג לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת באוניברסיטה הפתוחה, ובתכנית הבינלאומית ללימודי שואה תואר שני באוניברסיטת חיפה. עוסק במחשבה פוליטית, בעיקר בתאוריה דמוקרטית ובפילוסופיה הפוליטית של חנה ארנדט, ליאו שטראוס וג׳ון סטיוארט מיל.

גיל ליטוב – אוניברסיטת בן גוריון בנגב, דוקטורנט, הפקולטה לניהול ע״ש גילפורד גלזר. משמש בתפקידים בכירים בשלטון המקומי מזה כ-25 שנה.

אסף מידני – מרצה בביה״ס לממשל וחברה, האקדמית תל-אביב יפו. מחקריו עוסקים במדיניות ציבורית, פוליטיקה ומשפט.

אסף מצקין – מנהל בית ספר תיכון, חוקר עצמאי, בוגר תואר שלישי מהחוג למדע המדינה אוניברסיטת תל אביב. לשעבר חבר סגל במכללה האקדמית לחינוך בית ברל. מתמחה בחקר השחיתות הפוליטית ובדפוסי השתתפות פוליטית של בני נוער.

שרון מצקין – בוגרת תואר שני במדע המדינה מאוניברסיטת תל אביב. חוקרת עצמאית ואשת חינוך. מומחית להוראה מתקנת.

עודד סטקלוב – חברת ADALYA CONSULTING & MANAGEMENT. בוגר בית הספר למדיניות וממשל ע״ש פדרמן, האוניברסיטה העברית בירושלים.

אסנת עקירב – חוקרת, מרצה וראש החטיבה למדעי המדינה, המכללה האקדמית גליל מערבי. מתמחה בהתנהגות נבחרי ציבור במישור הארצי ובמישור המקומי.

חן פרידברג – מרצָה במחלקה ללימודי ישראל במזרח התיכון ומדע המדינה שבאוניברסיטת אריאל, וחוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריה עוסקים בעיקר בחקר הכנסת ותפקודה והשתתפות בבחירות.

הילה צבן – אנתרופולוגית, עמיתת פוסט-דוקטורט ב-SOAS, אוניברסיטת לונדון. עוסקת בתהליכי שינוי אורבני, ג׳נטריפיקציה, הגירה גבוהה והשתתפות הציבור ברמת השכונה.

נדיר צור ז״ל – חוקר אורח במרכז חיים הרצוג לחקר המזרח התיכון והדיפלומטיה, באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עמית וחוקר נלווה במכון ע״ש הרי ס׳ טרומן למען קידום השלום, באוניברסיטה העברית בירושלים. מתמחה בפסיכולוגיה פוליטית, בכלי השפעה של מנהיגים ובחקר ממדים פוליטיים ופסיכולוגיים של ביטחון לאומי.

בתיה רודד – המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תחום עיסוק מרכזי: חקר הנגב וערד במסגרת חקר אזורי ספר אתניים-לאומיים בהיבטים מקומיים-מרחביים.

ערן רזין – המחלקה לגאוגרפיה, מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וראש מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים. עוסק בשלטון מקומי, תכנון ופיתוח עירוני.

אמנון רייכמן – מרצה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה וראש המוקד לחקר שלטון החוק, עוסק בחקר המשפט הציבורי (משפט חוקתי ומשפט מינהלי) על ענפיו השונים. בין השאר עוסק רייכמן בהיבטים תאורטיים ומעשיים של רגולציה, ובכלל זה ביחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי.

יניב ריינגוורץ – מרצה במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה. מתמחה בכלכלה ציבורית ופוליטית, בדגש על השלטון המקומי.

נילי שטיינפלד – ראש המסלול לתקשורת דיגיטלית בבית הספר לתקשורת, אוניברסיטת אריאל. חוקרת אינטרנט וטכנולוגיות מידע בהקשרים חברתיים ואזרחיים.

דניאלה שנקר – המכללה האקדמית בית ברל. חוקרת מדיניות ציבורית וניהול ציבורי.

אתי שריג – חוקרת ומרצה בתחום השלטון המקומי והכלכלה הפוליטית באוניברסיטה הפתוחה.

תוכן העניינים

כרך א

איתי בארי וערן רזין / מבוא – דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות 9

שער ראשון

מעמד השלטון המקומי במערכת הפוליטית והציבורית:
שליטה, רגולציה ואוטונומיה

גל טלית / מה יֵצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן 33

יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב / היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל 55

זיאד אבו חבלה / ממונה ללא מינוי 75

גיל ליטוב / מידת יעילותן של תכניות הבראה ברשויות המקומיות בישראל 96

יובל אופק והרצל כהן / הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו 128

אנה חזן / דיור בר השגה: יוזמות הרשויות המקומיות מול רגולציה (לא) חכמה? 148

אמיר יובל / הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור 168

דניאלה שנקר / לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי? 188

ניבי גל-אריאלי, ערן ויגודה-גדות, איתי בארי ואמנון רייכמן / חינוך והבניית מקומיות 211

אסף מידני ונדיר צור / טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי: דמוקרטיה מקומית ובית המשפט העליון 235

כרך ב

שער שני

השתתפות אזרחית בניהול החיים המקומיים
משילות ומקומיות חדשה

גדליה אורבך / שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן? התפתחותם של דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי 11

הילה צבן / למי שייכת השכונה? על שיתוף תושבים בתכנית האב לשכונת בקעה בירושלים 31

בתיה רודד / אקטיביזם חברתי בעיירת-ספר: המקרה של ערד 54

אזי לב-און ונילי שטיינפלד / פייסבוק מקומי: דפוסי פעילות וקשר עם התושב 75

שער שלישי

הבחירות לרשויות המקומיות

ניר אטמור וחן פרידברג / הבחירות המקומיות בישראל 2013: השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה 103

הני זובידה ולירון לביא / תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות – תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה? 126

שמוליק לדרמן / דמוקרטיה מקומית רדיקלית, תאוריה ופרקטיקה 147

אסנת עקירב ויעל בן-חורין נאות / התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית 164

אסף מצקין ושרון מצקין / שינוי אדרת לאותה גברת? שינוי שיטת ההצבעה של הבחירות לרשויות המקומיות לשיטה מקוונת והשפעתה על כוונות הצבעה בקרב בני נוער 190

אתי שריג / יחסי הכוחות ברשות המקומית 207

אמיר הורקין / יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978-2009 225

שער שני

השתתפות אזרחית בניהול החיים המקומיים:
משילות ומקומיות חדשה

שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן?

התפתחותם של דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי

גדליה אורבך

תקציר

מסגרות שיתוף הציבור על ידי המגזר הציבורי הן שונות ונבדלות מבחינת הגיבוש והפורמליזציה. מאמר זה העוסק בשאלה - שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן?, מתמקד בהתפתחות אחת הצורות לשיתוף הציבור והיא הקמת מסגרות אוטונומיות נפרדות להלכה, להבדיל משיתוף תושבים במסגרות ממסדיות קיימות. מימושה של צורה זו של שיתוף הציבור התבטאה בהקמת ארגוני קבע: מתנ"סים (מרכזים קהילתיים לתרבות, נוער וספורט); צוותי היגוי מקומיים–שכונתיים במסגרת פרויקט שיקום שכונות; מינהלות עירוניות, עמותות עירוניות ועמותות מעין–עירוניות.

בחינת ההיבטים הארגוניים והניהוליים של מסגרות השיתוף מלמדת על מאפיין משותף לכולן והוא שיתוף בשליטה של המשתף; וליתר דיוק, לא נמצאה שליטה של נציגי הציבור על קבלת החלטות באף מסגרת. לכן, את העברת הסמכויות השלטוניות המוגבלות לנציגי תושבים ניתן לראות כביזור טכני ולא מהותי. מלבד זאת, בולטת שונות בתפיסת הביזור ובהיקפו. המגמה של ביזור מרחבי–פונקציונלי, שבמרכזו הפעלה קהילתית והספקת שירותים חברתיים; וביזור פוליטי–מינהלי, שמקדם את נושא הייצוגיות והעברת הסמכויות השלטוניות לנציגי שכונות הנבחרים בהליכים דמוקרטיים נעצרה. ביזור פונקציונלי–מינהלי, בדמות עמותות עירוניות לסוגיהן המתמקד באספקת שירותים, מבטא נסיגה מהכוונה ליצור דגם ארגוני חדש לניהול עירוני וחזרה לשימוש בזרועות ביצוע של השלטון המקומי בהן מיוצג הציבור במיעוט.

התפתחות התופעה של שיתוף הציבור על חולשותיה עשויה לשמש מצע לאימוץ תרבות שלטונית וניהולית שביסודה שיתוף תושבים מהותי כחלק מובנה מתהליכי דמוקרטיזציה וניהול, הכוללת שיתוף בתהליכי התוויית מדיניות וקבלת החלטות, לבד מתפקידי ביצוע.

מבוא

החל משנות ה-70 נתפש נושא שיתוף הציבור – תהליך המשקף בעיקר את יוזמתם של המשתפים; והשתתפות הציבור – תהליך המשקף בעיקר את יוזמתם של המשתתפים, בפעילות פוליטית ומינהלית בעלת אופי מקומי, לחלק בלתי נפרד ממאפייני התרבות הדמוקרטית בעיר. הוא אופיין, בין היתר, במגמות המיסוד שלו. 'שיתוף הציבור' אינו מושג בעל משמעות אחת ומכאן שאין הסכמה לגבי מהותו. כך לדוגמה, המושג 'ציבור' יכול להתייחס לנציגים שנבחרו בבחירות, לנציגים שנבחרו לצורך מסוים, או לפעילים בפעילות מסוימת; והמושג 'שיתוף' יכול להתייחס ליכולתם להשפיע על נבחריהם, להשפיע על הפקידים הפועלים מטעמם, או, להשפיע על המדיניות הננקטת כלפיהם. משמעות מקובלת היא ששיתוף הציבור אכן מתייחס ליכולתם של התושבים להשפיע על נבחריהם, להשפיע על הפקידים הפועלים מטעמם, או, להשפיע על המדיניות הננקטת כלפיהם. מסגרות השיתוף הן שונות ונבדלות מבחינת הגיבוש והפורמליזציה, החל מהתארגנויות אד-הוק שנועדו להשגת מטרה מוגדרת והן חסרות ממד של המשכיות ועד למסגרות השתתפות מגובשות, פרי יוזמת השלטון, שמגדיר וממן את התפישה הארגונית. היחסים עם הציבור יכולים לשאת אופי שונה כגון שותפות מלאה, שותפות עם זכות וטו, שליטה של המשתף, שליטה של הציבור ושיתוף סמלי.

את תחילת שיתוף הציבור בשלטון המקומי בארץ ניתן לזהות בתקופת שלטון המנדט הבריטי (אורבך, 2004). צעדים ראשונים משמעותיים לקידומו על ידי המגזר הציבורי במדינת ישראל, החלו בשנות ה-60, על רקע האתגרים שניצבו בפני הרשויות המקומיות שכללו, בין היתר, מתן מענה הולם לציפיות התושבים בצד הנכונות הגוברת לשתף אותם בפעילות בעלת אופי מקומי-שכונתי – קהילתי.

מאמר זה, העוסק בשאלה שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן?, מתמקד בהתפתחות אחת הצורות לשיתוף הציבור והיא הקמת מסגרות אוטונומיות נפרדות להלכה, להבדיל משיתוף תושבים במסגרות ממסדיות קיימות. דרך מימושה של צורה זו התבטאה בהקמת ארגוני קבע בשלטון המקומי: מתנ"סים (מרכזים קהילתיים לתרבות, נוער וספורט); צוותי היגוי מקומיים-שכונתיים במסגרת פרויקט שיקום שכונות; מינהלות עירוניות, המכונות גם מינהלים קהילתיים, מינהלים שכונתיים ומינהלות קהילתיות, שהן עמותות עצמאיות ללא כוונת רווח; עמותות עירוניות שהן תאגידים רשומים ללא כוונת רווח המוקמות על ידי הרשויות המקומיות להן רוב בהנהלתן; ועמותות מעין-עירוניות.

המחקר מתבסס על לימוד המאפיינים הרעיוניים והמעשיים של שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל על ציר הזמן, וניתוח השינויים בעקרונות היסוד לשיתוף וביטויים המעשי בהתוויית מדיניות, בקבלת החלטות ובמבנים הארגוניים שהוקמו למימושם; משמע, מערך מחקר איכותני המתאים לחקר התפתחויות ותפקודים של ארגונים.

מאפיין משותף לכל המסגרות הוא שיתוף בשליטה של המשתף; וליתר דיוק, לא נמצאה שליטה של נציגי הציבור על קבלת החלטות באף מסגרת; מלבד זאת, בחינת ארגוני הקבע השונים מלמדת על שונות בתפיסת שיתוף הציבור ובהיקפו. המגמה של שיתוף באמצעות ביזור

מרחבי, המגלם את התפיסה הטריטוריאלית כעיקרון הארגוני המכריע, נעצרה. לארגוני הקבע – מתנ"סים, צוותי היגוי מקומיים-שכונתיים ומינהלות עירוניות שהדגישו את קידום נושא הייצוגיות, העברת סמכויות שלטוניות לנציגי שכונות הנבחרים בהליכים דמוקרטיים, הפעלה קהילתית והספקת שירותים חברתיים נוספו ארגונים חדשים, המתבססים על העיקרון הפונקציונלי כעיקרון הארגוני המכריע, והוא העמותות העירוניות והמעין-עירוניות, המתמקדות באספקת שירותים.

ניתן לראות בעצירת מגמת ההתפתחות של שיתוף הציבור על בסיס טריטוריאלי נסיגה מהכוונה ליצור דגם ארגוני חדש לביזור מוניציפלי ולניהול עירוני וחזרה לשימוש בזרועות ביצוע של השלטון המקומי.

שיתוף הציבור: היבטים עיוניים

נושא שיתוף הציבור הממוסד בהתוויית מדיניות בשלטון המקומי ובתכנון נגזר מרעיון ה-community action שפותח בשנים 1960-1961 בארה"ב על רקע המאבק בעוני בערים. הרעיון, שהיה פרי פיתוח אקדמי, נגזר מהגישה המינהלית שדגלה בהתמודדות עם בעיות חברתיות על ידי התמקדות בשכונות במקום בעיר כולה; בהתייחסות לשכונות כאל מערכות סוציו-כלכליות; ב"פעולה עבור" במקום ב"פעולה על ידי", ובפעולה בשיטת social engineering.

בשנות ה-60 החל תהליך התעוררות מלמטה של החיים הציבוריים המקומיים בצורת התארגנויות חברתיות מקומיות לא ממוסדות שכוונו לסנגור ומאבק מקומי. לצמיחתה של השתתפות הציבור תרמו עליית רמת החינוך וההשכלה, התגברות ההתעניינות בבעיות פנים ובאיכות החיים, הימשכות הפערים החברתיים, התנשאות ביורוקרטית והיעדר רגישות לצרכים מקומיים (חסון, 1989). מסוף שנות ה-60 המגמה של אזרחות פעילה ברשויות המקומיות התחזקה נוכח תהליכים בעלי משמעות פוליטית שפקדו את העיר המודרנית והרחיבו את הנתק בין השלטון לבין הציבור. בין אלו ניתן למנות את עליית כוחם של גופים כלכליים לא נבחרים, והוצאת החלטות חשובות הנוגעות לפיתוח העיר מידי הנבחרים והציבור והעברתם לידי גופים נטולי אחריות ציבורית. זאת ועוד, תביעות התושבים להשתתף בהחלטות הנוגעות לענייניהם נבעו גם ממשבר הלגיטימציה של המדינה המודרנית, הרחבת שירותי הרווחה שהגבירו את תכיפות המגעים בינם לבין הממשל, ומחיובם בשיעורי מסים גבוהים יותר בלא תמורה נאותה בצדם. מגמה זו השתלבה באידאולוגיות שדגלו בביזור ובביסוס הדמוקרטיה העירונית, שקראו לתושבים ליטול חלק פעיל בניהול העצמי של ענייניהם (Castells, 1983; Habermas, 1981; Kweit, Kweit, 1981; בן אליא, 2005).

אידאולוגיה ניאו-ליברלית שהדגישה ערכים של 'שוק אזרחי' ו'שוק דמוקרטי' בצד 'שוק חופשי' בתחום הכלכלה (Melo and Baiocchi, 2006; Guarneros-Meza, Geddes, 2010) לצד אי-שביעות הרצון מרמת הביצוע של השלטון המקומי, שגברה בעיקר מאז המשבר הכלכלי

של שנות ה-70, העצימו את התחושה ששיטות הניהול המסורתיות, שהתבססו על הדגם הביורוקרטי, מיצו את יכולתן לתרום להיענות ולהתייעלות הנדרשות בעידן שבו מודגשים ערכים של חופש בחירה ואחריות אישית. השלטון המקומי ניצב, אפוא, בפני אתגרים רבים, ובראשם הצורך בפיתוח יכולת ניהולית, שתבסס את מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות ותיתן מענה הולם לצרכים המשתנים. פירוש הדבר הוא, שלבד מן הצורך בניהול מיטבי של המשאבים עומדות גם מטרות כהיענות לצורכי התושבים והשבעת רצונם.

התפיסה הפוסט-ביורוקרטית, שבמסגרתה נעשית ההבחנה בין חובתה הציבורית של הרשות המקומית להבטיח לתושבים אספקת שירותים לבין אופן ייצורם ואספקתם, האיצה את אימוצן של שיטות ניהול חדשות, ובראשן ה"ניהול הציבורי החדש" (Hood, 1991). שינויים בתחום המינהל והממשל התבטאו בשינויים בהגדרת תפקידיו של השלטון המקומי. זה הפך מסַפֵּק שירותים, המתמקד בהפעלה שוטפת של שירותים ובטיפול בצרכים מיידיים, ליזם ולמפתח התר אחר הון ויוצר שותפויות עם הסקטור הפרטי ועם הסקטור ההתנדבותי. מעתה ואילך התמקדו מאמציו בניסיונות להפוך את הרשויות המקומיות לפחות ביורוקרטיות וליותר יזמיות, בהשטחת מבנים היררכיים, בביזור פונקציות תפקודיות ובהיענות ללקוחות (מנוחין, 2014; בארי, 2014). משמע, הרשויות המקומיות נערכו להגיב על התפתחויות אלה באמצעות שינוי תרבות הניהול: מתרבות ציבורית לתרבות כלכלית-עסקית, מניהול אופרטיבי של אספקת שירותים לניהול על פי יעדים אסטרטגיים של שירות, ומעבָר של הפעילות המוניציפלית מפעילות מתוקצבת על ידי המרכז לפעילות על פי קריטריונים כלכליים-עסקיים. בשלב זה החל תהליך של שיתוף הציבור בפעילות פוליטית, ארגונית וניהולית בעלת אופי מקומי-שכונתי על ידי מוסדות השלטון ברמה הארצית, בשיתוף השלטון המקומי (אורבך, 2004ב). כלומר, מגמת הביזור, חוללה תהליכים מגוונים הפועלים לשינוי מבנה השלטון, אופייה ההיררכי של המדיניות הציבורית, ומערכת היחסים בין המגזרים השונים – בתוך המערכות השלטוניות עצמן, בין מערכות השלטון לבין החברה האזרחית ובין המגזר הציבורי למגזר הפרטי (בן-אליא, 2005).

נכונותם העקרונית של פוליטיקאים ופקידים לשתף תושבים בעשייה הציבורית נובעת ממניעים אחדים: מאידאולוגיה שנועדה לקדם ערכים דמוקרטיים כייצוגיות ומעורבות; מאינטרסים שנועדו לגייס תמיכה ולגיטימציה פוליטית; להשיג שינוי פוליטי; לרצות יחידים וקבוצות אוכלוסיה שונות; לגייס תמיכה ולגיטימציה לתכנון; לזהות עמדות ורצונות בציבור; מהכרה במוטיבציה של הפרט, בצורך שלו לבטא ערכים, נטיות וכישורים; ובמורכבות נושאי התכנון. אף כי קיימת הסכמה על הצורך בשיתוף הציבור אין הסכמה על התוכן המעשי שיש לצקת במושג זה. חילוקי הדעות בסוגיה זו מתמקדים בשני מישורים: האחד, בין מקבלי ההחלטות לבין ביורוקרטים ואנשי מקצוע כמתכננים; והאחר, בין מקבלי ההחלטות לבין קבוצות בציבור. את נושאי השיתוף ניתן לחלק לנושאים לטווח הקצר או הארוך, לנושאים בעלי אינטרסים או נעדרי אינטרסים, ולנושאים טכניים מקצועיים או לנושאים מוכרים.

המטרות לשיתוף הציבור כוללות, בין השאר: קידום ערכים דמוקרטיים – מתן אפשרות לנוגעים בדבר להשתתף בתהליך קבלת החלטות, מתן ביטוי לרצון הציבור, הפחתת הריכוזיות

של מוסדות השלטון; התאמת התכנון לרצונן של קבוצות שונות – לימוד מאוויי הציבור ועל ידי כך מניעת חיכוכים, הגדלת הסיכויים להשגת יעדי התכנון ; חינוך – חינוך הציבור לגבי תכנון ותהליך התכנון, חינוך הציבור אודות הצורך להגיע לפשרות ולהתחשב באילוצים, כיצד חושבים מתכננים; שינוי חברתי ו/או אישי – קידום גיבוש קהילתי או שיתוף פעולה חברתי, הצמחתה של מנהיגות מקומית, שינוי רגשות של ניכור, צמצום תחושת התלות בממסד; גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון, מניעת התנגדויות – חסכון השקעות ציבוריות כנגזרת של עיכוב תכניות בגלל התנגדויות, הגברת האמון בממסד, נשיאה משותפת באחריות לשגיאות, שכנוע הציבור שמתאימים את התכנון לדרישותיו (אלתרמן, לו-יון, צ׳רצ׳מן, 1987).

הטיעונים בעד שיתוף הציבור הם: השתתפות אזרחית היא זכות בסיסית בחברה דמוקרטית; ביסוס הדמוקרטיה העירונית על-ידי היענות רבה יותר לצורכי התושבים; הגדלת השוויוניות על-ידי שמיעת כל הדעות/התביעות ומתן במה לקבוצות מחוץ למערכת קבלת ההחלטות; מעורבות הציבור כביטוי לייצוגיות חיונית לתכנון מאוזן ומגשר בחברה דמוקרטית; השגת יעילות המתבטאת בזמינות מידע מוקדם, בצמצום עיכובים, בהקטנת מספר ההתחלות השגויות, בגיוס תמיכה ובהסרת אילוצים; השגת אפקטיביות המתבטאת בהתחשבות ברצונות התושבים, בשיפור התיאום בין תכניות שונות, בראייה כוללת של צרכים ואינטרסים ובשיפור המעקב אחר הביצוע.

הטיעונים נגד שיתוף הציבור, שרובם אינם שוללים את עצם המעורבות אלא מתמקדים בעלויות הכרוכות בכך, כוללים: לתושבים אפשרויות רבות למעורבות; סכנה לערעור על מוסדות מדינה נבחרים והחלשתם; השתתפות אזרחית מורידה את איכות ביצועי השלטון בגין נציגים חסרי כישורים, זמן וידע; תהליכי התווית המדיניות מואטים; התושבים נוטים להתרכז בצרכים מיידיים; הפעילות הארגונית ואספקת השירותים הופכים לעיקר במקום נושא הייצוג הפוליטי; סכנה כי ייוצג רק חלק מהציבור; פשרות מובילות לפתרונות נחותים (אורבך, 2008; Boonstra, 2011).

אופן שיתופו של הציבור נגזר מהנושא הנדון, ממטרותיהם של המעורבים – משתפים ומשתתפים, מיחסי הכוחות ביניהם, משלב ההשתתפות בהליך התכנון, ומהיקף המשאבים העומדים לרשות המעורבים. את רצף התפקידים – הרוטיניים, התיווך והשינוי – ניתן לתאר באופן הבא: קבלת מידע מהארגון, ביצוע פעילויות על פי הנחיותיו, מסירת מידעומתן ייעוץ לארגון, השתתפות בתכנון ובביצוע פעילויות בארגון, השתתפות בתהליכי קבלת החלטות ושליטה על קבלת ההחלטות בארגון (קטן, 1980).

את מידת ההשתתפות של התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות ניתן לאמוד על-פי ממדים המשקפים מרכיבים שונים של השתתפות, כגון גישה למשאבים (Edelson, Kolonder, 1968); נוכחות מתמשכת והשתתפות בדיונים (Hollander, Julian, 1978); וחלוקת כוח החלטה (Arnstein, 1969). לדוגמה, לשיתוף הציבור בתכנון, על-פי Arnstein, רמות שונות הנעות בין שליטת הציבור בתכנון, דרך חלוקת סמכויות בין הממסד לתושבים ושותפות ביניהם, פיוס התייעצות ודיווח וכלה בשיתוף למראית עין או חוסר שיתוף.

שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל: ארגוני קבע

בארץ, הרשויות המקומיות אחראיות, למעשה, על הספקת שירותים המוגדרים כ׳שירותים ממלכתיים׳ – שירותי חינוך (טרום חובה, יסודי ועל יסודי), שירותי בריאות (תחנות לאם ולילד), ושירותי רווחה (שירותים אישיים וקהילתיים). על-פי מדיניות שגובשה במהלך השנים, השלטון המרכזי אמור לממן כ-75% מעלותם של שירותים אלה. בפועל, חלקן של הרשויות המקומיות במימון השירותים גבוה מ-25%. מצב זה חייב התארגנות חדשה המותאמת למצב של תת-תקצוב ממשלתי, ואחת הדרכים לכך היא שיתוף הציבור בעשייה. התארגנויות הקבע הבולטות של שיתוף הציבור בשלטון המקומי הן: מתנ״סים (מרכזים קהילתיים), ציוותי היגוי מקומיים-שכונתיים, מינהלות עירוניות ועמותות עירוניות.

מתנ"סים (מרכזים קהילתיים)

מרכזי התרבות, הנוער והספורט שהוקמו לראשונה בשנת 1969 ביוזמת משרד החינוך והתרבות נועדו לקדם את הפיתוח הקהילתי והלכידות החברתית; וליתר דיוק, ״לגיבוש חברתי על ידי יצירת מפגש חיובי בין כול קבוצות האוכלוסייה, להקניית ערכים חברתיים ותרבותיים, לניצול נאות של שעות הפנאי לפרט ולמשפחה ולשיפור השירות לאזרח בתחומי תרבות הווי ובידור״ (הוועדה הבין-משרדית למרכזים קהילתיים, 1967, 4). העקרונות שהנחו את הקמתם של המתנ״סים היו הפעלתם כגופים עצמאיים, התמקדותם בקהילה, והדגשת הרגישות לצרכי הציבור תוך שהם פועלים להשגת מעורבות בני הקהילה בתכנון השירותים ובהפעלתם (ינאי, 1982), וכול זאת על בסיס גאוגרפי: ״קבוצה או קבוצת אוכלוסין החיים במרחב גיאוגרפי מוגדר, במעין ׳תא שטח׳ משותף; שיכון, שכונה, רובע, ישוב קטן״ (ציפורי, 1985, 59). הסיסמאות המובילות לקידום מטרות אלה, באותה תקופה, היו ׳ביעור הבערות׳ ו׳קידום אוכלוסיות חלשות׳.

כנגזר מעקרונות אלה הוחלט שלא להקים את המרכזים על פי דגם אחד אלא להתאימו לאופי הקהילה (ינאי, 1989). לצורך כך הוחלט לערב את הקהילה כבר בשלב התכנון להקמתם. בשלב הראשון אותרו אנשים בעלי תובנות ורצון לתרום לנושא, ובראשם חברי וועדים מקומיים, מורים, מדריכי נוער, מדריכי ספורט, עובדים סוציאליים, רבנים ומפקדי משטרה (ציפורי, 1985). התוצאה הייתה דגמים שונים של מרכזים קהילתיים שנבדלו בתמהיל הפעילויות והתכנים. תכנים חינוכיים (לדוגמה, חינוך משלים לבני נוער, השכלת מבוגרים, חינוך לאומנות וחינוך גופני); תכנים סוציאליים-חברתיים (שהדגישו את חשיבות השינוי בפרט והפיתוח הקהילתי באמצעות חיי חברה וקהילה פעילים); והשירותים (הדגש כאן היה שיפור איכות השירותים לתושבים).

כל מתנ״ס הוא גוף עצמאי הפועל כחברה בע״מ או כעמותה, שהנהלתם מורכבת מנציגי הרשות המקומית, נציגי השירותים הקהילתיים והתושבים. נקבע דגם שמנה 11 חברים

בהנהלה – הגוף המרכזי במרכז הקהילתי, בהרכב של 3 נציגים של הרשות המקומית, 3 נציגי תושבים, 3 נציגי משרד החינוך והתרבות ו-2 נציגי מקימים – 'קרן החינוך' של הסוכנות היהודית ו'קרן ירושלים'. ההנהלה הציבורית, שבה רוב לאוכלוסיה המקומית – נציגי הרשות ונציגי התושבים – משקפת להלכה את מעמדו כגוף סטטוטורי עצמאי. חברי ההנהלה פועלים בהתנדבות למעט מנהל המתנ"ס הנבחר על ידי "החברה למתנ"סים." זוהי חברה ממשלתית בבעלות משרד החינוך והתרבות שמועצת המנהלים שלה כוללת נציגים של הרשויות הממלכתיות, הרשויות המקומיות והציבור. אופן השימוש בתקציב ואופי הפעילות נקבעים על ידי המתנ"ס המקומי. התכנים נקבעים בהתאם לצרכי הקהילה ורצונות התושבים.

במהלך שנות פעילותם השתנו דפוסי פעילותם של המתנ"סים. במישור האידאולוגי-הערכי שונתה הפעילות הקהילתית שנועדה לספק שירותים קהילתיים בזול והם עברו לפעילות המבוססת על רווחיות. "אנחנו אומרים להם (למתנ"סים) – תחשבו כלכלית: תלמדו לתמחר שירותים, להגביל הוצאות, להעריך הכנסות כדי שתמיד תוכלו לבחון את עצמכם מבחינה כלכלית (יוסי בנבנישתי, סמנכ"ל לכספים בחברה למתנ"סים, **מעריב**, 15.6.1999). מטרתם של מנהלי המתנ"סים זהה אפוא לזו של מנהלי חברות עסקיות: הגדלת הרווחיות, חיפוש אחר מקורות הכנסה חדשים, התבססות על הכנסות עצמיות וצמצום התלות בגורמים חיצוניים. הגדרת אוכלוסיות היעד שונתה בהתאם לגישה הכלכלית החדשה וכוונה אל המעמד הבינוני, שיכול ומוכן לשלם עבור השירותים. לאחרונה הפכו חלק מהמתנ"סים למינהלים קהילתיים. תוצאות השינויים ניכרות בהסטת הדגשים מרווחה לרמת חיים ולאיכות חיים; בהתמקדות במה שקל לעשות – הקמת חוגים במקום פעולות עבור אוכלוסיות נזקקות; בתקציבים מקוצצים לתחומי הרווחה שיוצרים מצב עגום מבחינת איכות השירותים המוצעים לאוכלוסיות הטעונות התערבות; במתנ"סים המתחרים ברשויות המקומיות ובגורמים פרטיים בנושא השירותים – במקרים רבים מספק המתנ"ס שירותים של הרשות המקומית או של משרדי הממשלה; ובעובדה שרוב תקציבו של מתנ"ס ממוצע מקורו במקורות עצמיים, והיתר מקורו בתקציבי הרשות המקומית, בחברה למתנ"סים ובתרומות. היום המתנ"סים מהווים מוקד פעילות לקבוצות שונות בקהילה באמצעות מתן שירותים (חינוך, פעילות בשעות פנאי ובידור) ושיתוף הציבור. הפעילויות במסגרתו, המוצעות בתשלום, מגוונות ומתפרסות על תחומים אחדים: בתחום החברתי – בהפעלת פעילויות של חינוך לא-פורמלי, כמו צהרונים לגיל הרך, מועדונים לגיל הזהב וקייטנות בימי החופש; בתחום התרבותי – עיקר הפעילות מכוונת לשעות הפנאי – חוגים, קורסים, ספריות, אולמות ספורט, אולמות אירועים; בתחום הפיתוח הפיזי הדגש הוא על שיפור החזות החיצונית של מבנים עירוניים, ואילו בתחום הפיתוח הכלכלי תשומת הלב נתונה לפיתוח יזמות עסקית. פעילותם של המתנ"סים מוגבלת על ידי איסור לקבלת חסויות של חברות מסחריות, איסור לשיתוף פעולה עם גורמים פוליטיים בעלי תקציבים, איסור להיקלע לגירעון תקציבי ואיסור על היעדר גיבוי מקצועי מספיק (מאחר שההנהלות מורכבות מאנשים שאינם בהכרח מקצועיים). נראה שהמתנ"סים הם ארגונים פורמליים, שהם שילוב של ארגונים וולונטריים, ארגוני שירות, ארגונים עסקיים וארגונים לטובת הכלל (ינאי, 1982).

צוותי היגוי מקומיים

עקרון הביזור המינהלי והפוליטי מומש, למעשה, לראשונה בארץ בסוף שנות ה-70, במסגרת פרויקט 'שיקום והתחדשות שכונות המצוקה'. מטרתו המוצהרת בראשית דרכו הייתה "קידום מצבם החברתי של תושבי שכונות השיקום, זאת באמצעות שיפור תנאי הדיור, התשתית והשירותים, וכן במקביל העשרת המרחב התרבותי, החינוכי והתעסוקתי של תושבי השכונה" (מרכז ההסברה, 1981, 5). בהמשך שונה אופיו של הפרויקט והוכללו בו יותר פעילויות חברתיות ונוסף היסוד של שיתוף הציבור בתכניות (היל, כרמון, 1982). שינוי הדגש התבטא בהגדרת יעדים נוספים: התמקדות בקבוצות חלשות, שללא סיוע ציבורי ישיר ומכוון יקשה עליהן להיחלץ ממצוקתן; הפחתת התלות החברתית והכלכלית של תושבי השכונה; שיפור איכות החיים החברתיים בתוך השכונה; שילוב השכונה במרקם העירוני הכולל, תוך שיפור הנגישות המרחבית וזמינות השירותים לסביבה החברתית והפיזית; הגברת תחושת ההשתייכות של הפרט והקטנת תחושת הניכור (שמשוני, 1981).

העקרונות שעליהם הושתת הפרויקט כללו בין היתר: אימוץ גישה קהילתית, המתייחסת במשולב אל שכבות חלשות ואל שכבות חזקות המתגוררות בשכונה, שיתוף תושבים בשלבי התכנון והביצוע והעמדת הרשות המקומית במוקד תהליך השיקום (שם). אימוץ הגישה הביזורית התבצע בשני תחומים – במבנה המוסדי ובתהליך ההפעלה.

בתחום המוסדי הוקמו גופים חדשים בעלי סמכויות לקבל החלטות ברמה הלאומית וברמה המקומית-השכונתית. בדרג הלאומי הוקמה ועדה משותפת לממשלה ולסוכנות היהודית שהייתה אחראית לתכניות שיקום השכונות; מוסמכת להחליט בנושאים עקרוניים ולגבש תכניות שיקום; וצוות בין-מוסדי שתפקידו היה לתאם, לפקח ולכוון את פעולות השיקום. ברמה המקומית הוקם צוות היגוי מקומי בראשות ראש הרשות המקומית או נציגו. המערכת הארגונית החדשה אופיינה על ידי מטה מרכזי שביטא את הריכוזיות, ומוקד מקומי חזק שביטא את הביזוריות. הרכבם וכפיפותם של גופים אלה שיקפו פשרה בין ריכוז לביזור. בתחום הביזורי זוהתה הפשרה בשני היבטים: האחד, בצורת ההתארגנות של התושבים לגביה נקבע שנציגי התושבים יהוו מחצית מחברי צוות ההיגוי (11 מתוך 22); שנציג יכול לשמש כל אדם אשר גר בשכונה והוא בעל זכות לבחור ולהיבחר לרשות המקומית, למעט חברים נבחרים או בעלי תפקיד בכיר ברשות המקומית או במשרד ממשלתי; ושנציגי התושבים יבחרו בבחירות דמוקרטיות בשכונה פעם בשנתיים, לפחות. ההיבט האחר הוא שישיבות צוות ההיגוי יתקיימו בתחומי השכונה. הפשרה בתחום הריכוזי התבטאה בכך שמחצית חברי צוות ההיגוי מאויש על ידי נציגי השלטון – רובם, ששה במספר, נציגי הגופים המרכזיים (הממשלה והסוכנות) ומיעוטם, חמישה במספר, נציגי הרשות המקומית. ראש הרשות נקבע לכהן כיו"ר צוות ההיגוי. להקמת מוסדות הפרויקט, שהופעל ונוהל על ידי השלטון המרכזי, לא נדרשה חקיקה והם הוקמו על בסיס הסדרים מינהליים. משמעות הדבר היא האצלת סמכויות בחסד ולא בזכות.

בתחום הפעלתו של פרויקט השיקום התבטא הביזור בחלוקת התפקידים בין המוסדות השונים. תפקידי צוות ההיגוי המקומי כללו: הכנת תכניות לפי צרכי השכונה ועל פי סדר

עדיפויות של צוות ההיגוי ובמסגרת התקציבית המאושרת על ידי הצוות הבין-מוסדי; הגשת התכניות שאושרו על ידי הצוות לאישור הצוות הבין-מוסדי; מתן פומבי לתכניות שבדיון בקהילה המקומית ולמידת ההתקדמות בביצוען של תכניות מאושרות; וקיום קשר עם קהילה מאמצת בחו"ל. משתמע מכך שההחלטות היחידות אשר באופן פורמלי לא חייבו את אישור הגורמים הממונים בצוות הבין-מוסדי היו החלטות שאינן נוגעות בתקצוב; דהיינו, נושאים של זיהוי בעיות, הגדרת יעדים וקביעת סדרי עדיפויות (אלתרמן, היל, 1985). אחיזתו של השלטון המרכזי הושגה לא רק באמצעות מנגנוני שליטה ריכוזיים כהנחיות מחייבות, הקצאת משאבים ריכוזית והגבלת שיקול הדעת בקבלת החלטות מקומיות אלא גם במינוי מנהלי הפרויקט שנבחרו על ידי הצוות הבין-מוסדי (דרי, 1999). תפקידי מנהלי הפרויקט כללו הפעלת התכניות בתחום הפיזי ובתחום החברתי, וייצוג התושבים.

לסיכום, עד להפעלתו לא שותף הציבור בתהליך קבלת ההחלטות ובגיבוש תכניות הנוגעות לתושבי המקום; אולם, השפעתו של צוות ההיגוי לא הייתה רבה במיוחד. פעולתו אופיינה על ידי היותו 'חותמת גומי' להחלטות שהתקבלו בצוות הבין-מוסדי, היותו חסר עצמאות בענייני תקציב ונתון לפיקוח של גורמים חיצוניים. משמעות הדבר שהשתתפות הציבור שנועדה להשפיע על עיצוב התכניות החברתיות באמצעות גופים מייצגים בעלי זכות החלטה הייתה למעשה גם אמצעי בקרה מטעם השלטון המרכזי על השלטון המקומי שנועד למנוע סטיות מהנחיותיו.

מינהלות עירוניות

התארגנות הקבע הבולטת ביותר שיושמה בארץ היא המינהלת העירונית, המבטאת רעיון ליברלי בדבר מיסוד גאוגרפי-מקומי של השתתפות אזרחית. מדובר בצורה של התארגנות שכונתית המנסה לחדש קשרים בין מוסדות ממשל, בעיקר מקומיים, לבין האנשים שכלפיהם המוסדות הללו אמורים להיות אחראים. (קינג, 1997). המינהלות העירוניות שהן גופים בלתי מפלגתיים מהוות ניסיון להתמודד עם בעיות עירוניות בתחומי החברה, הממשל, המינהל והכלכלה וליצור מוקד ארגוני מקומי בו נפגשים נציגי התושבים עם נציגי השלטון ופועלים במשותף לשיפור איכות החיים (Dente, Regonini, 1980). ניתן לראות בהידברות ובעבודה המשותפת נקודת מפגש בין האינטרסים של השלטון העירוני לבין האינטרסים של הציבור. יש בניסיון זה משום מעבר מגישה היררכית-ביורוקרטית המבוססת על שליטה לגישה אופקית פתוחה וגמישה. כמו-כן, נמצא כאן גם מעבר מגישה פוליטית, המושתתת על פרגמטיות ורציונליות ואינה נרתעת ממחאה ומקונפליקט, לגישה של דיון ועבודה משותפת (חסון, שחורי ואדיב, 1995).

בין מאפייניה של התארגנות זו נמצא: "המינהל השכונתי מהווה נקודת מפגש בין האינטרסים של השלטון העירוני (המדינה) לבין האינטרסים של הציבור (החברה האזרחית). השלטון מוכן להעניק אפשרויות השפעה לפעילים מקומיים, היכולים להציע בתמורה את

מימוש האינטרסים והמדיניות העירונית. מנקודת מבט זו המינהל השכונתי מצטייר כדבר והיפוכו: שליטה מרכזית וביזור, היגוי עירוני וניהול מקומי" (חסון, שחורי ואדיב, 1995, 11); "למרות הנטייה לקהילות פונקציונליות, עדיין ישנם נושאים בהם האינטרס והיכולת להשפיע קשורים לבסיס הגיאוגרפי... מסיבה זו ואולי גם מסיבות אחרות, המימד הבסיסי בארגון המערך השלטוני ומערך השירותים הציבוריים, הוא המימד הגיאוגרפי" (הבסי, שחורי, 1996, 22); "אף-על-פי שטרם פותחה תאוריה חדשה ומקיפה בנושא הממשל המקומי, הגישה המחקרית והיישומית העכשווית מתמקדת בביזור פוליטי, כלכלי ומינהלי" (נחמיאס, 1997, 25). "המינהל הקהילתי הוא יצור כלאיים: הוא נתבע לשרת בעת ובעונה אחת אינטרסים של השלטון ושל ציבור האזרחים. הוא מציע מענה לחוסר יכולתו של הממשל המרכזי לעמוד בנטל אספקת השירותים לאזרחים, אך גם חותר לתת ביטוי למגמת הדמוקרטיזציה... לא פעם קשה לאזן בין שני התפקידים" (וקסמן, בלאנדר, 2002, 53).

מטרות המינהלות הקהילתיות הן:

1. תכנון מדיניות כוללת של השכונה וקביעת סדרי עדיפויות שכונתיים לפיתוח, תוך תיאום עם הרשויות השונות העוסקות במלאכה, ותוך שיתופם הפעיל של תושבי השכונה; 2. תיאום בין השירותים השונים; 3. ייזום ושילוב פעילויות בין השירותים הקיימים; 4. תיאום ופיקוח שכונתי כולל על השירותים המוניציפאליים הפועלים בשכונה, שייעשה על ידי גופים עירוניים ו/או ממשלתיים; 5. הפעלת שירותים עירוניים, חברתיים ופיסיים בתיאום עם גורמי העירייה; 6. ייזום ופיתוח שירותים חדשים ומשלמים לאלה הקיימים, והפעלתם רק בתנאי שגופים שכונתיים אחרים אינם יכולים או רוצים להפעילם; 7. הכנת תקציב שכונתי הגזור מתכנית עבודה השכונתית והמתואם עם הרשויות העירוניות הציבוריות והממשלתיות; 8. הקמת קרנות עירוניות לפיתוח פרויקטים בקהילה; 9. פיתוח מערכות תקשורת קהילתיות; 10. פיתוח קהילתי ובניית מערכות תמיכה קהילתיות וקבוצות לעזרה עצמית; 11. ניהול קונפליקטים קהילתיים על ידי פיתוח טכנולוגיות מגוונות המתואמות לסביבה החברתית-תרבותית בכל שכונה ושכונה.

(וינטר, שמיד, 1997, 31)

משמעות הדברים היא שהמינהלות נועדו לסייע בבניית הסכמות בין השלטון לציבור באמצעות הפגת מתחים פוליטיים, מינהליים וכלכליים. מצד אחד המינהלות נועדו לחזק את הרשות המקומית ולייעל את פעילותה בתקופה של התמעטות משאבים וגידול בצרכי התושבים ובתביעותיהם; ומנגד, המינהלות נועדו לחזק את כוחם של התושבים, להעביר אליהם אחריות, לפתח מנהיגות ולשפר את איכות החיים במקום. משמעות הדבר שערכים בנושא הדמוקרטיה העירונית כהגברת מעורבות התושבים, קידום הניהול העצמי, ואוטונומיה באספקת שירותים חברו לאינטרסים בדבר שיפור השירותים ואיכות החיים.

דפוסי העבודה המשותפים בין המינהלות לבין הנהלת הרשות מתמקדים בנושאים פרגמטיים כשיפור איכות השירותים, שיפור איכות הסביבה וכדומה; בנושאים לגליסטיים-אתיים כשמירה על זכויות התושבים; ובנושאים פוליטיים כמניעת סכסוכים, צמצום ביקורת,

וייצוג פוליטי. בפועל, נוצר דגם של דמוקרטיה ביורוקרטית, שבו הגורם המוביל הוא הפקידות העירונית המנהלת את המגעים עם המינהלות בעוד הנבחרים ממלאים תפקיד משני.

המינהלות אינן מהוות מיקשה אחת ומעבר לערכים המשותפים נמצא הבדלים ברמת המיסוד, במידת הלגיטימציה בעיני הציבור, בחלוקת העבודה, בגודל הסגל המקצועי, ברמת הפעילות, בצמיחת מנהיגות ובמבנים הארגוניים. בין הגורמים המשפיעים על מאפיינים אלה ניתן למנות את משך הפעילות את גישת הנהגת הרשות ואת השיקולים המנחים את חלוקת העיר לאזורי מינהל – מינהליים או חברתיים.

הקמתן ופיתוחן של המינהלות העירוניות מותנה בהימצאותם של גורמים תומכים כגון, המעמד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המקומית שככל שהוא גבוה יותר נטייתה למעורבות חברתית גדלה; מידת הגיבוש החברתי של האוכלוסייה שככל שהיא מגובשת יותר נטייתה למעורבות משותפת עם הרשות המקומית גדלה; וייזומם של הסדרים ארגוניים תומכי ביזור מצד הרשות המקומית שככל שהיא יוזמת יותר הנטייה להתפתחות המינהלות גדלה (Percy, 1989). מנגד ישנם גורמים המגבילים את פיתוחן של המינהלות וביניהם: החשש שהם יגדילו את ציפיות התושבים ואת דרישתם לתקציבים עצמאיים; הצורך במיסוד משפטי והעברת סמכויות באופן פורמלי שבהיעדרם עלול הציבור להתאכזב; חששה של הפקידות העירונית לאבד עוצמה; אדישות לעניינים מקומיים מצד חלק גדול מהציבור; ונטייה של חלק מהציבור לא להיסמך על פעילים מקומיים.

הגורם המכריע בהחלטה להקמת המינהלת הראשונה בארץ, בירושלים, היה מינהלי-פוליטי ואומץ בניסיון למצוא פתרון לניהול עיר מגוונת מבחינה אתנית, תרבותית וחברתית ולהבטיח לגיטימציה של השלטון במערכת שברירית מבחינה פוליטית וחברתית (חסון, 1994; דברה, 1997). גידול מהיר של האוכלוסייה היהודית בעיר, הקמתן של שכונות חדשות בשולי העיר ועלייתן של תנועות מחאה בשכונות המצוקה היו גורמי רקע נוספים להקמת המינהלות (חסון, 1994). הרעיון התבסס על עיריית גג המחולקת ליחידות משנה מינהליות לפי המודל שהיה קיים בלונדון עד שנת 1987. בשלב הראשון של יישום הרעיון, בשנים 1979-1985, כיווני הפעולה העיקריים היו בניית מערכת לגיוס משאבים ציבוריים נוספים לצרכי השכונה; איתור צרכים שכונתיים; והעברת דרישות התושבים לרשויות מספקות השירותים. משמע, למרות העובדה שהפעילות הושתתה על ביזור סמכויות מהרשות למינהלת ועל דמוקרטיה השתתפותית הדגש לא היה על ביזור אלא על תקשורת ועבודה משותפת. בשלב השני שונו כיווני הפעולה והתמקדו בהעברת תחומי סמכות ואחריות לגופים שכונתיים; בהפיכת המינהלות למסגרות לניהול עצמי שכונתי; ובהענקת מעמד רשמי של עמותה למינהלות, פעולה שאפשרה להן לפעול כגוף עסקי. כאן נמצא מימוש ברוח עקרון הביזור.

במקומות כירושלים, בהם הוענקה עדיפות לשיקולים החברתיים, הוקמו מספר רב של מינהלות שהיוו מוקד חברתי. לעובדת הגדרתה של השכונה כיחידה תת-עירונית ישנן השלכות המתבטאות בפיצול העיר, במספר רב של יחידות מינהל, בהשקעות רבות בכוח-אדם ובעומס רב על המערכת העירונית שנאלצה להתמודד עם גורמים רבים. מאפייניו של דגם זה הם שכל מינהלת היא עמותה עצמאית שלא למטרות רווח; שבהנהלת העמותה חברים נציגי הרשות

המקומית, נציגי החברה למתנ"סים ונציגי התושבים; שהתקציב השנתי תלוי ביכולתה לגייס מקורות הכנסה; שהמינהלת מוכרת על ידי העירייה כנציגה היחידה של השכונה בתחום מתן השירותים; שתפקידי המינהלת הם להתוות מדיניות שכונתית, ליזום מהלכים לשיפור איכות החיים בשכונה, לחזק את הדמוקרטיה השכונתית ולהשתתף באספקת שירותים לקהילה בתחומי הרווחה, התרבות, הספורט והחינוך הלא-פורמלי. כל מינהלת מורכבת מפעילים מקומיים חלקם נבחרים וחלקם מתנדבים; וצוות מקצועי המועסק בשכר על ידי החברה למתנ"סים. בתחילת שנות ה-90 מוזגו בירושלים המינהלות עם המתנ"סים למינהלים קהילתיים, במסגרתם אמורה קהילה לפתח זהות התואמת את אופייה ואת אופי השכונה ולעצב ארגון בעל דפוסים מבניים, ניהוליים ואנושיים המאפשרים תפקוד בלתי תלוי, מתואם הן בגיבוש מדיניות והן ביצירת מערכת שירותים ומתן מענים לצרכים (דברה, 1997).

רשויות מקומיות כתל-אביב וראשון לציון שהעדיפו שיקולים מינהליים הקימו מספר קטן של מינהלות רבעים שהובילו לרציונליזציה גדולה יותר באספקת השירותים. זהו מודל פלורליסטי במובן זה שהנהלות הרובעים מתחרות עם היחידות המרכיבות אותן, ועדי השכונות, על תשומת ליבה של העירייה. המחיר כאן היה היעדר מוקד ברור לגיבוש חברתי והמשך הניכור החברתי. דגם זה מאופיין גם על ידי כפיפות ישירה למנכ"ל העירייה, היעדר תקשורת ממוסדת, פעילות משותפת מוגבלת עם העירייה ופעילות המתמקדת בעיקר בעיצוב הסביבה הפיזית. אחד הנושאים המרכזיים הנגזרים מהמבנה הארגוני הוא חלוקת העבודה בין ההנהלה הציבורית של המינהלות לבין הצוות המקצועי הפועל במסגרתן. ההנהלות המורכבות מ-60% נציגי ציבור קובעות מדיניות, מקבלות החלטות וקובעות סדרי עדיפויות לגבי צרכי השכונה והצוות המקצועי מתרגם אותן לתכניות.

לסיכום, השוואה בין מינהלות לבין מתנ"סים מוצגת בלוח 1 להלן.

לוח 1

השוואה בין מינהלות עירוניות לבין מתנ"סים

המאפיין	המינהלות העירוניות	המתנ"סים
המטרות	▪ קידום הרעיון הדמוקרטי (הייצוגיות וההשתתפות)	▪ קידום זיקות הקהילה (פיתוח קהילתי)
אוכלוסיית היעד	▪ תושבי השכונה בגבולותיה הגאוגרפיים	▪ בעיקר תושבי השכונה
האידאולוגיה הארגונית	▪ ביזורית ▪ ביורוקרטית-פורמלית	▪ ביזורית ▪ ביורוקרטית +א-פורמליות
האסטרטגיה הארגונית	▪ שיתוף פעולה ▪ יוזמה ▪ התמחות בנושאים אורבניים	▪ כוללנית (של שירותים ותכניות) ▪ מגוונת

לוח 1 - המשך

השוואה בין מינהלות עירוניות לבין מתנ"סים

המאפיין	המינהלות העירוניות	המתנ"סים
המבנה הארגוני	▪ פורמלי ▪ ביורוקרטי ▪ הנהלה ציבורית נבחרת ▪ דמוקרטיזציה של תהליכים ▪ ניהול עצמי	▪ א-פורמלי ▪ גמיש ▪ הנהלה ציבורית ממונה ▪ קידום ערכי תרבות משותפים
תחומי הפעולה	▪ שירותים אורבניים	▪ נושאים קהילתיים-חברתיים תרבותיים ספורט ופנאי
האמצעים	▪ מימון הרשות המקומית ▪ תרומות	▪ תקציבים ממשלתיים ועירוניים. ▪ מכירת שירותים ("כלכלת הרשמה")

(אורבך, 2004 א, 63)

עמותות עירוניות

בשנים האחרונות אנו עדים לגידול בתפקוד ובהשפעה של ארגוני המגזר השלישי בהחלטות מדיניות מקומיות ואזוריות. לעתים קרובות, ארגונים אלה מקבלים תפקיד מעין-ממשלתי בביצוע משימותיהם. תפקידים אלה של בוני קואליציות ויוזמי או מנסחי מדיניות מצטרפים לתפקידים המסורתיים יותר של אספקת שירותים ותמיכה במדיניות (Hula, Jackson-Elmoore, 2001). היחסים בין הממשל למגזר השלישי הם דינמיים במיוחד ומשלימים זה את זה (Salamon, 1987).

דפוסי הקשר להספקת שירותים חברתיים בין השלטון המקומי למגזר השלישי, המתמקדים בעיקר בשיטות המימון של השירותים, הם בעלי משמעות לגבי אופי היחסים בין המגזר הציבורי למגזר השלישי, וקובעים במידה רבה אם הם יישאו אופי של שותפות או של מכירה (Gidron, Kramer & Salamon, 1992). הסדרי המימון בין המגזר הציבורי לעמותות, הנעים בין תמיכה לחוזה קבלני, מאופיינים על ידי שונות גבוהה וכוללים: **מענקי תמיכה כלליים** עבור פעילויות שיש אינטרס ציבורי לקדמן, מה שמותיר שיקול דעת רב לעמותות; מענקי **תמיכה ישירים** לתמיכה בפעולות בתחומי מפתח המוגדרים כבעלי עניין לציבור, מה שמותיר בידי העמותות אוטונומיה מוגבלת; **שוברי תשלום** המונפקים לצרכנים; **חוזים** לרכישת שירותים, הנחתמים לאחר משא ומתן עם עמותות ספקי השירותים; ושותפויות בין שני הצדדים המתייחסות לאחריות משותפת ולהשקעות משותפות בהספקת שירותים. שלושת הסדרי המימון העיקריים הם תמיכות, חוזים, ושותפויות שמאפייניהם מפורטים להלן:

1. תמיכות: רשויות מקומיות תמכו באופן מסורתי בארגונים התנדבותיים שפעלו לטובת הציבור. המימון נותב באמצעות ועדות מקומיות שעסקו בהספקתם של שירותים חברתיים (Leach, Wilson, 1998). שיטת מימון זו מאופיינת על ידי חולשות כגון, מעורבות פוליטית יתרה, פיקוח רופף על כספי ציבור ושירותים ירודים באיכותם;
2. חוזים: דרכי הפעולה המשותפות לרשויות המקומיות עם עמותות להספקת שירותים חברתיים, שהתבססו תחילה על הקצאת מענקים ללא הטלת מגבלות ופיקוח מועט על הביצוע, מפנים את מקומם לחוזים להספקת שירותים. הקשר באמצעות חוזים משמש בסיס לחלוקת עבודה לפיה השלטון המרכזי והשלטון המקומי אחראים על קביעת המדיניות, המימון, הפיקוח וקביעת תקני האיכות של השירותים, והספקים אחראים להספקה ישירה של השירותים (Stewart, Clark, 1998; Deakin, 1996) חוזים מאפשרים עקיפה של מגבלות הביורוקרטיה ושיפור מנגנוני ההספקה (Sharkansky, 1989) ומגדילים את היעילות ואת הדיווחיות (Schmid, 2003). הסיכונים הטמונים ברכישת שירותים באמצעות חוזים הם: פיצול, אי-רציפות, מורכבות, תוצאות בעלות איכות ירודה, שירותים לא מותאמים כראוי לצרכים, אי-שוויון אופקי ואנכי, כפילות בזבזנית, מגזריות ופטרנליזם (Knapp et al., 1990). כמו כן, השיטה אינה מתיישבת, לעתים, עם ארגונים קטנים ועם תפקידים שונים של עמותות ובהם סנגור, מחקר והסברה (Leach, Wilson, 1998);
3. שותפויות: מגמה גוברת בתחום ניהול הקשרים בין הרשויות המקומיות לעמותות היא המעבר ליחסי שותפות בין שני הצדדים המבוססים על חלוקת האחריות בקביעת המדיניות ובהספקת השירותים (Austin, 2002). הדגשים והמאפיינים של סוג זה של קשר הם: אימוץ גישות של כלכלה מעורבת המצדדות בשיתוף פעולה; העדפת דפוס שיתוף הפעולה ושלילת דפוס הסכסוך; העדפת ניהול שיתופי המבוסס על יחסי אמון ויחסים בין-אישיים על פני ניהול טכנוקרטי המבוסס על פיקוח ומדידת ביצועים בהתאם לתנאי חוזה מפורטים; ועבודה משותפת המבוססת על יחסים ארוכי טווח.

על רקע התפתחות היחסים בין השלטון המקומי לארגוני המגזר השלישי, השלב האחרון בתהליך שיתוף הציבור בשלטון בישראל הוא הקמתם של שני סוגי עמותות: עמותות עירוניות ועמותות מעין-עירוניות (אורבך, 2007).

עמותות עירוניות: העירייה מוסמכת להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה, לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם (פרייזלר, 2004). בהתאם לכך מוסמכת העירייה לייסד חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה. הקימה עירייה עמותה שמטרותיה במסגרת סמכויותיה של העירייה ותפקידיה ויש בידיה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בעמותה יחולו עליה ההוראות הבאות: "מועצת העירייה תקבע את נציגיה בגוף המינהל של התאגיד העירוני. נציגים אלה יכול שיהיו גם חברי המועצה או עובדי העירייה; חובת נציגי העירייה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד; נציגי העירייה, שהם חברי המועצה,

ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר יחסי הכוחות של הסיעות במועצה" [שם: סניף 249א'(1)-(3)]. עמותה עירונית היא אישיות משפטית נפרדת מהעירייה ולפיכך עצמאית בפעולותיה וכפופה להחלטות הנהלתה. מצב זה בו העמותה העירונית היא אישיות משפטית נפרדת מהעירייה, אולם בעלת זיקה חזקה לעירייה מחייבת דרכי בקרה על פעולותיה שלא יפגעו בעצמאותה. על העמותות העירוניות חלות הנורמות הציבוריות הנדרשות מגוף ציבורי וכללי המינהל הציבורי התקין, ולכן חלים עליהן דינים שמטרתם קביעת מנגנוני פיקוח על הפעילויות שאותן הן מסייעות לרשות המקומית למלא, אופן השימוש בתקציבים ובתמיכות, ואופן מילוי תפקידם של נציגי הרשות המקומית בעמותה.

בשנים האחרונות מעבירות רשויות מקומיות בארץ פעולות לביצוע שבסמכותן לעמותות עירוניות כדי להקל עליהן למלא את תפקידיהן. העמותות העירוניות הממומנות, בעיקר, על ידי הרשויות המקומיות מהוות למעשה זרוע ביצוע שלהן, בהיותן נתונות לפיקוח צמוד והנהלותיהן כפופות להנחיות הנהגת הרשויות המקומיות. משרד הפנים ורשם העמותות במשרד המשפטים מופקדים על הקמתם וניהולם התקין של העמותות העירוניות. משרד הפנים פועל על-פי נוהל "הקמת עמותה עירונית מס' (2001-1117)" בבואו לאשר הקמת עמותה עירונית. הנוהל כולל, הוראות של שר הפנים בנושאי הקמה, ניהול ופעילות מוסדות העמותה, כמפורט בלוח 2.

לוח 2

עמותה עירונית – הוראות שר הפנים

הנושא	ההוראה
הקמה	• בקשה להקמת עמותה תכלול את המסמכים הבאים: – החלטת מועצה ברוב חבריה – תקנון העמותה, שיכלול את הפרטים הבאים: - המטרות שלשמן מוקמת העמותה - פעולות הטעונות אישור שר הפנים (כגון, תשלום שכר או תמיכה אחרת לחברי מועצה המכהנים בעמותות, הספקת שירותים שבסמכות הרשות המקומית) - שמות מייסדי העמותה ותפקידיהם ברשות המקומית – מכתב התחייבות אישי של ראש הרשות כי התמיכה בעמותה היא במסגרת התקציב ושיא כוח האדם המאושר
ניהול	• הוראות לגבי ניהול העמותה, בתקנון העמותה שיכלול את הפרטים הבאים: – התקשרויות להזמנת עבודה והעברת זכויות במקרקעין (לפי הכללים החלים על הרשות המקומית) – נכסי והכנסות העמותה משמשים אך ורק למטרותיה וחלוקת רווחים, או טובות הנאה בין חבריה אסורה בכל צורה שהיא

פעולת עמותה עירונית עלולה להשליך על העירייה בדרכים אחדות:

תביעות כספיות ועתירות נגד העירייה בגין פעולה או מחדל של העמותה כגון רשלנות או חריגה מכללי המינהל הציבורי;

תביעות כספיות נגד העירייה בשל מעשים או מחדלים של נציגיה בהנהלת העמותה העירונית מאחר והרשות המקומית נושאת באחריות שילוחית על מעשי נציגיה בעמותות אלה ואחראית על פיקוח ראוי על פעולותיהם.

עמותות מעין-עירוניות: רשויות מקומיות מנהלות עמותות באמצעות נבחריהן ועובדיהן כדי לעקוף את מנגנוני הפיקוח הקבועים בחוק להקמת עמותה עירונית ולהפעלתה. כלומר, עמותות אלה אותן ניתן לכנות עמותות מעין-עירוניות הן עמותות שהוקמו על ידי בעלי תפקידים ברשויות המקומיות הנתמכות על ידי הרשויות המקומיות. על עמותות אלה, שלא הוקמו על ידי הרשויות המקומיות , שהן אינן חברות בהן והן לא קיבלו את אישור שר הפנים לנהוג בהן דרך בעלים, לא חלים, באופן רשמי, כללי הניהול, הפיקוח והבקרה החלים על עמותות עירוניות ועמותות נתמכות. בעלי התפקידים ברשויות המקומיות הם הנושאים באחריות אישית למעשיהם ולא הרשות המקומית. בפועל, מערכת היחסים בין הארגונים לרשויות השלטון המקומי מצביעה על בורות של הרשויות (העירוניות) לגבי הארגונים הפעילים בקרבה, בורות שתוצאותיה הן התייחסות חד-ממדית המחמיצה את פוטנציאל המעורבות של פעילי הארגונים בנושאים חברתיים (שריר, היילברון ולזר, 2006). למצב זה, שאינו מונע הקצאות רבות היקף של משאבים ציבוריים לעמותות, עלולות להיות השלכות שליליות על השלטון המקומי, המגזר השלישי וציבור הלקוחות.

סיכום

הניסיונות למסד את נושא שיתוף הציבור בשלטון המקומי בארץ החלו בסוף שנות ה-60 על רקע האתגרים שניצבו בפני הרשויות המקומיות שכללו, בין היתר, מתן מענה הולם לציפיות התושבים בצד הנכונות הגוברת לשתף אותם בפעילות בעלת אופי מקומי-שכונתי-קהילתי. התהליך המתמשך של שיתוף הציבור התבטא במסגרות שיתוף מגובשות שנבדלו ביניהן בהיבטים פוליטיים, ארגוניים וניהוליים ויצרו תמהיל שונה של תפקידים ומידת שיתוף.

השלב הראשון בשיתוף הציבור במסגרת מתנ"סים קהילתיים, עמותות וחברות בע"מ לתועלת הציבור התאפיין בארגון בעל דפוסים מבניים וניהוליים שנועדו לאפשר תפקוד בלתי תלוי. המרכז הקהילתי כיוון את פעילותו למסגרת מרחבית, שלתושביה היו קשרים רגשיים ואינטרסים משותפים והייתה להם אפשרות לבטא את ייחודה. במהלך השנים התחולל מעבר מהספקת שירותים קהילתיים בעלות נמוכה לפעילות המבוססת על רווחיות, ומדגש על רווחה לדגש על רמת החיים ואיכותם. השלב השני של שיתוף הציבור, במסגרת פרויקט שיקום שכונות המצוקה, התאפיין בקידום הרעיון של דמוקרטיה השתתפותית באמצעות מיסוד

גאוגרפי-מוסדי. הביזור המינהלי והמרחבי התבטא במבנה ארגוני ובתהליך ההפעלה. השילוב של מטה מרכזי שביטא ריכוזיות ומוקד עירוני חזק שביטא ביזוריות לא נועד לשנות את מערכת היחסים בין הרשות המקומית לשכונות. היה כאן ביטוי לרצון לערב תושבים בשלבי הייזום והתכנון וביידוע התושבים בנעשה. בשלב השלישי של שיתוף הציבור, במסגרת המינהלות העירוניות, עמותות וחברות לתועלת הציבור, נמצא שילוב של שליטה מרכזית וביזור שהתבטא בהיגוי עירוני וניהול מקומי. הארגון הפוליטי, המינהלי והכלכלי המתבסס על הממד המרחבי שנושא אופי מקומי-שכונתי, עוסק בהפעלה קהילתית נרחבת תוך קידום פעילות בולטת בתחום הדמוקרטיה המשתפת. השלב האחרון בשיתוף הציבור בדמות עמותות עירוניות, עמותות נתמכות ועמותות מעין-עירוניות הוא פונקציונלי במהותו ונעדר ממד מרחבי. הממד הפוליטי מתבטא בשיתוף נציגי ציבור במוסדות העמותות. הוא אנכי במהותו בניגוד לארגונים מבוססי המרחב המבטאים מנגנון דמוקרטי אופקי.

בחינת ההיבטים הארגוניים והניהוליים של מסגרות השיתוף מלמדת על מאפיין משותף לכול המסגרות והוא שיתוף בשליטה של המשתף; וליתר דיוק, בשלבי ההתפתחות השונים נמצא תמהיל שונה של תפקידים – מקבלת מידע מארגון ועד השתתפות בתהליכי קבלת החלטות – ולא נמצאה שליטה של נציגי הציבור על קבלת החלטות באף מסגרת. לכן, את העברת הסמכויות השלטוניות המוגבלות לנציגי תושבים נבחרים בהליכים דמוקרטיים ניתן לראות כביזור טכני ולא מהותי. זאת ועוד, בולטת שונות בתפיסת הביזור ובהיקפו. המגמה של ביזור מרחבי – פונקציונלי, שבמרכזו הפעלה קהילתית והספקת שירותים חברתיים; וביזור פוליטי – מינהלי, הכולל קידום נושא הייצוגיות והעברת סמכויות שלטוניות לנציגי שכונות הנבחרים בהליכים דמוקרטיים נעצרה. ביזור פונקציונלי – מינהלי, בצורת עמותות עירוניות לסוגיהן המתמקד באספקת שירותים, מבטא נסיגה מהכוונה ליצור דגם ארגוני חדש לניהול עירוני וחזרה לשימוש בזרועות ביצוע של השלטון המקומי בהן מיוצג הציבור במיעוט.

לסיכום, "המעברים משיכון – לשכונה, מקהל לקהילה, מהתערבות למעורבות – אינם נעשים מעצמם" (ציפורי, 1985, 164). אף כי קיימת הסכמה על הצורך בשיתוף הציבור אין הסכמה על התוכן המעשי שיש לצקת במושג זה. יש לנצל את ההסכמה לעיקרון של שיתוף תושבים כדי לעצבו וליישמו לטובת שני הצדדים; אולם, יש לזכור שכל שינוי בדפוס היחסים הקיים בין השלטון לציבור מעלה סוגיות חשובות שיש להתייחס אליהן בתחומי החברה, הכלכלה, הפוליטיקה והאתיקה.

ביבליוגרפיה

אורבך, ג' (2004 א). **יסודות השלטון המקומי – ההיסטוריה של השלטון המקומי בארץ ישראל** (יחידה 3), רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אורבך, ג' (2004 ב). **יסודות השלטון המקומי – ניהול ומינהל בשלטון המקומי** (יחידה 8), רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אורבך, ג׳ (2007). **השלטון המקומי – המגזר השלישי: עיריית ירושלים – עמותות הרווחה**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע״ש פאול ברוואלד.

אורבך, ג׳ (2008). **יסודות השלטון המקומי –תכנון עירוני בשלטון המקומי** (יחידה 11), רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אלתרמן, ר׳ והיל, מ׳ (1985). **הערכה כוללת של פרויקט שיקום שכונות בישראל**, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

אלתרמן, ר׳, לו-יון, י׳ וצ׳רצ׳מן, א׳ (1987). **מדריך לשיתוף הציבור בתכנון**, רחובות: המרכז לחקר העיר והאזור.

באר, א׳ (2014). השלטון המקומי כיחידת ניהול. בתוך: י׳ לוי וא׳ שריג (עורכים), **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (כרך א׳) (עמ׳ 205-287). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

בן-אליא, נ׳ (2005). **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

דברה, ר׳ (1997). מסע ירושלמי אל ניהול עירוני אחר. בתוך: שמיד, ה׳ (עורך). **המנהל הקהילתי – מגמות ותמורות**, כרך א׳, ירושלים: החברה למתנ״סים, מרכזים קהילתיים בישראל בע״מ. עמ׳ 197-233.

היל, מ׳ וכרמון , נ׳ (1982). **מחקר הערכה של התכנית לשיקום והתחדשות השכונות**, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

דרי, ד׳ (1999). ממשל מקומי: ביזור דה-פקטו. בתוך: נחמיאס, ד׳ ומנחם, ג׳ (עורכים). **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ׳ 159-173.

הבסי, ה׳ ושחורי, נ׳ (1996). **התפתחות הקהילה בישראל – היבטים חברתיים, דמוגרפיים וגיאוגרפיים**, ירושלים: ג׳וינט-ישראל.

הוועדה הבין-המשרדית למרכזים קהילתיים (1967). **דין וחשבון הוועדה**, ירושלים: משרד החינוך.

וינטר, מ׳, ושמיד, ה׳ (1997). חזון המנהל הקהילתי. בתוך: שמיד, ה׳ (עורך). **המנהל הקהילתי, מגמות ותמורות**, ירושלים: החברה למתנ״סים, עמ׳ 27-38.

וקסמן, א׳ ובלאנדר , ד׳ (2002). **דגמים של שיתוף פעולה**, נייר עמדה 26, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חסון, ש׳ (1994). דמוקרטיה עירונית. בתוך: אחימאיר א׳ (עורכת). **ירושלים - תמונת מצב**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל. עמ׳ 104-136.

חסון, ש׳ (1989). **מינהלות שכונתיות בירושלים – ניסיון חדש בניהול עירוני**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

חסון, ש׳, ושחורי, נ׳ ואדיב, ח׳ (1995). **מנהל שכונתי: הרעיון והשיטה**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

ינאי, א׳ (1982). **מרכזים קהילתיים בישראל: ארגונים למתן שירותי רווחה**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, ירושלים: האוניברסיטה העברית.

ינאי, א׳ (1989). ״מרכזים קהילתיים כמרכזי שירות – יתרונות ומגבלות, **חברה ורווחה**, ט(3): 207-224. מנוחין, נ׳ בהשתפות אייזנקנג-קנה, פ׳ וא׳, שריג (2014). השלטון המקומי בעולם בן-זמננו. בתוך: י׳, לוי וא׳, שריג (עורכים), **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (כרך א׳) (עמ׳ 17-81). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

מרכז ההסברה (1981). **דע – שיקום והתחדשות שכונות**, ירושלים: מרכז ההסברה/ שירות הפרסומים.

נחמיאס, ד׳ (1997). רפורמה מוניציפלית במנהל העירוני. בתוך: נחמיאס, ד׳ ומנחם, ג׳ (עורכים). **מחקרי תל-אביב – יפו**, כרך שני, תל-אביב: רמות ואוניברסיטת תל-אביב, עמ׳ 25-37.

פרייזלר, צ׳ (עורך) (2004). **דיני עיריות**, ירושלים: כתובים.

ציפורי, ח׳ (1985). **להיות שייך**, ירושלים: החברה למתנ״סים.

קטן, י׳ (1980). **שיתוף לקוחות הלכה למעשה**, ירושלים: משרד העבודה והרווחה – השירות לעבודה קהילתית.

קינג, פ׳ (1997). מנהל קהילתי בפרספקטיבה עולמית. בתוך: שמיר, ה׳ (עורך). **המנהל הקהילתי מגמות ותמורות**, ירושלים: החברה למתנ״סים, עמ׳ 97-147. שמשוני, ד׳ (1981). **מדריך להכנת תכנית לשיקום בשכונה**, ירושלים: לשכת סגן ראש הממשלה.

שריר, מ׳ והיילברון, ס׳ (2006). **החברה האזרחית והשלטון המקומי – ארגוני החברה האזרחית בשתי ערים ובשלוש מועצות אזוריות והתייחסות הרשות המקומית אליהם**, 2000-2003, באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי (טיוטה).

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation in planning, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(3): 216-224.

Austin, M. J. (2002). *The changing relationship between non-profit organizations and public social service agencies in the era of welfare reform* (paper based on the March 18, 2001 Arnulf M. Pins Memorial Lecture, Program in Non-Profit Management, Jerusalem: Paul Baerwald School of Social Work, Hebrew University).

Boonstra, B. & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: Towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2): 99-122.

Castellse, M. (1983). *The city and the grassroots*, Berkeley, CA: University of California.

Deakin, N. (1996). The devil's in the details: some reflections on contracting for social care by voluntary organizations, *Social Policy and Administration*, 30(1): 20-38.

Dente, B. & Regonini, G. (1980). Urban policy and political legitimation - The case of Italian neighborhood councils, recent changes in urban politics, *International Political Science Review*, 1(2): 187-202.

Edelson, H. C & Kolonder, V. (1968). Are the poor capable of planning for themselves?, In: Spigel, H.B. (ed.) *Citizen Participation in Urban Development,* 1: 225-240.

Gidron, B., Kramer, R.M. & Salamon, L.M. (1992). Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries?, In: Gidron, B. & Kramer, R. M. (Eds.) *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*, (pp. 1-30). San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers.

Guarneros-Meza, V. & Geddes, M. (2010). Local governance and participation under neoliberalism: Comparative perspectives, *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1): 115-129.

Habermas, J. (1981). New Social Movements, *Telos*, 49: 33-37.

Hollander, E. P. & Julian, J. W. (1978). A further look at leader legitimacy, influence, and innovation, In: Berkovitz, L. (Ed.) *Group Processes* (153-165). New York: Academic Press.

Hood, C. (1991). Public management for all seasons?, *Public Administration*, 63(1): 3-19.

Hula, R.C. & Jackson-Elmoore, C. (2001). Governing nonprofits and local political processes, *Urban Affairs Review*, 36(3): 24-35.

Knapp, M., Robertson, E. & C. Thomason. (1990). Public money, voluntary action: Whose welfare? In: Anheier, H. & W. Seibel (Eds). *The third sector*: Comparative studies of nonprofit organizations (pp. 183-213) Germany, Berlin: DeGruyter.

Kweit, M.G. & Kweit, R. W. (1981). Implementing citizen participation in a bureaucratic society: A contingency approach, New York, N.Y: Prager.

Leach, S. & Wilson, D. (1998). Voluntary groups and local authorities: Rethinking the relationship, *Local Government Studies*, 24(2): 1-18.

Melo, M. & Baiocchi, G. (2006). Deliberative democracy and local governance: Towards a new agenda, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3): 597-600.

Percy, S. L. (1989). Citizen participation in the coproduction of urban services, *Urban Affairs Quarterly*, 19(4): 431-466.

Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government - nonprofit relations in the modern welfare state, *Journal of Voluntary Action Research*, 16 (1-2): 29-49.

Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations, *Public Management Review*, 5(3): 307-323.

Sharkansky, I. (1989). Policy making and service delivery on the margins of the government: The case of contractors, In: Demone, H.W. & Gibelman, M. (Eds), *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*, (pp.81-96). New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Stewart, J. D. & Clarke, M. (1988). *The Enabling Local Councils*, London, England: Local Government Management Board.

למי שייכת השכונה?

על שיתוף תושבים בתכנית האב לשכונת בקעה בירושלים*

הילה צבן

תקציר

מאמר זה עוסק בתהליך שיתוף הציבור בתכנון, דרך מקרה הבוחן של תכנית האב לשכונת בקעה בירושלים. מקרה הבוחן מעלה שאלות רחבות יותר – למי שייכת השכונה ומהי המשמעות של שייכות לשכונה? כיצד מתקבלות החלטות תכנוניות? ואיזו אפשרות יש לתושבים להשפיע עליהן נוכח יתר השחקנים במשחק? בחינת תהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה באמצעות מתודולוגיה אתנוגרפית של עבודת שדה, חושפת את הכוחות השונים הפועלים במרחב השכונתי והעירוני ואת מערכת היחסים ביניהם. היא מלמדת כיצד נראים תהליכים כאלה הן "מלמטה" הן "מלמעלה", מה הם החישוקים והמגבלות במסגרתם הם פועלים ומה היתרונות הטמונים בתהליכי שיתוף ציבור. המחקר מעלה כי פרקטיקות של השתתפות (מלמטה) ושיתוף (מלמעלה) של הציבור בעניינים שכונתיים יוצרים תבנית פוליטית שאותה אגדיר "אזרחות שכונתית". מאחר שתהליכי שיתוף ציבור הם פרקטיקה שטרם התבססה לחלוטין ושלא נחקרה דיה, במיוחד בישראל, יש ערך רב בבחינת מהלכים כאלה ובבחינת התפיסות של הצדדים השונים הלוקחים בהם חלק, בין היתר כדי ללמוד מטעויות ומהצלחות. לפיכך, במאמר מופיעות גם המלצות ליישום הלקחים מבקעה במקומות אחרים.

---

* המחקר וכתיבתו התבצעו הודות למלגות דוקטורט ופוסט-דוקטורט מאוניברסיטת בן גוריון, מלגה מעיריית ירושלים ומלגת פוסט-דוקטורט מטעם ה-Israel Institut. תודה לד"ר ג'קי פלדמן ולפרופ' חיים יעקובי על ההנחיה בתקופת המחקר.

מבוא

מאמר זה עניינו תהליך שיתוף הציבור בתכנון. שכונת בקעה בירושלים מהווה מקרה בוחן שבאמצעותו יידונו שאלות רחבות יותר – למי שייכת השכונה ומהי המשמעות של שייכות לשכונה? כיצד מתקבלות החלטות תכנוניות? ואיזו אפשרות יש לתושבים להשפיע נוכח יתר השחקנים במשחק? התשובות לשאלות אלו יתבהרו מתוך בחינתם של אופן התנהלותם של הכוחות השונים הפועלים במרחב השכונתי והעירוני והשפעתם הן על עיצוב המרחב הן על חיי האנשים החיים בו, והיחסים ביניהם. המאמר יחשוף את הפרקטיקות והתצורות של שיתוף והשתתפות של תושבים, כפי שהתרחשו בבקעה.

במסגרת עבודת הדוקטורט שלי באנתרופולוגיה שעסקה בשכונת בקעה בירושלים ובשינויים שהיא עברה כתוצאה מתהליכי ג׳נטריפיקציה משולבים ב״הגירה גבוהה״ של יהודים מארצות המערב, עסקתי גם בדפוסי ההשתתפות של תושבים בענייני השכונה. בין השנים 2009-2013, ליוויתי את העבודה על תכנית האב של בקעה, שבעת סיום המחקר וכתיבת מאמר זה הייתה בישורת האחרונה שלה אך טרם אושרה. נכחתי בישיבות ובדיונים רבים שעסקו בתכנית האב – בעירייה, במינהל הקהילתי (מסגרת הניהול העצמי של השכונה), ובבתי תושבים. קיימתי ראיונות עם בכירים בעירייה המופקדים על נושאי תכנון, עם חברי צוות התכנון, עם עובדי המינהל הקהילתי ועם רבים מן הפעילים השכונתיים שהיו שותפים לעבודה על תכנית האב.

בשנת 2009 הנחתה עיריית ירושלים להכין תכנית אב לשכונת בקעה, במסגרת מהלך רחב יותר של תכנון מחדש של כמה משכונות העיר, במיוחד בתחומי העיר ההיסטורית (שנבנתה לפני 1948). בקעה היא שכונה בדרום ירושלים, הגובלת בשכונות המושבה הגרמנית, תלפיות, מקור חיים ואבו תור. מדובר בשכונה קטנת מידות, כ-570 דונם בלבד, המונה 7,500 תושבים בקרוב. השכונה היא חלק מהמינהל הקהילתי בקעה רבתי, ששותפות בו שש שכונות. התנעת המהלך כולו נבע מהצורך של עיריית ירושלים להתאים את תכנית השכונות לתכנית מתאר 2000, שאמנם לא אושרה אך מהווה בסיס להחלטות תכנוניות בעיר, ולאור ההכרח בציפוף הבנייה בעיר על רקע ביטול תכנית ספדי להתפרסות הבנייה ממערב לירושלים. בחוזה העבודה של צוותי התכנון השונים שנבחרו, כולל צוות תכנון בקעה, נקבע כי יש לקיים תהליך של שיתוף הציבור בתכנון.

בחינת תהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה חושפת את הכוחות השונים הפועלים במרחב השכונתי והעירוני ואת דינמיקת היחסים ביניהם. היא אף מלמדת כיצד נראים תהליכים כאלה הן ״מלמטה״ הן ״מלמעלה״, מה הם המוסרות והמגבלות בתוכם הם פועלים ומה היתרונות הגלומים בהם. מאחר שתהליכי שיתוף ציבור (בתכנון או בתחומים אחרים) הם פרקטיקה שטרם התבססה לחלוטין ושלא נחקרה דיה, במיוחד בישראל, יש ערך רב בבחינת מהלכים כאלה ובבחינת התפיסות של הצדדים השונים הלוקחים בהם חלק, בין היתר כדי להפיק לקחים מטעויות ומהצלחות כאחד.

המאמר ייפתח בדיון תאורטי על השתתפות של אזרחים ושיתופם. לאחר מכן יובהר מיהו ״הציבור״ המשתתף בתהליך התכנון של שכונת בקעה; מה הקשר בין תכנית האב של בקעה

לבין תכנית המתאר של ירושלים; ובלב המאמר – תהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה. לבסוף יידונו הממצאים לפיהם נטען, בין היתר, כי השתתפות התושבים בענייני השכונה מציגה סוג אזרחות חדש – אזרחות שכונתית, ויוצגו המלצות בנושא.

על השתתפות של אזרחים ושיתופם

ממחצית שנות התשעים ואילך נוטים אזרחים רבים יותר בישראל להשתתף בתהליכי התכנון, מפני שקצו בהחלטות ה"מומחים", שיודעים כביכול מה טוב לציבור (צ'רצ'מן וסדן 2003: 9-10). שינויים אלה במודעות הציבור נובעים ככל הנראה מהשחיקה הכללית בסמכותן של הרשויות ומחוסר האמון הגובר במוסדות השלטון. לדברי ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן, התפתחות זו אילצה חלק מהרשויות להפנים כי אי-אפשר עוד להתעלם מדרישת הציבור להשתתף בקבלת ההחלטות וכי יש גם לפעול "מלמעלה" לשיתופו. כך, בעוד השתתפות פוליטית צומחת "מלמטה", כלומר מן האנשים עצמם, שיתוף הציבור מקורו "מלמעלה", כלומר מן הרשויות.

על השאלה "מתי אנשים יבחרו לפעול ברמה המקומית-קהילתית (ומתי לא)?" אפשר לענות באמצעות מודל תאורטי המכונה "מסגרת קליר" (The CLEAR Framework).[1] המודל פותח בידי חוקרים בריטים, שהגיעו למסקנה כי אנשים משתתפים בתנאים האלה: (א) כשהם **מסוגלים** – כשיש להם הכישורים והמשאבים המתאימים לשם כך; (ב) כשהם **רוצים** – כשהם מרגישים מזוהים עם הקהילה הם מוכנים גם להיות מעורבים בה; (ג) **כשמאפשרים להם** – כאשר ההשתתפות נעשית במסגרת כלשהי, המעניקה למשתתף ביטחון ומשוב על כך שיש ערך לפעילותו; (ד) **כשמבקשים מהם** – הנטייה להשתתף גוברת כאשר אנשים מתבקשים לעשות זאת ובפרט אם עזרתם מתבקשת בקבלת החלטה מסוימת; (ה) **כשמגיבים אליהם** – כדי לבסס את השתתפותם הקבועה של אנשים יש להעניק להם תחושה שמעורבותם משפיעה. אם בעבר נתקלו בהיעדר תגובה או באי-קשב מצד הרשויות, הם לא ימהרו לשוב ולהשתתף (Lowndes et al., 2006).

על רקע הדברים הללו מתעוררת השאלה: האם ההכרה בצורך לשתף את הציבור בקבלת ההחלטות היא רק מטעמי התקינות הפוליטית או שמא אכן חל שינוי תפיסתי הרואה בשיתוף ציבור ערך וחשיבות? זאת ועוד: האם שיתוף הציבור "מלמעלה" בהכרח משמעו יחסי כוח מורכבים בין הגורם המשתף – הרשויות יוזמי השיתוף, ועל פי הבנתם ובמימונם, לבין הגורם שאותו משתפים – הציבור?

תהליך שיתוף הציבור הוא ארוך, מאומץ ויקר משאבים, שניהולו דורש מיומנות והתאמה לציבור המסוים שעמו עובדים. תנאי הכרחי הוא כניסה לתהליך מתוך רצון אמתי וכן של הצדדים, ומתוך הבנה שבסופו של דבר תידרש פשרה: לא כל דרישות הציבור ייענו ואילו המתכננים והעירייה לא יפטרו את עצמם מהתנגדויות. לעתים נדמה כי הציפייה הן של הציבור הן של הרשויות לשתף את הציבור בכל עניין, ובייחוד בנושאי תכנון, גם אם לא תמיד ברור

1 CLEAR stands for: Can, Like, Enabled, Asked and Responsive

לצדדים כיצד יש לממש זאת, גורמת בסופו של דבר ל**מראית עין** של שיתוף, בלי תוכן ממשי.

מאליו ברור כי בלתי אפשרי לשתף את כלל הציבור בתהליך קבלת ההחלטות ותמיד מדובר בנציגי הציבור בלבד. סוגיית ההון התרבותי היא משמעותית ביותר בתשובה לשאלה מיהו הציבור המשתתף כמו גם שאלת יחסי הכוחות בין הצדדים. באיזו מידה אכן מתקיים ייצוג הולם של "הציבור" ועד כמה מצליח התהליך לשקף את עמדותיהן ומאוויהן של כלל הקבוצות המרכיבות את אותו ציבור, ושלהן אינטרסים מגוונים?

הספרות המקצועית מתמודדת עם שאלה זו. תומס ובלר ואחרים (Webler et al., 2001), חקרו כיצד צריך להתנהל תהליך שיתוף ציבור מיטבי. בין השאר מחקרם מעלה כי אף כי אין חולק על כך שההגעה אל ציבור רחב ככל האפשר ושיתופו בתהליך, כמו גם ההתגברות על אדישות ואי-ידיעה מצד הציבור הן מטרות חשובות, רווחת הבנה מצד הגורמים המובילים את התהליך כי אין אלה מטרות ריאליות למימוש מבחינת הזמן והמשאבים הנתונים. קרון צ'ס וקריסטן פרסל (Chess and Purcell, 1999) מתייחסות במאמרן לקריטריונים שהופכים את התהליך למוצלח. הן מתייחסות לאחד המודלים המוכרים בתחום, הקורא לערב הדיוטות מקרב הציבור הרחב בתהליך קבלת ההחלטות, לצד המומחים. עוד טוענות החוקרות כי בתהליכי שיתוף, המבוססים על כינוסים ציבוריים, יש לרוב ייצוג יתר של מתנגדים להחלטה העומדת על הפרק בהשוואה לתומכים בה, וכי קיימים הבדלים דמוגרפיים בין הציבור הרחב לבין הציבור שמגיע לכינוסים. ואולם, שלושה מחקרים שונים מאוד שבדקו את מידת הייצוג של המשתתפים בכינוס בהשוואה לציבור הרחב העלו, כי אמנם המאפיינים הדמוגרפיים של הקבוצות שונים, אך העמדות שהביעו דווקא אינן שונות מהותית מאלה של הציבור הרחב. כלומר, ייתכן שציבור המשתתפים אמנם אינו מייצג את הציבור הרחב מבחינת מאפייניו הדמוגרפיים, אך הוא דווקא כן מייצג את הציבור הרחב מבחינת העמדות שהוא מבטא, וזה הדבר החשוב יותר.

מיהו "הציבור" המשתתף בתהליך התכנון של שכונת בקעה?

מינהל קהילתי בקעה רבתי, ששכונת בקעה היא חלק ממנו, הוא "שחקן" מרכזי בתהליך שיתוף הציבור בתכנון השכונה. מאחר שמודל המינהלים הקהילתיים הוא ייחודי לירושלים, חשוב להסביר בקצרה מה תכליתו של מודל זה. למעשה, המינהלים הקהילתיים של ירושלים הם סוג של ממשל מקומי (local governance), שהוא מסגרת ניהול עצמי ברמה מקומית. ממשל מקומי – רעיון שהחל בבריטניה בתקופת ת'אצ'ר (Kearns, 1995; Fyfe, 1995; Stoker, 2001) – מתבסס על פעילות התנדבותית המאפשרת לאזרחים מעורבות רבה יותר ויכולת השפעה בזירה הפוליטית המקומית. מדובר בהעברת סמכויות מן הרשויות המקומיות הנבחרות (למשל עיריות) לארגונים אחרים (למשל מינהלים קהילתיים).

מודל המינהלים הקהילתיים מתקיים בירושלים מאז שנת 1993, בתקופת כהונתו של טדי קולק כראש העירייה. המינהל הקהילתי איחד בין המתנ"סים, שהוקמו בירושלים בשנות השבעים, לבין המינהלות השכונתיות, שקמו בשנות השמונים והתמחו בהתנהלות הפוליטית האזרחית. המטרה הייתה לממן את העשייה הציבורית הפוליטית, הדורשת משאבים רבים,

מהכספים שמתקבלים מן הציבור בתמורה לשירותים שמספק המתנ"ס. המינהלים הקהילתיים הוקמו על ידי החברה למרכזים ולמינהלים קהילתיים בירושלים, סניף של החברה הארצית למתנ"סים, שהוקמה למטרה זו בדיוק ושפורקה ביוני 2010. כיום יש בירושלים כשלושים מינהלים בכל אחד מן המגזרים: הערבי, החרדי והכללי. בחזון העירייה להקמת המינהלים נכתב כי הוא נובע מרצון העירייה להרחיב את הדמוקרטיה ההשתתפותית, להגביר את שיתוף הפעולה בין העירייה לתושבים ולעודד השתתפותם. יחסי הכוחות בין העירייה למינהלים הקהילתיים אינם כמובן מאפשרים עצמאות מוחלטת: המינהלים מקיימים קשרים הדוקים עם העירייה בתיווך בינה לבין תושבים בשלל נושאים וכן, תלויים בה במידה רבה מבחינה תקציבית. המינהל הקהילתי מורכב משני גופים – חברי ההנהלה, שהם תושבי השכונות שנבחרים במסגרת בחירות דמוקרטיות ומכהנים בתפקידם בהתנדבות, ולצדם שכירים. ניהול המינהל הוא באחריות מנהל שכיר, המועסק על ידי החברה למתנ"סים, שאמור לשתף פעולה עם יושב-ראש ההנהלה, שהוא תושב מתנדב.

המינהל הקהילתי בקעה רבתי הוא מראשוני המינהלים בירושלים. כבר בסוף שנות הארבעים נוסד בבקעה מועדון נוער שכונתי, "בית הנוער בקעה", שממנו צמחה גם מינהלת השכונה בשנות השמונים. במילים אחרות, בקעה נחשבת לשכונה המאופיינת בתרבות ארגונית אזרחית ותיקה ביותר. המינהל הקהילתי יצג תחילה את שכונת בקעה בלבד ומאוחר יותר התווספה שכונת מקור חיים, שהיא שכונה קטנה מאוד. בשנת 2003 כפתה העירייה על המינהל הקהילתי לכלול בו עוד ארבע שכונות: ארנונה, אבו-תור, צפון תלפיות ושיכוני תלפיות.

לצד תפקידו של המינהל הקהילתי לספק שירותים לתושבים הוא פועל גם כנציג התושבים בעירייה או מול גורמים אחרים. פעילות זו מתרכזת בעיקר במתרחש בתחום האורבני ומנוהלת בשיתוף עם פורומים שכונתיים. הפעיל ביותר ביניהם הוא הפורום האורבני של שכונת בקעה, המתכנס באורח לא סדיר ובהתאם לצורך. נידונים בו נושאים המשפיעים על השכונה ומתקבלות בו החלטות על דרך הפעולה בעניינם. מפורום זה צמח צוות ההיגוי של התושבים בתכנית האב ובו התנהלו הדיונים השכונתיים בנוגע לתכנית.

בין השנים 2009-2014 חלו שינויים רבים בהרכב הפורום האורבני (וכך גם בקרב נושאי התפקידים במינהל הקהילתי ובעיריית ירושלים). יחד עם זאת, אפשר לומר שרוב חברי הפורום הקבועים, כעשרים במספר, הם גברים, ומספר הנשים החברות קטן יחסית. מספר הנשים המשתתפות עולה כאשר על הפרק פעולות ממוקדות, כמו הכינוסים של שיתוף הציבור בתכנון השכונה. גיל הפעילים הקבועים נע בטווח הגילאים 35-70. מדובר באנשים משכילים, רובם בעלי מקצועות חופשיים. אף שרובם עובדים, הם גמישים יחסית בשעות עבודתם, ויכולים להקצות מזמנם לטובת פעילות ציבורית. רוב הפעילים הקבועים הם אשכנזים שהגיעו לשכונה החל משנות השבעים ואילך, כלומר בעיצומו של תהליך הג'נטריפיקציה שלה. כל הפעילים הקבועים הם בעלי הדירות שבהן הם מתגוררים. בין הפעילים יש חלוקה שווה בקירוב בין חילונים לדתיים. בקעה היא שכונה שכ-25% מתושביה הם מהגרים מארצות המערב ובמיוחד מארצות הברית, צרפת ואנגליה. בין הפעילים השכונתיים יש שיעור ניכר של אנשים ממוצא אנגלוסקסי, מעבר לחלקם היחסי באוכלוסייה. מדובר במהגרים ותיקים יותר או פחות, אך רק

כאלה שמדברים עברית ברמה טובה. אין פעילים צרפתים. כל הפעילים שאינם אנגלוסקסים הם ילידי הארץ; רק מיעוט הם ילידי ירושלים. ניכר כי הפעילים, ובמיוחד הקבועים שביניהם, פועלים מתוך תחושות עמוקות של שייכות, אכפתיות ומחויבות כלפי השכונה. הם התחילו בפעילות ציבורית מפני שלדעתם אנשים צריכים להיות מעורבים ולקבל אחריות על המקום שבו הם גרים, לעקוב אחר המתרחש בו ולפעול לכך שיתפתח בכיוון שהם מעוניינים בו. לחלקם הגדול יש היסטוריה ארוכה של השתתפות פוליטית במגוון מסגרות ונושאים, ואפשר בהחלט לומר שהם "פוליטיים" יותר מרוב האנשים. לכולם משותפת האמונה ביכולתם של אזרחים להשפיע על המתרחש בשכונתם ובעירם, ושזו מותנה במעורבות אזרחית פעילה, ערנית ועקיבה.

חברי צוות ההיגוי של תכנית האב הם חלק מהפורום האורבני ומאפייניהם דומים. מדובר בקבוצה קטנה של גברים, שהרכבה השתנה במהלך התהליך. לבד מיושב-ראש הפורום והמתכנן/ת האורבני/ת של המינהל הקהילתי משתתפים בצוות ההיגוי עוד כארבעה-חמישה חברים, רובם אנשי מקצוע בתחומים רלוונטיים: אדריכלים, מתכנני ערים וגאוגרפים.

ידוע שרק שיעור קטן מקרב הציבור נוהג להשתתף בפעילות ציבורית. המחקר בתחום ההשתתפות הפוליטית מציין מפורשות שהשתתפות כזו נפוצה יותר בקרב השכבות המבוססות יותר (Lowndes et al., 2006; Nie et al., 1971; Verba and Nie, 1972), בקרב המשכילים יותר, בקרב גילאי הביניים ובקרב גברים (הרמן 1995: 112-122). ממצאים אלה תואמים את פרופיל הפעילים בבקעה. משמעות הדבר היא שלהון תרבותי יש משקל רב לא רק בקביעת האופן שבו אנשים משתתפים (איך הם "עושים פוליטיקה") אלא בראש ובראשונה בשאלה האם ישתתפו.

תכנית האב לבקעה בהקשר של תכנית המתאר לירושלים: מגבלות השיתוף "מלמעלה"

תכנית האב של בקעה אינה עומדת בפני עצמה. היא רק חלק מתכנית המתאר של ירושלים ומן הסוגיות הפוליטיות המורכבות הקשורות אליה. תכנית המתאר 2000 היא תכנית המתאר החדשה של ירושלים, המקודמת זה למעלה מעשור. רשויות התכנון בעירייה רואות בתכנית הישג גדול ותולות בה תקוות רבות. אחד מחידושיה הוא קביעת גבולותיה של העיר ההיסטורית של ירושלים, זו שנבנתה לפני 1948. הגדרה זו משמעה שיפור ניכר בתחום השימור וקביעת סטנדרטים לאופן שבו יש לשמר. התכנית, שכבר אושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, הוקפאה בידי שר הפנים לשעבר, אלי ישי. ביטול תכנית ספדי לבנייה ממערב לירושלים, אחד הנדבכים המרכזיים בתכנית המתאר, חייב שינויים מפליגים בתכנית, שעיקרם ציפוף העיר, ואלו הוכנסו בה אחרי שאושרה כבר בוועדה המקומית לתכנון ובנייה. התכנית המקורית הטיבה מאוד עם תושבי מזרח העיר הפלסטינים, ומשהבין זאת גוש הימין הגדול שנבחר בבחירות המוניציפליות בשנת 2008, הוקם לובי שהצליח לעצור את התכנית בשלב האישור של משרד הפנים. טענת אנשי הימין היא שהתכנית שהוגשה למשרד הפנים שונה מהותית מזו שאישרה הוועדה המקומית, לפני ביטול תכנית ספדי, ולכן יש להחזירה לאישור הוועדה, פעולה שתאפשר הכנסת שינויים בה.

במצב הביניים הנוכחי כשתכנית המתאר העירונית הקיימת, תכנית מתאר 62, אינה רלוונטית בעליל ושהתכניות המפורטות של חלק מהשכונות הן מיושנות ואינן עולות בקנה אחד עם תכנית המתאר העירונית החדשה, מתאפשרים שינויי תב"ע נקודתיים והיתרי בנייה חריגים שלא יתאפשרו לאחר אישור תכנית המתאר החדשה. האישורים ליזמים מתקבלים בוועדה המקומית, שהיא רוויה באינטרסים, וכך מפקידים בידי חבריה כוח רב. החלטת הוועדה המקומית והוועדה המחוזית שעל כל תכנון חדש בעיר להתבצע לאור תכנית המתאר החדשה, על אף שאינה תקפה עדיין, אינה פותרת את הבעיה על שום שהתכניות השכונתיות אינן מעודכנות בהתאם לה. לפיכך החליטה העירייה על תכנון מחודש של כמה שכונות. מקצת מן התכניות המקודמות הן תכניות מתאר ומקצתן תכניות אב, אך מטרת כולן זהה. עם זאת, הואיל ולתכנית אב אין מעמד סטטוטורי מחייב, היא אינה עומדת להתנגדויות ואין חובה לעבוד על פיה, מגבלות שמצמצמות את הישגיה ותוקפה. אישור תכנית אב מהיר יותר אפוא מזה של תכנית מתאר ומכאן נובעת החלטת העירייה לקדם תכנית מסוג זה, בבקעה ובשכונות נוספות.

אחרי שהוחלט בעירייה אלו הן השכונות הזקוקות לתכניות חדשות, הוצאו מכרזים, ולכל שכונה (או לכמה שכונות ביחד) נבחר אדריכל, שגיבש את צוותו עצמאית. תהליך העבודה על התכנית כלל שלבים מוגדרים, ובחוזה העבודה נקבע שיש לשתף את הציבור בתכנון. כך, האדריכל אמור לעבוד עם מהנדס העיר ועם מחלקות התכנון בעירייה, מזמיני העבודה, אך גם עם המינהל הקהילתי ועם ציבור התושבים. ואולם, אף שהדרישה לשיתוף הציבור מעוגנת בחוזה העבודה, לא דאגה העירייה מראש להקצות תקציבים לתהליך עצמו. יתרה מזו, לא הוגדרו כללים ונוהל כיצד לשתף את הציבור, והעניין נותר אפוא נתון לפרשנותם ולרצונם הטוב של המעורבים בנושא. העירייה והאדריכלים מעדיפים בדרך כלל לעבוד עם המינהלים הקהילתיים, שהם להלכה לפחות הגוף שמייצג את התושבים. אלא שלא תמיד חשים התושבים מיוצגים על ידי המינהל, ובכל מקרה הם מעוניינים להשתתף בעצמם.

תהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה

מבנה קבלת ההחלטות בתהליך

האדריכל שנבחר לעמוד בראש הצוות שיתווה את תכנית האב של בקעה הוא עמוס המרמן, אדריכל בעל ותק רב בתכנון אורבני. השלב התכנוני הראשון היה, כמקובל וכנדרש, בדיקת סקר (או בדיקת מצאי). צוות המתכננים, שכלל יועץ פרוגרמה, יועץ שימור ויועץ תנועה, מיפה את הקיים, כל אחד בתחומו, מן הבחינות האלה: אוכלוסייה, בינוי, מסחר, מבני ציבור ומוסדות, שטחים פתוחים, שימור ותנועה. שלב הסקר, שנמשך כשנה, כלל איסוף נתונים ממגוון מקורות: ספרות ראשונית ומשנית, מפות מתקופות שונות, נתונים סטטיסטיים וגם שיטוט בין בתי השכונה וברחובותיה.

שיתוף הציבור אמור היה להתחיל בראשית תהליך התכנון, כמתחייב בחוזה של המרמן עם העירייה, אך המהלך כולו נפתח ברגל שמאל. ראשי המינהל הקהילתי בחרו כמה נציגים,

מומחים בתחומים הרלוונטיים, שישמשו צוות היגוי וייצגו את השכונה, לצד יושב-ראש הנהלת המינהל הקהילתי והמתכנן האורבני, בפגישות עם צוות המתכננים העירוני וגורמי התכנון האחרים בעירייה. לאחר חמש או שש פגישות ואחרי שצוות ההיגוי אף ניסח מסמך חזון לשכונה, הועכרו היחסים בין הצדדים. לדברי צוות המתכננים וגורמים בעירייה, צוות ההיגוי, ובייחוד משתתף מסוים בו, היה כה לוחמני בעמדותיו, עד שנוצר קרע, והצדדים הפסיקו להידבר. משהתחלף המתכנן האורבני של השכונה ונבחרה מתכננת חדשה, ובד בבד נבחר יושב-ראש לפורום האורבני של המינהל, דמות ששותפה בצוות ההיגוי, הוחלט לדרוש מהעירייה להשהות זמנית את התכנון כדי לאפשר מהלך אמתי של שיתוף ציבור. נציגי השכונה טענו שאי-אפשר לעבור לשלב ב׳ של התכנית – גיבוש עקרונות התכנון ובחירת חלופה תכנונית – בלי שיתקיים מהלך כזה, ומהנדס העיר וצוותו הסכימו.

מכאן ואילך התברר כי על אף החשיבות הרבה שייחס המינהל הקהילתי לערך של שיתוף הציבור, בפועל שררה אי-בהירות רבה באשר למהות התהליך ולאופן ניהולו. המתכנן האורבני, שהיה שותף לתהליך מראשיתו, דיווח לתושבים על תכנית האב החדשה לשכונה באמצעות העיתון המקומי וקרא להם להצטרף לתהליך שיתוף הציבור. אך מסריו היו סותרים ומטעים: תחילה קרא להצטרף לצוות ההיגוי, ולימים התברר שהוא מעוניין ליצור רשימת אנשים, שבעתיד, כשתיקבע המתכונת לשיתוף הציבור ויוגדר התקציב, אפשר יהיה לצרפם.

רק עם כניסתה של מתכננת חדשה לתפקיד התבהרו העניינים. בפגישת הפורום האורבני בינואר 2010 הסבירו היא ואחד מחברי צוות ההיגוי מהי תכנית אב, מהם השלבים שהיא עוברת עד גיבושה, מה נדרש מהציבור ומה הכוונה ב״חזון״ לשכונה. הם דנו בחשיבות שבשיתוף הציבור וכיצד ליישמו: לא רק שיתוף המינהל או נציגים מטעמו אלא מהלך נרחב יותר שבו תינתן לתושבים האפשרות להביע את דעתם. בישיבה זו החליטו הנוכחים על הצורך להשהות את תהליך התכנון, עד שיגבשו תושבי השכונה את החזון השכונתי. כשבוע לאחר מכן התקיים בשכונת המושבה הגרמנית הסמוכה כינוס החזון של התכנית המתגבשת לאזור. כמה מפעילי בקעה הגיעו לכינוס ויצאו ממנו אפופי רושם עז והשראה. מודל שיתוף הציבור של בקעה התהווה בעקבות מה שלמדו שם, ובפגישת תושבים נוספת הוצג המודל. בשלב הראשון יתקיים כינוס תושבים פתוח שבו יתגבש החזון לשכונה, ואחריו יגבשו התושבים עקרונות תכנון. בשלב הבא, יתייחסו המתכננים אל מסמך החזון ואל עקרונות התכנון של התושבים ויציגו עקרונות תכנון משלהם. מאוחר יותר יעבדו המתכננים על החלופות התכנוניות, בשיתוף צוותי תושבים שיתמקדו במגוון הנושאים. השלב האחרון בתהליך יהיה כינוס שבו יציגו המתכננים את החלופות בפני התושבים ותיבחר חלופה אחת מביניהן, שעל פיה יגבשו המתכננים את התכנית.

כפי שיתברר מיד, מודל זה לא תורגם לפעולה באופן מלא. כמו כן, לא הובהר מראש כיצד בדיוק תתקבלנה ההחלטות, שאמורות להתקבל בשלבים שונים של העבודה על התכנית ובכמה רמות: ברמת השכונה, ביחסים שבין השכונה למתכננים, בין צוות התכנון לגורמים המקצועיים בעירייה, ובשלבים של אישור התכנית בוועדות התכנון לאחר סיום העבודה עליה. חשוב לציין שבמהלך שנות העבודה על התכנית התחוללו שינויים רבים בהרכב האנושי שעסק בתכנית: בקרב התושבים הפעילים וצוות ההיגוי; בקרב המינהל הקהילתי: הנהלה שהתחלפה בבחירות,

מתכנן אורבני שהתחלף ארבע פעמים ויושב-ראש פורום אורבני שהתחלף; ובקרב גורמי התכנון בעירייה. למעשה, רק צוות המתכננים לא השתנה. עובדה זו, אף שהיא הגיונית לאור שנות העבודה הארוכות על התכנית, פוגעת בהתנהלותו התקינה של התהליך.

תפיסות ואינטרסים שונים ביחס לסוגיית שיתוף הציבור

בתהליך שיתוף הציבור בתכנית האב של בקעה פעלו כמה שחקנים: תושבי השכונה, המינהל הקהילתי, צוות המתכננים, גורמי התכנון בעיריית ירושלים, וועדות התכנון – המקומית והמחוזית, שאליהן אמורה התכנית להגיע בשלבי האישור שלה. לכל אחד מהשחקנים אינטרסים שונים ותפיסות שונות בנוגע ליעדי התכנית ולתהליך שיתוף הציבור בעבודה עליה. לא זאת בלבד שכל צד רואה את הדברים אחרת, אלא שהבדלי התפיסות והסיבות להם אינם ידועים לכל הצדדים.

להלן סיכום פגישה שהתקיימה בעירייה ב-30 במארס 2011, שממחישה את היחסים הטעונים והמורכבים:

אדריכל התכנית, עמוס המרמן, אמר לנוכחים: "עוד לא הצגנו את התכנית למינהל בקעה. לא יודע למה זה לוקח כל כך הרבה זמן".

ענה המתכנן האורבני: "לא קיבלנו עדיין תקציב לשיתוף ציבור".

על כך הגיב מהנדס העיר, שלמה אשכול: "בחייך, בגלל זה לחכות? התקציב אושר. בשביל זה לעצור תכנית?"

הוסיף האדריכל המרמן: "זה חבל. אין לנו פידבקים. אנחנו מתקדמים כמו שאנחנו מבינים".

יושב-ראש הפורום האורבני: "יש מנהלת למינהל הקהילתי".

מהנדס העיר: "המנהלת לא קובעת מה קורה בירושלים. זה אחד החורים ביחסים בין העירייה למינהלים".

בינתיים נכנסה לחדר מנהלת המינהל הקהילתי, דורית שטרית, והגיבה: "אנחנו מגבשים תפיסה [לתהליך שיתוף ציבור] עם המרכז הבין-תרבותי. אין טעם לקיים כנס תושבים לפני פסח. בנינו חזון, עכשיו זה שלב החלופות. לצד זה התקציב לא עבר".

מהנדס העיר הגיב על דבריה ואמר: "זה נשמע רע מאוד ששכונה שלמה כתבה כבר חזון ואתם לא נפגשים עם המתכנן".

אדריכל התכנית, המרמן פנה לשטרית ואמר: "קבעתם תאריך לפגישה בדיוק בחמישה ימים שאני בחו"ל", ואז אמר לגורמים העירוניים: "חוץ מזה, גם מהעירייה אני לא מקבל פידבקים. הצגנו שימור, תחבורה, פיתוח... " בכך התכוון המרמן לפגישות הקודמות, שעסקו בנושאים מסוימים ולכך שהוא זקוק לתגובת הרשויות העירוניות הרלוונטיות לנושאים הללו, שתבענה דעתן על מידת הייתכנות של הדברים.

ענה על כך מהנדס העיר: "מה אתם מלכי אנגליה? אל תצפו שהעירייה תרדוף אחריכם. אני לא יכול להגיד שאין לי תקציב ובגלל זה אני לא עובד. אני לא מינהל קהילתי... "

בהמשך הדיון זרק מהנדס העיר כמה הצעות למתכננים על נושאים שראוי להעלותם במסגרת שיתוף ציבור, ואמר: "נושא שיתוף הציבור הוא בדנ"א. זו חובה על שני הצדדים. גם כשהפרה אומרת לעגל לינוק היא מכוונת אותו. עמוס, תעשה מאמץ, שב עם המנהלת ועם אנשים מהשכונה. שיתוף הציבור יוסיף לתכנית. אי-אפשר ולא נכון להימנע מזה".

יושב-ראש הפורום האורבני שאל את הנוכחים: "איפה נכנסת לסיפור הוועדה המקומית?" שהרי בהמשך הדרך אמורה התכנית לקבל אישור מוועדות התכנון – המקומית והמחוזית.

ענה לו מהנדס העיר: "הוועדה המקומית היא סובריינית והיא יכולה להחליט החלטות אחרות. הצוות המקצועי שעובד פה מביא את התכנית לדיון בוועדה המקומית והיא נותנת המלצות. זה עובר לוועדה המחוזית שרשאית לקבל או לא לקבל את ההמלצות. הוועדה המקצועית היא יותר קשה." כוונתו המפורשת של מהנדס העיר היא לכך שלוועדה המחוזית, המורכבת מאנשי מקצוע, יש יותר כוח מאשר לוועדה המקומית, המונעת לפעמים מאינטרסים. ובמילים אחרות – לוועדה המחוזית נתונה סמכות ההחלטה הסופית.

יחסי הכוחות התחדדו גם בפגישת ההכנה ל"כנס החלופות", שהתקיימה בסוף מאי 2011 ושאליה הוזמן מספר קטן של תושבים פעילים. בפגישה זו הציגו המתכננים את התכנית בפני התושבים וראשי המינהל הקהילתי. בהמשך להצגת התכנית התפתח דיון באשר לאופן שבו יש להיערך לכנס.

אמר התושב צ': "אני רוצה שהמתכננים יציגו את הקשר בין התכנית לחזון".

האדריכל המרמן: "חזון התושבים הוא רק אחד מהאלמנטים שמנחים את התכנית. יש גם את חזון העירייה והוועדה המחוזית. לפעמים הדברים סותרים".

יושבת-ראש ההנהלה: "לא ראיתי כאן חלופות אלא תכנית. מה נגיד לתושבים?"

האדריכל המרמן: "לכל נושא יש את החלופות שלו. מדובר על תוספת של למעלה מאלף יחידות דיור. תכנית אב צריכה לענות על הצרכים של כלל העיר. זה לא רק אירוע חברתי".

התושבת ע': "אני מבינה שיש בעצם חלופה אחת, של עמוס המרמן. כבר בחרת".

האדריכל המרמן: "אתם מציגים את זה כאילו זו הגחמה שלי, ראה וקדש. זה לא כך. זה נעשה בעבודה ביחד עם הצוות מהשכונה. בחירת חלופה יכולה להיעשות רק בצוות מצומצם וזה מה שעשינו אתכם ועם העירייה. יש מקום לשמוע את התושבים אבל זו החלופה שנבחרה".

התושב צ': "יש לשנות את שם הכנס. שיתוף הציבור ושקיפות זה דבר שחייב להיראות. בכנס החזון לא אמרו לתושבים שהמטרה היא לראות איך לצופף את השכונה".

האדריכל המרמן: "זה לא נכון!! זו הצגה מעוותת. יש פה גם שימור ולא רק תוספות של בינוי".

התושב צ': "נראה כאילו חזון התושבים הוא רק בשולי התכנית. אם אנחנו כאן [בפורום האורבני] לא מבינים את התכנית, איך נוכל להנחות את התושבים בעבודה בקבוצות? אנחנו לא מוכנים לכנס!"

תושבים נוספים, מנהלת המינהל ויושבת-ראש ההנהלה הסכימו עם צ' שרמת המוכנות לכנס בלתי מספקת והתפתח דיון באשר לשאלה אם יש לקיים את הכנס במועדו או שכדאי לדחותו.

בתגובה לוויכוח אמר האדריכל המרמן: "השיירה עוברת והכלבים נובחים. אתם נשארים מאחור.

כואב לי הלב לראות את זה. לא ייתכן שזה תהליך שנגרר שלוש-ארבע שנים. לא כך זה עובד".

ענתה התושבת ע': "זה ככה צריך לעבוד. אני לא עובדת העירייה".

האדריכל המרמן: "אבל אני כן. יש לי לוח זמנים ואילו אתם עושים פה אירועים חברתיים. תמשיכו לדבר ופה ייבנו".

תושב השכונה, האדריכל כ' חיזק את דבריו של המרמן ואמר: "יש לחצים נדל"ניים. יש בעיות שצריך לפתור. בשביל זה עושים תכנית. לחכות שלוש שנים זה אומר שהבעיות יפתרו את עצמן. יש פה אלמנט של זמן".

בסופו של דבר הוחלט לקיים את הכנס במועדו. התכנית תוצג בקצרה על ידי המתכננים, שלאחריה ינחו את העבודה בקבוצות חשיבה של תושבים. כמו כן הוחלט לשנות את שם הכנס ולקרוא לו "כנס תושבים: מחזון למציאות".

שני האירועים המתוארים – הפגישה בעירייה ומפגש ההכנה לכנס, מעלים סוגיה מרכזית הנוגעת לתכנון עירוני באופן כללי. לצדדים השונים הלוקחים חלק בתהליך יש תפיסות, דרישות, לוחות זמנים ואינטרסים שונים ולעתים אף סותרים. יתרה מזאת, תהליך ההחלטה, מידת ההשפעה והסיבות שבעטיין עובדים על תכנית חדשה אינם שקופים, אינם ברורים ואינם מובנים למשתתפים "מלמטה". עובדה זו לא רק מקשה על המשתתפים להבין מה משקלם האמתי בתהליך ההחלטה אלא יוצרת רמת ציפיות בלתי ריאלית מצדם אשר לעצם התכנית ולמידת התחשבותה ברצון הציבור. הקושי העומד בפני המתכנן הוא לייצר תכנית שתגשר על הפערים הללו. בהקשר זה עולה השאלה – למי שייכת השכונה? בעוד התושבים מעוניינים לשמור על פיתוח מתון, העירייה, ועוד יותר ממנה הוועדה המחוזית, שלנגד עיניה עומדת תכנית המתאר העירונית, רואות צורך בתוספת בינוי ניכרת, תוך שימור מבנים ומרקמים היסטוריים. צוות המתכננים עומד בתווך. בעיני התושבים הוא נתפס כעושה דברה של העירייה, אך בעיניו מתפקד הצוות דווקא כגורם המרסן את שאיפות הבינוי העירוניות המופרזות במטרה לשמור על אופי השכונה, למען תושביה ולמען העיר. היחסים העוינים כמעט שבין התושבים למתכננים מקשים על כל צד לראות את הדברים מעיני האחר ומחבלים בתהליך. העובדה שבשום שלב לא הובהר במלואו תהליך קבלת ההחלטות, בין התושבים עצמם, ובינם לבין צוות התכנון והגורמים העירוניים, רק הוסיפה לבלבול.

באופן כללי אפשר להגדיר את יחסם של **תושבי השכונה** כביקורתי כלפי אופן ניהולו של התהליך. הם ציפו, לשווא, להיות שותפים לדרך מראשיתה, עוד בשלב בחירת האדריכל, והאדריכל שנבחר לא נתפס בעיניהם כמי ששיתוף הציבור קרוב ללבו. במהלך שנת העבודה הראשונה עם צוות ההיגוי נרקמו יחסי עבודה רעועים בין הצדדים, והתושבים והמינהל חשו ששיתוף הציבור לא נעשה כראוי. העובדה שאחת ממטרות התכנית היא לבדוק כיצד ניתן לצופף את השכונה והעובדה שהעירייה היא ה"מזמין" עוררו חשש ממה שנתפס ככוונות העירייה ליישם תכניות שישנו במידה רבה את אופייה של בקעה. היענות העירייה לבקשת תושבי השכונה להשהות את התהליך עד גיבוש החזון, שיפרה מעט את התחושה כלפי תהליך שיתוף הציבור, והוא התנהל לשביעות רצונם של המשתתפים. ואולם הצגת מתווה התכנית

בפניהם שוב הפכה את היוצרות. ככל שהתברר מתווה התכנית של המרמן, ובמיוחד היקף תוספת יחידות הדיור המתוכננות וגובה הבנייה שהתכנית ממליצה עליה באזורים שונים בבקעה, גברה והלכה התקוממות התושבים. התגלעו גם חילוקי דעות בין התושבים לבין עצמם על רקע העובדה שרחובות מסוימים נדרשו לשאת שיעור ניכר מתוספת יחידות הדיור בשכונה, ועל רקע ההקפדה על ערכי השימור בלב השכונה, מפני שהיו כמובן מי שלא החשיבו את נושא השימור ומנגד מי שדרשו שימור מחמיר יותר.

מבחינת **צוות המתכננים** שיתוף הציבור הוא אתגר סבוך מכמה סיבות עיקריות: היעדר נוהל הקובע את אופן ביצוע המהלך; בעיית הייצוג; והיעדר הלימה בין תפיסת המתכננים את המנדט של התושבים לאור מטרות התכנית, לבין תפיסת התושבים עצמם את העניין. המתכננים ידעו ששיתוף הציבור מובנה בחוזה העבודה אך לא נקבע לכך נוהל ברור, המהלך לא תוקצב, ולא היה ברור מי אחראי לביצועו. כמו כן לא הוגדר לוח זמנים המביא בחשבון את העיכוב שיוצר שיתוף הציבור, ולא היה ברור מה אמור השיתוף להשיג. מבחינת אדריכל התכנית, התרומה הייחודית של התושבים הייתה אמורה להתמצות בכך שהם מתגוררים בשטח, ועל כן יכולים לספק מידע וגם משוב אמתי. אולם לדעתו, תרומה זו לא התקבלה בשום שלב. הציפייה שלו הייתה לעבוד מול צוות ההיגוי של התושבים שיגיע בקביעות לכל הפגישות ושישקיע מאמץ בעניין; אך ציפייתו זו לא התממשה. אין תמה אפוא כי תחושתו של האדריכל הייתה שהתושבים הרבו להתלונן ולבקר את עבודת המתכננים, "משל היו מבקרי ספרות או תאטרון". גם בנושא החזון הוא נשמע ספקן, אף על פי שלא נכח בשום שלב משלבי העבודה עליו. בריאיון שנערך עמו ביוני 2010 אמר: "אני די סקפטי לגבי מה החזון יכול לתרום באמת להכוונת העבודה כי זה דברים נורא בנאליים". גם לדעתו של אדריכל משה שפירא, יועץ השימור, ניהול שיתוף הציבור הוא בעייתי: "הייתה הנחיה כללית שהדבר צריך להיעשות בשיתוף עם המינהל הקהילתי אבל בפועל לא נקבעו נהלים איך הדבר הזה צריך להתבצע. זה די אמורפי ולוט בערפל. המזמין, העירייה, הוא שצריך היה לקבוע את זה". גם בעיניו מסמך החזון כללי מדי ואינו תורם במידה ממשית למתכננים. זאב ברקאי, יועץ הפרוגרמה, היה היחיד בצוות המתכננים שליווה את כל תהליך גיבוש החזון, ובעיניו היה זה תהליך יפה ויעיל שהניב מסמך בעל ערך.

סוגיית הייצוג של הציבור בתהליך העסיקה את צוות המתכננים. בעניין זה אמר יועץ השימור: "שיתוף ציבור בהגדרה הוא מראית עין. זה מאוד תלוי באילו ציבורים מדובר. כל מי שהגיע לכנס החזון בבקעה הם חתך סוציו-אקונומי מבוסס. היה אפשר לנהל את הכול באנגלית, וזה היה עובד נהדר. לא הייתה נציגות לשיכונים". עמדה דומה ביטא יועץ הפרוגרמה: "שאלת הייצוגיות היא שאלה מאוד קשה. איזה משקל אתה נותן לאלה שבאים? בבקעה יש נגיד 6,000 מבוגרים ובאים 120 איש, אז אני שואל את עצמי כמה משקל וכמה תקפות יש לזה?". העובדה שצוות המתכננים לא סבר כי המשתתפים בתהליך מייצגים את כלל ציבור השכונה וכי המהלך כולו הוא בגדר מראית עין תרמה ככל הנראה לחוסר האמון העמוק מצדם בתהליך שיתוף הציבור ובנחיצותו, ובהמשך אולי אפילו להתעלמות מרצון "הציבור".

באשר למנדט שניתן לתושבים לאור מטרות התכנית – מדובר בבעיה מובנית. התכנית היא יוזמה של העירייה, ומטרתה לבדוק היכן אפשר לצופף את הבנייה בשכונה, לצד שימור טוב

יותר. כלומר הפנייה אל התושבים לא נועדה לקבוע אם כלל אפשר לצופף אלא היכן וכיצד לצופף. בעיני אדריכל התכנית הצורך העירוני גובר על הצורך הפרטני של שכונה או של תושבים, בין היתר מפני שחלקם פועלים על פי שיקולים לא ענייניים ודואגים לאינטרסים הפרטיים שלהם. התושבים צריכים לדעתו "לדעת שהם יועצים, הם לא קובעי מדיניות. זו תכנית של העירייה והם חלק מהצוות שמשפיע. זה מן סיאנס כזה, גם להם יש אצבע על הכוס אבל הם לא האצבע היחידה". משמעות המטפורה היא שהתושבים משולים למשתתפי הסיאנס, בעוד העירייה משולה לרוחות רפאים שעתידם המסתורי של המשתתפים גלוי בפניהן. יועץ השימור, המחזיק בגישה דומה, אינו סובר כי יש בהכרח התנגשות בין רצון התושבים לרצון העירייה, משום שבעיניו התכניות שהעירייה מקדמת מטיבות באופן כללי עם התושבים. במקרה של בקעה, ניגוד העניינים קטן במיוחד לדבריו הואיל ומדובר בשכונה בעלת אוכלוסייה חזקה שחלקה אף נמנה ורואה עין בעין עם קובעי המדיניות התכנונית, בממסד העירוני ומחוצה לו. לכן, להבדיל אולי מתושבי שכונות אחרות בעיר, אוכלוסיית בקעה אינה אוכלוסייה נרמסת אלא כזו שבעיניו לפחות, העירייה "מתיישרת" על פי רצונותיה. ייתכן שהפליג מה בפרשנותו, אך נושא ההון התרבותי ללא ספק חשוב להבנת מערך היחסים שבין אזרחים לקובעי מדיניות.

עמדת **העירייה** בנושא שיתוף הציבור אינה חד-משמעית. שיתוף הציבור התקיים בירושלים גם לפני עידן ניר ברקת, אך מאז בחירתו לראשות העירייה בשנת 2008 הפך לדגל של ממש, וכל תכנון כיום בעיר מחייב מהלך כזה. ואף על פי כן, טרם גובשו נהלים וכללים ותואמו הציפיות מתהליכים כאלה, ומאחר שיש יותר מנוסחה אחת לשתף את הציבור, יש למצוא את הדרך המתאימה לעשות זאת כל פעם מחדש.

ביוני 2010 הייתה אירנה רובין מנהלת מחלקת תכנון עיר ותושבת בקעה בעצמה, ומי שעל המחלקה שלה הוטלה האחריות לתכנית האב של בקעה. זאת, על אף שרוב תכניות האב והמתאר העירוניות הן בדרך כלל באחריותה של המחלקה למדיניות התכנון. בריאיון עמה סיפרה רובין על ניסיונה העשיר במהלכי שיתוף ציבור ועל כך שבמשך שנים ארוכות הייתה חסידה של העניין. מדבריה נשמע שבמהלך הזמן התפכחה והחלה לפקפק ביעילות הדבר: "הכול בסוף מתנקז לתהליך של התנגדויות. דיברנו, ישבנו, קשקשנו, רבנו, לא משנה. כנראה התושבים לא תמיד מרושתים עם המינהל, ולפעמים המינהל לא מייצג את התושבים". על השאלה "האם בעצם המטרה של שיתוף ציבור היא למנוע מהציבור להגיש התנגדויות?", השיבה: "יש משהו מזה, אבל זה גם שהציבור יהיה מעורב במה שקורה בשכונה שלו... אין לנו תשובה מה זה שיתוף ציבור", הוסיפה. "פעם חשבנו שיש לנו. אבל במשך שנים רבות, כל פעם שסגרנו דברים עם המינהלים הקהילתיים זה התפוצץ". בנובמבר 2010 עזבה רובין את תפקידה.

עופר אהרון, מנהל מחלקת מדיניות התכנון בעירייה והאחראי לרוב תכניות האב והמתאר השכונתיות בעיר, הציג גישה הפוכה כמעט מזו של רובין. בריאיון שנערך עמו ביולי 2010 אמר:

> צריך לשמוע את השטח כי לא כל החכמה אצלנו ויש דברים שאנחנו לא מבינים בהם. יותר קל להחליט לבד אבל יותר נכון "לעבוד עם". מצד שני, צריך מראש לא לטעת בתושבים ציפיות שווא,

להגדיר את המגבלות ולהסביר שייתכן שיהיו אי-הסכמות. התנגדות זה לא שבירת כלים או משהו אישי. גם אם נעשו כל המאמצים להגיע להבנות לפעמים עדיין הדרכים נפרדות, וזה בסדר.

מדבריהם של מהנדס העיר (שהובאו לעיל), של רובין ושל אהרון עולה שאלת תאום הציפיות משיתוף הציבור. מבחינת הרשויות עולות שתי ציפיות אפשריות מהתהליך: צמצום מספר ההתנגדויות והציפייה לאשר תכנית טובה יותר. הניסיון מלמד כי שיתוף הציבור אינו מצליח למנוע את ההתנגדויות אך הוא בהחלט תורם לשיפור התכניות. לפיכך עמדת הגוף העירוני כלפי שיתוף הציבור תיקבע בהתאם לציפייתו מן התהליך: אם מטרתו הבלעדית היא צמצום ההתנגדויות יימנע מלשתף, אך אם מטרתו היא קידום התכנית יעודד זאת.

מהצגת הדברים עולה כי לכל צד בתהליך נקודת ראות שונה והוא מונע מאינטרסים שונים, ומכך נגזרות גם ציפיותיו. שיתוף הציבור הוא תהליך ארוך ויקר במשאבים, הדורש יכולת להקשיב לאחרים ולהתגמש. לתפיסות העולם של הצדדים משקל רב בתהליך, וכדי שיצלח עליהם לכבד אלה את אלה ולגשת לעניין באופן כן, פתוח וחיובי, אך גם מתוך הכרת המגבלות. המאמר הצביע על שתי בעיות עיקריות: האחת, לא הוגדרו מראש הנוהל, התקציב, לוחות הזמנים, שיטת העבודה, המנדט שיש לתושבים לאור מטרות התכנית הכלליות וציפיות הצדדים מהתהליך. הדבר הוביל לכך שמבחינת התושבים ומבחינת המינהל, התהליך נתפס כלא אותנטי ונוצר גם קושי אמתי לנהלו בצורה מיטבית. מבחינת המתכננים והעירייה אי-הבהירות הזאת עיכבה את התהליך. הבעיה השנייה היא שגם כאשר שיתוף הציבור מתנהל באופן תקין וכן מתעוררת השאלה העקרונית של ייצוגיות: מיהו הציבור שאותו יש לשתף? מה בדבר הציבור שאינו משתתף? האם לשיעור המשתתפים, יהיה אשר יהיה, יש סמכות לקבל החלטות בעבור הכלל? כיצד מתמודדים עם הקושי של הציבור להתחייב לתהליך ממושך? על מי מוטלת האחריות לכך שציבור רחב ככל האפשר ישתתף בתהליך? כאשר האחראים לתכנון אינם רואים את המשתתפים כמייצגי הציבור, כפי שקרה במידה מסוימת בבקעה, סביר שיתחשבו פחות בדעתם.

התגלגלות תהליך שיתוף הציבור בבקעה ותוצאתו

ראשיתו של תהליך שיתוף הציבור בבקעה היא בכינוס החזון שעל קיומו הוחלט, כאמור, בשלבים המוקדמים יותר של התהליך ואשר הוזכר גם בתת-הפרק הקודם. כינוס החזון התקיים ב-14 במארס 2010. לכינוס, שארך כארבע שעות, הגיעו כ-120 איש, מספר גבוה מהמשוער, והוא הונחה בידי צמד מנחים מקצועיים המתמחים בתהליכי שיתוף ציבור, ששכר המינהל הקהילתי. המשתתפים בכינוס יצאו ממנו שבעי רצון, עם תחושה שעמדתם הובעה ותועדה. שלב הברכות והנאומים המתבקש ארך קרוב לשעה וכלל דברים מפי מהנדס העיר, נציגי המינהל הקהילתי ויועצי הפרוגרמה והשימור בצוות המתכננים. בלט בהיעדרו אדריכל התכנית. לאחר מכן החלו המטלות. כל תושב התבקש לכתוב משפטים המבטאים את האופן שבו הוא היה רוצה לראות את בקעה בעוד 5-10 שנים, למשל: "אני הולכת ברחוב ורואה גינות ציבוריות מטופחות". אחרי שכל אחד כתב כמה משפטים כאלה, התחלקו לזוגות ולאחר מכן לשישיות

וכדי לנסות לגייס הסכמה משאר חברי הקבוצה למשפטי ה"אני" שלהם. בשלב הבא בחרה כל קבוצה נציג שהציג את המשפטים שקבוצתו הסכימה עליהם. כל המשפטים נתלו על לוח גדול לפי קטגוריות שהוגדרו ראשיות.

בעקבות כינוס החזון נערכו כמה מפגשים מצומצמים יותר במשתתפים, במטרה לנסח את חזון השכונה. בסוף אפריל 2010, התגבש לבסוף חזון השכונה הסופי. החזון השכונתי עוסק גם בנושאים חברתיים ולא רק בנושאים פיזיים והוא כולל כמה עקרונות עיקריים: מן הבחינה החברתית – שמירה על הרכב אוכלוסייה הטרוגני, פלורליזם וקהילתיות, ומן הבחינה הפיזית – בנייה נמוכה, שימור, שיפור השטחים הירוקים, שמירה על דרך בית לחם כרחוב שכונתי, ופיתוח אורבני בר קיימא, שיאפשר המשכיות דורית.

ביוני 2010 התקיימה פגישה במינהל הקהילתי, שבה אמור היה צוות ההיגוי לגבש את עקרונות התכנון. אף שהפגישה הייתה פתוחה לכול, השתתפו בה כעשרה תושבים בלבד וגם צוות ההיגוי הגיע בהרכב חסר. עובדה זו מעידה על אחת המכשלות של שיתוף ציבור: הקושי לגייס אנשים לתהליך ממושך. הציבור נוטה להתעייף במהירות ולאבד עניין ולעתים אף מאבד אמון בתהליך.

מסמכי החזון ועקרונות התכנון הועברו לעירייה ולצוות המתכננים, כדי שהאחרונים יגבשו את עקרונות התכנון מתוך התחשבות ברצון הציבור. בין יוני לאפריל 2011 התקיימה סדרת פגישות בנוכחות מהנדס העיר וגורמי התכנון בעירייה, צוות המתכננים, נציגי המינהל הקהילתי וצוות ההיגוי של השכונה. כל פגישה עסקה בפן אחר של התכנית (כמו תנועה, שימור ובינוי). את "צוותי התושבים" שתוכננו במקור החליפו אם כן פגישות בעירייה, שעיקר ההכנה לקראתן נעשה באמצעות הדוא"ל.

במהלך הזמן השתנו שלבי התהליך: הכינוס השני, שבו היו אמורים המתכננים להציג לתושבים את החלופות התכנוניות שלהם לא התקיים, והדיון בחלופות נערך בהרכב מצומצם בפגישות בעירייה. למעשה, המפגש המשמעותי הבא בין הציבור הרחב לצוות המתכננים התקיים 14 חודשים אחרי כינוס החזון – במפגש הכנה לקראת מה שכונה תחילה "כנס חלופות", שבו יציגו המתכננים את החלופות לתכנית לכלל תושבי השכונה. תקופת זמן כה ארוכה גם יוצרת מן הסתם ניתוק מסוים של הציבור מן התהליך. מאחר שהתברר בפגישת ההכנה שתוארה לעיל שאין מדובר בחלופות תכנוניות, אלא בתכנית מגובשת, הוחלט להחליף את שם הכינוס ולקרוא לו "מחזון למציאות".

בשלבים הבאים התקדמה העבודה על התכנית. התכנית הוצגה פעמים מספר בפני הפורום האורבני ובדיונים בעירייה, שאליהם הוזמנו נציגי המינהל הקהילתי והתושבים. כאמור, ככל שהתבהרו פרטי התכנית גברה ההתנגדות של גורמים בשכונה להיבטים שונים של התכנית. כך למשל, התברר שברחוב מרדכי היהודי, שהוא רחוב צר וללא מוצא, תותר בנייה גבוהה משמעותית מזו שתותר בלב השכונה הסמוך וכן יותר בו איחוד חלקות. הסיבה לכך היא שרחוב זה ממוקם בגב של דרך חברון שהוא ציר עירוני שבו תותר בנייה גבוהה אף יותר. כך, רחוב מרדכי היהודי הקטן, שבו בתים רבים לשימור, יוגדר בתכנית כ"שולי השכונה" המיועדים להתחדשות עירונית. תושבי מרדכי היהודי שנחרדו ממשמעות הדבר על

חייהם התאחדו והגיעו בהמוניהם לאחת הישיבות שבהן הציג צוות המתכננים את התכנית לתושבים, שאליה הגיע גם האחראי על התכנית מטעם העירייה. בעקבות ישיבה זו שבה התלהטו מאוד הרוחות, הצטמצם מעט היקף הבנייה המתוכנן ברחוב. תושבים אחרים זעמו על כך שדיירי מרדכי היהודי גזלו זמן כה רב מהישיבה ומתשומת הלב של המתכננים. נושאים מרכזיים אחרים שעלו בסדרת הישיבות שבמסגרתן הוצגה התכנית או חלקים ממנה לתושבים היו נושא השימור ונושא הבינוי בשיכונים. למעשה, הרצון לשמור על המבנים ההיסטוריים בלב השכונה הוביל לכך שעיקר ההתחדשות העירונית בה יועד לשיכונים, שרובם ממוקמים בשולי השכונה. את ההתחדשות הומלץ לבצע באחד מכלי ההתחדשות הקיימים – פינוי בינוי או תמ"א 38, כאשר המלצת המתכננים הייתה להעדיף פינוי-בינוי, שיאפשר בנייה גבוהה ואיכותית יותר. התושבים מצדם העלו את חששם מכך שמשמעות התכנית בפועל תהיה הגברת תהליכי הג'נטריפיקציה של השכונה וצמצום ההטרוגניות באוכלוסייה ובדיור.

נכון לזמן כתיבת המאמר, קיץ 2014, התכנית מצויה בשלבי גיבוש אחרונים, לפני אישורה בוועדות. מאחר שבקעה היא חלק מהעיר ההיסטורית, ניכרת הקפדה יתרה בנושא השימור, שהוא גם אחד מיעדי התכנית החשובים. לפיכך, הועברה התכנית לוועדת השימור העירונית שבחנה אותה ודרשה את שיפורה. רק לאחר מכן תועבר התכנית לאישור ועדות התכנון, המקומית והמחוזית.

תכנית האב של בקעה אמורה לתרום לשכונה מכמה היבטים: הגברת השימור בבתי השכונה ההיסטוריים ביחס למה שמחייבת התכנית המאושרת, הרחבת השטחים הירוקים ומבני הציבור בשכונה, פיתוח ציר ירוק שחוצה את השכונה לרוחבה ושינויים תחבורתיים מסוימים. יחד עם זאת, התכנית תוסיף כאלף יחידות דיור באמצעות התחדשות עירונית, תוספת אחוזי בנייה בבניינים לשימור ובנייה חדשה. ברם, התכנית אינה מציעה פתרון להתמודדות עם הצפיפות האנושית והתחבורתית שתגרור תוספת יחידות הדיור.

שתי בעיות עיקריות ועקרוניות עולות סביב התכנית. האחת, שעליה עמד צוות המתכננים לכל אורך הדרך, עניינה משך הזמן הנדרש לגיבוש התכנית ולאישורה. מאחר שמטרת התכנית הייתה לפתור בעיות שהתכנית הקיימת של בקעה לא השכילה לטפל בהן, חשוב היה לזרז את אישור התכנית. בעיה זו אקוטית אף יותר לאור העובדה שבקעה היא שכונה מבוקשת מאוד ולחצי הבנייה בה גדולים. הסיכון הוא שבשלב אישור התכנית כבר יצטמצם מאוד מאגר הבתים לשימור והשטחים הפנויים. הבעיה העקרונית השנייה היא שמכיוון שמדובר בתכנית ללא מעמד סטטוטורי, אין מחויבות לפעול על פיה. אמנם כבר היום נוהגות ועדות התכנון הדנות בתכניות בינוי בבקעה להתייעץ עם צוות המתכננים של השכונה לגבי הבינוי המוצע, אבל בפועל אין הכרח לקבל את עמדתם. זאת ועוד, גם לאחר אישור התכנית תמשיך התכנית הישנה, שהיא תכנית מתאר, להיות מחייבת על פי חוק. משמעות הדבר היא שתכנית האב החדשה מוכרחה להיות אטרקטיבית דיה מבחינת היזמים. בתמורה לדרישה מהם להקפדה יתרה בנושא השימור, נאלצת התכנית להציע להם אחוזי בנייה גבוהים יותר. נקודה עקרונית ומשמעותית זו לא הייתה מובנת לציבור התושבים בתחילת התהליך.

דיון

תהליך שיתוף הציבור בגיבוש תכנית האב של בקעה מבטא היטב את שייכותם ומחויבותם של התושבים לשכונה. תורמת לכך מאוד הקביעה שלבקעה, חרף ממדיה הקטנים – הן מבחינה גאוגרפית הן מבחינת גודל אוכלוסייתה – תהיה תכנית אב שתתייחס אליה בלבד. התהליך כולו, ובייחוד גיבוש החזון השכונתי, חייב את התושבים להגדיר, לעצמם ולאחרים, מה הם אוהבים בשכונה ומדוע, מה חסר להם או מה אינו לרוחם בה וכיצד היו רוצים שתיראה בעתיד. מטרת התהליך הייתה להגיע לכמה עקרונות המוסכמים על הכלל. ניסוח החזון השכונתי, שהגדיר את אופי השכונה, סייע לתושבים להבין לְמה הם מחויבים והעניק מבחינתם תוקף למאבקים שכונתיים שכמותם היו לא מעט בשנות המחקר (ראו צבן, 2011). תחושת השייכות הועצמה מכך שבקעה הוגדרה יחידה תכנונית עצמאית ומכך שתושביה, וכן המשתמשים בשירותיה מן השכונות הסמוכות, שותפו בקביעת עתיד השכונה.

תחושת השייכות של התושבים והקהילתיות בשכונה מבססות בקרב התושבים מחויבות ונכונות לפעול כדי לוודא שתשמור על אופייה המיוחד, שמשך אותם אליה מלכתחילה או קיבע בה את מושבם לאורך השנים. השייכות והמחויבות גם יחד הן שיוצרות את הפורמט הפוליטי שאני מבקשת להגדירו "אזרחות שכונתית". טענתי היא כי תחושת השייכות של התושבים למקום בצד מחויבותם לשמור על מה שמבחינתם שייך להם, הן שיוצרות אזרחות שכונתית. בכך הופכים למעשה התושבים ל**אזרחי** השכונה.

האזרחות השכונתית שצומחת בבקעה היא חלק מן השינוי הכללי שחל בתפיסת האזרחות – מתפיסה של אזרחות המבוססת על חובות (כמו הצבעה בבחירות) לתפיסה של אזרחות המבוססת על מחויבות. תפיסה זו גורמת לאנשים לחפש דרכים שונות וישירות יותר להשפיע על המדיניות (Dalton, 2008). השתתפותם של תושבים, למשל בתהליך שיתוף הציבור בתכנון השכונה, היא פועל יוצא של תחושת השייכות שלהם אל המקום, אך היא מצמיחה אזרחות שכונתית, משום שאזרחות, בשונה משייכות, דורשת גם ממד מסוים של פעילות (Kymlicka and Norman, 1994). האזרחות השכונתית נמצאת בהתהוות מתמדת, על רקע פעולות ההשתתפות של תושבים בנעשה בשכונה. מדובר בסוג נוסף של אזרחות, הנבדל מן האזרחות המקומית (המכונה גם אזרחות עירונית) שעליה נכתב כבר לא מעט Beauregard and Bounds, 2000; Lowndes,) 1995; Blank, 2007; Brodie, 2000; Gordon and Stack, 2007). ואולם, מדובר במעמד אזרחי נוסף שאינו פוגע בהשתייכות למסגרות אזרחות מקבילות. אזרחות כזו מתאפשרת מתוקף הפיכתה של בקעה ליחידה פוליטית בזכות הממשל המקומי שפועל בה – המינהל הקהילתי.

ספרות עכשווית במדע המדינה שמה יותר ויותר דגש על הרמה המקומית, מתוך התפיסה המנחה שדמוקרטיה היא פרקטיקה של חיי היומיום ושהיא מתבצעת בידי אנשים בשר ודם במקומות שבהם הם גרים ולאור ההקשר שבו הם חיים ופועלים. תושבי בקעה הם רק חלק ממגמה מתרחבת והולכת של אזרחים שמעוניינים ליטול אחריות על גורלם ולפעול "מלמטה". הספרות המחקרית על פרקטיקות של דמוקרטיה בקנה מידה קטן וברמה מקומית – מהולנד

(Bakker et al., 2010), ברזיל (Abers, 2000), אנגליה (Lowndes, 1995; Pile, 1995) וארצות הברית (Martin, 2003) – מבטאת עניין גובר שיש לחוקרים ברחבי העולם בהמשגת תהליכי ההשתתפות האזרחית ברמה המקומית שהם מזהים כיום. אני מבקשת לטעון שיש משמעות לפרקטיקה הדמוקרטית המתקיימת ברמת השכונה, באופן שקשור אך גם מובחן מן הרמה העירונית. בעוד שהקהילה הפוליטית שאזרחות עירונית מתייחסת אליה היא הרשות המוניציפלית, האזרחות השכונתית מתייחסת לממשל המקומי או להתארגנויות הפוליטיות בשכונה. מדובר באזרחות שמתהווה באופן שונה משכונה לשכונה, בהתאם לתנאים הייחודיים של המקום (Martin, 2003: 731; Kearns, 1995: 172). בכל מקום יש איומים שונים, בעיות שונות ודרכי השתתפות שונים, שנובעים לא מעט מהרכב האוכלוסייה.

השתתפותם של אזרחים היא שהובילה את הרשויות מצדן לעודד שיתוף זה, גם אם לפעמים השיתוף אינו אותנטי (צ׳רצ׳מן וסדן, 2003). מגמה כללית זו באה לידי ביטוי גם בעיר ירושלים, הן מצד התושבים הן מצד העירייה, ותהליך שיתוף הציבור בתכנון בקעה הוא חלק ממנה. המקרה של שיתוף הציבור בתכנון בקעה מראה עד כמה שיתוף ״מלמעלה״ נעשה תמיד במגבלות מסוימות שאותן מגדיר הגורם המשתף ושאינן בהכרח שקופות וידועות לציבור שאותו משתפים. גיבוש החזון השכונתי של בקעה כחלק מתהליך שיתוף הציבור בתכנון השכונה מראה עד כמה אזרחות היא תהליך המצוי בהתהוות מתמדת. התושבים נדרשו לנהל דיון ציבורי ולקבל החלטות בנוגע לערכים ולאינטרסים החשובים להם ביותר כקהילה. הערכים שנבחרו והמופיעים בחזון השכונתי היו כאלה שעלו כחשובים לאור האיומים שחווים תושבי השכונה ושהתבטאו גם בסדרת מאבקים שכונתיים שהתנהלו בתקופת המחקר (צבן, 2011). כך, על ערך ההטרוגניות בבקעה מרחף איום הלחץ הנדל״ני והשאיפה לבנות בה רק דירות יוקרה לאוכלוסייה אמידה. ערך הפלורליזם מאוים על ידי ניצנים של השתלטות חרדית על השכונה והתפיסה שהשתלטות כזו היא בגדר אפשרות, וערך הקהילתיות מאוים על ידי לחץ נדל״ני, האפשרות של השתלטות חרדית, ו״האינטרס העירוני״, קרי פעולות שנוקטים בהן גורמים עירוניים במרחב השכונתי שמטרתן מימושם של אינטרסים עירוניים, על חשבון האינטרסים של התושבים. האיום הנדל״ני משפיע גם על עיקרון אחר במסמך החזון: אופי השכונה כשכונה היסטורית המתאפיינת בבנייה נמוכה. מרגע שהוגדרו הערכים המרכזיים במסמך החזון הם היוו את הרציונל גם למאבקים הבאים. תהליך גיבוש החזון הידק והעצים את תחושת השייכות של המשתתפים אל המקום ואל הקהילה אך גם הגדיר את גבולות השייכות.

קיים קשר גורדי בין אזרחות שכונתית למרחב. למעשה, כפי שטוענים בורגרד ובאונדס (Beauregard and Bounds, 2000), המרחב הציבורי חיוני להיווצרותה של אזרחות כזו. שם מתעצבת האזרחות המקומית, השכונתית או העירונית, משום ששם מתקיימות פעילויות היומיום ושם אנשים דנים בדברים שמעסיקים אותם. שורשי החברה הדמוקרטית נעוצים במרחב הציבורי ובו היא מתפתחת. ואולם, האזרחות שמתעצבת בפורומים פומביים: במרחב הציבורי כמו גם במרחב הווירטואלי, ושמטרתה לגייס את הציבור לפעילות, היא גם מדירה. היא מדירה את מי שמסיבות שונות מתקשה להגיע לפגישות, לישיבות ולכינוסים, את חסרי האוריינות הטכנולוגית, ואת אלה שאינם שולטים בשפה העברית. המינהל הקהילתי, גוף

שאמור להגביר את הדמוקרטיה ההשתתפותית ולאפשר לכלל תושבי השכונה לקחת חלק בעיצוב חייהם, בעצמו אינו חף מהדרה. עובדי המינהל שקובעים את מועדי הדיונים ולעתים גם את רשימת המוזמנים אליהם מתוך רשימת אנשים מוגבלת, והנסמכים במידה רבה על הדוא"ל והאינטרנט כדרך להפיץ מידע, פועלים, גם אם לא בכוונה רעה, באופן המדיר אוכלוסיות כאלה ואחרות מהדיון. גם במסגרת הדיונים אין שוויון בין הקולות השונים שנשמעים. הצורך לגבש אמירה קהילתית ברורה מטשטש לעתים את ההבדלים שבין תפיסות שונות ואינטרסים שונים של תושבים. תושבים בעלי הון תרבותי רב וותק בהשתתפות משפיעים יותר על ההחלטות שמתקבלות מפני שמקשיבים להם יותר ומקבלים את עמדתם.

דוגמה אחת מבין שלל דוגמאות אפשריות לכך עלתה למשל בכינוס השכונתי "מחזון למציאות" שנערך כחלק מתהליך שיתוף הציבור בתכנון השכונה. הכינוס נערך באמצע יוני 2011 בשעה 19:00. שעה זו, "שעת ההשכבה", מגבילה את יכולתם של הורים לילדים צעירים לצאת מהבית, גם אם הם מחויבים מאוד לתהליך. ת', במקצועה מתכננת עירונית, בת 39 ואם לשלושה ילדים צעירים, שכרה שירותי שמרטפות כדי להגיע לכינוס. היא הצטרפה לקבוצת הדיון שעסקה בבינוי והצהירה שבאה כדי לייצג את ההורים הצעירים בשכונה, אלה שזקוקים לשמרטף כדי להשתתף בכינוס. שותפיה לקבוצה היו מבוגרים ממנה בהרבה ונמנו עם האוכלוסייה שהגיעה לשכונה בשלבי הג'נטריפיקציה המוקדמים יותר. ת' הביעה את דעתה בבירור בנוגע לחשיבות שהיא רואה בציפוף השכונה ובבניית יחידות דיור נוספות, כמענה לצעירים המעוניינים לגור בה. ואולם, בעת שראש הקבוצה, אדריכל מוערך וחבר בצוות ההיגוי של התכנית, סיכם את הדברים בפני כלל הנוכחים וצוות המתכננים, עמדתה של ת' כלל לא הוזכרה. העובדה שהיא צעירה יחסית, בלתי מוכרת ובעמדת יחיד הפכה אותה לשקופה בעיני שאר חברי הקבוצה ובלתי מיוצגת על ידם בשלב הקובע.

כדי שאדם יחוש שייכות למקום, עליו לגור בקהילה שהוא מרגיש כלפיה שהיא "שלנו" – "שלי" ו"שלך", ולא "שלהם". עליו להרגיש שהצטרפותו לקהילה היא אוטומטית, מבלי שיצטרך להוכיח קודם את כשירותו, ושזוהי זכותו המלאה להשמיע את דעתו (Shotter, 1993: 125-6). הדוגמה של ת' מראה שגם כשאדם משתתף ומשמיע את עמדותיו בפומבי, הדרת עמדותיו היא פועל יוצא של הון תרבותי, מעמד וגיבוי ממשתתפים בעלי עמדות דומות. מכאן שהקהילתיות בבקעה אינה מצביעה על לכידות והשייכות מצויה במאבק. המאבק הוא בעצם על בעלות, שהרי בעל הבית הוא זה שיקבע את עתיד נכסיו.

תהליך שיתוף הציבור בבקעה מעלה את השאלה – למי שייכת השכונה? מצד העירייה והמתכננים הובהר כל הזמן כי השכונה שייכת לעיר ולעירייה וביכולתם של האחרונים לעצב אותה בהתאם להבנתם ולשיקוליהם. יחד עם זאת, העובדה שהציבור שותף בתהליך שיקפה את תפיסת העירייה כי לתושבי השכונה יש מנדט להשפיע על עיצוב חייהם במקום, גם אם הם רק עוד "אצבע על כוס הסיאנס" כדבריו של האדריכל המרמן. מבחינת הציבור, התהליך חיזק כאמור את תחושת השייכות והמחויבות לשכונה וחיזק את האזרחות השכונתית בבקעה. יחד עם זאת, בחינת התהליך לפרטיו מעלה כי "הציבור" הוא למעשה אוסף שחקנים המובלים מאינטרסים שונים. הציבור שאותו משתפים כולל את חברי ההנהלה והצוות המקצועי במינהל

הקהילתי, את התושבים הפעילים בפורום האורבני, את חברי צוות ההיגוי וגם תושבים מזדמנים. לחלקים שונים ב"ציבור" יש אינטרסים שונים שברצונם לקדם. יתרה מזאת, רוב הציבור כלל לא השתתף בתהליך וייתכן שלא כל האינטרסים והעמדות זכו לייצוג.

שאלת הייצוג הייתה אחת השאלות המהותיות שעלו במסגרת תהליך שיתוף הציבור בתכנון בקעה, וזוהי כאמור שאלה עקרונית בתהליכי שיתוף ציבור בכל מקום. השאלה הנשאלת תמיד היא האם היו התוצרים אחרים בהרכב משתתפים שונה? שאלת זו מבטאת סוגיה דמוקרטית ואזרחית עקרונית: כיצד יכול מיעוט קטן של אנשים, נציגי הציבור או פעילים מתוכו, לקבוע בעניינים הנוגעים לכלל הציבור, והאם יש חלופה לדבר? מאפייניהם הדמוגרפיים של המשתתפים – מגדר, גיל, הון תרבותי ועוד, הם מהותיים לא רק ביחס לאופן שבו אנשים משתתפים אלא קודם כל בנוגע לשאלה האם הם משתתפים. ואולם, המסקנה שאליה הגיעו צ'ס ופרסל (Chess and Purcell, 1999) בסקירת הספרות שלהן היא שגם אם נציגי הציבור המשתתפים בתהליך אינם מייצגים את הציבור מבחינת מאפייניהם הדמוגרפיים, הם דווקא כן מייצגים את הציבור מבחינת העמדות שהם משמיעים.

על השאלה "למי שייכת השכונה" אין כמובן תשובה יחידה. לאורך המאמר הוצג הקונפליקט שבין "בעלי הבית" השונים – הגורמים העירוניים, הגורמים התכנוניים והתושבים. לאלה יש להוסיף את בעלי האינטרסים הכלכליים שלהם השפעה רבה על המרחב השכונתי. התושבים או "הציבור" אינם עשויים מקשה אחת ומניעים אותם ערכים ואינטרסים רבים וסותרים. סוגיית השייכות היא סוגיה סובייקטיבית הנובעת מתחושה אישית של הפרט. מי שחש שייכות למקום חש גם שהמקום שייך לו, ותחושת הבעלות מייצרת קונפליקטים בין אנשים וקבוצות. שייכות ומחויבות כלפי המקום הם ערכים חיוביים, שלא רק שתורמים לפרט לבנות לעצמו זהות בעולם מנוכר אלא גם תורמים לשיפור המקום ולאיכות החיים של תושביו. אך יחד עם זאת, לכל אדם וקבוצה יש ערכים ואינטרסים שאינם יכולים בהכרח לדור בכפיפה אחת עם ערכי האחר והאינטרסים המניעים אותו. מעבר לכך, שייכות ומחויבות הן לפעמים מסך שנשמע טוב אך מכסה על ערכים ואינטרסים צרים. אנשים פועלים בראש ובראשונה כדי לשמור על הנכס שלהם ועל איכות החיים שלהם בסביבתו. הם גם רוצים לדחוק מהשכונה או מההשפעה על הנעשה בה קבוצות וגורמים שאינם נתפסים בעיניהם כשייכים או כרצויים או שעמדותיהם אינן עולות בכפיפה אחת עם עמדותיהם. אמנם התפיסה המוצגת היא שהשכונה היא של כולם לכאורה, אבל כל קבוצה רוצה להשפיע על עיצוב השכונה בצלמה ועל התאמתה לטעמה ולאורח חייה.

המלצות לעתיד

ממקרה הבוחן של שיתוף הציבור בתכנון שכונת בקעה ניתן ללמוד כמה לקחים שאפשר ליישמם גם במקומות אחרים.

מבחינת התושבים, ובמיוחד הפעילים שביניהם, עולה כי עצם ההשתתפות בתהליך שיתוף הציבור, ובמיוחד העבודה על חזון לשכונה, חיזקו את הזהות המקומית ואת תחושת השייכות

של תושבים למקום מגוריהם. בזכות התהליך התברר לתושבים מה חשוב להם במקום מגוריהם, מה הם אוהבים בו, על מה היו רוצים לשמור ומה היו רוצים לשנות. עובדה זו גם התגלתה כחשובה בארגון פעילות שכונתית ובמהלך מאבקים שניטשו על אופי השכונה. עוד עולה כי גם אם נדמה ששיתוף הציבור הוא מראית עין בלבד, אין זה אומר כי אין לציבור יכולת להשפיע. מקרה הבוחן של בקעה מראה כי במקרים שבהם התארגנו התושבים והשמיעו קול אחיד הם זכו בהישגים – למשל בהורדת גובה הבנייה המתוכנן ברחוב מרדכי היהודי ובנושא השימור. מנגד, השמעת קולות רבים וסותרים עשויה דווקא לשרת מתכננים שאינם מעוניינים בשיתופו של ציבור נרחב. או אז ינהגו המתכננים על פי שיקול דעתם בלבד מבלי לשמוע את הציבור, בטענה שהציבור אינו יודע מה הוא רוצה. המלצתי היא, אם כן, לגבש בקרב הציבור המשתתף כמה נושאים מרכזיים, שעליהם יש הסכמה רחבה, ואותם להציג בפני המתכננים ובפני מזמין התכנית (העירייה במקרה הנחקר) כעמדת הציבור ורצונו. נושאים אלה צריכים להיות מקודמים באופן עקבי. לשם כך רצוי לקיים פגישות מקדימות של הציבור, ללא השתתפות המתכננים, שבהן תלובנה העמדות. המלצה נוספת היא להפוך את התהליך לשקוף ונגיש ככל שניתן בעבור התושבים. מאחר שאנשים אינם מגיעים בעקביות לפגישות ורמת התחלופה היא גבוהה, חשוב ליידע את המשתתפים ב"היסטוריה" של התהליך ובמהלכים הקודמים. זאת ניסו לעשות גם מובילי התהליך במינהל הקהילתי. כדי לשפר את הנגישות ואת שקיפותו של התהליך כדאי להיעזר באמצעים טכנולוגיים. אמנם שימוש בטכנולוגיה עלול להדיר אנשים מסוימים, אך עשוי גם לקרב אחרים. כך, אתר אינטרנט המספק הסבר על התהליך, מבהיר באיזה שלב הוא נמצא, מה היה בעבר ומה עוד צפוי, הוא כלי חיוני. במהלך מאוחר יותר של שיתוף ציבור שהתקיים בבקעה בנושא החניה בשכונה, דווקא נעשה שימוש באתר אינטרנט שהציג את הנושא והופץ לתושבים רבים. ככל שהמידע מדויק, מתומצת, ויזואלי ונגיש יותר, כן ייטב.

באשר למקבלי ההחלטות, ממחקר זה עולות כמה מכשלות שפגמו בהתנהלותו התקינה של התהליך ושאותן רצוי לקחת בחשבון בעתיד. המכשלה העיקרית היא היעדר נוהל המגדיר כיצד צריך להתבצע שיתוף הציבור. המקרה הנחקר מבהיר כי לא היה ברור מי אחראי על ניהול התהליך, תקצובו והאופן שבו יש לשתף את הציבור. העובדה שהנושא גובש תוך כדי התקדמות לא הועילה מבחינת משך הזמן ומבחינת היחסים בין הצדדים. מכשלה נוספת הייתה היעדר תיאום ציפיות בין הצדדים בדבר מטרות התהליך והתוצרים שהוא מצופה להניב. יתרה מזאת, היעדר השקיפות סביב מטרות התכנית ותהליך קבלת ההחלטות בעניינה גרם לחשדנות ומתיחות בין הצדדים. בעוד שצוות המתכננים הבין מה נדרש ממנו מבחינת יעדי התכנית, הציבור הרחב לא הבין זאת בשלביו הראשונים של התהליך. התגלית המאוחרת גרמה לאיבוד אמון בתכנית ובשיתוף הציבור בעבודה עליה. גם כאן מומלץ שיהיה אתר אינטרנט נגיש המבהיר בשפה פשוטה את יעדי התכנית ואת הציפיות של הגורם המשתף מתהליך שיתוף הציבור ולפתור ולו חלקית את הבעיה. כמו כן, חשוב שהגורם המשתף ישכור את שירותיו של יועץ ניטרלי שיעבוד בה בעת עם כל השחקנים בתהליך ויבהיר לכל צד את המטרות, הציפיות והעמדות של האחרים.

לסיכום, נראה כי קביעת נוהל ברור לשיתוף הציבור, שמירה על שקיפות מרבית, הסתייעות באמצעים טכנולוגיים למסירת מידע והסתייעות ביועץ ניטרלי שעובד עם כל השחקנים הם כלים יעילים לשיפור תהליכים של שיתוף ציבור.

ביבליוגרפיה

הרמן, ת׳ (1995). **מלמטה למעלה: תנועות חברתיות ומחאה פוליטית**. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

צבן, ה׳ (בהנחיית פרופ׳ תמר הרמן) (2011). **אזרחות שכונתית: השתתפות אזרחית ושיתוף של אזרחים בשכונת בקעה בירושלים**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

צ׳רצ׳מן, א׳ וסדן, א׳ (עורכות) (2003). **השתתפות: הדרך שלך להשפיע**. בני ברק: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Boulder, CO and London, England: Lynne Rienner.

Bakker, J., Denters, B., Oude Vrielink, M. & Klok, P.J. (2010). *Political equality in the context of neighborhood-oriented civic participation: Choice or constraints?* Paper for the workshop on "The Dilemma of Political Sophistication and Political Equality", The European Consortium for Political Research (ECPR).

Beauregard, R.A. & Bounds, A. (2000). Urban citizenship, In: E.F. Isin (Ed.), *Democracy, citizenship and the global city* (pp. 243-256). New York, NY: Routledge.

Blank, Y. (2007). Spheres of citizenship. *Theoretical Inquiries in Law*, 8(2): 411-452.

Brodie, J. (2000). Imagining democratic urban citizenship, In: E.F. Isin (Ed.), *Democracy, citizenship and the global city* (pp. 110-128). New York, NY: Routledge.

Chess, C. & Purcell, K. (1999). Public participation and the environment: Do we know what works? *Environmental Science and Technology*, 33(16): 2685-2692.

Dalton, R.J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, 56: 76-98.

Fyfe, N.R. (1995). Law-and-order policy and the spaces of citizenship in contemporary Britain. *Political Geography*, 14(2): 177-189.

Gordon, A. & Stack, T. (2007). Citizenship beyond the state: Thinking with early modern citizenship in the contemporary world. *Citizenship Studies*, 11(2): 117-133.

Kearns, A. (1995). Active citizenship and local governance: Political and geographical dimensions. *Political Geography*, 14(2): 155-175.

Kymlicka, W. & Norman, W. (1994). Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104(2): 352-381.

Lowndes, V. (1995). Citizenship and urban politics, In: D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Eds.), *Theories of urban politics* (pp.160-180). London, England: Sage.

Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2): 281-291.

Martin, D.G. (2003). Place-framing as place-making: Constituting a neighborhood for organizing and activism. *Annals of the Association of American Geographers*, 93(3): 730-750.

Nie, N.H., Bingham Powell, G. Jr. & Prewitt, K. (1971). Social structure and political participation: Developmental relationships, In: J. Finkel & R. Gable (Eds.), *Political development and social change* (pp. 406-430). New York, NY: John Wiley.

Pile, S. (1995). "What we are asking for is decent human life": SPLASH, neighborhood demands and citizenship in London Docklands. *Political Geography*, 14(2): 199-208.

Shotter, J. (1993). Psychology and citizenship: Identity and belonging, In: B.S. Turner (Ed.), *Citizenship and social theory* (pp. 115-138). London, England: Sage.

Stoker, G. (2001). Essay: Local governance and democracy in the twenty-first century, In: T.D. Sisk et al., (Eds.), Democracy at the local level, the international idea handbook on participation, representation, conflict management, and governance, International IDEA handbook series 4.

Verba, S. & Nie, N.H. (1972). *Participation in America*. New York, NY: Harper & Row.

Webler, T., Tuler, S. & Krueger, R. (2001). What is a good public participation process? Perspectives from the public. *Environmental Management*, 27(3): 435-450.

אקטיביזם חברתי בעיירת-ספר

המקרה של ערד

בתיה רודד

תקציר

המאמר מבקש לברר את משמעותה של התביעה האזרחית לזכות לעיר כאפשרות להתהוותו של תהליך מעברי מדפוס של ממשל מקומי ניהולי (managerial) לדפוס משילות דמוקרטי השתתפותי. זאת, באמצעות חקר המקרה של ערד, עיירת ספר שולית. המאמר יתחקה אחר צמיחתן של קבוצות בחברה האזרחית, והשפעת פעילותן על המשילות העירונית ועל המרחב הציבורי בעיר.

ערים קטנות נשחקות בעידן הגלובלי בעטיה של מדיניות ה"שוק החופשי" שאימצה מדינת הלאום. מצב זה מתעצם ביתר שאת באזורי ספר פריפריאליים. הערים, התלויות בממשל המרכזי ונתונות במרחב המבוסס בעיקרו על כלכלת ספר מנצלת ועל מדיניות של "שליטה מזניחה", מוחלשות ועמן הנהגתן הפוליטית.

ערד מזמנת מקרה של עיר קטנה, רובד אורבני שהחל להיחקר רק לאחרונה. מאז הקמתה כעיר אוטופית, היא מִטלטלת מעוצמה להחלשות. לאחרונה, החלו לצמוח בה באופן ספונטני קבוצות אקטיביסטיות התובעות את זכות התושבים על עירם. כל אחת מהקבוצות בעלת סדר יום שונה, אך תביעותיהן ככלל, הן תביעה לשימור ופיתוח זהותה המקומית ונופיה הפיסיים והאנושיים של העיר, כפי שהם נתפסים על ידי תושביה. צמיחתן החלה כתהליך מחאתי שבא להיאבק באיומים על דמותה של העיר, שמהממשל המקומי נמנע מלעסוק בהם. המאמר מצביע על תהליך שינוי קל בלבד ולא מהותי בדפוס הממשל המקומי בעטיה של הפעילות האקטיביסטית. לעומת זאת, מסתמן קו היפרדות בין החברה האזרחית לבין הממשל המקומי באופן המעצים את החברה האזרחית ושוחק את המשילות.

נושא המשילות המשתפת על מגוון צורותיה נמצא כיום בחזית הדיון המחקרי, בעיקר במדינות אירופה. אך המחקר ממעט לעסוק בהשפעת האקטיביזם של תנועות בחברה האזרחית "מלמטה" על שינוי דפוס המשילות המקומית בערים קטנות. באמצעות הגישה הפרשנית, מנסה המאמר למלא מעט מחסר זה.

מבוא

בקיץ 2011 סערה הארץ במחאה חברתית שגאתה וסחפה גם את ערי הנגב. תושבי ערד חברו להפגנה של "צעדת המיליון" והשתתפו בה כחמש מאות איש, תופעה יוצאת דופן בעיר. שורשיו של חוסר השקט החברתי בערד קדמו למחאה, אך היא התניעה פרץ אקטיביזם כמוהו לא ידעה העיר.

ערד, שגדלה במהירות כשני עשורים, נידונה להיחלש החל מאמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 בעקבות סדר יום ממשלתי שהסיט אותה לשוליים. רבים עזבו, מסורות העבר גוועו והעיר התרוששה. והנה, מזה שנים מספר שבה ומתעוררת החברה האזרחית בערד ועוברת מפסיביות לאקטיביזם. לפיכך, היא תהווה חקר מקרה להתבוננות בתהליכי ההתפתחות של יחסי החברה האזרחית עם הממשל המקומי והיווצרותו של המרחב הציבורי. זאת, במסגרת ההתחקות אחר האפשרות שבתוך תהליכי ההתכווצות (Besser, 2009; Shetty and Reid, 2013) שחווה העיר מצויים יסודות של עמידות (Hudson, 2010; Pike et al., 2010).

הקבוצות של החברה האזרחית בערד צמחו לאחרונה בזו אחר זו. על אף השוני ביניהן, כולן עוסקות בצביונה העתידי מול כוחות ניאו-ליברליים ולאומיים שחברו יחדיו: עמותת "רוצים לחיות בלי מכרות" לוחמת בתאגיד המתכנן כריית פוספט בשוליה; קבוצת "הקש"ת בערד" חותרת לחזק את הקהילתיות הרב-תרבותית בערד; "מצילים את טיילת מואב" נאבקת ב"כריש" נדל"ן לשימור צביונה התיירותי; "הרוב-מחליט", תובעת אכיפת חוק שוויונית וחלוקת משאבים צודקת בעיר המתחרדת בתהליך מכוון "מלמעלה". "התפרצות" התנועות בערד נראית כתופעה יוצאת דופן בפתאומיותה ובעוצמתה והיא נובעת ממצרף של מסורות וגורמים שיפורטו להלן.

אקטיביזם חברתי מוגדר כ"תנועות חברתיות השואפות להשפיע על מדיניות השלטון לשיפור החברה, הפועלות מחוץ למערך הממשלי ונאמנות לעקרונות דמוקרטיים" (Madden, 2010). במסגרת תופעה זו עולה שאלה מרכזית: האם יחסי הכוח המשתנים בין תנועות החברה האזרחית לבין השלטון המקומי תורמים לתהליך שיתוף ודיוניות - האם נוצר מרחב ציבורי? בתוכה עולה שאלה משנית: מהי הלגיטימציה של הקבוצות השונות? במאמר נטען, כי מאבק אזרחי רחב ועיקש מנכיח את הממשל המקומי במרחב הציבורי במידה כלשהי. הוא יבחן האם מתפתח מרחב ציבורי בערד? זאת, באמצעות מעקב אחר המאבקים שמנהלת החברה האזרחית "מלמטה" נוכח דפוס ההתנהלות של הממשל המקומי. דפוס זה מצוי בקוטב השני ביחס לגישת "המקומיות החדשה" במשילות (Prachett, 2004), והוא אחד ההסברים לתסיסתה העכשווית של החברה האזרחית בערד, כפי שיפורט בהמשך.

עיקרו של המחקר בתחום האקטיביזם החברתי מתמקד בערים גדולות (Mitchell, 2003; Sassen, 2011; Siegel, 2013) ואילו בתחום הערים הקטנות הוא כמעט חסר (Mayer and Knox, 2010). כיוון שהנושא טרם נחקר בערי הנגב, חקר ערד מאפשר הצצה לנעשה בעיירות ספר. המאמר מתבסס על מחקר בגישה הפרשנית ושואב את מקורותיו מראיונות עומק מובנים למחצה עם תושבים-פעילים וחברי מועצת העיר, העיתונות המקומית, פרוטוקולים של ישיבות

מועצה; ומעקב אחרי השיח בדפי הפייסבוק של הקבוצות. אפתח ברקע קצר על מצב הנגב כתוצר מדיניות "השליטה המשגיחה". לאחר מכן ינותחו מאפייני השלטון המקומי והתנועות בערד והתפתחות היחסים ביניהם. הספרות התאורטית שתעסוק בגופי הידע הרלוונטיים: מערך היחסים שבין אקטיביזם חברתי התובע את הזכות לעיר, לבין ממשל מקומי במסגרת המדיניות כלפי הפריפריה, תשולב בדיון המסיים את המאמר.

המדינה והנגב – יחסי שליטה מזניחה

מקומה של ערד בנגב מצריך הסבר קצר לגבי המדיניות המוחלת עליו. בעשורים הראשונים למדינה תוכננה ההתיישבות בנגב במסגרת מדיניות "פיזור האוכלוסייה" באמצעות העלאתם ויישובם של יהודי צפון אפריקה (שרון, 2006). החל משנות ה-70 הצטרף הפרויקט הניאו-ליברלי[1] (בר-און, 2014; רם, 2007) אל המרחב המוסדר ובמסגרת זו נוצרה מדיניות של "שליטה מזניחה" או "השגחה מפקירה". הגדרה זו מבהירה כיצד לאורך זמן עברה המדיניות מאסטרטגיית שליטה, הכוללת קבלת אחריות לנעשה, לזו הניאו-ליברלית, המחריפה את ההזנחה במקביל להמשך השליטה (כץ וצפדיה, 2010; רודד, 2010).

מבנה מדיניות זה הוביל את הנגב למעמד של "החוליה החלשה בספר המתפשט" (רודד, 2005), "ספריפריה" (יפתחאל וצפדיה, 2008), וממקם אותו בתחתית סדר היום הלאומי: רמת שירותים נמוכה, רמות עוני ואבטלה גבוהות, תלות כלכלית, פוליטית, תרבותית וחברתית בגלעין ומאזן הגירה שלילי, הפערים בין יישובים מתפרשים בעיקר בין האשכולות החברתיים-כלכליים הקוטביים על הרצף (שנתון סטטיסטי לישראל, 2012) והצפתו במטרדים. על כך נוספת התלות ומורכבות היחסים עם השלטון המרכזי, בפרט של ערים קטנות וחלשות בישראל, כפי שעולה מהמחקרים על היחסים בין השלטון המרכזי לזה המקומי.[2] הללו מאופיינים בהכפפה וגירעון בדמוקרטיה; מראית עין של ביזור; צמצום תקציבי; ריכוז שלטוני; ואי-שקיפות של תקציב לא שוויוני (לוי, 2014). כל המשתנים הללו מגלגלים מוחלשות לפתחן של ערי הנגב.

ערד: רקע היסטורי–גאוגרפי

ערד הוקמה כישות מנותקת, אוטופית, שעמדה באי הלימה עם המרחב בו היא הוקמה (פיסטרוב-בוכלצב, 2012). היא תוכננה כמעשה של "תיקון" לטעויות שנעשו בעת הקמתן של ערי הפיתוח בשנות ה-50, ותכנונה הפיסי והחברתי-כלכלי יצרו בקרב מתכנניה אמונה ביכולת עמידות רחוקת טווח. מיקומה על גבול מדבר יהודה, בגובה של כ-600 מטר מעל פני הים, זיכה

---

1 שוק עבודה גמיש, שכר נמוך, ביטול התאגדות עובדים, הפרטה וצמצום מדינת הרווחה.

2 ראו: בס-ספקטור, 2013; ספרי ועידת השלטון המקומי, 2005; 2006; רזין, 2003. בנושא התקציב: בן בסט ודהן, 2009; סבירסקי ואוקונור-אטיאס, 2006; Rosen, and Razin, 2009.

אותה באוויר קריר ויבש ובנופיו הפראיים של מדבר יהודה. התכנון החברתי התבסס על ילידי הארץ, עוזבי קיבוצים, שנמצאה להם תעסוקה באזור. בעשרים שנותיה הראשונות היה קצב גידולה מהגבוהים בארץ ודירוגה החברתי-כלכלי גבוה (שנער ומר, 1979).

אלא שמאז שנות ה-80 של המאה העשרים ערד נמנית עם ערים בעולם המוגדרות "ערים מתכווצות" שמסימני ההיכר שלהן: עזיבת אוכלוסייה או התחלפותה; שינוי מבני בכלכלה בעקבות הפרטת מפעלי המחצבים וירידה במקורות תעסוקה עם הדה-תיעוש הגלובלי; התדרדרות והזנחה של העיר הפנימית, מיעוט בנייה למגורים; והיחלשות האוכלוסייה (Besser, 2009; Shetty and Reid, 2013). מאזן ההגירה של ערד, לרוב שלילי, האשכול החברתי-כלכלי ירד משבע לחמש והיא מדורגת כ"פריפריאלית מאוד". מזה 14 שנים היא מונה כ-23,000 תושבים, כשליש יוצאי חבר העמים וכחמישית חרדים (הרשויות המקומיות בישראל, פרופיל עיריות, ערד, 2012; שנתון סטטיסטי לנגב, 2007; תוצאות הבחירות המקומיות, 2014). המפעלים הגדולים, מקור תעסוקה עיקרי למעמד הביניים שאכלס את ערד בראשית שנות ה-90, הופרטו. חל קיצוץ חד בתקציבי העירייה, בואם של יוצאי חבר העמים הכפיל את אוכלוסיית העיר ושינה את המרקם החברתי. גורמים אלה דרדרו את מצבה ומבין העיריות, נרשמה בה הירידה היחסית הגדולה ביותר בהכנסות לנפש, 15.6 % ב-2003 (ברקת ואח' 2006, 133). ערד הפכה לעיר מוחלשת, ככל ערי הנגב. מצב זה מציב את השאלה – מה כוח עמידותה של העיר ואילו מנכסיה יכולים לשפר את מצבה?

הממשל המקומי

במקביל להיחלשות העיר נחלשה ההנהגה העירונית וסכסוכים פנימיים לפיזורה ולמינוי ראש רשות ומועצה מטעם שר הפנים ב-2008 (רודד ואהרונוביץ', 2011). בראשית שנת 2010, הכריז שר הפנים על קיומן של בחירות. לאחריהן עלה ממשל מקומי התלוי בשלטון המרכזי ובמפלגת "ישראל ביתנו", שמטעמה נבחרה ראשת העיר (דרי, 1999), טלי פלוסקוב. המפלגה מתאפיינת בהנהגת משמעת מכפיפה ומחייבת (ניל"י, 2009).

המועצה שהוקמה כללה שני חברי אופוזיציה, כך שישיבותיה התנהלו ללא דיונים ובהצבעה המאשרת את ההחלטות של ראשת העיר. חברי מועצת העיר הנבחרים מיעטו לפעול וזירת הפעולה הממשלית התרכזה בעיקרה בידי ראשת העיר.[3] הקו המנחה של המדיניות היה מענה לצרכים מידיים, תשתיתיים בעיקרם, לפי מענקים ותקציבים שהועמדו לטובת הרשות. החלה לבלוט היפרדות בין תושבי העיר לבין הרשות. כיוון שמדובר בעיר קטנה ואינטימית הציפיות של

3 ראו פרוטוקולים של ישיבות המועצה באתר עיריית ערד בשנים 2012-2013. במהלך הקדנציה פרשו שלושה חברי קואליציה, אך דפוס ההתנהלות לא שונה. בחדשי יוני-אוגוסט 2011 רואיינו שבעה חברי מועצה מתוך 15: מקסים אוקנין, אורון קליימן, משה קווס, מרים שימן, נעמי מיצד, דודי אוחנונה ודודו שי ובעקבותיהם נערכה שיחה עם ראשת העיר, טלי פלוסקוב.

התושבים מהממשל תבעו קרבה (Wuthnow, 2013).[4] בבחירות המקומיות שנערכו בינואר 2014 נבחרה ראשת העיר שנית, אך התמיכה בסיעתה ירדה ומספר חברי האופוזיציה עלה.[5] ישיבות המועצה כיום מאופיינות באופוזיציה פעילה ולעומתית, תוצר הפעילות החברתית במהלך הקדנציה הקודמת, שחלק מחבריה נכנסו למערכת הפוליטית, הנחסמת בכל דרך.

אם בעבר הגיעה המשילות עד חידלון והמרחב הציבורי נותר ריק מפעילות, הרי שבקדנציה הקודמת הוא החל להתהוות מחדש באופן מוגבל. הקדנציה העכשווית, על אף משך הפעילות הקצר, מסמנת שינוי והתעוררות של מרחב זה באמצעות מעורבותה של האופוזיציה והתבססותם של המאבקים בחברה האזרחית שהחלו בשנים האחרונות. הפרק הבא יעלה את התמונה המורכבת של התעוררות החברה האזרחית בערד, זיקותיה וקשריה עם השלטון המקומי ומשמעותם של תהליכים אלה המתייצרים ומשועתקים כל העת.

התנועות בערד להשבת המקום

ההסברים לתופעת התסיסה החברתית בעיר נעוצים הן בשורשי העבר של התרבות הפוליטית בה (דהן, 2014), הן בזיקות לשינויים שחוות החברה האזרחית בישראל, ובעולם כולו.

מראשיתה התהוותה בערד מסורת של פתיחות ממשלית ואקטיביזם. זה החל במאבק חברתי-פוליטי על שלטון נבחר של התושבים "מלמטה" מול השלטון המרכזי שמינה ראש חבל "מלמעלה", והסתיים בבחירות דמוקרטיות לרשות המקומית (Aronoff, 1974); מצויים בה הון אנושי וחברתי (Mayer, 2003) הכוללים בעיקר את אוכלוסיות ותיקי העיר, בניהם שנשארו בעיר, מקהילת יוצאי חבר העמים ומשפחות צעירות שבחרו להשתקע בה בעקבות בית הספר הדמוקרטי הפועל בעיר. ההתגייסות למאבק על העיר היא תגובה לתהליך גלובלי של ריקון האזרחות מתוכן בעידן הפוסט-דמוקרטי (Swyngedouw, 2011, 371), תהליך המרבה סכנות המאיימות על העיר מבחוץ. כל אלה הצמיחו מודעות לזכות האזרחית להשמיע קול, בישראל כמו בערים אחרות בעולם, גם בסיועה של הרשת החברתית האינטרנטית (בן-אליעזר, 1999; Marom, 2013; Sassen, 2011). הריק שנוצר עם התדרדרות המנהיגות המקומית ועד לבחירות 2010 יצר ציפיות גבוהות עם התחדשותן. האכזבה מהתעלמות הממשל הנבחר מהתרבות וסמלי הזהות המקומיים ומציפיות לקידום טובת התושבים, הביאה לגל התנגדות ששחרר רגשות השפלה ותסכול שהצטברו לאורך השנים.

---

4 יודגש שראשת העיר משיבה לכל פנייה אליה ודלתה פתוחה, אלא שהמענים לפניות אלה חסרי כנות, שקיפות והתייחסות מעשית או שיתוף בתהליכי קבלת החלטות (התנסות אישית, עדויות תושבים, קבוצות פעילות מדפי הפייסבוק, וסינון עקבי של התכנים במקומון).

5 ראשת העיר נבחרה בתמיכת 2325 חסידי גור שהצביעו עבורה, מתוך 5948 קולות שקבלה סה"כ. המתמודד מולה, ניסן בן-חמו, קיבל 4404 קולות. סיעתה קיבלה ארבעה מנדטים; זו של ניסן בן-חמו, חמישה; החרדים, ארבעה (הכפילו את כוחם מ-2010); ורשימה עצמאית, שני מנדטים. הקואליציה כוללת את כל הסיעות פרט לזו של ניסן בן-חמו המהווה חמישה חברי אופוזיציה.

כאמור, חלק מתופעת ההתעוררות של החברה האזרחית בערד צמחה בצל החלטות המונחתות עליה "מלמעלה" בלא התחשבות בצורכי העיר על אף שהכרעתן תקבע את גורלה: בצומת תל-ערד (כביש 80) תוקם עיר חרדית, "כסיף", בת 80,000 תושבים. צפוי שתהיה ענייה, לא יצרנית, מסוגרת ובעלת צרכים ומערכות שירותים שרובן נפרדות. יחד עם הקהילה החרדית הגדֵלה בערד והעיירה הבדווית כסייפה, ייווצר במזרח הנגב מרחב של עוני (רודד, 2010); החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית מתכננת הקמת חבל "מבואות-ערד" ובו עשרה יישובים פרבריים לאוכלוסייה "ייחודית" (דונסקי, 2012), שעלולים למשוך משפחות צעירות מערד והארנונה שלהם תוזרם למועצה האזורית תמר; חברת הפוספט רותם-אמפרט מפעילה לחץ כבד על ראשי המדינה, כדי לקבל היתר להקמת מכרה פוספט בשולי העיר. אבק הכרייה מהמכרה מעלה את הסיכוי לתחלואה ותמותה (בר-חנא ודובנוב, 2008 ; Samet, 2014). הכוונות שמאחורי התכניות נושאות אופי של אינטרס תאגידי, NIMBY (Not In My Back Yard), דחיקת הבדווים מאדמותיהם והתבדלות חברתית (יפתחאל וצפדיה, 2008 ; רודד, 2012).

כלומר, גבולותיו של המאבק על המקומי בערד אינם מסתיימים בגבולות העיר. הוא מעלה נושאים שיש בהם היזק לנגב כולו ואף לאזרחי המדינה ככלל. כלומר, זהו מאבק גלובלי ברמה המקומית. עיקר נושאי המאבק מכוונים נגד מדיניות ניאו-ליברלית הנכפית מלמעלה. זה החל עם התחדשותה של הפעילות בקבוצת "רוצים לחיות בלי מכרות", שמאבקה נגד הקמתו של מכרה פוספט בשולי העיר התחדש משלהי 2004 ומזה ארבע שנים היא רשומה כעמותה. בשלהי שנת 2010 קמה קבוצת "הקש"ת-בערד" (קהילה לשיתוף בין-תרבותי), הפועלת בדרכים שונות לחיזוק הקהילתיות וגאוות המקום בעיר. שנה לאחריה קמה קבוצת "מצילים את טיילת מואב", כדי לשמר את הטיילת ולפתח לאורכה מיזמי תיירות נוכח הכוונה להפוך את האזור טרף לשאיפות נדל"ניות. כמעט במקביל לה קמה קבוצת "הרוב מחליט", כדי לשמר את זהותה החברתית-התרבותית בצל תהליך ההתחרדות המהיר בערד. הקבוצות, פועלות מחוץ למסגרת הממשל המקומי, פעילותן התנדבותית לא היררכית, פרט לצוות מוביל בכל אחת מהן. הפעילים בקבוצות מעטים, לעתים אותם חברים משתתפים במספר קבוצות או מקיימים קשרים ביניהם, אך אין קואליציות. חלק מפעילות זו הולידה הליכה של מספר חברים למסלול הפוליטי והם חברים כיום במועצת העיר.

אחד השדות המשמשים זרזי גיוס הם דפי הפייסבוק כחלק מתופעת "הרחוב-הגלובלי". כלומר, הם לא רק אמצעי שימוש בטכנולוגיית המונים, אלא אתר להחדרת שינויים פוליטיים במובן הרחב יותר (Sassen, 2011). הקבוצות מנסחות את עקרונותיהן, מטרותיהן, מודיעות על החלטות ודרכי פעולה, מגייסות את תושבי העיר ומשווקות את עצמן, גם בדוכני החתמה ואספות תושבים. בעקבות זאת, מתנהלים דיונים, המרחיבים את מגוון הרעיונות ומעמיקים את החשיבה על עתיד העיר, נחשף מידע המתעדכן כל העת, גם כזה שהרשות המקומית אינה חושפת.

השימוש בדפי הפייסבוק כבמקורות לפרשנות הרמנויטית, לבד מראיונות עומק עם הפעילים בקבוצות,[6] מצביעים על מגמת התעוררות אזרחית שנעדרה מהזירה במשך שנים רבות

---

6 מובילי המאבקים רואיינו במהלך שנת 2012/13, לעתים יותר מפעם אחת.

ועתה מתחדשת ומחדדת את זהותה כנאבקת "בעד ערד". בהסבר ובניתוח של כל קבוצה יוצגו: הגורם להקמתה, המצע שלה, דרכי פעולתה, יחסיה עם הממשל המקומי, והערכות של הישגי מאבקיה עד כה.

בהכללה, תאומץ בחינתה של החברה האזרחית לאור התבחינים שמציעים Mendonça (2008) ו-Warren (2009), המקושרים עם היגיון הדמוקרטיה הדיונית (Ank and de Graaf, 2010; Ekran and Hendriks, 2013), ואלה הם: (1) מידת התרומה לשיפור היכולות האזרחיות: בהירות המטרות בקבוצה והצדקתן המוסרית, פנייה לציבור כולו, הרחבת ציבור המשתתפים בדיונים ציבוריים, שיח המצביע על יכולות, תקשורת עם שחקנים נוספים, הגברת המסוגלות של תושבי העיר והאקטיביזם, המבנה של הקבוצות, מטרותיהן והשיח הפנימי והחיצוני שלהן להעמקת הלגיטימציה של החברה האזרחית. (2) יצירת תשתית למרחב ציבורי: הבאת הנציגים הנבחרים של הראשות המקומית להשתתף בשיח הציבורי כדי לחזק את האחריותיות של המערכת הפוליטית הפורמלית ומתן פומבי לדעות שטרם עלו בפני הציבור הרחב. (3) תרומתן למעבר להחלטות קיבוציות: הפחתת הנתק בין החברה האזרחית לממשל המקומי והגברת השיתוף בתהליך קבלת ההחלטות. האחריותיות והלגיטימציה של הייצוג יקודמו משמעותית באמצעות פתיחות במפגש בין הקבוצות השונות.

שדה הפוספט בשולי ערד – מה ערכו של אוויר נקי?

נמצא, שסמיכות של מכרה פוספט מסכנת את חייהם ובריאותם של בני-אדם (בר-חנא ודובנוב, 2008; Samet, 2014) ופוגעת בסיכויי עיר להתבסס תדמיתית וכלכלית. הכוונה להקים את מכרה הפוספט בשולי ערד מעוררת עימות בין מי שיחשפו לסיכונים והנזקים הטמונים בו, תושבי ערד, לבין מי שעתידים לצבור רווחים מהפרויקט, חברת רותם-אמפרט, חברת בת של כימיקלים לישראל בבעלות האחים עופר. על-פי-רוב, הצלחה במאבק סביבתי, התנגדות לתכנון פרויקט מלווה במטרדים, היא נחלת החזקים, לפיכך הישגיה של עמותת תושבי ערד עד כה, מסמנים עוצמה. למרות הלחץ הכבד שמפעילה חברת רותם-אמפרט, החליטה שרת הבריאות להתנגד למכרה לאחר שקיבלה את הדו"ח שהגיש המומחה הבינלאומי "הבלתי תלוי" שהוזמן על-ידי המשרד בלחצה של רותם אמפרט.[7] משרדי ראש הממשלה, הכלכלה, התשתיות והפנים תומכים בהקמתו תוך התעלמות מהחלטת משרד הבריאות. המאבק מתנהל אפוא במצב א-סימטרי של יחסי כוח שיגיעו לישורת האחרונה שלהם במועצה הארצית לתכנון ובניה.

המכרה מתוכנן לקום במרחק של כ-4 ק"מ מערד ומשתרע על שטח של כ-26 אלף דונם. גבולותיו נושקים ליישוב הבדווי המוכר, אל פורעה, ובקרבת העיירה כסייפה, בסיס חיל-האוויר נבטים והעיר העתידית כסיף. תחום השפעה שבו חיים 60,000 איש בקרוב. הבקשות להיתר כריה באחת מעתודות הפוספטים הגדולות בנגב מוגשות משנות ה-80. החברה מעסיקה

7 מכתב של שרת הבריאות, יעל גרמן לבינת שורץ, ראש מנהל התכנון מיום 31.3.2014 בו היא מודיעה על החלטתה להתנגד להקמת המכרה.

לטענתה כ-1,200 עובדים ישירים ומפרנסת עוד כ-4,500 בתי-אב באופן עקיף (40% מהם בנגב) (וירצבורגר ואח׳, 2013, עמ׳ 12). רווחי החברה לא מושקעים בנגב והסתפקות המדינה במבנה זה של כלכלה מנצלת, הוא אחד הגורמים לקיפאון הכלכלי-חברתי שלו. מבנה, המאפיין אזורי ספר בשלבם הראשוני שבהמשך משתלבים בכלכלת המדינה (Hogan, 1985), מה שטרם קרה בנגב.

בעמותה חברים ותומכים רבים.[8] יש לה ועד ומועצת חברים מורחבת. העמותה בחרה להתמקד בפן הבריאותי של הקמת המכרה, פגיעה באיכות האוויר, אך מעלה גם פגיעה בתדמית, תעסוקה מקיימת ומכמנים סביבתיים. כל ראשי העיר התנגדו למכרה וכל מועצת עיר חדשה אישרה התנגדות זו. ראשת העיר שנבחרה ב-2010, הצטרפה להתנגדות רק לאחר מאמץ בן שנה של העמותה, והעבירה החלטת התנגדות במליאת המועצה. עם זאת, היא נמנעת מלהוביל את המאבק או להקצות לו משאבים (פרוטוקול ישיבת מועצה, 7 במאי, 2014).

לעמותה קשרים בכל הרמות: היא שואבת ידע ממחקרים בכל העולם ונמצאת בקשר קבוע עם חוקרים ישראלים; עם משרדי ממשלה, רשויות התכנון וועדות הכנסת; מאחוריה עתירה לבג״צ; היא חברה בארגון חיים וסביבה, ארגון גג לתנועה הסביבתית בישראל; ובעיקר השכילה לגייס לצרכיה את התקשורת, כך ששמה יצא לפניה ברחבי הארץ. דווקא בערד מתקשה העמותה ליצור מודעות רחבה ומתמדת בקרב תושבי העיר, שחלקם אף רואים בה אויב לסיכויי תעסוקה עתידיים במכרה וחלקם עייפו מלהבין את נפתוליו המתמשכים של המאבק.

בחינת דרכי פעילותה כחברה אזרחית משקפים מטרות בהירות, הצדקה מוסרית ופנייה לציבור הרחב, תוך מאמץ מתמיד להרחיב את ציבור המשתתפים. נציגי הרשות המקומית משתתפים בשיח הציבורי ברמה הארצית, אך אין תמיכה פרקטית במאבק. פעילות העמותה הצליחה להפחית את הנתק בין החברה האזרחית לממשל המקומי, ובכך קידמה את זכותה לייצג את התושבים וחיזקה את הלגיטימציה שלה, אך שלב זה שנקנה בהשקעה רבה וממושכת, אינו יציב ומבוסס דיו.

"הקש"ת–בערד" ושכונת הפטיו – מאבק חברתי על המקום

קבוצת ״הקש״ת-בערד״ קמה כדי לפעול למען העיר, תוך חיפוש דרך לשיתוף פעולה עם הממשל המקומי כדי להגיע למרב ההישגים. היא צמחה מתוך התנגדות של תושבים לגל הגזענות ששטף את ערד במסגרת מסע הבחירות המוניציפליות ב-2010. מספר מועמדים לראשות העיר ביססו סדר יום שפרט על רגשות הפחדה ושנאה כלפי הבדווים ומבקשי המקלט האפריקנים ״המשתלטים עלינו״. עמדת ראשת העיר כלפי הקבוצה הייתה מסויגת מאוד בראשיתה, אך משהוכח שכוונת הקבוצה לשפר את המצב בשכונת מצוקה, החל שיתוף פעולה ״מלמטה״. המצע של הקבוצה הוא נחלת מעטים בערד. מטרותיה הן ליצור מודעות ליתרון של המגוון

8 ב-2004, חתמו על העצומה נגד המכרה יותר מ-8,000 תושבים.

האנושי הקיים בעיר ולחזק את תחושות הקהילה והמקום המכלילות את כל דרי העיר. זוהי תביעה לזכות לעיר רב-תרבותית, המבקשת לחזק את הקהילה המקומית ואת תדמיתה העצמית.

חיפושי דרך ליישומם של העקרונות שלעיל הובילו להתמקדות בהקמת "בית-הקש"ת" למפגשי תושבים ודיון בנושאים ההולמים את מטרות הקבוצה; בטיפוח שכונת "יעלים" המוזנחת ורבת התרבויות, כדי לשפר את המצב ולהעצים את תושביה; ופעילויות בזירה הציבורית כדי ליצור מפגשים בין התושבים ברוח טובה, כגון "הליכות ג'יין", מפגשים לשמיעת סיפורים מיוחדים מפי תושבי ערד, או אירוע מוסיקה והרקדה. רוב הפעילות משתפת כוחות וגופים נוספים בעיר.

מטרות הטיפוח של שכונת יעלים כללו הקמת קבוצת פעילים מתוך השכונה ועבודה משותפת ותומכת, לטובת כל תושביה; הטמעת הרעיון שעל הרשות המקומית להשקיע בשכונות המוזנחות של ליבת העיר; לשנות את תדמיתה השלילית של השכונה בעיני תושבי ערד, כדי לשפר את תחושת המקום ותחושת הקהילה בערד כולה. רובע "יעלים" תוכנן ב-1962, חלקו מתייחד בהקמת בתי-פטיו (חצר פנימית), והוא אחת הדוגמאות המובהקות לניסיונות שנערכו בארכיטקטורה הישראלית בשנותיה הראשונות של המדינה (טמיר, 2010). בשכונה כ-1,800 דיירים, כרבע מהם מבקשי מקלט אפריקנים, ושאר הדיירים נחלקים בין עולי חבר העמים וותיקים. רמת הפשיעה בשכונה אינה גבוהה (נתן, 2010). למרות זאת, התקבע בערד דימוי השכונה כמרחב של פחד, עוני ופשע וכל ערב נערכים סיורי השיטור הקהילתי במקום (מפגש עם השוטר הקהילתי, 1.8.12).

כדי לשנות את התדמית הגרועה עברו הפעילים בבתי התושבים והרחיבו את מעגל המעורבים. הם יוזמים מפגשים עם המחלקות השונות בעירייה ועם מוסדות רלוונטיים בעיר, כדי לתקן ליקויים ולהעביר תלונות של תושבי השכונה. מלבד זאת, נוצרו קשרים עם ארגון הג'וינט ועם "סטודנטים למען פליטים" מאוניברסיטת בן-גוריון, המטפלים במבקשי המקלט, וכן עם קבוצות פעילים בשכונות של ערים אחרות.

קבוצת הפעילים יוזמת פעולות ואירועים שהצליחו לגייס תושבים ומתנדבים מהשכונה ומחוצה לה, תוך כיסוי תקשורתי מקומי וכרסום בתפיסה ש"לא ניתן לשנות דבר". היכולת להתגייס ולשנות את מצב השכונה "מלמטה" היא תביעה לזכות לעיר, שנועדה לשפר את תנאי החיים בה. הפעילויות הפכו את הפעילים לכתובת בקרב התושבים והרחיבו את מעגל המודעים לקיומן. הן מושכות קהל ונותנות נִראות לפעילות ולתחושת הקהילה והמקום שלהם; נוצרו קשרים חיוביים עם הרשות המקומית, מעין "שיתוף רשות", וגופים עירוניים נוספים. יחסים אלה מחייבים את הגופים לקחת אחריות ולעמוד במחויבויות, ומתחזק הקשר ונפתח פתח להבנה בצורך בשיתוף בהחלטות הנוגעות לשכונה. באמצעות התהליכים בשכונה, התרחבה הלגיטימציה של קבוצת הקש"ת בממשל המקומי ובקרב תושבי העיר. שיתוף הפעולה בין קבוצה חברתית לבין פעילי שכונה מרחיב ומחזק את החברה האזרחית בערד.

בקבוצת "הקש"ת בערד" יש צוות מוביל, אספות חברים קבועות וחלוקת תפקידים. היא דוגלת בעקרונות הדמוקרטיה הדיונית ובאקטיביזם עקיף (Mayer, 2006; Pink, 2009), מקושרת עם תנועות בערים אחרות ועם עמותות המסייעות לה ארגונית, רעיונית ותקשורתית.

היא שואפת להוות סמכות מוסרית בעיר לשיפור היחסים בין הקהילות השונות, מהן נבנית הקהילה המקומית. השגת מטרות מסוג זה היא רחוקת טווח, מחלחלת באמצעות עשייה שתהדהד בעיר ותרחיב משתתפים, כדי להטמיע את תחושת הקהילה והמקום שאבדו לערד ברבות השנים.

הטיילת – תיירות מול נדל"ן

המקום היפה והסמלי ביותר בערד, טיילת-מואב, הפך לחצר האחורית של העיר: מלון הרוס באחת מתצפיות הנוף היפות בישראל, עזובה וחוסר פיתוח של אזור שיועד לתיירות. המאבק על טיילת-מואב הוא מאבק להגנה על הנוף, וליבתו מעמידה את סמלי הזהות המקומית בחזית. המאבק נגד עסקני נדל"ן באמצעות הכנסת שינוי בייעוד הקרקע מבנייה נמוכה לתיירות למגורים, כולל מגדלים, היא דוגמה נוספת למאבק סביבתי נגד כלכלת השוק.

הטיילת היא יעד לצעדות של תושבי ערד ולטיולים של המתארחים בבתי המלון שבקצה, היא מקום מפגש לנוער ולזוגות אוהבים ומקור גאווה המוצג בפני אורחים מבחוץ. הטיילת מתקשרת עם מרכיב זהות נוסף, האוויר הקריר, היבש והצלול כתכונה ייחודית. המלונות שהוקמו לאורכה התבססו בתחילה על חולי אסתמה מגרמניה ששהו עם משפחותיהם בחודשי הקיץ.

בראשית שנת 2012 נודע לתושבים שיש כוונה לשנות את יעוד הקרקע שבצד הטיילת, כך שמראה המדבר המרהיב הנשקף ממנה יוסתר מהולכי הרגל ומבתי התושבים שממול לטיילת, מאחורי מבני מגורים גבוהים. נפתח דף פייסבוק, הוקם וועד פעולה, קוימו אספות ותושבים התגייסו. מצע הקבוצה תומך בשימור הייעוד התיירותי-סביבתי של האזור וקידומו; שיפור חזותה של הטיילת; תובע שקיפות של הצעדים התכנוניים בוועדה המקומית; ושיתוף התושבים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לגורל העיר ולמראה העתידי שלה. בדף הפייסבוק של הקבוצה, כאלף חברים ובמשך כחצי שנה התנהל בו שיח תוסס העוסק בטיילת, משמעויותיה לעיר; בתכנון ההתנגדות לשינוי שעל הפרק כדי לכוון להפרחת אזור התיירות שהותווה כבר בתכנית האב של ערד; ובחשיפת מידע, כגון תכניות של אזור הטיילת, דו"חות תקציב עירוניים, פרוטוקולים של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, חוזה החכירה של המינהל עם החוכרים הנוכחיים של חלקות באזור התיירות. הפעילים התגייסו וצבעו ספסלים, פינו פסולת של המלון ההרוס שהתגלגלה אל הוואדי הסמוך והם ממשיכים להתריע על ההזנחה והעזובה.

מלון מצדה והמגרשים שבצדי הטיילת, יועדו לבתי הארחה ומלונות, אך הם שוממים מזה 17 שנים, מאז שזכו החוכרים במכרז של מינהל מקרקעי ישראל. שאיפתם של החוכרים היא לשנות את ייעוד הקרקע מתיירות למגורים כדי שלמגרשים יהיה ערך נדל"ני. במפגש עם הפעילים ב-2 בפברואר, 2012, הצהירה ראשת העיר כי תשמור על אופיו של האזור בכל מחיר, אך כעבור חודשים מספר התברר שהוועדה המקומית שינתה את היעוד למגורים בגובה של עד שתי קומות. הניסיון המקורי לתכנן בנייה לגובה, נכשל הודות לפעילים וכך גם נדחתה התכנית להפחית את חדרי האירוח בכל יחידה ולהגדיל את מספר יחידות המגורים הודות להתנגדויות

התושבים (ישיבת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום, 27 באפריל, 2014). לאחר קבלת ההתנגדות נואשו המחזיקים בקרקע והמלון ושטחים נוספים נמכרו ליזמים.

המטרות של הקבוצה היו צרות בראשיתן והתרחבו במהלך המאבק לתביעה כוללת מהממשל המקומי לשיתוף ושקיפות. ראשת העיר שיתפה פעולה בשלב הראשון, בבואה להשתתף באסיפת התושבים. בהמשך, היא לא עמדה בהבטחתה על אף הלגיטימציה הגורפת של תושבי העיר למאבק. ברמה הפוליטית המאבק החליש את האמון בראשת העיר ואילו כוחה של החברה האזרחית התחזק, שכן הישגיה זכו לנראות ונוכחות בזירה הציבורית. נושא הטיילת, שעלה לסדר היום בעוצמה כזו, הפך לרגיש פוליטית במודעות של תושבי ערד. כיום, מתחיל תכנון של הטיילת עצמה, אך התושבים אינם שותפים לו ואינם יודעים על קיומו. הביטוי "מחזירים את העיר לתושביה" מינף את המשמעות של המאבק ואומץ על ידי קבוצה חדשה שקמה, "הרוב מחליט".

הרוב מחליט – לשימורה של הזהות החילונית של העיר

המקרה של קבוצת "הרוב מחליט", בדומה למאבק על הטיילת, הוא פעולה מובהקת של ארגון וולונטרי, אוטונומי נגד הממשל המקומי (Ostrander, 2012). אמנם, המצב שנוצר קשור הדוקות במדיניות הלאומית, אך עקרונות של חלוקת משאבים צודקת ואכיפת חוק שוויונית בעיר נתבעים ישירות מהממשל המקומי.

במשך שנים רבות חיה קהילה קטנה של חסידי גור באין מפריע עם שאר קהילות העיר. אלא שבעקבות הסכמים קואליציוניים בבחירות המקומיות ב-2010 ומצוקת הדיור של הקהילה, ניתנה פקודה של האדמו"ר להגר לערד ומספר חסידי גור עולה במהירות. לפי הערכה גסה הם מהווים כיום כחמישית מתושבי העיר (תוצאות הבחירות המקומיות בערד, 2014). הגירה זו נתמכת כלכלית לצורך רכישת דירות ובתים בעיר; אינה תלויה במקורות תעסוקה, פרט למפעלי Low-Tec לנשים, שהקהילה מביאה ביוזמתה; והיא מסתייעת בשלטון המקומי לצורכי תקצוב והקצאות מבנים ושטחים.

תושבי העיר מגיבים לאיום על צביונה של העיר בחשש מהכתבת תנאים שיפגעו בהם, כגון סגירת רחובות, הדרת נשים, צפירת שבת. הם חרדים מפני התרוששות העיר עקב הקלות בתשלומי ארנונה, ירידה בכוח הקנייה וברמת השירותים הציבוריים, עזיבתן של משפחות מבוססות ורתיעה של אחרות מהשתקעות בעיר. אופייה המתבדל של קהילת חסידי גור, מקשה על שימור חיי קהילה תוססים בעיר קטנה. לבסוף, קהילה חרדית מגויסת תצליח לחזק את כוחה הפוליטי במועצת העיר ותפר את הסטטוס קוו הקיים.

המצע של הקבוצה משקף דאגות אלה וחתומים עליו יותר מ-1,000 תושבים. הוא נתמך בחברותם של 1,300 תושבים בדף הפייסבוק. מטרות פעולותיה: פנייה לרשות המקומית לעצור בכל האמצעים הלגיטימיים את תהליך ההתחרדות של העיר; לפעול להגברת השקיפות ברשות המקומית בתחומי הקצאות תקציבים, שטח ומבנים לקהילות השונות וחלוקתם הצודקת;

להגביר אכיפת חוק במקרים של עבירות בנייה, כגון בתי כנסת ומלוניות בבתי מגורים, פיצול דירות ותוספות בנייה; לתמוך במאמצי העירייה להביא תעסוקה מקדמת, שתעודד הגירת משפחות לעיר; לפעול להגברת המודעות של תושבים חילונים לנוכח השינוי הצפוי במאזן הדמוגרפי בעיר ולחשיבות ההשתתפות בבחירות העירוניות; למצוא דרכי הידברות עם ראשי הקהילה, לבלימת הגירתם לערד.

השיח בפייסבוק מביא כתבות, צילומים, מחקרים ודוגמאות ממקרים דומים בערים אחרות. הקבוצה הצטרפה לעמותת ה"פורום החילוני", הפועלת כתנועה ארצית למניעת התחרדות של יישובים ושכונות, חיפושי דרך, תלונות תושבים ואובדן אמון בראשת העיר, בה הם רואים את האחראית לתהליך. התלונות עוסקות בין השאר, בבנייה הלא חוקית של תוספת חדרים ושינוי יעוד של מבני מגורים לבתי כנסת. מהשיח עולה חרדה מפני השתלטות החרדים על המרחב הציבורי ועל משאבי העיר, צבירת עוצמה פוליטית ובריחת תושבים.

נערכו אספות תושבים שיזמה הקבוצה אליהן הגיעו מאות מתושבי העיר. תוארה בהן מגמת ההתחרדות המואצת מאז בחירות 2010 לעירייה. כמו-כן, ניתנה סקירה על התעלמות של הממשל המקומי מהתהליך ואי אכיפת החוק בשורה של עבירות בנייה ועבירות על חוקי עזר עירוניים. בעקבות פעילות הבנייה הנמרצת ושלל עבירות נתבעו החרדים למשפט ונמצאו אשמים. מלבד זאת, התקיימה הפגנה נגד התנהלות הממשל המקומי נוכח התופעה.

מתוך המצע והחשש מפני התחרדות העיר, ניתן לעמוד על התפיסה הקיימת של הזהות והגנה עליה מפני שינוי. זו הסיבה שקבוצה זו נושאת אופי לוחמני יותר והיא מטילה את האחריות ישירות על הרשות המקומית, על אף שהתופעה קיימת בעוצמות משתנות בערי פיתוח אחרות וקשורה במדיניות לאומית: עוניה של הקהילה ויוקר הדיור במרכז הארץ, היחס לחרדים כאל NIMBY חברתי-תרבותי, סיוע פוליטי "מלמעלה" לבצע את תהליך ההתחרדות בעיר. הקבוצה נתפסת כ"נגד חרדים" ובכך היא מחזקת נטייה לגזענות, גם כלפי קבוצות אחרות. קיומה מעורר ויכוח מסוג: "למה לפעול נגד יהודים, צריך לפעול נגד הבדווים המשתלטים על העיר", לפיכך עליה להיות מודעת לאיום של נוכחותה על הדמוקרטיה המקומית.

הקבוצה זוכה ללגיטימציה רחבה בקרב הציבור החילוני בעיר וניכרה הסלמה בנימת המאבק ובצעדי הפעולה של הקבוצה ככל שהתקרב מועד הבחירות המקומיות וככל שההגירה של החרדים לערד הולכת ונמשכת ומשנה את המאזן הדמוגרפי והם נכנסים למבני ציבור בשכונות חילוניות. המאבק נראה חסר פתרון כתוצאה מהפוליטיקה המקומית והארצית והנתק עם ראשת העיר ועם חסידי גור, מגבירים את הכעס והתסכול. הקבוצה חברה לאחד המתמודדים לראשות העיר לקראת הבחירות המקומיות, אך פועלת גם עצמאית.

דיון במרחב הציבורי הדינמי בעיירת ספר

מאמר זה מתחקה אחר הדינמיקה במפגש בין המשילות העירונית, על הרצף שבין דפוס ניהולי לבין הדמוקרטיה הדיונית וההשתתפותית (ראו סקירה אצל לוי, 2014), לבין החברה האזרחית

כחלק מהסדר העולמי הניאו-ליברלי, הפוסט-דמוקרטי. נסיגת המדינה מהחוזה החברתי עם אזרחיה, יצרה ריק שהפך את תנועות המחאה לתופעה חשובה, המרחיבה את המרחב האזרחי ומאתגרת את המדינות, המאבדות כך מכוחן (Guarnneros-Meza and Geddes, 2010; Leitner et al., 2007; Swyngedouw, 2005, 2011). יחסים אלה מזמנים התבוננות במקומי בהקשר של זמן ומרחב ייחודיים המשתנים בהתמדה.

מכאן נובעת חשיבות מיקומה של ערד בהיררכיה האורבנית כ"עיר קטנה". מאפייניו של רובד זה סובבים, בעיקרם סביב תחושת קהילה ושייכות, אורח חיים פחות תחרותי ויותר שלוו המלווה לעתים בתחושת החמצה, מעורבות עם הממשל המקומי הנטועה בתרבות המקומית (Bell and Jayne, 2009; Wuthnow, 2013). תחושת הייחודיות של המקום בעיני תושביו היא המצמיחה רגישות עירונית ומפתחת מודעות פוליטית מרחבית במערכה נגד אי-צדק – תביעה לזכות לעיר – זכות ההשתתפות בהחלטות לגביה והזכות להשתתף במרחב הציבורי שלה (Dikeç, 2002). מאבק על זכות זו קורא תיגר על תופעת מדיניות השליטה המזניחה "מלמעלה", על אף כוחה המוגבל של החברה נוכח הכוחות בהם היא לוחמת (Mayer, 2007).

התפיסה האוטופית של החברה האזרחית, רואה בה כוח הפועל כדי להחיל שינויים במבנה יחסי-הכוחות שבין המדינה לשוק; היא נתחמת על-ידי החוק והסדר כמייצגת חיי חברה מאורגנים, התנדבותיים, מייצרים, תומכים בעצמם ואוטונומיים; זו ישות פוליטית המתווכת בין הזירה הפרטית למדינה, ללא מנגנוני סמכות פורמליים של מוסדות פוליטיים; היא פלורליסטית ודיונית ותפקידה להגביל את עוצמתה של המדינה באמצעות ניטור ובלימת ניסיונות למהלכים לא-דמוקרטיים ותביעה לקיום המחויבויות (Diamond, 1994; Mendonça, 2008; Swyngedouw, 2005). אך דיכוטומיה זו אינה קיימת במציאות והמתח בין הרצון לקדם תהליכי דמוקרטיזציה לבין ייצוג לא נבחר של שחקניות "לא מוסמכות", מסכן את התנועות החברתיות בריבוי עימותים, הדרה, חוסר מחויבות, אחריותיות ושקיפות. בעייתיות זו מקבלת מענה בפרשנות המכלילה את החברה האזרחית בשיח הפוליטי הדמוקרטי, הכפפת פעילותה לערכי השוויון והחירות למען הטוב המשותף (Akman, 2012; Swyngedouw, 2011; Mendonça, 2008).

קבוצות המאבק קיימות ופועלות מזה מספר שנים. מטרותיהן ברורות לחבריהן, אך לא תמיד לאחרים[9] ולכולן מכנה משותף של שמירה על הצביון הייחודי בהקשר ההיסטורי-זהותי של העיר כדי להמשיך ולפתחה בעתיד ברוח זו. תפקידה של החברה האזרחית כמתווך מתבטא בחתירתן של הקבוצות לשפר את המודעות בקרב הציבור לחשיבות שבהשתתפות, לקיחת אחריות והאמונה שיש בידיו כוח לשנות. זאת ועוד, ניסיונה מעניק לה מיומנות בהידברות עם גורמי ציבור ומוסדות (LeRoux, 2007). אכן, ההשפעה של הפעילות בערד הרחיבה מעגלי מודעות ומעורבות בדבר מצבה של העיר והצורך בשינוי, אף כי ההיקף לא רחב דיו. בעוד שכדי לשנות האזרח זקוק לממשל הודות לכוח המוסדי שהוא מייצג, הממשל מצדו יכול להתנהל גם ברמת מעורבות קטנה של התושבים לפי שיקולי דעתו כבעל הסמכות.

---

9 אנשים מתקשים להבין את מטרותיה של קבוצת הקש"ת בערד וחווים אותן דרך השתתפות באירועים שהיא יוזמת. מלבד זאת, יש נטייה לחשוב שהרוב המחליט הוא קבוצה אנטי-חרדית.

לוח 1 מראה שניסיונות שיתוף הרשות "מלמטה" מצליחים במידה לא רבה: במקרה של קבוצת הקש"ת בערד הולידו מעבר מהדרה להשתתפות חלקית דרך מחלקות העירייה וסיוע לפעילי שכונת יעלים; במאבק נגד מכרה הפוספט חל שינוי בהצהרה ובסיוע של ראשת העיר בוועדות הכנסת והתכנון והכללת המועצה בהתנגדות למכרה, אך לא בתמיכה במשאבים או בהובלת המאבק; לעומת זאת, הצהרה על שמירת תכנית התיירות באזור התיירות לא מומשה; בעיית ההשתלטות על המרחב של קהילת גור, זוכה להתעלמות ואי אכיפת חוק. הבחירה בהליכה לקואליציה עם החרדים ודחייתה של הסיעה הגדולה ביותר, "עתיד לערד" בהנהגת ניסן בן-חמו, מצביעה על קו פעולה של הממשל המקומי המנוגד לדעת רבים מהתושבים ונוגס בלגיטימציה שלו.

לוח 1

מידת השיתוף בין הממשל המקומי לבין תנועות החברה האזרחית

שם	סוג מאבק	נגד מי	עמדת הממשל המקומי
רוצים לחיות בלי מכרות	בריאות-סביבה-תדמית שמירה על נכסי טבע תפיסה של כלכלה מקיימת	תאגיד ניאו-ליברלי הנתמך על-ידי משרד ראש הממשלה	מהיסוס להשתתפות חלקית ללא הנהגת המאבק
הקש"ת בערד	למען קהילתיות מקומית רב-תרבותית	מדיניות ניאו-ליברלית המוחקת את המקומי ובעד הליכה לדרך חדשה ר"ת	מהתנגדות לשיתוף
מצילים את טיילת מואב	שימור יעד נופי-תכנוני ושקיפות בתהליכי תכנון	מדיניות ניאו-ליברלית נדל"נית	הצהרה תומכת ואישור תהליך מנוגד
הרוב מחליט	שוויון באכיפת חוק וחלוקת משאבים צודקת שקיפות בהחלטות רשות	מדיניות לאומית בנושא החרדים וניאו-ליברלית: יוקר הדיור ו-NIMBY חברתי	התנגדות נמרצת לפעילות הקבוצה

המרחב הציבורי הוא זירת המפגש בין החברה האזרחית לבין הממשל המקומי. כאן מתעצבת החברה האזרחית תוך דיאלוג ומאבק עם הממשל (Johnson, 1991; Habermas, 1989). השחקנים חולשים על מערך של אינטרסים מקומיים, ארגוניים וחברתיים ומייצגים אותם מול השוק, המדינה, ערים אחרות והמדרג הממשלי. הממשל המקומי נתון בין המצב ההגמוני החותר תחת המרחב הציבורי, אף עד כדי גירעון בדמוקרטיה כתוצאה מהחלת מנגנוני דיכוי "מלמעלה", לבין שינויים מבניים שמקדמת החברה האזרחית "מלמטה" הצולחים לא פעם. זאת, במסגרת המדיניות הניאו-ליברלית החותרת למנוע שליטה מקומית על המשאבים והופכת בכך את הממשל המקומי ל"חלול" (סבירסקי, 2008; Miller, 2007: 236).

ארגוני החברה האזרחית, לעומתו, אמורים לגבש עמדות, לבנות מאבק, לסייע להחדרת השינוי ולהציע חלופות דמוקרטיות (חסון, 2006; Harvey, 2012; Swyngedouw, 2011), אם כי הדיכוטומיה שמתווה Habermas מִטשטשת כשהחברה האזרחית מתמסדת לתוך הממשל המקומי (סבירסקי, 2008). על-אף שהמרחב הציבורי הוא המקום בו יכולים אנשים להתעלות מעל סוגיות מעמד או חילוקי דעות על מנת לעצב רוח משותפת, קיימת סכנה שייוצגו קבוצות מסוימות ויוכפפו או יודרו קבוצות אחרות (מגדל, 2005; Yacobi, 2007). לכן, חשוב להדגיש את הריבוי והמגוון של הקהילה והכרה בכך שאין בין הקבוצות הבונות אותה תמימות דעים בכל (Amin, 2005; Featherstone, 2005; Nicholls, 2009). לפיכך, בדק המאמר את המתרחש במרחב הציבורי בערד, כמקום שהתהליכים בו נעים בין מחסומים לבין פריצתם, תוך בדיקת השפעותיו של התהליך על טיבו של הממשל המקומי וטיב משילותו.

קהילת תושבי ערד, ככל קהילה עירונית, היא הטרוגנית ומורכבת שמתגלעים בתוכה עימותים. כקהילה קטנה, ריבוי התרבויות מקבל בה אף נראות גדולה יותר. חלק מהמאבקים מייצגים אינטרס של מיעוט, או מדירים קבוצות אוכלוסייה. קהל המשתתפים מצומצם: השכבה החברתית-כלכלית המוחלשת, יוצאי חבר העמים הקשישים, והחרדים נעדרים מהמרחב הציבורי וקולם לא נשמע. המוחלשים עסוקים בהישרדות ואינם מבינים או עוסקים בפוליטיקה העירונית; המהגרים הקשישים שהגיעו בשנות ה-90 לא רכשו את השפה ומודרים מהשיח העירוני; לחרדים מרחב מתבדל והם נמנעים מקשר פתוח עם שאר אוכלוסיי העיר. לפיכך, נוכס המרחב הציבורי בערד על ידי האליטות (Mitchell, 2003) והרחבת המעגלים איטית, כמו בכל תהליך חברתי, אבל מתמדת. גם בדפי הפייסבוק הקבוצתיים, חלק מהמרחב הציבורי בערד, משתתפים כאלפיים תושבים במעגל הרחב ביותר. לכך יש להוסיף כי בערד קיים מקומון אחד המדווח על אירועים ופעילויות, אך אין לו כתב שטח והוא נמנע בעקביות מעיסוק בנושאי הפוליטיקה המקומית. חסר זה מדיר רבים מהידע והשיח הציבורי ומצמצם את מספר בעלי הנגישות לתביעה לזכות לעיר.

לשאלת הדמוקרטיזציה בממשל המקומי בערד עולה, כי תפקידו המורכב כמתווך אינו מאוזן. הגישה הניהולית שלו עיקרה מילוי אחר הוראות ונהלי השלטון המרכזי (Harvey, 1989), ומיעוטה הנגשת הקהילה העירונית למוקדי העוצמה. אך ניכר שהנתק העיקרי נוצר בעקבות התעלמות או אי הבנה לגבי חשיבותם של התרבות והמורשת, שורשיו ההיסטוריים של המקום, הזיכרון, החסמים התרבותיים והדבק המלכד (דהן, 2014). בערד, שירדה מגדולתה, יש פגיעה בדימוי העצמי של התושבים והם חיים בתחושת השפלה נוכח העבר הגאה וההווה הקשה המתמשך. במצב זה, ממשל מקומי שאינו לוקח בחשבון את סמלי הזהות של הקהילה ואינו רגיש לצורך לשקם את גאוות המקום ותחושת הקהילה, עלול לפגוע בסיכויים להמשך עמידותה של העיר.

הדיכוטומיה בין הממשל לחברה בערד אינה מלאה והתמונה מורכבת יותר. שכן, הממשל נוכח בשיח מעצם תפקידו או אף מיאונו ולהיפך, גם התושבים מונכחים בשיח הממשלי. אך בהשוואה למערכת השתתפותית ובהתחשב בהיותה עיר קטנה, יש הפרדה מטרידה באופן ההתייחסות של השלטון המקומי לתושבי העיר, בפרט נוכח התרבות הפוליטית בערד

המצביעה על מסורת של מעורבות אזרחית רבה. הפרדה זו יוצרת מעין כפילות ופיצול של המשילות. החברה האזרחית מתנהלת בעיקר במסלול נפרד שממעט לצפות להשתתפותו של הממשל. כך יוצא שהממשל אינו מעורב בדינמיקה החשובה ובעשייה המשמעותית של החברה האזרחית שבאה למלא חללים במשילות המקומית. השלכותיו של מצב זה שוחקים את המשילות ומצמצמים את תחומיה בד בבד עם התחזקותה של החברה האזרחית והתגברות משילותה. אך גם היא מוגבלת ביכולותיה בהיעדר שיתופו של הממשל בעל הסמכות והעוצמה.

אין זה מצב רצוי לעיירת ספר הניצבת מול מדיניות מחלישה ומסכנת. איחוד כוחות והסרת הדיכוטומיה בין שתי הישויות עדיפים לאין ערוך. עם זאת, זהו תהליך דינמי ומשתנה, הן נוכח ההתפתחויות בממשל המקומי במהלכה של הקדנציה הנוכחית והן מול הקצב המהיר של התחרדות העיר וסכנת המכרה. אך הוא מבטא חיוניות רבה של התושבים, הון אנושי וחברתי המעידים על כוח עמידותה של העיר לאחר עשורים רבים של היחלשות.

לסיום, נראה כי התהליך שנוצר בערד יצר סוג של מרחב ציבורי שסוע ומעומת, בעיקרו ותהליכי שיתוף מעטים וחלקיים. הוא לא הוביל להיווצרותה של משילות דיוניות והשתתפותית, אלא יצר משילות מפוצלת. כפי שתוארה ונותחה במאמר, עלולה משילות כזו לפגוע בעמידותה של עיר ספר קטנה, במסגרת המדיניות הקיימת כלפי הנגב המחלישה את עריו. במצב זה חייבים הכוחות בעיר לחבור יחד כדי להעצים את כוחה של העיר ולצמוח "מלמטה" מול הסכנות המאיימות עליה מבחוץ. עם זאת, ייתכן כי בהתחזקותה של החברה האזרחית על ההון החברתי שלה, טמון פוטנציאל להצמחת מנהיגות חלופית וסוג של נוכחות בזירה הלאומית, שקולה יישמע "למעלה".

ביבליוגרפיה

בס-ספקטור, ש' (2013). **רשויות מקומיות בישראל: מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה**. מרכז המחקר והמידע, ירושלים: הכנסת.

בן-אליעזר, א' (2005). **האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות חדשות**. ב. קימרלינג (עורך) סוציולוגיה של הפוליטיקה. תל אביב: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

בן דוד, ד' וארז, י' (2004), אי איזון במענקי האיזון: פן מקומי של סדר יום לאומי. **נייר עבודה**. אוחזר מתוך: http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel/menu.html#outline.

בראון, ש' (2014). **אורגים קהילה: עובדים באופקים 1955-1981**. ירושלים: הוצאת י"ל מגנס.

בר-חנא, מ' ודובנוב, י' (2008). הערכת ההשפעה הבריאותית של פעילות מכרה פוספטים בסמוך ליישוב ערד (שדה בריר) על תושבי היישוב. **דו"ח לעיריית ערד**.

ברקת, נ', שלם, מ' וולטר, מ' (2006). ניהול סל שירותים ברשויות המקומיות – מדדי ביצוע, בקרה ופיקוח, נייר עמדה מס' 8. **ועידת השלטון המקומי II: מדדי איכות וביצוע לניהול מתקדם בשלטון המקומי**. בית הספר לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב: 117-134.

דהן, י׳ (2014). פוליטיקה מקומית. י׳ לוי וא׳ שריג (עורכים). **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (עמ׳ 423-477). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

דונסקי, נ׳ (עורך) (2012). **תזכיר לעריכת תכנית מתאר התיישבותית מבואות ערד**. מוגש לוועדה לעניינים תכנוניים עקרוניים, המועצה הארצית לתכנון ובנייה. משרד ראש הממשלה, החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, משרד השיכון.

דרי, ד׳ (1999). ממשל מקומי: ביזור דה פקטו. ד׳ נחמיאס וג׳ מנחם (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל** (עמ׳ 159-173). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרשויות המקומיות בישראל, פרופיל עיריות, ערד (2012). פרסום מס׳ 1573. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

וירצבורגר, י׳ ואח׳ (2013). **המלצות הועדה הבין משרדית לבחינת משק הפוספטים**. ירושלים, יוני 2013. אוחזר מתוך:
http://energy.gov.il/AboutTheOffice/SpeakerMessages/Documents/דוח%20ועדת%20משק%20הפוספטים.pdf

חסון, ש׳ (2006). "הגירעון בדמוקרטיה המקומית-דמוקרטיה למראית עין?" **נייר עמדה מס׳ 3, ספר ועידת השלטון המקומי II** (עמ׳, 14-26). תל-אביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב.

טמיר, ע׳ (2010). הרחוב המקורה – בתי הפטיו בערד. **ערסיטקטורה**. אוחזר מתוך:
http://arsitectura.com/2010/01/

יפתחאל, א׳ וצפדיה, א׳ (2008). ספָּרִיפֶּרִיה – ערי הפיתוח והמקום המזרחי, **כתב העת בלוק** 1-6 :8.

כץ, ח׳ וצפדיה, א׳ (2010). מבוא: המקף בין הפקרה והשגחה. ח׳ כץ וא׳ צפדיה (עורכים) **מדינה מפקירה מדינה משגיחה, מדיניות חברתית בישראל 1985- 2008** (ע׳ 9-31). תל-אביב: רסלינג.

לוי, י׳ (2014). יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי: מאפיינים מבניים ופוליטיים. י׳ לוי וא׳ שריג (עורכים) **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (עמ׳ 83-204). כרך א׳, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

מגדל, י׳ (2008). המרחב הציבורי בין מיזוג להתפוררות. **המרחב הציבורי**, 2 : 1-23.

ניל"י, ש׳ (2009). לא ליברימין ו(בוודאי) לא שמאליברמן – אביגדור ליברמן והמפה הפוליטית הישראלית. ירושלים: **המכון הישראלי לדמוקרטיה** אוחזר מתוך: http://www.idi.org.il/ספרים-ומאמרים/.

נתן, ג׳ (2010). **נתונים על פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט**. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

סבירסקי, מ׳ (2008). הפוליטיקה של ההיכרות: חלופה בין-תרבותית לפוליטיקה הרב-תרבותית הליברלית. **המרחב הציבורי**, קיץ 2008.

סבירסקי, ש׳ וקונור-אטיאס, א׳ (2006), **העדפה ממשלתית במימון יישובים 1995-2004**, ירושלים: מרכז אדווה.

ספר ועידת השלטון המקומי I (2005). תל-אביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב.

ספר ועידת השלטון המקומי I I (2006). תל-אביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב.

פיסטרוב-בוכלצב, ס׳ (2012). **ערד – בין אוטופיה להטרוטופיה**. חיבור לשם קבלת תואר שני, באר שבע: המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. פרופיל מקומי: ערד, 2010 (2012). הרשויות

המקומיות בישראל 2010, פרסום מס׳ 1498, פרופיל עיריות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אוחזר מתוך: http://www.cbs.gov.il/publications12/local_authorities10/pdf/282_2560.pdf.

רודד, ב׳ (2005). **התמרחבות במולדת האתנית, מחקר השוואתי של ישראל**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

רודד, ב׳ (2010), ערד בין כסיף לבריר – ממשליות של שליטה מזניחה. א׳ צפדיה, וח׳ כץ (עורכים) **מדינה מפקירה – מדינה משגיחה / המקום האחר של המדינה** (עמ׳ 143-164). תל-אביב: הוצאת רסלינג.

רודד, ב׳ (2012). תכנון במצב של אי-הכרעה: המקרה של הנגב. **תכנון**, 9(1): 141-164.

רודד, ב׳ ואהרונוביץ׳, י׳ (2011). מנהיגות מקומית בעיר ספר שולית בין הלאומי לגלובלי: המקרה של ערד. א׳ בריכטה, ע׳ ויגודה-גדות וג׳ פדה (עורכים). **עיר ומדינה בישראל: השלטון המקומי לקראת העשור השביעי** (עמ׳ 86-128). ירושלים: כרמל.

רזין, ע׳ (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקרי מדיניות.

רם, א׳ (2005). **הגלובליזציה של ישראל: מק׳וורלד בתל-אביב, ג׳יהאד בירושלים**. תל-אביב: רסלינג.

שנער, א׳ ומר, ד׳ (1979). ערד: חזון ומציאות. א׳ שמואלי וי׳ גרדוס (עורכים) **ארץ הנגב, אדם ומדבר** (עמ׳ 572-587). אוניברסיטת תל אביב, באר שבע, שדה בוקר: ההוצאה לאור של משרד הביטחון.

שנתון סטטיסטי לנגב (2007). באר-שבע: הוצאת מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

שרון, ס׳ (2006). המתכננים, המדינה ועיצוב המרחב הלאומי בראשית שנות החמישים. **תיאוריה וביקורת**, 29: 57-31.

תוצאות הבחירות המקומיות בערד (2014). אוחזר מתוך:
http://bshch.blogspot.co.il/2014/01/blog-post_9900.html.

Akman, A. (2012). Beyond the Objectivist Conception of Civil Society: Social Actors, Civility and Self-Limitation. *Political Studies* 60(2): 321-340.

Amin, A. (2005). ‘Local Community on Trial’. *Economy and Society* 34(4): 612-633.

Ank, M. & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies* 36(4): 477-491.

Aronoff, M. J. (1974). *Frontiertown: the Politics of Community Building in Israel*. Manchester: Manchester University Press.

Bell, D. & Jayne, M. (2009). Small Cities? Towards a Research Agenda. *International Journal of Urban and Regional Research* 33(3): 683–699.

Besser, T. L. (2009). Changes in small town social capital and civic engagement. *Journal of rural studies 25*(2): 185-193.

Cook, I. R. & Swyngedouw, E. (2012). Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda. *Urban Studies* 49(9): 1959–1979.

Diamond, L. J. (1994). Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy* 5(3): 4-17.

Dikeç, M. (2002). Police, politics, and the right to the city. *GeoJournal* 58: 91–98.

Ekran, S. A. & Hendriks, C. M. (2013). The democratic challenges and potential of localism: insights from deliberative democracy. *Policy Studies* 34(4): 422-440.

Featherstone, D. (2005). Towards the Relational Construction of Militant Particularisms: or why the Geographies of Past Struggles Matter for Resistance to Neoliberal Globalisation. *Antipode 37*(2): 250-271.

Guarneros-Meza, V. & Geddes, M. (2010). Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives. *International Journal of Urban and regional Research* 34(1): 115-129.

Habermas, J. (1989). The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiska Annaler*. Series B, *Human Geography* 71(1): 3-17.

Harvey, D. (2001). "City and justice: social movements in the city" In: Harvey, D. (Ed), *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography* (pp. 188-207). New York: Routledge.

Harvey, D. (2012). Rebel Cities: *From the Right to the City to the Urban Revolution*. London, NY: Verso.

Hogan, R. (1985). The Frontier as Social Control. *Theory and Society* 14(1): 35-51.

Hudson, R. (2010). resilient regions in an uncertain world: wishful thinking or a practical reality? *Cambridge Journal of Regions, Economy and* Society, 3: 11–25.

Johnson, J. (1991). Habermas on Strategic and Communicative Action *Political Theory* 19 (2): 181-201.

Leitner, H., Peck, J. & Sheppard, E. S. (2007). *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers*. New York, NY: The Guilford Press A Division of Guilford Publications.

Leroux, K. (2007). Organizations in Promoting Political Participation: Nonprofits as Civic Intermediaries: The Role of Community-Based. *Urban Affairs Review* 42: 410-422.

Madden, A. (2010). The Community Leadership and Place-shaping Roles of English Local Government: Synergy or Tension? *Public Policy and Administration* 25: 175-193.

Marom, N. (2013). Activising Space: The Spatial Politics of the 2011 Protest Movement in Israel. *Urban Studies*, 50(13): 2826-2841.

Mayer, M. (2006). Manuel Castells' the city and the grassroots. *International Journal of Urban and Regional Research 30*(1): 202-206.

Mayer, M. (2007). "Contesting the Neoliberalization of Urban Governance". In: H. Leitner, J. Peck, E. S. Sheppard (Eds). *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers* (pp. 90-115). New York; London: Guilford Press.

Mayer, H. and Knoks, P. (2010). Small-Town Sustainability: Prospects in the Second Modernity. *European Planning Studies* 18(10): 1545-1565.

Mendoca, F. (2008). Representation and Deliberation in Civil Society. *Brazilian Political Science Review* 2(2): 117-137.

Miller, B. (2007). Modes of Governance, Modes of Resistance: Contesting Neoliberalism in Calgary. In: H. Leitner, J. Peck,. & E. S. Sheppard, (Eds). *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers* (pp. 223-249). New York; London: Guilford Press.

Mitchell, D. (2003). *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York, NY: Guilford Press.

Nicholls, W. (2009). Place, Networks, and Space: Theorizing the Geographies of Social Movements. *Transactions*, 34(1): 78–93.

Ostrander, S. A. (2012). Agency and Initiative by Community Associations in Relations of Shared Governance: Between Civil Society and Local State. *Community Development Journal*, Nov. 1-14.

Pike, A., Dawley, S. and Tomaney, S. (2010). Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and* Society 3: 59–70.

Pink, S. (2009). Urban social movements and small places: Slow cities as sites of activism. *City* 13(4): 451-465.

Prachett, L. (2004).Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies* 52: 358-375.

Rosen, G. and Razin, E. (2009). The rise of gated communities in Israel: reflections on changing urban governance in a neo-liberal era. *Urban Studies*, 46(8): 1702-1722.

Samet, J. (2014). *Human Health Considerations Related to the Siting and Operation of an Open-Pit Phosphate Mine at Sdeh Barrir*. Retrieved from:
http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/Barir-Report.pdf.

Sassen, S. (2011). The Global Street: Making the Political. *Globalization*s, 8(5): 573–579.

Shetty, S. & Reid, N. (2013). Global challenges and local responses: creating a new urban world in the shrinking cities of the US industrial Midwest. *Regional Science Policy & Practice*, 5(2): 201-217.

Siegel, F. (2013). *The future once happened here: New York, DC, LA, and the fate of America's big cities*. N.Y.: Encounter Books.

Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies,* 42(11): 1991-2006.

Swyngedouw, E. (2011). Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces. *Political Geography* 30(7): 370-380.

Warren, M. E. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. In: DeBardeleben, J. & Pammett, J. (Eds), *Activating the Citizen*. (pp. 17-40). Palgave: MacMillan.

Wuthnow, R. (2013). *Small-Town America: Finding Community, Shaping the Future*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Yacobi, H. (2007). The NGOization of Space: Dilemmas of Social Change, Planning Policy, and the Israeli Public Sphere. *Environment and Planning D*: *Society and Space* 25: 745-758.

דפי הפייסבוק הקבוצתיים בערד:

ערד – ARAD https://www.facebook.com/groups/194140814113177/
ערד של כולנו https://www.facebook.com/groups/Arad.New/
איזה ישן זה בערד https://www.facebook.com/groups/484009601668588/
הקש"ת בערד https://www.facebook.com/groups/338510099504440/#_=_
הרוב מחליט https://www.facebook.com/groups/Harovarad/
ערד https://www.facebook.com/groups/myarad/
מצילים את טיילת מואב https://www.facebook.com/groups/tayeletmoav/#_=_
בחירות ערד 2013–08–https://www.facebook.com/groups/53334265004944906/ נסגר
ערדיו https://www.facebook.com/pages/%D7%95%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9D-%D7%A2%D7%A8%D7%93-2009/139398614026?ref=profile
רוצים לחיות בלי מכרות https://www.facebook.com/groups/93617124261/
מתנגדים להקמת מכרה פוספטים בשדה בריר שבערד https://www.facebook.com/groups/93617124261/
לא מוותרים על ערד https://www.facebook.com/groups/379802992095520/admins/?order=default
טלי זה מפריע לי https://www.facebook.com/groups/437961329582139/
תושבי ערד שאכפת להם ביחד נשנה https://www.facebook.com/groups/248906241789305/
תושבי ערד נלחמים על הבית https://www.facebook.com/groups/190023677728513/
גם אני נגד כפיה דתית בערד ונגד חסידות גור https://www.facebook.com/groups/162749463799239/#_=_
הקול הנשי בערד בעד אמהות חד הוריות https://www.facebook.com/groups/tayeletmoav/#_=_
פועלים למען ערד https://www.facebook.com/groups/125472474270971/
ערד החופשית והיפה https://www.facebook.com/groups/564649703578650/
עשייה בערד https://www.facebook.com/groups/240903732692069/
צל"ע צעירים למען ערד https://www.facebook.com/groups/128611860482563/admins/?order=default
ערדניקים עילאיים ומתנשאים: http://www.facebook.com/ardnikimilaiim
גם אני ערדניק גאה https://www.facebook.com/groups/128611860482563/admins/?order=default
תושבי ערד בלב ובנשמה https://www.facebook.com/groups/274699159234100/admins/?order=default
מ.כ ערד הקבוצה של הערדניקים https://www.facebook.com/groups/249751601812725/
עיריית ערד פייסבוק
אתר עיריית ערד: http://www.arad.muni.il/

פייסבוק מקומי:
דפוסי פעילות וקשר עם התושב

אזי לב-און ונילי שטיינפלד

תקציר

בשנים האחרונות, משמשות הרשתות החברתיות המקוונות זירת פעילות מרכזית בידי אזרחים המבקשים לקחת חלק בתהליכי קבלת ההחלטות, ובידי נציגי ציבור המבקשים לחזק את הקשר עם בוחריהם. פוליטיקאים בוחרים בזירות אלו להעברת מסרים ללא תיווך אמצעי התקשורת, ואזרחים משתמשים בהן כדי להציף נושאים ולפנות באופן ישיר לנציגיהם. מסיבה זו, מהוות זירות חדשות אלו של פעילות ציבורית ופוליטית עניין מחקרי, וניתוח התכנים ודפוסי השימוש שעושים בהן נציגי ציבור ואזרחים יכול לשפוך אור על הנעשה בהן.

הפוטנציאל הגלום בזירות אלו גדול במיוחד כשמדובר ברמה המקומית, כאשר לתכנים שמעלים תושבים עשויה להיות השפעה מכרעת על קבלת ההחלטות. המאמר הנוכחי מתמקד בשימוש שעושה השלטון המקומי ברשת החברתית פייסבוק ומספק תמונת מצב באשר להיקף ולאופי הפעילות של העיריות בישראל ברשת זו.

המאמר ממפה את נוכחות העיריות בפייסבוק, ובוחן את הקורלציות של נוכחות זו עם גודל הרשות ופרמטרים סוציו–דמוגרפיים וגאוגרפיים של הרשויות. בהמשך נסקרים מדדי מעורבות שונים של פעילות העיריות בפייסבוק (מספר מעריצים לדף העירייה, ממוצעי הלייקים, התגובות והשיתופים של פוסטים שפורסמו על גבי הדפים) ונבדקות קורלציות של מדדי המעורבות עם גודל הרשות ופרמטרים סוציו–דמוגרפיים וגאוגרפיים של הרשויות.

לסיום נערכה בדיקה ראשונית של התכנים בעמודי הפייסבוק המוניציפליים – המילים והביטויים הפופולריים בעמודים, וכן בדיקת היקף התכנים שהועלו על ידי הרשויות לעומת המשתמשים, פורמט התכנים, וההתקבלות של תכנים מסוגים שונים.

מבוא

במהלך העשור האחרון ניכרת התעניינות גוברת מצד ממשלות דמוקרטיות בפיתוח פרקטיקות ממשליות חדשות תוך תקשורת בין מוסדות, פקידי ממשל ואזרחים, ותוך שימוש בטכנולוגיות מידע, ובמיוחד האינטרנט ורשתות חברתיות, על מנת לשתף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות. פרקטיקות אלה נגזרות מן ההבטחה של פלטפורמות אינטרנטיות לאפשר שיתוף של ציבור בהיקף רחב, תוך הורדת חסמי עלויות, מרחק וזמן (לב-און ומנוסביץ, בדפוס; Coleman & Gotze, 2001; Carrizales et al., 2006; Vigoda, 2002).

המקורות להתעניינות בפרקטיקות אלה מרובים, החל בטעמים רעיוניים, והמשך בטעמים פרגמטיים אודות הדרכים בהן ניתן לטייב ולהעמיק את הדמוקרטיה. העניין והשימוש בתהליכי שיתוף מגיעים הן "מלמעלה" (top-down) – על ידי מנהיגים המכירים בכך שדרכים מסורתיות לקבלת החלטות ציבוריות פחות יעילות בעולם ההולך ונהיה מורכב, הן "מלמטה" (bottom-up) – על ידי אזרחים שנגישים למידע, מעוניינים להשפיע על סדר היום הציבורי, ומאמינים ביכולתם לעשות זאת (Nabatchi, 2012).

בד בבד, מתחוללים בעשורים האחרונים שינויים מערכתיים בשלטון המקומי המעבירים אותו לקדמת הבמה של קבלת החלטות בנושאים תכנוניים, חברתיים ואחרים, בשל הרחבת תחומי העיסוק של הרשויות המקומיות ונפח פעילותן. כיוון שההכרעות העומדות לפתחו של השלטון המקומי הן לעתים קרובות לא מקצועיות גרידא כי אם ערכיות ונוגעות לתעדוף ערכים, משאבים ואוכלוסיות, הרי שגם תהליכים אלה מלווים בקריאות לשקיפות מוסדית, מכילה במשילות הציבורית ובדמוקרטיזציה של תהליכי קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות. צעדים אלה עשויים להתבטא במגוון דרכים – החל מהנגשת נהלים והחלטות ודיווח לציבור, ועד התייעצות עם הציבור ושותפות פעילה עמו (ישי, 2005; בן-אליא, 2006; אלון, 2013). גם בהקשר זה, פלטפורמות אינטרנטיות ככלל, וזירות מדיה חברתית מקוונות בפרט, עשויות לתרום תרומה מהותית למעורבות הציבור במשילות ובתהליכי קבלת החלטות ברמה המקומית (Shkabatur, 2010).

מחקרים רבים מנתחים את מעורבות האזרחים בפוליטיקה המקוונת, אך רובם הגדול מתמקד ברמה הלאומית, באתרי ממשלה או אתרים של מפלגות וחברי כנסת וגופים ציבוריים גדולים, ורק בודדים מהם מנתחים את הקשר בין האזרח והרשויות ברמה המקומית (Medaglia, 2012).

עם זאת, בחינת האינטראקציה בין הרשויות לאזרחים בפייסבוק דווקא ברמה המקומית חשובה מכמה סיבות, ובעיקר אופי הנושאים הנידונים המוכרעים ברמה המוניציפלית, וההיקף הקטן יחסית של הספרה הציבורית המוניציפלית לעומת מקבילותיה ברמה הלאומית (Deakin & Reddick, 2010; Shkabatur, 2010; Bertot, Jaeger, & Grimes, 2012).

ראשית, החלטות המשפיעות באופן ישיר על חיי היומיום של התושבים, כמו רישום לגני ילדים, מסלולי תחבורה ציבורית, ושאלות הנוגעות לחינוך או לרווחה – נושאים חשובים עבור האזרחים, נקבעים ברמה המקומית. דפי העיריות בפייסבוק, אשר התכנים בהם גלויים לעיני כול (בניגוד להתכתבויות פרטיות) עשויים לשמש זירות אטרקטיביות עבור התושבים לכתוב, לשאול ולהגיב.

שנית, מספר התושבים ברמה המקומית קטן באורח ניכר ממספר האזרחים ברמה הארצית, והבחירות לראשות הרשות וחלוקת המושבים במועצה מוכרעות לעתים על ידי קולות בודדים. לכן, פוסט שלוכד את תשומת הלב מסוגל לחולל תהליכים משמעותיים ובמיוחד לפני בחירות. כלומר, הפייסבוק המקומי עשוי לטמון בחובו תמריצים והזדמנויות משמעותיות ליצור דיון ולהניע לפעולה.

שלישית, מחקרים מהעולם מראים כי קיימת קורלציה בין שימוש באתרי אינטרנט ברמה המקומית ובין אמון ברשות המקומית (Tolbert & Mossberger, 2006) וקשר עם הציבור (Garrett & Jensen, 2011; Feeney, Welch & Haller, 2011).

למרות האמור לעיל, כלל לא ברור שמקבלי החלטות ברמה המקומית יראו בחיוב את השימוש בפייסבוק, הואיל והתכנים שעולים עשויים להיות ביקורתיים, להכיל הערות שליליות ולנקוט לשון לא נקייה, בעודם חשופים בפני ציבורים רחבים. ואכן מחקרים מראים כי השימוש בפלטפורמות אינטראקטיביות ככלל, ובפייסבוק בפרט, נתפס לעתים קרובות כבעייתי על ידי הרשויות, שמשתדלות להמעיט בשימוש בו "כדי לצאת ידי חובה", ולהימנע מלתת במה להתבטאויות, עמדות ונושאים שנויים במחלוקת (לב-און, 2010; Feeney, Welch & Haller, 2011; Stromer-Galley, 2000; Norris & Reddick, 2013; Mossberger, 2013; Moon, 2002).

זירות הפייסבוק המוניציפליות, אם כן, טומנות בחובן פוטנציאל רב לשיפור הקשר של הרשויות עם התושבים מחד גיסא, אך מאידך גיסא, מציגות גם חסמים רבים, תפיסתיים, תקציביים או אחרים שעשויים למנוע מהרשויות להשתמש בפייסבוק באופן מיטבי. מכאן חשיבות שרטוט תמונת מצב של שימוש הרשויות במדיה החברתית בפועל.

מחקרים מעטים ניתחו את השימוש באינטרנט ברמה המוניציפלית, ומחקרים ספורים ממש ניתחו את התופעה החדשה יחסית של שימוש הרשויות המקומיות בפייסבוק. מן המחקרים עולות כמה תובנות מרכזיות:

היקף החדירה והפעילות – היקף ומורכבות השימוש בפייסבוק ברמה המוניציפלית מתרחב והולך באופן אינקרמנטלי אך מתמשך (Deakin & Reddick, 2010; Mossberger, 2013; Oliveira & Welch, 2013). הפייסבוק הופך לכלי תקשורת מרכזי של קשר עם הציבור המקומי באירופה ובארה"ב (Bonsón et al., 2012; Norris & Reddick, 2013).

עם זאת, חדירת הממשל המקוון, ובפרט זירות מדיה חברתית, לרשויות המקומיות אינה אחידה. לא כל הרשויות אימצו אותם באותו הזמן ואף לא באותו היקף ותחכום. הפרמטר החשוב ביותר שנמצא במחקרים של אימוץ ברמה המוניציפלית בממשל מקוון בכלל ובפייסבוק בפרט הוא **גודל האוכלוסייה**. גודל האוכלוסייה משפיע לא רק בשלב הראשוני של אימוץ הפלטפורמה, אלא גם במהלך התפעול השוטף של הנוכחות האינטרנטית – שכן נמצא שברשויות הגדולות יותר ניכרת פעילות ענפה באתר העירוני ובדפי הפייסבוק (Wohlers, 2009; Ahn, 2011; Haug, 2008; Garrett & Jensen, 2011; Norris & Reddick, 2013; Moon, 2002; Borge, Colombo & Welp, 2009; Holden, Norris & Fletcher, 2003).

מתאמים של חדירת הממשל המקוון לפייסבוק – כאמור, קיימת שונות בין הרשויות לגבי השימוש בממשל מקוון. מהמחקרים הקיימים בנושא עולה, כי פרט לגודל האוכלוסייה

ישנם משתנים נוספים אשר חוזים שימוש באתרים מוניציפליים, ובהם מיקום הרשות (מרכז/פריפריה) (Norris & Reddick, 2013; Wohlers, 2009; Haug, 2008), משתנים מבניים של הרשות, כגון זהות האחראים על תחזוקת הנוכחות האינטרנטית של הרשות (Wohlers, 2009; Carrizales, 2008; Reddick & Norris, 2013; Norris & Reddick, 2013), וכן רמות ההכנסה וההשכלה של האוכלוסייה המקומית (Reddick & Norris, 2013).

אופי הפעילות – ממצא שחוזר על עצמו במספר מחקרים מצביע על כך שבאתרי הרשויות מושם דגש רב על תכנים סטטיים – מכרזים, מידע אודות פעילויות של הרשות ועוד, ולעומת זאת הרבה פחות דגש על אינטראקציה (Norris & Reddick, 2013; Haug, 2008; Mossberger, 2013; Torres, Pina & Acerete, 2006; Musso, Weare & Hale, 2000; Scott, 2006). נראה כי בהקשר זה אופי השימוש של הרשות מעתיק את עצמו גם לדף הפייסבוק, למרות התפיסה של הכלי כאינטראקטיבי מטבעו. אף על פי שפייסבוק יותר זמין ופשוט לאזרחים, שיכולים להעלות תכנים, לשתף תכנים או להגיב לתכנים נראה כי העיריות נוטות לצמצם יכולות אלו של המדיה, והן משתמשות בדף הפייסבוק לפרסום משני של חומרים שכבר נעשה בהם שימוש במדיות אחרות (כגון פוסטרים, או הודעות שנשלחו בדואר) (Lovari & Parisi, 2011; Perlman, 2012; Graham, 2013; Oliveira & Welch, 2013).

ניכר גם כי הרשויות הן הדומיננטיות בהעלאת התכנים לדפי הפייסבוק, ולא התושבים (Graham, 2013; Magnusson, Bellström & Magnusson, 2012; Hofmann et al., 2013). פניות רבות של תושבים המתפרסמות על ה"קיר" נותרות ללא מענה פומבי, והרשויות נוטות לענות באופן פרטי או ליצור קשר עם התושב באופן אחר, טלפונית או באמצעות מייל, ולא להגיב על ה"קיר" בחזרה. היעדר התגובה הפומבית עשוי לטעת את הרושם בקרב גולשים אחרים של חוסר היענות (Strecker, 2011; Hand & Ching, 2011).

הפורמטים שבשימוש דפי הפייסבוק – הפורמטים שמשרתים את הרשויות והתושבים יכולים להיות אמצעים ויזואליים כמו תמונות, טקסט וסרטוני וידאו, או מילים וביטויים שנפוצים בדפים. נראה כי דפי הפייסבוק של הרשויות כמעט ואינם מכילים תמונות (Hofmann et al., 2013), על אף שעל פי רוב אמצעים ויזואליים מדרבנים מעורבות רבה יותר (Hofmann et al., 2013; Strecker, 2011).

המחקר הנוכחי הנו הראשון בארץ שעוסק בשימושי פייסבוק ברמה המוניציפלית, ומטרתו היא לעדכן את חקר הפוליטיקה המקוונת ברמה המוניציפלית בישראל. מחקרים בודדים ניתחו את חדירת האינטרנט למישור המוניציפלי בישראל (רביטס, 2005 ; רותם, 2007 ; פוריאן, 2011), אולם התמקדו באתרי עיריות. המחקרים מראים שהשימוש של הרשויות באינטרנט מתרחב עם הזמן, ומסתמנים הבדלים בהיקף החדירה והשימושים בין רשויות גדולות לקטנות בארץ. מהמחקרים בישראל רשויות "נשארות מאחור" בכל הנוגע לשימוש באינטרנט, בגלל מאפייני האוכלוסייה שלהן, כמו האוכלוסייה החרדית, המטילה מגבלות וסייגים על השימוש, או האוכלוסייה הערבית, למשל. במחקר אודות שימוש אתרי אינטרנט בקמפיינים מוניציפליים נמצאו מתאמים, בדומה לממצאים ממחקרים מהעולם, בין שימוש באתרי אינטרנט לבין גודל היישוב, מיקומו (מרכז/פריפריה), וכן גיל, השכלה ורמת הכנסה של האוכלוסייה (לב-און, 2010).

מחקר זה הוא גם הראשון בישראל ומהראשונים בעולם להשתמש בכלים אוטומטיים ממוחשבים כדי לבחון שאלות בהקשר המוניציפלי שנבחנו בעבר באמצעים אנושיים, כמו סקרים או ראיונות. השימוש בכלים האוטומטיים הללו מאפשר להרחיב מאוד את היקף המחקר, ובו בזמן לקצר משמעותית את הזמן הנדרש לו. לפיכך נעשה בו שימוש בניתוחי Big Data, והוא משוחרר ממגבלות הזמן וגודל המדגם שאפיינו את קודמיו, עקב הצורך במרכיב אנושי כמו מראיין או מקודד. ניתוח מסוג זה יכול להוביל לתובנות חדשות לגבי היקף ואופי האינטראקציה בין התושבים והשלטון המקומי, תובנות לגבי התכנים העולים בדפים המקומיים, סדר היום המקומי, דפוסים של היענות וקישוריות ועוד (Lazer et al., 2009).

ישראל, מהמדינות בעלות שיעורי והיקפי שימוש בפייסבוק מן הגבוהים בעולם (ComScore, 2011), היא זירה מתאימה למחקר אודות השימוש שעושים אזרחים בפייסבוק לתקשורת עם השלטון. יש לזכור כי השימוש בפייסבוק עשוי להיות אטרקטיבי יותר עבור גולשים לצורך יצירת קשר עם הרשויות מאשר פניה אליהן דרך אתרי האינטרנט הייעודיים. זאת על שום שאת אתרי העיריות יש לחפש במיוחד ואילו לדפי הרשויות בפייסבוק ניתן להגיע תוך כדי שיטוט ברשת החברתית גם בלי להיכנס אליהם במכוון, באמצעות תכנים שעולים דרך הפיד האישי שלהם או של חבריהם, למשל. פייסבוק גם עשוי לאפשר לגולשים להעלות תכנים בפשטות ומיידיות רבה מאתר עירוני, וכן גם לאפשר קבלת הודעות באופן מיידי ואפילו הודעות "פוש" למכשיר הסלולר האישי.

למרות שהחוק בישראל מחייב את כל הרשויות להחזיק אתר אינטרנט רשמי, אין עדיין חובת נוכחות כזו בפייסבוק, והחוק אינו מחייב את הרשויות להחזיק דפים ברשת החברתית או למסור לאזרחים מידע כלשהו באמצעותו. עובדה זו מוסיפה עוד ממד לניתוח שכן ניתן להשוות בין רשויות המחזיקות בדפי פייסבוק לאלו שלא.

שאלות והשערות המחקר

המחקר בודק את ההיקף והאופי של הפעילות בפייסבוק ברמה המוניציפלית. מכיוון שמדובר בשדה מחקר כמעט בתולי, בחלק מהמקרים יוצגו שאלות מבלי שיועלו השערות, עקב היעדרה של ספרות קודמת בנושא.

שאלת מחקר 1:

מהו היקף החדירה של פייסבוק ברשויות המקומיות בישראל?

בשל שיעור השימוש הגבוה בפייסבוק בישראל, אנו מניחים שהחדירה של המדיה ברשויות מקומיות תהיה בהיקף ובמספר משמעותיים.

הנחת מחקר 1:

החדירה תהיה משמעותית פחות בעיריות בעלות אוכלוסייה חרדית או ערבית. זאת בהמשך למחקרים הקודמים שנעשו בישראל (רביטס, 2005; רותם, 2007; פוריאן, 2011) ומצאו הבדלים ניכרים בשימוש באתרי אינטרנט מוניציפליים בין הרשויות הללו. אנו מצפים גם למצוא

קורלציות בין חדירת הפייסבוק ברמה המוניציפלית לבין גודל הרשות, מיקומה (מרכז/פריפריה), וכן גיל, הכנסה, והשכלה של האוכלוסייה. ככל שהעיר גדולה ומרכזית יותר, וככל שחציון הגיל, רמת ההכנסה וההשכלה של האוכלוסייה עולים, כן תגדל הסבירות שהעירייה תנהל דף פייסבוק, וזאת בהתאם לממצאי מחקרים קודמים (לב-און, 2010; Norris & Reddick, 2013; Wohlers, 2009; Haug, 2008).

שאלת מחקר 2:

מיפוי מדדי המעורבות השונים (מספר אוהדים לדף, מספר פוסטים שפורסמו על גבי הדף, מדדי מעורבות עם פוסטים שפורסמו על גבי הדפים: לייקים, תגובות ושיתופים – share).

הנחת מחקר 2:

מתאם בין היקף הפעילות בפייסבוק, גודל האוכלוסייה והמצב הסוציו-אקונומי שלה. ככל שגדל שיעור האוכלוסייה בעיר ועולה מצבה הסוציו-אקונומי, כך יעלה היקף הפעילות בדף הפייסבוק העירוני, וזאת בהנחה שאוכלוסיות בערים גדולות ומרכזיות, וכן אוכלוסיות מבוססות יותר, מתאפיינות לרוב בהיקפי חדירה גבוהים יותר של טכנולוגיה חדשה, כפי שגם נמצא במחקרים קודמים שדיווחו על קורלציות דומות (Reddick & Norris, 2013).

שאלת מחקר 3:

מי המפיק העיקרי של תכנים שעולים לפייסבוק – עיריות או תושבים? ומה התפלגות הפורמטים השונים שמועלים לפייסבוק – וידאו, תמונות וטקסטים?

שאלת מחקר 4:

אלו תכנים מעוררים יותר מעורבות מצד המשתמשים: תכנים שהועלו על ידי העירייה או על ידי התושבים? תוכני וידאו, תמונות, או טקסטים?

שאלת מחקר 5:

מיפוי המילים והביטויים הפופולריים בדפי הפייסבוק המוניציפליים.

מתודולוגיה

כדי לנתח את פעילות העיריות בפייסבוק, יצרנו רשימה של 75 הערים בישראל בהתבסס על מידע מאתר הלשכה הישראלית המרכזית לסטטיסטיקה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011).

כדי למצוא את דף הפייסבוק הרשמי של כל עיר, חיפשנו במנוע החיפוש של גוגל, ובפונקציית החיפוש בתוך פייסבוק את שם העיר בשפה העברית, הערבית, ובאנגלית, שהן שלוש השפות הרשמיות בישראל. בחיפוש בשפה הערבית לא נמצאו תוצאות רלוונטיות. שלושה עמודים נמצאו בחיפוש באנגלית, והשאר נמצאו בחיפוש בעברית. כמו כן חיפשנו קישורים לעמודי הפייסבוק של הרשויות באתרי האינטרנט של הרשויות עצמן.

אחת העיריות שהשתמשה בפרופיל אישי במקום בעמוד רשמי, לא נכללה במסגרת המחקר. מדיניות פייסבוק אוסרת את השימוש בפרופילים אישיים על-ידי ארגונים רשמיים, איסור שמוביל לעתים לסגירה של עמודים כגון אלו על ידי פייסבוק.

נמצאו גם דפים שנשאו שמות ערים מסוימות ועסקו בענייני תושביהן שפתחו תושבים, ולא נוהלו או היו קשורים רשמית לעירייה. דוגמה לכך היא הדף "קריית גת", המתואר כ"העמוד הרשמי של קריית גת", נושא את סמל העיר ועוסק בתכנים הרלוונטיים לחיי התושבים ובהם תכנים שמקורם בעירייה. האתר מנוהל בידי תושבים ואינו דף רשמי של העירייה. דפים כגון אלו לא נכללו במחקר, שעסק רק בדפים הרשמיים המנוהלים על ידי העיריות עצמן.

סך הכול נמצאו 43 דפי פייסבוק שנכללו במחקר. עבור כל 75 הערים, נאספו נתונים סוציו-דמוגרפיים וגאוגרפיים מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלשכה המרכזית, 2011). הנתונים כוללים את האשכול החברתי-כלכלי אליו העיר שייכת, גודל האוכלוסייה, חציון הגיל, אחוז בעלי תעודת בגרות בקרב תלמידי כיתה י"ב בעיר בשנה 2010-2011 (המדידה העדכנית ביותר ברחבי המדינה, המשמשת כמדד לרמת החינוך הממוצעת בעיר), ואשכול פריפריליות. מדדים אלו נבחרו בשל תפקידם בחיזוי שימוש באינטרנט במחקרים קודמים.[1] מלבד זאת, נערך מעקב חודשי אחר שינויים במספר הלייקים של עמודי העיריות ונתונים אלה תועדו החל מחודש יוני 2013.

לאחר מיפוי דפי הפייסבוק של הערים, השתמשנו ב-Netvizz, יישום לפייסבוק שנוצר על ידי Digital Methods Initiative[2] להורדת נתונים מדפי פייסבוק. היישום שימש לדליית כל ההודעות שפורסמו בעמודים הרשמיים של העיריות, אם על ידי עורכי העמודים ואם על ידי משתמשים אחרים, וכל מדדי המעורבות עבור כל פוסט, הכוללים מספר "לייקים", תגובות, שיתופים, "לייקים" לתגובות וכן סכום כולל של מדד המעורבות ("מעורבות"). כמו כן נדלו תוכני התגובות לפוסטים בעמוד.

Netvizz שירת כדי ליצור ולסכם את פעילות הדפים לתקופה של ששה חודשים, מ-22 באוקטובר 2012 ועד 22 באפריל, 2013, זמן דליית הנתונים. חלק מהדפים נוצרו במהלך תקופה זו. במקרים אלו נותחו כל ההודעות – ממועד יצירת הדף, עד ה-22 באפריל 2013. טווח הזמן הזה אובחן כלגיטימי לניתוח הפעילות מאחר שלא נכללו בו תקופת בחירות או אירועים אחרים שהיו עשויים להטות את התוצאות. סך הכול פורסמו ונדלו במהלך התקופה 23,768 פוסטים ו-71,338 תגובות על גבי 43 דפי העיריות אשר מהווים את כלל אוכלוסיית המחקר.

פוסטים ותגובות אלו נותחו, וממצאים שונים הנוגעים לאפיונם יוצגו בהמשך, תוך השוואה בין העיריות או על בסיס מדדים שונים, במספרים מוחלטים וכן לאחר נרמול הנתונים לפי גודל האוכלוסייה בעיר. הצגת הנתונים הן באופן יחסי לשיעור האוכלוסייה והן באופן

---

1 נתוני הרשויות המקומיות נלקחו מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_SHTML?ID=357. גם נתוני מדד הפריפריליות לקוחים מאתר הלמ"ס, www.cbs.gov.il/hodaot2008n/24_08_160b.pdf.

2 אנו מודים ל-Digital Methods Initiatives ולברנהארד רידר על השימוש בכלי.

מוחלט מאפשרת לבחון את זירת הפייסבוק העירוני לעומקה, כאשר הצגת הנתונים היחסיים מאפשרת להשוות באופן אובייקטיבי בין עיריות גדולות לקטנות, בעוד הצגת הנתונים המוחלטים מאפשרת לנתח את זירת המחקר כזירה אחת ולבחון את פעילות התושבים והעיריות בזירה זו, תוך התייחסות לתכנים המובילים מבחינת מעורבות המשתמשים, באופן אובייקטיבי וכללי.

לבד מניתוח רמת המעורבות בפוסטים, נעשה שימוש בכלים אוטומטיים לניתוח לשוני אשר סיפקו מידע לגבי תכיפות השימוש במילים וביטויים בטקסטים של כלל הפוסטים והתגובות שפורסמו על גבי העמודים, ואפשרו לחוקרים להגיע למסקנות בסיסיות וראשוניות בדבר השיח שנוצר בדפים אלה וסוג הדיאלוגים שהפלטפורמה בעמודי הפייסבוק מעודדת.

Corsis (לשעבר Tenka Text), תוכנה מבוססת קוד פתוח לניתוח מופעי מילים בגוף טקסטואלי, שימשה כדי למצוא נתונים אודות תכיפות ההופעה של מילים יחידות,[3] ו- Cortext Manager, כלי ניתוח טקסטואלי, שימש לחילוץ ביטויים (כלומר צירוף תדיר של כמה מילים המופיעות ברצף קבוע) שהופיעו בתכיפות בגוף הטקסט, לצורך ההבחנה באילו ביטויים משתמשים הגולשים והעורכים בדפי העיריות.[4]

ממצאים

נוכחות בפייסבוק

מתוך 75 ערים בישראל, 43 (58.1%) רשויות ניהלו עמוד פייסבוק רשמי בעת איסוף הנתונים למחקר.

המספר הממוצע של פוסטים לעמוד עירייה, שפורסמו הן על ידי העיריות הן על ידי תושבים במשך ששת חודשי המחקר היה 553, ומספר התגובות הממוצע לכלל הפוסטים לעמוד עירייה היה 1659 באותה תקופה. ממוצע מספר הלייקים לפוסט בכל העמודים יחד הוא 23.69, ממוצע מספר התגובות הוא 3.09, וממוצע מספר השיתופים לפוסט הוא 2.1. ממוצע מספר הלייקים לתגובות הוא 2.66. ממוצע המעורבות לפוסט (מדד המעורבות הוא מדד הסוכם את מספר הלייקים, השיתופים, התגובות ולייקים לתגובות עבור כל פוסט) הוא 31.55.

גרפים 1-4 מציגים את התפלגות מספר הפוסטים והתגובות בין העמודים, באופן מוחלט ובאופן יחסי לגודל האוכלוסייה, וגרף 5 מציג את התפלגות מספר הלייקים הכולל לפוסטים שפורסמו על גבי העמודים.

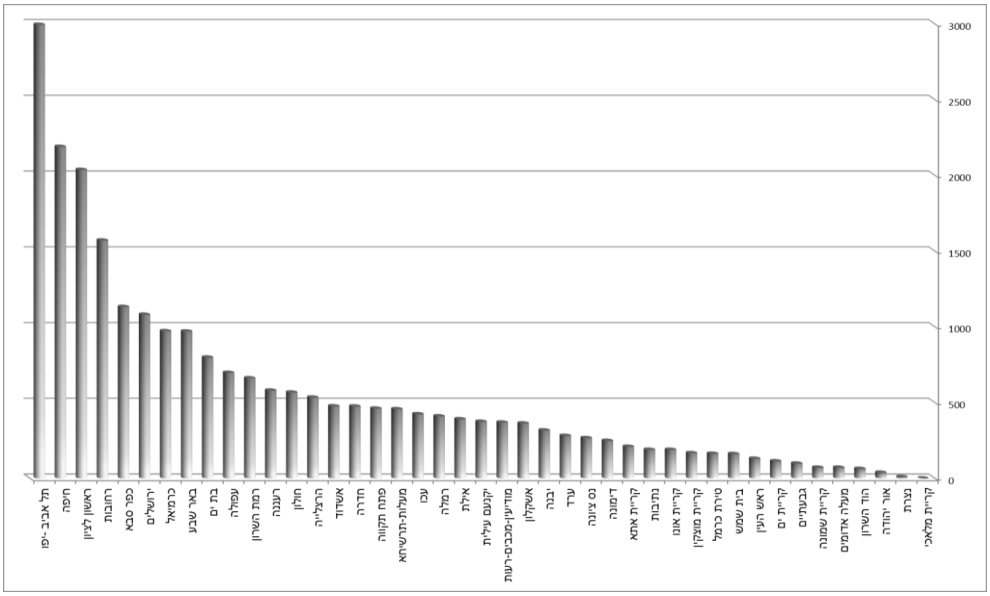
---

3 אנו מודים למפתח, סטין סרט, על השימוש בכלי.

4 אנו מודים לצוות הפיתוח של Cortext ול-IFRIS על השימוש בכלי.

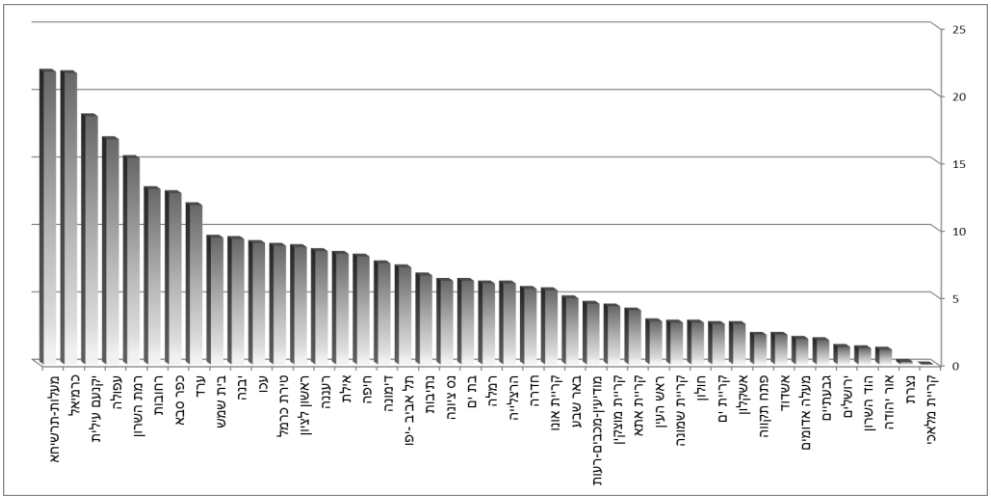
גרף 1

מספר הפוסטים לדף עירייה בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל- 22 באפריל, 2013



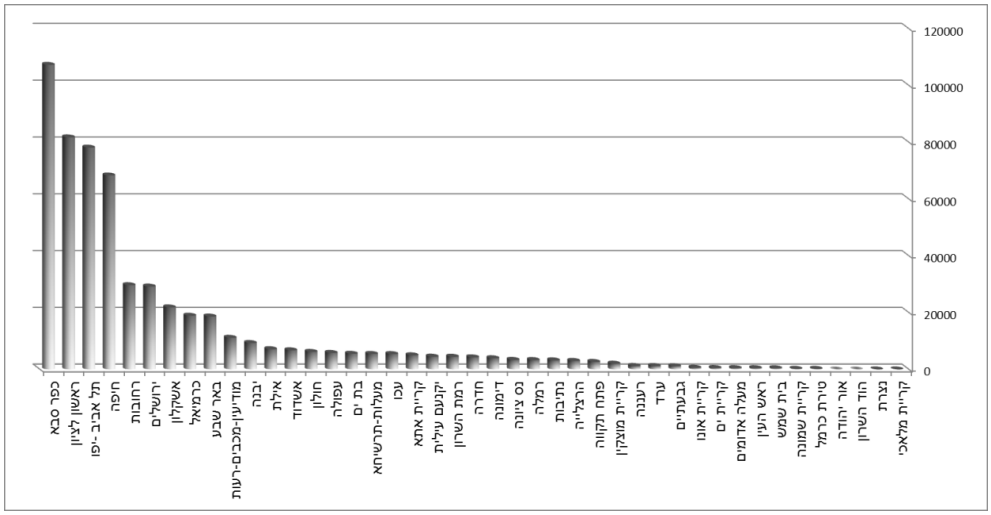
גרף 2

מספר הפוסטים לדף עירייה בפייסבוק בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל-22 באפריל, 2013,
יחסית לגודל האוכלוסייה (לכל אלף תושבים)



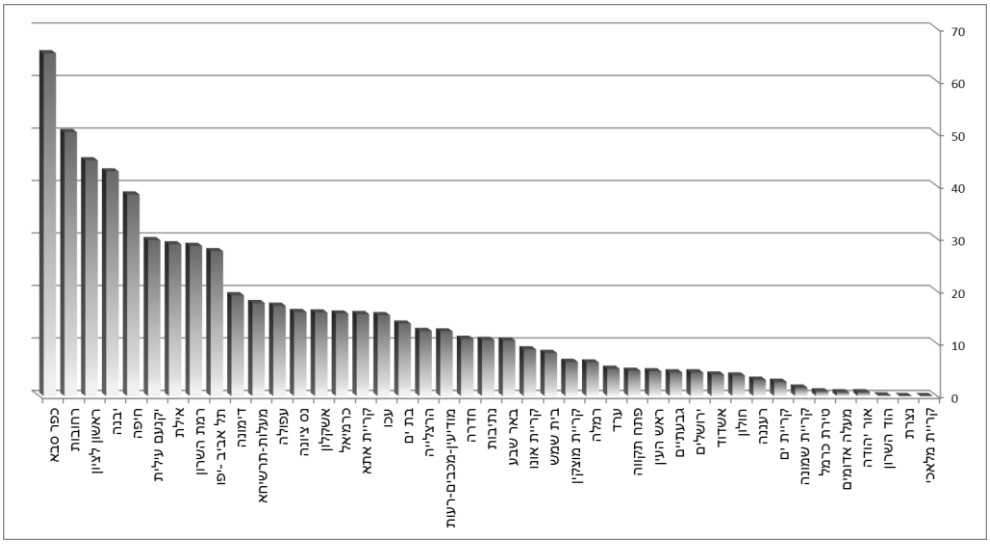
גרף 3

מספר התגובות (comments) הכולל לדף עירייה בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל- 22 באפריל, 2013



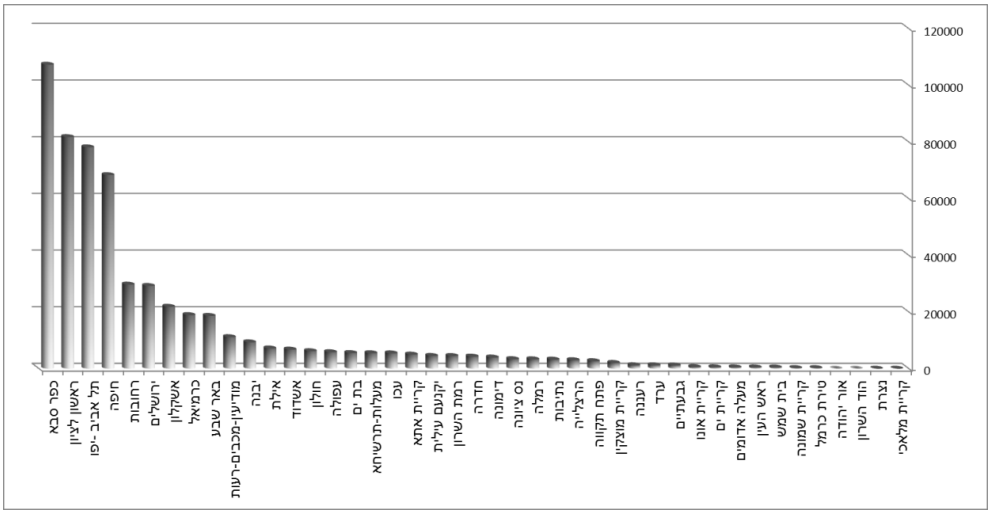
גרף 4

מספר התגובות הכולל לדף עירייה בפייסבוק בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל-22 באפריל, 2013, יחסית לגודל האוכלוסייה (לכל אלף תושבים)



גרף 5

התפלגות מספר הלייקים הכולל לפוסטים שפורסמו על גבי דפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ל-22 באפריל, 2013



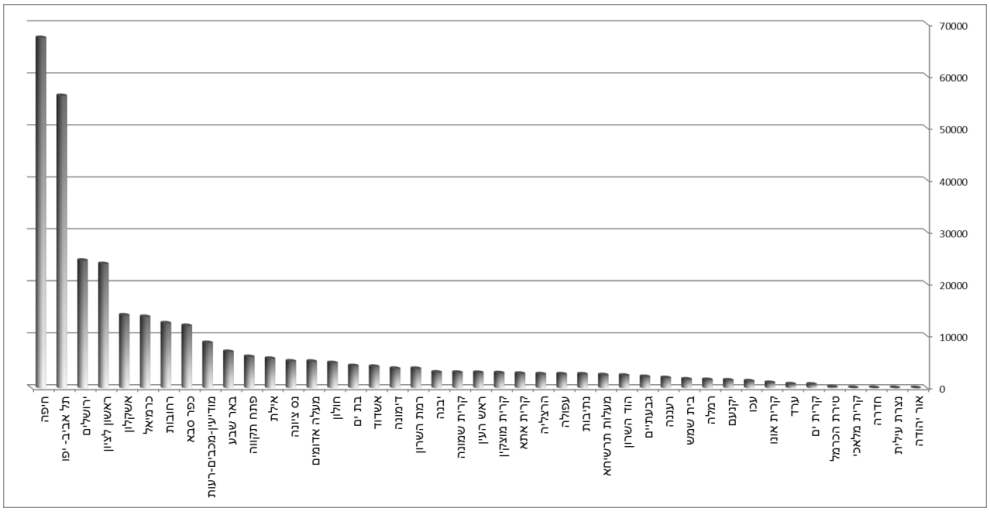
מתוך 23,768 הפוסטים שבמדגם, 9,930 פוסטים פורסמו על-ידי העיריות עצמן (בממוצע, 248 פוסטים לדף פורסמו על ידי העיריות בתקופה הנתונה) ו-13,838 פוסטים על-ידי משתמשים (ממוצע של 419 פוסטים של משתמשים לדף בתקופה הנתונה). סוג הפוסט הנפוץ ביותר הוא תמונה – 43%, שהם 10,117 פוסטים, מכילים תמונה. 38% (9,071 פוסטים) הם "סטטוסים" המכילים טקסט בלבד. 14% (3,341 מהפוסטים) הם פוסטים מסוג קישור, ומכילים הפניה לכתובת אינטרנט (בין אם בתוך או מחוץ לפייסבוק), ו-5% (1,216) הם סרטוני וידאו שהועלו לדף.

בחודש יוני, 2013, נמדדו גם מספר הלייקים לדפים עצמם (מספר ה"מעריצים" לדף). ממוצע הלייקים לדף בקרב כלל הערים עומד על 7,654. המובילה במדד זה היא עיריית חיפה, עם 67,403 לייקים נכון ל-22 ביוני, 2013. אחרונה בקרב העיריות היא עיריית אור יהודה עם 45 לייקים לדף ב-22 ביוני, 2013.

בחינת התפלגות מספר הלייקים לדף המוצגים באופן יחסי לגודל האוכלוסייה מעלה כי מספר הלייקים לדף אינו תואם בהכרח את גודל העירייה, וכי ישנן ערים בינוניות וקטנות אשר מובילות במספר המעריצים היחסי לדף הפייסבוק שלהן. גרפים 6 ו-7 מציגים את התפלגות מספר המעריצים של דפי הפייסבוק המוניציפליים, באופן מוחלט ובאופן יחסי לגודל האוכלוסייה באותן ערים.

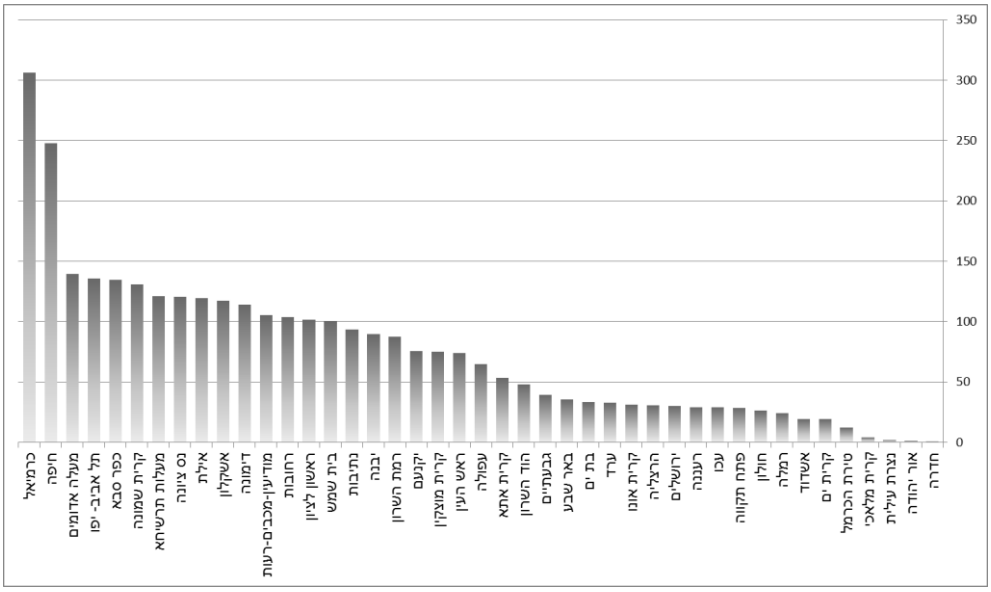
גרף 6

התפלגות הלייקים לדף לפי עיריות, יוני 2013



גרף 7

התפלגות הלייקים לדף לפי עיריות,
באופן יחסי לגודל האוכלוסייה (לכל אלף תושבים), יוני 2013



אפיון הערים הנוכחות והנעדרות מפייסבוק

מתוך המיפוי הראשוני ניתן להבחין בהבדלים משמעותיים בהיקף הפעילות בין הערים השונות, כאשר אף אחת מהערים הערביות הרשמיות לא מנהלת נוכחות רשמית בפייסבוק, וכך גם לגבי הערים החרדיות, כגון בני ברק או אלעד. בית שמש היא מקרה חריג בהיותה הרשות היחידה שדף הפייסבוק שלה נסגר סמוך לסיום איסוף הנתונים, מאז הפך במה להשמצות חוזרות ונשנות בין קבוצות האוכלוסייה השונות בעיר. 50 נתונים אלו, לפיהם אין ולו רשות ערבית אחת או רשות חרדית אחת בפייסבוק, מאששים את הנחת מחקר 1 בדבר היעדרות מוחלטת של ערים אלו ממרחב הפייסבוק.

כדי לבחון את נכונותה של הנחת מחקר 2, נבדקה נוכחות העיריות בפייסבוק לעומת גודל האוכלוסייה בעיר בעזרת מבחני חי בריבוע. נמצא כי בערים גדולות יותר, גדלה הסבירות כי העירייה תנהל דף פייסבוק (Cramer's V=.36, $p < .05$).

בהשוואה בין הערים בעלות פייסבוק לערים נטולות נוכחות בפייסבוק, במבחני חי בריבוע נמצאו הבדלים משמעותיים על בסיס סוציו-דמוגרפי:

השיוך של עיר לאשכול סוציו דמוגרפי, נמצא קשור באופן מובהק לנוכחותה או היעדרותה של העירייה מפייסבוק. לפיכך, ככל שעיר משתייכת לאשכול סוציו אקונומי גבוה יותר, כך גדלה הסבירות שהעירייה שלה תנהל דף פייסבוק (Cramer's V=.51, $p < .001$).

חציון הגיל של האוכלוסייה נמצא גם הוא קשור באופן מובהק לנוכחות העירייה בפייסבוק, כך שככל שחציון גיל האוכלוסייה בעיר גבוה יותר, מה שלרוב מצביע על אוכלוסייה עירונית ומודרנית יותר, בערים בהן היקף הילודה נמוך יותר, עולה הסבירות שהעירייה תהיה נוכחת בפייסבוק (Cramer's V=.49, $p < .001$).

ולבסוף, רמת ההשכלה של האוכלוסייה, שנמדדה לפי שיעור בעלי תעודת בגרות בקרב תלמידי כיתה יב' בעיר בשנת 2010-2011, קשורה גם היא באופן מובהק לנוכחות העיריה בפייסבוק, כך שערים בהן אחוז גבוה יותר של מחזיקים בתעודת בגרות, הן בעלות סבירות גבוהה יותר להיות נוכחות בפייסבוק (Cramer's V=.36, $p < .05$).

פריפריליות לא נמצאה קשורה באופן מובהק לנוכחות העירייה בפייסבוק, ובתקופת המחקר מספר ערים מהפריפריה אף בלטו בפעילותן בפייסבוק.

מדדי המעורבות בדפי הפייסבוק המוניציפליים

העמודים שונים האחד מהשני בכל הנוגע למספר המעריצים, מספר הפוסטים, והיקף המעורבות. הדף בעל הפעילות הנמוכה ביותר שייך לקריית מלאכי, בו פורסם פוסט אחד בלבד במהלך ששה חודשים רצופים – כל תקופת איסוף הנתונים. דף הפייסבוק של נצרת עילית אף הוא כמעט ולא היה פעיל במשך תקופת המחקר, עם סך כולל של תשעה פוסטים במשך ששה חודשים, ללא תגובות.

שני העמודים הפעילים ביותר הם העמודים של עיריות תל אביב וחיפה, שתיים משלוש הערים הגדולות בישראל. בדף של תל אביב פורסמו 2,995 פוסטים חדשים בששת החודשים שנבחנו, וכן 11,451 תגובות, ובעיריית חיפה 2,189 פוסטים ו-10,458 תגובות.

בסדרה של מבחני פירסון, נמצאו קשרים מובהקים בין מדדים סוציו דמוגרפיים שונים **ומספר הפוסטים והתגובות שפורסמו בדפי העיריות.**

גודל האוכלוסייה קשור באופן מובהק וחזק למספר הפוסטים בדף העירייה ($r = .59,\ p < .001$) ולמספר התגובות ($r = .55,\ p < .001$), כך שככל שהאוכלוסייה בעיר גדולה יותר, כך עולה גם מספר הפוסטים והתגובות בדף (המפורסמים על ידי האזרחים או העירייה).

האשכול הסוציו אקונומי גם הוא קשור באופן מובהק למספר הפוסטים ($r = .29,\ p < .05$) ולמספר התגובות ($r = .29,\ p < .05$) בדף, כך שככל שהמעמד הסוציו אקונומי של העיר גבוה יותר, מספר הפוסטים והתגובות בדף גבוה יותר.

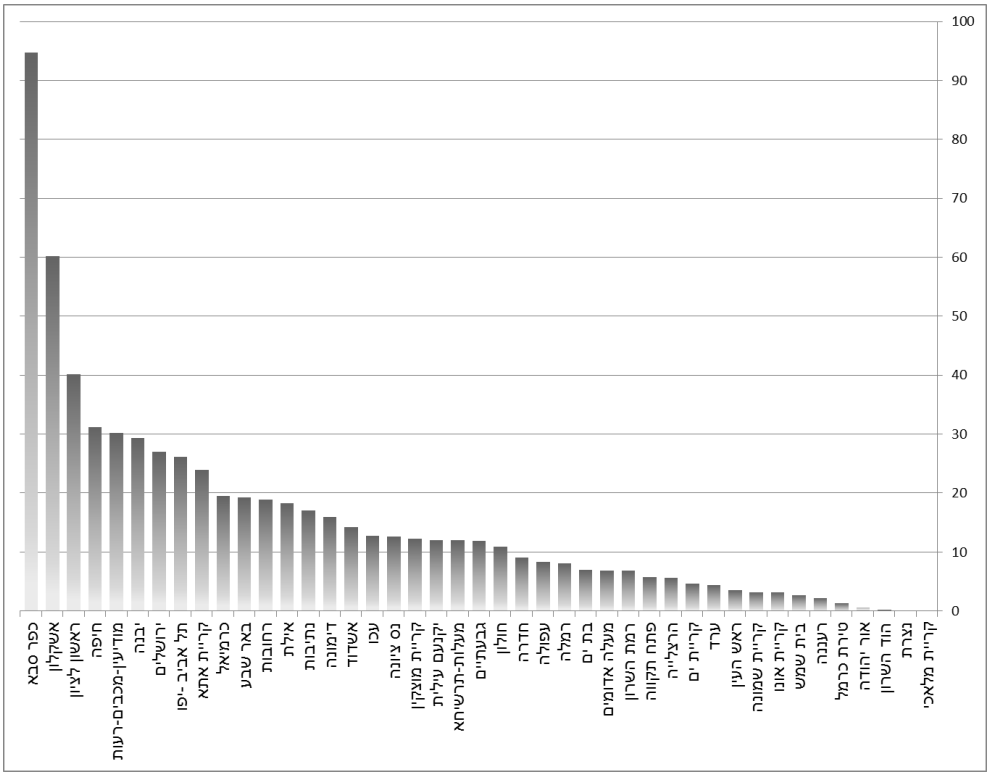
בעוד שלא נמצא קשר מובהק בין רמת ההשכלה או הגיל החציוני באוכלוסייה לכמות הפוסטים והתגובות בדף, קיים קשר בין האשכול הפריפרילי לכמות הפוסטים והתגובות, ברמה בינונית – ככל שהעיר קרובה למרכז הארץ, עולה מספר הפוסטים והתגובות בדף ($r = .31$ עבור מספר הפוסטים ו- $r = .32$ עבור מספר התגובות, $p < .05$).

מדדי המעורבות גם הם מחולקים באופן לא אחיד בין הדפים, אבל כאן הערים המובילות הן לא בהכרח הערים הגדולות או המרכזיות ביותר.

ספירת הלייקים הממוצעים לפוסט: ממוצע הלייקים הגבוה ביותר (מספר הלייקים הממוצע לפוסט בדף, בין ה-22 לאוקטובר 2012, ל-22 לאפריל 2013) נמצא בדף של עיריית כפר-סבא, והוא 94.78. זהו מספר חריג, בהתחשב בכך שהעיר הבאה אחריה בממוצע הלייקים לפוסט, היא אשקלון, המחזיקה בממוצע של 60.23 לייקים לפוסט בלבד. חריגה זו נוצרה עקב פוסט יוצא דופן בדף העיר, אשר הביא לתוצאה יוצאת מן הכלל של 93,676 לייקים. החריגה הזו מתחדדת כאשר בוחנים את חציון הלייקים לפוסט בערים אלו. חציון הלייקים לפוסט בדף עיריית כפר סבא עומד על 1, כאשר בעיריית אשקלון עומד החציון על 33 ונראה שהפעילות בדף העירייה ערה יותר באופן ניכר בהשוואה לדף עיריית כפר סבא. אחת הסיבות לכך יכולה להיות קשורה למצב הביטחוני ולקיומו של מבצע "עמוד ענן" במהלך נובמבר 2012, כאשר שבעה מתוך עשרים הפוסטים המובילים מבחינת לייקים בדף זה עוסקים במצב הביטחוני. דוגמה זו ממחישה כיצד פוסט חריג אחד יכול להיות כה משפיע ומהדהד במסגרת הפעילות בדפי העיריות. גרף 8 מציג את התפלגות ממוצע הלייקים לפוסט בין הדפים השונים.

גרף 8

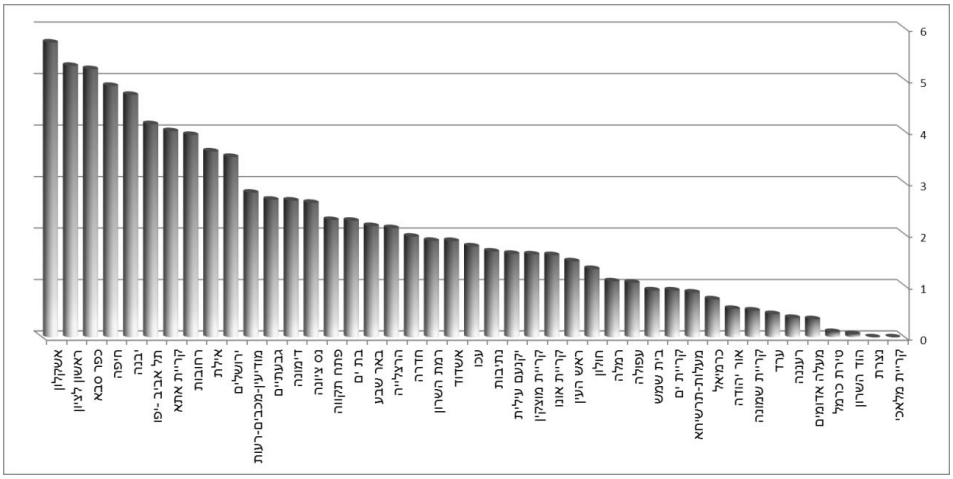
ממוצע לייקים לפוסט בדפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ו-22 באפריל, 2013



ממוצע התגובות לפוסט: אשקלון וראשון לציון מובילות עם הממוצע הגבוה ביותר לתגובות לפוסט בדף (5.73 ו-5.27, בהתאמה). גם כאן נראה שהמצב הביטחוני מסביר חלק מהפעילות בדפים אלה ופוסטים הנוגעים למצב הביטחוני זוכים לכמות תגובות גבוהה יחסית, כאשר 5 מתוך 20 הפוסטים המובילים מבחינת תגובות בדף אשקלון עוסקים בנושא זה, ולא פחות מ-9 מתוך 20 המובילים בעיריית ראשון לציון. גרף 9 מציג את התפלגות ממוצעי מספר התגובות לפוסט לדף.

גרף 9

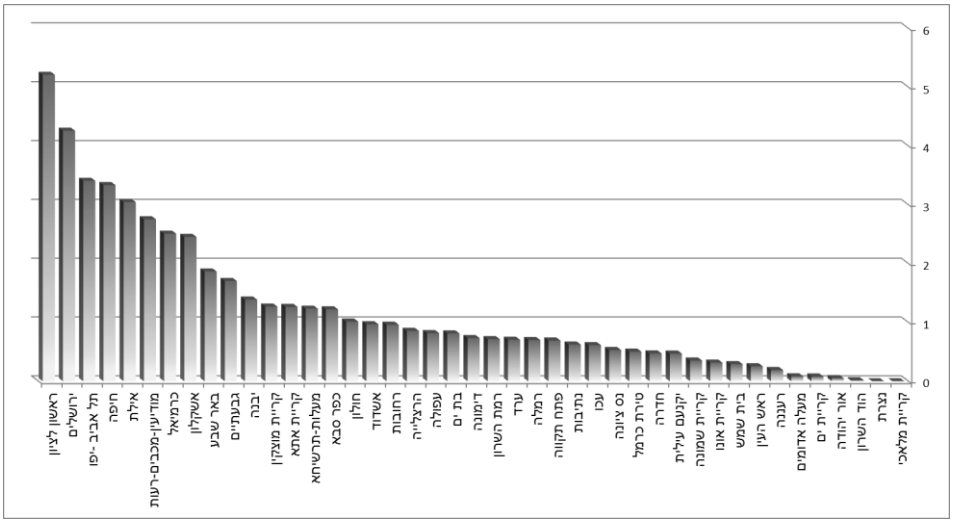
ממוצע תגובות לפוסט בדפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ו– 22 באפריל, 2013



ממוצע מספר השיתופים לפוסט: גרף 10 מציג את התפלגות מספר השיתופים לפוסט. יש לשים לב לשוני בין הערים המובילות במדדי המעורבות השונים: ערים שונות מובילות מבחינת כמות הפוסטים וממוצעי מדדי המעורבות השונים לפוסט.

גרף 10

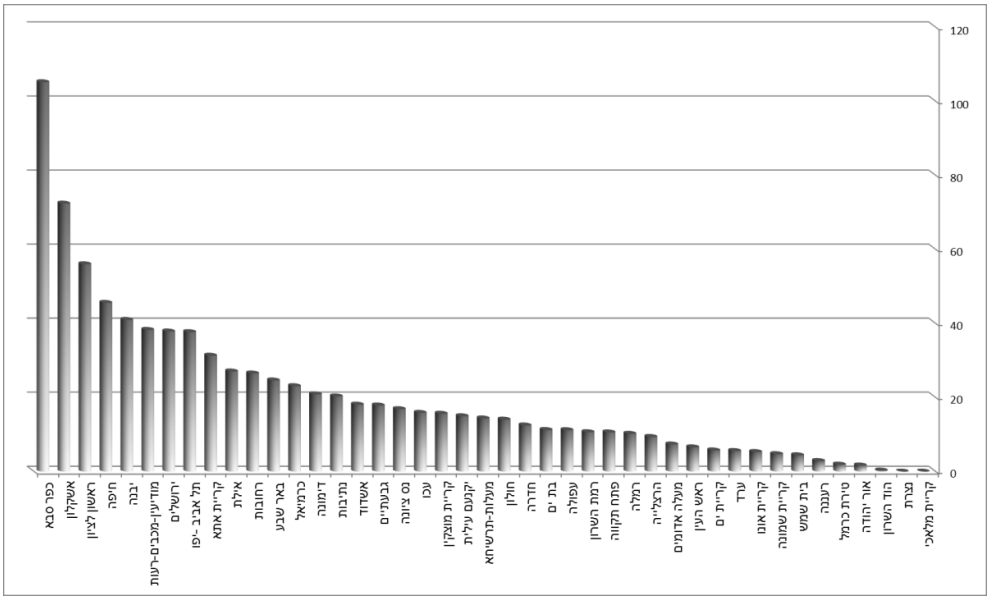
ממוצע מספר שיתופים לפוסט בדפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ו– 22 באפריל, 2013



ממוצע מעורבות כללית בדף: מדד המעורבות הכללי סוכם את כלל משתני המעורבות: לייקים, תגובות ושיתופים לפוסט, ולייקים לתגובות הפוסט. מדד זה מושפע בעיקר ממספר הלייקים מאחר שזהו סוג המעורבות הנפוץ ביותר על גבי הדפים ועל כן תמונת המצב דומה מאוד לזו המוצגת בהתבוננות בממוצע הלייקים. גרף 11 מציג את התפלגות המעורבות עם פוסטים בדפי העיריות השונים.

גרף 11

ממוצע מעורבות עם פוסט בדפי העיריות בפייסבוק
בתקופה שבין 22 באוקטובר, 2012 ו- 22 באפריל, 2013



מתאמים עם מדדי מעורבות

במבחן פירסון נמדד הקשר בין גודל האוכלוסייה והמשתנים הסוציו-דמוגרפיים בערים, למדדי המעורבות השונים בדפי הפייסבוק. המשתנה היחיד עם קשר מובהק לכל מדדי המעורבות הוא גודל האוכלוסייה: כך, נמצא כי קיים קשר מובהק וחזק בין גודל האוכלוסייה לממוצע השיתופים לפוסט ($r = .65,\ p < .001$), קשר מובהק ובינוני בין גודל האוכלוסייה לממוצע המעורבות הכללי ($r = .32,\ p < .05$) לממוצע התגובות לפוסט ($r = .4,\ p < .01$), ולממוצע הלייקים לתגובות (ממוצע מספר הלייקים שמקבלות התגובות שכתבו לפוסטים) ($r = .46,\ p < .001$), וכן נמצא קשר חלש בין גודל האוכלוסייה וממוצע מספר הלייקים לפוסט ($r = .26,\ p < .05$). דפי הפייסבוק של ערים גדולות נוטים להיות פעילים יותר, ומעורבים בהם מספר רב יותר של משתמשים.

עבור כל שאר המדדים הסוציו-דמוגרפיים–רמת השכלה, אשכול פריפריליות, אשכול חברתי-כלכלי וחציון גיל, לא נמצא קשר מובהק בינם לבין מדדי המעורבות השונים עם פוסטים בדפי העיריות.

סוגי פוסטים (עירייה, משתמשים) ומעורבות

האם ישנו הבדל במידת המעורבות לה זוכים פוסטים המפורסמים על ידי העיריות לעומת פוסטים שמפרסמים משתמשים? מהנתונים עולה, כי הפוסטים שפורסמו על ידי מנהלי הדף עוררו מעורבות גבוהה יותר, באופן משמעותי ומובהק, מאלה שכתבו משתמשים. במילים אחרות- משתמשים נוטים להגיב ולהתיחס יותר לפוסטים שמפרסמות העיריות מאשר לפוסטים שמעלים תושבים או משתמשים אחרים לדף העיריה. כמו כן, באופן כללי מנהלי הדפים פעילים הרבה יותר מהמשתמשים בכל הנוגע להעלאת תכנים: מתוך 23,768 פוסטים שנאספו במהלך תקופת המחקר, 9930 פוסטים פורסמו על-ידי הדפים, לעומת 13,838 פוסטים של משתמשים.

במבחני t למדגמים בלתי תלויים נמצא, כי ההבדלים בין מידת המעורבות עם פוסטים של דפים ושל משתמשים הם מובהקים. כך, מספר הלייקים לפוסטים שפורסמו על ידי מנהלי הדפים (ממוצע=44.99, סטיית תקן=946.98) גבוה באופן מובהק ממספר הלייקים לפוסטים שפרסמו משתמשים (ממוצע=8.41, סטיית תקן=286.82) ($t_{(11243.06)} = 3.73,\ p < .001$). מספר השיתופים לפוסטים שהעלו מנהלי הדפים (ממוצע=3.73, סטיית תקן=19.09) גבוה באופן מובהק ממספר השיתופים לפוסטים שהעלו משתמשים (ממוצע=0.94, סטיית תקן=50.11) ($t_{(18922.5)} = 5.96,\ p < .001$), ומספר התגובות לפוסטים שהעלו מנהלי הדפים (ממוצע=4.48, סטיית תקן=21.86) גבוה באופן מובהק ממספר התגובות לפוסטים שהעלו משתמשים (ממוצע=2.1, סטיית תקן=18.7) ($t_{(19280.78)} = 8.78,\ p < .001$).

באופן כללי, פוסטים שהעלו מנהלי הדפים זכו לממוצע מעורבות (שיתופים, תגובות, לייקים ולייקים לתגובות) של 56.89, ופוסטים של משתמשים זכו לממוצע מעורבות של 13.37 בלבד. נתונים אלו מצביעים על יתרון לעיריות על פני משתמשים בהפצת התכנים שהן מעלות לדפים אלו ובהעלאת מודעות המשתמשים לפוסטים שהן מפרסמות.

פורמטים של פוסטים (טקסט, תמונה, אחר) ומעורבות

אילו פורמטים זוכים למעורבות המשתמשים? אם נניח שמטרתם של כותבי הפוסטים, בין אם אלו הם מנהלי הדף ובין אם משתמשים, היא להפיץ את תכניהם ולזכות בתשומת לבם של משתמשים אחרים, רלוונטי לבחון אילו פורמטים נוטים לזכות במידה גבוהה יותר של מעורבות. באופן כללי, הפוסטים שזוכים למעורבות הגבוהה ביותר הם תמונות: פוסטים שכללו תמונות היו אלו שזכו ליותר לייקים, תגובות או שיתופים מאשר כל פורמט אחר של פוסטים.

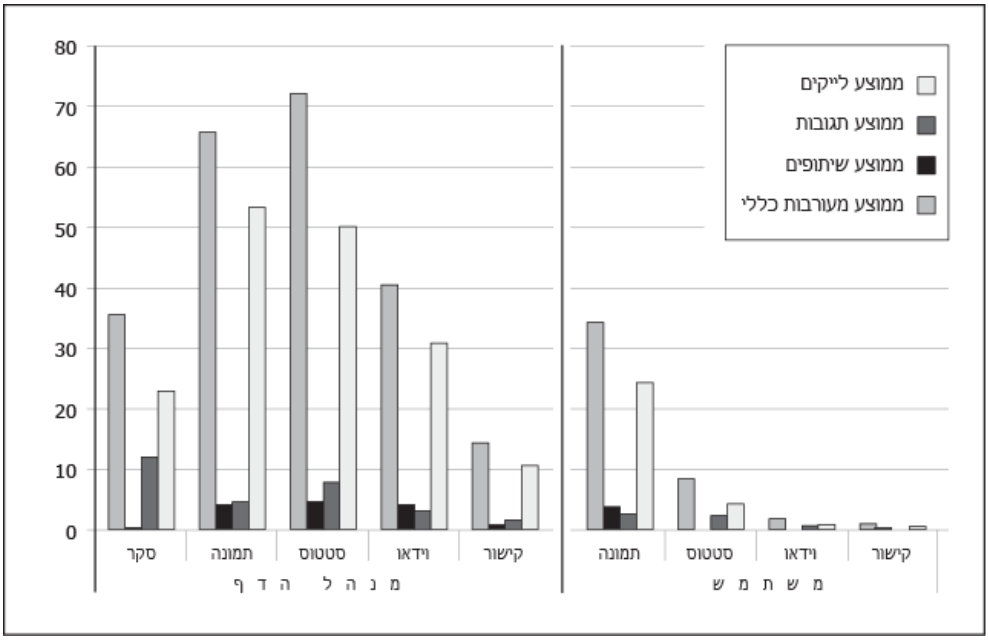
תמונות קיבלו בממוצע 43.95 לייקים (אם הן פורסמו באמצעות מנהל הדף – 53.23 לייקים בממוצע, ואם על-ידי המשתמשים – 24.42 לייקים בממוצע). ממוצע של 4.10 תגובות התקבל (אם פורסמו על-ידי מנהל הדף – 4.74. על-ידי משתמשים –2.77), וממוצע של 4.13 שיתופים (4.21 למנהלי דפים, 3.97 למשתמשים).

אחרי התמונות, הפוסטים בעלי המעורבות הגבוהה ביותר היו שאלות (סקרי פייסבוק). רק 13 פוסטים במדגם הם פוסטים מסוג סקר, כולם הועלו בידי מנהלי הדפים, ואלו זכו לממוצע של 22.92 לייקים ו-12 תגובות.

סקרים לא שותפו הרבה כמו סרטונים, שהגיעו לממוצע של 2.23 שיתופים אבל רק 16.62 לייקים בממוצע. גרף 12 מציג מדדי מעורבות לפי פורמטים ומקור הפוסט (מנהלי הדף או משתמשים).

גרף 12

מעורבות עם פוסטים לפי פורמט ומקור הפוסט



ניתוח לשוני

ניתוח תכיפות המילים בכל הפוסטים והתגובות בדפי העירייה מצא, כי יש מידה רבה של התייחסות עצמית בטקסטים. המילה "אני" שבה וחוזרת בהבלטה – 15,366 מופעים בטקסטים, ועומדת במקום ה-8 ברשימת המילים התכופות. גם המילה "לי" חזרה 6543 פעמים בטקסט והיא במקום ה-16 ברשימת המילים התכופות. "הוא" – מילת גוף שלישי הראשונה ברשימה, נמצאת במקום ה-23, וחזרה על עצמה 5394 פעמים בטקסט. באופן לא מפתיע בולטות ביותר בטקסט הן מילים המתייחסות לעיר, ("העיר" – 11,328 ו"העירייה" 5067

פעמים). המילה הראשונה ברשימה המתייחסת לקבוצה או קולקטיב היא המילה "לנו", והיא נמצאת במקום ה-33 ברשימה (ומופיעה 4712 פעמים בטקסט).

איור 1

ענן מילים של 300 המילים התכופות ביותר בטקסטים של הפוסטים והתגובות
(נוצר על ידי wordle)

לא
שלום
אני
עם
אבל
ראש
העיר
תודה
כל
אם
יש
הכל
הוא
אין
עיר
טוב
אנחנו
אתם
אתה
היום
רק
כבר
עיריית
יותר
הרבה
אביב
הם
כי
לי
לנו
שלי
בית
עד
מאוד
אחד
שם
פשוט
בכל
הכבוד
ברחוב
מקום
בעיר
למה
היא
אולי
אנשים
כמה
זאת
ממש
לעשות
ישראל
בין
יום
הילדים
חיפה
אפשר
תשובי
אותו
הזה
שלנו
לכם
לך
אך
לפני
אל
שלכם
עכשיו
אחר
אשר
אותם
שנים
רחוב
לפנות
הספר
דבר
חיים
שיש
שאני
אנא
חשוב
ועד
מול
רחובות
מקשה
קשה
אלה
הרבה
אחרי
שהוא
נראה
לקבל
ילדים
חניה
עדיין
אשמה
אמת
אמא
אלא
אמת
אלי
אמת
אמא
אמת
אמת
אמת

איור 2

ענן מילים של 300 הביטויים התכופים ביותר בטקסטים של הפוסטים והתגובות,
שנדלו על ידי CortextManager (נוצר על ידי wordle)

כל
הכבוד
ראש
העיר
תל אביב
תודה רבה
כל כך
לא
זה
מה
אני
בית הספר
בוקר טוב
עיריית חיפה
מה קורה
בתל אביב
חג שמח
כפר סבא
ראשון לציון
פיקוד העורף
מה עם
יום העצמאות
את העיר
אני רוצה
בית ספר
לראות את
פניות הציבור
בת ים
יחד עם
נועל נפש
זה פשוט
אבל אני
יישר כח
יום הזיכרון
יום הזכרון
אבל זה
אף אחד
שבת שלום
יש לנו
מנת
את
כל
על
גם אם
אם זה
זה היה
הרבה יותר
ברחבי העיר
הרבה אנשים
אם יש
גם את
את הנושא
בכל מקרה
על ידי
כמו כן
אבל מה
בבית ספר
על מה
לפרטים נוספים
ראש עיר
ראש עיריית
מדינת ישראל
מניות הציבור-לשכת ראש העיר
עיריית תל-אביב-יפו
בתי הספר
אם אתם
אתם מוזמנים
את הילדים
גם אם
אם זה
לא יכול
הרבה אנשים
הרבה אנשים
לא יכולים
לא יכולים
לא יכול

מעריצים לדף. בקבוצת העיריות שלא נוכחות בפייסבוק בולטות הערים הערביות והחרדיות, ערים בהן מבנה הערכים והתרבות של האוכלוסייה מונע את הכניסה של הרשת החברתית לשימוש הרשות. הימנעות העיריות הללו משימוש בפייסבוק לצורך תקשורת עם התושבים עשויה להרחיב את הפער בין אוכלוסיות מוחלשות בין כה וכה בחברה לבין אוכלוסיות איתנות יותר, אשר ערוץ התקשורת הישירה שלהם לעיריות קל יותר.

הפרמטר העיקרי שנמצא כמשפיע על נוכחות העיריות בפייסבוק הוא גודל האוכלוסייה. ככל שאוכלוסיית עיר מסוימת גדולה יותר, כך עולה הסבירות כי העירייה תנהל דף פייסבוק רשמי, וזאת בהמשך למה שנמצא במחקרים רבים קודמים אודות אימוץ כלי ממשל מקוון. כמו כן נמצא כי ברשויות הגדולות יש יותר פעילות שוטפת בדפי הפייסבוק (Wohlers, 2009; Ahn, 2011; Haug, 2008; Garrett & Jensen, 2011; Norris & Reddick, 2013; Moon, 2002; Borge, Colombo & Welp, 2009; Holden, Norris & Fletcher, 2003). עוד נמצא כי משתני אוכלוסייה (מצב סוציו-אקונומי, השכלה וחציון גיל) קשורים אף הם באופן מובהק לנוכחות העירייה בפייסבוק. בניגוד למחקרים אחרים, נמצא כי מיקום הרשות (מרכז/פריפריה) אינו קשור באופן מובהק לנוכחות הרשות בפייסבוק.

כאמור, גודל האוכלוסייה משפיע מאוד לא רק על נוכחות בפייסבוק אלא גם על היקף הפעילות – כמות פוסטים ניכרת יותר ומספר תגובות רב יותר שמתפרסמות בדף הפייסבוק העירוני. גם האשכול הסוציו-אקונומי של הרשות ומידת הפריפריליות שלה השפיעו על היקף הפעילות בפייסבוק. לעומת זאת רשויות שונות היו המובילות בבדיקת מדדי מעורבות שונים לפוסט (לייקים, תגובות, שיתופים) ובבדיקת מספר מעריצים ביחס להיקף האוכלוסייה, וקשה להצביע בשלב זה על מסקנות חותכות בהקשרים אלה.

נחקרו גם התכנים עצמם, ונמצא כי תכנים שהועלו על ידי מנהלי דפים בעירייה עוררו מעורבות גבוהה מאלו שפרסמו האזרחים באותו דף. הם זכו ליותר לייקים, שיתופים ותגובות והמריצו דיונים ושרשורים. בניגוד לממצאי מחקרים קודמים, נמצא כי פוסטים עם תמונות היוו את המרכיב המרכזי בקורפוס שנותח, ואף זכו למעורבות הגבוהה ביותר מבין הפורמטים שפורסמו בדפי העיריות (סרטוני וידאו, טקסט, תמונות) (למשל Hofmann et al., 2013).

ניתוח התכנים מעלה כי הפוסטים היעילים ביותר עבור עירייה שחפצה במעורבות התושבים, הם תמונות, הלוכדות את העין יותר מטקסט, ומעבירות את המסר או הנושא במהירות רבה מסרטוני וידאו. כמו כן לערים גדולות, וכן לערים המשתייכות לאשכול סוציו-אקונומי גבוה, כדאי להשקיע ולעדכן תדיר את דפי הפייסבוק שלהן, שכן התושבים שלהן פעילים בדפים, מפרסמים בעצמם ומגיבים לפוסטים. ייתכן שכדאי לעורכי הדפים להשקיע מחשבה מיוחדת בתוכן שיעורר את אזרחי העיר, כדוגמת כפר סבא, שיאנית ממוצע הלייקים לפוסט, עקב פוסט חריג שהזניק את הפעילות בדף.

בניתוח הלשוני האוטומטי נמצא, כי השיח בדפי העיריות הוא חיובי על פי רוב, ומכיל ביטויים תכופים כמו "כל הכבוד", ו"תודה רבה". מתבדה אפוא החשש המקנן לעתים בקרב בעלי התפקידים, לגבי תכנים או לשון פוגעניים או לא הולמים העלולים להתפרסם בדף העירייה נוכח מקרים ספורים של ביקורת או גידופים. לצד זאת, ייתכן דווקא שאותו חשש גורם לעיריות להפיץ

תכנים מפרגנים בעצמן, או לסנן תגובות בעייתיות. לא ניתן לשלול הסברים אלה על סמך הנתונים שברשותנו בלבד, ועדיין בסופו של דבר חשובה העובדה שהתכנים הגלויים לציבור הם תרבותיים ואף מפרגנים (לב-און, 2010; Norris & Reddick, 2013; Mossberger, 2013; Feeney, Welch & Haller, 2011; Moon, 2002; Stromer-Galley, 2000).

המחקר הנוכחי הוא מחקר חלוצי בתחום הזירה המקומית המקוונת והתקשורת המקוונת של הרשויות עם התושבים דרך הפייסבוק. למיטב ידיעתינו, זהו המחקר הראשון בו נעשה שימוש בכלים לכריית וניתוח אוטומטי של Big Data לניתוח דפי הפייסבוק העירוניים, מדדי המעורבות בדפים, פורמט הפוסטים, השיח והתכנים עצמם. המחקר מדגים את יכולות הכלים בהמחשת קורלציות הקיימות באוכלוסייה רבת ההיקף שנחקרה. ועם זאת, (Lazer et al., 2009) הכלים האוטומטיים אינם מאפשרים מענה לכל סוג שאלה, ובכל הנוגע לתפיסות של מקבלי החלטות או קטלוג של תכנים, עדיין יש צורך בשיטות מסורתיות יותר כגון ניתוחי תוכן כמותיים, סקרים וראיונות על מנת להפיק את התובנות הנדרשות למחקר.

מחקרי המשך יכולים להעמיק בבדיקת סוגי התכנים וקטלוגם, ולנסות לזהות למשל אילו הם התכנים הפופולריים ביותר, ואלו תכנים מעוררים דיון ומניעים לפעולה. ניתן לחפש הבדלים בין טקסטים או תמונות שמעלים משתמשים וכאלה שמנהלי הדף מעלים. זאת ועוד, ניתן לגבות את הממצאים בסקרים וראיונות כדי לאמוד את שביעות הרצון והשימושים הנעשים בדף מצד התושבים/המשתמשים, וכן את אסטרטגיית הפעילות של העיריות המנהלות את הדפים.

תודות

המחקר התבצע בסיוע המכון לחקר מדיה חדשים, חברה ופוליטיקה באוניברסיטת אריאל. תודות לבר רם, הדס שליסל, ולרי ארונוב, ורוניקה מקוגון ואביטל מנדל על הסיוע באיסוף ועיבוד הנתונים והכנת כתב היד.

ביבליוגרפיה

אלון, ג׳ (2013). **שיתוף והתייעצות במהלכי שינוי חברתי: הזמנה לחשיבה אחרת**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים. http://www.kehilot.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/9CDECA23-B84F-44F4-99960EB4B5D9EB17/0/shitufgal.pdf

בן-אליא, נ׳ (2006). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (מהדורה שנייה). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ישי, י׳ (2005). אזרחות עירונית: בין שיתוף לשותפות. **מדינה וחברה**, (1) 5: 985-1004.

לב-און, א׳ (2010). שימושי אינטרנט בקמפיינים פוליטיים בישראל: הזווית המוניציפאלית. **מסגרות מדיה**, 5: 113-145.

לב-און, א׳, וע׳ מנוסביץ (בדפוס). דליברציה בקמפוס: ועידת הסטודנטים 2012. **סוגיות חברתיות בישראל**.

פוריאן, ר׳ (2011). ממשל זמין ברשויות המקומיות: מדד השוואתי, גורמי הצלחה ומודלים לניהול ולמדידה. בתוך: א׳ כהן וא׳ לב-און (עורכים), **מקושרים: פוליטיקה, טכנולוגיה וחברה בישראל**, תל אביב-יפו: האגודה הישראלית למדע המדינה.

רביטש, פ׳ (2005). הבדלים באתרי אינטרנט עירוניים בישראל, 2004: עד כמה מצאי השירותים המקוונים מהווה מיצוי היכולות של המדיום ועונה על ציפיות הציבור? אוניברסיטת בר אילן, עמ׳ 22-29.

רותם, א׳ (2007). **נייר עמדה: ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל, מבט השוואתי**. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל.

Ahn, M. J. (2011). Adoption of E-communication applications in US municipalities: The role of political environment, bureaucratic structure, and the nature of applications. *The American Review of Public Administration*, 41(4): 428-452.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2012). Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy,* 6(1): 78-91.

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(2): 123–132.

Borge, R., Colombo, C. & Welp, Y. (2009). Online and offline participation at the local level: A quantitative analysis of the Catalan Municipalities. *Information, Communication & Society*, 12(6): 899–928.

Carrizales, T. (2008). Functions of e-government: A study of municipal practices. *State & Local Government Review*, 40(1): 12-26.

Carrizales, T., Holzer, M., Kim, S. T. & Kim, C. G. (2006). Digital governance worldwide: A longitudinal assessment of municipal web sites. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(4): 1-23.

Coleman, S. & Gotze, J. (2001). *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard Society.

ComScore. (2011). It's a social world: Top 10 need-to-knows about social networking and where it's headed.

Retrieved from: www.comscore.com/it_is_a_social_world.

Deakin, M. (2010). A review of city portals: The transformation of service provision under the democratization of the fourth phase. In: C. Reddick (Ed.), *Politics, democracy and e-government: Participation and service delivery* (pp. 215-224). Hershey, PA: Information Science Reference.

Feeney, M., Welch, E.W. and Haller, M. (2011). *Transparency, civic engagement, and technology use in local government agencies: Findings from a national survey*. Chicago: Institute for Policy and Civic Engagement, University of Illinois at Chicago.

Garrett, R. K. & Jensen, M. J. (2011). E-democracy writ small: The impact of the Internet on citizen access to local elected officials. *Information, Communication & Society*, 14(2): 177-197.

Graham, M. & Avery, E. (2013). Government public relations and social media: An analysis of the perceptions and trends of social media use at the local government level. *Public Relations Journal*, 7(4): 1-21.

Hand, L. C. & Ching, B. D. (2011). You have one friend request. *Administrative Theory & Praxis*, 33(3): 362-382.

Haug, A. V. (2008). Local democracy online: driven by crisis, legitimacy, resources, or communication gaps? *Journal of Information Technology & Politics*, 4(2): 79-99.

Hofmann, S., Beverungen, D., Räckers, M. & Becker, J. (2013). What makes local governments' online communications successful? Insights from a multi-method analysis of Facebook. *Government Information Quarterly,* 30(4): 387-396.

Holden, S. H., Norris, D. F. & Fletcher, P. D. (2003). Electronic government at the local level: Progress to date and future issues. *Public Productivity and Management Review*, 26(3): 1-20.

Lazer, D., Pentland, A., Adamic, L., Aral, S., Barabási, A., Brewer, D., . . . Van Alstyne, M. (2009). Life in the network: The coming age of computational social science. *Science*, 323(5915): 721-723.

Lovari, A. & Parisi, L. (2012). Public administrations and citizens 2.0: Exploring digital public communication strategies and civic interaction within Italian municipality pages on Facebook. In: F. Comunello (Ed.), *Networked sociability and individualism: Technology for personal and professional relationships* (pp. 238-263). Hershey, PA: Information Science Reference.

Magnusson, M., Bellström, P. & Magnusson, M. (2012). *Facebook usage in government: A case study of information content*. Proceedings of the 18th Americas Conference on Information Systems 2012 (pp. 353-362). Red Hook, NY: Curran Associates.

Medaglia, R. (2012). eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). *Government Information Quarterly*, 29(3): 346-360.

Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review, 62*(4): 424-433.

Mossberger, K. (2013). Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major US cities. *Government Information Quarterly*, 30(4): 351-358.

Musso, J., Weare, C. & Hale, M. (2000) Designing web technologies for local governance reform: good management or good democracy? *Political Communication*, 17(1): 1-19.

Nabatchi, T. (2012). An introduction to deliberative civic engagement. In: Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, G.M. & Leighninger, M. (eds.), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement,* pp. 3-18. New York: Oxford University Press.

Norris, D. F. & Reddick, C. G. (2013). Local e-government in the United States: Transformation or incremental change? *Public Administration Review*, 73(1): 165-175.

Oliveira, G. H. M. & Welch, E. W. (2013). Social media use in local government: Linkage of technology, task, and organizational context. *Government Information Quarterly*, 30(4): 397-405.

Perlman, B. J. (2012). Social media sites at the state and local levels operational success and governance failure. *State and Local Government Review*, 44(1): 67-75.

Reddick, C. G. & Norris, D. F. (2013). Social media adoption at the American grass roots: Web 2.0 or 1.5? *Government Information Quarterly*, 30(4): 498-507.

Scott, J. K. (2006). "E" the people: Do US municipal government web sites support public involvement? *Public Administration Review*, 66(3): 341-353.

Shkabatur, J. (2010). Cities at crossroads: Digital technology and local democracy in America. *Brooklyn Law Review*, 76: 1413-1485.

Strecker, A. (2011). *Flocking to Facebook: How local governments can build citizen engagement*. Doctoral dissertation, University of North Carolina.

Stromer-Galley, J. (2000). On-line interaction and why candidates avoid it. *Journal of Communication*, 50(4): 111-132.

Tolbert, C. J. & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public Administration Review*, 66(3): 354-369.

Torres, L., Pina, V. & Acerete, B. (2006). E-Governance developments in EU cities: Reshaping government's relationship with citizens. *Governance*, 12(9): 277-302.

Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.

Wohlers, T. E. (2009). The digital world of local government: A comparative analysis of the United States and Germany. *Journal of Information Technology & Politics*, 6(2): 111-126.

שער שלישי

הבחירות לרשויות המקומיות

הבחירות המקומיות בישראל 2013

השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה

ניר אטמור וחן פרידברג

תקציר

מחקר זה בוחן את דפוסי ההשתתפות של הציבור הישראלי בבחירות המקומיות בשנת 2013. השאלה המרכזית בו היא: מדוע ביישובים אחדים נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים בעוד באחרים נרשמו שיעורים כה נמוכים? כדי להסביר את השונות בדפוסי ההצבעה בין הרשויות המקומיות ניתחנו נתונים רשמיים של שיעורי ההשתתפות ונתונים הקשורים למאפיינים דמוגרפיים, חברתיים-כלכליים ופוליטיים של 187 היישובים בהן נערכו הבחירות ב-22 באוקטובר 2013 (115 יהודיים ומעורבים ו-72 יישובים ערביים). תוצאות המחקר מראות כי שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות גבוהים יותר ביישובי הפריפריה מאשר ביישובי המרכז. מעניין במיוחד הממצא לפיו ההשתתפות הגבוהה מאפיינת לא רק את היישובים הערביים (תופעה מוכרת) אלא גם את היישובים היהודיים בפריפריה. משמעות הדברים היא שההשתתפות בבחירות המקומיות של 2013 מאפיינת את היישובים החלשים (כלכלית ופריפריאלית), בעוד שההימנעות מהצבעה מיוחסת ליישובים החזקים והממוקמים במרכז או בסמוך לו. דפוס זה איננו תואם את ממצאי הספרות ההשוואתית בנדון: בעוד ששיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות והמקומיות בעולם נוטים להיות גבוהים ככל שהמעמד הסוציו-אקונומי גבוה יותר, בבחירות המקומיות בישראל (ורק בהן) שיעורי השתתפות גבוהים נרשמים דווקא בקרב בני המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך.

מבוא

בין החוקרים שוררת תמימות דעים באשר לחשיבות ההשתתפות בבחירות במדינה דמוקרטית. הצבעה בבחירות מעידה על הזדהות בסיסית של האזרח עם המערכת הפוליטית ועל כן היא מהווה את אחד המדדים למידת החוסן והלגיטימיות של המערכת הפוליטית במדינה. לא בכדי זוכה סוגיית השתתפות בבחירות לעניין רב בקהילה האקדמית. בעיקר מתעניינים החוקרים בהבדלים בשיעורי ההשתתפות בין מדינות ובין מוסדות שונים העומדים לבחירה. כך, שיעורי ההשתתפות בעולם נוטים להיות נמוכים בבחירות המקומיות בהשוואה לשיעורי ההצבעה בבחירות הכלליות לבתי המחוקקים הלאומיים. מורלן (Morlan, 1984: 468), שבחן את ההשתתפות בבחירות המקומיות והלאומיות באירופה ובארצות הברית בשנים 1956-1979, מצא כי אזרחים בכל המדינות הנבדקות רואים את הבחירות הלאומיות כחשובות יותר מאשר הבחירות המקומיות. בלה (Blais, 2000) שבדק את ההבדלים בשיעורי ההשתתפות בין הבחירות המקומיות לבין הבחירות הלאומיות ב-14 דמוקרטיות מצא פער של 13% ביניהם – 64% הצבעה נרשמו בבחירות המקומיות לעומת 77% הצבעה בבחירות הלאומיות.

בדומה לדמוקרטיות רבות, גם בישראל שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות נמוך משיעור ההשתתפות בבחירות הארציות. ואולם פער זה נרשם רק בשלושים השנים האחרונות. מקום המדינה ועד סוף שנות השבעים התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות במועד שבו התקיימו הבחירות לכנסת. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) התשל"ד-1975 הוליד שתי רפורמות עיקריות: האחת – הפרדה בין הבחירות לראש הרשות לבין בחירות הרשימה למועצה (הצבעה בשני פתקים); והאחרת – הפרדת מועד הבחירות המקומיות ממועד הבחירות הארציות. שיטת הבחירה הישירה שהונהגה בשנת 1978 ברשויות המקומיות ובעיריות (וכמה שנים לאחר מכן גם במועצות האזוריות) ניתקה את הבחירות לכנסת מן הבחירות לרשויות המקומיות והביאה מיד עם החלתה לירידה דרמטית בשיעורי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות. כפי שעולה מתרשים 1, לפני 1978 היה שיעור ההצבעה גבוה מ-70% ולאחר הרפורמה הוא ירד אל מתחת ל-60%.[1] בשלוש מערכות הבחירות שלאחר שנת 2000 התייצבו שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות סביב 50%.

במחקר זה בחרנו שלא לעסוק בתחום הכוללני והרחב של הגורמים לירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות לסוגיהן בישראל, אלא בתחום ממוקד יותר: דפוסי ההצבעה של הציבור הישראלי בבחירות המקומיות של 2013. כאשר בוחנים את שיעורי ההשתתפות בבחירות הללו לפי יישובים מתגלה תופעה מעניינת: שונות רבה בהצבעה בין הרשויות המקומיות. השאלה המרכזית והמעניינת במחקר זה היא: מדוע ביישובים אחדים נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים בעוד באחרים נרשמו שיעורים כה נמוכים? כדי להסביר את השונות בדפוסי ההצבעה בין הרשויות המקומיות בישראל ניתחנו נתונים רשמיים של שיעורי ההשתתפות ונתונים הקשורים

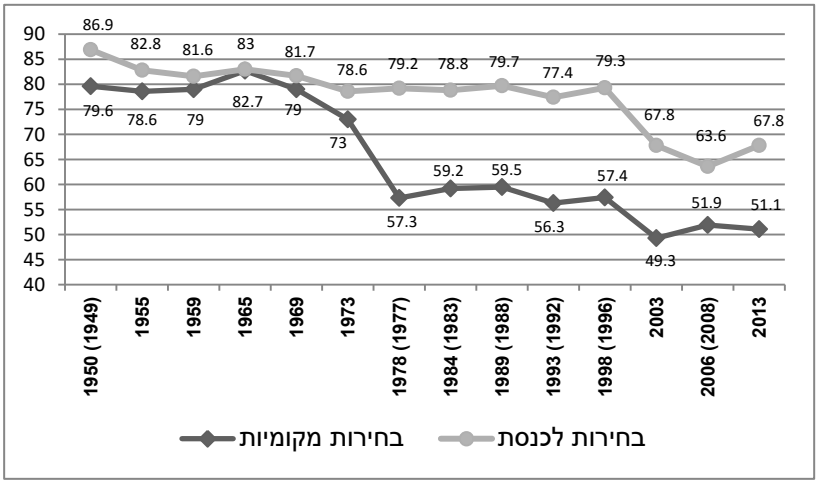
---

1 ב-1993 בוטל גם יום השבתון שהיה נהוג עד אז בבחירות לרשויות המקומיות. צעד זה השפיע אף הוא על הירידה בהשתתפות בבחירות (בריכטה, 2001: 205-206).

למאפיינים דמוגרפיים, חברתיים-כלכליים ופוליטיים של 187 היישובים (115 יהודיים ומעורבים, ו-72 יישובים ערביים) שקיימו בחירות מקומיות ב-22 באוקטובר 2013. בהתבסס על ספרות המחקר, בחנו מספר גורמים אשר בכוחם להסביר שונות זו.

תרשים 1

שיעור ההצבעה בבחירות לכנסת ובבחירות לרשויות המקומיות, 1949–2013, (באחוזים)*



שנת הבחירות לכנסת מצוינת בסוגריים אם הבחירות המקומיות לא התקיימו באותו מועד. בשנים 2003 ו–2013 שני סוגי הבחירות התקיימו באותה שנה אך לא באותו מועד.

מקור: גל–נור ובלאנדר, 2013. עדכונים שלנו על בסיס ילקוט הפרסומים (רשומות) ואתר משרד הפנים.

תוצאות המחקר מראות כי שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות גבוהים יותר ביישובי הפריפריה מאשר ביישובי המרכז. מעניין במיוחד הממצא לפיו ההשתתפות הגבוהה מאפיינת לא רק את היישובים הערביים (תופעה מוכרת) אלא גם את היישובים היהודיים בפריפריה. ממצא זה איננו תואם את ממצאי הספרות ההשוואתית בנדון: בעוד ששיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות והמקומיות בעולם נוטים להיות גבוהים ככל שהמעמד הסוציו-אקונומי גבוה יותר (Geys, 2006), בבחירות המקומיות בישראל (ורק בהן) שיעורי השתתפות גבוהים נרשמים דווקא בקרב בני המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך.

חלקו הראשון של המאמר מציג כמה היבטים תאורטיים להשתתפות בבחירות בכלל ובבחירות המקומיות בפרט. החלק השני מרחיב בהגדרת המשתנים ובהשערות המחקר. החלק השלישי מציג את הממצאים ומנתח את הסיבות לשונות בשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות בישראל בין יישובים.

השתתפות בבחירות: היבטים תאורטיים

שתי מתודולוגיות אקדמיות עיקריות משמשות לניתוח תופעת ההשתתפות בבחירות: זרם אחד של מחקרים מתמקד **ברמת הפרט (micro level)**, והזרם השני מתמקד **ברמה**

המצרפית (macro level). המחקרים ברמת הפרט עוסקים בציבור המצביעים ובשאלה מדוע אנשים מצביעים ואחרים נמנעים מהצבעה. מחקרים אלה מתבססים על ניתוח סקרי דעת קהל, מאפייני רקע סוציו-דמוגרפיים של המצביעים (המעמד החברתי והכלכלי שלהם, גילם, השכלתם, הרקע הדתי שלהם) וכן מאפיינים הקשורים לעמדות ולמודעות פוליטית, ולרמת העניין שלהם (Norris, 2000). שטשניידר (Schattschneider, 1960), היה מהראשונים שהצביעו על הבדלים גדולים בין עשירים לעניים במידת ההשתתפות בבחירות: עשירים מצביעים בבחירות הרבה יותר מעניים. גם חוקרים אחרים הצביעו על כך שאי-שוויון בהכנסות פוגע בשיעורי ההשתתפות בבחירות (Goodin and Dryzek, 1980) ושאזרחים בעלי הכנסה גבוהה יותר ו/או השכלה גבוהה יותר מצביעים בשיעורים גבוהים בהשוואה לאזרחים מהשכבות החלשות והמשכילות פחות בחברה (Blais, 2000; Franklin, 2004). ההסברים לכך הם שככל שגדל אי השוויון הכלכלי כך גדל אי השוויון הפוליטי. השכבות החלשות מיואשות מהמערכת הפוליטית, הנושאת באחריות לדעתן למצבן הכלכלי, ולפיכך מידת העניין הפוליטי שהן מגלות נפגעת והן נמנעות מהצבעה ומהשתתפות בבחירות (Solt, 2010).

המחקרים ברמה המצרפית עניינם בקבוצות גדולות כדוגמת מדינות, ובשאלות כגון מדוע במדינות אחדות שיעורי ההשתתפות בבחירות גבוהים בעוד שבאחרות שיעורי ההשתתפות נמוכים. מחקרים אלה מבוססים על נתונים רשמיים של תוצאות הבחירות, ובעיקר על השוואות בין-מדינתיות. ההסברים שהם מספקים מתמקדים בגורמים שמעבר לאדם הפרטי, ברמת המערכת, המוסדות, היישוב, האזור או המדינה, שעשויים להשפיע על גאות ושפל בהצבעה (Franklin, 2004; Geys, 2006; Blais, 2007). כך, אחד המשתנים הנפוצים ביותר בספרות ההשוואתית בתחום זה הוא רמת ההתפתחות הכלכלית של מדינות. שיעורי ההשתתפות נוטים להיות גבוהים יותר במדינות מפותחות מבחינה כלכלית (Powell, 1982; Blais and Dobrzynska, 1998; Norris, 2004). במקביל נמצא גם קשר בין שיעור ההצבעה לבין שיעור יודעי הקרוא וכתוב במדינה, כאשר במדינות בהן שיעור אנאלפביתיות גבוה נוטים שיעורי ההשתתפות להיות נמוכים יותר, ולהיפך (Verba et al., 1995; Blais and Dobrzynska, 1998). במחקרו המקיף והמצוטט, מיין גֵייס (Geys, 2006) 83 מחקרים ברמה המצרפית שהתמקדו בשיעורי ההשתתפות ברמה המקומית והארצית. ממצאיו מצביעים על שורה ארוכה של משתנים כלכליים, פוליטיים ומוסדיים המשפיעים על מידת ההשתתפות בבחירות כגון גודל האוכלוסייה, מידת ההומוגניות של הבוחרים, חוקי ונהלי הבחירות ועוד. לבד מהסברים אלו, בולטים בספרות גם הסברים הנשענים על משתנים כגון מספר המועמדים המתמודדים בבחירות המקומיות, האם מדובר במועמדים מכהנים, קיומן של מתמודדות ועוד (Rallings and Thrasher, 1990).

המחקר בנושא ההשתתפות בבחירות גם מבחין בין שני סוגי בחירות עיקריים: בחירות מדרג ראשון ובחירות מדרג שני (Reif and Schmitt, 1980). בחירות מדרג ראשון הן למוסדות אשר קובעים מי ייאחז בעוצמה הפוליטית ואיזו מדיניות תתקבל. על פי רוב מדובר בבחירות ברמה הלאומית לבית הנבחרים ו/או למוסד הנשיאות (Elgie and Fauvelle-Aymar, 2012). בחירות מדרג שני הן למוסדות, הנתפסים כמשניים בחשיבותם, משום שהשפעתם על סוגיות

לאומיות או הרות גורל מוגבלת יותר. מדובר בבחירות אזוריות, בבחירות לרשויות המקומיות ובבחירות לפרלמנט האיחוד האירופי. ריף ושמיט משערים כי להבדלים בין שני דרגים אלו יש השפעה ניכרת, בין השאר על שיעורי ההשתתפות בבחירות (Reif and Schmitt, 1980).

מהספרות עולה כי שיעורי ההצבעה בבחירות מדרג ראשון הם על פי רוב גבוהים יותר מאשר בבחירות מדרג שני, הואיל והשפעתם על זהות הנבחרים לנהל את ענייני המדינה גדולה יותר (Reif and and Schmitt, 1980; Lijphart, 1997: 6, Hix and Marsh, 2011). לייפהרט (Lijphart, 1997: 6) סוקר נתונים השוואתיים במדינות כמו ספרד, קנדה, גרמניה, אוסטרליה ועוד, שבהן שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות נמוכים יותר מאשר בבחירות הארציות. ראלינגס ות׳ראשר (Rallings and Thrasher, 1997; 2007) מנתחים את הפער יוצא הדופן בשיעורי ההשתתפות בבריטניה בין הרמה הלאומית לבין הרמה המקומית ומציינים כי רק שליש מהמצביעים בבחירות המקומיות מטריחים עצמם לקלפי. גם היקס (Hix, 1998) ושמיט (Schmitt, 2005) עומדים על כך ששיעורי ההשתתפות בבחירות לפרלמנט האיחוד האירופי נמוכים בהשוואה לשיעורי ההשתתפות בבחירות לבתי הנבחרים של מדינות האיחוד.

השתתפות בבחירות המקומיות בישראל

מספר קטן יחסית של מחקרים עוסק בשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות בישראל. במחקרים אלה בולט העיסוק במגמות ההשתתפות בבחירות ובמיוחד בירידה שחלה בשיעורים הללו לאחר ההפרדה בין הבחירות המקומיות לבין הבחירות לכנסת (בריכטה, 2001; שריג, 2008; גל-נור ובלאנדר, 2013).

מעניין לציין שתופעת הירידה בשיעורי ההשתתפות איננה מאפיינת את הרשויות הערביות בישראל, ששיעור ההשתתפות הממוצע בהן גבוה באופן ניכר משיעור ההשתתפות הממוצע ברשויות המקומיות היהודיות (סואן ואייזנקנג-קנה, 2004; בן בסט ודהן, 2013). ההסבר להשתתפות הגבוהה בבחירות המקומיות במגזר הערבי טמון בחשיבות שמגזר זה מייחס לשלטון המקומי: שלטון המאפשר לאוכלוסייה הערבית לפעול למימוש אינטרסים מקומיים בתחומי החינוך, הבריאות וכדומה, ואשר מבטיח כוח רב לקבוצה השלטת – החמולה (גנאם, 2001). בן בסט ודהן, שהתמקדו בהצבעה ביישובים הערביים בבחירות המקומיות של 2003, הוכיחו כי השיוך החמולתי השפיע על שיעורי ההצבעה: ככל שהחמולה ביישוב גדולה יותר כך גדל בו שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות, שכן הבסיס המלכד והמעודד הצבעה הוא הנאמנות החמולתית. היות שכך, הם מוצאים ששיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות (ובבחירות לראשותה) במגזר הערבי גבוהים באופן ניכר בהשוואה לשיעורי ההשתתפות במגזר היהודי (Ben-Bassat and Dahan, 2012).

מלבד ההשפעה של זהות היישוב (יהודי או ערבי) נהוג להתייחס גם לגודל הרשות המקומית כגורם משפיע על שיעור ההשתתפות: ככל שמספר חברי מועצת הרשות המקומית גדול יותר, כך שיעור ההצבעה למועצה נמוך יותר (בריכטה, 1998; 2005). ההסבר המקובל לכך הוא אדישות הבוחרים, שגדֵלה והולכת ככל שהרשות המקומית גדולה יותר. ביישובים גדולים התושב הממוצע אנונימי יותר, מאמין שהשפעתו הפוליטית קטנה יותר ולכן

נטייתו חלשה יותר להשתתפות פוליטית בכלל ובבחירות בפרט (הורקין, כ״ץ ומבורך, 1998).[2] לשון אחר, יישובים גדולים, בעיקר הערים בישראל, מזוהים עם שיעורי השתתפות נמוכים, ולהיפך.

מחקרם של בן בסט ודהן (2008; 2012) אומנם מתמקד בשיעורי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות הערביות ב-2003, אך קיימת בו גם התייחסות להבדלים בדפוסי ההשתתפות בבחירות המקומיות בין יישובים יהודיים לערביים. תוך שהם מתמקדים בחמישה משתנים בלתי תלויים עיקריים – שיעור ההצבעה בבחירות הכלליות, מדד התחרותיות הפוליטית, גודל האוכלוסייה, רמת ההכנסה לנפש, וכן מספר משתנים מבקרים (רשויות חרדיות, רשויות נוצריות, רשויות דרוזיות וכד׳) – הם מוצאים כמה ממצאים מעניינים: שיעור ההצבעה ביישובים הערביים גבוה בממוצע ב-17 נקודות האחוז בהשוואה ליישובים יהודיים; שיעורי ההצבעה בכל היישובים נוטים להיות גבוהים יותר כאשר קיימת תחרות צמודה בין המועמדים; שיעורי ההצבעה ביישובים קטנים גבוהים יותר מאשר ביישובים מרובי אוכלוסייה; שיעורי ההצבעה ביישובים שבהם התושבים מעוטי יכולת נוטים להיות גבוהים יותר מאשר ביישובים בעלי רמת הכנסה גבוהה.

במחקרנו זה אנו ממשיכים את הקו שהותווה במחקרים הנזכרים לעיל, ומבקשים לבחון את השפעתם של גורמים שונים הנדונים בספרות על שיעורי ההצבעה היישוביים בבחירות המקומיות של 2013. ההתמקדות היא בהבדלים בין היישובים לפי מיקומם הגאוגרפי, ובאופן ספציפי במתן הסבר להבדלים בשיעורי ההשתתפות ביישובים היהודיים.

מתודולוגיה, אוכלוסיית המחקר והמשתנים הבלתי תלויים

מחקר זה הינו מחקר אקולוגי המתבסס על ניתוח נתונים רשמיים של הבחירות המקומיות של 2013. מחקרים אקולוגיים מתבססים על נתונים מצרפיים המאורגנים על פי יחידות גאוגרפיות כיישובים וכקלפיות, כאשר הנחת היסוד היא כי לאזור המגורים יש משמעות חברתית, כלכלית ופוליטית. אנשים נוטים להתגורר בקרבת אנשים הדומים להם, והדבר נכון בעיקר כאשר יחידת הניתוח הומוגנית ביותר מבחינת הרכב אוכלוסייתה. ניתן להצביע על כמה מעלות של הגישה האקולוגית בעיקר כאשר מתבוננים על הנושא הממוקד – שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות: הגישה מתמקדת בתוצאות הבחירות הרשמיות (קרי, אלו שהצביעו בפועל). היא איננה מתייחסת לסקרים, שאליהם עלולים להשתרבב גם משיבים המדווחים על כוונתם להצביע אך בסופו של דבר אינם עושים זאת. בכך הגישה משוחררת מהטיות שונות כגון הנטייה הנפוצה והמקובלת להתבונן על שיעור ההשתתפות ברמה הלאומית תוך התעלמות מההבדלים הקיימים בין קבוצות ממסגרות גאוגרפיות שונות. הגישה האקולוגית מבוססת אפוא על ההנחה כי קיים קשר בין נתוני יסוד גאוגרפיים. במחקר זה אנו טוענים למעשה כי קיים קשר

---

2 בריכטה (2005) מצביע על קשר חזק ומובהק סטטיסטית ($r = .774$, $p < .01$) וכך גם הורקין, כ״ץ ומבורך (1998) שמצאו קשר זה חזק ומובהק ($r = .60$, $p < 0.05$).

בין מיקום חבל הארץ (היישובים במרכז לעומת הפריפריה) לבין השתתפות או הימנעות מהצבעה בבחירות המקומיות.[3]

היישובים המהווים את אוכלוסיית המחקר הם, כאמור, 187 הרשויות המקומיות, היהודיות הערביות והמעורבות, שקיימו בחירות מוניציפליות ב-22 באוקטובר 2013. המשתנה התלוי שלנו הוא שיעור ההצבעה בבחירות ברשות המקומית בסיבוב הראשון (גם אם התקיים ברשות סיבוב שני). חישוב שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות בכל אחת מ-187 הרשויות מבוסס אפוא על שני נתונים: שיעור המצביעים בפועל בכל אחת מהרשויות המקומיות, ומספרם הכולל של בעלי זכות הבחירה באותן הרשויות.[4]

המחקר כולל סדרה של משתנים בלתי תלויים משלושה תחומים, שצפויים להשפיע על המשתנה התלוי – שיעורי ההצבעה בבחירות 2013 לרשויות המקומיות, ברמת היישוב.[5] בתחום החברתי-כלכלי בחנו שישה משתנים:

המשתנה הראשון הוא **זהות היישוב** (יהודי או ערבי). כפי שהוזכר, דפוסי ההשתתפות בבחירות המקומיות של התושבים הערבים מושפעים מגורמים ייחודיים. ההנהגה המסורתית ברשויות הערביות, החמולה, נחשבת למסגרת הנאמנות הבסיסית שעל פיה מוכרעות לרוב הבחירות המקומיות. מוקדי הכוח ביישובים הערביים נשלטים באופן מסורתי על ידי נכבדי הכפר, ראשי המשפחות ובעלי הרכוש. התחרות בין החמולות היא המאפיין הבולט של המערכת הפוליטית המקומית, אשר מעודדת את הקבוצות המתחרות לגייס קולות רבים לבחירות (גנאם, 2001 ; בן בסט ודהן, 2013). על בסיס ההסברים (והנתונים) הללו, צפוי למצוא השתתפות גבוהה יותר בבחירות המקומיות של 2013 ביישובי המגזר הערבי ביחס ליישובי המגזר היהודי וליישובים המעורבים.

המשתנה השני הינו **גודל הרשות המקומית**. מספר מחקרים התייחסו לגודלן של הרשויות המקומיות כגורם המסביר את השונות בשיעורי ההצבעה וממצאיהם סותרים. כך לדוגמה, רלינג ות׳רשר (Rallings and Tharsher, 1990) מראים כי שיעורי ההשתתפות בבחירות למועצות המקומיות גבוהים יותר באזורים העירוניים מאשר באזורים הכפריים. מנגד, מחקרים

---

3 הגישה האקולוגית שימשה מטרה לביקורת חריפה למדי בעיקר בשל כוללנותה ונטייתה להדגיש הדגשת יתר את הממד הגאוגרפי שבה. במיוחד מקובל להדגיש את הסכנה ל״כשל אקולוגי״ (ecological fallacy), דהיינו, גלישה ממסקנות ברמה המקרו למסקנות הנוגעות לפרט (King, 1997). אנו נזהרים אפוא מהסקת מסקנות הנוגעות לרמת הפרט ומתייחסים לתכונות של היישובים שבהם אנשים מתגוררים ומגמות ההצבעה בהם.

4 הנתונים לקוחים מילקוט הפרסומים (הרשומות) של משרד המשפטים שפורסמו בין ה-14 ל-24 בנובמבר 2013.

5 בנקודה זו נדגיש כי אנו מתמקדים בהסברים ברמה המערכתית ולא ברמה הנקודתית, המתייחסת לכל מקרה לגופו. הסבר נקודתי לשיעור ההשתתפות הנמוך בעיר תל אביב יכול להיות מיוחס למשל לאחוז הגבוה של אוכלוסייה צעירה המתגוררת בעיר בשכירות, ולא בהכרח רואה בה את ביתה הקבוע. נושאים המעניינים תושבי קבע ועולים במצעי המתמודדים, כמו חינוך ילדים, אינם בראש מעייניה ולפיכך היא גם לא תטרח לצאת להצביע. רלוונטיים ככל שיהיו הסברים כאלה, אין אנו מציעים אותם במחקר זה שכן בחרנו להתמקד במגמות הכלליות בכלל הרשויות המקומיות בבחירות 2013.

אחרים מצביעים על כך שדווקא ביישובים קטנים שיעורי ההצבעה גבוהים יותר מאשר ביישובים גדולים (בריכטה, 2005). הקשרים החברתיים והפוליטיים ביישובים הקטנים אישיים, קרובים וקהילתיים ומכאן שכוח ההשפעה של התושבים על תהליכי קבלת ההחלטות רב יותר. אשר לכיוון הקשר, אנו בוחרים להיצמד לספרות העוסקת בהשתתפות בבחירות בישראל ומשערים כי שיעורי ההשתתפות ברשויות דלילות אוכלוסין נוטים להיות גבוהים יותר מאשר ברשויות צפופות אוכלוסין. מנגד, ככל שהיישוב מאוכלס יותר כך שיעורי ההשתתפות בו נוטים להיות נמוכים יותר.

המשתנה השלישי הוא **מצבם הכלכלי** של תושבי הרשות המקומית. מהמחקרים השונים, הן ברמה המצרפית הבין-מדיניתית (Powell, 1982; Blais and Dobrzynska, 1998) הן ברמת הפרט (Schattschneider, 1960; Goodin and Dryzek, 1980) עולה כי על-פי רוב תושבים אמידים נוטים להשתתף בבחירות הארציות יותר מאשר מי שמצבם הכלכלי חלש. ואולם בישראל, כאשר מושא הבדיקה הוא הבחירות המקומיות, הקשר המצטייר הינו הפוך. באופן מפתיע, בן בסט ודהן מוצאים כי התושבים ביישובים מעוטי הכנסה (יהודיים וערביים כאחד) נוטים להשתתף יותר בבחירות המקומיות מאשר ביישובים בעלי הכנסה גבוהה (בן בסט ודהן, 2013: 89). מחקר דומה שנערך על הבחירות המקומיות בבלגיה מצביע על אותה מגמה (Ashworth, Geys and Heyndels, 2006). אנו משערים לפיכך שביישובים שבהם מצבם הכלכלי של התושבים הוא ירוד, שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות יהיו גבוהים יותר משיעורי ההצבעה ביישובים שמצבם הכלכלי של התושבים הוא טוב יותר.

המשתנה הרביעי הוא **רמת ההשכלה** של תושבי היישוב. כאמור, חוקרים רבים מצביעים על הקשר בין השכלה לבין השתתפות הן ברמה המצרפית הבין מדינתית (Powell, 1982), הן ברמת הפרט בישראל (שמיר ואריאן, 2002). ממצאי המחקרים הללו מאפשרים לנו לבצע השלכה על הרמה המוניציפלית ולשער שביישובים בהם מתגוררת אוכלוסייה משכילה, שהיא לרוב גם בעלת מודעות פוליטית, שיעורי ההצבעה גם בבחירות המקומיות יהיו גבוהים יותר מאשר ביישובים שאוכלוסייתם משכילה פחות ונוטה להיות פחות מעורבת מבחינה פוליטית.

המשתנה החמישי הוא **שיעור העולים החדשים** ביישוב שהגיעו לישראל מאז ראשית שנות ה-90. גל העלייה הגדול שהחל באותה תקופה שינה את מבנה האוכלוסייה בישראל והשפיע גם על מידת המעורבות האזרחית, לרבות תחושת המחויבות באשר להשתתפות בבחירות. העלייה לוותה בקשיי קליטה והתאקלמות וכתוצאה מכך שיעור ניכר מהעולים לא הצליח להשתלב במקומות עבודה התואמים את רמת השכלתם. רבים הופנו להתגורר ביישובים חלשים ובעיקר ביישובי הפריפריה, ובשל קשיי ההשתלבות הכלכליים והחברתיים, אליהם נלוו גם מגבלות שפה וידע פוליטי מצומצם, הם פיתחו תחושות תסכול וניכור מהמדינה (פיליפוב, 2008; אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). תחושות אלה עשויות היו לקבל ביטוי בהימנעות מהשתתפות בבחירות למוסדות נבחרים, לרבות ברשויות המקומיות. על בסיס דברים אלה נצפה למצוא שיעורי השתתפות נמוכים בבחירות המקומיות של 2013 ביישובים בהם שיעור העולים החדשים מאז 1990 הוא גבוה, ומנגד, שיעורי השתתפות גבוהים ביישובים שבהם שיעור העולים החדשים הוא נמוך.

המשתנה השישי הוא **צביונה הדתי** של הרשות המקומית. מחקרים שונים מצביעים על קשר בין הומוגניות של קבוצה חברתית לבין השתתפות בבחירות. ההומוגניות מחזקת מאפיינים של לכידות, תחושות של סולידריות קבוצתית ואף "לחץ חברתי" (Geys, 2006). על בסיס רציונל זה אנו משערים כי ביישובים בעלי צביון דתי שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות יהיו גבוהים. הסבר אפשרי לכך הוא שדפוסי ההתנהגות הפוליטית בקבוצת הדתיים-הציוניים מתאפיינת במידה רבה במעורבות, בקהילתיות ובאזרחות פעילה המתבטאת במשפט: "דתי בביתך – ישראלי בצאתך" (שלג, 2000). גם דפוסי ההתנהגות הפוליטית בקבוצת החרדים מתאפיינת במעורבות רבה אך זאת מטעמים שונים – מחויבות להלכה ולאוטוריטות המוסמכות במסורת היהודית ומתוך כך מילוי אחר הוראת הרבנים לצאת ולהצביע על-מנת לחזק את עולם התורה ולקדם אינטרסים מגזריים מובהקים (פרידמן, 1991).

התחום השני שצפויה לו השפעה על שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות הינו התחום הגאוגרפי. חשובים ככל שיהיו המשתנים הסוציו אקונומיים, מוקד העניין שלנו הוא במשתנה **פריפריאליות גאוגרפית.** גרדוס ועיני, שבחנו את שיעור ייצוגם של האזורים השונים בארץ בכנסת לפי מקום מגוריהם של חברי הכנסת, הסיקו כי שיטת הבחירות הישראלית תרמה להשתלטות המרכז ולתת-ייצוג של הפריפריה, מצב היוצר קיפוח הולך ומחמיר והתעלמות מתמשכת מבעיות מקומיות ואזוריות (גרדוס ועיני, 1985). אטמור ופרידברג (2015), שבחנו את סוגיית ההצבעה לכנסת ה-19 מהזווית המוניציפלית, מצאו כי שיעורי ההשתתפות של תושבי היישובים היהודיים והיישוביים המעורבים בפריפריה, בבחירות הללו, נמוכים יותר מאלו של תושבי היישובים הממוקמים במרכז הארץ או בסמוך לו. למרות זאת אנו משערים כי בבחירות המקומיות נמצא קשר הפוך, קרי ככל שהיישוב הוא פריפרי יותר כך שיעור ההשתתפות בו גם בבחירות המקומיות יהיה גבוה יותר, וככל שהיישוב ממוקם קרוב יותר למרכז הארץ, או מצוי במרכזה, כך שיעור ההשתתפות בבחירות הללו יהיה נמוך יותר. ההסבר לכך נעוץ, ככל הנראה, באופי היחסים הפוליטיים ביישובי הפריפריה, המתבססים במידה רבה על מערכת של פטרונאז' (מתן חסות – "פטרון קליינט"): נאמנות למועמד המתמודד בחירות המקומיות בתמורה להבטחותיו בתחומים של תעסוקה, שירותי רווחה וכדומה. כפי שכבר הוזכר, תושבי היישובים הערביים נוטים אף הם להצביע בשיעורים גבוהים בבחירות המקומיות, בין היתר, בשל יחסי הפטרונאז', המבוססים על השיוך החמולתי.

התחום השלישי שצפויה לו, השפעה על שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות הינו התחום הפוליטי. אחד המשתנים הבולטים בתחום הפוליטי שייבחן במחקר הוא **מידת התחרותיות בין המתמודדים למשרת ראש הרשות.** ההנחה היא שברשויות שבהן יש מועמד יחיד אין למעשה תחרות פוליטית[6] ולכן הבוחרים לא יטריחו עצמם אל הקלפיות, שכן התוצאות ידועות מראש. מאידך, ככל שישנם מתמודדים רבים יותר, ובעיקר כאשר מדובר בתחרות צמודה ביניהם, כך שיעור ההשתתפות בבחירות צפוי להיות גבוה יותר. זאת על שום שכל

6 כך היה למשל בבחירות המקומיות של 2013 בנס ציונה, שבה היה מועמד יחיד – יוסף שבו. כך גם בגבעת שמואל, בקריית ים ובקריית מוצקין שבהן התמודד מועמד יחיד.

מתמודד אמור להשקיע משאבים רבים בגיוס ובמשיכת מרב המצביעים שביכולתו להשיג, על מנת לזכות במשרה המיוחלת (Shachar and Nalebuff, 1999).

המשתנים הבלתי תלויים מבוססים ברובם על נתונים רשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. גודל הרשות המקומית נמדד על ידי מספר בעלי זכות הבחירה ברשות. שיעור העולים החדשים מבוסס על מדד של הלשכה שהוא אחוז עולי 1990 מסך האוכלוסייה ביישוב. לצורך אמידת מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית נעזרנו באשכול החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובאופן דומה, רמת ההשכלה האקדמית של תושבי הרשות מבוססת על מדד שיעור בעלי תואר אקדמי ביישוב של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אשר לצביונה הדתי של הרשות אנו מתייחסים לשתי קבוצות – החרדית והדתית-לאומית – כקבוצה אחת, הכוללת עשרה יישובים. יצרנו משתנה דמי (דיכוטומי) לפיו הרשויות המקומיות בעלות הצביון הדתי (יישובים שזכו ליותר מ-50% מהקולות למפלגות הדתיות והחרדיות – ש"ס ויהדות התורה) מקבלות את הערך (1) ויתר היישובים מקבלים את הערך (0).[7] באופן דומה יצרנו משתנה דיכוטומי עבור היישובים היהודיים והערביים.

לצורך מדידת רמת הפריפריאליות של היישוב עשינו שימוש באמת מידה מקובלת לבחינת מיקומו הגאוגרפי – "מדד הפריפריאליות", שפירסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008, בהזמנת משרד הפנים. המדד מסווג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגאוגרפי וקירבתן לגבולות מחוז תל אביב, שבו מתרחשת עיקר הפעילות הכלכלית והעיסקית בארץ.[8] למדד הפריפריאליות חמישה ערכים, כאשר הערך 1 מציין רשות מקומית פריפריאלית מאוד והערך 5 מציין רשות מקומית מרכזית מאוד. כך, לדוגמה, היישובים אילת, מצפה רמון וקרית שמונה, זוכים לערך 1 במדד, בעוד שרמת גן, הרצליה ותל אביב זוכות לערך 5 במדד.[9] נדגיש ונציין כי מדד הפריפריאליות הוא למעשה מדד "המרכזיות" במובן זה שציון גבוה מציין יישוב מרכזי יותר וציון נמוך יישוב פריפריאלי יותר.

אשר למידת התחרותיות ברשות המקומית, מספר מדדים נפוצים בספרות. דרך אחת היא לספור את מספר המתמודדים על תפקיד ראש הרשות המקומית (Rallings and Thrasher, 1990). אולם מדד זה זכה לביקורת כיוון שהוא לא מצביע על עוצמת התחרות ומתעלם ממקרים שבהם יש מתמודדים חלשים שאינם מעידים על "מרוץ" צמוד. בשל כך בחרנו להשתמש בשני מדדים אחרים: האחד, הוא מדד התחרותיות בין שני המועמדים המובילים בבחירות (בחישוב פשוט – הפער שבין שיעור הקולות שקיבל המועמד שניצח לבין שיעור הקולות שקיבל המועמד המתחרה, בסיבוב הראשון שבבחירות המקומיות). נציין כי ככל שהפער קטן יותר כך מדובר

---

7 היישובים בעלי הצביון הדתי הם: אלעד, אלקנה, אפרתה, ביתר עילית, בית אל, בני ברק, מודיעין עילית, קריית ארבע, רכסים. בקדומים לא נערכו בחירות מקומיות ב-2013.

8 מדד הפריפריאליות נבנה עבור 252 רשויות מקומיות בישראל: 198 עיריות ומועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות, לפי מעמדן המוניציפלי המעודכן לסוף שנת 2004. להרחבה ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008.

9 את מדד הפריפריאליות קודדנו מחדש, לצורכי התרשים בלבד, לפי שלוש הקטגוריות הבאות: 1=רשות מקומית פריפריאלית ופריפריאלית מאוד; 2=פריפריאליות בינונית; 3=רשות מרכזית ומרכזית מאוד.

בתחרות צמודה יותר בין המועמדים ולכן אנו משערים שמידת ההשתתפות בבחירות המקומיות תגבר. המדד השני, הוא מדד התחרות האפקטיבית בין מנהיגי מפלגות בהליכים של בחירת מנהיגים (Kenig, 2009). בחרנו להשתמש בו כדי לאמוד את התחרות בין כלל המתמודדים בכל רשות מקומית.[10]

השתתפות בבחירות המקומיות של 2013: ממצאים

שיעור המצביעים הארצי בבחירות המקומיות של 2013 עמד על 51.1% מתוך בעלי זכות הבחירה במדינה.[11] סך כול המצביעים עמד על 2,833,249 מתוך 5,462,195 בעלי זכות הבחירה שהיו רשומים בפנקס הבוחרים. כאשר אנו בוחנים את היחס שבין מספר המצביעים שפקדו את הקלפיות לבין מספר בעלי זכות הבחירה ביישובים השונים אנו מוצאים כי במקצתם נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים ביחס לשיעור ההשתתפות הארצי ובאחרים שיעורים נמוכים מאוד. כך לדוגמה, בנתיבות עמד שיעור ההשתתפות על 83.1% (15,934 מצביעים מתוך 19,182 בעלי זכות בחירה) – גבוה ב-32% משיעור ההשתתפות הארצי (51.1%). לעומתה, בתל אביב עמד שיעור ההשתתפות על 34.9% בלבד (143,336 מצביעים מתוך 411,141 בעלי זכות בחירה) – נמוך בכ-16% משיעור ההשתתפות הארצי. השאלה הנשאלת היא מדוע קיימת שונות כה רבה בשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות?

לוח 1 להלן מציג נתונים שמהם ניתן לעמוד על ההבדלים בשיעורי ההשתתפות בין היישובים השונים. מבחינה של עשרת היישובים שבהם שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות של 2013 היו הגבוהים ביותר לעומת עשרת היישובים שבהם שיעורי ההשתתפות היו הנמוכים ביותר עולים שני ממצאים ידועים: הראשון – שיעורי ההשתתפות הגבוהים ביותר נרשמו ביישובים הערביים, ואילו שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר נרשמו ביישובים היהודיים. השני – ביישובים העירוניים הגדולים בישראל נרשמו שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר.

---

10 המדד מבוסס על מדד המפלגות האפקטיבי (ENPP) של לאקסו וטגפרה (Laakso and Taagepera, 1979). המדד מחושב כך: $ENC = 1/\Sigma V_i^{\,2}$. כאשר Vi הוא שיעור הקולות שבהם זכה מועמד בבחירות המקומיות. ערך 1 במדד מעיד על היעדר תחרותיות (כלומר מועמד יחיד זכה ב-100% מהקולות); ערך 2 במדד מעיד על שני מתמודדים שזכו כל אחד ב-50% מהקולות; ערך 3 במדד מעיד על שלושה מתמודדים שזכו כל אחד ב-33.3% מקולות הבוחרים וכך הלאה.

11 זהו הנתון הרשמי של משרד הפנים המתייחס לסיבוב הראשון. הנתון הרשמי ביישובים שבהם התקיים סיבוב שני היה 50.9%. ראו: http://www.moin.gov.il/Subjects/Bchirot/Pages/default.aspx.

.

לוח 1

שיעורי ההשתתפות הגבוהים והנמוכים ביותר בעשר רשויות מקומיות, 2013
כלל אוכלוסיית המחקר (N=187)

שיעורי ההשתתפות הגבוהים ביותר		שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר	
יאנוח-ג'ת	94.1	קריית ים	31.0
כעביה-טבאש-חג'אג'רה	94.3	בת ים	32.7
עין מאהל	94.6	תל אביב-יפו	34.9
ג'ולס	94.8	חיפה	36.3
ירכא	94.8	חולון	37.5
כפר מנדא	95.0	קריית מוצקין	38.5
דייר חנא	95.1	נתניה	39.0
שעב	95.1	ירושלים	39.1
בית ג'ן	95.8	קריית אתא	41.6
סאג'ור	95.9	ראשון לציון	42.0

מקור: ילקוט הפרסומים (משרד המשפטים-רשומות, 2013).

הסבר אחד אפוא לשונות הגבוהה בשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות נוגע למשתנה החברתי-כלכלי הראשון – זהות היישוב (יהודי או ערבי). מבדיקת שיעורי ההשתתפות בבחירות ברשויות המקומיות ב-2013 עולה, ששיעור ההצבעה הממוצע ב-72 הרשויות במגזר הערבי עמד על 87%, גבוה באופן ניכר מאשר ב-115 היישובים היהודיים והמעורבים, שבהם נרשם ממוצע הצבעה של 59.6%.[12] עוד עולה מהנתונים שב-63 רשויות מקומיות ערביות נרשמו שיעורי השתתפות, הגבוהים מ-80%, ורק ברשות אחת (אום אל-פחם) נרשם שיעור השתתפות נמוך מ-70%.

את שיעורי ההשתתפות הגבוהים בבחירות המקומיות במגזר הערבי נהוג להסביר באמצעות הטענה שהבוחרים הערבים מייחסים לבעיותיהם המקומיות חשיבות רבה יותר משהם מייחסים לנושאים לאומיים, ואף רואים בהן בעיות הנוגעות להם באופן אישי (לנדאו, 1993). חוקרים אחרים קושרים את שיעורי ההצבעה הגבוהים ליכולת לממש אינטרסים מקומיים וגם לכך שהבחירות המקומיות משמשות קרש קפיצה לפוליטיקה הארצית (נויברגר, 1998). טענה נוספת, המופיעה במאמר שפרסמו לאחרונה בן בסט ודהן היא שהשיוך החמולתי

12 יש לציין כי נתונים אלה מתייחסים לממוצע של היישובים בישראל, ולא לשיעור ההשתתפות בקרב כלל האזרחים בישראל, שהוא הנתון הרשמי של משרד הפנים.

הוא זה שמשפיע הן על דפוסי ההצבעה, הן על שיעוריה. ברשויות שבהן החמולות גדולות שיעורי ההשתתפות נמצאו גבוהים. לטענתם, קרבת המשפחה, הנאמנות לחמולה ואף מתן הטבות אישיות וכלכליות תמורת הצבעה הם הסיבה לשיעורי ההשתתפות הגבוהים בבחירות לרשויות המקומיות במגזר הערבי (בן בסט ודהן, 2013 ; Ben-Bassat and Dahan, 2012).

ביישובים היהודיים, שיעורי ההשתתפות נמוכים מאלה שביישובים הערביים. שיעור ההשתתפות הגבוה ביותר בבחירות המקומיות של 2013 נרשם באלעד (87.8%) והנמוך ביותר בקריית-ים (31%). מהן הסיבות לדפוסי הצבעה אלו? כאמור, מחקרים מראים כי קיים קשר בין גודלה של רשות מקומית לבין שיעור ההשתתפות בבחירות: ברשויות גדולות שיעור הלא-מצביעים הוא גבוה יותר מאשר ברשויות קטנות. אחד ההסברים לכך הוא שביישובים גדולים התושב הממוצע הוא אנונימי יותר, הוא חש רחוק מנבחרי הציבור ברמה המקומית, והוא מאמין כי יכולת ההשפעה הפוליטית שלו על הנעשה בעירו מועט. לפיכך, התמריצים שלו להשתתף פוליטית בכלל ובבחירות בפרט קטנים (הוריקן, כ"ץ ומבורך, 1998 ; בריכטה, 2005).[13]
כפי שניכר מלוח 1 לעיל, שלוש הערים הגדולות בישראל רשמו שיעורי השתתפות נמוכים בבחירות 2013: רק 34.9% מתושבי תל אביב הגיעו להצביע (בהשוואה ל-36% בבחירות 2008); בירושלים 39.1% (בהשוואה ל-43% בבחירות 2008); ובחיפה 36.3% (בהשוואה ל-39% ב-2008). לעומת זאת, ביישובים קטנים כמו יבניאל ואליכין שיעורי ההשתתפות גבוהים יותר (84.4% ו-81.5% בהתאמה). לאחרונה גם נמצא (בהתייחס לבחירות 2003) כי ביישובים שאוכלוסייתם מונה פחות מ-3,400 תושבים, שיעורי ההשתתפות עומדים בממוצע על כ-80%, ושיעור זה הולך ויורד ככל שמספר התושבים ברשות עולה (בן בסט ודהן, 2008: 37).

בבחינה סטטיסטית של הקשר בין גודל היישוב (בעלי זכות הבחירה בו) לבין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 נמצא מתאם שלילי, חזק ומובהק ($r = -.683,\ p < .01$) והוא חזק יותר כאשר מוציאים את היישובים הערביים מן החישוב ($r = -.749,\ p < .01$). מתאם זה מעיד שככל שהיישוב גדול יותר שיעורי ההשתתפות בבחירות נוטים להיות נמוכים יותר.

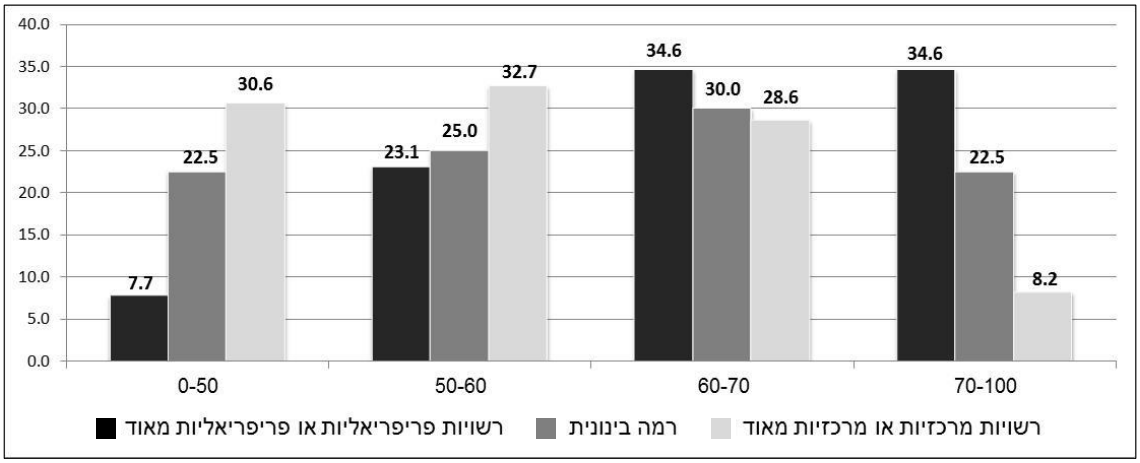
עוד הסבר ניתן למצוא במיקום הגאוגרפי של הרשויות המקומיות – המשתנה העומד במוקד מחקר זה. תרשים 2 להלן מציג את שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013, ביישובים היהודיים והמעורבים, בחלוקה לפי מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות. מן הנתונים עולה כי בשני שלישים מהרשויות המקומיות הפריפריאליות והפריפריאליות מאוד שיעור המצביעים היה גבוה מ-60%. לעומת זאת, רק בשליש מהרשויות המקומיות המרכזיות והמרכזיות מאוד היה שיעור המצביעים גבוה מ-60%. מצדו השני של המתרס, ניכר כי רק בשליש מהרשויות הפריפריאליות והפריפריאליות מאוד היו שיעורי ההצבעה נמוכים מ-60%, בעוד שבשני שלישים מהרשויות המרכזיות והמרכזיות מאוד נרשם שיעור הצבעה נמוך מ-60%.

---

13 "המשקל הסגולי" של תושב ראש פינה הוא גדול באופן ניכר (1/2,180) מאשר "המשקל הסגולי" של תושב העיר ראשון לציון (1/197,450). המספרים 2,180 ו-197,450 מהווים את מספר בעלי זכות הבחירה ביישוב נכון ל-2013.

תרשים 2

שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות 2013 לפי רמת הפריפריאליות
(115 רשויות יהודיות ומעורבות; באחוזים)



מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ילקוט הפרסומים (משרד המשפטים – רשומות, 2013) ואתר משרד הפנים.

בבדיקת הקשר בין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 לבין מדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בכלל אוכלוסיית המחקר (N=187) נמצא קשר שלילי ומובהק מבחינה סטטיסטית ($r = -.481,\ p < .01$). גם אם נניח כי קשר זה מושפע מהרשויות הערביות ומחליטים להוציאן מהבדיקה הסטטיסטית (כלומר N=115), אנו מוצאים קשר שלילי ומובהק ($r = -.339,\ p < .01$). במילים אחרות, רשויות פריפריאליות רבות כמו צפת (66% הצבעה), חצור הגלילית (75.7% הצבעה) ומגדל (78.1% הצבעה) בצפון, או מיתר (65.9% הצבעה), אופקים (65.7% הצבעה) ומצפה רמון (73.6% הצבעה) בדרום, מציגות שיעורי השתתפות גבוהים באופן ניכר מהממוצע הארצי.

ניתוח סטטיסטי דו-משתני של הקשר בין יתרת המשתנים הבלתי תלויים במחקר לבין שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות לשנת 2013, מעלה את הממצאים הבאים:

בבדיקת הקשר בין מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית (על פי האשכול חברתי כלכלי) לבין שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 נמצא מתאם שלילי חזק ומובהק ($r = -.618,\ p < .01$). כלומר, ככל שהרשות מדורגת נמוך יותר באשכול חברתי-כלכלי (אשכול 1) שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות גבוהים יותר. קשר זה מוסבר בעיקר בשל החפיפה בין האשכולות הנמוכים לבין היישובים הערביים בישראל, ולכן כאשר אנו מוציאים אותם מהמבחן הסטטיסטי (N=115) הקשר נחלש באופן משמעותי ($r = -.205,\ p < .028$), אף שהוא עדיין שלילי ועומד בתנאי המובהקות הסטטיסטית. גם בבדיקת הקשר בין רמת ההשכלה האקדמית ביישוב לבין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 נמצא קשר שלילי חזק ומובהק ($r = -.505,\ p < .01$), אשר קשור לשיעור ההשתתפות הגבוה ביישובים הערביים.

ואולם במקרה זה, כאשר אנו מוציאים את היישובים הערביים מהחישוב הסטטיסטי, מתקבל קשר שאיננו מובהק. כך או כך, שני המתאמים האחרונים – השכלה והכנסה – מלמדים, שככל שהרמה החברתית-כלכלית של תושבי הרשות נמוכה יותר כך תגבר נטייתם להשתתף בבחירות המקומיות, וממצא זה מוסבר בעיקר בשל החפיפה בין השתתפות גבוהה ביישובים הערביים לבין המצב החברתי-כלכלי הנמוך של אותם היישובים.

אשר לקשרים בין שני מדדי התחרותיות בבחירות המקומיות לבין שיעורי ההשתתפות בבחירות הללו – אלה תואמים את המשוער. בין מדד התחרותיות האפקטיבי לבין שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות נמצא קשר חלש יותר ומובהק ($r = .316,\ p < .01$) מאשר בין מדד התחרותיות השני, שנמדד על פי הפרש הקולות בין המועמד שניצח בסיבוב הראשון לבין זה שבא אחריו ($r = -.455,\ p < .01$). לפיכך, בבדיקות הרב-משתניות הבאות, אימצנו את המדד האחרון.

שני המשתנים האחרונים שנבדקו (בהתייחס לרשויות היהודיות והמעורבות בלבד) הוא שיעור העולים החדשים ברשות המקומית וצביונה הדתי. בבדיקת הקשר בין שיעור העולים החדשים ברשויות המקומיות שהגיעו לישראל מאז ראשית שנות ה-90 לבין שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות נמצא מתאם שלילי ומובהק ($r = -.376,\ p < .01$). משמעות הדבר היא שככל ששיעור העולים החדשים ביישוב גדול יותר, כך שיעורי ההשתתפות בו בבחירות לרשויות המקומיות נוטים להיות נמוכים יותר. בבדיקת המתאם בין הצביון הדתי של היישוב לבין שיעור ההשתתפות בבחירות 2013 ביישובים היהודיים בלבד (N=115), נמצא קשר חיובי ומובהק סטטיסטית ($r = .307,\ p < .01$), כלומר יישובים בעלי צביון דתי נוטים להתאפיין בשיעורי השתתפות גבוהים יותר.

לוח 2 להלן מציג ניתוח רגרסיות עם מכלול המשתנים שאת השפעתם אנו בוחנים על שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות של 2013. הניתוח כולל את כל אוכלוסיית המחקר (N=187).[14] במודל הראשון כללנו את מדד הפריפריאליות בלבד. ניתן להווכח שהפריפריאליות מסבירה באופן מובהק כ-22% מהשונות במשתנה ההצבעה בבחירות המקומיות של 2013 וכן שעל כל עלייה של יחידה אחת במדד הפריפריאליות ישנה ירידה של כ-7% בשיעור ההצבעה. במודל השני כללנו את יתר המשתנים (מלבד השכלה אקדמית). המקדמים מחזקים את הממצאים שהוצגו בניתוחים הדו-משתניים: יישובים גדולים מזוהים עם שיעורי הצבעה נמוכים בבחירות המקומיות; ככל שמצבם הכלכלי של תושבי הרשות טוב יותר הם נוטים להצביע פחות בבחירות הללו; תושבי היישובים הערביים נוטים להצביע בבחירות המקומיות יותר מתושבי היישובים היהודיים והמעורבים; תחרותיות גבוהה (ערכים נמוכים במדד) מזוהה עם השתתפות גבוהה בבחירות המקומיות. במודל זה מדד הפריפריאליות נמצא לא מובהק מבחינה סטטיסטית. כאשר אנו בוחנים את הקשר בין מדד הפריפריאליות לבין המצב הכלכלי של תושבי הרשות (אשכול חברתי-כלכלי) אנו מוצאים קשר

14 בשל חשש למולטיקוליניאריות בין שני המשתנים החברתיים-כלכליים – השכלה ומצבם הכלכלי של תושבי הרשות – אנו בוחנים אותם בשני מודלים נפרדים.

חיובי ומובהק ($r = .404,\ p < .01$), כלומר ככל שהיישוב מרכזי יותר (ערך 5 במדד) מצבם הכלכלי של התושבים טוב יותר, ומנגד ככל שהוא פריפריאלי יותר (ערך 1) מצבם הכלכלי של התושבים חלש יותר. הזיקה בין המצב הכלכלי למיקום הגאוגרפי מעידה על כך שהמיקום הגאוגרפי מושפע מהמשתנים החברתיים והכלכליים האחרים.

לוח 2

רגרסיות מרובות־משתנים להסבר שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, 2013
כלל אוכלוסיית המחקר (N=187)

	מודל 1	מודל 2	מודל 3
גודל היישוב (log)		**-14.98 (1.12)	**-14.97 (1.24)
זהות היישוב (יהודי או ערבי)		**14.59 (1.58)	**15.93 (1.51)
מצבם הכלכלי של תושבי הרשות		**-1.67 (.33)	
השכלה אקדמית של תושבי הרשות			**-.28 (.06)
מדד התחרותיות בבחירות		**-.13 (.03)	**-.12 (.03)
רמת הפריפריאליות	**-6.84 (.94)	.77 (.55)	-.47 (.55)
Constant	**90.87	**119.65	**116.33
Adjusted R2	.217	.829	.830
N	187	187	187

המשתנה התלוי: שיעורי ההצבעה בבחירות 2013 ברשויות המקומיות.
* מובהק ברמה של 5%; ** מובהק ברמה של 1%.

מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ילקוט הפרסומים (משרד המשפטים–רשומות, 2013) ונתוני הלשכה המרכזית לסטיסטיקה.

המודל השלישי זהה למודל השני אך כולל את ההשכלה האקדמית של תושבי היישוב במקום האשכול החברתי-כלכלי. גם כאן ניתן לראות, על פי ההשערות, כי יישובים עם שיעור גבוה של בעלי השכלה אקדמית מזוהים עם שיעורי השתתפות נמוכים בבחירות המקומיות. גם במודל השלישי מדד הפריפריאליות נמצא לא מובהק מבחינה סטטיסטית. כאשר נבדק הקשר בין מדד

הפריפריאליות לבין השכלה אקדמית נמצא קשר חיובי ומובהק ($r = .316,\ p < .01$), כלומר ככל שהיישוב מרכזי יותר (ערך 5 במדד) שיעור בעלי תואר אקדמי ביישוב גבוה יותר. גם כאן, הזיקה בין שיעור בעלי התואר האקדמי לבין המיקום הגאוגרפי מעידה על כך שהמיקום הגאוגרפי מושפע מהמשתנים החברתיים והכלכליים האחרים. יתר המשתנים משפיעים באופן דומה, וניכר, מהמודל השני והשלישי כאחד, כי אחוז השונות המוסברת על-ידם הוא גבוה ועומד על כ-83%.

לוח 3 להלן מציג ניתוח רגרסיות עם מכלול הגורמים שאנו בוחנים כמשפיעים על שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות של 2013, בהתייחס ליישובים היהודיים והמעורבים בלבד (N=115).[15] במודל הראשון כללנו את מדד הפריפריאליות בלבד. ניתן לראות כי הפריפריאליות מסבירה כ-10% מהשונות במשתנה ההצבעה בבחירות 2013. במודל השני כללנו את כל המשתנים (מלבד השכלה אקדמית). המקדמים מחזקים חלק מהשערותינו: יישובים גדולים מזוהים עם שיעורי הצבעה נמוכים; ביישובים עם שיעור גבוה של עולים חדשים נוטים להצביע פחות; ככל שמצבם הכלכלי של תושבי הרשות טוב יותר פוחתת נטייתם להצביע בבחירות; יישובים דתיים מזוהים עם שיעורי הצבעה גבוהים, ותחרותיות צמודה בבחירות (ערכים קטנים במדד) מזוהה עם השתתפות רבה. המודל השלישי זהה למודל השני אך כולל את ההשכלה האקדמית של תושבי היישוב במקום המשתנה הכלכלי. ניתן לראות כי גם כאן, על פי ההשערות, עלייה ברמת ההשכלה של התושבים קשורה לשיעורי השתתפות נמוכים בבחירות המקומיות. גם כאן, מדד הפריפריאליות נמצא לא מובהק סטטיסטית בשני המודלים, ונתון זה קשור לעובדה שהפריפריאליות מושפעת מהמשתנים החברתיים-כלכליים. בבדיקת הקשרים בין מצבם הכלכלי של תושבי הרשות לבין שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות ובין השכלה אקדמית לבין שיעורי ההשתתפות בבחירות נמצאו גם כאן קשרים חיוביים ומובהקים ($r = .226,\ p < .01;\ r = .254,\ p < .01$) בהתאמה.

15 בשל חשש למולטיקוליניאריות בין שני המשתנים החברתיים-כלכליים – השכלה ומצבם הכלכלי של תושבי הרשות – אנו בוחנים אותם בשני מודלים נפרדים.

לוח 3

רגרסיות מרובות–משתנים להסבר שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות, 2013
יישובים יהודיים ומעורבים בלבד

	מודל 1	מודל 2	מודל 3
גודל היישוב (log)		**-13.49 (1.39)	**-13.55 (1.49)
מצבם הכלכלי של תושבי הרשות		**-2.20 (.39)	
השכלה אקדמית של תושבי הרשות			**-.32 (.06)
שיעור עולי 1990+		**-.29 (.08)	**-.21 (.07)
הצביון הדתי		*5.81 (2.51)	**9.08 (2.41)
מדד התחרותיות בבחירות		**-.12 (.03)	**-.11 (.03)
רמת הפריפריאליות	**-3.36 (.86)	.34 (.62)	.23 (.63)
Constant	**70.83	**135.82	**129.77
Adjusted R^2	.107	.712	.702
N	115	115	115

המשתנה התלוי: שיעורי ההצבעה בבחירות 2013 ברשויות המקומיות.
* מובהק ברמה של 5%; ** מובהק ברמה של 1%.

מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ילקוט הפרסומים (משרד המשפטים – רשומות, 2013) ונתוני הלשכה המרכזית לסטיסטיקה.

לסיכום סוגיית המיקום הגאוגרפי, אנו מוצאים שקיים קשר בינו לבין שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות, הן בבחינה של כלל אוכלוסיית המחקר הן בבחינה של היישובים היהודיים והמעורבים בלבד. אולם כאשר מכניסים לניתוח את יתר המשתנים (מודלים 2 ו-3 ברגרסיות המרובות) מקדמי המתאם נחלשים. במילים אחרות, כאשר נלקחים בחשבון כל הגורמים האחרים הידועים בספרות כמשפיעים על ההשתתפות בבחירות, ההשפעה של מידת הפריפריאליות הגאוגרפית על שיעורי ההשתתפות בבחירות נחלשת. ההסבר לכך הוא, כאמור, הקשרים החיוביים הקיימים בין המיקום הגאוגרפי לבין המצב החברתי והכלכלי: מצבם הכלכלי של תושבי היישובים במרכז (באופן כללי) טוב יותר מאשר ביישובי הפריפריה. גם

שיעור האקדמאים ביישובי המרכז גבוה יותר משיעורם ביישובי הפריפריה. המשתנים החברתיים והכלכליים חזקים יותר במתן הסברים סיבתיים לשיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות. ואולם חשוב לציין כי הדבר איננו סותר את העובדה שהמיקום הגאוגרפי משפיע על ההשתתפות בבחירות המקומיות. הממצא המעניין בהקשר זה הוא שביישובי הפריפריה (היהודיים וערביים) שיעורי ההשתתפות גבוהים יותר (בממוצע) מאשר ביישובי המרכז.

מגמות בהשתתפות בבחירות המקומיות בישראל: סיכום ומסקנות

ממצאינו מצביעים על כך שההשתתפות בבחירות המקומיות בישראל בשנת 2013 נטתה להיות גבוהה יותר ביישובים ערביים, ביישובים קטנים, כשמצבם הכלכלי של התושבים ברשות הוא חלש יותר, שיעור האקדמאים בה נמוך יחסית והתחרות בין המועמדים היא גבוהה. מאידך, יישובים יהודיים ומעורבים, יישובים שאינם דתיים ויישובים עם שיעור גבוה של עולים חדשים מזוהים עם שיעורי השתתפות נמוכים יותר.

השאלה המתבקשת היא מדוע ביישובי הפריפריה שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות הם גבוהים יותר משיעוריהם ביישובי המרכז? התשובה לכך כוללת כמה סיבות עיקריות: ראשית, ניתן לשער כי רבים מאוד מתושבי הפריפריה חשים על בשרם את הפער הגדול בינם לבין תושבי המרכז, אשר בא לידי ביטוי לא רק במרחק הגאוגרפי, אלא גם בהשקעה נמוכה יותר בתשתיות, בחינוך ובהשכלה, בבריאות, ביצירת מקורות תעסוקה ועוד. מציאות חיים זו, שמולידה תחושות קיפוח, אדישות, ניכור וסלידה מהפוליטיקה הארצית, שמובילה את תושבי הפריפריה להפנות את פעילותם הפוליטית לזירה המקומית וזו מתורגמת לשיעורי השתתפות גבוהים בבחירות המקומיות. שנית, כפי שהוזכר כבר, יחסים פוליטיים המבוססים על מערכת של "פטרון קליינט" רווחים יותר בפריפריה מאשר במרכז הארץ. ניתן להניח שנאמנות למועמדים המקומיים המתמודדים בבחירות, בתמורה להבטחותיהם בנושאי תעסוקה, שירותי רווחה וכדומה, וכן קשרים אישיים (ואף משפחתיים) מובילים רבים מתושבי יישובי הפריפריה להצביע בשיעורים גבוהים למדי.

ההסבר השלישי, שהוא מורכב מעט יותר, עשוי להיות קשור לעליית קרנה של הפוליטיקה המקומית ככלל. מאז 1978 התחוללו במישור המוניציפלי שתי תופעות, הקשורות זו בזו: האחת, עליית כוחן האלקטורלי של הרשימות העצמאיות והיחלשותן של המפלגות הארציות הגדולות; והשנייה, עלייה בכוחם של ראשי הרשויות המקומיות – סמכויותיהם התרחבו מאוד בהשוואה לתקופה שלפני 1978 והמועצות לא יכלו עוד להדיחם (אלא במקרים חריגים) (בריכטה, 1998 ; 2005 ; גל-נור ובלאנדר, 2013). ניתן אולי להניח כי השילוב בין חיזוק מעמדה של הפוליטיקה המקומית לבין קיומה של מערכת הפטרונאז', הרווחת ביישובי הפריפריה, מייצר ביישובים הללו שיעורי השתתפות גבוהים יחסית בבחירות המקומיות.

ראוי לציין כי המקרה הישראלי הוא דוגמה מרתקת והפוכה למקובל בעולם, שכן שיעורי ההצבעה ברוב הרשויות המקומיות בישראל **גבוהים** יותר מאשר בבחירות לכנסת. מבין 187 הרשויות המקומיות שקיימו בחירות ב-2013, ב-104 רשויות היו שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות גבוהים יותר מאשר בבחירות לכנסת 2013. אמת, ברשויות הללו נכללות כל 72

הרשויות הערביות, שבהן מזה למעלה מעשור גבוהים שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות משיעורם בבחירות לכנסת. ואולם לא ניתן להתעלם מהעובדה שב-32 רשויות יהודיות שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות גבוהים יותר מאשר בבחירות לכנסת. כפי שלוח 4 להלן מראה, ב-15 מבין הרשויות הללו שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות היו גבוהים ביותר מ-5% משיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות.[16] הדבר המעניין ברשימה זו הוא שכמעט כולן זוכות במדד הפריפריאליות לערך 3 או פחות, כלומר נוטות להיות פריפריאליות או פריפריאליות מאוד. המשמעות של הנתונים הללו היא שביישובים רבים בפריפריה הבחירות המקומיות נתפסות כחשובות יותר בעיני הבוחרים מאשר הבחירות לכנסת. תופעה זו ראויה להעמקה במחקר עתידי.

לוח 4

היכן נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים בבחירות לרשויות המקומיות מהבחירות לכנסת?

יישובים	בחירות לכנסת 2013	בחירות מקומיות 2013	פער
1. מגדל	62.5	78.1	-15.6
2. מצפה רמון	58.7	73.6	-14.9
3. אור עקיבא	52.5	66.8	-14.3
4. שדרות	55.6	68.8	-13.2
5. יבניאל	73.0	84.4	-11.4
6. שלומי	64.9	75.8	-10.9
7. חריש	69.7	79.8	-10.1
8. חצור הגלילית	65.8	75.7	-9.9
9. נתיבות	73.3	83.1	-9.8
10. אליקים	73.6	81.5	-7.9
11. בית שאן	63.3	70.7	-7.4
12. קריית שמונה	54.8	61.7	-6.9
13. אופקים	59.2	65.7	-6.5
14. צפת	60.9	66.0	-5.1
15. בית שמש	64.5	69.6	-5.1

מקור: חישובי המחברים לפי נתונים מילקוט הפרסומים (רשומות) והמפקח הארצי על הבחירות.

16 לבד מרשויות אלו, היו 17 רשויות מקומיות שבהן הפער היה פחות מ-5%. הגם שהן אינן מוצגות בטבלה, רובן ממוקמות בפריפריה.

לסיכום, מחקרנו התמקד בהשתתפות בבחירות המקומיות והציג פן נוסף הנוגע להשתתפות בפריפריה הגאוגרפית. הבחירות המקומיות של 2013 מלמדות כי ההשתתפות בבחירות הללו מאפיינת את היישובים החלשים (כלכלית ופריפריאלית), בעוד שההימנעות מהצבעה מיוחסת ליישובים החזקים והממוקמים במרכז או בסמוך לו. אנו סבורים כי מצב דברים זה אין בו כדי להעיד על חוסנה ויציבותה של הדמוקרטיה בישראל – ההיפך הוא הנכון. אי השוויון כמעט בכל תחום שניתן להעלות על הדעת בין המרכז לפריפריה בישראל, מוביל את תושבי הפריפריה בכלל, ואת תושביה הערבים בפרט, להתנכר לפוליטיקה הארצית ולהתכנס לזירה המקומית. התכנסות זו, הבאה לידי ביטוי בשיעורי השתתפות גבוהים בבחירות המקומיות ובשיעורי השתתפות הולכים ויורדים בבחירות לכנסת, משקפת מחד תחושות של חוסר יכולת להשפיע בזירה הלאומית ושל אובדן אמון במערכת הפוליטית הארצית, ומאידך רצון להשפיע על חיי היומיום, אך גם נאמנות לקבוצות משפחתיות, חברתיות ואתניות שונות.

ביבליוגרפיה

אטמור, ניר וחן פרידברג, (2015). "ההשתתפות בבחירות לכנסת ה-19: מרכז מול פריפריה", בתוך: מיכל שמיר (עורכת), **הבחירות בישראל – 2013**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן בסט, אבי, ומומי דהן (2013). "מדוע תושבים מצביעים בבחירות המקומיות?", בתוך: אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור (עורכים), **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בריכטה, אברהם (1998). "אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי", בתוך: דני קורן, **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, תל אביב: הוצאת קו אדום, ע"ע 263-273.

בריכטה, אברהם (2005). "הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", **מדינה וחברה**, 5(1): 977-984.

בריכטה, אברהם (2001). "התמורות בשלטון המקומי בישראל: 1950-1998", בתוך: אברהם בריכטה ועמי פדהצור (עורכים), **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי?** תל אביב: הוצאת רמות ואוניברסיטת תל אביב, ע"ע 199-213.

גל-נור, יצחק, ודנה בלאנדר (2013). **המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל**, תל אביב וירושלים: הוצאת עם עובד, ספרית ספיר והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

גנאם, אסעד (2001). "הבחירות לרשויות המקומיות הערביות", בתוך: אברהם בריכטה ועמי פדהצור (עורכים), **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1998**, תל אביב: הוצאת רמות ואוניברסיטת תל אביב, ע"מ 67-79.

הורקין, אמיר, יצחק כ"ץ וברוך מבורך (1998). **גיבור מקומי: הבחירות לרשויות המקומיות בעידן הבחירה הישירה**, תל אביב: רמות ואוניברסיטת תל אביב.

לנדאו, יעקב מ' (1993). **המיעוט הערבי בישראל, 1967-1991: היבטים פוליטיים**, תל אביב: עם עובד ומכון אשכול.

משרד המשפטים (2013). ילקוט הפרסומים, התשע"ד, תוצאות הבחירות, אתר משרד המשפטים, 14-25 בנובמבר.

סואן, דן ופרלה אייזנקנג-קנה (2004). **יסודות השלטון המקומי: השלטון המקומי במגזר הערבי**, יחידה 5, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

פרידמן, מנחם (1991). **החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

שלג, יאיר (2000). הדתיים החדשים: מבט עכשווי על החברה הדתית בישראל, ירושלים: כתר.

שריג, אתי (2008). **יסודות השלטון המקומי: מגמות בשלטון המקומי בראשית המאה ה-21**, יחידה 12, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

Ashworth, John, Benny Geys and Bruno Heyndels (2006). "Everyone Likes a Winner: An Empirical Test of the Effect of Electoral Closeness on Turnout in a Context of Expressive Voting," *Public Choice*, 128(3-4): 383-405.

Ben-Bassat, Avi, and Momi Dahan (2012). "Social Identity and Voting Behavior," *Public Choice*, 151(1): 193-214.

Blais, André (2000). *To Vote or Not To Vote? The Merits and Limits of Rational Choice*, Pittsburgh: University Pittsburgh Press.

Blais, André (2006). "What Affects Voter Turnout?" *Annual Review of Political Science*, 9: 111-125.

Blais, André (2007). "Turnout in Elections," In: Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press, pp. 621-635.

Blais, André and Agnieszka Dobrzynska (1998). "Turnout in Electoral Democracies," *European Journal of Political Research*, 33(2): 239–261.

Elgie, Robert and Christine Fauvelle-Aymar (2012). "Turnout under Semipresidentialism: First- and Second-Order Elections to National-Level Institutions," *Comparative Political Studies*, 45(12): 1598-1623.

Franklin, Mark N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press.

Geys, Benny (2006). "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research," *Electoral Studies*, 25(4): 637-663.

Goodin, Robert, and Dryzek, John (1980). "Rational Participation: The Politics of Relative Power," *British Journal of Political Science*, 10(3): 273-292.

Hix, Simon and Michael Marsh (2011). "Second-order Effects plus Pan-European Politics Swing: An Analysis of European Parliament Elections across Time," *Electoral Studies*, 30(1): 4-15.

Hix, Simon (1998). "Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy," *West European Politics*, 21(3): 19-52.

Kenig, Ofer (2009). “Democratization of Party Leadership Selection: Do Wider Selectorates Produce more Competitive Contests?” *Electoral Studies*, 28(2): 240-247.

King, Gary (1997). *A Solution to the Ecological Inference Problem: Reconstructing Individual Behavior from Aggregate Data*, Princeton: Princeton University Press.

Laakso, Markku, and Rein Taagepera (1979). “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe,” *Comparative Political Studies*, 12(1): 3–27.

Lijphart, Arend (1997). “Unequal Participatory: Democracy's Unresolved Dilemma,” *American Political Science Review*, 91(1): 1-14.

Morlan, Robert, L. (1984). “Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States”, *Political Science Quarterly*, 99(3): 457-470.

Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.

Powell, Bingham, G. (1982). *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press.

Rallings, Colin and Michael Thrasher (1990). “Turnout in English Local Elections – An Aggregate Analysis with Electoral and Contextual Data,” *Electoral Studies*, 9(2): 79-90.

Rallings, Colin and Michael Thrasher (1997). *Local Elections in Britain*, New York: Routledge.

Rallings, Colin and Michael Thrasher (2007). “The Turnout "Gap" and the Costs of Voting – A Comparison of Participation at the 2001 General and 2002 Local Elections in England,” *Public Choice*, 131(3-4): 333-344.

Reif, Karlheinz, and Hermann Schmitt (1980). “Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results,” *European Journal of Political Research*, 8(1): 3-44.

Schattschneider, Elmer E. (1960). The Semisovereign People: *A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, IL: Dryden Press.

Schmitt, Hermann (2005). “The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?” *West European Politics*, 28(3): 650-679.

Solt, Frederick (2010). “Does Economic Inequality Depress Electoral Participation? Testing the Schattschneider Hypothesis,” *Political Behavior*, 32(2): 285-301.

Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, and Henry Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות

תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה?

הני זובידה ולירון לביא*

תקציר

מדינת ישראל מראשית שנותיה נתפסה כדמוקרטיה מפלגתית. המפלגות הארציות ששלטו במשאבים, היו בעלות כוח ריכוזי גבוה, מערך בריאות ואף חלשו על ארגונים צבאיים מסודרים בתקופת טרום המדינה. עם המעבר מתקופת יישוב למדינה הפכו המפלגות לעמודי התווך של המדינה ואחיזתן הייתה איתנה ברמה הלאומית והמקומית כאחת. מרבית ראשי העיריות בישראל, אם לא כולם, היו מקרב המפלגות הארציות, בעיקר העבודה לגלגוליה, ולאחר מכן גם הליכוד – ראשי עיריות "עצמאיים" היו מחזה נדיר, כמו גם מפלגות מקומיות שאינן מזוהות שמית עם המפלגות הארציות. אולם, בעשורים האחרונים אנו רואים שינוי מהותי בתופעה זו, ועל כן שאלת המחקר המרכזית שתנחה אותנו היא: מדוע נעלמו המפלגות הארציות מהרמה המקומית? באמצעות מתודה משולבת – איכותנית וכמותנית – נבחן בבחירות 2013 מיהם המתמודדים ברשויות המקומיות? מהו אחוז המפלגות העצמאיות? מהו אחוז המפלגות המקומיות והמועמדים לראשות העירייה מזוהים עם מפלגות ארציות? על ידי בחינה של שאלות אלו נבקש לבחון את ההשערה העולה משאלת המחקר, על פיה המפלגות הארציות נעלמו מהזירה המקומית משום שהן הפכו "לנטל פוליטי" על המועמדים ועל הרשימות המקומיות.

מילות מפתח: מפלגות ארציות, מפלגות מקומיות, בחירות מקומיות, השתתפות, פרסונליזציה.

---

* ברצוננו להודות לממונה הארצי על הבחירות על שהעמיד לרשותנו את נתוני הבחירות.

מבוא

הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 התקיימו עשרה חודשים לאחר הבחירות הארציות לכנסת. בדומה לבחירות מקומיות קודמות, התמודדו בבחירות אלה רשימות מקומיות לצד מפלגות ארציות – ותיקות וחדשות. תוצאות הבחירות מלמדות, כי הכוח העולה בבחירות הארציות, מפלגת "יש עתיד", ניסתה, ואף הצליחה, לבסס את עצמה גם בבחירות המקומיות. אסטרטגיה זו, של תרגום הכוח הארצי לרמה המקומית, נמצאת בתווך שבין האסטרטגיה המזוהה עם מפלגות מבוססות כגון הליכוד והעבודה לבין האסטרטגיה המזוהה עם מפלגות קטנות וממוקדות יותר, כגון ש"ס והבית היהודי. בעוד הראשונות רצות בבחירות המקומיות על מנת לשמר בסיס פעילים לבחירות הארציות, האחרונות החלו מריצה ברמה המקומית ועל בסיס ההצלחה בה עברו לרמה הארצית (Pedahzur and Brichta, 2000). "יש עתיד", בניגוד לשתי האסטרטגיות הללו, הוקמה על רקע הבחירות הארציות, אבל רצה באופן מאסיבי בבחירות המקומיות – תוך שימוש בבסיסים המקומיים שפיתחה בארציות היא התמודדה בבחירות מקומיות רבות ואלה בתורן אמורות לבסס את מעמדה לקראת הבחירות הארציות הבאות. האסטרטגיה של "יש עתיד", אשר עושה שימוש הן ברמה הארצית הן ברמה המקומית לביסוס מעמדה הפוליטי, מציעה לבחון מחדש את הטענה המקובלת, לפיה מפלגות ארציות נסוגות מהשתתפות בבחירות המקומיות.

מגמות של השתתפות מפלגות ארציות בבחירות מקומיות עברו תמורות משמעותיות לא רק בישראל. כך, בבריטניה, מעמדן של מפלגות ארציות ברמה המקומית מושפע באופן משמעותי מההתרחשויות ברמה הארצית ולאורך העשורים האחרונים של המאה ה-20 גם מפלגות מקומיות קטנות נטו ליישר קו עם הציר הפוליטי ברמה הלאומית (Rallings and Tharsher, 1997). עם זאת, מאז שנות ה-2000 מסתמן שינוי מסוים במגמה – מפלגות ימין קיצוניות שהחלו את דרכן ברמה המקומית התחזקו והגיעו אל הרמה הארצית (Bowyer, 2008). מגמה דומה לזו של מפלגות הימין באנגליה ניכרת בעלייתן של המפלגות הירוקות ברחבי אירופה. בגרמניה, בשוודיה, בצרפת, בהולנד, בשוויץ, באיטליה ובמדינות אירופיות נוספות, זכו מפלגות ירוקות להצלחה בבחירות מקומיות ולעתים אף הצליחו לתרגם הצלחה זו לרמה הארצית (Richardson and Rootes, 1995).

במאמר זה ברצוננו לבחון את רמת ההשתתפות של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות. בעוד שבעבר מפלגות ארציות ראו בבחירות המקומיות כר נרחב לפעילות מפלגתית, גיוס פעילים ומוביליזציה של בוחרים לבחירות הארציות, כיום נראה כי על פני השטח השתתפותן של רוב המפלגות הארציות בבחירות המקומיות דועכת. עם זאת, באמצעות ניתוח משולב של תוצאות הבחירות האחרונות ושל מקרה מבחן נבקש לטעון כי על אף שבמישורים מסוימים מפלגות ארציות אכן פועלות פחות בבחירות המקומיות, הרי שהן משמרות את השפעתן על הרמה המקומית באמצעים אחרים. כך, על אף שמפלגות מקומיות כמו גם מועמדים לראשות עירייה מתנערים מקישור ישיר למפלגות הארציות, הרי שאלה ממשיכות לשחק תפקיד משמעותי מאחורי הקלעים, בעיקר בכל האמור לראשי עיריות.

עוד נבקש להראות כי אף שהיקף ההשתתפות של מפלגות ארציות בבחירות המקומיות הינו נמוך, ראוי לבחון גם את השונות בהשתתפותן של מפלגות ארציות אחדות ולהוסיף מדד נוסף – **יעילות ההשתתפות**. באמצעות מדד זה, שפותח במיוחד למאמר זה, נטען כי בתהליכי העומק המתחוללים במערכת המפלגתית בישראל – פרסונליזציה (שפירא, 1996) וירידת ערכן של המפלגות (קורן, 1998) – ישנן מפלגות אשר אף כי היקף ההשתתפות שלהן נמוך, יעילות ההשתתפות שלהן גבוהה. מפלגות אלה אמנם זוכות במספר קטן יחסית של מושבים, אך שיעור המושבים שהן מאיישות ברשויות בהן הן משתתפות הינו גבוה יחסית. לפיכך, נבקש להציע כי לצד דיון ברמת ההשתתפות ובאופי ההשתתפות של מפלגות ארציות, יש לבחון גם את דגם ההשתתפות של מפלגה, אשר כולל את יעילות ההשתתפות שלה.

המאמר יחל בסקירה הספרותית אודות הבחירות המקומיות בישראל ודיון בבחירה הישירה הנהוגה בהן ובמקומן של המפלגות הארציות בבחירות אלה. לאחר מכן יוצע הסבר תאורטי להשתתפותן של מפלגות ארציות בבחירות מקומיות. בהמשך, יוצגו הנתונים ומקרה המבחן עליהם מתבסס המחקר והם ידונו בהיבטים של היקף, אופי ויעילות ההשתתפות של מפלגות ארציות ומקומיות בבחירות 2013. הוא ייחתם בדיון ומסקנות של הממצאים השונים לאור סקירת הספרות ובהשלכות שיש לכך לגבי המערכת המפלגתית המקומית בישראל.

סקירת הספרות

שנתיים לפני המהפך הפוליטי של 1977, הודות לירידה חדה בדומיננטיות של המפלגות הארציות, החלה יוזמה לשינוי מבני ומוסדי בבחירות לרשויות המקומיות. יוזמה זו הסתיימה בשנת 1975 בחקיקה, אשר התניעה שינוי מהותי וחשוב שישפיע שנים רבות על הבוחר והבחירות בישראל (בריכטה, 1998). החוק, שעמד בבסיס "מהפכת הבחירות" המהותית הראשונה במדינת ישראל – חוק הבחירה הישירה לראשות העירייה, נכנס לתוקף בפעם הראשונה בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1978. בחוק זה הופרדו לראשונה בישראל שני מבנים של מערכת הבחירות המוניציפלית שעד כה היו אחד, הבחירה לראש העירייה (ראשות) והבחירה למועצת העירייה. השינוי לא חל בשיטת הממשל, כפי שרבים כינו ועודם מכנים זאת עד היום, הואיל ושיטת הממשל נשארה זהה; התמורה חלה בשיטת הבחירות והעניקה סמכויות רבות יותר לראש העירייה (זובידה, 2008). בחלוף כעשרים שנים התכנסה כנסת ישראל לחוקק את חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה, שנכנס לתוקף בשנת 1996 והפך את המערכת הפוליטית על פיה (ובוטל לבסוף בשנת 2001).[1] נראה כי לאחר כעשרים שנות יישום של שיטת הבחירה הישירה ברמה המקומית החליטו בכנסת לאמץ את השיטה גם ברמה הארצית, אך מבלי להביא בחשבון את תוצאותיה. החוק, שהוחל לראשונה בשנת 1996, נועד להעניק לרשות המבצעת, הממשלה, והעומד בראשה סמכויות רחבות יותר ליישום של

1 נושא זה נדון בעבודתם של זובידה ודורון (2009) וכמו כן בעבודתו של זובידה (2008).

מדיניות, מתוך מחשבה כי מעמדו יהא כמעמד ראש עירייה ברמת היכולת לקבל החלטות ולבצען. אולם, בשל הירידה המשמעותית בהצבעה למפלגות הגדולות – נשחקה יכולת המשילות והתערערה יציבות הכנסת ויכולתה לחוקק – תוצאה שגרמה לכנסת לחזור בה מהשינוי ולשוב לשיטת ההצבעה החד-פתקית. נראה כי המהלך שהעניק לראשי ערים יכולת למשול לא צלח ברמה הארצית.[2]

אחת ההשלכות המרכזיות של אותה רפורמה בשלטון המקומי הייתה התחזקותם של מנהיגים מקומיים עצמאיים בשנים שלאחריה. הכוח שניטל מידיהן של המפלגות הארציות החל אט-אט לזלוג לכיוונם של מנהיגים מקומיים עצמאיים והוביל להקמתן של מפלגות מקומיות (Dery, 1998). אמנם, התהליך לא התרחש בן לילה. בריכטה (1998) מוצא כי בין מערכת הבחירות הראשונה לפי החוק החדש, 1978, לבין תחילת שנות ה-90, תקופה בה מפלגת הליכוד הפכה למפלגת השלטון הארצי בישראל, רוב ראשי הרשויות היו קשורים למפלגה זו. אולם, בשנות ה-90 עם אבדן הליבה במערכת המפלגתית הארצית על רקע ירידת כוחן של המפלגות המרכזיות – ליכוד ועבודה – ועלייה בכוחן של מפלגות סקטורליות (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002: 185-7; Doron and Sened, 2001), מספר ראשי הרשויות העצמאיים שרצו בראשות רשימות עצמאיות עלה באופן ניכר ומובהק (בריכטה, 1998). עם זאת, כמה מפלגות ארציות המשיכו להתמודד ברמה המקומית (ליכוד, עבודה, ולימים ש"ס ואף קדימה לתקופה מסוימת), בכדי להקים ו/או לשמר מנגנון מקומי שיוכל לסייע בבחירות הארציות ובמוביליזציה פוליטית.

דוגמה בולטת לכך היא מפלגת קדימה, שנוסדה בשנת 2005. המפלגה השקיעה משאבים רבים בניסיון לייצר מנגנון שיוכל לסייע בזמן הבחירות הארציות (שדה, 2008), אולם התמודדה בפחות מ-20% מסך הבחירות לרשויות המקומיות, בעיקר בשל חוסר הרצון להיות מזוהה עם ארגונים פוליטיים מקומיים חזקים. לעומתה, הליכוד והעבודה התמודדו במקומות בהם היה להן בסיס כוח נרחב ומנגנון מוביליזציה חזק ברמה הארצית והמקומית, שתמיכתם הייתה מובטחת ברמה המקומית ללא קשר לעמדות המפלגה בנושאים מקומיים כאלו או אחרים (Pedahzur and Brichta, 2000: 56). על פי פדהצור ובריכטה (2000), דפוס שונה מהמוזכר לעיל ניתן למצוא במפלגות ש"ס וישראל ביתנו. שתי מפלגות אלו, המזוהות יותר כמפלגות סקטורליות, מפלגת עולים ממדינות חבר העמים לשעבר ומפלגת מזרחים שומרי מסורת, החלו את דרכן הפוליטית בהתמודדות בבחירות המקומיות. רק לאחר ששתי מפלגות אלו רשמו תוצאות מרשימות בבחירות המקומיות החליטו ראשי שתיהן להעביר את השתתפותן לרמה הארצית. מקרה ש"ס וישראל ביתנו, אליבא דה פדהצור ובריכטה (2000), מראה כיצד הצלחה של מפלגות בינוניות/סקטורליות בבחירות מקומיות יכולה להביא לגישה רחבה ולהגדלת הקצאות של שירותים ציבוריים, המסופקים על ידי הרשויות המקומיות, לקהל בוחריהן. ועם זאת, על פי פדהצור ובריכטה (2000), גישה למשאבים לאומיים מובילה

---

2 דיון רחב יותר בסוגיה זו ראו: זובידה, 2008; Zubida and Doron, 2009; Zubida and Nachmias, 2014.

למוביליזציה ולהשפעה רבה יותר ברמה המקומית והארצית כאחת. נחמיאס, רוזנטל וזובידה (2012), מצאו כי יש קשר בין אתניות-דתיות-ופריפריות לבין ההחלטה מהן הבחירות מסדר ראשון ושני בישראל. אחד הממצאים העיקריים שעולה ממחקרם הוא כי להחלטה זו השפעה מובהקת על החלטת הבוחרים מהקבוצות השונות אם להשתתף בבחירות או אם לאו. לטענתם, ההבדלים נבעו בעיקר מההבנה של קבוצות הבוחרים כי חלק מהספרה הפוליטית, במקרה דנן הארצית, חסום בפני קבוצות מסוימות באוכלוסייה, בעיקר ערבים, וזאת לעומת הספרה המקומית שפתוחה להשפעת אותן קבוצות. מצב זה הביא ליצירת דפוסי השתתפות שונים בין הקבוצות השונות בישראל בבחירות הארציות והמקומיות, ובהתאם לכך לתמורות במעמדן של מפלגות סקטורליות אשר תיעלו את הישגיהן ברמה המקומית לטובת הישגים ברמה הארצית ולהפך. יעקובי וצפדיה (2009) מצאו, כי בחירות מקומיות כמנגנון ליצירת רשתות של מתנדבים ופעילים בשכר, שלחלקם בשלב מאוחר יותר יוענקו גם משרות במינהל הציבורי המקומי, מהווים קרקע פורייה ליצירת מנגנון פוליטי מקומי שיהא מוכן ובעל יכולת לסייע למפלגה ארצית.

אולם התמונה ברמה המקומית אינה כה ורודה כשמדובר במפלגות ארציות. זובידה ונחמיאס (Zubida and Nachmias, 2014) מצאו כי רמת הערכיות (Valence) של מפלגות משפיעה על האסטרטגיה שלהן ברמה הארצית והמקומית (Romer, 2001; Schofield and Sened, 2006). מפלגות בעלות רמת Valence נמוכה מתמקדות במדיניות בעלת השפעה ספציפית לאוכלוסיות שהיא מייצגת מקרב הבוחרים. לעומתן מפלגות בעלות רמה גבוה של Valence, מביטות על תמונת המאקרו, ובהינתן שהן מחויבות לתגמול הפעילות ברמה המקומית, שומה עליהן לשקול את השפעתו של תגמול זה על המדיניות הארצית של המפלגה. כתוצאה מכך, קיימת שונות רבה בין האסטרטגיות של המפלגות הללו לגבי השתתפות או אי-השתתפות בבחירות המקומיות. מפלגות עם רמה גבוה של Valence ימנעו מהשתתפות בבחירות מקומיות בעיקר עקב החשש מבריחת קולות שמחלוקות בין הבטחות ברמה המקומית למדיניות ארצית עלולות לגרום. לעומתן, מפלגות בעלות רמת Valence נמוכה, כמעט נשללות זכות קיום ללא ריצה בבחירות המקומיות והדאגה לאוכלוסיות הספציפיות שהן מייצגות. הואיל וזהו בסיס הבוחרים של אותן מפלגות בשתי הרמות, אין שום סיבה שהן לא ייצגו אותו בשתי הרמות.

אם כן, כפי שניתן לראות, למפלגות הארציות היגיון משלהן לגבי ההשתתפות או אי ההשתתפות בבחירות המקומיות. אולם, היגיון זה משתנה בהתאם לתנאים שנוצרים בעקבות שינויים פוליטיים כמו גם בעקבות שינויים מבניים המובילים לשינויים בדפוסי ההצבעה. אחד השינויים שהוזכרו לעיל הוא השינוי שיושם לראשונה בבחירות מקומיות בשנת 1978. כאמור, חוק הבחירה הישירה לראשות העירייה והבחירות היחסיות למועצת העירייה. כבר בשנת 1966, שנים לפני יישום חוק הבחירה הישירה, הציג שפירא, בספרו **חברה בשבי הפוליטיקאים** (1996), תזה ולפיה מדינת ישראל נעה מדגם של הצבעה אידאולוגית מפלגתית ותפיסת עולם כללית, לדגם של הצבעה פרסונלית, המתאפיינת בתלות מהותית בדמות מנהיג המפלגה. עם החלת חוק הבחירה הישירה בשנת 1996, חזון זה של שפירא צבר תאוצה ברמה הארצית, ובעקבותיו צצו כמה פרסומים, כשהבולט מבינהם היה **קץ המפלגות** (1998) בעריכתו של דני

קורן. בספר זה מתוארת שחיקתן המתמשכת של המפלגות בישראל, לצד עלייתם של תהליכים שונים ובראשם תהליך הפרסונליזציה בפוליטיקה. התהליך שהתניע השינוי בשיטת הבחירות, הפך לגלוי וברור לכל, לפחות ברמה הארצית. בבחירות הארציות שנערכו ב-1996, לראשונה פוצל קולו של הבוחר לשני פתקים, מהלך שהסתיים בפרלמנט מפוצל ומרובה מפלגות, בממשלה בלתי יציבה ובבעיות משילות ניכרות. גם שנים לאחר החזרה לחוק הבחירה הקודם, הצבעה בפתק אחד בבחירות יחסיות בכול הארץ, ואף כי הדפוסים שנוצרו בחוק הבחירה הישירה התמתנו, המצב לא חזר לקדמותו. זובידה (2008), שבחן את השפעת חוק הבחירה הישירה על המערכת הארצית בניסיון להבין את השפעותיו של החוק כעשור לאחר ביטולו, מצא כי חוק הבחירה הישירה פגע קשות במפלגות הארציות הגדולות, וכי עד שנת 2008 ההשפעות של הבחירה הישירה עדיין ניכרות בחלק היחסי של המפלגות הגדולות בכנסת.

עם זאת, ועל אף הדיון הנרחב בהשפעת הבחירה הישירה ברמה **הארצית**, כמעט חמישה עשורים לאחר השינוי ברמה המקומית עדיין חסרה בחינת ההשפעה של שינוי שיטת הבחירות והשלכותיה על הרמה המקומית. נראה כי היציבות השלטונית ברמה המקומית, שנתפסת כתוצר ישיר של השינוי בשיטת הבחירות והשלטון בה, מספקת את רוב החוקרים. אין ניסיון להעמיק ולאמוד האם שינוי זה מהווה בסיס לירידה בהשתתפות המפלגות הארציות ברמה המקומית והאם נוצרו שתי רמות של ממשל בישראל על אף עמימותה המכוונת של הרשות הארצית בכינון יחסים ברורים בין השלטון הארצי למקומי. אחד הניסיונות לעמוד על השפעה זו בפרספקטיבה היסטורית ניתן למצוא במאמרם של נחמיאס, זובידה ונחמיאס (Zubida and Nachmias, 2014). במאמר, בודקים הכותבים את האסטרטגיות המרכזיות של המפלגות הארציות להשתתפות או אי השתתפות בבחירות המקומיות. נחמיאס, רוזנטל וזובידה טוענים, כי השתתפותן של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות אינה מובטחת כפי שהיה בעבר. נושא זה עבר שינוי מהותי וכיום מפלגות ארציות אינן רואות בבחירות המקומיות כר נוח לגיוס ומוביליזציה של בוחרים, בעיקר בשל גובה התגמול לאותם גייסי קולות ופעילים – תגמול שעלול לפגוע בהם אלקטורלית מסיבות כאלו ואחרות[3] בהתמודדויות הארציות. כתוצאה מכך, ובד בבד עם הירידה במוטיבציה של מפלגות ארציות לפעול ברמה המקומית, מילאו את החסר מפלגות מקומיות. מפלגות אלה קמו בכל רשות בנפרד והפכו לכוח המרכזי ברשויות המקומיות. עולה התהייה, האם התמונה המצטיירת ברשויות המקומיות היא זו שהייתה מתקבלת באם שיטת הבחירה בשני הפתקים לא הייתה מבוטלת? האם היינו עדים לאותה התפרקות של המפלגות הגדולות ולהווצרותן של מפלגות קטנות גם ברמה הלאומית? אף שהפרק לא עוסק בכך באופן ישיר, הניתוח המוצע כאן הנוגע לרמה המקומית בהחלט לא מתקיים בנפרד מהרמה הארצית ומבקש לקרוא לבחינה זהירה ומורכבת של השלכותיהם של שינויים בשיטת הבחירות ושינויים בשיטת הממשל בישראל.

---

3 בעיקר מדובר במתן תגמולים מקומיים לקבוצות מסוימות שיכולים לעמוד בניגוד לאינטרסים ארציים של קבוצת הבוחרים של מפלגה נתונה וביום הבחירות הארציות קבוצה זו יכולה לבוא חשבון עם המפלגה על פגיעה באינטרסים שלהם ברמה המקומית.

הסבר תאורטי להשתתפות מפלגות ברמה המקומית

בחלק הקודם הועלו הסברים שונים מהספרות הקיימת בנוגע ל(אי)נוכחותן של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות. הסברים אלה, אף שהם מציעים זוויות שונות לתופעה, חולקים גרעין משותף לפיו הסיבה לה נעוצה במפלגות הארציות עצמן. אף כי הסברים אלה חשובים, ברצוננו להאיר פן נוסף בהיעדרן של מפלגות ארציות מהבחירות המקומיות ולבחון אותו בפרק זה. אנו מוצאים כי ישנו עוד מחסום חשוב שעומד בפני ההשתתפות של המפלגות ארציות ברמה המקומית – והוא אינו נעוץ במפלגות הארציות, כי אם מקורו במועמדים המקומיים ובמפלגות המקומיות. ראשית, המועמדים – אלו מבינים כי במקרים מסוימים הזדהות ישירה עם מפלגה ארצית, זו או אחרת, יכולה להיות להם לרועץ ולהוות מכשלה בניסיונם להיבחר לראשות עירייה או מועצה. שנית, מפלגות מקומיות רבות מתנערות מהדיכוטומיה הפוליטית של 'שמאל–ימין' שהינה כה מרכזית ברמה ארצית. מפלגות אלו הגיעו למסקנה כי מנעד הנושאים שבאחריות הרשות המקומית ושמעניין את הבוחר ברמה המקומית שונה בתכלית מהרמה הארצית ועל כן עדיף להן שלא להזדהות עם מפלגה ארצית "ימנית" או "שמאלית". לפיכך, אנו רואים שילובים בלתי נתפסים ברמה הארצית רצים ברשימות משותפות ברמה המקומית – לדוגמה: ראו את מקרה "עיר לכולנו" תנועה על-מפלגתית בתל אביב יפו, המשלבת בתוכה פעילים מתנועת הליכוד ופעילי המפלגה הקומוניסטית הישראלית חד"ש. שמה של הרשימה מטשטש לחלוטין את המקורות המפלגתיים שמהם היא נוצרה ובכך מאפשר לה לחמוק מהציר המרכזי שעליו מתנהלת הפוליטיקה הישראלית ברמה הארצית.

ההסבר לכך קשור באופן מובהק לשינויים המבניים שהתרחשו במערכת הפוליטית בכלל ובמעמדן של המפלגות בפרט. כאמור, הערך הסימבולי והאלקטורלי של המפלגות הארציות נמצא בשחיקה מתמדת (קורן, 1998), שתוצאותיה ברורות ברמה הארצית. מזה מספר עשורים ששתי המפלגות הגדולות בישראל, ליכוד ועבודה, אינן מצליחות לעבור יחדיו את סף ה-40% ממושבי הכנסת. אנו טוענים כי ברמה המקומית הכרסום בכוחן של המפלגות הארציות מתבטא בעיקר, כפי שנווכח בהמשך, בירידה במספר המושבים בהן זוכות המפלגות הארציות במועצות הרשויות המקומיות, וברצון הפוחת של מפלגות ומועמדים מקומיים להזדהות באופן ישיר וגלוי עם המפלגות הארציות.

הנתונים - ותיאור מקרה המחקר הספציפי - תל אביב יפו

נתוני מפלגות בבחירות לרשויות המקומיות

הנתונים בפרק זה מבוססים על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, כפי שהתפרסמו באתר הממונה הארצי על הבחירות.[4] בבחירות, שהתקיימו בתאריך 22 באוקטובר 2013, תשעה

---

4 http://www.moin.gov.il/Subjects/Bchirot/Pages/default.aspx

חודשים בלבד לאחר הבחירות הארציות לכנסת ה-19, התמודדו רשימות למועצות ומועמדים לראשי רשויות ב-190 רשויות מקומיות. שיעור ההשתתפות עמד על 51.1% (לעומת כ-67% בבחירות הארציות).

הנתונים מבוססים על שני מסדי נתונים – האחד כולל את הרשימות, המתמודדים בכל רשימה ומספר המושבים שקיבלה כל רשימה בכל אחת מהרשויות המקומיות בבחירות.[5] השני כולל את שמות המועמדים שנבחרו לכהן כראשי הרשויות בכל אחת מהרשויות. שני המסדים כוללים רשויות יהודיות וערביות בכל הארץ. במסד הנתונים הראשון חילקנו את הרשימות שנבחרו למועצות לארציות ולמקומיות. רשימה ארצית הוגדרה כרשימה הנושאת בשמה שם מפלגה (או מפלגות) ארצית שעברה את אחוז החסימה בבחירות הארציות האחרונות. רשימות אשר נשאו שמות של מפלגות ארציות שונות (למשל, שילובים בין ש"ס ויהדות התורה, הבית היהודי ואגודת ישראל וכיו"ב) הוגדרו כרשימה ארצית, אך לא שויכו למפלגה ארצית ספציפית. על פי מסד הנתונים השני, קודדנו ראשי רשימות אשר נבחרו לכהן כראש רשות מקומית, כך שניתן יהיה להבחין כמה מועמדים רצים מטעם רשימה הנושאת שם של מפלגה ארצית וכמה רצים מטעם רשימות מקומיות. מתוך סך של 190 ראשי רשויות נבחרים, 104 הופיעו ברשימת המפלגות שנבחרו למועצות הרשויות המקומיות; 86 ראשי הרשויות הנבחרים הנוספים אינם משויכים למפלגה שנבחרה למועצת הרשות המקומית.

תיאור מקרה המחקר - תל אביב יפו

הבחירות המקומיות בתל אביב יפו שנערכו ב-2013 הן דוגמה מצוינת לדברים האמורים לעיל. הואיל ותל אביב יפו הינה אחת משלש הערים הגדולות בישראל ובעלת נראות גבוהה ביותר – שבעטין שוקלות כל המפלגות הארציות, וביותר ממקרה אחד גם מקבלות את ההחלטה, להריץ מועמד לראשות העירייה כמו גם רשימה למועצה המקומית – פעולה שלא מונעת מהתאגדויות מקומיות להתמודד, ולעתים בהצלחה רבה – ראו מקרה עיר לכולנו בשתי מערכות הבחירות האחרונות – בבחירות המקומיות. כמו כן, בשל הפרופיל הגבוה של העיר תל אביב יפו, מפלגות ארציות שאינן מריצות מועמד לראשות העירייה מנהלות משא ומתן עם מועמדים מובילים לתפקיד ראש העירייה בכדי לתמוך פומבית במועמדותם. חלקן נוכחות לעיתים שמועמדים מעדיפים להתמודד ללא תמיכתן, שמצטיירת לעתים כאבן נגף להצלחתם. כמו כן, כפי שתיארו זובידה ונחמאיס (Zubida and Nachmias, 2014) – ההחלטות של מפלגות ארציות ברמה המקומית מתבססות על אותו רציונל – על כן, מקרה תל אביב יפו יכול להוות בסיס מוצק דיו לבחינה של והשלכה על המקרה הכללי.

לראשות עיריית תל אביב יפו התמודדו בבחירות אלה שלושה מועמדים: מתמודד ראשון היה ראש העירייה המכהן, רון חולדאי, איש מפלגת העבודה שהוזכר יותר מפעם אחת כבעל סיכוי להיות מועמד לכנסת מטעם מפלגת העבודה ואף לעמוד בראשה (מלול, 2009); בבחירות

---

5 בקובץ, כפי שפורסם באתר הממונה על הבחירות בעת הכנת המחקר, מפורטות 187 מתוך 190 הרשויות שבהן התקיימו בחירות.

אלו התמודד חולדאי ברשימה עצמאית – תא 1, ללא שום קשר ישיר למפלגת העבודה. מתמודד שני היה ניצן הורוביץ, שייצג את מר"צ. חשוב לציין כי בתחילת הקמפיין התמודד ניצן הורוביץ באופן שלא קשר אותו למר"צ (ראה איור 1), אולם הקמפיין שונה ועד מהרה ניצן הורוביץ עבר לשיוך מוחצן וברור עם מר"צ (ראה איור 2). התפיסה הייתה ברורה, מניסיון להוות אלטרנטיבה לחולדאי, כזו שיש לה סיכוי לאחד את כל הפלגים תחתיה, "ניצן ראש העיר שלנו" ללא בידול מפלגתי, הוחלט במר"צ "להחזיר" את ניצן הביתה ולזהותו באופן ברור וחד משמעי עם המפלגה, אפילו במחיר של אובדן הסיכוי לנצח בבחירות לראשות עיריית תל אביב יפו. מתמודד שלישי, הוא מועמד התנועה העל-מפלגתית עיר לכולנו, אהרון מדואל.[6] עיר לכולנו היא תנועה בה חברו להם אנשי חד"ש (חזית דמוקרטית לשלום ושוויון) ממרכז תל אביב יפו ואנשי ליכוד מדרום תל אביב יפו. עיר לכולנו נמנעה מכול רמז לזיהוי מפלגתי, ולמרות ריצתו של דב חנין בראשות התנועה בשנת 2008, מי שכיהן כחבר כנסת מטעם חד"ש והיה מועמדה לראשות העירייה שמרה התנועה על הימנעות מזיהוי על מפלגתי.

איור 1

ניצן הורוביץ "ראש העיר שלנו" בלי זיהוי למר"צ [7]

איור 2

ניצן הורוביץ ומר"צ מתאחדים שוב [8]

---

6 גילוי נאות: ד"ר הני זובידה היה מועמד בתנועת עיר לכולנו למועצת עיריית תל אביב יפו.

7 מודעה מהשלבים המוקדמים של הקמפיין של ניצן הורוביץ לראשות עיריית תל אביב יפו.

8 מודעה מהשלבים המאוחרים יותר של הקמפיין של ניצן הורוביץ לראשות עיריית תל אביב יפו.

דיון במקרה המחקר - תל אביב יפו

אחד הממצאים המרכזיים שעולים מתיאור מקרה המבחן הוא כי המועמדים לראשות עיריית תל אביב יפו, לפחות בתחילת הקמפיין, עשו כל שביכולתם על מנת להימנע מזיהוי מפלגתי עם מפלגות ארציות. הגדיל לעשות ניצן הורוביץ, שהתמודד בראש רשימת מר"צ,[9] ונמנע כאמור, לפחות בתחילת הקמפיין, מזיהוי עם מפלגתו הארצית, שמטעמה נבחר לכהן בכנסת ישראל (ראה איור 1). ראש העירייה המכהן רון חולדאי הקפיד אף הוא להתרחק לכל אורך הקמפיין מזיהויו עם מפלגת העבודה, למרות מעורבותו הידועה בה ולמרות התמיכה הציבורית שהעניקה לו בבחירות 2008 לרשויות המקומיות. נראה כי המועמדים הפנימו את ה"מלכוד" שיש בזיהוי עם המפלגות הארציות, אף על פי ששניים מהם מזוהים באופן מובהק עם המפלגות הארציות.

התמונה של הסיעות שהתמודדו למועצת העירייה מחזקת קו זה באופן ברור. בבחירות המקומיות לעיריית תל אביב יפו התמודדו סיעות מקומיות תחת שמן של המפלגות הארציות הבאות: עבודה (לא כרשימתו של ראש העירייה חולדאי אלא כרשימה מתחרה), מר"צ, הליכוד, יש עתיד וסיעת שג"ב שהיוותה קואליציה דתית ואיחדה בין ש"ס, אגודת ישראל, הבית היהודי וחב"ד. מסך 31 מושבי המועצה בעיריית תל אביב יפו, הרשימות הארציות "הצליחו" להשיג 12 מושבים לפי החלוקה הבאה: מר"צ שישה מושבים, שג"ב שלושה מושבים, ליכוד שניים ואילו יש עתיד מושב אחד בלבד (ראה לוח 1). מפלגת העבודה המזוהה עם רון חולדאי שהתמודד לראשות העירייה, וניצח, ***לא עברה כלל*** את אחוז החסימה בבחירות למועצת העירייה.

נראה כי תל אביב יפו משמשת דוגמה טובה לדינמיקה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות. השאלה האם להתמודד בבחירות המקומיות או לא, עומדת לפתחן של מפלגות ארציות רבות. נראה כי לעתים התשובה החיובית היא מוטעית, ראו מקרה מפלגת העבודה בתל אביב יפו, כמו גם המקרה של יש עתיד וגם הליכוד ביתנו שספגו מפלה מוחצת בבחירות למועצת העירייה. אולם ישנם מקרים בהן ההתמודדות ברמה המקומית עושה חסד עם המפלגות הארציות, ראו מקרה מר"צ. כמובן, שבמקרה זה יש לציין את הקמפיין של ניצן הורוביץ לראשות העירייה, שתרם רבות לחיזוקה של מר"צ במועצת העירייה. כך, בעוד במקרה של רון חולדאי עומעמה זהות המפלגה הארצית העומדת מאחוריו, וספגה הפסד צורב בבחירות למועצת העיר, במקרה של ניצן הורוביץ הקשר בין המועמד למפלגה הועיל והפך אותה לכוח משמעותי במועצת העיר. כלומר, ניתן לראות שלא רק שמפלגות ארציות אבדו מהערך הסימבולי והאלקטורלי עבור מועמדים לראשות עיריות, כי אם להפך – המועמדים לראשות העירייה הם שמספקים את הערך האלקטורלי למפלגות הארציות בבחירות למועצת הרשות.

---

9 על פי חוקי הבחירות מועמד חייב לעמוד בראש רשימה על מנת להתמודד לראשות העירייה, וניצן הורוביץ שלא התמודד בבחירות הפנימיות של מר"צ לעירייה הוצנח כמועמד מספר אחת בכדי להתמודד לתפקיד ראשות העירייה בלבד.

ממקרה תל אביב יפו נראה כי ישנה אמביוולנטיות רבה בקרב המפלגות הארציות. מחד, ישנן הצלחות גדולות, ראה מקרה מר"צ ושג"ב למועצה. מאידך, ישנן מפלות, ראו בראש ובראשונה את מקרה מפלגת העבודה, שלא עברה את אחוז החסימה למועצת העירייה בעיר תל אביב יפו בה המפלגה הארצית זוכה ב-17% מכלל קולות הבוחרים בבחירות הארציות ולתפקיד ראש העירייה נבחר מועמד המזוהה עם המפלגה ומי ששמו הועלה בתור מועמד לעמוד בראש הרשימה הארצית. כך גם מקרה הליכוד ביתנו, רשימה שקיבלה רק 4% מקולות הבוחרים בבחירות למועצה ואילו בבחירות הארציות זכתה ב-18% מסך קולות הבוחרים. ברשימה זו ניתן לכלול גם את יש עתיד, שבבחירות למועצה קיבלה 2.6% ואילו בבחירות הארציות גרפה 21% (המפלגה המובילה בתל אביב יפו בבחירות הארציות). אולם משום שזו הייתה מערכת הבחירות הראשונה של המפלגה ברמה הארצית והמקומית נראה כי לחשיפה יש משקל מרכזי בגיוס הבוחרים בבחירות המקומיות וכי במקרה זה יש להמתין ולראות כיצד ההתפתחויות העתידיות ברמה הארצית ישפיעו על הדינמיקה של השתתפות המפלגה ברמה המקומית.

תל אביב יפו נדונה כאן כמקרה מבחן, אך היא איננה מקרה יוצא דופן. נראה שיש בפער התמיכה שנמצא, ובמגמה הכללית של חוסר האיזון בין הבחירות הארציות למקומיות שמייצגת את דפוסי ההצבעה ברשויות מקומיות רבות, להעיד על הסיבה המרכזית לאמביוולנטיות הרבה בקרב מפלגות ארציות בהתלבטותן אם להתמודד בבחירות המקומיות אם לאו.[10] כדי לנסות ולהתבונן בתמונה הכללית אנו מציעים בפרק הבא ניתוח של כלל התוצאות בבחירות המקומיות בשנת 2013 והשוואה בין המפלגות הארציות למקומיות הן בבחירות למועצות ברשויות המקומיות הן בבחירות של ראשי הרשויות.

---

10 לפירוט נוסף בנושא קבלת ההחלטה להתמודד או לא ברמה המקומית ראו: Zubida and Nachmias, 2014.

לוח 1

תוצאות הבחירות לעיריית תל אביב יפו 2013

שם המפלגה	תוצאה בבחירות הארציות בתל אביב יפו[11]	תוצאה בבחירות המקומיות תל אביב יפו[12]
תא 1	תנועה מקומית	13.7% (5 מושבים)
מר"צ	14%	16.3% (6 מושבים)
עיר לכולנו	תנועה מקומית	6.1% (3 מושבים)
רוב העיר	תנועה מקומית	11.6% (4 מושבים)
הליכוד ביתנו[13]	18%	4.0% (2 מושבים)
כח לגימלאים	תנועה מקומית	6.1% (2 מושבים)
שג"ב (ש"ס, אגודת ישראל, הבית היהודי וחב"ד)	[14]10%	9.4% (3 מושבים)
"תל אביב בטוחה"	תנועה מקומית	2.9% (מושב אחד)
סיעת דרום העיר	תנועה מקומית	3.3% (מושב אחד)
צדק חברתי	תנועה מקומית	3.4% (מושב אחד)
מהפך ירוק בת"א (התנועה הירוקה – לתת לחיות	תנועה מקומית	3.6% (מושב אחד)
רשימת שימו לב הורים	תנועה מקומית	3.9% (מושב אחד)
יש עתיד בתל אביב	21%	2.6% (מושב אחד)
העבודה	17%	2.1% (לא עברה)
בני בביוף, אלי אמינוב והשכונות	תנועה מקומית	2.1% (לא עברה)
הירוקים	תנועה מקומית	1.9% (לא עברה)
סיעת יאפא	תנועה מקומית	1.6% (לא עברה)
מדינת תל אביב בראשות ישראל גדוביץ	תנועה מקומית	0.7% (לא עברה)
סיעת שוויון לכולם	תנועה מקומית	0.2% (לא עברה)
סיעת עיר ללא גבולות	תנועה מקומית	1.4% (לא עברה)
רשימת הורים	תנועה מקומית	2.6% (לא עברה)
הרשת החברתית	תנועה מקומית	0.9% (לא עברה)
התנועה	7%	לא התמודדה
ארץ חדשה	2%	לא התמודדה
קדימה	2%	לא התמודדה
חד"ש	[15]2%	לא התמודדה

---

11 מקור: ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 http://www.votes-19.gov.il/cityresults?cityID=5000

12 התוצאות נלקחו מרשת המקומונים של Ynet משום שהתוצאות מהמפקח הארצי על הבחירות אינן זמינות. מקור: http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4441687,00.html.

13 בבחירות הארציות והמקומיות הרשימה התמודדה תחת השם הליכוד ביתנו – שהייתה קואליציה בין ישראל ביתנו לליכוד.

14 זוהי קומבינציה בין הקולות של ש"ס 6% לקולות של הבית היהודי 4%, אגודת ישראל לא קיבלה קולות בת"א יפו ואילו חב"ד כתנועה לא מתמודדת בבחירות הארציות.

15 יש שיטענו כי חד"ש בת"א מזוהה עם עיר לכולנו בשל עמידתו של דב חנין בראשותה בבחירות 2008, אולם אנו חולקים על קביעה זו בעיקר משום שאין סממן של המפלגה בתנועה, וההחלטות בתנועה הן לא להיות מזוהים כלל עם רשימות ארציות ומתן האפשרות לא.נשים מתנועות ארציות שונות להתקבץ תחת מטריית עיר לכולנו.

ממצאים, ניתוח ודיון

סיכום נתוני מפלגות ארציות ומקומיות - בחירות מקומיות 2013

על מנת לבחון את מקומן של המפלגות הארציות בבחירות לרשויות המקומיות, ביקשנו ראשית לבדוק כמה מפלגות ארציות נבחרו בבחירות לרשויות המקומיות ואת מספר הרשויות בהן נבחרו מפלגות ארציות למועצות הרשויות. בלוח 2 ניתן לראות כי מסך של 190 רשויות מקומיות, ב-109 רשויות מקומיות נבחרו 23 רשימות הנושאות את שמן של מפלגות ארציות, כולל שילובים שונים של מפלגות ארציות ברשימה מקומית אחת. מכאן, שמפלגות ארציות נבחרו ביותר ממחצית הרשויות המקומיות בהן התקיימו בחירות (57%). מלבד זאת, ביקשנו לבחון את מספר המושבים בהם זכו המפלגות הארציות. מצאנו כי כלל המפלגות הארציות (והשילובים ביניהן) זכו ב-592 מושבים, שהם 24.4% מכלל המושבים (2,423 מושבים).

סך מספר המושבים בהם זכו מפלגות ארציות אמנם מעיד על חשיבותן של מפלגות אלה ברשויות המקומיות, אך התפלגות מספר המושבים מעיד על כך שאין לראות בהן מקשה אחת (ראה לוח 2). כך, בעוד שישנן מפלגות שזכו בכ-20-30 מושבים (חד"ש 20 מושבים, מפלגת העבודה 27 מושבים ומר"צ 36 מושבים) ומפלגות אחרות זכו ב-40-50 מושבים (דגל התורה 55 מושבים, יש עתיד 42 מושבים), הרי שישנן מפלגות שזכו במספר מושבים גבוה באופן ניכר – הבית היהודי 79 מושבים, הליכוד 99 מושבים ובולטת במיוחד ש"ס, שזכתה ב-125 מושבים (וזאת מבלי לכלול את אותן רשימות בהן רצה במשותף עם אגודת ישראל, יהדות התורה ודגל התורה).

תמונת הממצאים עד כה מעידה כי אף שמפלגות ארציות נבחרות ביותר ממחצית הרשויות המקומיות, הן זוכות רק בכרבע מהמושבים. עם זאת, מהתפלגות המושבים בין המפלגות ניכר כי ישנן מפלגות שנהנות מהצלחה רבה יותר מאחרות בבחירות לרשויות המקומיות.

התמונה איננה מלאה, שכן היא אינה מציגה את ההצלחה היחסית של המפלגות הארציות ברשויות המקומיות בהן נבחרו רשימות הנושאות את שמן [של מפלגות ארציות]. כדי לבחון נתון זה, בדקנו את מספר המושבים הכולל באותן רשויות בהן נכנסו מפלגות ארציות למועצה (מאחר שהנתונים כוללים רק את תוצאות הבחירות, לא עלה בידינו להעריך בכמה יישובים רצו מפלגות ארציות למועצת הרשות ונכשלו (להרחבה על כך, ראו ניתוח מקרה המבחן). כפי שעולה מהטור החמישי בלוח 2, אחוז המושבים בהן זכו מפלגות ארציות נע בין 9% (הבית היהודי, יש עתיד, הליכוד-הבית היהודי וביחד תל אביב יפו) ל-26% (דגל התורה) וסך הכול הוא עומד על ממוצע של 13.74%. כעת ניתן לראות מפלגות אשר זכו במספר מושבים גדול, בעוד אחוז המושבים שהן מאיישות במועצות בהן נבחרו הוא קטן, ואילו מפלגות אחרות זכו במספר מושבים קטן יחסית, אך אחוז המושבים שהן מאיישות גדול יותר. כך, למשל, בעוד לבית היהודי 79 מושבים וליש עתיד 42 מושבים, חלקן היחסי במועצות הללו לא עולה על 9%. לעומת זאת, שיעור ההצלחה של מפלגת העבודה, שזכתה ב-27 מושבים בלבד, עומד על 12% ומצב עניינים דומה ניתן למצוא גם במר"צ. בקרב מפלגות אחדות, ובראשן דגל התורה וש"ס, ניכרת התאמה בין מספר המושבים הגבוה בו זכו לבין אחוז

המושבים שבו הן מחזיקות ברשויות בהן נבחרו (55 מושבים שמהווים 26% לדגל התורה ו-125 מושבים שמהווים 14.5% לש"ס).

לוח 2

נוכחות מפלגות ארציות בבחירות המקומיות 2013

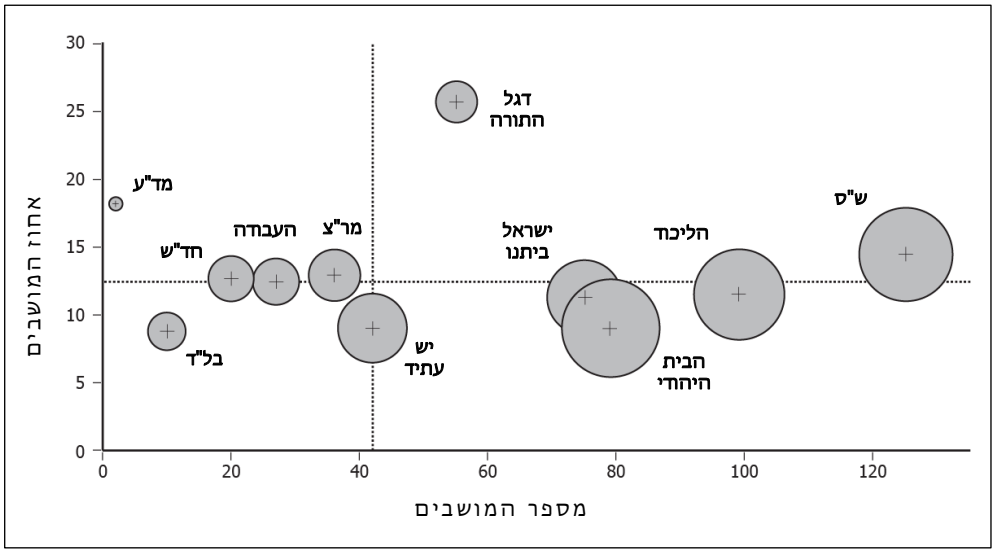
שם הרשימה	מספר רשויות	מספר מושבים בהן זכתה מפלגה	סך מושבים ברשויות בהן נבחרה המפלגה	שיעור מפלגות ארציות במועצות הרשויות בהן נבחרה המפלגה	שיעור מפלגות מקומיות במועצות בהן נבחרה המפלגה
הליכוד	49	99	858	0.115	0.885
העבודה	12	27	218	0.124	0.876
יש עתיד	26	42	446	0.094	0.906
ישראל ביתנו	36	75	662	0.113	0.887
דגל התורה	10	55	214	0.257	0.743
הבית היהודי	53	79	855	0.092	0.908
מר"צ	15	36	279	0.129	0.871
ש"ס	50	125	864	0.145	0.855
בל"ד	8	10	114	0.088	0.912
חד"ש	12	20	158	0.127	0.873
מד"ע	1	2	11	0.182	0.818
הבית היהודי ואגודת ישראל	1	2	23	0.087	0.913
הליכוד- הבית היהודי	2	3	32	0.094	0.906
הירוקים עבודה	1	3	15	0.200	0.800
שג"ב - שס, הבית היהודי, יהדות התורה, חב"ד וארגוני התשובה	1	3	31	0.097	0.903
גשר- רשימה מאוחדת ש"ס אגודת ישראל	1	2	9	0.222	0.778
יהדות התורה-ש"ס	2	6	48	0.125	0.875
הרשימה הדתית המאוחדת ש"ס יהדות התורה, דגל התורה	1	3	23	0.130	0.870
סה"כ	109*	592			

* סך הרשויות שבהן נבחרו רשימות הנושאות את שמן של מפלגות ארציות. הטור אינו מסתכם למספר זה משום שמספר רשימות נבחרו באותה הרשות.

מכאן, שדיון במקומן של מפלגות ארציות בבחירות לרשויות המקומיות צריך להתייחס לא רק **להיקף ההשתתפות** של מפלגות ארציות בבחירות אלה, כי אם גם **ליעילות ההשתתפות**. לא די לבחון את מספר המושבים בהן זכתה מפלגה ארצית מסוימת או את מספר הרשויות בהן רצה או נבחרת מפלגה ארצית, כי אם יש להתייחס למידת ההצלחה היחסית שלה ברשויות בהן נבחרה. על כן, פיתחנו מדד יעילות, המבוסס על הצלבה של מספר המושבים בהם זכתה מפלגה עם אחוז המושבים במועצות בהן נבחרה (לפירוט מבנה המדד ראה נספח 1). על פי מדד זה, מפלגות בעלות מספר מושבים נמוך, המחזיקות באחוז מושבים גבוה הן היעילות ביותר, מפלגות בעלות מספר ואחוז מושבים נמוך או מספר מושבים ואחוז מושבים גבוה הן יעילות במידה בינונית ואילו מפלגות בעלות מספר מושבים גבוה ואחוז מושבים נמוך הן יעילות במידה נמוכה.

גרף 1

חלוקת מפלגות ארציות על פי מדד יעילות – מספר ואחוז של מושבים



גרף 1 מציג את מיקומן של מפלגות ארציות שרצו בנפרד (בגרף לא נכללו צירופים של מפלגות ארציות משום שהן רצו ברשויות בודדות בלבד) בהתאם למדד היעילות.[16] החלוקה לרבעים מבוססת על החציון בכל אחד מהצירים וגודל העיגול מבטא את מספר הרשויות בהן נכנסה מפלגה למועצה – ככל שהעיגול גדול יותר, כך גדול יותר מספר הרשויות. המדד מראה כי

16 מדד זה בנוי על בסיס הצלבה של מספר המושבים בהן זכתה מפלגה ואחוז המושבים שהיא מאיישת במועצות בהן נבחרה.

מלבד מד"ע, אשר נבחרה ברשות מקומית אחת בלבד, מר"צ, הממוקמת בריבוע השמאלי העליון, היא המפלגה היעילה ביותר. מפלגת העבודה ומפלגת חד"ש נמצאות על קו התפר שבין יעילות גבוהה לבינונית, שכן יש להן מספר מושבים נמוך יחסית, אך אחוז מושבים גבוה יחסית. עוד ניתן לראות כי ש"ס ודגל התורה הן מפלגות יעילות יחסית (אף כי היקף ההשתתפות שלהן בבחירות המקומיות שונה) ואילו מפלגות הבית היהודי, ישראל ביתנו, והליכוד מראות יעילות נמוכה יותר, על אף היקף ההשתתפות הגבוה יחסית (ריבוע ימני תחתון). יש עתיד מצויה על התפר שבין יעילות נמוכה ליעילות בינונית.

משבחנו את מצבן של המפלגות הארציות בבחירות לרשויות המקומיות, יש להעמיד ממצאים אלה כנגד תמונת הממצאים הנוגעים לרשימות המקומיות שהתמודדו בבחירות אלה. סך כל הרשימות שנבחרו בבחירות המקומיות בשנת 2013 עומד על 827 רשימות מקומיות. כלומר, בממוצע נבחרו 4.35 רשימות מקומיות בכל רשות, ולא הייתה **אף רשות** שבה לא התמודדו רשימות מקומיות כלל. רשימות אלו זכו ב-1,830 מושבים, שהם **75.5%** מכלל המושבים האפשריים. כמו כן, מסך של 190 רשויות מקומיות, ב-78 מתוכן (41%) נבחרו רק רשימות מקומיות, ולא נבחרו מפלגות ארציות כלל. ברשויות אלה 1,237 מושבים.

נתונים אלו מעידים על הצלחתן היחסית של הרשימות המקומיות לעומת זו של המפלגות הארציות. עם זאת, יש לשים לב כי בעוד כל רשימה מקומית זכתה בממוצע ב-2.21 מושבים בכל רשות, הרי שהרשימות הארציות זכו בממוצע ב-5.44 מושבים בכל רשות. כלומר, אם נבחן גם כאן את היקף ההשתתפות מול יעילות ההשתתפות, הרי שניווכח כי אף שהיקף ההשתתפות של רשימות מקומיות עולה בהרבה על זה של רשימות ארציות, הרי שככלל, יעילות ההשתתפות של רשימות ארציות גבוהה מזו של רשימות מקומיות. יש לזכור, כמובן, כי בעוד רשימות מקומיות רצו ונבחרו ב-100% מהרשויות המקומיות, רשימות ארציות נבחרו רק בכ-58% מהרשויות. כאשר בוחנים רק רשויות בהן נבחרו רשימות ארציות ומקומיות גם יחד, נמצא כי מושבי המועצות נחלקים שווה בשווה בין סוגי הרשימות.

עד כה מצאנו, כי היבטים של היקף ויעילות השתתפות בבחירות המקומיות מאירים פנים שונים של הדינמיקה בין מפלגות ארציות ורשימות מקומיות בבחירות אלה. ראינו ככלל כי היקף ההשתתפות של מפלגות ארציות קטן מזה של רשימות מקומיות וכי הרשימות המקומיות זוכות בשיעור גבוה של מושבים בהשוואה לרשימות ארציות. עם זאת, כאשר אנו בוחנים את יעילות ההשתתפות שלהן, נמצא כי יעילות הרשימות המקומיות נמוכה משמעותית מזו של מפלגות ארציות והן זוכות בממוצע לפחות מושבים במועצות המקומיות. כמו כן, ראינו כי בקרב המפלגות הארציות ניתן להבחין בין מפלגות שהיקף ההשתתפות שלהן גבוה לכאלה שהיקף ההשתתפות שלהן נמוך יחסית, אף כי גם כאן יש לקחת בחשבון את יעילות ההשתתפות, וזו לא תמיד תואמת את היקף השתתפות – ישנן מפלגות עם היקף ויעילות גבוהים, לעומת מפלגות עם היקף השתתפות נמוך ויעילות גבוהה ומפלגות עם היקף השתתפות גבוה ויעילות נמוכה. מניתוח דפוסי ההשתתפות והבחירות עולים ארבעה דפוסים שונים של התנהגות מפלגות בבחירות המקומיות אותם ניתן לתאר במטריצה פשוטה (ראה לוח 3).

לוח 3

מטריצת התנהגות מפלגות בבחירות מקומיות

דגם ההשתתפות	היקף	יעילות
דגם I	גבוה	גבוהה
דגם II	נמוך	גבוהה
דגם III	גבוה	נמוכה
דגם IV	נמוך	נמוכה

הממצאים עד כה התייחסו לרשימות המתמודדות למועצות הרשויות בלבד, אך יש לראותם בהקשר רחב יותר הנגזר משיטת הבחירות הישירה הנהוגה בבחירות המקומיות. לשם כך, בחנו לא רק את השתתפות המפלגות הארציות נוכח השתתפות הרשימות המקומיות בבחירות למועצת הרשות, כי אם גם את המועמדים לרשות העיריות והרשויות המקומיות. כאמור, רק 104 מתוך 190 ראשי הרשויות שנבחרו עמדו בראש רשימה שנבחרה למועצת הרשות. מתוכם, 22 בלבד עמדו בראש רשימה מקומית (21%) ו-82 האחרים (79%) עמדו בראש רשימה הנושאת את שמה של מפלגה ארצית. כאן מתגלה פן נוסף של מגמות הפרסונליזציה בפוליטיקה הישראלית. שכן, בעוד מפלגות ארציות משתתפות פחות כרשימות למועצות ברשויות המקומיות, הרי שחלקן במועמדים לראשות הרשויות גדול בהרבה מזה של הרשימות המקומיות. יש בכך כדי להעיד הן על הערוצים שבהם בוחרות מפלגות ארציות להשקיע את משאביהן הן על ערכן הסימבולי בממד הפרסונלי לעומת הממד הארצי – כלומר, לשמה של מפלגה ארצית יש ערך סימבולי רב יותר עבור מועמד לראש רשות לעומת רשימה שרצה למועצת הרשות.

מסקנות

מאז שנת 1978 מתנהלות הבחירות המקומיות בישראל בשיטה שונה מזו הנהוגה בבחירות הארציות. החלוקה לשני פתקים – האחד למועצת הרשות והשני לראש הרשות – מזמנת הצצה להשלכותיהן של רפורמות בשיטות בחירה ולמעמדן המשתנה של המפלגות במערכת הפוליטית בישראל. במאמר זה ביקשנו להראות, שאף כי מקובל לטעון שהמפלגות הארציות מדירות רגליהן ומשאביהן מהבחירות המקומיות, הרי שהנתונים מבחירות 2013 מציגים תמונה מורכבת יותר.

מניתוח של תוצאות הבחירות עבור מפלגות ארציות ומקומיות ומניתוח הבחירות בתל אביב יפו כמקרה מבחן, עולות כמה מסקנות מרכזיות: ראשית, שיעור השתתפותן של מפלגות

ארציות נמוך מזו של רשימות מקומיות בכל הקשור למועצות הרשויות. בעוד שרשימות מקומיות רצות ואף זוכות בכל הבחירות לרשויות המקומיות, הרי שמפלגות ארציות זוכות בייצוג רק במעט יותר ממחצית המועצות. כמו כן, החלק היחסי של מפלגות ארציות במועצות קטן משמעותית מזה של רשימות מקומיות. ממצאים אלו תומכים במחקרים קודמים ומעידים על נסיגתן של המפלגות הארציות מהבחירות המקומיות. בעתיד בכוונתנו לבצע מחקר המשך במסגרתו נבקש להשוות את השתתפותן של מפלגות ארציות לאורך זמן ולאשש את קיומה של מגמת נסיגה זו.

מסקנה שניה שעולה הינה, כי אין לראות בכל המפלגות הארציות מקשה אחת. מפלגות ארציות נבדלות זו מזו לא רק בהיקף ההצלחה שלהן להיבחר בבחירות למועצות הרשויות, כי אם גם ביעילותן, ושני היבטים אלו שונים זה מזה. הראינו, כי בחינה של מספר המושבים בהן זוכה מפלגה ארצית אינה מספקת תמונה מלאה של השתתפות אותה מפלגה בבחירות, ועל כן יש לבחון מספר זה ביחס לאחוז המושבים שמאיישת המפלגה במועצות בהן נבחרה (ראה: מדד היעילות). כך, מצאנו כי ישנן מפלגות שהיקף ההשתתפות שלהן גבוה ביותר (הליכוד, הבית היהודי וישראל ביתנו), אך היעילות שלהן נמוכה, ואילו מפלגות שהיקף ההשתתפות שלהן נמוך יותר (מפלגת העבודה, חד"ש) אך היעילות שלהן גבוהה יותר. עוד מצאנו כי מר"צ היא המפלגה היעילה ביותר (לבד ממד"ע), על אף שמספר המושבים שלה נמוך באופן משמעותי מזה של מפלגות כגון ש"ס, הליכוד והבית היהודי.

לפיכך, במקום לסווג מפלגות ארציות על פי רמת ההשתתפות שלהן בבחירות המקומיות, אנו מצביעים על ארבעה דגמים לפיהם ניתן למיין את היקף ויעילות השתתפות המפלגות הארציות בבחירות (לוח 3). דגם I, המאופיין בהיקף השתתפות גבוה וביעילות גבוהה, בו ניתן לסווג את דגל התורה ובמידה מסוימת גם את ש"ס. דגם II, המאופיין בהיקף נמוך וביעילות גבוהה, מטיב לתאר את דפוס ההשתתפות של מר"צ, ובמידה מסוימת גם את זה של העבודה וחד"ש. דגם III, המאופיין בהיקף השתתפות גבוה וביעילות נמוכה, מסווג את הליכוד, הבית היהודי וישראל ביתנו. הדגם ה-IV, המאופיין בהיקף נמוך וביעילות נמוכה, מאפיין את דפוס ההשתתפות של מפלגת בל"ד.

לוח 4

סיווג מפלגות לפי דגמים

דגם ההשתתפות	מפלגות
דגם I	דגל התורה, ש"ס
דגם II	מר"צ, העבודה, חד"ש, מד"ע
דגם III	הליכוד, הבית היהודי, ישראל ביתנו
דגם IV	בל"ד

עוד מסקנה שעולה מהניתוח היא, כי מגמות הפרסונליזציה המאפיינות את הפוליטיקה הישראלית בשנים האחרונות מתבטאות ביתר שאת במקומן של מפלגות ארציות בבחירות המקומיות. ראשית, הפרסונליזציה הזו באה לידי ביטוי בהיקף המעורבות של מפלגות ארציות בקרב מועמדים לראשות הרשויות המקומיות. הראינו כי בניגוד לתמונה המצטיירת ביחס לבחירות למועצת הרשות, בה ההשתתפות של מפלגות ארציות היא נמוכה יחסית, הרי שמרבית המועמדים שנבחרו לכהן כראשי עיריות עומדים בראש רשימה הנושאת שם של מפלגה ארצית. זאת ועוד, מקרה המבחן תל אביב יפו מראה כי גם ברשויות בהן מועמדים מטשטשים את זהות המפלגות הארציות העומדות מאחוריהם, הן ממשיכות לשחק תפקיד חשוב מאחורי הקלעים. זהו דפוס מובהק כאשר לוקחים בחשבון כי מועמד המזוהה עם מפלגת העבודה ניצח בבחירות לרשות עיריית תל אביב יפו, אך רשימת המפלגה, הנושאת את שמה, לא עברה את אחוז החסימה. כל אלה מעידים, כי אף שמועמדים רבים מזוהים באופן גלוי עם מפלגה ארצית, מפלגות ארציות אינן מהוות עוד ערך סימבולי ואלקטורלי עבור מועמדים לראשות עיריות. ככל הנראה, מתקיים כאן קשר הפוך – **המועמדים לראשות העירייה הם שמספקים את הערך האלקטורלי למפלגות הארציות בבחירות למועצת הרשות.**

התמונה הכוללת המצטיירת מתוצאות הבחירות המקומיות ובחינה של התפלגות הרשימות המקומיות, מעידה על פרגמנטציה של הפוליטיקה המקומית. בכל הרשויות המקומיות מתמודדות, וזוכות, מספר רשימות מקומיות הייחודיות לרשות. לא נמצאו כלל רשימות מקומיות אחידות, המתמודדות תחת שמות שונים במספר רשויות במקביל. התוצאה המתקבלת היא של פוליטיקה מפלגתית בשתי רמות קיצון – ארצית ומקומית. באחת, הארצית, מתמודדות מפלגות ארציות המונעות ממערכת אינטרסים שנכרכת בפוליטיקה הארצית. בשנייה, המקומית, מתמודדות רשימות קטנות המייצגות אינטרסים מקומיים פרטיקולריים. **טרם התפתחה בישראל רמת ביניים, אזורית, בה מפלגה אחת שאינה מפלגה ארצית רצה במספר ערים סמוכות בעלות אינטרסים אזוריים משותפים, או לחילופין, מפלגה המתמודדת בערים שונות תחת שם דומה וכך יכולה לתעל וליעל שימוש במשאבים.**

מחקר זה ביקש לספק תובנות חדשות ביחס למקומן של מפלגות ארציות בבחירות לרשויות המקומיות ולטוות את התמונה המפלגתית המתקבלת ברמה המקומית. זו כמובן אינה תמונה מלאה, ויש עוד מקום למחקר רב בתחום זה. מחקר המשך יוכל בעתיד לבחון את הדפוסים שנדונו כאן לאורך זמן – האם מתקיימת המשכיות של רשימות מקומיות, למרות הפרגמנטציה המאפיינת את המערכת הפוליטית המקומית? אילו דפוסי השתתפות מאפיינים את המפלגות הארציות בבחירות המקומיות? כמו כן, מחקר זה מבוסס על תוצאות הבחירות, אך אינו כולל נתונים אודות רשימות – מקומיות וארציות – אשר התמודדו בבחירות אלה. בעתיד, מעניין יהיה לבחון את מידת ההצלחה נוכח מידת ההשתתפות של מפלגות בבחירות המקומיות.

ביבליוגרפיה

אריאן אשר, דייב נחמיאס ורות אמיר. 2002. **משילות והרשות המבצעת**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בריכטה אברהם. 1998. "אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי." **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**. דני קורן. תל אביב: הקיבוץ המאוחד: **263-273**.

זובידה הני. 2008. "שינוי שיטת הממשל בישראל: מה (אם בכלל) ניתן ללמוד מניסיון העבר?" **לחלק את הארץ: על שיטת החלוקה האיזורית ועל אודות צדק חלוקתי**. ארז כסיף. ירושלים: כרמל: **233-260**.

מלול אייל. 4/3/2009. "הצעה: רון חולדאי לראשות העבודה". **NRG מקומי**. תל אביב:
http://www.nrg.co.il/online/54/ART1/859/067.html

קורן דני (עורך). 1998. **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**. תל אביב, הקיבוץ המאוחד.

שדה שוקי. 17/10/2008. "רוצים להיות ראשי עיר? תכינו כ-5 מיליון שקל". **מגזין דה-מרקר**. תל אביב:
http://www.themarker.com/career/1.402478

שפירא יונתן. 1996. **חברה בשבי הפוליטיקאים**. תל אביב: ספרית פועלים.

Boyer Benjamin, (2008). "Local context and extreme right support in England: The British National Party in the 2002 and 2003 local elections." *Electoral Studies*, 27(4): 611-620.

Dery David. (1998). "Elected Mayors and De-Facto Decentralization, Israeli Style." *Local Government Studies*, 24(2): 45-55.

Doron Gideon and Itai Sened. (2001. *Political Bargaining: Theory, Practice and Process*. London: Sage.

Haim Yacobi and Erez Tzfadia. (2009). "Multiculturalism, Nationalism and the Politics of the Israeli City." *International Journal of Middle East Studies*, 41(2): 289-307.

http://dx.doi.org/10.1080/13537121.2014.955656

http://dx.doi.org/10.1080/13537121.2014.955656

http://dx.doi.org/10.1080/13537121.2014.955656

Nachmias Dave, Maoz Rozenthal and Hani Zubida. (2012). "Inverted First- and Second-Order Elections: The Israeli Case." *Israel Studies Review*, 27(1): 31-54.

Nachmias Dave Maoz Rozenthal and Hani Zubida. Forthcoming – 2014(a). "Israeli National Party Strategies in Local Elections: Local Support, Party Valence, and Peripherality." *Israel Affairs*.

Pedahzur Ami and Avraham Brichta. (2003). "The Attractiveness of the Seemingly Unattractive: An Israeli Case." *Local Government Studies*, 36(3): 55-70.

Rallings Colin and Michael Tharsher. (1997). *Local Elections in Britain*. NY: New York, Routledge.

Richardson Dick and Chris Rootes. (1995). *The Green Challenge: The Development of Green Parties in Europe*. NY: New York, Routledge.

Roemer E. John. (2001). *Political Competition*. Cambridge: MA, Harvard University Press.

Schofield J. Norman and Itay Sened. (2006). *Multiparty Democracy*. New York: NY, Cambridge University Press.

Zubida Hani and Nachmias Dave. (2014). "The Impact of Electoral Reforms on Voting Preferences: The Israeli 1996 and 1999 Cases." *Israel Affairs*, 20(4) 517-529. DOI:

Zubida Hani and Doron Gideon. (2009). "How to Coerce a Multi-Dimensional System into a Unidimensional Frame: Israeli's 1996 Electoral Change." *World Political Science Review*, 5(1).

נספח 1

דרך חישוב מדד היעילות

1. חלוקה של מספר מושבים פר מקומות בהן המפלגה הארצית רצה – כמה מושבים יש בכול עיר ומהו החלק היחסי של המפלגה הארצית בעיר.
2. חלוקה של מספר המושבים בסך כול המועצות בארץ – כמה מושבים יש בכול הארץ וכמה קיבלו הארציות.
3. השוואה בין מספר המושבים שיש למפלגות ארציות במקומות בהן הם רצו לבין מספר המושבים שיש למפלגות מקומיות באותם המקומות.
4. סך מספר המושבים של המקומיות מתוך כלל המושבים שעלו לבחירה בארץ.

סך כל המושבים בכלל הרשויות המקומיות: 2,423

אחוז המושבים בהם זכו מפלגות ארציות: 593/2,423 = 24.47

אחוז המושבים בהם זכו מפלגות מקומיות: 1,830/2,423 = 75.52

מסך של 187 רשויות מקומיות, ב-78 נבחרו רק רשימות מקומיות, ולא נבחרו מפלגות ארציות. ברשויות אלה 1,237 מושבים.

דמוקרטיה מקומית רדיקלית

תאוריה ופרקטיקה

שמוליק לדרמן

תקציר

מאמר זה מציע בחינה תאורטית ואמפירית של החזון של דמוקרטיה מקומית רדיקלית, בה האזרחים עצמם הם שמקבלים את ההחלטות בסוגיות שעל סדר היום הפוליטי המקומי. טענתו המרכזית של המאמר הינה כי יש לדון ברצינות באפשרותה של דמוקרטיה מקומית רדיקלית בימינו, לאור הפוטנציאל הפוליטי הגלום בה, כמו גם לאור ניסויים אמפיריים בתחום זה במקומות שונים בעולם. הוא מציע כי על חוקרי מדע המדינה וקובעי מדיניות לחשוב מחדש על הנחת היסוד המקובלת כי בתחום השלטון המקומי דמוקרטיה ייצוגית היא היחידה האפשרית; וכי ישנו צורך חיוני היום בפיתוחן של אפשרויות תאורטיות ופרקטיות ביישומה של צורת ממשל דמוקרטית מקומית בה האזרחים הם מקבלי ההחלטות. המאמר מציע ראשית, סקירה של המסורת התאורטית של הדמוקרטיה הרדיקלית, מיוון העתיקה דרך המסורת הסוציאליסטית ועד תאורטיקנים משלהי המאה העשרים, כדי לעמוד על היסודות המבחינים אותה מהדמוקרטיה המפלגתית–ייצוגית ההגמונית. שנית, הוא בוחן התנסויות אמפיריות בדמוקרטיה רדיקלית מקומית המתקיימות בעולם בשני העשורים האחרונים ומה שניתן ללמוד מהן על התנאים להתקיימותה של דמוקרטיה מקומית מסוג זה והפוטנציאל הגלום בה. שלישית, נבחנים החסמים המרכזיים לקידומה של דמוקרטיה רדיקלית מסוג זה בישראל.

הקדמה

בבחירות 2008 לעיריית תל אביב זכתה סיעת "עיר לכולנו" להישג מפתיע, כשקיבלה כ-15% מהקולות – יותר מכל סיעה אחרת שהתמודדה בבחירות. ההישג נזקף בין השאר להתגייסותם של צעירים רבים, שרובם לא היו פעילים פוליטית עד אותן בחירות, לקחת חלק בניסיון לשנות מן היסוד את הפוליטיקה העירונית. מה שהבטיחה "עיר לכולנו" – מעבר למטרות העירוניות, החברתיות והאקולוגיות הספציפיות – היה כינון של דמוקרטיה משתתפת יותר בעיר תל אביב.

ככל הנראה, לא הייתה זו רק תעמולת בחירות. הניסיון הבולט ביותר של "עיר לכולנו" לממש את הבטחתה ליצירת דמוקרטיה משתתפת יותר היה "התקציבולטור", שהציע פירוט של חלוקת התקציב העירוני בקובץ אקסל, נגיש לכולם ושקוף. כך יכלו התושבים לעמוד על ההוצאות השונות של כספי עיריית תל אביב, ולפעול בנקודות בהן תקציב זה אינו מקובל עליהם. הקואליציה בראשותו של רון חולדאי סירבה לפירוט זה של התקציב, והצביעה פה אחד נגד פרסומו. לפי עדויות אנשי "עיר לכולנו", ראש העירייה גרס ש"אינו מבין לשם מה זה דרוש והדבר ישמש רק לניגוח מולו". דובר העירייה הזהיר ש"מתן גישה לנתוני התקציב לאנשים לא מקצועיים הוא דבר מסוכן שעלול להוביל אותם למסקנות הלא נכונות". תמר זנדברג מסיעת מרצ השותפה בקואליציה, טענה ש"מספיק שחברי המועצה, משרתי הציבור, יקראו את התקציב ויעשו את העבודה עבור בוחריהם".[1]

נדמה שלפחות חלק מזרעי משבר הדמוקרטיה הייצוגית – המקומית והלאומית, בישראל ובעולם – ניתן לזהות בפרשה זו. התבטאויות אלו של נציגי הציבור מעידות על התפיסה השלטת בדבר היחס בין אזרחים לנציגים פוליטיים, שהינה אינהרנטית לדמוקרטיה הייצוגית. לעומת זאת ניסיונות כמו התקציבולטור מצטרפים לניסיונות בכל העולם, להחיות מסורת של מחשבה ופעולה פוליטית, לפיה **הדמוקרטיה הייצוגית עצמה היא משבר**. הדמוקרטיה הייצוגית, על פי מסורת זו, מדירה את מרבית האזרחים מהשתתפות בפוליטיקה, מונעת מהם יכולת השפעה ממשית, ומאפשרת להם, כפי שניסח זאת שומפטר, רק לבחור מי ימשול בהם (Schumpeter, 1947: 269). מודל דמוקרטי זה עצמו, במילים אחרות, ולא פגמים כלשהם ביישומו, הוא שמהווה משבר; של התקווה הדמוקרטית הקלאסית, לאפשר משילות עצמית אזרחית: ממשל לא רק למען העם ומתוך העם, אלא גם **על ידי** העם. במילים בהירות יותר: לייסד צורת ממשל בה האזרחים הם שמקבלים את ההחלטות בנושאים הרלבנטיים שעל סדר היום הפוליטי. לעתים, מכונה סוג משטר זה דמוקרטיה משתתפת (participatory democracy). אך המושג סובל משימוש יתר ואי-דיוקים נפוצים בספרות התאוריה הדמוקרטית, כך שלצורכי מאמר זה יועדף המינוח **דמוקרטיה רדיקלית**.

בראשית דבר תיסקר המסורת התאורטית של הדמוקרטיה הרדיקלית, מיוון העתיקה דרך המסורת הסוציאליסטית ועד תאורטיקנים בשלהי המאה העשרים, והיסודות המבחינים אותה

---

1 ההתבטאויות לקוחות מתיאור ישיבת מועצת העיר תל אביב ב-21 לדצמבר 2009 על ידי "עיר לכולנו" באתר הסיעה – http://city4all.org.il/node/466.

מהדמוקרטיה המפלגתית-ייצוגית ההגמונית. שנית, תיבחנה התנסויות אמפיריות מרכזיות בדמוקרטיה רדיקלית מקומית המתקיימות בעולם בשני העשורים האחרונים, ומה שניתן ללמוד מהן על התנאים להתקיימותה של דמוקרטיה מקומית מסוג זה והפוטנציאל הגלום בה. שלישית, יוערכו החסמים ליישום דמוקרטיה מקומית רדיקלית בישראל.

התאוריה של דמוקרטיה רדיקלית

המקור הקדום והידוע ביותר של התפיסה של דמוקרטיה רדיקלית הוא יוון העתיקה, או באופן ספציפי יותר – אתונה. כמובן, רבים מהדיונים על הדמוקרטיה בכלל מתחילים שם, אך בדרך כלל קווי המתאר של דיונים אלו ידועים מראש: הדמוקרטיה באתונה הייתה הניסיון המשמעותי הראשון של משטר דמוקרטי, ומשם שאב העולם המערבי רבים מהמושגים הפוליטיים המרכזיים שלו; אלא שהדמוקרטיה שהתקיימה באתונה רלבנטית עבורנו באופן מוגבל בלבד, וזאת משתי סיבות מרכזיות: הראשונה, משום שהדירה נשים, עבדים, תושבים שאינם אזרחים וכיו"ב. השנייה, משום שאתונה, ככלות הכול, לא הייתה אלא עיר קטנה מאוד במושגים מודרניים, ורק מידותיה אפשרו דמוקרטיה שבה האזרחים עצמם משתתפים בשלטון באופן אינטנסיבי. בדמוקרטיית ההמונים המודרנית – זהו הטיעון המקובל הנתפס כאקסיומה – אין אפשרות לצורת משטר בה האזרחים עצמם מקבלים את ההחלטות, ולכן המודל הדמוקרטי הרלבנטי היחיד כיום הוא הדמוקרטיה הייצוגית. כך למשל מנסח זאת אחד החוקרים החשובים של הדמוקרטיה המודרנית: "ההבטחה הגדולה של דמוקרטיה בקנה מידה קטן כמו עיר-המדינה תישאר לנצח לא מוגשמת במדינת הלאום, והיא תישאר כך אפילו אם פוליארכיות [המושג בו דאל משתמש בהתייחסו לדמוקרטיות המודרניות] יהפכו להיות הרבה יותר דמוקרטיות ממה שהן כעת" (Dahl, 1982: 13).

על אף הקונצנזוס סביב הנחה זו של דאל, רצוי להזכיר כמה מהמשמעויות שהיו לדמוקרטיה האתונאית עבור אזרחי אתונה, שלעתים קרובות אינן נכללות בדיון על משמעות הדמוקרטיה היום, ודומני שעדיין רלבנטיות. ראשית, האתונאים האמינו **שאדם אינו יכול להיקרא חופשי, אם אינו משתתף בממשל באופן פעיל**. חירות עבורם משמעותה לא הייתה בראש ובראשונה הגנה מדיכוי אפשרי של השלטון, אלא השתתפות בשלטון. ההיגיון היה פשוט: אם אחרים קובעים עבור אדם את החוקים לפיהם הוא חי, ואת המדיניות שתקבע את גורלו, אדם זה אינו אלא עבד. ואין זה משנה מהותית אם מדובר בשלטון של קבוצה אתנית שונה, עיר מדינה אחרת או של קבוצה מובחנת מתוך אתונה (Cartledge and Edge, 2009: 154). שנית, **אדם אינו יכול להחשיב עצמו שווה מבחינה פוליטית לאזרחים אחרים, אם הוא נשלט על ידם**. שוויון פוליטי משמעותו, בניסוחו הקלאסי של אריסטו, ש"כל אחד שולט וכל אחד נשלט", כלומר שכולם ממלאים, בזמן זה או אחר, ובמסגרת זו אחרת, תפקיד פעיל בממשל. שלישית, **אדם אינו יכול לצפות ברצינות לשלטון החוק – בניגוד לשלטונם של בני אדם – אם אינו משתתף בעצמו בקביעת החוקים**. אם אחרים מחוקקים את החוקים, בוודאי אם הם ממעמד כלכלי-חברתי שונה משלו, אין ערובה

לכך שלא יחוקקו חוקים שמותאמים לאינטרסים שלהם, על חשבון האינטרסים שלו (שם, 156). רביעית, בעוד שהמושג דמוקרטיה ציין צורת משטר, עצם קיומו היה תלוי בקיומן של הנחות ונגזרות חברתיות ותרבותיות ברורות, בראש ובראשונה שאזרחים "מן השורה" כשירים באופן בסיסי לקבל החלטות שקולות בנושאים ציבוריים, ויכולים לתרום לדיון בנושאים אלו (Liddel, 2009: 136); וכי אין תחליף להשפעה המחנכת של משטר דמוקרטי. הוא תבע מכל אזרח מחשבה ביקורתית על משמעותה של המידה הטובה האזרחית, על תכליתה של הקהילה הפוליטית ועל האידאלים שמציבה קהילתם (Hammer, 2009: 34; Balot, 2009: 12).

נקל לראות עד כמה שונות הנחות היסוד של הדמוקרטיה המודרנית הייצוגית מהנחות היסוד של הדמוקרטיה הקלאסית. ההשקפה הדמוקרטית המודרנית מניחה שניתן להשיג את כל אלו: חירות, שוויון פוליטי, שלטון החוק, חינוך אזרחי-דמוקרטי – ללא היסוד של השתתפות של ממש של האזרח בממשל. במובן זה מדייק דאל: "לאתונאי מימי פריקלס, מה שאנו מחשיבים כדמוקרטיה וודאי לא תיראה כדמוקרטיה כלל" (Dahl, 1989: 5). סביר יותר להניח שהיו רואים בה אוליגרכיה – מוגבלת במגוון דרכים, אך עדיין אוליגרכיה. כמובן, נקודת המבט האתונאית אינה חייבת להיות אמת המידה שלנו – היא בוודאי לא זו של דאל או של מרבית החוקרים של הדמוקרטיה המודרנית. ועדיין, לא מיותר לשמר אותה בזיכרוננו להמשך הדיון.

לא לחינם הפכה להיות אתונה מודל הדמוקרטיה הקלאסית: קשה למצוא משהו בהיסטוריה הפוליטית של המערב במהלך מאות השנים שלאחר דעיכתה של הדמוקרטיה האתונאית, שמתקרב להתנסות הפוליטית הדמוקרטית שחוו אזרחי אתונה. הדמוקרטיה המודרנית הראשונה, ארצות הברית, כוננה כידוע במודע על ידי האבות המייסדים לא כדמוקרטיה אלא כמה שהם כינו רפובליקה, כלומר משטר ייצוגי (ראו למשל, **הפדרליסט**, מאמר 14), והיא שכוננה את המודל לדמוקרטיה הייצוגית המודרנית. באותה תקופה, ביקשו הוגים שונים להציע מודל רפובליקני אלטרנטיבי. המפורסם שבהם הוא רוסו. הוא ראה בעיני רוחו ישויות פוליטיות כה קטנות עד שכל האזרחים יוכלו להתאסף מידי תקופה מסוימת ולחוקק את החוקים בעצמם. אם כי ניתן לחלץ מרוסו תובנות חשובות הרלבנטיות גם לדמוקרטיה מודרנית (ראו במיוחד Pateman, 1970), המודל הבסיסי שהציע הוא פרה-מודרני ללא תקנה, ולכן נניח לו כאן.

מקור חשוב נוסף לתאוריה של דמוקרטיה מקומית רדיקלית הוא המסורת הסוציאליסטית. אצל קרל מרכס קיימת התייחסות מפורסמת, גם אם נדירה, לקומונה הפריסאית של 1871 כצורה המדינית העתידית של החברה הקומוניסטית:

> הקומונה הפאריסאית צריכה הייתה, כמובן, לשמש מופת לכל מרכזי התעשייה הגדולים בצרפת. משעה שהונהג המשטר הקומונאלי בפאריס ובמרכזים ממדרגה שנייה, היה השלטון המרוכז הישן נאלץ לפנות גם בערי השדה את מקומו להנהלה העצמית של היצרנים. בתרשים קצר של הארגון הלאומי, שהקומונה כבר לא הספיקה לעבד אותו כל צורכו, נאמר בפירוש, כי הקומונה עתידה להיות הצורה המדינית גם של הכפר הקטן ביותר [...] היא הייתה הצורה המדינית שנתגלתה סוף-סוף, המאפשרת להגשים את שחרורה הכלכלי של העבודה.

(מרכס ואנגלס, 1978: 344)

מרכס ראה בעיני רוחו קומונות המפוזרות ברחבי הארץ ובוחרות נציגים (במשמעות המקובלת במסורת הסוציאליסטית של delegates, אותם ניתן להדיח באופן מיידי כשאינם מבטאים את ההשקפות והאינטרסים של אלו שאותם הם מייצגים, ולא representatives במשמעות המפלגתית המקובלת בדמוקרטיה הייצוגית), שייצגו אותן ברמה המחוזית והארצית. אך כאמור, זוהי הערה יוצאת דופן אצל מרכס.

הדגשה עקבית הרבה יותר של צורה חדשה של ממשל, המורכבת מהתאגדויות דמוקרטיות מקומיות, ניתן למצוא בזרם האנרכיסטי של המסורת הסוציאליסטית, החל מפרודון ובאקונין. כפי שהעיד על עצמו פרודון, "את כל רעיונותיי הכלכליים כפי שהתפתחו בעשרים וחמש השנים האחרונות ניתן לסכם במילים: פדרציה חקלאית-תעשייתית. כל הרעיונות הפוליטיים שלי מסתכמים בנוסחה דומה: פדרציה או דה-צנטרליזציה פוליטית" (מצוטט אצל Anweiler, 1974: 9). בדומה לכך הכריז באקונין ב-1866 ב"הקטכיזם המהפכני": "כל ההתארגנויות חייבות להתקדם בדרך של פדרציה מהבסיס לפסגה, מהקומונה להתאגדות המתואמת של הארץ או האומה [...] המחוז חייב להיות פדרציה חופשית של קומונות אוטונומיות. הפרלמנט המחוזי יכול להיות מורכב מבית מחוקקים יחיד ובו נציגים של הקומונות או שני בתי מחוקקים, כשהשני מייצג את האוכלוסייה של המחוז, באופן עצמאי מהקומונות (בתוך Dolgoff, 1971: 81-83). רעיונות תאורטיים אלו על פדרציה של התאגדויות חופשיות של אזרחים, התגשמו במפתיע במהלך מהפכות 1905 וב-1917 ברוסיה, בצורת מועצות (סובייטים) של פועלים, חיילים, אמנים ובעלי מלאכה שצצו בכל רחביה. הן רוסקו בידי המפלגה הבולשביקית שהשתלטה עליהן, תוך כדי שהיא מנכסת את שמן.

יהיה אשר יהיה הפוטנציאל הדמוקרטי של מסורת סוציאליסטית זו, השתלטותה של ברית המועצות על המחשבה והשיח הסוציאליסטיים ריסקה אותו. כפי שכתב לאחר מכן קרופוטקין: "אנו לומדים ברוסיה כיצד לא לבנות קומוניזם [...] הרעיון של מועצות עובדים שישלטו על החיים הפוליטיים והכלכליים של הארץ הוא נהדר [...] אבל כל עוד הארץ נשלטת בידי דיקטטורה של מפלגה, מועצות העובדים והאיכרים מאבדות באופן ברור את כל חשיבותן" (Kropotkin, 1970: 254-5). בכל זאת ניתן למצוא אותו במסורת זו גם כיום. כך למשל כותב ההוגה הבולט ביותר היום של מסורת זו, נועם חומסקי: "ניתן לטעון, לפחות אני אטען, שקומוניזם של מועצות [...] הוא הצורה הטבעית של סוציאליזם מהפכני בחברה התעשייתית. הוא משקף את ההבנה האינטואיטיבית שהדמוקרטיה היא זיוף כשהמערכת התעשייתית נשלטת על ידי כל צורה של אליטה סמכותנית" (Chomsky, 2005: 27-28).

בזרם המרכזי של המחשבה הפוליטית הדמוקרטית במאה העשרים, ניתן למצוא כמה ניסיונות נוספים לנסח תאוריה של דמוקרטיה רדיקלית. כך למשל הציעה חנה ארנדט צורת ממשל של מועצות אזרחים שיחליפו את השיטה הייצוגית-מפלגתית (Arendt, 1965). קרול פטמן ביקרה את התאוריות האליטיסטיות של הדמוקרטיה כתאוריות שהינן למעשה אנטי-דמוקרטיות, והציעה בחינה תאורטית ואמפירית של דמוקרטיה שאינה רק פוליטית, אלא גם חברתית – כלומר דמוקרטיה גם במקומות העבודה (Pateman, 1970). בנג'מין ברבר ניסח חזון של "דמוקרטיה חזקה" (strong democracy), כאלטרנטיבה לדמוקרטיה הייצוגית הליברלית

בה "הייצוג הורס את ההשתתפות והאזרחות [...] דמוקרטיה ייצוגית היא אוקסימורון פרדוכסלי [...] הפרקטיקה המבולבלת והכושלת שלה הופכת זאת ברור יותר ויותר" (Barber, 1984: xiv).

אך דוגמאות אלו אינן אלא היוצא מן הכלל המעיד על הכלל: התפיסה של הדמוקרטיה הייצוגית כאפשרות הדמוקרטית היחידה בעולם המודרני היא הגמונית לא רק מבחינה פרקטית, אלא גם מבחינת התאוריה הדמוקרטית. גם תאוריות דמוקרטיות מתחרות לדמוקרטיה הליברלית, כמו הדליברטיבית והרפובליקנית, אינן מערערות על עצם העיקרון של ייצוג מפלגתי. לא מיותר להדגיש בלבול נפוץ בספרות המחקר, בין המודל הדליברטיבי, במיוחד בהשראתו של יירגן הברמאס, למסורת הדמוקרטיה הרדיקלית בה אנו עוסקים כאן. התאוריה של דמוקרטיה דליברטיבית היא ביסודה תאוריה של לגיטימציה, לא של השתתפות. היא מדגישה את חשיבות הדיון בין אזרחים (ומכאן שמה), אך אין מתבקש ממנה השתתפות רחבה של אזרחים **בקבלת החלטות** ציבוריות. אחד מחוקריה החשובים של הדמוקרטיה הדליברטיבית, ג'ושוע כהן, מבטא זאת יפה: "דמוקרטיה דליברטיבית עוסקת בדיון פוליטי רציונלי (political reasoning), לא ברוחב והעומק של ההשתתפות [הפוליטית]" (Cohen, 2009: 341). כהן מביע במפורש את התנגדותו לתומכים במה שהוא מכנה דמוקרטיה רדיקלית, ומצביע על הסכנות שבצורה זו של ממשל (שם, 6-185). באופן בסיסי הוא רואה את המרחבים הדליברטיביים כעומדים מחוץ למדינה הפורמלית (Cohen, 1996: 113), כלומר הם אינם חלק מהתקדמות בכיוון של ממשל עצמי של ממש, אלא של טיפוח דעות רציונליות יותר בקרב האזרחים. סיילה בנחביב מדגישה גם היא, כי התאוריה הדליברטיבית אינה מציעה למעשה פרקטיקה חדשה, אלא מאירה ומחזקת היבטים של הדמוקרטיה הקיימת (Benhabib, 1996: 84). למעשה דומה, שהדגש של תאוריית הדמוקרטיה הדליברטיבית על השתתפות אזרחים בדיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, מבורך ככל שיהיה, במידה רבה תורם להשכחת האפשרויות הרדיקליות יותר של שינוי דמוקרטי.

העמידה על הבדל זה חשובה להבנת מסקנתו של ג'פרי הימלר, כי מאז שנות השמונים התאוריה של דמוקרטיה רדיקלית (הוא משתמש במושג דמוקרטיה משתתפת) "הוחלפה על ידי תאוריות ליברליות מינימליסטיות, דליברטיביות ואגוניסטיות של הדמוקרטיה" (Himler, 2008: 6). המפתיע הוא, שדווקא בשנות התשעים של המאה העשרים אנו מתחילים לראות ניסיונות **אמפיריים** בדמוקרטיה מקומית רדיקלית. לאלה נפנה כעת.

מקרי מבחן בדמוקרטיה מקומית רדיקלית – פורטו אלגרה וקרלה

מזה כשני עשורים מתרחשים ברחבי העולם מאות ניסיונות בדמוקרטיה מקומית רדיקלית מסוגים שונים. הם מתרחשים בעיקר בדרום הגלובלי, ובמיוחד באמריקה הלטינית. רבים מהם נכשלים מבחינת היקפה, אופיה והישגיה של השתתפות האזרחים בהם, אך חלקם מצליחים באופן מרשים. קצרה היריעה מלעסוק בכולם, וידונו רק שניים מן המפורסמים שבהם, מגובים בספרות המחקר המקיפה ביותר: העיר פורטו-אלגרה בברזיל ומדינת קרלה בהודו.

פורטו-אלגרה היא מטרופולין בדרום ברזיל המונה 1.3 מיליון תושבים. ב-1989 נבחרה מפלגת הפועלים הברזילאית (Partido dos Trabalhadores) למשול בה. במהלך השנים שלאחר מכן הנהיגה המפלגה בעיר תהליך ציבורי רחב של דיונים וקבלת החלטות לגבי חלוקת התקציב השנתי. לניסיון זה סיבות שונות, אך אחת המרכזיות בהן היא מקורות ההשראה הסוציאליסטיים שנדונו לעיל. כך למשל הייתה 'הקומונה הפריסאית' מקור השראה חשוב לניסיון לייצר מערכת של דמוקרטיה מקומית, שמשלבת דמוקרטיה ישירה באספות שכונתיות ואזוריות וייצוג (שוב, במובן של delegates ולא representatives) (Pearce, 2010: 5).

האופן המדויק בו מתבצע התהליך עבר שינויים לאורך השנים, אך יש בו מספר שלבים בסיסיים: בשלב הראשון מתכנסות אספות שכונתיות להגדיר את סדר העדיפויות שלהן בהעדפה התקציבית (איזו עדיפות לבניית מרפאות ובתי חולים, איזו עדיפות לסלילת כבישים וחיזוק התחבורה הציבורית וכיו"ב). בשלב השני מתכנסות אספות אזוריות בהן נציגי השכונות דנים בצורכי השכונות, ונושאים ונותנים על חלוקת התקציב. בשלב השלישי מגישה מועצה המורכבת מנציגי האספות האזוריות הצעת תקציב לשנה הקרובה לראש העיר. לאורך כל השלבים יכולים התושבים להסתייע במומחים בנושאים הנדונים, על מנת לקבל מידע אודותיהם, אלטרנטיבות שונות לפרויקטים שיענו על הצרכים אותם הם מגדירים וסדרי הגודל של ההשקעה התקציבית הכרוכה בכך. כמו כן ישנו מנגנון פיקוח אזרחי שנועד להבטיח שההשקעות והפרויקטים השונים אכן מיושמים בפועל (לתיאור מפורט ראו Marquetti et al., 2012). מבחינה חוקית, ראש העיר אמנם אינו מחויב לקבל את ההצעה הסופית של האזרחים, אך באופן מסורתי הוא מאמץ אותה, פחות או יותר כלשונה, והיא בחלקה הגדול אף מתממשת בפועל. הסיבה המרכזית לכך נדמית פשוטה למדי: התעלמות מהצעת התקציב פירושה בתהליך זה התעלמות מהרצונות והאינטרסים של התושבים עצמם, וראש עיר שיבחר להתעלם ממנה יסתכן בערעור חמור של הלגיטימציה והפופולריות שלו עצמו ושל מפלגתו (שם).

ההערכות המקובלות הן שבשיאו של ניסיון זה, כ-100 אלף תושבים, כלומר כמעט 10% מתושבי העיר, השתתפו באופן פעיל בתהליך התקציב ההשתתפותי (Santos, 2005: 337). כ-56% הצהירו שהרוויחו מהעבודה והשירותים של התקציב ההשתתפותי (שם, 346). אחד ההיבטים המעניינים בפורטו-אלגרה, הוא היקף ההשתתפות וסוג האוכלוסיות שהשתתפו בדיונים ובהחלטות על התקציב. ההשתתפות, יש לציין, הייתה קשורה בגורמים רבים: הסולידריות החברתית, מערכת האמונות והערכים, לחצי הסביבה, האמון ההדדי עם שכניהם ועוד (Abers, 2000: 136), אך הגורם הראשון במעלה, היה הצלחתה של ההשתתפות עצמה. כלומר, בעוד בתחילה רק מעטים השתתפו, מתוך חשדנות וחוסר אמון ביכולת לחולל שינוי של ממש דרך ההשתתפות הפוליטית, הרי ככל שגברה ההשתתפות באספות התקציב ובעקבותיה התחולל שיפור בתנאי החיים בשכונות, התרחבה והלכה ההשתתפות בשכונות אחרות (שם, 138). מידת ההשתתפות האזרחית, אם כן, הייתה תלויה במידת ההשפעה הממשית של התושבים על חלוקת התקציב, וזו בתורה הביאה להשתתפותם גוברת של תושבים. בסיכומו של דבר, כפי שכותבת אברס, "אנשים חייבים להיות משוכנעים שהשתתפות בפורומים סביר שתביא יתרונות שהם חושבים שהינם משמעותיים" (שם, 173. ראו גם Wood and Murray, 2007).

בעוד ארגונים אקטיביסטיים קיימים בשכונות ובאזורים השונים היו חיוניים בשלבים הראשונים של התקציב, עם הזמן ההשתתפות התרחבה הרבה מעבר לאקטיביסטים מוכרים, אל תושבים שמעולם לא היו מאורגנים (Baierle, 2010: 56). ככל שהלך והתברר שלדיונים תוצאות מוחשיות במונחים של השקעה תקציבית בשכונות, גם תושבים מקבוצות מוחלשות בחרו להצטרף: "הפרופיל הכללי של המשתתפים הוא שהם ממשקי בית בעלי הכנסות נמוכות, זקנים יותר, בעלי השכלה נמוכה יותר" (שם, שם). עובדה זו סותרת הנחות מקובלות הנוגעות לדמוקרטיה רדיקלית מסוג זה – שהיא תביא למעשה להדרה של הקבוצות המוחלשות לטובת קבוצות בעלות זכויות יתר, שהזמן העומד לרשותן, עמדות ההשפעה שלהן, כמו גם ההון הסימבולי שלהם בהיבטים של השכלה, יכולת התנסחות וניסיון בפעילות פוליטית, יביאו להשתלטותן על התהליך הדמוקרטי. הסיבה מדוע, לפחות בחלק מהמקרים, הנחות נפוצות אלו לא התממשו, הוא למעשה פשוט למדי: "אנשים ישתתפו יותר כשיש להם צרכים אשר יכולים לקבל מענה על ידי התקציב" (Wood and Murray, 2007: 34).

הצלחת התקציב ההשתתפותי לא הוגבלה רק להרחבת ההשתתפות, או להפיכתו לאמצעי לשיפור תנאי החיים בשכונות. הדינמיקה של הדיונים וההכרעה בנושא התקציב חיזקו את הקשרים לא רק בתוך השכונות, כי אם גם עם שכונות אחרות. לעתים התבסס הדבר על חיבור אינטרסים, ולעתים על הקשרים החברתיים שנוצרו מתוך המפגשים בין נציגי השכונות. ככל שהתקדמו הדיונים, "שיפרו" התושבים יותר ויותר את יכולת הדיון הדמוקרטי שלהם: הם למדו כיצד לארגן את הדיון; כיצד להימנע מוויכוחים על רקע פרסונלי שמעכבים אותו; אילו חוקי דיון והצבעה מקדמים החלטות הוגנות; כיצד להתמודד עם אי-הסכמות וכיוצא בזה. בהדרגה, הדיונים בתוך ובין השכונות, גם אם במידה רבה החלו מהאינטרסים הפרטיקולריים של כל שכונה, הביאו בסופו של דבר להבנה טובה יותר של צורכי השכונות האחרות: "כשיחידים עזבו את שכונותיהם לפגוש קבוצות אחרות בפורומים קולקטיביים של קבלות החלטות, הם הרחיבו את הפרספקטיבה שלהם על האינטרסים (השכונתיים) הפרטיקולריים שלהם ושקלו אינטרסים קולקטיביים (אזוריים), והם החלו לחוש סולידריות עם שכונות שהיו מוחלשות (disadvantaged) במיוחד" (Abers, 2000: 192; ראו גם Baierle, 2010).

הצורך לקדם פתרונות לבעיות בין-שכונתיות ובין-אזוריות משותפות הוליד גם לשיח רחב יותר מאשר זה שעסק באינטרסים הפרטיקולריים של כל שכונה: "אנשים שהצטרפו למועצות על מנת לבקש תשומת לב מיידית לצרכים הבסיסיים והמקומיים ביותר שלהם מצאו עצמם דנים באידאלים הפוליטיים הרחבים יותר שלהם. אנו יכולים לראות תהליך זה ככזה בו הם החלו לחשוב על "התאוריות הדמוקרטיות", המבוססות על פרגמטיות, שלהם עצמם" (Abers, 2000: 194). אך הניסוי בדמוקרטיה רדיקלית בפורטו-אלגרה לא התמצה בדיונים, חשובים ככל שיהיו. בין 1990 ל-2000, "אם ניקח חמישה מדדים חברתיים מרכזיים: גישה למים מטוהרים, גישה למערכת ביוב, מקרים של תמותת תינוקות, גישה למעונות יום ודיור [...] התפתחות חשובה מתגלה [...] התקציב ההשתתפותי התרכז באזורים עם הגירעונות הגדולים ביותר בדיור וטובין ציבוריים, הוא הצליח להפחית גירעון זה באופן משמעותי" (Avritzer, 2010: 174).

ישנם הסברים שונים מדוע דווקא בפורטו אלגרה היה התקציב ההשתתפותי סיפור הצלחה

כה בולט (עד השנים האחרונות, בהן התחלפה המפלגה השלטת בפורטו-אלגרה והתמיכה בתהליך זה דעכה והלכה. ראו בעניין זה Baierle, 2010: 72). אחד המעניינים שבהם, בהקשר של מאמר זה, הוא מקומן של המפלגות בעיר. יש לזכור שהיסטורית ברזיל מתאפיינת ברמת מיסוד נמוכה, כולל ברמת המפלגות. הדבר נכון במיוחד בפורטו אלגרה. גולדפרנק מציע שדווקא בגלל עובדה זו הצליח התקציב: המפלגות העירוניות לא היו ממוסדות דיין כדי לסכל או להטות לטובתן את צמיחתם של רעיונות חדשים, את התרחבות ההשתתפות ואת ההעברה של העוצמה הפוליטית מהן אל האזרחים (Goldfrank, 2007). כך או כך, לאור הישגי התקציב ההשתתפותי בפורטו-אלגרה, הכריז עליו האו"ם אחת מארבעים התנסויות הניהול העירוני הטובות בעולם (Santos, 2005: 307). בעקבותיו התרחב הניסוי כך שבסוף 2008 היו 201 ערים בברזיל שערכו ניסוי זה, במידות שונות של הצלחה, לעתים כמובן גם בכישלון (Avritzer, 2010: 178). לדעת אבריצר ניסיונות אלו בדמוקרטיה רדיקלית "שינו את ברזיל בשלוש דרכים חשובות: הם יצרו תהליך פוליטי שכלל את העניים בשדה הפוליטי; הוא יצר תהליך של היפוך בסדרי עדיפויות שהעניק לעניי ברזיל גישה לטובין ציבוריים; והוא איפשר לקבוצה פוליטית חדשה להיכנס לפוליטיקה מלמטה" (שם, 183). מאוחר יותר התקציב ההשתתפותי התרחב לשאר אמריקה הלטינית וגם ליבשות אחרות (Sintomer and al., 2008).

ניסוי ידוע אחר בדמוקרטיה רדיקלית מתרחש בשני העשורים האחרונים במדינת קרלה שבהודו. להודו מקורות רעיוניים משלה לניסיונות הנערכים בה בדמוקרטיה רדיקלית. עיקרן בהשפעתו של גאנדי, שהיה תומך עקיב של ביזור, וביקש להגשים חזון של דמוקרטיה שורשית (grassroots), מלמטה-למעלה, בה הקהילות הכפריות – הפנצאיאת (panachayat) – יהיו אוטונומיות במידה רבה. עבור גאנדי, קהילות מקומיות אלו היו אמצעי להגשים את פילוסופיית אי-האלימות שלו במישור הממשל הפנימי בהודו. כך יגלו אזרחי הודו את עוצמתם הפנימית והשליטה בגורלם ואת היכולת לספק את צורכי עצמם, בלא להיכנע לבעלי הכוח והשררה: "עצמאות חייבת להתחיל מלמטה. לפיכך, כל כפר יהיה רפובליקה או פאנצאיאת ולו עוצמה מלאה [...] חברה כזו היא בהכרח תרבות גבוהה בה כל גבר ואישה יודעים מה הוא או היא רוצים, ויותר מכך, יודע/ת שעל אף אחד לא לרצות משהו שלאחרים לא יכול להיות עם עבודה שווה [...] חברה זו חייבת באופן טבעי להיות מבוססת על אמת ואי-אלימות" (בתוך, Prabhu and Rao, 1967: 371-372).

תהיה השפעתו של גאנדי אשר תהיה, חזונו זה נזנח עד לאחרונה. תיקון בחוקת הודו בתחילת שנות ה-90 הבטיח לכאורה את תחילת יישומה של דמוקרטיה רדיקלית יותר בכל רחבי הודו, אך למעשה עד כה רק בקרלה היה ניסיון אמיתי לכונן מוסדות של ממשל מקומי בעלי עוצמה אזרחית אמתית (Bandyopadhyay et al., 2007: 65). בין הראשונים שגילו את ההבטחה הגלומה בעוצמה כזו בקרלה, היו הקבוצות החלשות ביותר בהודו: "הפנצאיאת החדשים אפשרו כוח משחרר חדש בשביל הדלית' [קסטת הטמאים], נשים ובני המעמדות המוחלשים והמנוצלים-כלכלית [...] הפנצאיאת סיפקו מרחב למעמדות ולמגזרים המודרים של החברה להתקבץ מחדש ולכוון את האנרגיות שלהם למצוא עמדה במשוואת העוצמה בה למרות שלא הם השולטים, הם לא יהיו כפופים למעמדות/קסטות העליונות" (שם, 69). עוצמה

חדשה זו של המעמדות והקסטות הנמוכות הביאה איתה גם תוצאות מוחשיות. לפתע, הצרכים להם החלה להידרש המדינה היו הצרכים הבסיסיים של קבוצות אלו:

> עדיפות רבה הרבה יותר ניתנה על ידי הגופים המקומיים לצרכים בסיסיים כמו דיור, מי שתייה ותברואה [...] 460,000 בתים נבנו, 154,000 בתים תוקנו, 497,000 שירותים תברואתיים הוקמו, 11,000 בארות נחפרו, 48,000 ברזים הותקנו ו-136,000 בתים חוברו לחשמל. כ-68,000 ק"מ של כבישים הונחו, 132,000 מטרים מרובעים של בתי ספר, 114,000 מטרים מרובעים של מבני בתי חולים ו-303,000 מטרים מרובעים של בניינים ציבוריים אחרים הוקמו. כל אחד מ[הישגים] אלו היה [ביחס של] פי שלושה או ארבעה לעומת ההישגים הפיזיים של חמש השנים של תכנית חמש השנים השמינית [תכנית מרכזית קודמת של תכנון בקרלה]. הישגים אלו דחפו את ממשלת המדינה לקבוע יעד תחום בזמן, בפעם הראשונה בקרלה (ובכל מדינה אחרת בהודו), לספק מקלט, שירותים סניטריים ומי שתיה [...] לכל הבתים במדינה. חינוך יסודי לכל, שיפור באיכות החינוך ובשירותי הרפואה וההשלמה של חשמול האזורים החקלאיים נקבעו גם הם בסדר היום האסטרטגי [של הממשלה].

(Isaac, 2007: 196)

מיליוני אנשים השתתפו עד היום בתהליך זה בקרלה. בולטות בהשתתפותן במיוחד נשים מהמעמדות והקסטות הנמוכות – אולי הקבוצה המודרת והמוחלשת ביותר בהודו – במיוחד באספות המקומיות בכפרים (Mohanty, 2007: 299). גם ניסיון זה משקף באופן מרשים במיוחד את הפוטנציאל של דמוקרטיה רדיקלית, וזאת במדינת ענק העוברת תהליכי תיעוש מואצים.

אין הכוונה כאן להציג תמונה אידאליסטית של הדמוקרטיה הרדיקלית המקומית. כפי שהוזכר לעיל, ניסויים רבים בדמוקרטיה מסוג זה נכשלו, ואין זה מפתיע לאור האתגרים הרבים הכרוכים בכך. אך הישגים כמו אלה שנסקרו, עשויים ללמד על כך שהקונצנזוס בדבר חוסר האפשרות ליישם ניסיונות ברוח הדמוקרטיה הרדיקלית שנראו לראשונה בעיר המדינה היוונית, לא בהכרח מוצדק. הקורא המתעניין ימצא רק הד עמום לניסיונות אלו בספרות התאוריה הדמוקרטית, שכן האפשרות הזו היא עדיין מעבר לאופק של מרבית חוקרי הדמוקרטיה. כפי שכתב ליאונרדו אבריצר באשר לניסיונות אלו של דמוקרטיה משתתפת: "דרך חדשה של עשיית פוליטיקה מתרחשת, אבל נותרת ללא דין וחשבון תאורטי" (Avritzer, 2009: 4). בחלק האחרון של מאמר זה נטען, כי לדלות התאורטית בנושא הדמוקרטיה הרדיקלית יש השלכות חשובות גם לקידומה של דמוקרטיה מקומית של ממש בישראל.

דמוקרטיה רדיקלית בישראל?

בישראל שולט המודל ההגמוני הייצוגי של הדמוקרטיה, במישור הלאומי והמקומי. ההשלכות הן ברורות למדי: "ל'פוליטיקה' יצא שם רע וסר חינה במדינות דמוקרטיות רבות בעולם, וגם בישראל. סקרים מצביעים על חוסר אמון גובר של אזרחים ברשויות השלטון, בהנהגה

הפוליטית, בכלי התקשורת ובמפלגות" (גל-נור ואחרים, 2002: 2). בנוסף, שיעור ההצבעה הנמוך בבחירות לרשויות המקומיות מחמיר בעיה כללית יותר בסוגיית הייצוג הדמוקרטי. באיזו מידה כלל ניתן לדבר על ייצוג ממש של האזרחים – מבחינת הקבוצות שאליהן הם משתייכים, האינטרסים שלהם והעדפותיהם – כששיעור ההצבעה במרבית הרשויות המקומיות בישראל (הרשויות הערביות הן כידוע יוצאות דופן בתחום זה) הוא כ-50% אחוז?[2] העובדה שלדעת חוקרים מסוימים שיעור השתתפות זה בישראל מצביע דווקא על "התעניינות ניכרת" בנעשה בשלטון המקומי (בריכטה, ויגודה-גדות ופדה, 2010: 8-9), דומני שמלמדת יותר על הציפיות הנמוכות שיש למדעני מדינה מהדמוקרטיה המקומית בישראל, מאשר על רמת ההתעניינות והפעילות הממשית של תושב הרשות המקומית בישראל בנעשה ברשות.

מזה זמן אנו עדים למגמה בינלאומית הקוראת לדמוקרטיזציה ברשויות המקומיות, ולשיתוף גובר של אזרחים; והכרה מחודשת בחשיבות של השתתפות אזרחית לא רק למטרות ייעול אספקת השירותים ברוח 'הניהול הציבורי החדש', אלא גם להשגת יעדים חברתיים רחבים יותר, כגון צמצום הדרתן של קבוצות מוחלשות (Barnes, 2000: 61; עקירב, 2010; ראו גם קובץ המאמרים בעריכת Haus et al., 2005). כך, למשל, בתל אביב הגדיר בשנים האחרונות השלטון המקומי את שיתוף האזרחים כחלק מהתכנית האסטרטגית שלו.[3] אך מנקודת המבט של המחשבה הדמוקרטית הרדיקלית המוצגת כאן, מגמה זו, גם כשהיא מתרחשת בפועל, מוגבלת ביותר. למעשה ניתן לטעון כי לעתים קרובות היא עצמה משמשת כלי בידי השלטון **לחתור תחת** הדמוקרטיה במובנה המהותי.

בהקשר הישראלי הכוונה היא לשני היבטים של מגמה זו: ראשית, הקריאה החוזרת ונשנית להעצמת השלטון המקומי וליצירת אוטונומיה מקומית, משמשת לעתים קרובות, כפי שקובע בצדק בן-אליא, לקיום ריכוזיות חדשה בשלטון המקומי, שאינה מעצימה אזרחים (בן-אליא, 2004: 25).[4] הסיבה היא שהאוטונומיה המקומית אין משמעה אלא מתן כוח רב יותר לרשות המקומית, וזה אינו גוזר כלל שותפות אזרחים בקבלת החלטות. התוצאה היא ש"מעורבות הציבור מצטמצמת למעשה האלקטוראלי, פעם מידי חומש [...] התושב הוא נתין שהרשות משרתת אותו. הוא צרכן השירותים המקומיים אך מעמדו הוא סביל [...] והוא בעל השפעה מועטה על קביעת אופיים ותוכנם של השירותים" (שם, 30). אין בכך שום דבר מפתיע – מעבר לנטייה הידועה של מי שהכוח בידיו להשאיר אותו בידיו, כל עוד המודל ההגמוני משאיר את קבלת ההחלטות בידי הנציגים, אין לראשי הרשויות לא סיבה ולא מקור השראה להעביר את קבלת ההחלטות לידי האזרחים עצמם. בתוך ההקשר של מודל זה, הקריאה לשיתוף אזרחים, ברוכה ככל שתהא, לרוב אינה אלא מתן אפשרות לאזרחים להציג את העדפותיהם, ללא סמכות החלטה בנושא. זהו מודל הרואה באזרחים צרכנים, שראוי לשמוע את עמדותיהם על מנת לשפר את השירותים שהרשות המקומית מעניקה להם, ולא שותפים שווים בדמוקרטיה

---

2 שיעור ההצבעה הוא רק היבט אחד בבעיות רחבות יותר הקשורות ליכולת לייצג העדפות אזרחים במנגנוני ההצבעה היום. ראו בעניין זה נחמיאס, 2004: 42-45.

3 http://www.tel-aviv.gov.il/Tolive/development/Pages/Participation.aspx

4 לדיון במגמות מורכבות יותר של ביזור וריכוז בשלטון המקומי בישראל ראו לסרי, 2012.

המקומית. אכן, זוהי בדיוק רוחו של "הניהול הציבורי החדש": הוא מבקש לשפר את ביצועי הרשויות המקומיות על מנת "להגדיל את שביעות הרצון של האזרח כלקוח ולספק את צרכיו" (בארי וקואל, 2010: 50).

שנית, מגמת הביזור משרתת את השלטון המרכזי להעברת האחריות לאזרחים מידיו שלו לידי השלטון המקומי. יש להבין זאת על רקע המדיניות הניאו-ליברלית השלטת היום בישראל ומובלת על ידי פקידי משרד האוצר.[5] בהקשר השלטון המקומי היא מבקשת לצמצם את ההוצאות על טובין ציבוריים לאזרחים על ידי העברת האחריות לשלטון המקומי תוך כדי שהיא מצמצמת את תקציביו ודוחפת אותו להישען על גורמים פרטיים ועל עמותות מגזר שלישי, שיישאו בנטל הדאגה לרווחת האזרחים. בניגוד לחוקרים אחרים, הרואים במגמה זו של שותפות גורמים פרטיים ועמותות בשלטון המקומי תהליך של דמוקרטיזציה (ראו למשל שריג, 2010), דומני שעלינו לראות זאת כהמשך התהליך של הפרטת השירותים הציבוריים המתרחש ברמה הלאומית: העברת עוצמה פוליטית לגורמים פרטיים ועמותות שהאחריותיות ומידת הפיקוח הציבורי שניתן לתבוע מהם, בוודאי על ידי אזרחים מן השורה, היא קטנה הרבה יותר ולפיכך דמוקרטית הרבה פחות. חרף ההבדלים לרעתו של השלטון המקומי לעומת השלטון המרכזי בישראל, בשיעורי הצבעה ובמדדים אחרים של ייצוגיות ויעילות (ראו בן-בסט, דהן וקלור, 2013), הדברים הבאים הנוגעים לדמוקרטיה המקומית בבריטניה נכונים במידה רבה גם בישראל: "השלטון המקומי אינו כל כך 'חוליה חלשה' במשטר דמוקרטי שהוא מלבד זאת אפקטיבי, אלא מודל של הבעיות הרחבות יותר המשפיעות על הממשל בכל הרמות" (Pratchett, 2000: 6).

ואולם, מסתמנות גם מגמות אחרות. מקורן בתנועות חברתיות שהתגבשו בישראל, במיוחד במהלך ולאחר המחאה החברתית של קיץ 2011. המחאה הישראלית הושפעה במודע מתנועת המחאה הספרדית שהחלה לפניה, במאי 2011. תנועה זו הציבה, כאחת המטרות המרכזיות שלה, את קידומה של דמוקרטיה ישירה, ואף הציגה מבנה ארגוני פנימי שיישם עקרונות יסוד של מודל דמוקרטי זה: "התנועה מסכימה לעבור למודלים שונים של דמוקרטיה משתתפת [...] הצורות של דיון וקבלת החלטות בתוך התנועה עצמה [...] מכוונות במפורש להמחיש ולהדגים (prefigure) מה צריכה להיות דמוקרטיה פוליטית בחברה בכללותה" (Castells, 2012, 124-125). התנועה הספרדית רואה עצמה חלק מתנועה גלובלית, שמרכזה ב-World Social Forum המהווה מקום מפגש שנתי של נציגי תנועות חברתיות מרחבי העולם. הפגישות הראשונות של פורום זה, בשנים 2001-2003, התקיימו בפורטו-אלגרה, כסמל להזדהותן של תנועות אלו עם הניסיון הדמוקרטי החדשני שהתקיים שם (Fisher and Ponniah, 2003). זהו חלק מהרקע לצמיחתה של תנועת המחאה הישראלית.

אין בכך כדי לטעון שמרבית המוחים במחאת האוהלים בישראל, או אף מנהיגי המחאה,

---

5 כפי שכותב בן-אליא: "בעוד שנושא הרפורמה בשלטון המקומי באמצעות שינוי המפה המוניציפלית הוא גלוי ובר דיון, הדוקטרינה המוניציפלית החדשה [אותה מוביל משרד האוצר] אינה מוצהרת. היא מתגלה רק על-ידי עיון ביקורתי של מסמכים שונים וכן בביטוייה האופרטיביים בהחלטות מדיניות שונות" (בן-אליא, 2004: 53; ראו גם רזין, 2003: 68).

ראו בדמוקרטיה רדיקלית מסוג זה אחת ממטרות המחאה. רחוק מכך. למעשה זהו בדיוק חלק מרכזי בבעיה שהוצגה כאן: לאור הדומיננטיות של המודל ההגמוני של הדמוקרטיה, מרבית האזרחים אינם יכולים אף לדמיין אפשרות ריאלית שהם עצמם יקבלו את ההחלטות הקובעות את גורלם. בדיוק כמו מרבית מדעני המדינה, הם מקבלים כמובן מאליו שהתפקיד הפעיל ביותר שאזרחים בדמוקרטיית ההמונים המודרנית יכולים לקוות לו, הוא להציג את העדפותיהם ודרישותיהם מול נציגיהם, אם בבחירות ואם על ידי מחאה ואקטיביזם פוליטיים מסוגים שונים. בהקשר המקומי, במקרה הטוב ביותר, האקטיביזם הפוליטי עשוי לזכות אותם לעתים בהשפעה של ממש על קבלת ההחלטות (ראו למשל רוזנבלום, 2014). אך גם זה, בסופו של דבר, תלוי במגוון האינטרסים והשיקולים של נציגיהם, ואינו חלק **מצורת ממשל** שבה ממוסדת השתתפותם של האזרחים בקבלת החלטות.

על נקודה מכרעת זו כבר עמדה חנה ארנדט: "החדשנות של ההתפתחות הפוליטית של העולם החדש לא הושוותה בשום מקום על ידי התפתחות הולמת של מחשבה חדשה" (Arendt, 1965: 196). ארנדט התכוונה בכך במיוחד למוסדות הלא צפויים שהופיעו שוב ושוב ברבות מהמהפכות המודרניות: מועצות האזרחים. מהקומונה הפריסאית, שהוזכרה בדבריו של מרכס; דרך מועצות הפועלים והחיילים במהפכות הרוסיות של 1905 ו-1917, והמועצות הדומות שהוקמו ברחבי גרמניה לאחר מלחמת העולם הראשונה; ועד המהפכה ההונגרית של 1956. ארנדט ראתה בכל אלו הבטחה שלא הוגשמה לצורת ממשל חדשה, מבנה פדרטיבי של מועצות אזרחים מקומיות, אזוריות ולבסוף ארציות, שיאפשרו לאזרחים להיות משתתפים של ממש בממשל על עצמם (שם). לדעת ארנדט, ניסיונות אלו מעולם לא הפכו להיות צורת ממשל חדשה, לא רק משום שדוכאו בכוח, אלא גם בגלל שלוו בניסיונות דלים בלבד להמשיג אותם במסגרת מחשבה תאורטית פוליטית. היסטוריונים ומדעני מדינה גם יחד, "תפסו את המועצות כאילו היו חלום רומנטי, סוג כלשהו של פנטזיה אוטופית שהוגשמה לרגע חולף שהראה, לכאורה, את הכמיהות הרומנטיות חסרות התקווה של העם [...] ריאליסטים אלו שאבו את תפיסותיהם מהמערכת המפלגתית, כשהם מניחים כמובן מאליו שאין כל אלטרנטיבה לממשל הייצוגי" (שם, 267). תפיסה זו של המועצות כאוטופיה רומנטית היא שהביאה לכך שמעטים בלבד טרחו להציע תאוריה פוליטית, המבוססת על צורת ממשל שביסודה השתתפות של ממש של האזרחים בממשל. העובדה שלא התפתחה מחשבה פוליטית משמעותית סביב אפשרות זו, הביאה בסופו של דבר, לדעת ארנדט, לשכחת ניסיונות פוליטיים דמוקרטיים אלו עצמם: "אף זיכרון אינו בטוח אם הוא אינו מרוכז ומזוקק לתוך מסגרת מושגית בתוכה הוא יכול להמשיך ולפעול" (שם, 222). במילים אחרות, מעבר לכל החסמים הפרקטיים הקיימים בישראל בדרך לקידומה של דמוקרטיה רדיקלית, קיים בראש ובראשונה החסם הבסיסי של הקושי של מרבית האזרחים לחשוב על, לנסח ולהתנסות, באפשרות ריאלית של דמוקרטיה מסוג זה.

ואף על פי כן מן הראוי להצביע על כך שחלק מפעילי המחאה החברתית רואים עצמם שייכים לתנועה גלובלית הקוראת לדמוקרטיה רדיקלית. הם שואבים את השראתם ממנה, ומבקשים לקדם סדר יום ברוחה. כך לדוגמה נקבע ה-12 במאי כיום מחאה גלובלי שהמוטו שלו הוא "מחזירים את המדינה לאזרחים", והוא צוין בישראל ב"צעדת השכונות" (ראו

"מחזירים את המדינה לאזרחים", 2012). כמו כן, בחינה של ארגונים ותנועות בישראל שקמו לאחר המחאה החברתית, מעלה קריאה חוזרת ונשנית לדמוקרטיה רדיקלית ברמה המקומית או למבנים פוליטיים ברוחה (ראו למשל "קול קורא לאסיפה הכללית של ת"א-יפו, 2012"). חלק מהקואופרטיבים הכלכליים שהוקמו מאז המחאה בישראל, שייכים גם הם למגמה זו של ניסיון לדמיין וליישם דמוקרטיה של ממש, גם בתחום הכלכלי-חברתי.[6] ניסיונות אלו עצמם קיבלו את השראתם מאירועי המחאה: קבוצות הדיון בשדרת רוטשילד בתל אביב ובמקומות אחרים, בהן נדונו במשותף, על ידי כל פעיל שביקש להשתתף, מטרות המחאה, דרישותיה והחזון שיש להציב לחברה הישראלית. אלה היו דוגמה מובהקת לפרפיגורציה (prefiguration) – כלומר התנסות עצמית, ועל ידי כך המחשת החזון – של דמוקרטיה רדיקלית: תרבות דיון והחלטה שהינה אנטי-היררכית, דרך תנועות ידיים מוסכמות; מתן משקל שווה לכל קול; ביטוי עצמי ופוליטי גם יחד של פעילי המחאה במגוון צורות יצירתיות. כל אלו הפכו את שדרת רוטשילד למשך כמה שבועות מרחב של דמוקרטיה רדיקלית שהטביע את חותמו על רבים מהמשתתפים.

קשה להניח שניתן יהיה לצפות בעתיד הקרוב להתנסויות של דמוקרטיה רדיקלית בשלטון המקומי בישראל. המודל ההגמוני של הדמוקרטיה הייצוגית – דומיננטי מדי. אך לפחות ניתן לומר, כי החזון של דמוקרטיה של ממש, בה האזרחים אכן מושלים בעצמם – ויהיה בהקשר הישראלי אוטופי ככל שיהיה – חי ופועם גם כאן. דומה כי גם במישור האקדמי, ראוי להקדיש לו בישראל מחקר ומחשבה יותר מאשר ניתנים לו כעת.

ביבליוגרפיה

בן-אליא, נ' (2004). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בארי, א', וקואל, א' (2010). בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות מקומיות. בתוך: בריכטה, א', ויגודה-גדות, ע' ופדה ג' (עורכים): **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור הרביעי**. ירושלים: כרמל.

בן בסט, א', דהן, מ' וקלור, א' (2013). **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בריכטה, א', ויגודה-גדות, ע' ופדה, ג' (2010). מבוא. בתוך: **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור הרביעי**. ירושלים: כרמל.

גל-נור, י', אושר ג' וגדות-פרז, א' (2012). **הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית בישראל**. ירושלים: הוצאת מאגנס.

לסרי, א' (2012). יישום הפרטה מוניציפלית כחלק מרפורמות השלטון המקומי. בתוך: לסרי, א' (עורך): **כלכלה, חברה והפרטה בשלטון המקומי**. רמת גן: המכון לשלטון מקומי ואתגר פתרונות אסטרטגיים ויזמות, אוניברסיטת בר-אילן.

---

6 ראו למשל את הקואופרטיב הטבעוני "הבר-קיימא":
/http://barkayma.co.il/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA

מדיסון, ג׳, המילטון, א׳ וג׳יי, ג׳ (2001). **הפדרליסט** (תרגום: אהרון אמיר). ירושלים: מרכז שלם.

מרכס, ק׳ ופרידריך א׳ (1978). **כתבים היסטוריים**. תל אביב: דפוס חידקל.

נחמיאס, ד׳ (2004). משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש. הרצליה: המרכז הבינתחומי הרצליה.

עקירב, א׳ (2010). השתתפות פוליטית במישור המקומי: נבחרי ציבור במבחן הפעילות. בתוך: בריכטה, א׳, ויגודה-גדות, ע׳ ופדה ג׳ (עורכים): **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור הרביעי**. ירושלים: כרמל.

רוזנבלום, ק׳ (2014). פארק במקום כביש: כך ניצחו תושבי שכונות גוננים בירושלים במאבקם. **הארץ** 19.1.2014.
http://www.haaretz.co.il/gallery/architecture/.premium-1.2219700. נצפה ב-31.7.2014.

רזין, ע׳ (2003). רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שריג, א׳ (2010). שותפויות ברשויות המקומיות עם המגזר העסקי וההתנדבותי. בתוך: בריכטה, א׳, ויגודה-גדות, ע׳ ופדה ג׳ (עורכים): **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור הרביעי**. ירושלים: כרמל.

(ללא מחבר) (2012). מחזירים את המדינה לאזרחים. **העם דורש צדק חברתי: האתר הרשמי של המאבק**.
https://www.facebook.com/may12israel

(ללא מחבר) (2012). קול קורא לאסיפה הכללית ת״א-יפו. **האסיפה הכללית ת״א-יפו**,
http://tlvga.cc/kol-kore/

Abers, R. (2000). Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Anweiler, O. (1958). The soviets: The Russian workers, peasants, and soldiers councils, 1905-1921 (trans. Ruth Hein), New York: Pantheon Books.

Arendt, H. (1965). *On revolution*. New York: The Viking Press.

Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C., Baltimore: Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.

---------- (2010). Living under a democracy: Participation and its impact on the living conditions of the poor. *Latin American Research Review* 45 (2010): 166-185.

Ghosh, D.B et al., (2007). Dependency versus autonomy: The identity crisis of India's panchayat. In: Mohanty, M. et al., (Eds.): *Grass-roots democracy in India and China: The right to participate*. New Delhi, California and London: Sage Publications.

Baierle, S. G. (2010). Porto Alegre: Popular sovereignty or dependent citizens? In: Pearce, J. (Ed.): *Participation and democracy in the twenty-first century city*. New York: Palgrave Macmillan.

Balot, R. K. (2009). Introduction: Rethinking the history of Greek and Roman political thought. In: Balot, R. K. (Ed.): *A companion to Greek and Roman political thought*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., Publication.

Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.

Barnes, M. (2000). Researching public participation. In: Pratchett, L. (Ed.): *Renewing local democracy? The modernization agenda in British local government.* London and Portland, OR: Frank Cass.

Benhabib, S. (1996). "Toward a deliberative model of democratic legitimacy." In: Benhabib, S. (Ed.): Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political. New Jersey: Princeton University Press.

Cartledge, P. & Edge M. (2009). 'Rights', individuals, and communities in ancient Greece. In: Balot, R. K. (Ed.): *A companion to Greek and Roman political thought*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., Publication.

Castells, M. (2012). Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age. Cambridge and Malden, MA: Polity.

Cohen, J. (1996). "Procedure and substance in deliberative democracy." In: Benhabib, S. (Ed.): *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political*. New Jersey: Princeton University Press.

---------- (2009). Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Chomsky, N. (2005). *Government in the future*. New York: Seven Stories Press.

Dahl, R. A. (1982). *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. New Haven and London: Yale University Press.

---------- (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

Dolgoff, S. (1971). Bakunin on Anarchy: Selected works by the activist-founder of world anarchism, New York: A.A. Knopf.

Goldfrank, B. (2007). The politics of deepening local democracy: Decentralization, party institutionalization, and participation. *Comparative Politics* 39 (2): 146-168.

Hammer, D. (2009). What is politics in the Ancient World. In: Balot, R.K. (Ed.): *A companion to Greek and Roman political thought*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., Publication.

Haus, M. et al., (Eds.) (2005). Urban governance and democracy: Leadership and community involvement. London and New York: Routledge.

Himler, J. D. (2008). *The state of participatory democratic theory*. Paper presented at the 66th annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

Isaac, T. T.M. (2007). Kerala's people's plan campaign 1996-2001: A critical assessment." In: Mohanty, M. et al., (Eds.): *Grass-roots democracy in India and China: The right to participate*. New Delhi, California and London: Sage Publications.

Kropotkin, P. (1970). *Kropotkin's revolutionary pamphlets* (Ed. Baldwin, R. N.), New York: Dover Publications, Inc.

Liddel, P. (2009). Democracy ancient and modern. In: Balot, R. K. (Ed.): *A companion to Greek and Roman political thought*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., Publication.

Marquetti. A. et al., (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics* 44(1): 62-81.

Mohanty, B. (2007). Women and local power in India and China: Revisiting the ghosts of Manu and Confucius. In: Mohanty, M. et al., (Eds.): *Grass-roots democracy in India and China: The right to participate*. New Delhi, California and London: Sage Publications.

Mohanty, M. (2007). Introduction: Local governance, local democracy and the right to participate. In: Mohanty, M. et al., (Eds.): *Grass-roots democracy in India and China: The right to participate*. New Delhi, California and London: Sage Publications.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pearce J. (2010). Introduction. In: Pearce, Jenny (ed.): *Participation and democracy in the twenty-first century city*. New York: Palgrave Macmillan.

Prabhu, R.K. and Rao U.R. (1967). *The mind of Mahatma Gandhi*. Ahmedabad: Navajivan Publishing House.

Pratchett, L. (2000). Introduction: Defining democratic renewal. In: Pratchett, L. (ed.): *Renewing local democracy? The modernization agenda in British local government.* London and Portland, OR: Frank Cass.

Santos, B. D. S. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. In: Santos, B. D. S. (ed.): *Democratizing democracy: Beyond the liberal democratic canon*. London and New York: Verso.

Schumpeter, J. A. (1947). *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper.

Sintomer, Y. et al., (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1): 164-178.

Wood, T. and Murray. W. E. (2007). Participatory democracy in Brazil and local geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte compared. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 83: 19-41.

התשמע קולי?

מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית
של נשים בפוליטיקה המקומית

אסנת עקירב ויעל בן-חורין נאות

תקציר

המחקר בוחן את הסיבות לגידול במספרן של המתמודדות על תפקידים בשלטון המקומי במהלך הבחירות באוקטובר 2013. חשיבותו בפיתוח מודל אשר בו משולבים ארבעה עוגנים: מנהיגות אותנטית, ארגונים בעלי תודעה ועשייה מגדרית אשר מייצרים הכשרות מובנות לנשים ורשת תקשורת של נשים. ביסוס והבניה של כל אחד מעוגנים אלה תוך סינרגיה ביניהם יעודד ויגרום ליותר נשים ליטול חלק פעיל בחיים הפוליטיים במישור המקומי.

מבחינה מתודולוגית משלב המחקר בין ניתוח כמותי לניתוח איכותני (mixed research methods), תוך התבססות על שבעה מקורות מידע שונים, בהם שאלונים שמילאו משתתפות קורס הכשרה בשם "מנהיגות את המחר", שאלונים שמילאו כל אחת ממנחות קורס ההכשרה. ראיונות שהתקיימו לאחר הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות עם מדגם מייצג של משתתפות הקורס "מנהיגות את המחר". ניתוח כמותי וניתוח תוכן של 70 דפי מידע שנשלחו על ידי איגוד נבחרות ציבור בין השנים 2009–2013 לחברות מועצה. תצפיות ושיחות בלתי פורמאליות עם חברות מועצה שקיימה אחת החוקרת. שיחות בלתי פורמאליות עם נשים שלקחו חלק בהכשרות. ניתוח תוכן של הפרוטוקולים שנכתבו במסגרת שולחנות עגולים.

מסר המדיניות של המחקר הוא כי יש לשלב את ארבעת העוגנים המוצעים במודל בכדי שניתן יהיה להגדיל הן את הייצוגיות התיאורית (ייצוג על ידי נציג מתוך הקבוצה אשר נבחר מקרב האוכלוסייה אותה הוא מייצג ומתמקד בדרישות הבוחרים שלו באזור הבחירה) והן את הייצוגיות המהותית (נציג שנבחר לייצג אינטרסים של הקבוצה בשמה הוא פועל) של נשים בפוליטיקה המקומית.

מבוא

במהלך שני העשורים האחרונים מספרן של נשים המעורבות בזירה הפוליטית הארצית והמקומית גדל בעיקר בדמוקרטיות המערביות (Briggs, 2000; Brochel and Brochel 2008; Rombough and Keithly, 2010).

בישראל מספרן של הנשים המתמודדות לראשות עיר או מועצה עלה מ-10 בשנת 2008 ל-38 בשנת 2013, ומלבד זאת בשנת 2008 נבחרו 232 נשים לחברות מועצה בעוד שבבחירות של 2013 נבחרו 341 (מתוך 2456 מקומות שמהווים 13.8%). בזירה הארצית ניתן לראות מגמה דומה, לכנסת הנוכחית נבחרו 27 נשים אשר מהוות 22.5% מכלל הנבחרים, בעוד שבכנסת הקודמת נבחרו 21 נשים אשר מהוות 17.5% מכלל הנבחרים (שפירא ואחרים, 2013).

למרות השינוי במגמה, נשים עדיין סובלות מתת ייצוגיות הן מההיבט של הייצוגיות התיאורית Descriptive Representation (במונחים של המספר היחסי של נשים בפוליטיקה בהשוואה ליחסן באוכלוסייה) הן מההיבט של ייצוגיות מהותית Substantive Representation (במונחים של המידה בה מקודמים נושאים שקרובים לליבן של נשים).

המחקר נועד לאתר את הסיבות לגידול במספרן של המתמודדות על תפקידים בשלטון המקומי במהלך הבחירות באוקטובר 2013. סקירת הספרות תעזור לנו להבְנות מודל אשר בו משולבים ארבעה עוגנים. הנחת המחקר היא שביסוס והבניה של כל אחד מעוגנים אלה תוך סינרגיה ביניהם יעודד ויגרום ליותר נשים ליטול חלק אקטיבי בחיים הפוליטיים במישור המקומי.

חלקה הראשון של סקירת הספרות יעסוק במונח ייצוגיות ובחשיבותו לחיים של חברה דמוקרטית, בהמשך נבחן את המושגים השתתפות פוליטית, השתתפות אזרחית בכלל ומהיבט של נשים בפרט ונסיים בהצגת מונחים מעולם הניהול (הכשרות ורישות) והמנהיגות (מנהיגות אותנטית) שיאפשרו לנו להבנות את מודל ארבעת העוגנים.

סקירת ספרות

ייצוגיות וחשיבותה לחיים של חברה דמוקרטית

ייצוגיות כמונח טומן בחובו סתירה: אדם מצפה להיות מיוצג מבלי להיות נוכח. לכן, במהות הייצוגיות עומדת ההיענות (responsiveness) של הנבחרים לרצון הבוחרים (Pitkin, 1967).

מקובל להציע שתי אפשרויות למאפייני ההיענות לרצון הבוחרים: האחת, ייצוג על ידי נציג מתוך הקבוצה אשר נבחר מקרב האוכלוסייה אותה הוא מייצג ומתמקד בדרישות הבוחרים שלו באזור הבחירה, זו מוגדרת כייצוגיות תיאורית (Descriptive Representation) (Eulau et al., 1959; Salmond, 2006; Wangnerud, 2009). השנייה, נציג שנבחר לייצג אינטרסים של הקבוצה בשמה הוא פועל. ייצוגיות זו נקראת גם ייצוגיות של רעיונות או ייצוגיות מהותית (Substantive Representation) (Pitkin, 1967; Eulau and Karps, 1977; Rehfeld, 2006).

מתגלע ויכוח בין החוקרים בדבר הקשר בין ייצוגיות תיאורית לבין ייצוגית מהותית. חלקם טוען כי אין צורך בייצוגיות תיאורית במדויק אלא ישנה מאסה קריטית שהחל מנקודה זו הייצוגיות התיאורית משפיעה ומייצרת ייצוגיות מהותית (Box-Steffensmeier et al., 2004; Wangnerud, 2009).

בהנחה שיש מידה של ייצוגיות תיאורית נשאלת השאלה עד כמה יש חפיפה בין העדפות הבוחרים לבין עמדות הנבחרים. זה בסיס הפרדוקס של הייצוגיות המהותית. Powell (2013) הגדיר זאת Representational Congruence. התאמה זו נחשבת כמדד לבחינת תהליך ייצוגיות אשר מתפקד כראוי (Andeweg, 2011). במהות המושג יש ציפייה להלימה מלאה בין העדפות הבוחרים לבין עמדות הנבחרים, אולם במציאות ישנם פערים ולכן ככל שגדל הפער עלולות קבוצות באוכלוסייה לחוש לא מיוצגות.

קבוצות שאינן מיוצגות בבתי הנבחרים תיאורית ומהותית כאחד חשות מודרות ממרכז קבלת ההחלטות, חסרות יכולת להשמיע את קולן ובכך להשפיע. חוסר ייצוגיות זה עלול להוביל לתסכול, ניכור ואף לאי קבלה של כללי המשחק הדמוקרטי. כאשר אחד הסימפטומים יכול לבוא לידי ביטוי בהימנעות מהשתתפות בהצבעה בבחירות.

שיח דמוקרטי מהותי לא יכול להתקיים ללא ייצוגיות של מרכיבי החברה השונים. לכן, ייצוגן של נשים כחלק מהותי בכל חברה, חייב להיות מרכיב בשיח שמנסה לעמוד על הסיבות להדרתן ולהציע דרכי פעולה לעודד ולהגדיל את ייצוגן בזירה הפוליטית.

אם כן, מה ניתן לעשות להגברת הייצוגיות? חוקרים טוענים שדרך הגברת ההשתתפות הפוליטית ניתן להגדיל את הייצוגיות. להשתתפות פוליטית יש מגוון מופעים (Dahl, 1961), החל מהצבעה בבחירות, דרך השתתפות בפעילות מפלגתית וכלה במוכנות להיות מועמד לתפקיד פוליטי.

השתתפות פוליטית והשתתפות אזרחית

השתתפות פוליטית נתפסת כמרכיב משמעותי בחיים הדמוקרטיים (Lijphart, 1997; Norris, 1999). כאמור, ההשתתפות הפוליטית יכולה להתקיים בכמה מעגלים: התמודדות לתפקידים פוליטיים, עזרה למתמודדים לתפקידים פוליטיים או הצבעה בבחירות בלבד. בעשורים האחרונים מסתמנת מגמה של ירידה בפעולה של הצבעה בבחירות (אריאן ושמיר, 2002; Dalton, 1996). לתופעה זו כמה הסברים החל משינויים בשיטות בחירה (אריאן ושמיר, 2002), דרך עמדות הציבור כלפי נבחרי הציבור (Dahl, 1961; Franklin, 1996) וכלה במידת האמון שרוכש הציבור לנבחריו (ויגודה-גדות ומזרחי, 2008).

מבחינת ההשתתפות הפוליטית באקט ההצבעה בבחירות אין הבדל מהותי בין נשים לגברים. אולם, מבחינת המוכנות להתמודד לתפקיד פוליטי עדיין יש מיעוט של נשים בהשוואה לגברים.

האם תופעה דומה קיימת גם במישור המקומי, שפעמים רבות נתפס כיותר רלוונטי ומיידי לחיי היומיום של התושבים בכלל ונשים בפרט? מחקרים מראים שאכן יש ירידה בנטייה להשתתפות פוליטית במובן של הצבעה בבחירות במישור המקומי בדומה למגמה

במישור הארצי. ההסברים המוצעים לתופעה זו במישור המקומי הם חוסר שביעות רצון מאיכות השירותים שמספקת הרשות המקומית, חוסר האמון שרוחש הציבור לנבחריו ותחושה שהדמוקרטיה העירונית פורמלית במהותה ולכן אינה מעוררת רצון בציבור ליטול חלק בתהליכי קבלת ההחלטות (Norris, 1999; חסון, 2006).

הואיל והירידה בהשתתפות פוליטית פוגעת בייצוגיות של המשטר הדמוקרטי, נשאלת השאלה: האם ניתן לפעול לצמצום התופעה? אחד הפתרונות שהוצעו היה שינוי במערכת היחסים בין השלטון המקומי לבין התושבים מתוך כוונה להפוך את השלטון המקומי למגיב יותר, רלוונטי ובעל שקיפות גבוהה יותר לתושבים (Mabileau, et al., 1989; Berry et al., 1993). חוקרים מסכימים כי המפתח לגידול בהשתתפות פוליטית הוא פיתוח שותפות ומעורבות בין התושבים לבין נבחריו (Box, 1998).

הניסיון להגביר את מעורבות הציבור בחיי היומיום בשלטון המקומי מתבסס על המושג השתתפות אזרחית או התנהגות אזרחית. התנהגות אזרחית טובה מבטאת את נכונותו של הפרט לתרום באופן ספונטני לסביבתו מבלי לצפות לתגמולים ישירים כל שהם (ויגודה, 1999), התנהגות אזרחית כזו יכולה להיות בזירה הארצית או בזירה המקומית (Brodie, 2000; Gordon and Stack, 2007).

פעמים רבות ההשתתפות האזרחית המקומית באה לידי ביטוי בפרויקטים שכונתיים, בנטילת חלק בתהליכי קבלת החלטות הקשורות לנושא הקרוב לליבו של התושב, או כל נושא שמטריד אותו והרשות מאפשרת לקיים שיח בנושא. עצם המעורבות האזרחית מפתחת ומחזקת שיח דמוקרטי אשר בה לידי ביטוי בהכרעת רוב, זכויות מיעוט, פלורליזם, חופש הביטוי, הזכות להפגין ועוד.

מחקרים מצאו כי בהשוואה בין נשים לבין גברים, נשים נוטות יותר להתנהגות אזרחית שבאה לידי ביטוי בהשתתפות בפורומים ובפרויקטים ברשות המקומית בנושאים שקרובים לליבן: חינוך פורמלי ובלתי פורמלי ועוד (Leavitt and Saeget, 1988; Dominelli, 1990; Lister, 1997).

עד כה ראינו את חשיבותה של הייצוגיות ואת ההשתתפות האזרחית והפוליטית כגורם אפשרי לייצוגיות. נשאלת השאלה מה חוסם נשים להיות מעורבות בפוליטיקה ומה יכול להמריץ אותן לצאת משטח הנוחות (comfort zone) של השתתפות אזרחית ולעבור לשטח הלחוץ (stress zone) של השתתפות פוליטית?

השתתפות וייצוגיות פוליטית של נשים

העשורים האחרונים מעידים על עלייה בהשתתפות נשים בחיים הפוליטיים, ואף על פי כן עדיין נותר מספרן של נשים הנוטלות חלק בחיים פוליטיים אקטיביים נמוך באופן ניכר ממספרן באוכלוסייה.

רובה של הספרות המחקרית עוסקת בשאלה מדוע המרכיב של ייצוגיות תיאורית נשאר נמוך ואיך ניתן לזהות ולהתגבר על המכשולים שמונעים מנשים להיות מעורבות יותר בחיים הפוליטיים (Norris, 1996; Bird, 2003; McGregor and Clover, 2011;2013, שפירא ואחרים).

כאמור, בויכוח על המידה בה ייצוגיות תיאורית מתחילה להשפיע על הייצוגיות המהותית היו מי שטענו כי בנקודה של מסה קריטית מתחיל השינוי והוא לא בהכרח המספר היחסי של מרכיב הנשים באוכלוסייה, ולעתים גם מספר קטן של נשים מצליח להעלות יותר נושאים מגדריים. עוד נמצא כי בחברות בהן יותר נשים נבחרות לתפקידים ציבוריים יש נטייה לשוויון מגדרי ושנשים בתפקידים פוליטיים נוטות לקדם יותר נושאים מגדריים הקשורים באימהות, שוויון בהעסקת נשים ועוד (Inglehart and Norris, 2003; Wangerud and Sundell, 2012). ממצאים אלה מראים שמצד אחד, מתקיימת ייצוגית מהותית שמביאה לידי ביטוי את הנושאים המגדריים אולם מצד שני, קולן של הנשים לא נשמע בזירות כמו כלכלה, ביטחון, תשתיות בהן הטון הגברי נשמע בעיקר (Bird, 2003; Salmond, 2006; Wangnerud, 2009).

מה הם אפוא החסמים אשר מקשים על נשים להיכנס לזירה הפוליטית ולהגביר את קולן? מקובל להתייחס לשתי קבוצות של הסדרים שרווחים בחברה המודרנית: הסדרים מבניים פורמליים והסדרים מבניים בלתי פורמליים.

הסדרים מבניים פורמליים – הכוונה למגוון החקיקה הקיימת במדינות שונות בנושא, הן בהקשר של שיטות הבחירות, הן בהקשר של מכסות להגדלת ייצוגיות והן בהקשר של חקיקה המקדמת שוויון הזדמנויות. למשל, נמצא כי שיטת בחירה רובית מקדמת פחות נשים לעומת שיטת בחירה יחסית (Norris, 2004; Jalalzai and Krook, 2010). מלבד זאת, שיטת המכסות עשויה לשמש אמצעי מבני שמחייב שינוי ומגדיל את מספר הנשים המיוצגות. שפירא ואחרים (2013) ניתחו את המנגנונים המוסדיים שחוסמים ייצוגיות נשים בבית הנבחרים הישראלי. לטענתם גורמים כמו שיטת בחירות, קוטנה של הכנסת ומכסות ייצוג ניתנים לשינוי באמצעות הסדרים פורמליים. מכל ההצעות שמתייחסות לבית נבחרים, אחת רלוונטית גם לייצוגיות בשלטון המקומי: מכסות ייצוג לנשים. במחקר מוצגים שלושה סוגים: מושבים שמורים, מכסות מפלגתיות חוקתיות ומכסות מפלגתיות וולונטריות

החוקרים מציעים לקדם את שני האחרונים, הצעה שעשויה לקדם גם ייצוג נשים בבחירות לרשויות המקומיות. בבחירות של אוקטובר 2013 ניסו מספר קבוצות נשים בכפר סבא, ברעננה ובעוד יישובים בשרון לגרום למפלגות ולמתמודדים לרשות עיר לאמץ את שיטת המכסות הוולונטרית.

מחקרים מצאו כי הייצוג הנשי גדל במדינות המקדמות בחוקים או בחוקה מכסות לטובת נשים (Holli, et al., 2008; De Paola et al., 2010). בשנים האחרונות יותר מדינות מאמצות מכסות ייצוג בחקיקה רגילה או בתיקונים לחוקה (שפירא ואחרים, 2013). בספרד החוק מחייב מפלגות להציג בבחירות לפחות 40% מכל מגדר ברשימות המפלגתיות; בבלגיה יש מכסות ייצוג מהבחירות של שנת 2007, אירלנד שינתה בשנת 2012 את הסעיפים בחוק הבחירות העוסקים במימון מפלגות המקדמות שוויון מגדרי וצרפת, תיקון לחוקה מחייב את המפלגות מבחירות 2007 להציג 50% נשים. אולם עדיין במדינות דמוקרטיות רבות אם מתקיימת מכסה מפלגתית היא וולונטרית (Lovenduski and Norris, 2003).

הסדרים מבניים פורמליים ניתן לשנות בחקיקה, לשם כך צריכה להיות הן ייצוגיות תיאורית של נשים והן ייצוגיות מהותית בבית הנבחרים אשר יאפשרו זאת. ראוי לציון המאמץ

התחיקתי שנעשה בפרלמנטים בעולם ובישראל על ידי חברות פרלמנט כדי לאפשר ליותר נשים להתמודד ולהיבחר הן לשלטון המקומי והן לשלטון המרכזי (שפירא ואחרים, 2013), אולם בחלק ניכר מהמקרים חברי הפרלמנט לא משתפים פעולה ומצביעים נגדה או אינם נוכחים כלל בעת ההצבעה.

הסדרים בלתי פורמליים – הכוונה למכלול של נורמות, היסטוריה, אמונות ערכים וקודים מסורתיים אשר מרכיבים כל חברה (Helmake and Levitsky, 2004; Wangnerud, 2009; BjØrna, 2012).

הסדרים אלה קשים הרבה יותר לשינוי מההסדרים הפורמליים משום שכאן דרוש תהליך חיברות עמוק ומהותי (שפירא ואחרים, 2013). העובדה שפוליטיקה באופן מסורתי נשלטת בעיקרה על ידי גברים היא חלק מהנורמות המקומיות אשר מקשות על נשים להיכנס לפוליטיקה (McGregor and Clover, 2011). אחד המושגים שמבטא סוג של הסדר בלתי פורמלי שחוסם נשים להיכנס למרחב הציבורי הוא "תקרת הזכוכית" שמתאר מחסומים מלאכותיים בלתי נראים המבוססים על עמדות ודעות קדומות (Wirth, 2001). מלבד זאת, וכחלק מנורמות חברתיות נשים מתאימות את הבחירות המקצועיות שלהן (היקף של חצי משרה, או עבודה זמנית) כדי למלא מחויבויות משפחתיות כמו גידול ילדים ולכן, אינן פנויות להיכנס לפעילות מלאה בזירה הפוליטית (Albelda and Tilly, 1997; Valian, 1998; Wirth, 2001).

כאמור, למרות החסמים שתוארו עד כה השתתפותן של נשים בפוליטיקה הארצית והמקומית במקומות שונים בעולם גדלה בשני העשורים האחרונים. הספרות המחקרית מציעה לכך מספר הסברים: ראשית, **שינויים תרבותיים** הובילו גברים רבים להעמיק את השותפות במטלות ובחיי הבית כולל טיפול בילדים, ובכך לפנות לנשים זמן ומרחב לפעילות פוליטית (Abrahams, 1996; Rao, 1993).בד בבד חל גידול במספר הנשים בכוח העבודה וגידול במספר הנשים שבהגיען לתפקידים בכירים הן בזירה הפוליטית והן בזירה העסקית שהעניקו השראה לבנות מינן, והמריצו אותן ליטול תפקיד פוליטי (Kunovich and Paxton, 2005; Rombough and Keithly, 2010).

עוד נמצא כי השתתפות בזירה הפוליטית המקומית אפשרית עבור נשים שלהן יש סיוע משפחתי, למי שעובדות במשרה מלאה ללא מחויבות משפחתית ולנשים שלהן ילדים בוגרים והן עובדות במשרה מלאה או אינן עובדות כלל (Barron et al., 1991; Randall, 1987). יתר על כן, תהליכי מודרניזציה של חלקים בעולם המערבי מהווים מרכיב משמעותי בשוויון מגדרי (Inglehart and Norris 2003; Bergh, 2007).

שנית, מחקרים בתחומי ניהול מצאו כי **רשת תקשורת של נשים** (women-only networks), משמשת להעצמת ביטחונן העצמי של נשים, מספקת מסגרות למידה ועוזרת לנשים לפתח מיומנויות חדשות וקשרים חברתיים (Travers, et al., 1997; Pini et al., 2004). עוד נמצא כי אנשים שנרשמה לזכותם הצלחה בקריירות קודמות מעדיפים להיות חלק מקבוצה אסטרטגית אשר גורמת להם לחצות את הרוביקון ולהשתתף בחיים הפוליטיים (Akirav, 2012). מושג זה לא נבדק בהקשר הפוליטי אלא בעיקר בהקשר של ניהולי עסקי.

שלישית, **תנועות חברתיות וארגוניים התנדבותיים** יכולים לשחק תפקיד משמעותי בהגדלת מספר הנשים בפוליטיקה. בנורבגיה קואליציה חזקה של נבחרות ציבור עזרה ליצור "חברה ידידותית לנשים" (Hernes, 1987; Siim, 1988; BjØrna, 2012). בקנדה מספר ארגונים התמקדו בשיפור אפשרויות השכלה של נשים במטרה להעצים אותן ולעודד אותן להיות חלק מהמשחק הפוליטי במישור הארצי ובמישור המקומי (McGregor and Clover, 2011).

רביעית, **סגנון המנהיגות של נשים** יכול להסביר את המעורבות שלהן בזירות חברתיות כקרש קפיצה לזירות הפוליטיות. השאלה היא האם לנשים סגנון מנהיגות מובחן ושונה מאשר לגברים ואם כן מה הם מאפייניו?

רבות דובר על סגנון מנהיגות בכלל ועל הבדלים סגנוניים בין מנהיגות של גברים למנהיגותן של נשים בפרט (Bass, 1998; Eagly et al., 2003; Van Engen and Willensen, 2004). הממצאים לגבי הבדלים בין המינים אינם חד משמעיים (Eagly et al., 2003; Van Engen and Willensen, 2004).

בעשור האחרון מציעים חוקרים סגנון מנהיגות חדש שנקרא "מנהיגות אותנטית" (George, 2003; Luthens and Avolio, 2003). למנהיגות אותנטית כמה מאפיינים: מנהיגים אותנטיים פועלים למימוש תפיסות העולם וסולם הערכים שמייחדים את אמונתם ואינם לוקחים על עצמם תפקיד מנהיגותי משיקולים של מעמד, כבוד או תגמול. יתר על כן, הם חישלו את תפיסת עולמם ועמדותיהם על סמך תהליך חיפוש ולא כאימוץ רעיונות של אחרים. (Avolio et al., 2004; Shamir and Eilam, 2005; Gardner et al., 2011).

מנהיגות אותנטית נתפסת כמרכיב טבעי באישיות. לאור זאת, מעניין לבדוק האם סגנון מנהיגות זה מתקיים אצל נשים? אפשר להבחין במנהיגות אותנטית בקרב נשים בנטייתן הרבה יותר להתנדבות במסגרות קהילתיות (Dominelli, 1990; Lister, 1997). ההתנדבות במהותה מבוססת על סולם ערכים ואמונות, ואינה מונעת משיקולים של רווח, גמול, או כבוד ומטרתה לקדם נושאים שקרובים ללב. התנדבות זאת נתפסת כטבעית שכן הפעילות בזירה הקהילתית הינה הרחבה של עולמות התוכן המצויים בזירה הפרטית של נשים (Leavitt and Saegert, 1988). לנשים אלה היסטוריה של פעילות וקשרים עם איגודים מקצועיים, מפלגות פוליטיות וקבוצות שונות בקהילה (Mackay, 2001). חשוב להבין שאין בעצם מעשה ההתנדבות הקהילתית כדי להעיד בהכרח על מנהיגות אותנטית. בנקודה זו יש לשאול אם ניתן לפתח ולהכשיר אנשים לתפקידי מנהיגות. גישה רווחת בספרות רואה במנהיגות יכולת הניתנת לפיתוח (Bass, 1998; Bolden, 2005). Day (2001) מבחינה בין פיתוח מנהיגות שנועד לפתח יכולת ותפיסה של מנהיג לבין פיתוח מנהלים בתחומים הקשורים לתפקידם. בעולם הארגוני מקובל לקיים גם הכשרות לפיתוח מנהיגות וגם הכשרות לפיתוח מנהלים, ונמצא שארגונים מצליחים עושים שימוש במגוון הטכניקות גם יחד. (Mabey and Ramirez, 2004). יתר על כן, נמצא שאפקטיביות ההכשרה תלויה בחוויה של הפרטים בעבר, באישיות ובסגנון למידה מועדף ולכן קשה להעריך מראש איזו הכשרה תהיה המותאמת ביותר לכולם ועדיף לשלב מספר סוגי הכשרה על מנת להשיג את האפקטיביות הנדרשת (Burgoyne et al., 2004).

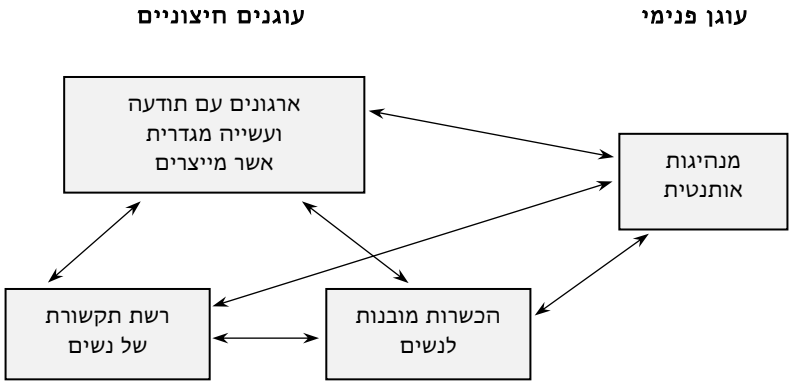
אם ההכשרה היא מרכיב חשוב בפיתוח מנהלים ומנהיגים האם צריך או ראוי שנבחרי ציבור כמנהיגים יעברו הכשרה? האם להיות נבחר משמעו לרכוש מקצוע חדש? שאלות אלה העסיקו חוקרים במדע המדינה (Saalfeld, 1997; Miquel and Snyder, 2006). מצד אחד, היו שטענו כי אין צורך שנבחר ציבור יהיה בעל כישורים אינטלקטואליים או כישורים מקצועיים אלא די בכך שיבטא נאמנה את רחשי הלב של בוחריו (Bagehot, 1963; Hibbing, 1991). יתר על כן, התמחות והכשרה מקצועית אינם תנאי הכרחי לנבחר ציבור, עליו להיות פוליטיקאי מעשי, מספיק שיהיה מסוגל ללמוד ולהבין אנשי מקצוע. מצד שני, הסכימו חוקרים שאין לנבחר ציבור ברירה אלא ללמוד להכיר את ה"מקצוע החדש" שנקרא נבחר ציבור, משום שאינטנסיביות החיים בבית הנבחרים מחייבת אותם להסתגלות מהירה. הדרישות מנבחר ציבור ומטלותיו גדלו בצורה ניכרת במהלך העשורים האחרונים: חקיקה, פעילות בוועדות, מחוז בחירה (Bibby, 1983; Rush, 1994).

שאלת המקצועיות וההתמודדות של נבחר ציבור במישור המקומי עולה בדומה למישור הארצי. מחקרים הראו שחל גידול בתהליך ההתמקצעות של השלטון המקומי באירופה; כדי שחבר מועצה יוכל להתמקד בתפקידו כנבחר ציבור הוא נדרש להשקיע זמן רב עד כדי ויתור על כל מקצוע קודם שלו (Guerin and Kerrouch, 2008; Bergstrom et al., 2008).

עד כה ראינו גורמים מעכבים וגורמים ממריצים למעורבות נשים בפוליטיקה בארצית והמקומית. המחקר הנוכחי מציע מודל שישלב בין מרכיבים מספר ולאור זאת יסביר את מוכנותן של נשים להשתתף בפוליטיקה.

תרשים 1

מודל ארבעת העוגנים



המודל מורכב מארבעה עוגנים: האחד פנימי ושלושה חיצוניים. העוגן הפנימי קשור למאפיינים מנהיגותיים של נשים – "מנהיגות אותנטית", ואילו שלושת העוגנים הנוספים, החיצוניים, קשורים למאפיינים סביבתיים אשר תומכים בעוגן הראשון הפנימי – ארגונים עם

תודעה ועשייה מגדרית אשר מייצרים את שני העוגנים החיצוניים הבאים: רשת תקשורת של נשים (women only networking) והכשרות מובנות (structured) לנשים.

הנחת המחקר שלנו היא כי ביסוס והבניה של כל אחד מעוגנים אלה תוך סינרגיה ביניהם יעודדו ויגרמו ליותר נשים ליטול חלק פעיל בחיים הפוליטיים במישור המקומי. מלבד זאת, יש אינטראקציה הדדית בין כל אחד ואחד מהעוגנים.

הקמתם של ארגונים בעלי **תודעה ועשייה מגדרית** מהווה קו פרשת מים. אמנם גם בעבר היו ארגוני נשים (ויצ"ו, שדולת הנשים ועוד) שעסקו בקידום נשים לעמדת קבלת החלטות, אולם זה היה חלק מעיסוק במגוון נושאים מגדריים; הפעם מדובר בארגונים שמטרתם הבלעדית היא לקדם נשים לעמדת קבלת החלטות במרחב הציבורי (עמותת כ"ן[1] ואיגוד נבחרות ציבור[2]).

ארגונים אלה החלו לייצר **רשת תקשורת של נשים**, העלו את הנושא לתודעה, אפשרו קיומו של שיח בו קולן של נשים נשמע לא רק בתפקידים המסורתיים (חינוך ותרבות) אלא בנושאי כלכלה, פיתוח עירוני, תקציב ועוד. נוסף ליצירה ולעידוד רשת תקשורת של נשים, ארגונים אלה עסקו **בהכשרה מובנת לנשים** חלקן הכשרות חד פעמיות ואחרות רב פעמיות. עוד פעלו הארגונים גם לפרוץ את החסמים המוסדיים באמצעות תיקוני חקיקה.

מנהיגות אותנטית בהגדרה היא מרכיב אישי. לכן, הנחת העבודה היא שיש לאתר את אותן נשים בהן מרכיב זה חזק ומשמעותי, ולפתח את המנהיגות האותנטית שלהן. בד בבד חשוב להעביר הכשרות מובנות לנשים שמרכיב זה פחות קיים או משמעותי אצלן. על אף שהארגונים האמורים לא פעלו לאתר מלכתחילה נשים בעלות סגנון מנהיגות אותנטית, אך הם פיתחו וחיזקו בהן מרכיב מנהיגות זה במסגרת ההכשרות, ימי העיון והשיח שערכו.

עד כמה המודל המוצע התקיים במציאות של בחירות 2013? חלקו הבא של המחקר יבחן זאת אמפירית.

מתודולוגיה

המחקר בוחן את תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 מנקודת מבטן של הנשים שנכנסו לפעילות פוליטית בשלוש שנים שקדמו לבחירות. לשם כך משלב המחקר (mixed research methods) בין ניתוח כמותי (סטטיסטיקה תיאורית בלבד) וניתוח איכותני. הנתונים ששימשו את המחקר הם משבעה מקורות:

---

1 עמותת כ"ן (כוח נשים) הוקמה בשנת 2000 ע"י מיכל יודין. מטרתה לקדם נשים לעמדת קבלת ההחלטות בישראל בדגש על הזירה הציבורית והפוליטית. בין השנים 2009-2013 ובעת עריכת המחקר, יפעת זמיר היתה מנכ"לית העמותה. ב-2010 הגדירה העמותה יעדים אסטרטגים לבחירות 2013 – בחירתן של 30 ראשות רשויות וכ-1000 חברות מועצה.

2 איגוד נבחרות ציבור הוקם בספטמבר 2009 על ידי קבוצה של חברות מועצה מאזור השרון בראשות ח"כ (לשעבר) מלי פולישוק-בלוך במטרה לקדם ולסייע לחברות מועצה מכהנות, המהוות מנהיגות מקומית ומשמשות דוגמה אישית לכלל הנשים ברשות המקומית.

האחד, שאלונים[3] שמילאו נשים שהשתתפו בקורס הכשרה בשם "מנהיגות את המחר"[4] של עמותת כ"ן. השאלונים מולאו בתום ההכשרה ועסקו בין היתר במידה שבה הושגו מטרות הקורס (התפתחות אישית, מוטיבציה לפעול בזירה פוליטית/ציבורית ופיתוח זהות מנהיגותית) והכוונות של המשתתפות להתמודד בבחירות הקרובות. השאלון הורכב מ-26 שאלות סגורות עם הערכה מספרית (טווח 1 עד 5) ומשאלות פתוחות. פרט לכך, בינואר 2013 נערכו ראיונות טלפוניים קצרים עם 30 נשים משתתפות ב-3 קורסי "מנהיגות את המחר" שהועברו בדרום הארץ.

קורס זה נועד להכשיר נשים לתפקידי מנהיגות פוליטיים וציבוריים, לעודד ולסייע להן להשתלב ולהנהיג בתחומי השפעה ציבורית, תוך מודעות לקידום תכנים ונושאים שיובילו לשיפור באיכות החיים של נשים ותוך מחויבות לסייע באופן פעיל לנשים אחרות להתקדם ולהתפתח ולהצטרף למעגל ההשפעה וההנהגה[5].

השני, כל אחת ממנחות הקורס (10 מנחות) מילאה שאלון בסיומו. התשובות ספקו נתונים על הנשים בקורס (הרכב הנשים ונשירת נשים מהקורס), רמת הקורס, תוכני הקורס והתנהלות הקורס.

השלישי, ראיונות שהתקיימו לאחר הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות, באוקטובר 2013, עם מדגם מייצג של משתתפות הקורס "מנהיגות את המחר". מתוך 300 משתתפות נדגמו בדגימת שכבות 30 נשים. הנשים נדגמו מתוך 9 קורסים (שלוש מכל שנה). בכל קורס נדגמו נשים שהוערכו ברמה גבוהה, בינונית ונמוכה ביחס למטרות הקורס (להיות מעורבות בזירה הפוליטית המקומית) על ידי מנחות הקורס. לנשים שנדגמו נשלח מייל אשר הסביר את מהות הריאיון, על בסיס הסכמתן התקיים ריאיון טלפוני שארך בין 30-45 דקות.

הרביעי, ניתוח כמותי וניתוח תוכן של 70 דפי מידע שנשלחו על ידי איגוד נבחרות ציבור בין השנים 2009-2013 לחברות מועצה.

החמישי, תצפיות ושיחות בלתי פורמליות עם חברות מועצה שקיימה החוקרת האחת אשר שימשה במהלך חמש השנים האחרונות חברת מועצה והייתה ועודנה חברה בעמותת כ"ן וחברה באיגוד נבחרות ציבור.

---

3 הניתוח הכמותי של השאלונים נועד להמחיש את חשיבותן של ההכשרות המובנות, חשיבותם של ארגוני נשים, חשיבות פיתוח מנהיגות אותנטית וחשיבות רשת תקשורת של נשים כפי שנתפסו בעיני משתתפות הקורס. הניתוח הכמותי לא נועד לבחון סטטיסטית את הגורמים לגידול במספר המתמודדות בבחירות האחרונות.

4 ד"ר יעל בן-חורין, שימשה מנהלת מקצועית ואקדמית של העמותה בין השנים 2010-2013 במסגרת תפקידה פיתחה את הקורס "מנהיגות את המחר".

5 בשנת 2011 פותחה, על ידי ד"ר רונית קרק, גרסה ראשונית של הקורס שעסק בעיקר בחידוד הזהות המגדרית והמנהיגותית של הנשים. לאחר הפקת לקחים הוחלט לחזק את ההיבט הפוליטי והמוניציפלי וכן לעודד את הנשים להתנסות בהשפעה ציבורית /פוליטית כבר במהלך הקורס. בשנים 2012-2013 התקיימו 23 קורסים ברחבי הארץ, בהן השתתפו כ-300 נשים. הקורס כלל 10 מפגשים אחת לשבועיים, וסה"כ 400 שעות אקדמיות.

השישי, שיחות בלתי פורמליות עם נשים שלקחו חלק בהכשרות של עמותת כ"ן, בהן שימשה החוקרת השנייה מנהלת מקצועית ואקדמית במהלך שלוש השנים האחרונות.

השביעי, ניתוח תוכן של הפרוטוקולים שנכתבו במסגרת שולחנות עגולים[6] שהתקיימו בכנס להשקת "המדרשה – התכנית להכשרת נשים לפוליטיקה 2014"[7]. בפורומים אלה נערך מיפוי של הכלים הדרושים לנשים (חלקן חברות מועצה וחלקן פעילות חברתיות) לקידום האסטרטגיה האישית והציבורית בחמש השנים הקרובות. בשולחנות העגולים השתתפו נשים מעמותת כ"ן וגם נשים מאיגוד נבחרות ציבור.

ניתוח הנתונים ישלב בין כלל מקורות המידע שנאספו וינסה לבחון את מודל ארבעת העוגנים שחלקו מבוסס על ההסברים המוצעים בספרות המחקרית להאצת השתתפותן של נשים בפוליטיקה המקומית וחלקו הוא פיתוח של החוקרות.

התשמע קולי? מהכוח אל הפועל

המחקרים שהוצגו בחלקו הראשון של המחקר דיווחו על גידול בייצוג נשים בפרלמנטים וברשויות מקומיות ברחבי העולם בשיעורים שונים. בתרשים 2 ניתן לראות את שיעור ייצוג הנשים ברשויות המקומיות במספר מדינות ואת מקומה היחסי של ישראל **לפני** הבחירות האחרונות של אוקטובר 2013. מן התרשים עולה כי עד הבחירות האחרונות ישראל ניצבת במקום מהנמוכים בעולם בייצוג תיאורי של נשים בשלטון המקומי.

נעשה ניסיון לאתר את מספרן של הנשים שהתמודדו בבחירות לחברות במועצה ולראשות עיר/מועצה בבחירות של 2008 ושל 2013, אולם, בבסיס הנתונים של משרד הפנים יש רשימות שמיות ללא אבחנה מגדרית. לכן, אין נתון אחד רשמי של המספרים האמורים. נתוני הבחירות האחרונות של אוקטובר 2013 מראים שינוי במגמה לגבי חברות מועצה, בעוד במספרם של ראשי רשויות חלה ירידה. מלוח 1 עולה כי חלה עלייה של 32% **במספר** חברות המועצה המכהנות ועלייה של 2.2% **בשיעור** חברות המועצה המכהנות. נתונים אלה לא כוללים את הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בסוף דצמבר 2013.

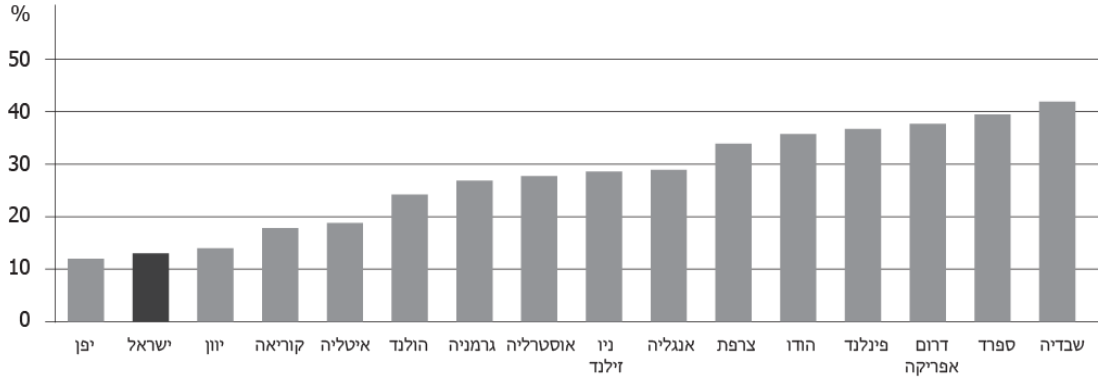
---

6 שתי כותבות המאמר שימשו כמנחות של השולחנות העגולים האמורים.

7 המדרשה – התכנית להכשרת נשים לפוליטיקה, מהווה פרויקט ייחודי של שיתוף פעולה בין עמותת כ"ן לבין מרכז השלטון המקומי. מטרתה מתן כלים פרקטיים ומיומנויות ספציפיות לנשים לקראת התמודדות בבחירות המוניציפליות בשנת 2013. התכנית הוקמה כפועל יוצא של הכרת הצרכים והאתגרים הניצבים בפני נשים המעוניינות להתמודד, ונועדה לספק להן הכשרה ממוקדת בנושאים שונים, מידי אנשי מקצוע מומחים. המדרשה לפוליטיקה פעלה החל מיולי 2012 ועד לבחירות 2013 בניהולה של שירלי רזניק-האוזר. היא כללה תשעה אשכולות בנושאי תוכן שונים ושני ימי הכשרה מרוכזים. כ-150 נשים מרחבי הארץ לקחו חלק במפגשים.

תרשים 2:

שיעור ייצוג נשי ברשויות מקומיות ברחבי העולם בין השנים 2011–2013[8]



עוד, יש לשים לב כי בין בחירות 2008 לבין בחירות 2013 חל גידול במספר הרשויות המקומיות (מ-162 ל-191), כך שהגידול בייצוגיות נשים עלה ב- 30%.[9]

קיימות גם מועצות מקומיות בהן חלה עלייה של 100% ויותר במספר הנשים המכהנות (לדוגמה: הוד השרון, אשקלון, קריית ביאליק, רחובות, כפר יונה). בתשע רשויות מקומיות נכנסו נשים למועצה כאשר בקדנציה הקודמת לא הייתה במועצות אלה נוכחות נשים בכלל (רמת ישי, סכנין, עפולה, צפת, שלומי, נשר, נתיבות, באר יעקב, קדימה-צורן). על אף הנתונים האמורים, בחלק מהערים הגדולות נרשמה ירידה במספר חברות המועצה: ירושלים (מ-8 ל-4), פ"ת (מ-4 ל-1), אשדוד (מ-4 ל-3).

לוח 1

נתוני הבחירות למועצות המקומיות 2013 (לא כולל מועצות אזוריות)

	בחירות 2008 במועצות מקומיות 162 מועצות מקומיות	סה"כ באחוזים	בחירות 2013 במועצות מקומיות 191 רשויות מקומיות	סה"כ באחוזים
ראשי רשויות	3 נשים מתוך 162	1.85%	3 נשים מתוך 191	1.57%
חברי מועצה	232 מתוך 1988	11.67%	341 מתוך 2456	13.88

8 הנתונים מבוססים על מסמך של משרד הפנים בשם מעמד האישה ברשויות המקומיות בישראל פברואר 2014.

9 שולמית גודלדשטיין – ממונה בחירות לרשויות המקומיות במשרד הפנים במסגרת דיון בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת שהתקיימה ביום שלישי ט"ז כסלו התשע"ד (19 בנובמבר 2013) פרוטוקול מס' 43.

נתון מעניין אחר ניתן לראות בקרב שתי קבוצות נשים שעד כה כמעט לא התמודדו בבחירות לרשויות המקומיות: חרדיות וערביות. פעילותן של נשים חרדיות לקראת הבחירות באוקטובר 2013 אופיינה בשתי זירות: האחת, עתירה לבג"צ של סטודנטית חרדית למשפטים מפתח תקווה נגד מפלגות ש"ס, דגל התורה, אגודת ישראל ומפלגת "טוב" (המייצגת את קבוצת החרדים העובדים) וכן נגד משרדי האוצר והפנים. העותרת ביקשה מבית המשפט להורות על שינוי הסעיפים בתקנוני המפלגות (מלבד "טוב") האוסרים על הצטרפות נשים אליהן, וכן לשלול את מימון המפלגות מרשימות אשר אינן כוללות נשים ומתמודדות בבחירות המקומיות. העתירה נדחתה. הזירה השנייה, התמודדות בפועל – הן של נשים חרדיות ברשימות כמו הבית היהודי בירושלים או ברשימה עצמאית של נשים בלבד לאחר שלא אפשרו להן להיכנס לרשימות אחרות שהיו על טהרת הגברים. כל הפעילות להקמת המפלגה העצמאית נשמרה בחשאיות עד לשעת הגשת הרשימות, מחשש למסע לחצים נגד חברות הרשימה. המתמודדות ברשימה מייצגות את מגוון האוכלוסייה באלעד. ברשימה יש נשים אשכנזיות ומזרחיות, חרדיות ודתיות לאומיות, ליטאיות ובנות חסידויות. הרשימה לא עברה את אחוז החסימה.

מבחירות 2003 מסתמנת מגמת עלייה במספר הנשים הערביות המתמודדות לחברות במועצה (יוצאת דופן שנת 2008) וגם בהצלחתן להיבחר לתפקיד. בבחירות 2003 התמודדו 250 נשים ערביות מהן נבחרו ארבע. בבחירות שנת 2008 התמודדו 149 נשים ערביות מהן נבחרו שבע. בבחירות 2013 התמודדו 302 נשים ערביות מהן נבחרו 16 (נג'מי-יוסף, 2014). רוב הנשים מכהנות במועצות מקומיות ערביות ובערים ערביות, ארבע מהנבחרות מכהנות בערים מעורבות (עכו, חיפה, לוד).

הזינוק המשמעותי של המתמודדות והנבחרות בבחירות האחרונות נגזר, בין היתר, מעבודה אינטנסיבית של ארגוני נשים וזכויות אדם והקמפיין שניהלה הקואליציה להבטחת ייצוג נשים בשלטון המקומי בהובלת עמותת נשים נגד אלימות.

שתי קבוצות הנשים – החרדיות והערביות – מודרות באופן מובנה מהזירה הפוליטית המקומית בעיקר על ידי חסמים תרבותיים חברתיים אשר כוללים בין היתר תפיסות דתיות, השכלת נשים והשתתפות בשוק העבודה.

מודל ארבעת העוגנים

בחלק זה של הניתוח נשלב תחת כל כותרת של עוגן ניתוח של מקורות המידע הרלוונטיים שנאספו לצורך המחקר. חשוב לציין שחלק מהעוגנים משפיעים על וקשורים האחד בשני ויש חשיבות רבה לשילוב ביניהם כגורם משמעותי לגידול הן במספר הנשים מתמודדות הן במספר חברות המועצה שנבחרו. אמנם לתפקיד ראשות מועצה/עיר היה גידול במספר המועמדות אך לא במספר הנשים שנבחרו. סביר להניח שלצורך שבירת תקרת הזכוכית יידרש לא רק שינוי בקרב הנשים שמוכנות להתמודד על תפקיד זה אלא גם בקרב ציבור הבוחרים שיהיה מוכן להצביע עבורן. עוד יידרשו תיקוני חקיקה שיעודדו מפלגות להציב נשים במקומות ריאליים ברשימותיהן.

נתחיל בהצגת העוגן הפנימי: הנחת העבודה שלנו היא שמי שחסרה את המוטיבציה המינימלית להיות בחזית ואת המוכנות לממש את מנהיגותה, יהיה קשה מאוד להוציאה ממעגל הנוחות (comfort zone) ולהמיר אותו במעגל הלחץ והעשייה (stress zone). אולם, מי שיש לה מרכיב, ולו קטן, של מנהיגות אותנטית, אפשר יהיה להבנות מנגנון של תמיכה למעורבות פוליטית באמצעות שלושת העוגנים החיצוניים.

עוגן פנימי – מנהיגות אותנטית

כאמור, מנהיגים אותנטיים עוסקים במנהיגות כביטוי של העצמי האמתי שלהם ופועלים למימוש תפיסות עולם וסולם ערכים נטולי שיקולים של מעמד , כבוד או תגמול.

כלל מקורות המידע שנותחו במחקר מעידים כי נשים שבוחרות להיכנס לזירה הפוליטית מאופיינות במנהיגות אותנטית על מרכיביה השונים, במינונים שונים וברמת מודעות שונה.

חלק ניכר מתכניו של קורס "מנהיגות את המחר" של עמותת כ"ן עסק בפיתוח מנהיגות אישית ובהעצמת מרכיבי המנהיגות האותנטית אצל הנשים. אחת השאלות שמשתתפות הקורס התבקשו להשיב עליה הייתה: "באיזו מידה הקורס פיתח את הזהות שלי כמנהיגה?". בטווח תשובות של 1 – במידה מועטה מאוד ל-5 – במידה רבה מאוד, נמצא כי ממוצע התשובות של כלל המשיבות (N=174) עמד על 4.07 וסטיית התקן הייתה 0.893.

תימוכין לכך נמצאו בראיונות שהתקיימו עם מדגם מייצג של נשים שהשתתפו בקורס האמור. במסגרת התשובות הן השתמשו במושג מנהיגות אותנטית והעידו על עצמן כמי שפועלות כמנהיגות מקומיות על בסיס כלל מאפייני המושג. עוד הן מדווחות, שאחת התרומות של הקורס הייתה חשיפתן למושג מנהיגות אותנטית וחיזוק ההבנה שהדרך בה הן פועלות היא לגיטימית הגם שאינה דומה לסגנון המנהיגות הגברי.

שאלה נוספת שנשאלה בשאלון עסקה בפרויקט שהתקיים בכל קורס ודרכו מימשו הנשים את מרכיבי המנהיגות האותנטית הן מול חברות הקבוצה והן מול גורמים שונים ברשות המקומית איתם שיתפו פעולה לצורך קידום הפרויקט. ("יש חשיבות לערוך משימה מעשית במהלך הקורס?" ממוצע 4.44, סטיית תקן 0.85).

חלק מתפיסת המנהיגות האותנטית היא המוכנות לקדם נושאים הקרובים ללב ולשם כך לפעול בזירות בהן ניתן לשנות ולהשפיע באותם נושאים שעל סדר היום. על כך נשאלו הנשים בשאלון: "באיזה מידה הקורס חיזק בך את הנכונות/המוטיבציה לקחת חלק פעיל ומוביל בזירה הפוליטית או הציבורית?" ממוצע התשובות עמד על 4.07 וסטיית התקן הייתה 0.893 (N=171).

עדויות נוספות למנהיגות אותנטית בקרב נשים ופיתוח מנהיגות זו במהלך הקורס ניתן למצוא בהערות המילוליות של משיבות השאלון. רוב הנשים הרגישו שהקורס תרם להן בגיבוש המודעות המנהיגותית. הן היו מרוצות בעיקר מההרצאות של מנהיגות מהשטח, חברות מועצה, נשים משפיעות ובעלי תפקידים מהתחום המוניציפלי.

נשים מדרום הארץ ענו על ראיונות טלפוניים קצרים כשנה לאחר שהשלימו את הקורס. פער זמנים זה מאפשר לנו לבדוק את עומק ההשפעה של הקורס וההטמעה של המושג מנהיגות אותנטית. מהראיונות עולה שהקורס תרם מאוד להעצמת הזהות המנהיגותית של הנשים

כמשפיעות ומובילות בעיר. חלק מהמשיבות דיווחו שהקורס גרם לשינוי כיוון משמעותי בחייהן מנקודת המבט המנהיגותית, חידד את ההבנה שסגנון המנהיגות שלהן לגיטימי ובאמצעותו הן יכולות להמשיך לפעול ולקדם נושאים ברמה המקומית.

מתוך כלל הראיונות שנערכו לאחר הבחירות האחרונות לנשים שהשתתפו בקורס האמור, מדווחות הנשים על היותן מתנדבות במרחב הקהילתי והציבורי בתדירויות שונות. חלקן התנדבו מאז ומעולם בעוד שאחרות לאור נושא מסוים שעורר אותן למעורבות.

על בסיס העדויות עולה שמאפייני הפעילות ההתנדבותית שלהן מבוססת על מנהיגות אותנטית: הן אכן פועלות למימוש תפיסות עולם וערכים בהן הן מאמינות ללא שיקולי מעמד, כבוד או תגמול.

מימוש נוסף של מנהיגות נשית אותנטית ניתן לראות בדרך הפעולה של חברות מועצה שהיו חברות באיגוד נבחרות ציבור. מתוך 70 דפי מידע שהועברו לחברות מועצה, במסגרת 18 יש עדכון, דיווח ואף עידוד לשימוש בפעולה שנקטה אחת מחברות המועצה ביישוב שלה. ניתן לראות מגוון נושאים כמו חיסכון במים, מאבק באלימות, איסור על מכירת אלכוהול, כללים לשימוש ברשת האינטרנט, מלחמה בתאונות הדרכים, דיור בר השגה, שקיפות המערכת הציבורית ועוד. מניתוח תוכנן של הצעות הפעולה ניכר כי אין התמקדות בנושאים שבעבר נתפסו כנושאים שמעניינים נשים (חינוך ותרבות), אלא יש נגיעה בכל קשת הנושאים החל מנושאים כלכליים, דרך פיתוח תשתיות עירוניות וכלה במאבק לביצור מעמד חברי מועצה. נראה כי "הגטו" הנשי מבחינת תחומי עניין נפרץ וחברות מועצה כמנהיגות מקומיות אותנטיות מביעות דעה ועמדה בכל דבר ועניין.

דפי המידע מהווים עוד דוגמה למאפיין של מנהיגות אותנטית מעצם העובדה שהם מייצרים אפשרויות לשיתופי פעולה ושיח פתוח בין חברות מועצה. התפיסה אפוא היא עניינית ואינה כרוכה במאבקי כוחות או שאיפות למעמד.

על בסיס הניתוח, ניתן לראות כי המרכיב הפנימי של מנהיגות אותנטית קיים באופן בולט בקרב נשים שפועלות במרחב הציבורי. ממצאים אלה מתיישבים עם מחקרים קודמים בתחום המנהיגות הנשית בכלל והמנהיגות האותנטית כפי שהיא באה לידי ביטוי בקרב נשים (Dominelli, 1990; Lister, 1997; Mackay, 2001).

אחת התובנות המעניינות שעולה מניתוח מקורות המידע השונים היא שחלק מהנשים כלל אינן מודעות לסגנון המנהיגות שלהן. בעיני אחדות הוא נתפס כמערים קשיים נוכח המנהיגות הגברית מעצם השוני שבו. אך מרגע שמתחזקת ההבנה בסגנון המנהיגות האותנטית נשים מבינות שדרך פעילותן השונה היא לגיטימית ועשויה לסייע להן לקדם נושאים לא רק במרחב הקהילתי אלא גם במרחב הציבורי. לצד התחזקות המודעות למנהיגות האותנטית, **תנאי הכרחי** במודל, גוברת המוטיבציה של נשים לעבור מעולם ההתנדבות הקהילתי בו הן מבוססות ונמצאות באופן טבעי לעולם ההתנדבות הפוליטי.

שילוב של שלושת העוגנים החיצוניים יוצר את **התנאים המספיקים** כדי לעודד יותר נשים לרוץ לפוליטיקה המקומית ולפעול בה לאורך זמן.

עוגן חיצוני - ארגונים עם תודעה ועשייה מגדרית

שני ארגונים עם תודעה ועשייה מגדרית התייצבו בחזית הפעילות במהלך השנים האחרונות ולקראת הבחירות של 2013: עמותת כ"ן ואיגוד נבחרות ציבור. אין באמור כדי להמעיט מפעילותם וחשיבותם של ארגונים נוספים בעלי תודעה ועשייה מגדרית שהיו קיימים בעבר ועודם קיימים. המחקר בחר להתמקד בשני הארגונים האמורים הואיל ושני הארגונים בלטו בפעילותם הנמרצת בשנים האחרונות לקדם נשים במרחב הפוליטי. שני הארגונים ייצרו את שני העוגנים הנוספים: הכשרות מובנות לנשים ורשת תקשורת של נשים, עליהם נרחיב בהמשך.

מניתוח 70 דפי המידע ששלח איגוד נבחרות ציבור לחברות מועצה עולה כי הארגון פעל ליצירת תשתיות שאפשרו לנשים לפעול בזירה הפוליטית בכמה טווחים: **תשתיות לטווח ארוך**, שביטוין הוא קידום חקיקה שמטרתה לחזק את סמכויות ואחריות חברי המועצה (גברים ונשים כאחד) (2 דפי מידע). **תשתיות לטווח הבינוני**, כנסים, מפגשים אזוריים, ימי עיון ופרויקטים של האיגוד שיצרו הכשרות מובנות לנשים במטרה למקצע אותן בתפקידן כחברות מועצה (15 דפי מידע). **תשתיות לטווח המיידי**, אשר יצרו רשת תקשורת של נשים במסגרתה נשלחו עדכונים במגוון נושאים והועלו הצעות לפעולה (52 דפי מידע).

בה בעת ועדת ההיגוי של עמותת כ"ן, שהורכבה מחברות מועצה פעילות, החלה משנת 2010 לקיים מסע הסברה בין ערים שונות הדגיש את חשיבות מעורבותן של נשים בפוליטיקה המקומית.

> בן השאר קראנו לה [לוועדת ההיגוי – א"ע] 'הלהקה הנודדת', כיוון שחברות המועצה, ביחד איתנו, עברו מעיר לעיר, מבמה לבמה... יחד עם חברות מועצה והפעילות המקומיות, השמענו את המסר – צאו מאזור הנוחות, בואו איתנו למסע של השפעה. אתן... חייבות לקחת צעד נוסף קדימה ולהפוך לחלק משמעותי, בהובלה והנהגה של היישוב בו אתן מתגוררות.[10]

אחת ההשפעות המשמעותיות של שני הארגונים היא בעצם נוכחותן במרחב הציבורי וביצירת שיח שמאפשר לנשים ליטול בו חלק. כנסים, מפגשים, ימי עיון, השתתפות בפאנלים בתקשורת כולם נועדו בין היתר להעלות את המודעות בדבר חשיבות הנוכחות הנשית בזירה הציבורית והפוליטית. עמותת כ"ן לא חסכה מאמצים לפרוץ את החסמים שניצבים היום בפני נשים להיכנס לזירה הציבורית והפוליטית. חלקם באו לידי ביטוי בצורת הצעות חוק (הצעת חוק מימון מפלגות לעידוד הייצוג השוויוני). אחרים באו לידי ביטוי בצורת פנייה שנעשתה לראשי מפלגות לפני בחירות 2013 לייצוג שוויוני של נשים במפלגות ופנייה לוועדת הבחירות המרכזית לפסילת מפלגות בגין הדרת נשים.

איגוד נבחרות ציבור ריכז את המאמץ לפריצת החסמים בחקיקה בנושא זכויות וסמכויות של חברי מועצה, מתוך אמונה שכך יתאפשר להם לעשות את עבודתם נאמנה ובדרך מקצועית.

---

10 יפעת זמיר – מנכלי"ת עמותת כ"ן. מתוך חוברת של עמותת כ"ן בשם "קפיצת מדרגה לשוויון מגדרי בשלטון המקומי" שהופקה לאחר בחירות אוקטובר 2013.

מהראיונות שהתקיימו עם נשים שעברו את הקורס "מנהיגות את המחר" עולה כי בזכות עמותת כ"ן הן הגיעו לקורס, היו בקשר עם הארגון במהלכו ורובן שמרו על קשר עם הארגון הן על ידי קבלת מיילים והן על ידי השתתפות פעילה בימי עיון ובמפגשים אחרים שערך הארגון לפני הבחירות. עוד הן מדווחות על רצון להמשיך את הקשר עם הארגון משני טעמים: האחד, כמקבלות הכשרה נוספת רלוונטית לפעילותן הפוליטית והאחר, כמתנדבות לסייע לנשים אחרות לקדם את השיח המגדרי במרחב הציבורי.

במסגרת השולחנות העגולים שהתקיימו לאחר הבחירות הסתמנה צפייה משני הארגונים להמשיך ולשמש כרשת תקשורת של נשים (עוד על עוגן זה בהמשך), להעמיק את ההכשרות המובנות ולאפשר התמקצעות של נשים בתפקידן כחברות מועצה וכפעילות חברתיות (זכויות וחובות חברי מועצה; הרחבת השיח המגדרי; סדרי יום משותפים של נשים), לקדם חקיקה שמטרתה קידום שוויון מגדרי וחיזוק מעמדו של חבר מועצה, ליצור מאגר מידע בין-אישי שימושי של חברות מועצה מכל הארץ, לקדם מודעות בדבר נשים מובילות שתעודד נשים נוספות לרוץ לפוליטיקה.

נראה כי על שני הארגונים לשנס מותניים, לבנות תכנית אסטרטגית לחמש השנים הקרובות שתבטיח את המשך מגמת הגידול במספר המתמודדות ואף תבשיל לכדי מספר גדול עוד יותר של חברות מועצות וראשות עיר/מועצה בבחירות של שנת 2018.

עוגן חיצוני – הכשרות מובנות לנשים

חלקו התאורטי של המחקר מעלה כי סוגיית תפקיד נבחר הציבור כמקצוע ניצבת על סדר היום המחקרי. האם נבחר ציבור צריך לעבור הכשרה לפני היבחרו או אחריה? ואם כן – איזה סוג של הכשרה?

הנחת העבודה של שני הארגונים היא שיש חשיבות להכשרות אלה. עמותת כ"ן עוסקת בעיקר בהכשרות בשלושה מוקדים: האחד, קורס "מנהיגות את המחר" שנועד לסייע לנשים לפתח את המודעות והתודעה המנהיגותית והמגדרית שלהן ולעודד אותן להיכנס לעשייה ציבורית משמעותית. המוקד השני, "המדרשה – התכנית להכשרת נשים לפוליטיקה" נועדה בעיקר להקנות כלים ומיומנויות לנשים להתמודד בבחירות. המוקד השלישי, הקמת קבוצת נשים לראשות רשויות, ומפגשים קבועים לקבוצת הנשים שהביעו נכונות לרוץ לראשות עיר או מועצה. שלוש ההכשרות נועדו בעיקר לנשים שטרם נמצאות בתפקיד פוליטי. איגוד נבחרות ציבור מתרכז בהכשרות של חברות מועצה מכהנות (אם ביוזמתן הן, אם דרך שיתופי פעולה עם משרדי ממשלה ומוסדות אקדמיים ואם על ידי מתן עדכונים שוטפים לחברות מועצה על השתלמויות שגופים אחרים מקיימים ועל תכנים שתורמים להתמקצעותן). מניתוח 70 דפי המידע של האיגוד עולה כי 15 עסקו בהזמנה למגוון ההכשרות: מפגש למידה בנושא שימוש באינטרנט לחברות מועצה, כנס מקצועי בנושא עוצמות נשיות במו"מ, כנס מקצועי בנושא דיור בר השגה, פגישה במשרד הפנים – דרישה לסמכויות, כלים ואמצעים. אחת ההכשרות שנתפסה

כמשמעותית הייתה פרויקט מנטוריות שבמסגרתה חברת מועצה צעירה יכולה להתייעץ בכל דבר ועניין עם חברת מועצה ותיקה.

ניתוח התשובות לשאלון שמלאו נשים בתום הקורס "מנהיגות את המחר" מצביעה על רמת שביעות רצון גבוהה מהתכנים שהועברו בהכשרה (התכנים רלוונטיים למטרות הקורס – ממוצע 4.4 וסטיית תקן 0.66, למדת תכנים חדשים בתחום המגדר והמנהיגות – ממוצע 4.29 וסטיית תקן 0.78).

מהראיונות שהתקיימו לאחר הבחירות ניכרת נכונות משמעותית של נשים להתגייס לכלל המפגשים של הקורס ולפרויקט המעשי שהיה חלק מההכשרה. זאת ועוד. אם יהיה בעתיד קורס נוסף או הכשרה חד פעמית בנושא רלוונטי, תהיינה הנשים מוכנות להצטרף.

חלק מהמשיבות שהשתתפו בשתי הכשרות של עמותת כ"ן, מדווחות על תחושה של תרומה משמעותית של הקורסים להן. מי שהשתתפו רק בקורס אחד ולא הספיקו להשתתף בקורס השני (בגלל הבחירות הקרבות) דיווחו על אכזבה שלא יכלו לעשות זאת.

כשבוחנים את עומק השינוי שההכשרות חוללו בקרב המשתתפות, עולה כי בזכותן הנשים למדו להכיר טוב יותר את משמעות השיח המגדרי וחשיבותו למרחב הציבורי. בקרב מי שתודעה זו כבר הייתה קיימת הן דווחו על תרומתן של ההכשרות להתחדדותה. אחרות מדווחות שהודות לקורס הבינו שהכניסה לפוליטיקה אינה בלתי אפשרית, והיא ניתנת לביטוי בסגנון נשי שאינו מחייב היטמעות בסגנון הגברי. יתר על כן, מקצתן, שניסו לראשונה לרוץ בפוליטיקה מדווחות על מוכנות לשוב ולהתנסות. הקורס העצים אפוא את הביטחון העצמי, וביסס את ההרגשה שיעלה בידן ליישם את המעבר לחיים הפוליטיים.

מניתוח הנתונים המספריים של משתתפות ההכשרות השונות וההתמודדות בבחירות האחרונות עולה כי במקומות בהן קיימה עמותת כ"ן קורסי מנהיגות פוליטית יישובית ("מנהיגות את המחר") הייתה עלייה משמעותית במספר הנשים שנבחרו לחברות במועצה.

בקורסים שהתקיימו בשלוש השנים האחרונות – הייתה עלייה של 57% במספר הנשים הנבחרות ביישובים. ובקורסים שהתקיימו בשנת הבחירות – נרשמה עלייה של 83% במספר הנשים הנבחרות ביישובים.

מלבד זאת, מתוך כ-140 נשים שהשתתפו ב"מדרשה – התכנית להכשרת נשים לפוליטיקה", 31 נבחרו כחברות מועצה, 12 נוספות התמודדו אך לא נבחרו, 40 מהבוגרות לקחו חלק פעיל במטות של מתמודדות או מתמודדים בבחירות. סה"כ כ-83 נשים בוגרות המדרשה לקחו חלק פעיל במערכת הבחירות. משיחות בלתי פורמליות שהתקיימו עם בוגרות ההכשרה לאחר הבחירות עולה כי במסגרת ההכשרה במדרשה התחזקו בהן הרצון והתובנה שהן יכולות להתמודד בבחירות. נוסף על כך, במסגרת המדרשה הן קיבלו כלים ספציפיים כיצד להתמודד בבחירות, באופן שאיין את תחושת הבדידות במערכה והפך אותן חלק מקבוצה.

עדות מספרית נוספת למידת ההצלחה של ההכשרה לעודד נשים להיכנס למרחב הפוליטי ניתן למצוא בתשובות של משתתפות הקורס "מנהיגות את המחר" שהתקיימו במהלך 2013 (שנת הבחירות). לשאלון נוספו שתי שאלות שבוחנות את המידה בה נשים פעילות בפועל

בפוליטיקה במהלך הקורס. 37% ראו עצמן מעורבות בפוליטיקה, מתוכן כ-17% החליטו להתמודד או מתכננות להתמודד ו-21% פעילות בקמפיין של אחרות.

הנתונים המספריים מחזקים את העדויות המילוליות של נשים בזכות תהליך הכשרה מובנה שאפשר להעצים את המנהיגות האותנטית וליצור רשת תקשורת נשית עם ארגון שמשמש מעין בית לחזור אליו ולהיות חלק ממנו. נשים רצו לבחירות וחלקן הצליח, אחרות התמודדו ולא הצליחו ומעגל שלישי היה של נשים שעזרו ותמכו בנשים אחרות שהתמודדו.

כאמור, בעולם הארגוני מקובל לקיים הכשרות הן לפיתוח מנהיגות והן לפיתוח מנהלים. ארגונים מצליחים כאשר הם מבצעים הכשרות (Mabey and Ramirez, 2004). רשות מקומית היא ארגון, וההחלטה להיות חלק ממנו מחייבת הבנה של עולם התוכן שלו, ומיומנויות וידע הנדרשים לצורך הצלחה בו. לאלה אין הכשרה מובנת ברמת המדינה (ישנן הכשרות קצרות מועד של מפע"מ, כולל חוברות בנושא). לכן, כניסתם של שני הארגונים לנישה של הכשרות מובנות במגוון נושאים, אפשרה ליותר נשים הכנה לקראת המרוץ לפוליטיקה ולאחרות, שהן חברות מועצה מכהנות, להטיב ולמקצע את תפקודן כחברות מועצה. שני הארגונים הציעו מגוון הכשרות והשתלמויות, בדומה לספרות המחקרית שם נמצא כי עדיף לשלב מספר סוגי הכשרה על מנת להשיג את האפקטיביות הנדרשת (Burgoyne et al., 2004).

העוגן הבא גם הוא תוצר פעילותם של הארגונים ואחד התוצרים של ההכשרות המובנות: רשת תקשורת של נשים.

עוגן חיצוני – רשת תקשורת של נשים (women only networking)

רשת תקשורת פורמלית ובלתי פורמלית נתפסות מזה זמן רב כמרכיב חשוב בפעילותם של ארגונים ואנשים. קבוצות שמודרות מרשת תקשורת אחת נותרות חסרות ברירה אלא לחפש לעצמן או לבנות רשת תקשורת חלופית.

אין מניעה ואף רצוי שנשים תהיינה חלק מרשת תקשורת שבה נמצאים גם גברים. אולם המציאות מראה שבמקרים רבים גברים מתנהלים ברשת תקשורת של גברים בלבד, בה אין לנשים דריסת רגל. אך מסתבר מהראיונות שגם אם מתקיימת אפשרות לנשים להיות חלק מרשת תקשורת גברית הן מעדיפות לקיים רשת תקשורת עם נפרדת משום שהשיח שהן מקיימות נתפס בעיניהן כשיח שונה.

במסגרת הקורס "מנהיגות את המחר" התקיימו הרצאות נלוות בהן הגיעו נשים מובילות בתחומים שונים ובעלי תפקידים. מטרת ההרצאות הייתה הן להרחיב את הידע בתחום, הן להציג דמויות שמהוות דוגמה והשראה (role models) והן לייצר רשת תקשורת של נשים.

שאלת הערכה שנשאלה בעניין זכתה לרמת שביעות רצון גבוהה מאוד ("באיזה מידה ההרצאות הנלוות תרמו לקורס?" ממוצע 4.53 וסטיית תקן 0.69). בהערות המילוליות צוינו לחיוב ההרצאות של מנהיגות מהשטח, חברות מועצה, נשים משפיעות ומובילות בפוליטיקה ואנשים מהתחום המוניציפלי. נוסף לכך, הפעולה בקבוצה והמגע עם נשים שונות נתפסו כיתרונותיו הבולטים של הקורס ובממוצע התהליך הקבוצתי הוערך ברמה גבוהה מאוד ("באיזה מידה התהליך הקבוצתי היה משמעותי ותורם?" ממוצע 4.32 וסטיית תקן 0.96).

עוד צוינה לטובה קבוצת הנשים שנוצרה, היכולת לפעול ביחד ועצם ההיכרות עם קבוצת נשים איכותית. הן ראו ערך רב ביצירת קבוצת נשים, כקבוצת מנהיגות משפיעה ורובן רצו להמשיך להיפגש. רובן ראו את הקבוצה כמעצימה וממריצה לפעולה. חלקן נהנו מהדינמיקה והאינטראקציה בין הנשים במפגשים ואפילו ביקשו לעשות פעולות גיבוש והיכרות יותר מעמיקה. (שביעות רצון מהרכב הקבוצה, ממוצע 4.31 וסטיית תקן 0.9).

מהראיונות שהתקיימו עם משתתפות הקורס באזור הדרום שנה לאחר הקורס עלה, כי הוא השפיע ברמת הרישות, ובזכותו נוצרו קשרים עם מערכות פעולה ובין הנשים.

הראיונות שהתקיימו לאחר הבחירות עם מדגם ממשתתפות הקורס מחזק את הממצאים האמורים:

אינטנסיביות ומובנות המפגשים יצרה וגיבשה קבוצת נשים. בחלק מהיישוב נוצרה קבוצת שיח הן ברמת התודעה והן ברמת העשייה. קבוצה זו התנהלה כך במהלך הקורס ואף ובעיקר לאחריו כחלק מהפרויקט שהתווה הקורס וכן כקבוצה שתמכה, עזרה, עודדה ואף התמודדה בעצמה הן לחברות במועצה והן לראשות המועצה.

מעל 80% מהמשיבות דיווחו כי לאחר תוצאות הבחירות, נשאר קשר עם הקבוצה שהתבסס על העברת מידע ועדכון על הנעשה בזירה הפוליטית ביישוב. במקצת המקרים הקשר היה מזדמן והתקיים כאשר עלה נושא מסוים על סדר היום אותו רצו לקדם ולכן פנו לרשת הנשים המוכרות.

קשר החברות האישי שנוצר זימן אפשרות להמשך קשר טבעי בפעילות בזירה ההתנדבותית ובזירה הפוליטית כאחד.

ביישובים בהם הקשר שנוצר בין חברות הקבוצה היה מגובש פחות גם ההיערכות לקראת הבחירות וגם הקשר שלאחריהן היה רופף יותר ובעיקר זה של תתי קבוצות מתוך כלל הקבוצה.

תהליך דומה של יצירת רשת תקשורת של נשים ניתן לראות ב-70 דפי המידע שהועברו לחברות המועצה מאיגוד נבחרות הציבור. ממיפוי כלל הדפים עולה כי-29 דפי מידע עסקו בעדכונים שוטפים לחברות מועצה – מאפיין בסיסי וראשון של רשת תקשורת. 18 דפי מידע הציגו הצעות מפורטות של חברות מועצה לנקוט פעולה, זהו מעגל שני של רשת תקשורת – מעגל עשייה, הן של יחידים ברשת התקשורת והן של קבוצות. 15 דפי מידע נוספים היו הזמנות לכנסים, השתלמויות והכשרות שהאיגוד יזם ונועד להתמקצעות של חברות המועצה.

נוסף לדפי המידע לאיגוד נבחרות ציבור היה ועדיין יש אתר פייסבוק פעיל, אשר משמש כרשת תקשורת. כמו גם עמותת כ"ן שבפייסבוק שלה מתקיימת התכתבות ערה של נשים הקשורות לארגון.

חיזוק נוסף לצורך של רשת תקשורת של נשים וחשיבותה עלו במסגרת השולחנות העגולים שהתקיימו לאחר הבחירות. המשתתפות בקשו להקים קבוצות עמיתות כדי להפיג את הבדידות שהן חשות כחברות מועצה. הואיל ומגיעות נשים מעיסוקים שונים ומיומנויות שונות, יש צורך ללמוד להתנהל, לפעול אפקטיבית, להתמודד עם מצבים כקבוצה. מי שאין לה מפלגה חשה בדידות במידה רבה עוד יותר. השתתפות בקבוצה לא מכוונת למתן כלים שימושיים אלא מלווה תהליך התפתחותי בתפקיד. על בסיס הקשר הזה נוצרים קשרים שבהמשך מביאים לסיוע ממשי לא מבוטל.

עוד העלו המשתתפות את חשיבות החונכות (mentoring) שבמסגרתה ייווצר חיבור אישי בין חברות מועצה (ותיקה וחדשה) שיעניק ליווי שיטתי וקבוע ושיח אובייקטיבי ועניינִי. החונכות לא מחליפה את קבוצת העמיתות אלא משלימה אותה. בדף מידע 66 של איגוד נבחרות ציבור יש קריאה לחברות מועצה ותיקות להתנדב לשמש כחונכות לחברות מועצה חדשות.

סיכום והמלצות

הבחירות לרשויות המקומיות של אוקטובר 2013 עצבו מציאות אחרת בייצוגיות תיאורית של נשים בפוליטיקה המקומית. המספרים מעידים על גידול במספר הנשים שנבחרו כחברות מועצה, אולם לא לראשות המועצה/העיר.

חשוב להבין שקידום ייצוג שוויוני של נשים לא יתרחש מאליו ושצריך לפעול בצורה מתוכננת, שיטתית וממוקדת. יש להשקיע מאמצים לאורך זמן, בצורה רב מערכתית שתשלב את כל העוגנים שפורטו לעיל כדי להתגבר על הפער הגדול שקיים. משום שהחסמים שניצבים בפני נשים עמוקים ומוטמעים בחברה, הן זקוקות לתמיכה משמעותית בהכשרה, ברישות, בעידוד המוטיבציה כדי לפרוץ את החסמים ולעשות את הצעד לעבר הפוליטיקה.

נתוני המחקר הראו שמעבר הנשים לפוליטיקה הוא דרגתי. לעתים הן תומכות תחילה באחרות ורק עם הזמן מרגישות נוח להתמודד לתפקיד חברת מועצה בעצמן, ובהמשך לראש רשות. לבד מכך הן הביעו רצון להמשך ליווי, קבלת קורסים נוספים ותמיכה רצופה בהתפתחות הפוליטית שלהן.

המחקר מרחיב את הידע המדעי בשני תחומים: האחד, המנהיגות האותנטית בקרב נשים אשר כמעט ולא נחקר עד כה בעולם הניהול ולא נחקר כלל בהקשרו לפוליטיקה. על בסיס מקורות המידע השונים מצאנו כי לנשים שבוחרות לפעול במרחב הציבורי/פוליטי, מאפיין של מנהיגות אותנטית ומרכיב זה באישיותן יכול לסייע לרצון שלהן ליטול חלק בחיים הפוליטיים. האחר, נושא ההכשרות אשר זכה למחקר אינטנסיבי בעולם הניהול והכריע בויכוח בדבר נחיצות הכשרות בעולם הפוליטי. המחקר הנוכחי משלב שני עולמות תוכן אלה ומראה על בסיס הנתונים שיש חשיבות רבה להכשרות מובנות אשר מאפשרות לנשים לחזק את מרכיב המנהיגות האותנטית שלהן ומעודד אותן ליטול חלק בזירה הפוליטית. הכשרות מובנות לנשים שנבחרו להיות חברות מועצה מאפשרות ומסייעות להן לבצע את תפקידן באופן מקצועי, ענייני ורציני.

מניתוח תוכן הפעילות של נבחרות הציבור עלה כי למרות הייצוגיות התיאורית המועטה, בזכות פעילותם של הארגונים, ההכשרות ורשת התקשורת של נשים הן עסוקות כיום במגוון של תחומים ולא רק כאלה שנחשבו בעבר נחלתם של נשים בלבד. משמע, מתקיימת ייצוגיות מהותית למרות ייצוגיות תיאורית מועטה והתכנים של הייצוגיות המהותית משלבים את הנושאים המסורתיים לצד כניסה למרחב השיח הגברי.

מחקרי המשך ראוי שיערכו בכמה מישורים: ראשית, במחקר הנוכחי לא נבדקו שתי קבוצות נשים: ערביות וחרדיות. מעניין יהיה לבדוק האם מודל ארבעת העוגנים יהיה תקף גם להן.

שנית, יש להמשיך לבחון את המודל לאורך זמן ולראות, האם בשנים הקרובות הוא ימריץ יותר נשים להצטרף לפוליטיקה ולמי שפעילות פוליטית לקיים ייצוגיות מהותית שמשלבת נושאים מגדריים ושאינם מגדריים. שלישית, לעקוב אחר התהליכים החקיקתיים לפתיחת החסמים שקיימים היום לנשים בפוליטיקה. מאחר שבכנסת הנוכחית גדל מספרן של חברות הכנסת, מעניין לבדוק עד כמה הן עצמן פועלות לפרוץ את החסמים באמצעות חקיקה או כל אמצעי אחר שעומד לרשותן אם כחברות כנסת ואם כשרות בממשלה. רביעית, נושא אותו לא חקרנו כלל אבל מהווה מרכיב חשוב: תפקידה ותפקודה של התקשורת בקידום נשים למרחב הציבורי. למשל אופן הסיקור התקשורתי של נשים שרצות לפוליטיקה, אופן הסיקור התקשורתי של חברות מועצה שנמצאות בפוליטיקה ועוד.

אחת המסקנות המשמעותיות במחקר זה היא ההבנה שאסור לנשים להפקיר את הזירה הציבורית, עליהן להיות חלק בלתי נפרד ולגיטימי מהשיח הפוליטי. עליהן לצאת משטח הנוחות ולעשות מעשה. שלושת העוגנים החיצוניים בשילוב עתידי של חקיקה פורצת דרך יכולים להנגיש נשים להיות נוכחות ולא נפקדות, ולתת ביטוי לגוון הייחודי של קולן בזירה הפוליטית המקומית.

ביבליוגרפיה

אריאן, א׳, ומ׳ שמיר (2002). הימנעות והצבעה בבחירות 2001. בתוך: אריאן, א׳ ושמיר, מ׳ (עורכים), **הבחירות בישראל – 2001**. (עמודים 29-55). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ויגודה, ע׳ (1999). התנהגות אזרחית טובה בארגון, **מגמות**, לט(4):535-561.

חסון, ש׳ (2006). **הגירעון בדמוקרטיה המקומית – דמוקרטיה למראית עין?**. תל אביב: ועידת השלטון המקומי ה-2 של בית הספר למשל ולמדיניות באוניברסיטת תל אביב.

משרד הפנים, (2014). **מעמד האישה ברשויות המקומיות בישראל**. ירושלים: אגף המחקר במנהל השלטון המקומי.

נג׳מי-יוסף, א׳ (2014). **נתונים על ייצוג נשים ערביות בשלטון המקומי**. עמותת נשים נגד אלימות.

שפירא, א׳, קניג, ע׳, פרידברג, ח׳ ואיצקוביץ-מלכה, ר׳ (2013). **ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Abrahams, N. (1996). “Negotiating power, identity, family and community: Women’s community participation”. *Gender and Society*, 10(6):768-796.

Akirav, O. (2012). “May the Best Man Win: Local Government Representatives”. *World Political Science Review*. 8(1).

Albelda, R. and Tilly, C. (1997). *Glass ceilings and bottomless pits: women’s work, women’s poverty*. Boston, Mass.: South End Press.

Andeweg, B. R. (2011). Approaching Perfect Policy Congruence: Measurement, Development and Relevance for Political Representation. In: Martin Rosema, Bas Denters and Kees Arts (Eds). *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*. (pp. 39-52). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Avolio, B. J., Gardner, W. L., Walumbwa, F. O., Luthans, F., and May, D. R. (2004). Unlocking the mask: A look at the process by which authentic leaders' impact follower attitudes and behaviors. *The Leadership Quarterly*, 15: 801–823.

Bagehot, W. (1963), *The English Constitution,* Frontana Library Ed.

Barron, J., Crawley, G. and Wood, T. (1991). Councilors in crisis: the public and private worlds of local councilors. Basingstoke: Macmillan.

Bass, B. M. (1998). Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact. Mahwah, NJ: Erlbaum.

Baxter, S. and Lansing, M. (1983). *Women and politics: The visible majority*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bergh, J. (2007). "Gender Attitudes and Modernization Processes". *International Journal of Public Opinion Research.* 19(1): 5-23.

Bergstrom,T., Magnusson, H., and Ramberg, U. (2008). Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies*. 34(2): 203-220.

Berry, M.J., Portney, E.K. and Thomas, K. (1993). *The Rebirth of urban Politics*. Washington DC: Brookings Institution.

Bibby J.F (ed) (1983), *Congress off the Record*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Bird, K. (2003). Who Are the Women? Where Are the Women? And What Difference Can They Make? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections. Palgrave Macmillan, 1: 5-38.

BjØrna, H. (2012). "Gender Balance and Institutions in Local Government – Examples from Rural Norway". *Journal of Local Self-Government*. 10(2):129-152.

Bochel, C. and Bochel, H. (2008). "Women 'Leaders' in Local Government in the UK". *Parliamentary Affairs*. 61(3): 426-441.

Bolden, R. (2005). What is Leadership Development: Purpose and Practice, Research Report. Exeter, Devon: University of Exeter.

Box, R.C. (1998). Citizen Governance Leading American Communities into the 21st Century. London: Sage Publication.

Box-Steffensmeier, J.M. De Boef, S. and Lin, T.M. (2004). "The Dynamics of Partisan Gender Gap". *American Political Science Review*. 98(3),515-528.

Briggs, J. (2000). "'What's in it for Women?' The Motivations, Expectations and Experiences of Female Local Councilors in Montreal, Canada and Hull, England". *Local Government Studies,*26(4): 71-84.

Brodie, J. (2000). “Imagining Democratic Urban Citizenship,” In: Engin F. Isin (ed.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, New York: Routledge.

Burgoyne, J., Hirsh, W. and Williams, S.(2004) The Development of Management and Leadership Capability and its Contribution to Performance: The evidence, the prospects and the research need. DfES Research Report 560. London: Department for Education and Skills.

Childs, S. and Withey, J. (2006). “The Substantive Representation of Women: The Case of the Reduction of VAT on Sanitary Products”. *Parliamentary Affairs.* 59: 10-23.

Dahl, R.A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.

Dalton, R.S. (1996). Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies. Chatham. NJ: Chatham House Publishers.

Day, D. (2001) Leadership development: a review in context. *Leadership Quarterly,* 11(4): 581-613.

De Paola, M., Vincenzo, S. and Lombardo. R. (2010). “Can gender quotas break down negative stereotypes? Evidence from changes in electoral rules.” *Journal of Public Economics* 94 (5): 344-353.

Dominelli, L.(1990). *Women and community action*. Birmingham: Venture Press.

Dovi, S. (2002). “Preferable Descriptive Representatives: Or Will Just Any Woman, Black, or Latino do?” *American Political Science Review.* 96 (4):745–54.

Eagly, A.H., Johannesen-Schmidt. M.C. & Engen, M.L. (2003) “Transformational, Transactional, and Laissez-Faire Leadership Styles: A Meta-Analysis Comparing Women and Men”. *Psychological Bulletin*. 129(4): 569–591.

Eulau, H., Whalke, J.C., Buchanan, W. and Ferguson. L.C, (1959). “The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke.” *American Political Science Review* 53(3): 742–56.

Eulau, H. and Karps, P.D. (1977). “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness”. *Legislative Studies Quarterly*. 2: 233-254.

Franklin, M.N. (1996). “Electoral Participation”. In: LeDuc, L., Niemi, R.G., and Norris, P. (eds). *Comparing Democracies – Elections and Voting in Global Perspective.* (pp 216-235).Thousand Oaks CA: Sage.

Gardner, W.L., Coglisier, C.C., Davis, K.M., Dickens, M.P. (2011) “Authentic Leadership: A review of the literature and research agenda”. *The Leadership Quarterly* , 22:1120-1145.

George, W. (2003). Authentic Leadership: Rediscovering the secrets to creating lasting value. San Francisco : Jossey Bass.

Gordon, A. and Stack, T. (2007). “Citizenship beyond the State: Thinking with Early Modern Citizenship in the Contemporary World,” *Citizenship Studies* 11(2): 117–133.

Guerin, E., and Kerrouche, E. (2008). From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe. *Local Government Studies*. 34(2): 179-201.

Holli, A. M., Luhtakallio, E. and Raevaara, E. (2006). “Quota trouble: Talking about gender quotas in Finnish local politics” *International Feminist Journal of Politics* 8,2.

Helmake, G. and Levitsky, S. (2004). “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”. *Prespectives on Politics*. 2(4): 725-740.

Hernes, R. (1987). Walfare State and Women Power: Essays in State Feminism. Oslo: Norwegian University Press.

Hibbing, J.R. (1991). *Congressional Careers: Contours of Life in the US House of Representatives*. Chapel Hill: University of North California Press.

Inglehart, R. and Norris, P. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Jalalzai, F. and Krook, M.L. (2010). “Beyond Hillary and Benazir: Women's Political Leadership Worldwide”. *International Political Science Review*. 31(1):5-23.

Kunovich, S. and Paxton, P. (2005). “Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation”. *American Journal of Sociology*. 111(2):505-552.

Leavitt, J. and Saegert, S. (1988). The community–household: responding to housing abandonment in New York City. *Journal of American Planning Association,* 54: 489-500.

Lijphart, A. (1997). “Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma”, *American Political Science Review*. 91:1-14.

Lister, R. (1997*). Citizenship: feminist perspectives*. Washington Square, N.Y: New York University Press.

Lovenduski, J. and Norris, P. (2003). “Westminster Women: The Politics of Presence”. *Political Studies*. 51(1):84-102.

Luthens, F. and Avolio, B.J. (2003). “Authentic leadership: a positive developmental approach” In: K.S. Cameron, J.E. Dutton and R.E. Quinn (eds). *Positive Organizational Scholarship* (241-261) San Francisco: Barrettt-Koehler.

Mabey, C. and Ramirez, M. (2004). *Developing Managers: A European Perspective*. London: Chartered Management Institute.

Mabileau, A., Moyser, G., Parrey Geraint, P., and Patrick, Q. (eds) (1989). *Local Politics and Participation in Britain and France*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mackay, F. (2001). Love and politics – women politics and the ethics of care. London: Continuum.

McGregor, C. and Clover, D. (2011). “Unsettling the Gendered Power Paradigm: Discomfort, Dissonance and Dissention among Women in Local Government”. *Canadian Journal of Education*. 34(1):248-281.

Miquel, P.G., and Snyder, J.M. (2006). “Legislative Effectiveness and Legislative Careers”. *Legislative Studies Quarterly* XXXI(3):347-381.

Norris, P. (1999). (ed). Critical Citizens – Global Support for Democratic Governance. Oxford: Oxford University Press.

Norris, P. (2004). *Electoral Engineering.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pini, B., Brown, K. and Ryan, C. (2004). “Women-Only Networks as a Strategy for Change? A case Study from Local Government”. *Women in Management Review*. 19(5/6):286-292.

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Powell, G. B. Jr. (2013). Representation in Context: Election Laws and Ideological Congruence between Citizens and Governments. *Perspective on Politics*. 11(1):9-21.

Randall, V. (1987). Women and politics: an international perspective. Basingstoke: Macmillan.

Rao, N. (1993). Managing Change: Councilors and the New Local Government. York: Joseph Rowntree Foundation.

Rehfeld, A. (2006). “Toward a General Theory of Political Representation”. *The Journal of Politics*. 68(1):1-21.

Rombough, S. and Keithly, D.C. (2010). “Women in Politics: An Analysis of Personal Characteristics Leading to Success in Gaining Local Elected Office”. *Race, Gender and Class*. 17(3/4): 173-188.

Rush M. (1994), “Career Patterns in British Politics: First Choose Your Party”, *Parliamentary Affairs*, 47(4),566-582.

Saalfeld, T. (1997). “Professionalization of Parliamentary Roles in Germany: An Aggregate-Level Analysis 1949-94”. *The Journal of Legislative Studies* 3(1):32-54.

Salmond, R. (2006). “Proportional Representation and Female Parliamentarian”. *Legislative Studies Quarterly.* 31(2): 175-204.

Shamir, B., Eilam, G. (2005). “What’s your story? A life-stories approach to authentic leadership development”. *The Leadership Quarterly*, 16:395–417.

Siim, B. (1988). “Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State”. In: Jones, K.B. and Jonasdottir, A.G. (eds). *The Political Interest of Gender*. London: Sage Publication.

Travers, C., Stevens, S. and Pemberton, C. (1997). “Women's Networking Across Boundaries: Recognizing Different Cultural Agendas”. *Women in Management Review*. 12(2):61-67.

Valian, V. (1998). *Why so slow? The advancement of women*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Van Engen, M. L., and Willemsen, T. M. (2004). 'Sex and leadership styles: A meta-analysis of research published in the 1990s”. *Psychological Reports*, 94:3–18.

Wangnerud, L. (2009). “Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation”. *Annual Review of Political Science*. 12:51-69.

Wangnerud, L. and Sundell, A. (2012). “Do Politics Matter? Women in Swedish Local Elected Assemblies 1970-2010 and Gender Equality in Outcomes”. *European Political Science Review*. 4(1):97-120.

Wirth, L. (2001). *Breaking through the glass ceiling: women in management*. Geneva: International Labor Office.

שינוי אדרת לאותה גברת?

שינוי שיטת ההצבעה של הבחירות לרשויות המקומיות לשיטה מקוונת והשפעתה על כוונות הצבעה בקרב בני נוער

אסף מצקין ושרון מצקין

תקציר

להשתתפות פוליטית משמעות רבה בחברה דמוקרטית, ולאורך שנים מעסיקה סוגיה זו כותבים רבים. החל מתפיסות המצדדות במזעור ההשתתפות הפוליטית ועד מחשבות אודות חשיבות הרחבתה של ההשתתפות הפוליטית בקרב מספר רב של אזרחי המדינה וחינוך לעניין פוליטי כבסיס לדמוקרטיה יציבה. התומכים בגישה זו האחרונה, עוסקים לא מעט בשאלות כיצד ניתן להגביר עניין והשתתפות פוליטית בקרב אזרחי המדינה, לבסס חינוך פוליטי מגיל צעיר ולעודד עשייה ציבורית תוך מעורבות כבסיס לאחריות האזרחית. מכאן נובעת שאלת המחקר והיא: האם יש בעדכון אמצעים טכנולוגיים של הצבעה מקוונת כדי לשנות כוונות הצבעה בקרב בני נוער?

רבות נכתב אודות ההשפעות השונות שיש לאינטרנט על מהלך החיים - חברתיים, כלכליים, מדיניים ופוליטיים. מיקודו של המחקר הוא בשימוש בכלים מקוונים לצורכי הצבעה (I-VOTING) בעיקר בקרב בני נוער המוגדרים כדור האינטרנט (Net generation). הואיל ובישראל רשות הבחירה לרשויות המקומיות ניתנת מגיל שבע-עשרה, המחקר בחן כוונות הצבעה של בני נוער לקראת בחירות אלה כאשר עמדו בפניהם שתי אפשרויות - הצבעה בדרך הקלפיות המסורתית או הצבעה אינטרנטית (בהנחה שהייתה כזו). נתוני כוונות ההשתתפות הפוליטית של בני נוער במדגם המכסות בו נעשה שימוש על-ידי שאלון אינטרנטי נמצאו גבוהות בשתי שיטות הבחירה. יחד עם זאת, כוונות ההצבעה בשיטה המקוונת היו בשיעור גבוה יותר מאשר ההצבעה בשיטת תיבת הבחירות המסורתית. על אף הקשיים המתודולוגיים, ניתן לאשש את ההנחה כי ניתן לרתום את הטכנולוגיה המקוונת לצורכי העצמת ההשתתפות הפוליטית בבחירות לרשויות המקומיות בקרב בני נוער.

מבוא

במחזהו "לבי בהרים" כותב הסופר הארמני-אמריקאי ויליאם סארויאן כי "העולם כולו וכל בני-האדם בו הם עניינם של כולם". אם הנחת היסוד היא כי האדם יצור חושב וחופשי הוא, הרי השונות והמגוון הם חלק בלתי נפרד מחיי היומיום של אלו הבוחרים באורך החיים הליברלי-דמוקרטי. חירות הפרט בשילוב הצורך לקבל החלטות עבור חברת בני האדם בחברה דמוקרטית, מעניקה ליחידים אפשרות לבחור בנציגים באמצעות בחירות, שלהם המנדט להחליט עבור כלל החברה – לכל הפחות את מרבית ההחלטות, עבור מרבית החברים בחברה. תהליכים דמוקרטיים אינם סטטיים ותהליכי השתתפות פוליטית בעשרות שנות קיומן של חלק מהדמוקרטיות, עוברים שינויים ומהפכים. אחת הטיפולוגיות להשתתפות פוליטית, נוטה למיינן לשני סוגים עיקריים. "השתתפות פוליטית ישנה" מתייחסת לדרך המוכרת והידועה של השתתפות פוליטית על-ידי תהליך של בחירות. לעומת זאת, הספרות מתייחסת ל"פוליטיקה חדשה" כדרך שבאה לידי ביטוי בדמוקרטיות המערביות מסוף שנות השישים ואילך, כאשר הציבור הפך למעורב יותר בדרכים בלתי פורמליות תוך שימוש בהפגנות, מחאות, צעדות רחוב, חברות בארגונים אזרחיים ועוד. שינויים חברתיים לעתים קרובות הם תוצאה של שינויים טכנולוגיים. בהקשר זה מאמר זה מציג סוג נוסף בטיפולוגיה של ההשתתפות הפוליטית והוא "השתתפות פוליטית ישנה בטכנולוגיה חדשה". בעידן בו האינטרנט הופך מרכזי בחיי היומיום של אזרחי חברות מודרניות, בלתי אפשרי להתעלם מן ההשלכות האפשריות של טכנולוגיה זו על דפוסי ההשתתפות הפוליטית. נתייחס במאמר למונח I-Voting (הצבעה דרך האינטרנט) שמעבר להצעה אלקטרונית (E-Voting) המתייחסת בעיקר לטכנולוגיה האלקטרונית, המאפשרת השתתפות פוליטית בהצבעה מרחוק. בשנת 2005 אסטוניה הייתה המדינה הראשונה שאפשרה הצבעה אלקטרונית דרך האינטרנט בבחירות המוניציפליות. בשנים האחרונות עוד דמוקרטיות בעולם עורכות ניסיונות דומים.

שאלת המחקר היא: האם הסרת מכשולים והפשטת תהליך ההצבעה על-ידי הנגשתו לציבור הבוחרים באינטרנט, תגדיל את שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות? הואיל ושיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות בישראל נמוכים למדי ההחלטה הייתה לבחון כאוכלוסיית מחקר את בני השבע עשרה העומדים להצביע בבחירות לרשויות המקומיות בפעם הראשונה בשנת 2013. ההשערה היא כי בקרב בני נוער "השתתפות פוליטית ישנה בטכנולוגיה חדשה" (הצבעה לרשויות דרך האינטרנט) תגדיל את שיעורי כוונות ההצבעה בקרבם לעומת כוונות ההצבעה בשיטה של "הפוליטיקה הישנה" (הצבעה בתיבת הבחירות).

השתתפות פוליטית – "ישנה", "חדשה" ו"ישנה בטכנולוגיה חדשה"

"ממשל על ידי העם" – אחת מהגדרותיה הבסיסיות של דמוקרטיה – טומנת בחובה השתתפות מצד האזרחים (Parry, Moyser and Day, 1992, p. 3) כאשר דמוקרטיה השתתפותית מודרנית

תהיה זו אשר בה אזרחים מביאים את עצמם להשתתפות ברמה גבוהה. במאמר זה נתייחס להשתתפות פוליטית כ"סך הפעילויות החוקיות של אזרחים, המופנים להשפיע ישירות או בעקיפין על הפעילות של הפוליטיקאים ועל היבחרות של פוליטיקאים". האידאל של הדמוקרטיה ההשתתפותית הוא העניין הרב שמגלה החברה בפוליטיקה, שיעורי ההצבעה גבוהים מאוד הן בבחירות הכלליות והן באזוריות והחלק הפעיל והמשמעותי שנוטלים האזרחים בפגישות ופעילויות פוליטיות שונות (שם עמ' 4-5).

במאה העשרים ואחת באים לידי ביטוי שינויים משמעותיים מבחינת אופן ההשתתפות הפוליטית ובדרך בה אזרחים מביאים לידי ביטוי את השתתפותם הלכה למעשה. הספרות מבחינה בין סוגים שונים של השתתפויות פוליטיות. על פי אחת הטיפולוגיות ניתן לחלקה ל"השתתפות פוליטית ישנה" שהייתה משמעותית ודומיננטית עד שנות השבעים של המאה העשרים, ו"השתתפות פוליטית חדשה" שנוספה והפכה משמעותית מסוף שנות השישים של המאה העשרים ובמהלך המאה העשרים ואחת. תהליכי ההצבעה המסורתיים בחברה דמוקרטית מאופיינים בתחרות, שוויון, ופלורליזם ואף משמשות ככלי להגבלת כוחו ועוצמתו של השלטון. לדרך השתתפות זו שכללה בעיקר בחירות ופעילות בקבוצות אינטרס צרות פחות או יותר, נוספו משנות השבעים עוד ערוצי פעולה. אלה כללו את כל אותם פעילים שלא הסתפקו עוד בערוצי הפעילות הקודמים, אלא היו נכונים להשקיע יותר זמן בהפגנות, מחאות, חברות בארגונים אזרחיים ועוד, ערוצים שנתפסו בעבר כבלתי שגרתיים. ורבה וניה (Verba and Nie, 1972) פירשו את המושג "השתתפות פוליטית" (Political Participation) כפעילויות של אזרחים פרטיים שפחות או יותר מכוונות למטרה מסוימת בכדי להשפיע על אנשים בעלי תפקידים ברשויות הממשל. הגדרה דומה לזו נתנו פרי, מוייסר ודיי (Parry, Moyser, and Day, 1992) שהגדירו את ההשתתפות כ"נטילת יוזמה ומעורבות בתהליך של יישום מדיניות ציבורית" (ע' 6). במובן זה, ניתן לראות את השלבים בתהליך. עצם הכוונה של האזרח, מודעותו ופעילותו כמוהם כהשתתפות פוליטית הן ברמה המקומית הן ברמה הלאומית. בירצ' (Birch, 1993) הרחיב את ההגדרה של השתתפות פוליטית וזיהה שגם פעילויות חברתיות כגון ספורט, משחקים, דיונים ודיאלוגים אף הם מהווים חלק מאותה השתתפות פוליטית. מעבר לכך, טען בירצ' שבתחום הספורט, גם צופה וחובבן ספורט מעודדים את הלכידות החברתית הנחוצה להשתתפות פוליטית. המושג הרחב של השתתפות פוליטית עשוי לכלול אף מושגים כמו 'דמוקרטיה השתתפותית' (Participatory Democracy), המבוססת על פעילות אזרחית שכיחה בתחום הפוליטי ותהליכים של קבלת החלטות של הציבור בתחומים שונים ברמה המקומית והארצית. מנסברי'ג (Mansbridge, 1980) הגתה את רעיון שילובם של שני המונחים והעניקה למונח חדש זה משמעות רלוונטית לתהליכי קבלת החלטות. סוורד (Saward ,2003) מגדיר דמוקרטיה השתתפותית כסוג השתתפות פוליטית השייך לקבלת החלטות ברמות המקומית והלאומית. אחרים, כמו ברבר התייחסו למונח רק ברמה המקומית קרי, תושבים המעורבים פוליטית, הם בעלי אינטרס בפוליטיקה המקומית ועשויים לתרום באזורי מגוריהם. לדוגמה, בבתי ספר, בתי חולים, מוסדות ציבור ועוד (Barber, 1984, pp: 218-224). אף על פי כן, יש לקחת בחשבון כי, שיעורי ההשתתפות

הפוליטית ברמה המקומית נמוכים למדי בעולם בכלל (Lijphart, 1997).

זיטל (2003) מסביר דמוקרטיה השתתפותית בעזרת שלושה מובנים. הראשון, מתמקד בהשתתפות פוליטית המתבססת על התפיסה הרציונליסטית בתהליכי קבלת החלטות. נקודת המוצא היא כי על-פי רוב הפרט אינו מעורב בפוליטיקה והשפעתו קטנה מאוד על תהליכי קבלת החלטות. על כן, יש לעודד מעורבות פוליטית דרך יצירת ופיתוח מודעות אודות זכויותיהם הפוליטיות של אזרחים וכוחם הפוטנציאלי בתהליכי קבלת החלטות. המובן השני הוא דמוקרטיזציה אינטגרטיבית, שמדגישה את החיבור בין הפרט למוסדות השלטון. תפקידם של מוסדות אלו הוא לכוון את הפרט לתפקידו האזרחי ולמנף את מעורבותו לתועלת הכלל וכדי ליישם דמוקרטיה השתתפותית. המובן האחרון והמשמעותי במידה שווה הוא הממד התועלתני. על-פיו, יש לדבוק בפתרון של השתתפות הכרוך במינימום הוצאות כדי למקסם את הרווח וליהנות מהתוצאות (Zittel, 2003, pp: 14-23).

דמוקרטיה השתתפותית מאגדת בתוכה גם אספקטים של דמוקרטיה ייצוגית, כזו המדגישה את האפשרות של האזרח להשתתף בבחירות או לתמוך במפלגה מסוימת ובקבוצות אינטרס (Overdevest, 2000, pp: 685-696). על פי האנטיגטון ונלסון (Huntington and Nelson, 1976) השתתפות פוליטית משקפת את ניסיונם של האזרחים להשפיע על תהליכי קבלת החלטות של הממשל. למעשה, האזרחים מונעים על ידי החלטות הממשלה ומנגד מנסים גם להשפיע או לערער על החלטות מקוממות. מקגרגור (McGregor, 1960) מתייחס להשתתפות פוליטית כאל חלון הזדמנויות הנפתח בפני האזרחים ליטול חלק בתהליכי קבלת ההחלטות במדינה. וורבה, להמן וברידי (Verba, Lehman and Brady, 1995) רואים בהשתתפות פוליטית פעילות שנועדה להביא לתוצאות ישירות או עקיפות של מדיניות הממשלה.

ראוי להדגיש כי האינדיבידואל בקהילה הדמוקרטית רואה בהשתתפות פוליטית שמקנה לו קול בבחירת ובקביעת מדיניות, דבר מובן מאליו. אזרח משתתף יכול ידי כך לשפר את איכות חייו ולעמוד על זכויותיו אך כמובן שמורה לו הזכות להחליט להימנע מלהשתתף. מלבד זאת, ניתן לתאר מספר רבדים של השתתפות פוליטית. בחרנו להציג טיפולוגיה המציעה חלוקה לשני סוגים. הראשון והשכיח ביותר – לכל הפחות עד כה – הינו בחירות. סוג שני ואחר מתמקד ב"פוליטיקה החדשה" (New Politics) וכולל מעורבות אזרחית בארגונים אזרחיים שונים מתוך מודעות לכוחה של הקהילה המקומית להשפיע. עוד פן של הפוליטיקה החדשה מבליט את האדם הפרטי ואת הקשר שלו עם אנשי ממשל ורשויות שלטון בניסיון להשפיע וליצור שינוי. היבט אחר מתייחס להשתתפות פוליטית מחאתית שעשויה לעתים גם להפוך לאלימה. יודגש כי ב"פוליטיקה חדשה" השינויים חלו בחברה המערבית. אלו משפיעים על שלושה תחומים עיקריים הקשורים בתרבות הפוליטית (Dalton, Flanagan & Beck, 1984; Dalton & Kuechler, 1990; Dalton, 1996; Inglehart, 1997). הראשון בהם הוא נושאי השיח, כאשר שכיחה היא זליגת המושג "זכויות" לכל שיח פוליטי. על סדר היום הציבורי עולות זכויות אזרחים יחידים, או קטגוריות של אזרחים (ילדים, נשים, פנסיונרים וזכויות קבוצות בתוך החברה כגון מיעוטים אתניים ותרבותיים). נושאים חדשים משותפים לדמוקרטיות התעשייתיות המתקדמות (שוויון חברתי, הגנת הסביבה, הסכנה שבאנרגיה אטומית, שוויון בין המינים וזכויות אדם), ונושאים כמו

שוויון גזעי שולבו באג׳נדה הפוליטית החדשה, שיצרה קונפליקט פוליטי חדש מאמצע שנות הששים בארה״ב ובמערב אירופה. התחום השני הוא סגנון הפוליטיקה. הכוונה היא לשינויים בצורת ההשתתפות הכרוכים עם השינוי בתוכן הנושאים הבאים לידי ביטוי. הפוליטיקה המסורתית שהלכה יד ביד עם המוסדות הפוליטיים הישנים והמוכרים של מפלגות ואפילו קבוצות אינטרס, התחלפה, במידה לא מבוטלת, בארגונים לא-ממשלתיים (NGO'S) המהווים תחליף ראוי ולעתים אף יעיל יותר מזה הנהוג ב״פוליטיקה הישנה״. שני אלו יחד קשורים לתהליכי דמוקרטיזציה של חברות מודרניות. כל אזרח זכאי להזדמנויות שוות ומספיקות שיאפשרו לו לבטא את העדפותיו באשר לתוצאה הסופית וכן אמורה להיות אפשרות לשליטה ופיקוח על סדר היום הציבורי (Dahl, 1982). שינוי שלישי הוא העלייה ברמת הביקורתיות כאשר שינוי זה קשור למידת התמיכה במוסדות הלאומיים. בדמוקרטיות המערביות ניכרת עלייה במספר האזרחים הביקורתיים המקדשים את אידאל הדמוקרטיה אך נותרים בלתי מרוצים בעליל מביצועי המערכת הפוליטית והמוסדות הייצוגיים. הביקורתיות כלפי הממשל תורמת לשחיקה באמון הציבורי בפוליטיקה. (Putnam, Pharr & Dalton, 2000;Dalton, 2002).

ולמרות כל השינויים הללו ועל אף השחיקה באמון הציבורי במוסדות השלטון, לא ניתן להפחית מחשיבות הבחירות לדמוקרטיה ההשתתפותית. עובדה היא שחרף כל דרכי ההשתתפות החדשות המוכרות מסוף שנות השישים של המאה הקודמת, עדיין משמשים שיעורי ההצבעה אומדן למידת הדמוקרטיה בכל מדינה, כמו גם האמון והיציבות הקיימים בחברה. בבחירות 2008 זכה נשיא ארה״ב המכהן ברק אובאמה בהישג מרשים, מעבר לבחירתו כנשיאה השחור הראשון. מספר המצביעים שהגיעו לקלפיות עמד על יותר משישים אחוז מבעלי זכות הבחירה. הבחירות בשנת 1977 בישראל בישרו מהפך מעבר לתוצאת הבחירות עצמה. הן חשפו את השסעים העמוקים הקיימים בחברה הישראלית כמו גם את התסכולים, המחלוקות ההיסטוריות וההתקוממות שרחשו בקרב חלקים לא מבוטלים מן הציבור. הן גם לימדו על כוחן הרב של הבחירות. בשונה מצורות אחרות של השתתפות פוליטית, בחירות דמוקרטיות מחילות שינויים תוך זמן קצר ביותר ומעידות על הלך הרוח הציבורי. אלדריץ׳ טוען שבחירות הן האקט הפופולרי ביותר שנתפס אצל האזרחים כעניין מהותי וחשוב וכחובה שיש לקיימה. מוסיף ואומר אלדריץ׳ כי בחירות מהוות התנהגות פוליטית חשובה יותר מאחרות ועל כן חוקרים שמים עליהן דגש כה רב במדינות דמוקרטיות (Aldrich 1993, pp: 246-78). נטילת פתק הצבעה על ידי האזרח ובחירה אישית בנציגיו במסגרת תהליך הבחירות הנם עדיין הצעד השכיח בעולם להשתתפות פוליטית. נובע הדבר מכמה סיבות. ראשית, מבחינה טכנית, זוהי פעולה פשוטה ולא מאומצת שמסתכמת בהליכה לקלפי. שנית, בעיקר במהלך שנת הבחירות וגם לאורך שנות כהונתו של ממשל מסוים, מידע על הבחירות ועל המועמדים נגיש לאזרח בקלות ואינו מצריך מאמץ מיוחד. נכון הדבר שבעתיים בעידן הטכנולוגיה המקוונת בו כל אזרח זוכה לעדכונים שוטפים אודות אירועים אקטואליים הכוללים גם את פעולות הממשל, בכל דקה נתונה. במהלך שנות האלפיים, ככל שהאינטרנט הפך כלי שימושי, נגיש ומקובל בעולם המערבי, התגלתה האפשרות הגלומה בטכנולוגיה זו לשיפור נגישות ההצבעה. אחת הבעיות הקיימת בשיטת ההצבעה הקלאסית היא הנגישות. אם מחוסר יכולת או חוסר רצון,

חלק בלתי מבוטל מהאנשים מוותרים על אקט ההצבעה לאו דווקא כמחאה אלא מחוסר רצון להשקיע מאמץ בתהליך. ההצבעה האינטרנטית מאפשרת להתגבר על חלק מהחסמים – הפיסיים בעיקר – ולאפשר נגישות לשיעור גדל של האוכלוסייה בתהליך ההצבעה. ההצבעה באינטרנט אותה אנו מכנים במאמר זה בטיפולוגיה "פוליטיקה ישנה בטכנולוגיה חדשה" פותחת כיום פתח להשתתפות פוליטית המאופיינת כאחרת ושונה. חלוקות הדעות בעניין כאשר בפועל מרבית המדינות לא עושות שימוש בכלי זה בעיקר מפאת חסמים של בעיות טכנולוגיות. יחד עם זאת, לאינטרנט יש השפעה בלתי מעורערת על השתתפות ומעורבות פוליטיות בדמוקרטיות המודרניות. מסעות בחירות, העברת אינפורמציה על-ידי הממשל לציבור ומחשבה ויישום של השתתפות פוליטית דרך האינטרנט (Trecsher and Gasser 2013) – כל אלו יצרו כר חדש ונרחב לפוליטיקה מסוג אחר. המדיה החברתית הדיגיטלית יוצרת, בנוסף לסיכונים הכרוכים בה, אפשרויות חדשות להשפעה פוטנציאלית בעיקר בקרב הדור הצעיר (Middaugh and Kahn, 2012; Pautz, 2010). המהפכה התעשייתית חוללה שינויים חברתיים מרחיקי לכת מהיבטים רבים ומגוונים ובאופן דומה למדי גם מהפיכת הדפוס ומהפיכות אחרות. הפיכתו של האינטרנט לכלי זמין, נגיש ויומיומי כמעט לכל אדם ולצעירים בפרט, יצרה סוג של מהפיכה בעלת השפעות מגוונות בתחומי חיים רבים (ondarouk and Huub, 2010; Pons-Novell and Viladecans-Marsal, 2006).

השתתפות פוליטית ישנה בטכנולוגיה חדשה הלכה למעשה

בספרו *Growing up Digital: The Rise of the Net Generation* מתייחס דון טפסקוט לדור חדש שנוצר והוא "דור הרשת (The Net Generation). השוני בינו לבין כל הדורות הקודמים לו הוא שזהו הדור הראשון שנולד לתוך מציאות המוקפת כולה במדיה דיגיטלית. טכנולוגיה ומחשבים הם חלק מהמציאות היומיומית בכל סביבה בה נמצאים בני דור זה – בתים, בתי ספר, מקומות משחק ובילוי ועוד. לטענתו, לראשונה בהיסטוריה ילדים מעודכנים יותר ונינוחים מהוריהם נוכח התפתחויות ושינויים טכנולוגיים. המהפכה הטכנולוגית מעצבת את הדור ואת עולמו ועשתה כך גם בעבר. השינויים הטכנולוגיים בדמות הרדיו והטלוויזיה היו בעלי משמעויות חברתיות היסטוריות. בשונה מהם, "דור הרשת" אינו מסתפק במעמד של מקבל האינפורמציה אלא הפך להיות משתתף אינטראקטיבי. המונח "דור הרשת" מתייחס לדור הילדים שבשנת 1999 היה בטווח הגילאים שנתיים עד עשרים ושתיים. מספר הצעירים שטענו כי ההתחברות לאינטרנט היא נכונה, רצויה ומועילה קפץ מחמישים אחוזים בשנת 1994 לשבעים וארבעה אחוזים בשנת 1996 ולשמונים ושמונה אחוזים בשנת 1997 (Tapscott, 1998, pp: 1-5). בני נוער מהווים צרכנים פעילים של האינטרנט ועושים בכלי זה שימוש באופן תדיר. מאליהם ברורים וגלויים לעין הצרכים החברתיים, הלימודיים ואחרים להם הרשת מהווה מענה, אך מושא המחקר הוא הידע וההשתתפות הפוליטית של בני "דור הרשת" . טרם דיון בעניין זה יש לתת את הדעת ליחסם של בני נוער לעולם הפוליטי בישראל בכלל. במאמרה "חינוך אזרחי בחברה לא אזרחית: מגמה ממלכתית או משחק סקטוריאלי?" מציגה ריקי טסלר ממצאי מחקרים שנערכו בעולם הנוגעים להיבטים שונים של הקשר שבין צעירים ופוליטיקה (טסלר,

2005). הממצאים העיקריים של המחקרים מלמדים, בין היתר, כי לתלמידים הצעירים במרבית המדינות יש ידע בסיסי על מוסדות וערכים דמוקרטיים אך הוא דל ושטחי בעוד לבוגרים יש ידע רחב יותר, והבנה מעמיקה יותר של תהליכים. עוד נמצא כי מרבית התלמידים (80%) מעריכים שלא יהיו מעורבים בפעילות פוליטית קונבנציונלית כגון הצגת מועמדותם לתפקיד פוליטי, חברות במפלגה, פעילות ברשת הסובבת את המפלגה, אך 59% מהם מגלים עניין בפעילות פוליטית לא קונבנציונלית כגון פעילות אזרחית וולונטרית, וקידום מטרות חברתיות. כמו כן, בדומה למאפייני האוכלוסייה הבוגרת נמצא כי רמת האמון של צעירים בפוליטיקה בינונית ומקבילה לזו של המבוגרים – רמת אמון בינונית כלפי השלטון המרכזי והמקומי ונמוכה ביותר כלפי המפלגות (שם, ע"מ 25-28). בישראל, בפעולות במסגרת ההשתתפות הקלאסית או הישנה, כדוגמת הצבעה בבחירות המקומיות או חברות במפלגה, ניתן להבחין בהבדלים מובהקים בין קבוצות גיל. ככל שעולה הגיל, עולה שיעור ההשתתפות (יוגב-קרן וכץ, 2013). יחד עם זאת, מעניינת העובדה כי רמת העניין של צעירים בפוליטיקה לא נמוכה מזו של מבוגרים. העניין של בני-הנוער בנושאים חברתיים ופוליטיים ובנושאים אחרים שעל סדר-היום אינו מועט. בתשובה על שאלה ישירה לבני-הנוער בדבר העניין שלהם במה שקורה במדינה, השיבו – כ-37% שהם מתעניינים מאוד במתרחש ומשתדלים להיחשף לחדשות בכל יום, וכ-39% אמרו כי הם מגלים עניין לעתים. רוב בני-הנוער (78%) מדווחים כי חשוב להם מאוד (35%) או די חשוב להם (43%) להשפיע על מה שקורה במדינה ויחד עם זאת, רק מעטים חשים שהם וחבריהם אכן יכולים להשפיע במידה רבה מאוד (8%) או רבה (19.5%). רוב בני-הנוער (73%) סבורים כי נבצר מהם ומחבריהם להשפיע כלל (31%) או שמידת השפעתם מועטה בלבד (42%).[1] הפרטים בחברה אינם יכולים להימנע מחשיפה למידע פוליטי. אפילו אם ינסו להתעלם מהמידע הרב הסובב אותם והנוגע לנושאי אקטואליה, הם ימצאו את עצמם מעורבים בדיונים בעלי השלכות פוליטיות. יתכן שהשיחות לא יגעו ישירות לדמויות או למוסדות פוליטיים, אך עם זאת, יתנהלו שיחות הנוגעות בהם בעקיפין כגון דיונים על המצב הכלכלי, החברתי ועוד (Ryan, 2011, pp: 337-335). המעורבות הפוליטית והחברתית של בני נוער נתפסת כהכרחית לקיומה וליציבותה של דמוקרטיה. אמנת האומות המאוחדות לזכויות הילד מציינת את חשיבותה של זכות ההשתתפות של ילדים כמשפיעה על חייהם ומדינות דמוקרטיות רבות מכירות בחשיבות של רכישת, תובנות פוליטיות על-ידי צעירים (Van Deth, Abendschön and Vollmar, 2011). במחקרם האמפירי מוצאים הכותבים כי בעשורים האחרונים, שינויים חברתיים מלווים בדרישות גוברות למעורבות רבה יותר של צעירים בפוליטיקה ובחברה. ילדים גדלים בתקופה זו בתנאים חברתיים השונים בתכלית מאלו שרווחו בעשורים שלפני שנות השישים של המאה הקודמת (שם, עמ' 165-166). במחקר שנערך בארה"ב בקרב סטודנטים[2] נמצא כי מרביתם הכירו בחשיבות ובנחיצות של השתתפות אזרחית

---

1 מתוך אתר הכנסת "ממצאי סקר בקרב בני-נוער : מעורבותם של בני-הנוער בזירה הציבורית והפוליטית ותפיסתם את מידת השפעתם על זירה זו" https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01395.pdf.

2 בארה"ב ממוצע גיל הסטודנטים בקולג'ים ובאוניברסיטאות מקביל מבחינת שכבת גיל לתלמידי תיכון אצלנו ולא לסטודנטים מפאת חובת השירות הצבאי.

פעילה בבחירות ואף הדגישו כי בכוונתם לקחת חלק בבחירות (Torney-Purta, 2002). בישראל נמצא כי כ -37% מבני-הנוער טוענים שהם יודעים באיזו מפלגה יבחרו ועוד 35% מתלבטים בין שתיים-שלוש מפלגות. רק 28% מבני-הנוער הצהירו כי אינם יודעים כלל באיזו מפלגה יבחרו.[3] נתונים אלו תואמים מחקר שנערך על-ידי קרן-אברט, לפיו כ-70% מבני הנוער בישראל ידעו למקם את עצמם על-פני הציר הפוליטי ימין-שמאל. באותו מחקר אף נמצא כי כ-20% מבני הנוער היו מעורבים בדיונים מקוונים בנושאים שעל סדר היום הציבורי,[4] יתרה מכך, נמצא כי כ-60% מהצעירים בישראל הם בעלי ידע פוליטי רב עד בינוני.[5] אנו עדים לכך שבישראל ניכרת התעניינות פוליטית ואף ידע פוליטי במידה לא מבוטלת וניתן אף לדבר על שימוש גובר והולך של צעירים ברשת האינטרנט גם לצרכים אלו. מהיבט אחר, רמת ההשתתפות הפוליטית הלכה למעשה אינה גבוהה מאוד בישראל בעיקר כאשר עסקינן בבחירות לרשויות המקומיות. באם ננסה לחבר שלושה ממדים אלו, נותר לבחון כאשר לצעירים מזומנת האפשרות לעשות שימוש באינטרנט לשם השתתפות בתהליך ההצבעה הפוליטית – האם יגדלו אחוזי ההשתתפות?

מתודולוגיה

המחקר בוחן האם קיימת שונות בכוונות ההצבעה של בני נוער בהשוואת שתי שיטות נבדלות להצבעה: השיטה הקלאסית (הצבעה בתיבת בחירות על-ידי נוכחות פיסית של המצביע) או בחירה בהצבעה ישירה דרך האינטרנט (הצבעה מרחוק). המחקר עשה שימוש בשאלון שנשלח דרך המייל (e-mail survey) ככלי לאיסוף נתונים. (Michaelidou & Dibb, 2006; Van Selm & Jankowski, 2006; Holland, R. G., Smith, A., Hasselback, J. R., & Payne, B., 2010; Evans, & Mathur, 2005). על מנת לקבל מגוון רחב של עמדות בני נוער באשר לנושאים שונים, סקר אינטרנט (e-mail Survey) הוא כלי זמין בפרט נוכח ממצאי מחקרים המעידים כי שיעור גבוה מבני הנוער נגישים לאינטרנט ולדואר האלקטרוני ואף עושים בו שימוש ככלי זמין (סלע-שיוביץ, 2012 ;Székely and Nagy, 2011 ;De-Vreese, 2007).

לצורך מחקר זה נשלחו שאלונים ל-20 מובילים חברתיים ברעננה בגילאי 17-18 (כיתות י"א-י"ב), שהופצו דרך רשימות המיילים שלהם לחבריהם ברחבי הארץ. המובילים החברתיים זוהו ככאלו על-ידי רכזי השכבות הרלוונטיים בתיכונים בעיר ונעשתה פנייה אליהם ישירות על-ידי החוקרים. לנמענים אליהם נשלחו השאלונים צורפה בקשה אישית להשיב על שאלון

---

3 מתוך אתר הכנסת "ממצאי סקר בקרב בני-נוער: מעורבותם של בני-הנוער בזירה הציבורית והפוליטית ותפיסתם את מידת השפעתם על זירה זו"
https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01395.pdf .

4 מבוסס על ממצאי "מחקר הנוער הישראלי השלישי של קרן פרידריך אברט שינוי בעמדות לאומיות, חברתיות ואישיות" http://www.macro.org.il/lib/4493023.pdf.

5 מתוך "מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2011" בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קצר[6] ולשלחו חזרה אל החוקרים. השאלונים נשלחו לבני הנוער במהלך התקופה שבין מאי-יוני וספטמבר-אוקטובר שנת 2013 – בהתאמה לשנת הלימודים בבתי הספר התיכוניים. אין דרך לוודא מהו מספר השאלונים שנשלחו ואין לכך חשיבות רבה לשם בחינת כוונות. נעשה שימוש ב-355 שאלונים מלאים מתוך 376 שהתקבלו.[7] הנחת הבסיס היא כי שאלון מסוג זה עושה שימוש במדגם לא הסתברותי מסוג דגימת מכסות. השתתפו בסקר 187 בנות (53%) ו-168 בנים (47%). כלל הנדגמים היו בעלי זכות הצבעה בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בעשרים ושניים בחודש אוקטובר שנת 2013. המכסות ביקשו לשמור על פרופורציה גם מבחינה גאוגרפית ולפיכך נעשתה חלוקה לשלושה אזורים: צפון, מרכז ודרום. 81 נדגמים (כ-23%) היו מאזור הצפון (צפונית לחדרה). 152 (כ-43%) היו מאזור המרכז (בין חדרה לגדרה) ו-122 משיבים (כ-34%) מאזור הדרום (דרומית לגדרה). השימוש השכיח באמצעים מקוונים על-ידי בני נוער מסייע במחקר מסוג זה אם כי מאליו ברור כי בני נוער ללא גישה למחשב אינם נכללים בו וגם אינם רלוונטיים לתחום עיסוקו – כוונת הצבעה מקוונת.

ניתוח תוצאות

כאמור, שיעורי הצבעה נמוכים מאפיינים את הבחירות לרשויות המקומיות. שאלון זה בחן כוונות הצבעה ולא הצבעה בפועל של המשיבים. עבור כל בעלי זכות ההצבעה, זו להם הפעם הראשונה בה נטלו חלק בתהליך בחירות כבוחרים. המשיבים היו צריכים להשיב על שתי שאלות עיקריות שבחנו את ההבדל בין כוונות ההצבעה בשיטה המסורתית (קלפי ידני – ראה לוח 1) לבין כוונות הצבעה בשיטת הבחירה דרך האינטרנט (ראה לוח 2):

לוח 1

האם בכוונתך ללכת לקלפי ולהצביע בבחירות הבאות לראשות המקומית
(עירייה, מועצה, מועצה אזורית)

	כן בוודאות	סביר להניח	לא יודע עדיין	לא נראה לי	בהחלט לא
N=355	90	105	110	15	35
100%	26%	30%	31%	4%	9%

6 להלן, נספח 1. הסקר נשלח לנמענים בצורת מסמך למילוי על-ידי שימוש בתוכנת Google docs.

7 הפער נובע מכך שלא נעשה שימוש בשאלונים שלא מולאו בשלמות או שמולאו באופן לא ברור. לחוקרים אין אומדן של מספר השאלונים שנשלחו.

לוח 2

לו נערכה ההצבעה לרשות המקומית דרך האינטרנט (מהנייד או המחשב הביתי)
האם היית מצביע/ה?

	כן בוודאות	סביר להניח	לא יודע עדיין	לא נראה לי	בהחלט לא
N=355	255	65	_	35	_
100%	72%	18%	_	10%	_

הנתונים מעידים על כמה מגמות מעניינות. ראשית, יש לציין כי על אף ששיעורי ההצבעה לראשויות המקומיות במגזר היהודי בחלק גדול מהרשויות המקומיות עומדים על פחות מ-50%, 56% מן הצעירים (195 מתוך 355) מעידים על כוונות הצבעה לרשויות המקומיות, כאשר מתוכם 46% מעידים כי בוודאות ייטלו חלק בהצבעה. אף כי לא בכך היה מיקוד המחקר בשיחות שקיימנו עם חלק מבני הנוער, ניכר היה כי הדבר נובע מעצם החוויה הראשונית של השתתפות פוליטית בדמות הצבעה בבחירות כמו גם תחושה של בגרות ואחריות.

נמדדו שיעורים של 31% מתלבטים ו-13% מסך כל בני הנוער המשיבים שאין בכוונתם להצביע. כאשר בוחנים את האפשרות של הצבעה דרך האינטרנט ניכר בהחלט שינוי משמעותי אצל בני הנוער. מתוך 355 משיבים, רוב של 255 (72%) טענו בנחישות כי יצביעו בבחירות. אם נצרף אליהם את מי שטוענים כי "סביר להניח כי יצביעו" (18%), הרי שמקרב בעלי זכות הבחירה בקרב הנוער, לו ההצבעה הייתה נערכת דרך האינטרנט, תשעים אחוזים טוענים כי היו לוקחים בתהליך הבחירות. מעניין לציין כי אין כלל בקרב מדגם זה מתלבטים בקטגוריית "לא יודע עדיין" וגם טוענים נגד השתתפות בקטגוריית "בהחלט לא". קיימת קבוצה של 10% (35 נערות ונערים) אשר סביר במידה כי לא יצביעו – אולם אינם חד-משמעיים בעניין.

מטרת המחקר הייתה לבחון האם שינוי שיטת הבחירות מהשיטה הקלאסית של הצבעת תיבת בחירות על-ידי נוכחות פיסית, לשיטת הצבעה דרך האינטרנט, תשפיע על כוונות ההצבעה של בני נוער. כפי שניתן להבחין מן הטבלאות שלעיל, שינוי השיטה מעלה באופן משמעותי את כוונות ההצבעה של בני נוער ב-20% בקרוב. נתון זה אינו מספיק ונחוץ אפוא לבחון את המגמה באופן יותר מהותי. כדי לבחון לעומק את השינויים הללו, חילקנו את בני הנוער לשלוש קבוצות לפי כוונות הצבעותיהם בבחירות לרשויות המקומיות הקרבות, בשיטה המסורתית של תיבת קלפי. בקבוצה אחת נמנים מי שבאופן עקרוני לא הביעו נכונות להצביע בבחירות (50 נערות ונערים אשר טענו כי לא נראה להם כי ייקחו חלק בהצבעה או שטענו כי בוודאות לא ייטלו חלק בהצבעה). קבוצה שנייה כללה את המתלבטים שמנו 110 נערות ונערים. בקבוצה השלישית קובצו מי שאמרו כי סביר להניח כי יצביעו בבחירות הקרבות לצד מי שהחלטתם הייתה ודאית כי ייקחו חלק בבחירות בשיטת ההצבעה המסורתית. סך כל הקבוצה האחרונה מונה 195 נערות ונערים.

שלושת הלוחות שלהלן בחנו את עמדות בני הנוער בכל אחת מהקבוצות הללו, כאשר ניתנה להן ולהם האפשרות התאורטית לבחור באמצעות האינטרנט בבחירות לרשויות המקומיות.

לוח 3

התפלגות העונים באופן שלילי בדבר הצבעה בשיטה הקלאסית
בחתך עמדות הצבעה דרך האינטרנט

	כן	לא יודע עדיין	לא
N=50	_	14	36
מתוך ה – 50	_	28%	72%
מתוך 355	_	4%	10.2%

ניתן ללמוד כי באופן כללי מתוך אותם 50 בני נוער אשר לא הביעו רצון ממשי לקחת חלק בבחירות לרשויות המקומיות, 72% (36 בני נוער) דבקו בעמדתם השלילית לכוונות השתתפות פוליטית בבחירות לרשויות המקומיות באזור מגוריהם. עם זאת, כאשר הוצעה אפשרות תאורטית של בחירות דרך האינטרנט, 14 מהם (28%) שינו את עמדתם ל"התלבטות בעניין". יחד עם זאת, איש מהם לא שינה דעה לכיוון של השתתפות פוליטית בבחירות. המגמה בכל זאת קיימת והיא מעידה על קשר חיובי בין שיטת הבחירות האינטרנטית לבין מגמה של השתתפות פוליטית. כפי שניתן להבחין משני הלוחות שלהלן, מגמה זו קיימת גם בקבוצה הבאה.

לוח 4

התפלגות תשובות המתלבטים בדבר הצבעה בשיטה הקלאסית
בחתך עמדות להצבעה דרך האינטרנט[8]

	כן	לא יודע עדיין	לא
N=110	87	20	3
% מתוך ה – 110	79%	18%	3%
% מתוך 355	25%	6%	1%

8 נכללים בקבוצה זו מי שענו "בהחלט לא" ו"לא נראה לי".

המגמה המסתמנת בנוגע לקבוצת המשיבים בשלילה אודות כוונות הצבעה, ממשיכה גם כאשר בוחנים את קבוצת מי שמוגדרים כמתלבטים באשר לכוונות הצבעה בשיטה הקלאסית. 110 בני נוער טענו כי עדיין אינם יודעים האם יצביעו בשיטה הקלאסית. אולם, כאשר ניצבה בפניהם האפשרות התאורטית של הצבעה דרך האינטרנט – 87 מתוכם (רוב של 80% בקרוב) טענו כי יצביעו. 18% נותרו מתלבטים בעוד3 דווקא החליטו כי השיטה האינטרנטית אינה מעודדת אותם להשתתף – אלא להיפך.

לוח 5

התפלגות תשובות המשיבים בחיוב להצבעה בשיטה הקלאסית
בחתך עמדות להצבעה דרך האינטרנט

	כן	לא יודע עדיין	לא
N=195	185	7	3
% מתוך ה - 195	95%	3.5%	1.5%
% מתוך 355	52%	2%	-

לדעתנו, קשה להתעלם מן הממצאים גם אם הם נראים זניחים למדי. 10 בני נוער מתוך 195 אשר מתכוונים להצביע בבחירות הקרובות לבחירות המקומיות בשיטה המסורתית, מתלבטים או טוענים כי לא יצביעו דרך האינטרנט. יכול הדבר לנבוע מטעות בהבנת השאלה, קוצר רוח או טעות מקרית. עם זאת, אף כי הדור הצעיר בישראל מאופיין בגישות חיוביות כלפי שימוש באינטרנט ככלי יומיומי ישים ונגיש, ייתכן ובעיני חלק מבני הנוער נתפסת השיטה כלא רצינית או מהימנה דיה, או לחילופין, הם אינם נמנים עם מי שעושים שימוש תכוף ותדיר באינטרנט.

לוח 5 מחזק עמדה זו. מתוך 195 בני נוער שטענו כי יצביעו בבחירות לרשויות המקומיות 185 (95%) ימשיכו ויצביעו גם אם ההצבעה לרשויות המקומיות תערך דרך האינטרנט. יחד עם זאת, נותרו 10 (5%) מתלבטים או יודעים בוודאות כי לא ייבחרו בדרך זו של הצבעה. ושוב ייתכן כי השיטה אינה נתפסת כרצינית דיה לתהליך של בחירות.

סיכום ומסקנות

בחיבורו "המדינה" כופר אפלטון בשיטה הדמוקרטית בה הציבור לוקח חלק ישיר בקבלת ההחלטות במדינה בה הוא חי ושותף. תפיסה זו זוכה לגיבוי מכותבים והוגים שונים המעלים ספקות באשר ליכולת כלל האזרחים בחברה ליטול חלק בקבלת החלטות. נקודת המוצא של

כותבי המאמר היא כי דווקא הדמוקרטיה השתתפותית בה נוטלים חלק כמה שיותר מאזרחי המדינה, היא הנחוצה לדמוקרטיה יציבה. השאלה אותה מציגים הכותבים היא כיצד ניתן ליישם זאת. במילים אחרות, אנו עדים למצב של כרסום ובהשתתפות הפוליטית הקלאסית והמוכרת של הצבעה בבחירות, ומגמת ירידה. האם קיימת דרך להגדיל שיעורי השתתפות?

עובדה היא כי תהליך ההצבעה הוא דרך אפשרית אחת בלבד להשתתפות פוליטית ומלבדה קיימות אפשרויות נוספות. יחד עם זאת, אחת מהנחות היסוד של הכותבים היא כי תהליך זה של השתתפות פוליטית אקטיבית על-ידי תהליכי בחירה הנו צעד מחנך לפעילות פוליטית רחבה יותר – מבלי להפחית מחשיבותה של זו האחרונה. שאלת המאמר היא: האם אימוץ אמצעי טכנולוגי של בחירות באינטרנט תגדיל כוונות הצבעה?. אוכלוסיית המחקר שנבדקה היא בני נוער ומושא הבדיקה היה הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013. בקרב המגזר היהודי שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות נמוכים למדי וכוללים בממוצע כמחצית מבעלי זכות ההצבעה. המאמר מוסיף לטיפולוגיה הקיימת של סוגי ההשתתפות הפוליטית. מעבר ל"השתתפות פוליטית ישנה" באמצעות בחירות ו"השתתפות פוליטית חדשה" דרך מחאות, הפגנות וארגוני מגזר שלישי, קיים סוג שלישי של "השתתפות פוליטית ישנה בטכנולוגיה חדשה". הכוונה לשינוי מדפוס ההצבעה המסורתי של תיבת בחירות למימוש זכות הבחירה דרך האינטרנט.

עבור בני נוער, הצבעה זו לרשויות המקומיות המתאפשרת מגיל שבע עשרה היא ההצבעה הראשונה בחייהם. חלקם הגדול התייחס גם כך בחיוב לאפשרות להצביע בבחירות לרשויות המקומיות. יחד עם זאת, כאשר עלתה האפשרות להצבעה דרך האינטרנט, עלה שיעור כוונות ההצבעה של הצעירים. עוד תימוכין למגמה זו ניתן היה למצוא באותה קבוצה של מתלבטים ומתנגדים להצבעה בשיטה הקלאסית, שטענו כי אילו השיטה הייתה מקוונת – אכן היו מצביעים.

למרות שמשתמע כי מימוש זכות הבחירה באמצעות האינטרנט מקטינה את חסמי ההצבעה ומגדילה את כוונות ההצבעה בקרב צעירים המורגלים בחיי היומיום לשימוש בטכנולוגיה המקוונת, יש להעלות כמה סייגים לכך. ראשית, המעבר לשיטה מקוונת עדיין מערים מספר גדול מאוד של קשיים טכנולוגיים. מדינות שונות מקצות משאבים רבים – עדיין ללא הצלחה יתרה – להתמודד עם מגוון הבעיות. שנית, אין ספק כי הסרת חסמי ההצבעה תגדיל את הפעולה הטכנית של הצבעה בבחירות. השאלה היא האם גם הידע הפוליטי והעניין יגדלו או שהדבר יוותר כאמצעי בלבד ללא הערכים והתובנות והמחשבה המעמיקה, הבירור, יכולת ההשוואה ועוד. להערכתנו עצם החשיפה לתהליך מערערת את האדישות הטבעית ומובילה לשינוי כך שמתוך שלא לשמה בא לשמה נשאלת עוד שאלה והיא: האם תהליך זה של הצבעה אינטרנטית יהיה מקובל רק בקרב בני הדור הצעיר המכיר והמעודכן בנושאי טכנולוגיות מודרניות או שמא יתקבל גם בקרב שכבות גיל בוגרות יותר?

שיחות עם בני הנוער מעידות כי הפסימיות הקיימת לעתים בחברה באשר למעורבותם האזרחית ולעניין הפוליטי שהם מגלים אינה מוצדקת. בני הנוער אינם מעוניינים רק בפייסבוק, באינסטגרם או בסיפוק המידי שמאפשרים כלים מקוונים לצרכים חברתיים-חווייתיים או

לימודיים. על אף נטייתם לעשות שימוש אינטנסיבי בכלים אלו, ניתן גם לרתום כלים אלו לחינוך והשתתפות פוליטית.

לכל אורך ההיסטוריה האנושית שינויים ומהפכות טכנולוגיים חוללו תמורות חברתיות; למן המצאת הגלגל, המצאת הדפוס, המהפכה התעשייתית ועד המהפכה המקוונת הנחה סבירה חרף יומרתה היא שככל שתתפתח הטכנולוגיה, יהפוך האינטרנט לכלי שימושי ונפוץ בידי חלקים נרחבים בציבור גם בתחום הפוליטי. אין ספק כי האינטרנט הפך את העולם לקטן ונגיש יותר. ייתכן ובעתיד כפי שאמר סארויאן העולם כולו וכל בני-האדם בו יהיו עוד יותר עניינם של כולם.

ביבליוגרפיה

טסלר, ריקי (2005) "חינוך אזרחי בחברה לא אזרחית: מגמה ממלכתית או משחק סקטוריאלי?", **פוליטיקה: כתב-עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים**: 14.

יוגב-קרן, הילה וחגי כץ (2013) "השתתפות חברתית של צעירים בישראל", הפקולטה לניהול אוניברסיטת בן-גוריון, באר שבע.

סלע-שיוביץ, רויטל (2012). "התנהגויות של נטילת סיכון בקרב ילדים ובני נוער בעת גלישה באינטרנט", **במעגלי החינוך**: 2.

Aldrich, John (1993). "Rational Choice and Turnout" *American Journal of Political Science: 37.*

Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy - Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, U.S.A.: University of California Press.

Birch, Anthony H. (1993) *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London, U.K: Routledge.

Bondarouk, Tanya and Ruel Huub (2010) "Dynamics of e-learning: theoretical and practical perspectives", *International Journal of Training & Development*, Vol. 14: Issue 3.

Dahl, Robert A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Dalton, Russell, J. (2008). "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation", *Political Studies,* Vol. 56.

Dalton, Russell J. (2002) *Citizen Politics*, Chatham N.J.,: Chatham House Publishers.

Dalton, Russell J. (1996) Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, Chatham, N.J: Chatham House Publishers.

Dalton, Russell J., Scott C. Flanagan and Paul Allen Beck (eds.) (1984) *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, New Jersey: Princeton University Press. Dalton, Russell J. & Manfred Kuechler (1990). *Challenging the Political Order*, New-York: Oxford, University Press.

De Vreese, Claese, H. (2007).”Digital renaissance:young consumer and citizen?” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.

Evans, J. R., & Mathur, A. (2005). “The value of online surveys”, *Internet Research,* 15(2).

Holland, R. G., Smith, A., Hasselback, J. R., & Payne, B. (2010). “Survey responses: Mail versus email solicitations”, *Journal of Business & Economics Research,* 8(4).

Huntington, Samuel P., Joan M. Nelson and Harvard University Center for International Affairs (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Inglehart, Ronald (1997). *Modernization and Postmodenization*, New-Jersey: Princeton University Press.

Kahn, Joseph and Middaugh, Ellen (2012) “Digital Media Shapes Youth Participation in Politics”, *Phi Delta Kappan*. Vol. 94 Issue 3.

Kahne, Joseph; Lee, Nam-Jin and Jessica Timpany Feezell (2012) “Digital Media Literacy Education and Online Civic and Political Participation”, *International Journal of Communication,* No. 6.

Lijphart, Arendt (1997) “Unequal Participation: Democracy's unresolved Dilemma”,

American political science review, Vol 9, No. 1.

McGregor, Douglas (1960). *The Human Side of Enterprise*, New York, USA: McGraw-Hill.

Mansbridge, Jane (1980). *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books.

Michaelidou, N., & Dibb, S. (2006) “Using email questionnaires for research: Good practice in tackling non-response”, *Journal of Targeting, Measurement and Analysis for Marketing,* 14(4).

Overdevest, Christine (2000) “Participatory Democracy, Representative Democracy, and the Nature of Diffuse and Concentrated Interests: A Case Study of Public Involvement on a National Forest District”, *Society and Natural Resources,* 13.

Parry, Geraint, George Moyser, and Neil Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge (England); New York: Cambridge University Press.

Pautz, Hartwig (2010) “The Internet, Political Participation and Election Turnout: A Case Study of Germany's www.abgeordnetenwatch.de.” *German Politics & Society*. Vol. 28 Issue 3.

Pons-Novell, Jordi and Elisabet Viladecans-Marsal (2006) “Cities and the Internet: The end of distance?”, *Journal of Urban Technology*, Vol. 13 Issue 1.

Putnam, Robert D. Susan J. Pharr, and Russell J. Dalton (2000) “Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?”, In: Susan J. Pharr and Robert D. Putnam (eds.) *Disaffected Democracies*, New-Jersey: Princeton University Press.

Ryan, John (2011) “Accuracy and Bias in Perceptions of Political Knowledge”, *Political Behavior*, Vol. 33 Issue 2.

Saward, Michael (2003) *Democracy, Key Concepts*. Cambridge, UK; Oxford, UK; Malden, Mass.: Polity Press; Blackwell.

Székely, Levente ; Nagy, Ádám (2011). “Online youth work and eYouth — A guide to the world of the digital natives”, *Children and Youth Services Review,* Vol.33 (11).

Tapscott, Don (1998) Growing up Digital: The Rise of The Net Generation, place? McGraw Hill.

Torney-Purta, Judith (2002) “What Adolescents Know About Citizenship and Democracy”, *Educational Leadership*, Vol. 59 Issue 4.

Trecsher, Alexander H. and Urs Gasser (2013). “Casting Votes on the Internet”, *Harvard International Review*, Vol. 34 Issue 4.

Van Deth, Jan W; Abendschön Simone and Vollmar, Meike (2011) “Children and Politics: An Empirical Reassessment of Early Political Socialization”, *Political Psychology,* Vol. 32, No. 1.

Van Selm, M. & Jankowski, N. W. (2006). “Conducting online surveys”, *Quality and Quantity,* 40(3).

Verba, Sidney, and Norman H. Nie (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York,: Harper & Row.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Zittel, Thomas(2003). “Participatory Democracy and Political Participation.” Paper presented at the European Consortium of Political Research, Edinburgh, Scotland: 28 March - 2 April 2003.

נספח 1: שאלון

שלום רב לך ,

המחקר הנ"ל בוחן כוונות הצבעה של בני נוער לקראת ההצבעה לרשויות המקומיות.
אודה לכם אם תשיבו

בברכה ובתודה,
ד"ר אסף מצקין – מורה לאזרחות בתיכון "אביב" ברעננה

א. האם בכוונתך ללכת לקלפי ולהצביע בבחירות הבאות לראשות המקומית (עירייה, מועצה, מועצה אזורית)

1. כן בוודאות
2. סביר להניח
3. לא יודע עדיין
4. לא נראה לי
5. בהחלט לא

ב. אם ההצבעה לרשות המקומית הייתה דרך האינטרנט (מהנייד או המחשב הביתי) האם היית מצביע/ה ?

1. כן בוודאות
2. סביר להניח
3. לא יודע עדיין
4. לא נראה לי
5. בהחלט לא

ג. גיל _____

ד. מקום מגורים _____

ה. מין: ז. נ. (להקיף)

אם תוכל/י להשיב במייל לכתובת **matskin1@walla.co**

יחסי הכוחות ברשות המקומית

אתי שריג

תקציר

המאמר דן ביחסי הכוחות בין ממלאי התפקידים ברשות המקומית, ובהשפעתם על תפקודה. הוא פותח בהצגת המבנה הפורמלי והארגוני של הרשויות המקומיות בישראל, ודגמים ארגוניים בשלטון המקומי במקומות שונים בעולם. נדונה בו חלוקת התפקידים והסמכויות בין ממלאי התפקידים – נושאי משרות ונבחרים – ברשות המקומית וכיצד משפיעה חלוקה זו על תפקודה ועל ניהולה של הרשות בהיבט הדמוקרטי, הכלכלי והחברתי. כמקרה בוחן, נבדקה השפעת החקיקה של חוק הרשויות המקומיות: בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם התשל"ה–1975 בישראל, לפיה ראש רשות נבחר בבחירות אישיות, כלליות, שוות וחשאיות. (הבדיקה נערכה באמצעות משתנים המשקפים את יחסי העוצמה בין ראש הרשות לבין המועצה – כפי שהיו בעת שנהגה שיטת הבחירות הקודמת בשלטון המקומי (בשנת 1973), לבין אלו שהתהוו לאחר החלת שיטת הבחירה הישירה בראשי הערים (משנת 1978 ואילך). אוכלוסיית היעד של המחקר היא ראשי הרשויות שזכו להיבחר מחדש ברצף, בשני סוגי הבחירות. כך התאפשר לבודד את השפעתם של המאפיינים האישיים של השחקנים בזירה הפוליטית המקומית. ניתוח הנתונים כלל שני מבחנים סטטיסטיים, המצביעים על כך שכוחה של רשימת ראש הרשות המקומית במועצה נחלש בעקבות השינוי בשיטת הבחירות; דהיינו, ראש הרשות אמנם נהנה מעוצמה רבה יותר, שנסמכה על כך שהוא נבחר ישירות על ידי התושבים ועל כך שהמועצה אינה יכולה להדיחו באופן מעשי, אך רשימתו במועצת הרשות נחלשה.

מבוא

מחקרים רבים התמקדו במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, בניסיון להסביר את השפעתה על תפקודן של הרשויות המקומיות, ואת השלכותיה על חיי התושבים. אולם, מיעוטם הוקדש להבנת מערכת היחסים בין ממלאי התפקידים ברשות המקומית (ראש הרשות, מועצת הרשות, והפקידות הבכירה) לבין עצמם, והשלכותיה על תפקודה של הרשות שבמסגרתה הם פועלים. מאמר זה יטען, כי למאפייניה של מערכת היחסים זו יש השפעה מכרעת על תפקודה ועל טיב משילותה של הרשות המקומית. זאת ועוד, חוסנה הכלכלי של רשות מקומית אינו ערובה לתפקוד ולהתנהלות תקינים, ומיצוי משאביה והשאתם הם נגזרת של היחסים בין ממלאי התפקידים בה.

המחוקק נדרש לא אחת לשאלת חיזוק המשילות במישור המקומי. כבר לפני ארבעה עשורים, בשנת 1975, עם שינוי שיטת הבחירות והחלתו של חוק הבחירה הישירה בראש רשות, התרחש מפנה דרמטי שהביא לחיזוקם של המשילות ושל מעמד ראש הרשות: כיום קשה מאוד עד כמעט בלתי-אפשרי, להעביר ראש רשות נבחר מכהונתו. בד בבד הביאה הבחירה הישירה גם לשינוי ביחסי הכוחות בין ראש הרשות לבין חברי המועצה, שהופר לטובת ראש הרשות, והעלה טענות של חברי המועצה לסתימת פיות, ולפגיעה בדמוקרטיה המקומית.

הצעת חוק העיריות, שאושרה בקריאה ראשונה בכנסת בשנת 2007 (מבלי שהוחלה עליה בהמשך רציפות, ולפיכך היא קיימת כאות מתה בלבד), הייתה אמורה לחולל שינויים בסמכויותיהם של ראש הרשות, חברי המועצה, והפקידות הבכירה ברשות המקומית. הרפורמה נועדה לבזר אחריות כלפי השלטון המקומי בתחומים שונים, ולאזן את יחסי הכוחות בין ראש הרשות לחברי המועצה. עיקרה של הצעת החוק הכושלת היה יישום מודל אשר קיים ופועל בשלטון המרכזי, לפיו שלושה גורמים מרכזיים חולקים ביניהם את הסמכויות – הממשלה, הכנסת, והפקידות הבכירה. בדומה לכך, הוצע שברשויות המקומיות יועברו מקצת מסמכויותיו של ראש הרשות לנושאי תפקידים בכירים בה (למשל, המנכ"ל או הגזבר). צעד כזה היה כאמור משפיע גם על יחסי הכוחות בין ראש הרשות לבין מועצת הרשות המקומית. הצעת החוק אמנם לא הפכה לחוק, אך שינויים ברוחה בוצעו עם הזמן.

שינויים בדגם הממשל שיש בהם כדי להשפיע על מאזן הכוחות בעיר אינם תופעה ייחודית לישראל, וברבות ממדינות ארצות הברית ומקצת ממדינות אירופה בוצעו רפורמות כאלה (Frederickson, Wood & Logan, 2001). בארצות הברית הן התמקדו במעבר מדגם ממשל ראש רשות–מועצה לדגם של מועצה–מנהל עיר מקצועי (Jeong & Kim, 2003).

בפתח הדברים מבקש מאמר זה לעמוד על המבנה הפורמלי והארגוני של הרשויות המקומיות בישראל, ולדון בחלוקת התפקידים והסמכויות בין ממלאי התפקידים בהן. ההשפעות וההשלכות של מערכת יחסים זו על תפקודה ועל ניהולה של הרשות ידונו בשורה של היבטים – הדמוקרטי, הכלכלי והחברתי. בהיבט הדמוקרטי עומדת למבחן ייצוגיות התושבים במועצה. במוקד ההיבט הכלכלי עומד סוג ההחלטות הקשורות בפיתוחה הכלכלי של הרשות, שקשורות במישרין להיבט החברתי – ככל שהן נוגעות להקצאת המשאבים המופנים לרווחת התושבים.

דגמים ארגוניים ברשויות המקומיות

שלא כמו ברשויות המקומיות בישראל, בהן קיים דגם ממשל אחיד, ברשויות מקומיות ברחבי העולם רווחים דגמים ארגוניים מגוונים, שנגזרו מתהליכים היסטוריים ופוליטיים וממגבלות והסדרים חקיקתיים הרווחים בכל מדינה ומדינה. כך, לדוגמה, בארצות הברית קיימים ארבעה דגמי ממשל מקומי, ויש הטוענים כי למעשה קיימים שבעה סוגי ממשל (Nelson & Svara, 2010). כל דגם מתאפיין במערכת יחסים ייחודית בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, ועל פיה נקבעות הן מידת האוטונומיה של השלטון המקומי והן ההפרדה או אי-ההפרדה בין הדרג הפוליטי הנבחר לדרג המקצועי, כלומר אנשי המינהל, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במודל התאורטי "הדיכוטומיה הדואלית" (Feiock, Jeong & Kim, 2003; Morgan & Watson, 1992; בארי, 2013). במילים אחרות, הפרופיל הפוליטי-ארגוני של רשות מקומית משפיע על טיב היחסים בין ממלאי התפקידים בה – ראש הרשות, מועצת הרשות והפקידות הבכירה – ואף מעצב אותם. וכך, בדגם ראש רשות–מועצה – שבמסגרתו מחולקת העוצמה בין המועצה כגוף מחוקק, לבין ראש הרשות, שלעתים פועל באופן עצמאי ולעתים כאחד מחברי המועצה בעל עוצמה מוגברת (Svara, 1994) – חולשת על מערכת יחסים זו התפיסה של הפרדת העוצמה. לעומת זאת, בדגם מועצה–מנהל מקצועי – שבו מואצלים סמכויות וכוח מהמועצה למנהל המקצועי שהיא עצמה ממנה – קל להתפתות ולהניח שההפרדה פחותה. אך Svara (1998) שולל פירוש זה, משום שהוא מחליש את הלגיטימציה של המנהל הכללי של העיר.

הדגם השכיח ברשויות המקומיות בארצות הברית ובמדינות מערב אירופה הוא זה של ראש רשות–מועצה (MC–Mayor-Council), המקובל גם בישראל. דגם מועצה–מנהל עיר מקצועי (CM–Council-Manager) נפוץ יותר בארצות הברית. שם קיימים גם דגם הוועדה (The Commission), ודגם אסיפת התושבים (Town Meeting); ראו בהרחבה אצל בארי, (2013). לצורך דיון זה נתייחס לשני הדגמים הראשונים הרלוונטיים ביותר להבנה של הדגם הרווח ברשויות המקומיות בישראל.

א. מועצה–ראש רשות

בדגם ארגוני זה מבחינים בין שני סוגי-משנה, המותנים בעוצמתו של ראש הרשות (לוח 1). בסוג הראשון מוגדר ראש הרשות כחלש, משום שהוא נבחר בשיטת הבחירות היחסית, שהייתה נהוגה בישראל עד הבחירות של 1978. במצב זה, העומד בראש הרשימה/סיעה שזכתה ברוב הקולות בבחירות הוא זה שיעמוד בראש המועצה, שבחרה בו לעמוד בראשה. מכאן, שכוחו ועוצמתו הפוליטית אינם נגזרים מקולות הבוחרים (Nelson & Svara, 2010). בסוג השני, שנהוג בישראל, מוגדר ראש הרשות כחזק, שכן הוא נבחר ישירות על ידי התושבים, עובדה שמעניקה לו אוטונומיה רחבה יחסית בניהול הרשות, גם הודות לסמכויות נוספות שהעצימו את כוחו נוכח חברי המועצה. בארצות הברית רווח דגם זה בכ-40% מהערים, ושם מתקיימת הפרדה של כוח וסמכויות בין ראש הרשות הנבחר לבין חברי מועצת העיר. למועצה יש סמכות חקיקה, בדומה למתרחש בדרג המדיני, ולכן נקרא דגם זה גם מודל נשיאותי (Frederickson, Wood & Logan, 2001).

ב. מועצה–מנהל מקצועי

דגם זה מתבסס על מודל אוניטרי, שבמסגרתו נבחרת המועצה על ידי ציבור הבוחרים. כל הסמכויות מופקדות בידיה, והיא שוכרת מנהל עיר מקצועי (Svara, 2003), אשר משמש כמנכ"ל-על שאחראי לניהול ענייני, מקצועי ותפעולי של הרשות. המועצה משמשת מעין דירקטוריון, אשר מתווה את המדיניות הכוללת של הרשות, והיא גם אחראית על תפקוד הרשות המקומית מבחינה מינהלית וחקיקתית, וכן על הבקרה הציבורית לביצוע המדיניות. דגם זה קיים בכ-60% מהערים בארצות הברית (Frederickson, Wood & Logan, 2001). בדגם ה"טהור" נבחרת רק המועצה (ללא ראש רשות), והיא ששוכרת מנהל עיר מקצועי, אך אפשר למצוא ערים שבהן נבחר נציג מתוך חברי המועצה, אשר משמש כראש רשות ייצוגי בלבד (בדומה לתפקידו של נשיא המדינה בישראל).

לוח 1

הפרופיל הפוליטי-ארגוני ברשות מקומית בהתאם לדגם הארגוני בה

הדגם הארגוני	מאפייני ראש הרשות	מאפייני המועצה	דומיננטיות בניהול הרשות	השפעה על הפיתוח הכלכלי ברשות
מועצה-ראש רשות חלש	חלש	דומיננטית	המועצה	המועצה
מועצה-ראש רשות חזק	חזק	חלשה	ראש הרשות	ראש הרשות
מועצה-מנהל מקצועי	אין ראש רשות	סמכות עליונה ויחידה	המנהל המקצועי	המועצה

מינהל, ניהול, ותרבות פוליטית מקומית

השינויים המתחוללים במישור המקומי בעקבות צמצום הסיוע שמעניק השלטון המרכזי לרשויות המקומיות, הגידול בהוצאות על אספקת השירותים, זמינות פוחתת של משאבים ועוד, כל אלה מעוררים ויכוח לגבי דגם הממשל שבו תתאפשר יציבות ממשלית, שתבטיח תפקוד וניהול אפקטיביים, ושימוש יעיל בכספי הציבור. בהקשר זה רווחת הסברה, כי ניהול הרשות בדגם מועצה–מנהל מקצועי יעיל יותר ונתון פחות ללחצים פוליטיים, בהשוואה לרשות בדגם מועצה–ראש רשות. על אף ההסכמה הכללית בדבר תובנה זו, לא נמצאו עדויות אמפיריות חזקות לכך.

ממצאי מחקר (Bae & Feiock, 2013) שבחן את השפעת דגם הממשל על תקציב הרשות או על מדיניותה מאפשרים לקבל את הטענה, כי רשות מקומית שבה קיים מנהל מקצועי (מנכ"ל) משקיעה מאמצים ניכרים להפגין ביצועים טובים, המשליכים ישירות על יציבותו של הממשל. מנגד, למנהל מקצועי עשויה להיות השפעה שלילית ניכרת על ביצועים בעלי אוריינטציה קהילתית. שכן, בעוד שבדגם מועצה–ראש רשות יש לראש הרשות הנבחר

מחויבות גדולה לבוחריו, שתתאפיין באוריינטציה קהילתית, הרי שבדגם מועצה–מנהל מקצועי, שממנים המועצה או ראש הרשות, יתפסו שיקולי יעילות בתפקוד הרשות מקום חשוב יותר מאשר הצורך להיות קשוב לצורכי הציבור. מחקר שבדק את השפעת דגם הממשל על אספקתם של שירותים ציבוריים בארצות הברית (Saha, 2011) מצא, כי בדגם מועצה–ראש רשות רמת ההוצאה הציבורית (למשל, לסלילת כבישים או קיום שיטור מקומי) גבוהה יותר מאשר ברשויות שבהן קיים דגם ממשלי אחר.

במצב אידאלי, המועצה וראש הרשות יהוו מנהיגות משותפת המתווה את מדיניות הרשות, בעוד שאחריות המנהל המקצועי תתמקד במינהל יומיומי שוטף (Morgan & Watson, 1992). אולם במציאות, גם אם קיימת חלוקת אחריות מסוימת בין הנבחרים לבין הממונים, קשה ליישם אידאל זה (Svara, 1985; Nalbandian, 1990). לרוב, חלוקת הסמכויות והעוצמה בין ראש הרשות לבין המנהל המקצועי מתבצעת הלכה למעשה בעבודת צוות, שמאפייניה תלויים באישיותם, בסגנון הניהול, ובתרבות הפוליטית המקומית. ברוח זו, ברוב הרשויות המקומיות נוטלים המנהלים המקצועיים חלק בתהליך קבלת ההחלטות ברשות, גם אם פעילותם מתרחשת הרחק מעיני הציבור.

שינויים בסמכויות ובחלוקת העוצמה בין מנהיגי עיר – ראש הרשות, המועצה והפקידות הבכירה – הם תופעה רווחת במדינות רבות בעולם. במדינת מישיגן למשל (Carr &Karuppusamy, 2009), התרחשו שינויים בשני הדגמים השכיחים, ראש רשות–מועצה ומועצה–מנהל מקצועי, שבאו לידי ביטוי בהאצלת סמכויות שצמצמה את הפרדת העוצמה והכוח בין השחקנים. מועצות עיר רבות האצילו סמכויות שאפשרו לראש הרשות את מידת האוטונומיה הנחוצה לניהול העיר. השינויים המפליגים ביותר אומצו בעיקר בערים בדגם ראש רשות–מועצה. נתוני מחקר שנערך בשנים האחרונות ב-17 מדינות באירופה (Egner & Heinelt, 2008), הצביעו על העברת סמכויות מהמועצה לראש הרשות כדי לאפשר לו מידה מסוימת של אוטונומיה.

מחקר שבדק את הקשר בין דגם ממשל לבין שיתוף או עימות בתהליך קבלת ההחלטות ברשות (Nelson & Nollenberger, 2011) מלמד, כי השינויים הם לא רק בחלוקת הסמכויות בין ממלאי התפקידים, אלא גם בעוצמת העימות והשיתוף הקיימים בין הנבחרים לבין הפקידות הבכירה ובתוך כל קבוצה כזו. הממצאים מראים, כי דגם ראש רשות–מועצה (עם או בלי מנכ"ל) מתאפיין ברמה גבוהה של קונפליקט וברמת שיתוף נמוכה בתהליך זה. לעומת זאת, דגם מועצה–מנהל מקצועי מתאפיין ברמה נמוכה של קונפליקט וברמת שיתוף גבוהה. משמע, קיומו של מנהל מקצועי מסייע לצמצם עימותים, מעודד שיתוף פעולה, ומגשר על הפרדת הכוחות. דבר זה מסביר את ההעדפה של מועצות עיר לשתף מנהלים מקצועיים בתהליך קבלת ההחלטות ב-94% מהערים בפלורידה (Zhang & Feiock, 2009).

היבט דומה קיים בדגם מועצה–מנהל מקצועי, כאשר תפקידו של ראש הרשות הוא ייצוגי בעיקרו, וכמעט נטול כוח: מערכת היחסים שלו עם חברי המועצה מאופיינת בשיתוף פעולה ובמיעוט קונפליקטים.

מבנה ומינהל בפוליטיקה המקומית

בישראל מושתת המבנה הארגוני והחקיקתי על המודל הבריטי ה"ניטרלי", שבמסגרתו מתמנה הפקידות הבכירה על בסיס כישוריה ומקצועיותה ומתמחה במתן שירותים, ואילו הדרג הפוליטי נבחן על פי כישורי הייצוגיות שלו ונגישותו לציבור (Wilson, 1987). וכך, הדרג הפוליטי אמור לעסוק בעיצוב המדיניות, שעה שהדרג הביורוקרטי מופקד על יישום המדיניות שהתווה הדרג הפוליטי. באופן תאורטי, שמציע מודל "הדיכוטומיה הדואלית", קיימת הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי ברשות המקומית (Svara, 1985), וההחלטות אמורות להתקבל על פי רציונל ברור, חף משיקולים לא ענייניים. אולם, מצב אידאלי זה היה נכון לשעתו, עת התוו ראש הרשות והמועצה את המדיניות, והמנהל מקצועי היה אחראי לאדמיניסטרציה היומיומית. הלכה למעשה, ראש הרשות, אשר עומד בראש ארגון פוליטי במהותו, מחויב לקבוצות שונות, המתחרות לעתים על אותם משאבים ועל יעדים שונים, ואלה משפיעים על העדפותיו; נוסף על כך, החלטותיו מתקבלות בכפוף למגבלת המשאבים העומדים לרשותו.

ממצאי מחקר שנערך בארצות הברית (Morgan & Watson, 1992), הצביעו על היעדר הפרדה בין הפוליטיקה לבין המינהל בערים שנוהלו בדגם של מועצה–מנהל עיר מקצועי. רוב הרשויות המקומיות מאפשרות למנהלים המקצועיים לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטות בעיר, ולמעשה מתבצעת עבודת צוות, שבמסגרתה מנהיג ראש הרשות את העיר ביעילות, לצד מנהל מקצועי. יתרה מזו, 39% מהערים מאפשרות לפקידות הבכירה להיות דומיננטית ולהשפיע על המדיניות, על פי אישיותם של אנשיה וסגנון ניהולם, וכן בהתאם לתרבות הפוליטית המקומית.

על אף שבישראל רווח דגם ממשל ארגוני אחיד בכל הרשויות המקומיות – מועצה–ראש רשות חזק, השלטון המקומי מתאפיין בהיעדר אחידות. זו נובעת מאילוצים פוליטיים, מצרכים מקומיים ייחודיים, מגודל הרשות, וכמובן, ממערכת היחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי, שתפורט בהמשך. ראשית יש להבחין בין ממלאי התפקידים השונים ברשות המקומית, הבחנה אשר חופפת במידה רבה את זו הקיימת במודל התאורטי "הדיכוטומיה הדואלית" בין פוליטיקה לבין מינהל. פורמלית, הפונקציות שממלא הדרג הפוליטי, עיקרן הוא התוויית המדיניות ברשות, והן מכונות "פונקציות מטה". ממלאי התפקידים בדרג זה – מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי וראשי האגפים השונים – כפופים ישירות למנהיגות המקומית הבכירה ביותר. תפקידם הוא להגיש הצעות למדיניות, להעניק ייעוץ, ולהפעיל בקרה על פעילות הרשות המקומית. לעומתם, הדרג המינהלי עוסק בפונקציות של ניהול מסורתי, בהתאם למדרג אנכי שבו חבריו כפופים לדרג הביניים ולדרג הגבוה. משימתם המרכזית היא אספקת שירותים לתושבים, והתפקידים שהם ממלאים מכונים "פונקציות קו".

הלכה למעשה, ככל שמתקדמים בסולם ההיררכיה הארגונית ברשות המקומית, כך מעורבים יותר בעלי התפקידים בדרג המינהלי הבכיר בפעולות הקשורות בהתוויית המדיניות, ויש להם השפעה על הדרג הפוליטי בתהליך קבלת ההחלטות. מאליו ברור שמידת מעורבותם

נגזרת ממאפיינים האישיים ואלו של נושא התפקיד בדרג הפוליטי. כמו כן, היא תלויה במידה שבה הדרג הפוליטי הבכיר מאפשר להם לקחת חלק בביצוע תפקידים המשפיעים ישירות על ניהול הרשות המקומית. משום כך, ניתן למצוא רשויות מקומיות בהן ממלאי פונקציות קו מעורבים יותר בהתוויית מדיניות, ורשויות אחרות, שבהן הם נצמדים לתפקידם הפורמלי, והשפעתם על תהליך קבלת ההחלטות ברשות המקומית שולית.

השפעת אופן בחירת ראש הרשות על תפקודה

א. תפקוד הרשות לפני שינוי שיטת הבחירות

עד שנת 1978 יושם ברשויות המקומיות בישראל דגם ארגוני של מועצה–ראש רשות חלש. כאמור, חולשתו של ראש הרשות נבעה מהיותו נבחר לתפקידו בידי חברי המועצה – שעל פי שיטת הבחירות היחסיות הייתה הגוף הדומיננטי, שמחוקק ומבצע, אשר פועל באמצעות ועדות משנה – שיטה שהציבה אותו כראשון בין שווים. הוא היה תלוי בחסדיה של המועצה, שהפקידה בידיו סמכויות מינהל מוגבלות, ואף יכלה להדיחו בקלות יחסית אם לא פעל בהתאם לרצונה, או לא זכה לתמיכת הרוב במועצה (מועצה לעומתית). התוצאה הייתה, שראשי רשויות התקשו לנהל את הרשות בהתאם למדיניותם, וחשש תמידי ליווה את תפקודם. עקב כך לא הייתה המשילות המקומית יציבה, ובמקרים רבים לא הצליחו ראשי רשויות לסיים קדנציה.

לבד מכל אלו התקיים קשר הדוק בין המפלגות במישור הארצי לבין הנבחרים במישור המקומי: להוציא מועצות אזוריות, היו הרשויות המקומיות כבולות למרכזי המפלגות, משום ששיטת הבחירות היחסיות אפשרה להצניח מועמדים מן המנגנון המפלגתי או מן המישור הארצי. בכך חוזקה התלות במנגנוני המפלגה ובפוליטיקה הלאומית, והוחלש הקשר הישיר בין הבוחר לנבחר במישור המקומי (שריג, 2008).

המשילות הרופסת ברשויות המקומיות היא שסללה את הדרך לחקיקת החוק לשינוי שיטת הבחירות בראש הרשות וסגניו (1975).

ב. תפקוד הרשות אחרי שינוי שיטת הבחירות

בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנת 1978 הוחלה שיטת הבחירות הישירות והאישיות, בנפרד מן המועצה (שנבחרת בבחירות יחסיות), ומאז ואילך לא מובא מינויו של ראש הרשות לאישור חברי המועצה. ראש הרשות הוא בעל התפקיד הציבורי היחיד בישראל הנבחר באופן ישיר בידי האזרחים, מהם הוא שואב את עוצמתו הפוליטית הרבה ואת הלגיטימציה למשול. מלבד זאת, קיימים עוד מקורות לעוצמתו של ראש רשות, שקשורים לתנאי כהונתו ולהיעדר מגבלה בחוק על מספר תקופות הכהונה. החוק מקנה לראש רשות תפקיד כפול: הוא מכהן כיושב ראש ההנהלה, בדומה לראש הממשלה, וגם כיושב ראש המועצה, בדומה ליושב ראש הכנסת (שפט, 1992: 108). כפל תפקידים זה מעוגן בסעיף 126(א) של פקודת העיריות: "עירייה תפעל באמצעות ראש העירייה". בסעיף קטן (ב) באותו סעיף נאמר: "ראש העירייה

יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה בפקודה זו או בכל דין אחר יבוצעו כראוי", ובסעיף 140: "ראש העירייה יהיה אחראי לכך שהצעות המועצה תבוצענה כהלכה" (שפט ושפט, 2004).

אם כך, בהתאם לחוק, ראש הרשות אחראי על ביצוע החלטות המועצה, ומכאן שהוא האיש המרכזי במועצה. אישיותו, סמכותו החוקית, פעילותו ומנהיגותו האישית, כל אלה מעצבים את הליך קבלת ההחלטות במועצה ואת קביעת המדיניות. דבר זה הוביל לתיקון פקודת העיריות בשנת 1997, שקבע כי עירייה שמספר חבריה עולה על 27 רשאית לבחור יושב ראש מבין חבריה. אלא שזהו תיקון מצומצם, ולרוב הוא אינו מעשי. וכך, נהנה ראש הרשות המקומית מלגיטימציה דמוקרטית, או מעין לגיטימציה (במקרים שאחוזי ההצבעה נמוכים), אשר מעניקה לו משאב פוליטי יקר-ערך במאבקי העוצמה בתוך הרשות עצמה וגם נוכח רשויות הממשל הארצי.

אכן, אחת הבעיות הקשות שעמדו בפני מנסחי חוק הבחירה הישירה הייתה מציאת איזון נכון בין סמכויות ראש הרשות לבין סמכויות חברי המועצה. מצד אחד, חיזוק מעמדו של ראש הרשות יצר מציאות של משילות יציבה יותר לצד כוח יתר. מצעד זה חששו מתנגדי ההצעה, אשר התריעו מפני הפיכת ראש הרשות לכל-יכול, מעין שריף מקומי, או מיצירת "נפוליאונצ'יקים" (שפט, 1992: 80). מנגד, קיים חשש מהיווצרות מצב שבו ייבחר ראש רשות שלא ייהנה מתמיכת הרוב במועצה; כלומר, "מועצה לעומתית", המוגדרת כמועצה שחבריה אינם מתייצבים דרך קבע לצדו של ראש הרשות. מצב זה עלול ליצור שיתוק ניהולי, ואף לגרור את התערבות שר הפנים בנעשה ברשות המקומית, באמצעות מינוי ועדה קרואה או פיזור המועצה (אם מצב זה נוצר יותר משנה לפני מועד הבחירות הקרובות). התערבות זו נוגדת את עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי. היא ננקטת במדינות מפותחות רק במקרים נדירים, ומיועדת למקרים קיצוניים, המאיימים בפגיעה ממשית בתושבים. לכן, הבעיה העיקרית הייתה, כיצד ליצור שיטה שבה תפקידי ראש הרשות והמועצה מוגדרים היטב, והיא מסדירה ומאזנת את דרכי הפעולה ביניהם.

השפעת שיטת הממשל ומינוי נבחרים על תפקוד הרשות

ויכוח על שיטת ממשל ראויה ניטש גם באנגליה, בעקבות המעבר לבחירה ישירה של ראש הרשות שעוגנה בחוק השלטון המקומי משנת 2000 (Local Government Act). באנגליה קיימות 12 מועצות שבחרו ישירות בראש רשות כראש פוליטי של המועצה, לאחר שזכה ברוב הקולות במשאל בקֶרֶב הציבור (מלבד בלונדון, בה פועל ראש עיר מכוח חקיקה נפרדת (The Copus, 2008; Greater London Authority Act, 1999). השינוי בשיטת הבחירה עורר שאלות בדבר תפקידה של המועצה ויחסיהם של חברי המועצה עם המפלגה שהם חברים בה, ובכלל, האם מנהיגים צריכים להיבחר ישירות על ידי הציבור או להיבחר בידי עמיתים לפוליטיקה. מדינות באירופה, ובהן צרפת, איטליה וספרד, מנסות לבצע רפורמה במבנה האדמיניסטרטיבי,

ולהחליף את הדגם המסורתי של השלטון המקומי, דגם ראש רשות חזק, בדגם ניהולי, שבמסגרתו יצליחו מנהלים מקצועיים למתן את הפוליטיזציה (Lapuente, 2010).

בארצות הברית, שם קיימים דגמי ממשל שונים, מתנהל ויכוח בין החוקרים אודות הגורמים המשפיעים על תפקודו של הממשל המקומי: האם קיומו של מנהל מקצועי משפר את תפקוד העיר, או שמא עדיפה בחירה ישירה בראש הרשות? מדוע ומתי בוחרות רשויות לשנות את דגם הממשל המקומי? ומהו דגם הממשל הרצוי? בארצות הברית הוביל השינוי ביחסי הכוחות בין הפקידות הנבחרת לבין הפקידות הממונה לבחירה בצורת ממשל חדשה, "היברידית" (Nelson, 2011), שהיא שילוב של שתי צורות הממשל הקודמות (ראש רשות–מועצה ומועצה–מנהל מקצועי). אולם, לדברי Svara (1990), ערים מעדיפות לערוך שינויים מוסדיים פנימיים יותר מאשר ליצור צורת ממשל חדשה, שמושפעת מגורמים נוספים, כמו אזור, רמת הכנסה ממוצעת, ומאפייני אוכלוסייה. מחקר אחר שנערך בארצות הברית (Choi, Feiock & Bae, 2013) מציין, כי הפרעות בסביבה החברתית או הכלכלית הן שמניעות מנהיגים מקומיים לחפש אחר ולבצע שינויים ממסדיים במבנה הממשל. לעתים מתקבלת החלטה בדבר אימוץ או נטישה של דגם ממשל גם אם השינוי הוא סמלי בלבד.

העובדה שבישראל אין מבצעים רפורמה אין בה כדי להעיד על היעדר צורך בשינוי, אלא על קיומן של מגבלות הקשורות לגורמים אתנו-דתיים, ולחברה פרגמטית המאופיינת בשלטון מרכזי ריכוזי וחלש, ובמבנה ממשל קואליציוני רב-מפלגתי המלווֶה בעמדה חזקה יחסית של ראש רשות במפלגות לאומיות (Razin, 2004). גם תפקידו הגדל והולך של בית המשפט הופך לזירה לעימות חברתי, לצד ההתנגדות להוצאות עודפות של השלטון המרכזי.

מערכת היחסים של ראש הרשות עם המועצה ועם ממלאי תפקידים בכירים

א. יחסי ראש רשות–מועצה

מועצת הרשות המקומית היא הגורם שבידיו הופקדו סמכויות הביצוע של נושאים ועניינים שהוגדרו בחוק, לחוקק חוקי עזר, לפקח, לבקר וליזום. מתפקידיה לנהל דיון שוטף עם הנהלת הרשות, לבחון את המדיניות שראש הרשות מבקש להתוות ולחוות את דעתה, לאשר מינויים של בכירי הרשות או לחילופין פיטורים והדחות, לבחון תכניות, ולאשר תקציבים. כמו כן, המועצה מפקחת על ניהול המקרקעין ועל הקמת תאגידים עירוניים, ואחראית לדיון בדוחות הביקורת. כלומר, המועצה היא גוף שממלא שלושה תפקידים חשובים: גוף מחוקק (חוקי עזר), גוף מבצע (אישור תקציב), וגוף מבקר (דוחות ביקורת). במישור הלאומי בישראל נהוגה כמובן הפרדת רשויות. בניגוד לממלאי התפקידים הללו במישור הלאומי ולנושאי משרה ברשות המקומית, חברי המועצה אינם מתוגמלים עבור מילוי תפקידם, מה שכמובן משפיע על תנאי עבודתם ועל היעדר אמצעים הולמים לסייע להם באיסוף המידע הנוגע לנושאים שבתחומי אחריותם.

במציאות שנוצרה לאחר שינוי שיטת הבחירות, טוענים חברי המועצות, הביא חוק הבחירה הישירה לחיזוק מעמדו של ראש הרשות, בשל הקושי הרב להדיחו ועיבוי סמכויותיו ביחס למעמדם שלהם והפר את האיזון שהיה לפנים. יתרה מזו, סמכויות ראש הרשות הורחבו תוך

התעלמות משותפותם של חברי המועצה, הכה רלוונטית בזירה הדמוקרטית (שריג, 2008: 295). עצם הקביעה בחוק כי העירייה תפעל באמצעות **ראש הרשות**, וכי עליו מוטלת האחריות להבטיח שהעירייה תבצע כראוי את תפקידיה, אפשר לראשי הרשויות לפעול כראות עיניהם, ללא שיתופם והסכמתם של חברי המועצה. יתרה מזו, בהשוואה להגדרת תפקידו של ראש הרשות בפקודת העיריות, אין כל הגדרת תפקיד של חבר מועצה, אלא רק סייגים למינויו ואיסורים שונים.

העצמת כוחו של ראש רשות מבטיחה יציבות, משום שהיא מאפשרת לו ליישם את מדיניותו בקלות יחסית לעומת המצב שרווח לפני השינוי בחוק. לדוגמה, בסמכותו לדרוש לקיים דיון חוזר במועצה, בתוך 48 שעות, ביחס לכל החלטה שאינה נראית לו (ובתנאי שיעשה זאת תוך 10 ימים מיום קבלת ההחלטה), ובסמכותו להציע את ממלא מקומו לניהול הדיון החוזר. בנוסף לכך, החוק מאפשר לו להטיל וטו על החלטות מועצת הרשות, לקבל עובדים ולפטר עובדים שאינם ממלאים תפקיד סטטוטורי, ללא הסכמת מועצת הרשות.

חברי מועצה טוענים כי הפקדת שלל הסמכויות הללו בידי ראש הרשות פוגעת בדמוקרטיה. עקב היחלשות מעמדם, נבצר מהם להשפיע כנדרש על תהליך קבלת ההחלטות, ולכן נפגע גם ציבור הבוחרים אותו הם מייצגים; אין להם יכולת לוודא שהאינטרס הציבורי ייענה במלואו, והם גם מנועים מלשמש "גוש חוסם" בפני פעולות של ראש הרשות (Copus, 2008). במילים אחרות, נראה כי לא השמירה על עקרונות הדמוקרטיה עמדה לעיני המחוקקים אלא השאיפה לחזק את המשילות ברשויות המקומיות. מחקר שבדק את העצמת כוחו של ראש הרשות במדינת סינסינטי שבארצות הברית (Svara, 2003) מצא, כי כוחו של ראש הרשות התעצם ביחס למועצה באמצעות זכות וטו, והודות לסמכות למנות ועדות ומנהל עיר מקצועי.

במצב הנוכחי, במקרים רבים חוששים חברי מועצה בישראל להצביע נגד ראש העירייה, וכך נוצרות קואליציות "יציבות" שתורמות אמנם למשילות יציבה, אך יוצרות מראית עין של דמוקרטיה סביב שולחן מועצת העיר. חמור מכך הוא מצבם של חברי האופוזיציה לעומת חברי הקואליציה: להם קשה לפעול באופן עצמאי, וכך נפגעת יכולתם לייצג את ציבור בוחריהם. אף על פי כן, עדיין נותרים לחברי המועצה, כפרטים, ולא כ"בית נבחרים" מקומי, שלל תפקידים, תחומי אחריות ופיקוח, יוזמות לפיתוח ועשייה, קשר הדוק עם הציבור הכללי על מגזריו השונים, ויכולת השפעה מרובה (משרד הפנים, 2007). לדוגמה, המועצה ברשות המקומית בוחנת את תפקוד המנכ"ל המכהן מנקודת מבט של מבקר (גם אם בכפוף למגבלותיה). מחקר שנערך בשנת 2002 מצא, כי לחברי המועצה יש יתרון על פני ראש הרשות בהיבטים הבאים (הורקין, 2009):

א. למועצה נגישות רבה יותר למידע הרלבנטי לתפקוד ראש הרשות בהשוואה למידע רלוונטי שיש בידי הבוחר.

ב. הנגישות הפיסית הכוללת של המועצה למנכ"ל קלה יותר מזו של ראש הרשות המקומית.

ג. סמכויות הפיקוח והבקרה הפורמליות של המועצה ביחס לראש הרשות רבות יותר מאלו של הבוחר ביחס לראש הרשות הנבחר.

עם זאת, וחרף הקביעה המחייבת בחוק כי הרשות המקומית תתנהל בכפוף לתקציב שתאשר המועצה ולמגבלות חוקיות נוספות, הרי בסיכומו של עניין, מועצת הרשות היא גוף חלש, ולעתים חסר כל שיניים, וראש הרשות נתפס כ"ראש העיר", ו"מעמדו הכפול של ראש הרשות מאפשר לו לעסוק בכל ולהתערב בכל" (בן אליא, 1998).

בעולם ובישראל, המעבר לבחירה ישירה בראש הרשות שינה את מבנה היחסים הפוליטיים בקרב ממלאי התפקידים והמנהיגות הבכירה ברשות המקומית (Copus, 2008), והוא מציב אתגר בפני חברי המועצה. תהליכי האורבניזציה והגלובליזציה, והדרישות הגוברות כלפי השלטון המקומי מוסיפים אף הם למורכבות תפקידה של המועצה, שחייבת להתייעל. לשם כך היא נדרשת לשנות הרגלי עבודה ולהתחדש, מה שאינו תמיד עומד בראש סדר עדיפויותיה. מחקר שנעשה במדינת פלורידה שבארצות הברית (Doerner & Ihlanfeldt, 2011) הציג עדויות לכך, שלחברי מועצת העיר יש אינטרס לשמר את הסטטוס-קוו, גם על חשבון תפקודה של המועצה. ככלל, יכולתה של המועצה לפתח יחסי עבודה טובים ועבודת צוות הדרושים למנהיגות הרשות המקומית מעודדת את חברי המועצה לשתף פעולה בתהליך קבלת ההחלטות, והדבר מצביע על דיאלוג פתוח ומובנה בין חבריה. אמנם, אין כל חריג בעימותים שמתגלעים בין חברי המועצה, אך עצימות גבוהה של עימותים פוגעת ביעילות תפקודה של המועצה (Nelson, Gabris & Trenton, 2011).

תפקיד המועצה כיום אינו מתמצה בביקורת על פעילות הרשות והעומד בראשה. חבריה עומדים בחוד החנית של הדרישה לשקיפות ציבורית, המחייבת מנהיגים פוליטיים מקומיים לשאת באחריות ולדווח (accountability) לציבור בוחריהם, כחלק משיתופם בתהליך קבלת ההחלטות והפיכתם לשחקנים מרכזיים בשמירה על הדמוקרטיה המקומית.

ממצאי מחקר שנערך בארצות הברית (Bjorn & Hubert, 2008) מלמדים, כי השפעתה של המועצה על ניהול הרשות היא הנמוכה ביותר בדגם מועצה–ראש רשות חזק (שרווח בישראל). לעומת זאת, בדגם מועצה–מנהיג פוליטי של הרשות (שלא בהכרח מוגדר כראש הרשות ולעתים תפקידו ייצוגי בלבד), המנהיג הפוליטי לא תמיד שולט במועצה, והעוצמה הפוליטית מתחלקת בין ממלאי התפקידים השונים ברשות. בדגם מסוג זה מתרכזת קבלת ההחלטות בגוף אחד – המועצה הנבחרת, שהיא האחראית לתפקודה של הפקידות הבכירה. דומיננטיות המועצה באה לידי ביטוי גם בדגם מועצה–מנהל מקצועי, שבו כל תפקודיהם של אנשי הפקידות הבכירה הם באחריותו של המנכ"ל, שמינתה מועצת העיר, והיא שהעניקה לו סמכויות למילוי תפקידו, בעוד ראש הרשות הוא בעל תפקיד ייצוגי בלבד.

ב. יחסי ראש הרשות וממלאי התפקידים הבכירים

נוכח התעצמותו של ראש הרשות קיימים מעט גורמים מוסדיים מאזנים, בין שאלה נושאי משרות שתפקידם לבקר את התנהלות הרשות, ובין אם אלה מוסדות האמורים להבטיח שהעוצמה השלטונית תפוזר בין גורמים מספר. בישראל לא קיימת הפרדה פונקציונלית או מוסדית בין הדרג הנבחר לבין הדרג המבצע, דבר המגביר את הפוליטיזציה של תהליכי קבלת ההחלטות (רזין, 2003). כמו כן, עתידם התעסוקתי של בכירי הדרג המקצועי תלוי במידה לא

מבוטלת ברצונו של ראש הרשות. עם זאת, הוא אינו יכול לפעול בשרירות מוחלטת. למשל, גזבר הרשות אמנם מועסק בחוזה אישי, ולכן אינו נהנה מקביעות אשר תאפשר לו חופש פעולה מקצועי גדול יותר, אך כדי לפטרו זקוק ראש רשות לאישור המועצה. לעומתו, היועץ המשפטי של הרשות אמנם נהנה ממידה של אוטונומיה, אך סמכויותיו מצומצמות, וחלק מהנחיותיו הם בבחינת המלצה בלבד (הורקין 2009). את מנכ"ל הרשות אפשר לפטר, ומועצת הרשות שבוחנת את תפקודו, היא שמופקדת על קבלתו לתפקיד או על פיטוריו. מצד אחד הוא אינו תלוי אפוא ברצונו של אדם אחד, אך מנגד, מותנה ביטחונו התעסוקתי במערכת יחסים תקינה עם כלל חברי המועצה (Nelson & Nollenberger, 2011).

מנכ"ל הרשות המקומית: מנכ"ל הרשות הוא תפקיד אמון סטטוטורי. ראש הרשות ממנה מנכ"ל במקרים שבהם המועצה לא מינתה מזכיר. המנכ"ל אחראי לביצוע מדיניותם של ראש הרשות ומועצת הרשות המקומית, הוא מייעץ לראש הרשות בגיבוש ובתכנון האסטרטגי של התנהלות העיר, בהצבת מטרות ויעדים בכל תחומי החיים ברשות, ובעריכת תכניות רב-שנתיות. כמו כן, תפקידו לפקח על האגפים ועל המחלקות באמצעות ראשיהם, ולתאם ביניהם. מהות התפקיד מחייבת השכלה גבוהה וכישורים מקצועיים כמנהל בכיר בארגון או במוסד בסדר גודל דומה לרשות המקומית, ובניסיון בניהול צוות עובדים. אולם, תפקידיו וסמכויותיו תלויים ביחסיו עם ראש הרשות ועם הנבחרים האחרים, וכן במבנה הרשות ובמצב הארגוני בה, כלומר מסגרות, היררכיות, ומוקדי-כוח קיימים (משרד הפנים, 2007).

במדינות בעולם המודרני משמש המנהל המקצועי כגורם מתווך בתהליך קבלת ההחלטות ברשות (Nelson & Nollenberger, 2011; Nelson, Gabris & Trenton, 2011; Zhang & Feiock, 2009), ותפקידו מזוהה עם יעילות ופיתוח כלכלי (Feiock & Hawkins, 2011; Svara, 2003). קשה אמנם לכמת את תרומתו של מנהל מקצועי ברשות, אבל באופן כללי הוא תורם להתמקצעות, להתייעלות, לאימוץ חדשנות, ולתכנון אסטרטגי ארוך טווח. עם זאת, כל אלה יכולים להתקיים גם בדגם ממשל מסוג ראש רשות–מועצה, ולפיכך סביר להניח שקיימים עוד גורמים משפיעים, כמו גודל העיר, מאפייני אוכלוסייתה, מצבה הכלכלי-חברתי, ומיקומה הגאוגרפי במדינה, מרכז או פריפריה (Svara & Nelson, 2012).

נתוני מחקר שנערך בפלורידה שבארצות הברית מלמדים, כי מחצית מהערים בה אשר מאמצות תכנון אסטרטגי הן ערים בדגם מועצה–מנהל עיר מקצועי. לרוב הן נשענות על קבלנות חוץ (contracting out), עבודת צוות, מנהיגות שנוטלת סיכונים, ושימוש מוגבר ברשתות מקצועיות (Kwon, Berry & Jang, 2012 ; professional network). כל אלה מצביעים על אוריינטציה עסקית ועל יעילות גבוהה יותר בניהול הרשות, בהשוואה לערים המנוהלות על פי דגם אחר. מחקר אחר (Ammons, 2008) מצא, כי ההשפעה והסמכות של מנהל עיר מקצועי בדגם מועצה–מנהל מקצועי רבות יותר מאלה של מנהל מקצועי שנשכר בדגם ראש רשות–מועצה. דבר זה מלמד, כי התמקצעות עשויה להיות יתרון במינוי של מנהל עיר מקצועי. החשש, כי מנהלים עירוניים יושפעו מאוד מנורמות חדשות של התמקצעות, ולכן ניהולם יתאפיין ברגישות פחותה לצורכי התושבים (Nalbandian, 1991, 1999) התבדה, וניהול מקצועי וחינוך מודרני מצמיחים דור צעיר של מנהלי ערים אשר מגיבים לערכים

קהילתיים, וקידום שיתוף הקהילה נתפס בעיניהם כמטרה חשובה (Zhang & Feiock, 2009; Zhang and Yang, 2009).

גזבר הרשות: גזבר הרשות אחראי לקופתה של הרשות המקומית. הוא מופקד על הכנת הצעת התקציב, על ניהול מערכת החשבונות של הרשות, על פי חוק וכללי ניהול חשבונאיים מוניציפליים שקבע משרד הפנים, וכן על הכנתם של דוחות כספיים. הוא מתמנה לתפקידו לאחר שעמד בתנאי מכרז פומבי ולאחר שמינויו קיבל את אישורם של רוב חברי המועצה. הוא מועסק בחוזה אישי, והחלטת המועצה לפטרו טעונה אישור ו/המלצה של ראש הרשות.

התפיסה הכלכלית-יזמית השלטת בשנים האחרונות ברשויות המקומיות מעצימה את חשיבות תפקידו של הגזבר. כיום אמור הגזבר לפעול להגברת הפעילויות הכלכליות והיזמות העסקית כדי להרחיב את בסיס הקיום הכלכלי של הרשות, בכמה וכמה דרכים: במישרין, באמצעות חברה כלכלית-עירונית, באמצעות יזמים פרטיים, או בדרך של שותפויות עם גורמים שונים. כל אלה מחייבים את הגזבר לבדיקה מקצועית מעמיקה ומרחיקת ראות של התמהיל האופטימלי של מתן שירותים ברמה גבוהה יותר, בעלות הכלכלית הנמוכה ביותר.

תפקידו של הגזבר מחייב עבודה משותפת עם נבחרים ומקבלי החלטות ברשות ובעיקר עם ראש הרשות, שאתו, ובכפוף להנחיותיו, הוא מתכנן ומגבש את תקציבה השנתי של הרשות, המוגש לאישור המועצה ומשרד הפנים. לאור אלו, יש חשיבות רבה למערכת היחסים ביניהם: יחסי אמון וסביבת עבודה נינוחה תורמים לגיבוש תקציב שישקף את מדיניותו ויעדיו של ראש הרשות (משרד הפנים, 2007).

משילות, מינהל, ודמוקרטיה ברשות

אחד המדדים לאיכות הממשל ברשויות המקומיות הוא היקף השיתוף בקרב הגורמים הנבחרים והממונים אשר מנהלים אותן. רמה גבוהה של מחלוקות או רמה נמוכה של שיתוף ביניהם עשויים לחבל בתהליך קבלת ההחלטות ברשות המקומית (Nelson & Nollenberger, 2011). כדי לא לרוקן מתוכן את תפקיד ראש הרשות ולהבטיח משילות תקינה, חשוב להגדיר את יחסיו עם המועצה ועם הפקידות הבכירה הממונה. באנגליה הוסדרו יחסי הכוחות בין ממלאי התפקידים ברשויות המקומיות באופן כללי במסגרת חוק השלטון המקומי משנת 2000, אך עמימותו טשטשה את גבולות העוצמה ביניהם.

מחקר אחר (Zhang & Feiock, 2009), בחן את השאלה: האם ובאיזו מידה מתקיים שיתוף של מנהלים בכירים בתהליך הפוליטי ובעיצוב מדיניות הרשות המקומית? דומה כי הכול סבורים, שקיומו של מנהל מקצועי הוא מרכיב חיובי בתהליך הפוליטי. אך כיצד מתחלקות העוצמה והסמכויות בין הגופים הנבחרים לבין הפקידות הנבחרת? נתון זה משתנה בהתאם לדגם הממשל ברשות המקומית, לחקיקה ברוח מדיניותו של השלטון המרכזי, ולמאפיינים האישיים והמקצועיים של כל השותפים בניהול העיר. רשויות מקומיות בהן קיים מנהל מקצועי משתפות אותו בעיצוב המדיניות ובתהליך קבלת החלטות אסטרטגיות. גם גזבר

הרשות משתתף בעיצוב המדיניות, ומשפיע על יישומה בפועל בתוקף תפקידו כסמכות המקצועית העליונה בנושאי כספים ברשות המקומית.

בספרות המקצועית ניתן למצוא טיעונים המלמדים על שתי גישות כלפי חוק הבחירה הישירה בראש ראשות. גישה אחת רואה בו שינוי חיובי ומבורך, אשר מאפשר יציבות ניהולית. התעצמותו הפוליטית של ראש הרשות מקלה על תהליך קבלת ההחלטות במועצת הרשות ועל יישום המדיניות שהותוותה. השינוי גם צמצם את מספר המקרים שבהם חלה פגיעה בתושבים עקב שיבוש פעילות הרשות או שיתוקה בשל מערכת יחסים מעורערת בין ראש הרשות לבין חברי מועצה, ובתוך כך גם קטן מספר המקרים שבהם נדרשה מעורבות של שר הפנים בנעשה ברשויות המקומיות. גישה שנייה גורסת, כי הבחירה הישירה הסֵבה פגיעה ניכרת למעמדם של חברי המועצה, ובעקיפין – פגעה בדמוקרטיה המקומית.

התמורה שחולל חוק הבחירה הישירה ביחסי הכוחות בין ממלאי התפקידים בשלטון המקומי, איננה ייחודית לישראל. ברוב מדינות אירופה התרחש שינוי דומה בעקבות המעבר משלטון (government) לממשל (governance), שינוי שהגביר את כוחו של ראש רשות ביחס למועצת הרשות וליתר השחקנים הפוליטיים המקומיים, כאשר עוצמתה של מועצת הרשות היא הפחותה ביותר (Bjorn & Hubert, 2008). הטענה לפיה נפגע מעמדם של חברי מועצת העיר נתמכת בעובדה שבישראל אין כל הגדרה של תפקיד חבר מועצה, להוציא כמה סייגים למינויו ואיסורים שונים. מנגד, מגדירה פקודת העיריות כי העירייה תפעל באמצעות ראש העירייה, והוא האחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה יבוצעו כראוי (משרד הפנים 2007). הגדרה זו, וכן האפשרות של ראש הרשות להטיל וטו על החלטות המועצה, וסמכותו למנות ועדות ומנהל עיר מקצועי, הם מקור כוחם הבלתי מעורער כמעט של ראשי הרשויות המקומיות, כוח שמנוצל לעתים לרעה במערכת הפוליטית המקומית.

ניתוח נתוני המחקר בישראל

כדי לבדוק את השפעת השינוי בשיטת הבחירות על מאזן יחסי הכוחות ברשויות המקומיות בישראל, השתמשנו במודל אמפירי חלקי, הכולל שני משתנים תלויים אשר משקפים את יחסי העוצמה בין ראש הרשות והמועצה: (א) מספר הרשימות שעברו את אחוז החסימה ונכנסו למועצה (רמת התחרות); (ב) מספר המנדטים שקיבלה רשימת ראש הרשות הנבחר כאחוז מסך כל המושבים במועצה. המשתנה הבלתי-תלוי שנבחן הוא משתנה דיכוטומי – שיטת הבחירות (השיטה הישנה – עד 1978; והשיטה החדשה – מ-1978 ואילך). בשל הקושי הרב הכרוך באיתור נתונים אמפיריים המודל שנבחן הוא חלקי ויכול להוות תשתית למחקר עתידי רחב יותר. הנתונים נוגעים לראשי רשויות מקומיות מכהנים שנבחרו ב-1973 (לפני שינוי שיטת הבחירות), ונבחרו מחדש בבחירות 1978 (לאחר שינוי שיטת הבחירות), כדי לבודד את ההשפעה של המאפיינים האישיים של השחקנים בזירה הפוליטית המקומית. מספר מכהני 1973 שנבחרו מחדש ב-1978 הוא 29.

בניתוח השוואה בין ממוצעים (*t*-Test) לא נמצא הבדל מובהק בין מספר הרשימות הממוצע שנכנסו למועצה לפני שינוי הבחירות (5.72), לבין זה שאחריו (4.97) (F=1.68,

(N=29, P=0.199). כלומר, מספר הרשימות כמעט לא השתנה, כך שהשינוי בשיטת הבחירות לא היה משמעותי בהיבט זה, ולכן אינו צפוי להשפיע על האתגר של ראש הרשות להרכיב קואליציה ולנהל את הרשות. לעומת זאת, נמצא הבדל מובהק בין האחוז הממוצע של המנדטים שקיבלה רשימת ראש הרשות הנבחר מסך כל המושבים במועצה ב-1973 (58.0%), לבין האחוז הממוצע של המנדטים שקיבלה רשימת ראש הרשות הנבחר מסך כל המושבים במועצה ב-1978 (48.1%) (F=8.88, N=29 ,P=0.004). משמעות הדבר היא, ששיעור המנדטים של ראש הרשות ירד בכ-10%. כלומר, עוצמת ראש הרשות ביחס למועצה נחלשה.

קשר מובהק נמצא בין שיטת הבחירות לבין אחוז המנדטים שקיבלה רשימת ראש הרשות המקומית (כמשתנה דיכוטומי נמוך/גבוה, הקידוד נעשה לפי החציון): מספר הרשויות שבהן רשימת ראש הרשות המכהן קיבלה אחוז מנדטים גבוה בשיטת הבחירות הישנה ב-1973 גדול פי 2 לערך מאשר בשיטת הבחירות החדשה ב-1978 (20 רשויות מקומיות, שהן 69%) לעומת 9 רשויות מקומיות) (CHI^2=8.3, DF=1, N=58, P=0.004). אחד ההסברים האפשריים לממצא זה הוא שבשנת 1978, הבוחרים יכלו לפצל את בחירתם, כלומר להצביע באופן אישי לראש הרשות, ובמקביל להצביע לרשימה שאיננה בהכרח רשימתו. לכן, בהיבט זה, עוצמת ראש הרשות ירדה.

אחרית דבר

אין ספק, שכדי לקיים משילות מקומית יציבה נדרשת אוטונומיה פיננסית של הרשות המקומית, וכן ראש רשות חזק ועצמאי מבחינה פוליטית, שיוכל להנהיג (Walling, 2011). בה בעת, חברי המועצה ברשויות המקומיות צריכים לשמש משקל-נגד בניהול הרשות, כדי להבטיח כי יתקיים תהליך מאוזן של נשיאה באחריות ודיווח, ולייצג את צורכיהם של כל תושבי הרשות. מנהיגות אפקטיבית היא זו אשר משלבת את המשתתפים האחרים בתהליכי הממשל. השגת יעדים וחזון דורשים האצלת סמכויות לשותפים האחרים ויצירת יחסי עבודה המושתתים על שיתוף. יחסים אלו חשובים יותר מאשר קיומם של ביקורת ופיקוח עליהם (Svara, 2003).

ממצאי המחקר הנוכחי מלמדים, כי בעקבות המעבר לבחירה ישירה של ראש רשות גדל הפיצול במועצות המקומיות, וחל כרסום בכוחן של רשימות ראש הרשות הנבחר. התחזקות ראש הרשות באה לידי ביטוי בכך שהמועצה איבדה את יכולתה להדיחו ולבחור אחר תחתיו, וקטנה גם תלותו במנגנוני מפלגות ארציות. אם אכן תתקבל בישראל ההחלטה בדבר יישום מודל ממשלי בדומה לזה שקיים במישור הלאומי, מומלץ להגדיר את סמכויותיהם של כל ממלאי התפקיד הנבחרים, כך שלבחירת ראש הרשות לא תהיה השפעה על יציבות המשילות המקומית ועל איכותה, וכן שראש הרשות יוכל להתמודד עם לחצים מצד המועצה ומצד הפקידות הבכירה גם יחד. באופן זה, יתקבל מודל ממשלי ברור שיצמצם את המתח ואת הקונפליקטים ברשות המקומית פנימה, ויאפשר שיתוף פעולה בין כל ממלאי התפקידים המעורבים בתהליך קבלת החלטות, לטובת פיתוח מחויבות משותפת להשגת היעדים והחזון.

ביבליוגרפיה

באר, א' (2013). "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: לוי, י' ושריג א' (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 207-281.

בן אליא, נ' (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

הורקין, א' (2009). "הטוב, הרע והנבחר (מחדש) – מחקר אינטרדיסציפלינרי על הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של מנהלים נבחרים – המקרה של ראשי רשויות מקומיות בישראל", בתוך: מקלבר, ד' וזובידה, ה' (עורכים), **הדמוקרטיה הישראלית בת 60: מציאות וחזון, מחקרים בפוליטיקה הישראלית**, ב', עמ' 65-108.

משרד הפנים (2007). **המדריך לנבחר ברשות המקומית**, בעריכת דוד סלומון, בשיתוף מפעם, מהדורה מיוחדת כסלו תשס"ח, נובמבר.

רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שפט, א' (1992). **השלטון המקומי-היבטים משפטיים-עבר, הווה, עתיד**, ירושלים: משרד הפנים – המינהל לשלטון מקומי.

שפט, א' ושפט, י' (2004). "חוק ומשפט ברשות המקומית", **יסודות השלטון המקומי**, יחידה 6, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

שריג, א' (2008). "תמורות בבחירות לרשויות המקומיות בישראל", בתוך: כסיף, א' (עורך), **לחלק את הארץ**, כרמל, עמ' 286-315.

Ammons, D. N. (2008). "City Manager and City Administrator: Role Similarities and Differences", *The American Review of Public Administration*, Vol. 38(1): 24-40.

Bae, J. & Feiock, R. (2013). "Forms of Government and Climate Change Policies in US Cities", *Urban Studies*, Vol. 50(4):776-788.

Bjorn, I. & Hubert, H. (2008). "Explaining the Differences in the Role of Councils: an Analysis Based on a Survey of Mayors", *Local Government Studies*, Vol. 34(4): 529-544.

Carr, J. B. & Karuppusamy, S. (2009). "Beyond Ideal Types of Municipal Structure", *The American Review of Public Administration*, Vol. 39(3):304-321.

Choi, C. G., Feiock, R. C. & Bae, J. (2013). "The Adoption and Abandonment of Council-Manager Government", *Public Administration Review*, Vol 73(5): 727-736.

Copus, C. (2008). "English Councilors and Mayoral Governance: Developing a New Dynamic for Political Accountability", *The political quarterly*, Vol. 79(4):590-604.

Doerner, W. M. & Ihlanfeldt, K. R. (2011). "City government structure: are some institutions undersupplied?", *Public Choice*, Vol. 149:109-132.

Egner, B. & Heinelt, H. (2008). "Explaining the Differences in the Role of Councils: an Analysis Based on a Survey of Mayors", *Local Government Studies*, Vol. 34(4):529-544.

Feiock, R. C., Jeong, M. G. & Kim, J. (2003). “Credible Commitment and Council-Manager Government: Implications for Policy Instrument Choices”, *Public Administration Review*, Vol. 63(5):616-625.

Feiock, R. & Hawkins, C.V. (2011). “Joint Ventures, Economic Development Policy, and the Role of Local Government Institutions”, *The American* Review of Public Administration, Vol. 41(3): 329-347.

Frederickson, H.G., Wood, C. & Logan, B. (2001). “How American City Have Changed”, *National Civic Review*, Vol. 90(1): 3-18.

Lapuente, V., (2010). “A Tale of Two Cities: Bureaucratization in Mayor-Council Council-Manager Municipalities”, *Local Government Studies*, Vol. 36(6):739-757.

Morgan, D. R. & Watson, S. S. (1992). “Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager”, *Public Administration Review*,. 52(5): 438-445.

Nalbandian, J. (1990). “The Contemporary Role of City Manager”, *American*

Review of Public Administration, Vol. 19: 261-279. for local government managers”, *Public Administration Review*, Vol. 59:97-187.

Nelson, L. K. & Svara, H. J. (2010). “Adaptation of Models Versus Variations in Form: Classifying Structures of City Government”, *Urban Affairs Review*, Vol. 45(4): 544-562.

Nelson, K. (2011). “State-Level Autonomy and Municipal Government Structure: Influence on Form of Government Outcomes”, *The American Review of Administration*, Vol. 41(5): 542-561.

Nelson, L. K. & Nollenberger, K. (2011). “Conflict and Cooperation in : Do Variations in Form of Government Have an Effect?”, *Urban Affairs Review*, Vol. 47(5):696-720.

Nelson, L. K., Gabris, G.T. & Trenton, J. D. (2011). “What Makes Municipal Councils Effective? An Empirical Analysis of How Council Members Perceive their Group Interactions and Processes”, *State and Local Government Review*, Vol. 43(3):196-204.

Quinlivan, A. (2008). “Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America”, *Local Government*, Vol. 34(5):609-623.

Razin, E. (2004). “Needs and Impediments for Local Government Reform: Lessons from Israel”, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 26:623-640.

Schumaker, P. & Kelly, M. (2013). “The Public Assistance Policies of Cities and the Justice Concerns of Elected Officials: The Centrality of the Floors Principle in Addressing Urban Poverty”, *Policy Studies Journal*, Vol. 41(1):70-97.

Simon, H. A. (1982). *Models of Bounded Rationality*, , Cambridge, Mass.: MIT Press.

Saha, S. (2011). “City-level analysis of the effect of political regimes on publicgood provision”, *Public Choice*, Vol. 147:155-171.

Stevens, A. (2006). *The Politico's Guide to Local Gov*ernment, 2nd edition, London: Politico's Publishing.

Svara, J. (1985). “Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities”, *Public Administration Review*, Vol. 45:221-232.

Svara, J. H. (1990). Official leadership in the city: Patterns of conflict and *cooperation*, New York: Oxford University Press,.

Svara, J. (1994). Facilitative Leadership in Local Government: Lessons From Successful Mayors and Chairpersons, San Francisco: Jossey-Bass.

Svara, J. (1998). “The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration”, *Public Administration Review*, Vol. 58(1):51-59.

Svara, J. (2003). “Effective Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Reassessing the Facilitative Model”, *National Civic Review*, Vol. 92(2):157-172.

Svara, J. H. (2008). *The facilitator in city hall*, FL:.Boca Raton, CRC Press.

Svara, J. H. & Nelson, K.L. (2012). “Form of Government still Matters: Fostering Innovation in U.S. Municipal Governments”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 42(3):257-281.

Walling, J. D. (2011). “The Untapped Strength of the Council-Manager Mayor”,*Public Administration Review*, January/February 2011:136-138.

Wilson, W. (1887). “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly,* 2:197-222, reprinted (1941*), American Political Science Quarterly* 56:481-506.

Zhang, Y. & Feiock, R. C. (2009). “City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities”, *Journal of Public Administration Research and Theory* (JPART), Vol. 20:461-476.

Zhang, Y. & Yang, K. (200)9. “Citizen participation in the budget: The effect of city managers”, *Journal of Public Budgeting,* Accounting *and Financial*, Vol. 21:289-317.

יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978-2009

אמיר הורקין

תקציר

המאמר הנוכחי עוסק "ביורש", היינו בטוען-לכתר שנבחר, לראשונה, לתפקיד ראש הרשות המקומית ומחליף את המכהן. "היורש" יכול להיבחר באחד משני מצבי הבסיס הבאים: מצב "מכהן-מתמודד" ומצב "מכהן-לא-מתמודד". מהספרות עולה כי סיכויי המכהן להיבחר-מחדש גבוהים ועומדים על כ-70% ומכאן שניצחון על המכהן בבחירות הוא יעד מאתגר וקשה להשגה. אעפ"י כן סוגיית יורשי-המכהנים הוזנחה לחלוטין בספרות, וככל הידוע, לא מוכרת התייחסות תאורטית ומחקרית ישירה לגורמים ולתנאים המגדילים את סיכויי הטוענים-לכתר לנצח את המכהן. המחקר הנוכחי הוא אפוא בבחינת מחקר ראשוני בנישה הנדונה המבקש לשפוך אור על סוגיית יורשי-המכהנים ועל התנאים בהם הם נבחרים ומנצחים את המכהן.

המחקר נערך על בסיס נתונים רחב המושתת על נתוני-אמת אובייקטיביים שנגזרו מתוצאות הבחירות לרשויות המקומיות במגזר היהודי בשנים 1978-2009 והמתייחסים לכ-150 רשויות, לכ-400 מכהנים ולכ-1,500 טוענים לכתר. הממצאים מלמדים, כי במצב "מכהן-מתמודד" ככל שרמת התחרות חזקה יותר, גדלים סיכוייו של הטוען-לכתר לנצח את המכהן. בהתאם לכך, ככל שמספר המתמודדים גדול יותר וככל ששיעור ההצבעה בסיבוב הראשון גדול יותר, כך גדלים סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן. קיומו של סיבוב בחירות שני, מגדיל אף הוא את סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן. הממצאים גם מצביעים על הפרדוקס הבא לפיו, דווקא חוסר-הניסיון האלקטוראלי של טוען-לכתר הוא נכס יקר ערך, המגדיל את סיכויי הבחירה שלו מול המכהן ומול טוענים אחרים לכתר בשני מצבי הבסיס.

מבוא

הבחירות-המוניציפליות מכונות בספרות "הדוד-העני" משום שלרוב הן נדחקות לשוליים בשל ההתייחסות הרחבה הניתנת ל"דוד-העשיר", היינו, הבחירות הארציות (Cutler & Matthews, 2005). בהשוואה ל"דוד-העני" המחקר על יורשי-המכהנים ברמה המקומית הוא "עני-מרוד". מרבית הספרות, העוסקת בבחירות-המוניציפליות נוטה להתמקד בנושאים כמו השתתפות ושיעור-ההצבעה (Wood, 2002; Hajnal & Lewis, 2003; Culter & Matthews 2005; Hajnal & Trounstine, 2005; Geys & Heyndels, 2006), ובסיכויי הבחירה-מחדש של ראש רשות-מקומית[1] (דלג'ו, 2008; דיסקין ועדן, 1999; Brender, 2003) ומפלגה מכהנים (Carey, Niemi & Powell, 2000; Ferreira & Gyourko, 2009). מהספרות עולה, באופן כללי, כי סיכויי המכהן להיבחר-מחדש גבוהים (Bernhardt & Ingberman, 1985; Wolman, Page & Reavley, 1990; Krebs, 1998; Trounstine, 2012; הורקין כ"ץ ומבורך, 1998; דלג'ו, 2008; הורקין, 2010) ומודל הביצועים-המשולבים אף מציע הבחנה בין ארבעה טיפוסי מכהנים בעלי סיכויים שונים של בחירה-מחדש (הורקין, 2010). נתוני המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים בהתייחס לשנים 1978-2009, מלמדים כי, ב-77% מהמקרים, בממוצע, המכהן מתמודד פעם נוספת על התפקיד וב-23% מהמקרים הוא נמנע מלהתמודד וכן כי מכהן המתמודד בבחירות-המקומיות נבחר-מחדש ב-75% מהמקרים בממוצע וב-25% מהמקרים נבחר "יורש" חדש מבין הטוענים-לכתר[2]. **סיכוייו של טוען-לכתר להפוך ל"יורש" המחליף את המכהן הם אפוא 25%.**

המאמר הנוכחי מתמקד "**ביורש**,"[3] היינו בטוען-לכתר שנבחר, לראשונה, לתפקיד ראש הרשות-המקומית ומחליף את המכהן. ההתמקדות **"ביורש"** מבוססת על הטעמים הבאים:

א. הצורך המעשי של מועמדים המעוניינים להדיח את המכהן ולהיבחר במקומו, בכלי סיוע הסתברותיים, מוטיבציוניים ויישומיים לקבלת החלטות אסטרטגיות. מועמדים המעוניינים להיבחר לראשות הרשות-המקומית נדרשים לגייס ולהשקיע משאבים רבים, ולכן נוטים לכלכל את צעדיהם בזהירות ולבחון את סיכויי הצלחתם בכל שלב. ההחלטה האסטרטגית הראשונה והחשובה ביותר היא, האם להתמודד/לא להתמודד בבחירות? דילמה זו היא קשה משום שיש לה השלכות מרחיקות לכת על המועמד הפוטנציאלי ברמה הציבורית וברמה האישית. אחד הגורמים המרכזיים המשפיע על החלטה זו הוא סיכויי ההצלחה בבחירות, וככל שאלו נראים גבוהים יותר בשלב מוקדם יותר, כך גדלים הסיכויים שהמועמד יתמודד בבחירות. כדי לאמוד את הסיכויים הללו, מועמדים נוטים להשתמש

---

1 מטעמי קיצור, ראש רשות מקומית מכהן יכונה מכאן ואילך במאמר זה "המכהן" וראשי רשויות מקומיות מכהנים יכונו "המכהנים".

2 תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות. משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות לשנים 1978-2009.

3 בעבודות קודמות הצגתי מסגרת תאורטית המתייחסת לקווי הדמיון שבין החלפת מנהל ממונה כמו מנכ"ל פירמה, לבין החלפת מנהל נבחר כמו ראש רשות מקומית. בהתאם לכך המושג "יורש" נלקח מהספרות הארגונית העוסקת בתחלופת מנכ"לים. בהקשר זה פרופ' ואנסיל (Vancil 1987) מאוניברסיטת הרווארד טבע מונחים כמו, יורש (Heir), יורש-מיועד (Heir Apparent) ויורש מיועד גלוי (Overt Heir Apparent).

בסקרי דעת-קהל ובהתאם לתוצאותיהם מתקבלת ההחלטה האם להכריז על מועמדות ולהתמודד בבחירות אם לאו. סקרי דעת-קהל בטווח של חצי-שנה עד שנה לפני הבחירות נוטים לרוב להראות שלטוען-לכתר סיכויים נמוכים להיבחר בעוד שלמכהן סיכויים גבוהים להיבחר-מחדש. מצב זה מבליט את חסרונם של כלים שקיומם היה מאפשר לאמוד את סיכויי הבחירה של הטוען-לכתר באופן כללי יותר, מעבר למקרה ספציפי נתון. לנתונים בעלי תקפות גבוהה, המשקפים את סיכויי ההצלחה של הטוען-לכתר בשלבים שלפני ובמהלך הקמפיין, עשויות להיות השלכות מוטיבציוניות ואסטרטגיות משמעותיות על התנהלותו. המחקר הנוכחי מיועד, בין השאר, לנסות ולפתח כלי חדש שיאפשר לאמוד את סיכויי הבחירה של טוענים-לכתר באופן אוניברסלי על בסיס הנתונים האמפיריים שהצטברו בשלושים השנים האחרונות. בהקשר זה לובש המחקר הנוכחי אופי של מחקר יישומי בעל פוטנציאל ליישום בפרקטיקה (Babbie, 2007). מחקר מדעי מתחיל בדרך-כלל עם "בעיה" ומסתיים בדרך-כלל עם הכללה אמפירית טנטטיבית. "הבעיה" יכולה לנבוע מהשטח מבלי שיש לה בהכרח קשר לתאוריה כלשהי או לנבוע מתאוריה קיימת (Nachmias & Nachmias, 1981). בהתאם לכך ניתן לראות במחקר הנוכחי ניסיון לתת מענה לדילמה של המועמד הפוטנציאלי בשטח: להתמודד או לא להתמודד?

ב. חוסר רלוונטיות של התאוריות העוסקות בסיכויי הבחירה-מחדש של המכהן לסוגיית היורש: הספרות מתמקדת בסוגיית הבחירה-מחדש של המכהן ובהקשר זה הוצגו התאוריות הבאות, השערת-האחריות (Responsibility-Hypotheses) (Nannestad & Paldam, 1994), התאוריה-הרטרוספקטיבית (Retrospective-Theory) (Key 1966; Fiorina, 1981) ותאוריית הציפיות-האדפטיביות (Adaptive-Expectations-Theory) (Downs, 1957; Fiorina, 1981; Erikson, Mackuen & Stimson, 2002). השערת-האחריות גורסת כי האלקטורט תופס את המכהן כאחראי לביצועים-הכלכליים ובהתאם מתגמל או מעניש אותו. התאוריה-הרטרוספקטיבית גורסת שבחירה-מחדש במכהן (תגמולו) או החלפת המכהן (הענשתו) מושפעות מהאופן שבו האלקטורט תופס את ביצועי-העבר שלו כמדד לכישורי הניהול שלו ולפיכך, ביצועי-עבר טובים מחזקים את ההנחה שלמכהן יש יכולת ניהול טובה (Key, 1966; Fiorina, 1981). תאוריית הציפיות-האדפטיביות מניחה שמנהיגים פוליטיים צריכים להתנהג בעקביות לאורך הזמן מבחינת המדיניות שהם מציעים ומבצעים בפועל (Down, 1957; Fiorina, 1981). לפיכך האלקטורט מתייחס למדיניות המכהן בעבר כאמצעי לחיזוי מדיניותו בעתיד, וביצועי-העבר משמשים כאמצעי לחיזוי ביצועי-העתיד. אחד ההבדלים העיקריים בין מכהן המתמודד על-מנת להיבחר-מחדש לבין טוענים-לכתר המתמודדים על-מנת להיבחר לראשונה לתפקיד ראש-הרשות במערכת-בחירות אישית, הוא שלמכהן יש רקורד ביצועים נתון בניהול הרשות בעוד שהטוענים-לכתר חסרים רקורד ביצועים שכזה. לפיכך, התאוריות דלעיל רלוונטיות רק במקרים שבהם קיימים מכהן ורקורד ביצועים של 'ניהול' הרשות שניתן להעריכם בצורה רטרוספקטיבית/פרוספקטיבית. לטוענים-לכתר אין, בהגדרה, רקורד ביצועים כזה ולפיכך התאוריות הללו הופכות לבלתי-רלוונטיות בהקשרם.

נקודה זו מתחדדת עוד יותר במצב "המכהן-לא-מתמודד" בו מתמודדים אך ורק טוענים-לכתר חסרי רקורד ביצועים.

ג. היעדר ספרות העוסקת באופן ישיר ב"יורש": סקירת ספרות מדע-המדינה העלתה כי לצד תאוריות בחירה-מחדש במכהן, לא קיימת, ככל הידוע, ספרות העוסקת באופן ישיר בנושא "יורשי-המכהנים". לפיכך, נמצא, בשיטת האנלוגיה, מענה חלקי לסוגיה זו בתאוריות מהספרות הארגונית והניהולית העוסקות ביורשי מנהלים מכהנים ממונים. החלל הקיים בספרות מונע מחד גזירה דדוק טיבית-לוגית של השערות-מחקר ומאידך מחייב מאמץ לפיתוח מסגרת תאורטית חדשה. זו עשויה להתבסס על שיטות מקובלות במדע במקרים דומים, כמו שיטת האנלוגיה, המאפשרת גזירה-שווה מתחומים דומים והשיטה האינדוקטיבית ההולכת מן הפרט אל הכלל (Babbie, 2007; Neuman 2010) שחשיבותה ותרומתה בפיתוח תאוריות במדעי החברה והניהול הודגשו לאחרונה (Locke, 2007).

המחקר הנוכחי עוסק בזיהוי מצבים שונים בהם ל"יורש" יש סיכויים גדולים יותר לנצח את המכהן ולהיבחר לתפקיד ראש-הרשות. המחקר מתמקד בשני מצבי הבסיס מצב "מכהן-מתמודד" ומצב "מכהן-לא-מתמודד" ומנסה לבחון את השפעת רמת-התחרות ואת השפעת הניסיון-האלקטורלי הקודם של הטוענים-לכתר על סיכוייהם להפוך ליורשי המכהנים.

מצב "מכהן-מתמודד" ומצב "מכהן לא-מתמודד"

"יורש" עשוי להיבחר לתפקיד ראש-הרשות בשני מצבים בסיסיים: מצב **"מכהן-מתמודד"** בו הוא נבחר בהתמודדות נגד המכהן ומתמודדים נוספים; ומצב **"מכהן-לא-מתמודד"** בו "היורש" נבחר בהתמודדות נגד מתמודדים אחרים, שאף אחד מהם איננו המכהן, וזאת מכיוון שהמכהן לא מתמודד על התפקיד מטעמים שונים. ברוב המקרים מערכת-הבחירות המוניציפלית לובשת, בשני המצבים הללו, צורה של **"מרוץ-סוסים"** היינו, תחרות "ראש-בראש" בין מספר יורשים פוטנציאליים (Vancil, 1987). במצב **"מכהן-לא-מתמודד"** ישנם מקרים נדירים בהם מערכת-הבחירות המוניציפלית לובשת צורה של **"מרוץ-שליחים"** כלומר, המכהן מסמן מראש "יורש-מוצהר" (Overt-Heir-Apparent) המיועד להחליפו, מטפח אותו ובבוא העת ממליץ לציבור-הבוחרים, באופן גלוי ופומבי, לבחור בו (שם). בהתייחס לתקופה 1978-2009 מלמד המחקר הנוכחי, כי שיעור התמיכה הממוצע בטוען-לכתר שנבחר במצב "מכהן-מתמודד" הוא 43.6%, והוא נמוך באופן מובהק משיעור התמיכה הממוצע במכהן שנבחר-מחדש (60.4%). שיעור התמיכה הנמוך בטוען-לכתר משקף רמת-תחרות חזקה במערכת-הבחירות ועוצמה חלשה יחסית של המכהן, בעוד ששיעור התמיכה הגבוה במכהן שנבחר-מחדש משקף רמת-תחרות חלשה ועוצמה חזקה של המכהן. שיעור התמיכה הממוצע בטוען-לכתר שנבחר, במצב "מכהן-לא-מתמודד" הוא 49.6% ודומה מאד לשיעור התמיכה הממוצע בטוען-לכתר הנבחר במצב "מכהן-מתמודד" (43.6%). גם במקרה זה משקף שיעור התמיכה בטוען-לכתר הנבחר, רמת-תחרות חזקה על התפקיד. במצב "מכהן-מתמודד" מתעוררת השאלה, באילו תנאים גדלים

סיכוייו של טוען-לכתר לגבור על המכהן? והאם הם קשורים לרמת-התחרות ולניסיון-האלקטורלי של הטוען-לכתר? במצב "מכהן-לא-מתמודד" עולה השאלה, למי מהטוענים-לכתר סיכויים גדולים יותר לנצח בבחירות, לבעלי או לחסרי ניסיון-אלקטורלי?

טוען-לכתר מנצח במצב "מכהן-מתמודד"

מהספרות העוסקת בגורמים המשפיעים על סיכויי הבחירה-מחדש של המכהן ניתן לגזור בעקיפין גם תמונה-הפוכה, בנוגע לגורמים המשפיעים על סיכויי-התחלופה של המכהן ועל סיכויי-הבחירה של טוען-לכתר. סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן גבוהים יותר בהתקיים התנאים הבאים: (א) הביצועים-האובייקטיביים של המכהן גרועים (דיסקין ועדן, 1999; דלג'ו, 2008; Brender, 2003); (ב) הביצועים-הנתפסים של המכהן גרועים (הורקין ועמיתיו, 1998; הורקין, 2009, 2010); (ג) העוצמה-האובייקטיבית של המכהן חלשה במונחים של שיעור התמיכה בו בבחירות הקודמות (הורקין, 2006); (ד) המכהן נבחר בסיבוב-בחירות-שני, דבר המשקף עוצמה חלשה של המכהן ורמת-תחרות חזקה; (ה) רמת-התחרות חזקה יותר במונחים של מספר המתמודדים, שיעור-ההצבעה וקיומו של סיבוב-בחירות-שני; שיעור-הצבעה גבוה משקף רמת-תחרות גבוהה ולהיפך (Wood, 2002; Geys & Heyndels, 2006). שיעור-הצבעה נמוך מהווה יתרון למכהן, משום שבמצב כזה יש יתרון גדול להצבעת גרעין-הנאמנים ולכושר-הגיוס. דבר זה בתורו מגדיל את סיכויי הבחירה-מחדש של המכהן ומקטין את סיכויי הבחירה של טוען-לכתר. על-פי היגיון זה, ברשויות קטנות, בהן שיעור-הצבעה נוטה להיות גבוה יותר, התחרות חזקה יותר, ולטוען-לכתר יש סיכויים גבוהים יותר לנצח את המכהן; (ז) המכהן מכהן תקופה ארוכה מאד בתפקיד. מכאן שגם גילו מבוגר יותר ולכך שתי משמעויות עיקריות: האחת, גיל מבוגר עלול להשפיע על רמת-התפקוד של המכהן, והשנייה, גיל מבוגר עלול להביא לאי-התאמה בין השינויים המתחוללים בסביבה-הארגונית של הרשות לבין תגובות המכהן לשינויים אלה (Daft, 1998).

במצב **"מכהן-מתמודד"** עם פתיחת מערכת הבחירות לרשות-המקומית, השאלה הבסיסית שעל הפרק איננה מי היורש המועדף, אלא האם להשאיר או להחליף את המכהן? זאת משום ש-: המכהן הוא בעל הבולטות הרבה ביותר (Wolman, et al., 1990) המכהן נתפס כסמל שמזוהה עם ביצועי-הרשות (Randle, 2004; Elcock, 2008); קלות הערכה של ביצועי המכהן על-ידי הבוחר-המקומי בגלל הקרבה היחסית למכהן (Wood, 2002); היעדר בולטות של מתמודדים אחרים וחוסר-הוודאות המיוחסת כלפיהם (Morgenstern & Zechmeister, 2001).

במידה ומרבית התושבים מרוצים מביצועי המכהן, אזי רוב הסיכויים שהתשובה לשאלה דלעיל תהיה, "להשאיר-את-המכהן". במקרה כזה אין עניין מיוחד להתייחס לחלופות האפשריות למכהן, סביר להניח שהבוחר יישאר אדיש כלפיהן והסיכוי לרמת-תחרות חלשה גדל. כאשר מרבית התושבים אינם מרוצים מביצועי המכהן, גדלים הסיכויים שהתשובה לשאלה לעיל תהיה, "להחליף-את-המכהן". במקרה כזה שאלת החלופות האפשריות למכהן הופכת רלוונטית ביותר והבוחר-המקומי מתחיל לגלות בהן עניין ומפנה את תשומת-לבו

למידע אודותיהן (שחר, 2001). "סל-החלופות" מורכב ממועמדים ותיקים בעלי ניסיון-אלקטורלי בהתמודדות מול המכהן וממועמדים חדשים חסרי ניסיון-אלקטורלי. לשני סוגי המתמודדים יש שני מאפיינים משותפים: (א) לרוב אין להם רקורד ביצועים של ראש-רשות (Polsby & Wildavsky, 1976; Morgenstern & Zechmeister, 2001); (ב) מיוחסת להם רמה גבוהה של אי-וודאות (Bernhardt & Ingberman, 1985; Morgenstern & Zechmeister, 2001).

רמת-התחרות

בקונטקסט של **תחלופת מנהלים-ממונים** נטען בספרות ההתנהגות-הארגונית כי אחד המשתנים הסוציו-פוליטיים המרכזיים המשפיע על פיטורי מנכ"ל-מכהן ומינוי "יורש" הוא רמת-התחרות במונחי זמינות החלופות למכהן (Fredrickson Hambrick & Baumrin, 1988). דירקטוריון ששוקל את היתרונות והחסרונות של החלפת המנכ"ל איננו פועל בחלל ריק ובסביבה-הארגונית עשויים להימצא מועמדים פוטנציאליים שיכולים להחליפו. זמינותם של מועמדים כאלה מגדילה את סיכויי החלפתו של המכהן. ולהיפך, היעדרן של חלופות זמינות למכהן מסכל את יוזמת הדירקטוריון להחלפתו. **תאוריית זרימת-העוצמה** (Shen & Cannella, 2002a, 2002b) גורסת כי מנכ"ל-מכהן ניצב נוכח הסיכון של מאבקי עוצמה יזומים על-ידי מנהלים-בכירים ועל-ידי דירקטורים חיצוניים. המנכ"ל-המכהן מוקף במנהלים-בכירים ותיקים, הנוטים להיות אנשים שאפתניים המונעים מדחף חזק לשליטה ולעוצמה ולכן חשוף מעת לעת לקריאות תגר ולתחרות מצדם. ההסתברות להדחת מנכ"ל-מכהן גדלה באופן משמעותי, כאשר מתעוררות שאלות ביחס לכישוריו ובה בעת קיימות בשטח חלופות מתאימות וזמינות. לרמת-התחרות יש רלוונטיות רבה גם בקונטקסט של תחלופת **מנהלים-נבחרים** ברמה המוניציפלית, משום שמאפייני התחרות בבחירות-המוניציפליות בישראל, בגלל שיטת הבחירה-הישירה, דומים למאפייני התחרות בקונטקסט של מנהלים-ממונים.

רמת-התחרות בקונטקסט של בחירות

ספרות מדע המדינה מתייחסת לרמת-התחרות במונחים של תחרות-אלקטורלית ברמה-הארצית וברמה-המקומית והמושג נדון כמושג תיאורי, המאפיין ומתאר בדיעבד, את תוצאות-הבחירות. רמת-התחרות לא נבחנה כמשתנה בלתי-תלוי או כמשתנה מתערב בתהליך הבחירה-מחדש/התחלופה של מנהלים נבחרים, והיא נדונה בעיקר בהיבטים הבאים:

(א) הפער בין שני המתמודדים העיקריים: רמת התחרות-האלקטורלית ברמה-המוניציפלית משתקפת בפער בין שני המתמודדים שזכו בשיעורי התמיכה הגבוהים ביותר מבין כלל המתמודדים, הנמדד בדיעבד לאחר פרסום תוצאות-הבחירות; **(ב) מספר המתמודדים:** החוקרים מבחינים בין שני מצבים עיקריים: מצב נטול תחרות-אלקטורלית המתאפיין בכך שאף מתמודד לא מתייצב מול המכהן, ומצב תחרות-אלקטורלית המתאפיין בכך שמול המכהן מתמודדים מספר טוענים-לכתר או לכל הפחות טוען אחד; **(ג) סיבוב-בחירות-שני:** קיומו/היעדרו של סיבוב-בחירות-שני; **(ד) שיעור-ההצבעה:** שיעור-הצבעה גבוה בבחירות-המקומיות משקף מעורבות ועניין רב של התושבים במערכת-הבחירות, בעוד ששיעור-הצבעה נמוך משקף אדישות וחוסר-עניין.

בהקשר זה מתעוררת השאלה, מתי האכפתיות לגבי תוצאות הבחירות-המקומיות תהיה רבה יותר? כאשר לתושבים יש אינטרס לשמר סטטוס-קוו מוצלח או כאשר לתושבים יש אינטרס לשנות סטטוס-קוו כושל? **שימור סטטוס-קוו מוצלח**: סטטוס-קוו מוצלח מתאפיין בכך שרוב התושבים מרוצים מתפקודם של הרשות והעומד בראשה. במצב עניינים זה גדלים הסיכויים לכך שמערכת-הבחירות תהיה חד-צדדית משום שיש סיבה טובה להשאיר את המכהן בתפקידו ואין עילה להחליפו. שיעור-ההצבעה צפוי להיות נמוך יחסית, ובכך להגדיל את סיכויי הבחירה-מחדש של המכהן ולהקטין את סיכויי הבחירה של טוען-לכתר. **שינוי סטטוס-קוו כושל**: סטטוס-קוו כושל מתאפיין בתפקוד לקוי של הרשות-המקומית והעומד בראשה ובאי-שביעות רצון של רוב התושבים מתפקודם. במצב זה גדלים הסיכויים לכך שמערכת-הבחירות תהיה צמודה, משום שיש סיבה טובה להחליף את המכהן ואין סיבה מספיק טובה להשאירו בתפקידו. כך גדלים הסיכויים לשיעור-הצבעה גבוה יחסית, ולבחירה בטוען-לכתר. מבין שני המצבים המתוארים, המקרה של שינוי סטטוס-קוו כושל, טומן בחובו פוטנציאל רב יותר לרמת-תחרות חזקה יותר, לגידול במידת האכפתיות ביחס לתוצאות הבחירות, לגידול בשיעור-ההצבעה ובכך, לסיכויים רבים יותר להחלפת המכהן ולבחירה בטוען-לכתר. שיעור-ההצבעה משקף אפוא רמת-תחרות במונחים של רמת-מעורבות, רמת-עניין ורמת-אכפתיות במערכת-הבחירות.

לא מעט מכהנים עושים לעתים שימוש באסטרטגיה של "הרדמת" מערכת-הבחירות, מתוך כוונה להביא לשיעור-השתתפות נמוך. שיעור-השתתפות נמוך מהווה יתרון למכהן, על שום שהוא מגדיל את הסיכוי שגרעין-הנאמנים (גולדברג, 2001) יהווה רוב מסך המשתתפים, מגדיל את סיכויי המכהן להיבחר-מחדש ומקטין את סיכוי הבחירה בטוען-לכתר. בהתייחס לתקופה 1978-2009 ממצאי המחקר הנוכחי מלמדים עוד כי: (א) שיעור ההצבעה בסיבוב-הבחירות-הראשון הוא 66% בממוצע; (ב) ב-20% מהמקרים בממוצע מתקיים סיבוב-בחירות-שני; (ג) כארבעה מועמדים מתמודדים בממוצע על תפקיד ראש הרשות-המקומית. מכאן נובעות שתי השערות: הראשונה היא שרמת-התחרות, במצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד, חזקה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד" ומנצח. ההשערה השנייה: קיים קשר חיובי בין רמת-התחרות לבין סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן ולהיבחר. ככל שרמת-התחרות חזקה יותר (בשלושת המדדים הנ"ל), כך גדלים סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן ולהיבחר.

טוען-לכתר מנצח במצב "מכהן-לא-מתמודד"

ספרות מדע-המדינה מתייחסת לנסיבות שבעטיין מכהנים פורשים ולא מתמודדים פעם נוספת על התפקיד, אך לא למאפיינים של טוען-לכתר שנבחר והופך ליורש. מהספרות עולה כי מכהנים נוטים לפרוש ולא להתמודד פעם נוספת על תפקיד ראש-הרשות כאשר הביצועים-האובייקטיביים של הרשות גרועים (רזין, 2003; Brender, 2003) וכאשר הביצועים שלהם בקרב התושבים נתפסים כגרועים (הורקין ועמיתיו, 1998, הורקין, 2006). רוב המכהנים בראשות מועצות-לעומתיות במגזר היהודי (כ-70%) נוטים שלא להתמודד פעם נוספת על התפקיד ואם התמודדו הם נוטים להפסיד (הכט, אלעזר ומרום, 1993).

במצב **"מכהן-לא-מתמודד"** השאלה הבסיסית שעל סדר-היום עם פתיחת מערכת-הבחירות היא, מי היורש הטוב ביותר מבין החלופות האפשריות? פרישתו של המכהן והימנעותו מהתמודדות, יוצרת אצל המתמודדים **"חלון-הזדמנויות"** יקר ערך. הבחירות נתפסות בעיניהם כתחרות-הוגנת במובן זה שעל קו-הזינוק לכל מתמודד יש סיכויים שווים והוגנים, לכאורה, לנצח. יתר על כן, כל מי שרואה בחלון-ההזדמנויות מנוף להשגת יעדים אישיים, פוליטיים ואחרים, גם אם לא כיורשו של המכהן, יטה להצטרף למרוץ-הסוסים בניסיון להשתלב בחלוקת המשאבים שלאחר הבחירות. כתוצאה מכך התחרות על התפקיד מתחזקת בדרך-כלל. לפיכך במצב "מכהן-לא-מתמודד" מערכת-הבחירות לובשת צורה של **"מרוץ-סוסים"** רב משתתפים עם רמת-תחרות חזקה. מכאן נובעת ההשערה השלישית, לפיה רמת-התחרות במצב "מכהן-לא-מתמודד", חזקה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד".

הטוענים-לכתר: מתמודדים-ותיקים ומתמודדים-חדשים

השפעת עוצמת המכהן על מתמודדים-פוטנציאליים ורמת-התחרות

תאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים גורסת שקיים קשר בין עוצמת-המכהן לבין רמת-התחרות על התפקיד במונחים של זמינות החלופות למכהן. ספרות ההתנהגות-הארגונית מציינת כי למנכ"ל-מכהן המעוניין לשמור על תפקידו, עדיף להעלים מעיני הדירקטוריון את קיומם של מתחרים פוטנציאליים (Fredrickson et al., 1988). הספרות מייעצת למכהן לא לספק לדירקטוריון הזדמנויות להכיר מקרוב מנהלים-בכירים אחרים מתוך הארגון ולא לאפשר מגעים בין הדירקטוריון לבין יועצי המכהן לענייני חיפוש וגיוס מנהלים. מנגד, יועצים או מנהלים-בכירים אחרים בארגון יכולים להגביר את מודעות הדירקטוריון לחלופות זמינות למכהן, ולהאיץ את רמת-התחרות על התפקיד ולהגביר את הסיכויים לפיטורי המכהן. מתוך כך עולה, כי ככל שעוצמתו של המכהן גדולה יותר, כך גדלה יכולת שליטתו על מידת "האיום" המרחף עליו מצד מתחרים פוטנציאליים ולהיפך. ובתמציתיות, **עוצמה חזקה יותר של המכהן, מחלישה את רמת-התחרות אתו.** מחקרו של בואקר (Boeker, 1992) מלמד כי מנכ"לים בעלי-עוצמה, גם אם ביצועיהם גרועים, מצליחים "לגלגל" את האחריות לביצועים גרועים על מנהלים-בכירים אחרים הכפופים להם. כך הם הופכים "שעיר-לעזאזל" ומוחלפים בעוד שהמנכ"ל-המכהן נותר בתפקידו.

מנהלים-בכירים המקיפים את המנכ"ל המכהן מהווים מתחרים פוטנציאליים (Shen & Cannella, 2002a, 2002b) ולכן, סילוקם על-ידי המכהן משקף את ההשפעה שיש לעוצמתו על זמינות החלופות ורמת-התחרות. להשפעה זו יש היבטים דומים גם בקונטקסט של מנהלים נבחרים ברשויות-המקומיות. עוצמתו של המכהן לפני הבחירות באה לידי ביטוי בכך שדרכו סלולה לנהל משא-ומתן מעמדת כוח עדיפה עם רשימות אחרות, להוביל מהלכים לסיכול מועמדותם של טוענים-לכתר ולהבטיח את תמיכתן בו בתמורה למינויים, תפקידים ומשאבים שיופנו אליהן לאחר הבחירות. גולדברג (2001) טוען כי רשימות רבות מעדיפות לא להציג

מועמדים לראשות הרשות-המקומית, ותחת זאת מגיעות להסכמים מוקדמים עם הרשימה שסיכויי מועמדה לזכות בראשות הרשות-המקומית נחשבים לגבוהים ביותר. מאחר שהמכהן המתמודד פעם נוספת נהנה בדרך-כלל מיתרון מובנה, חלק ניכר מההסכמים המוקדמים נרקם עם רשימתו. בהקשר זה נמצאה השפעה שלילית מובהקת של העוצמה-האובייקטיבית של המכהן על רמת-התחרות בבחירות-המקומיות בישראל (הורקין, 2006, 2009).

מתמודדים-ותיקים ומתמודדים-חדשים

ספרות ההתנהגות-הארגונית העוסקת בתחלופת מנהלים-בכירים ממונים מתייחסת ל**מוצא-היורש** ומבחינה בין מועמדים-חיצוניים, היינו יורשים פוטנציאליים שלא-מועסקים בארגון, לבין מועמדים-פנימיים שהם יורשים פוטנציאליים המועסקים בארגון (Brady & Helmich, 1984; Cannella & Lubatkin, 1993; Kesner & Sebora, 1994). מועמדים-פנימיים מובחנים ממועמדים-חיצוניים, בין השאר, בידע-ספציפי הקשור לארגון ובמידת הסיכון המיוחסת לבחירה-שגויה בהם (Shen & Cannella, 2002a, 2002b). מועמדים-פנימיים מאופיינים בהיכרות טובה עם הארגון וברמת ידע-ספציפי גבוהה לגביו. הואיל והם וביצועיהם נחשפים בפני הדירקטוריון, הסיכון שבחירתם תהיה בחירה-שגויה מאופיין כנמוך. מנגד, מועמדים-חיצוניים מתאפיינים בחוסר היכרות עם הארגון וברמת ידע-ספציפי נמוכה לגביו. לדירקטוריון יש קושי לאמוד במדויק את יכולותיהם משום שההיכרות עימם היא שטחית בלבד ולכך נלווה סיכון גדול יותר של בחירה-שגויה, כלומר של אי-התאמה בין המועמד לבין התפקיד, ושהיורש הנבחר ייכשל בתפקיד.

להבחנה בין מועמדים פנימיים וחיצוניים בקונטקסט של מנהלים-ממונים, ניתן למצוא אנלוגיה בקונטקסט של מנהלים-נבחרים בבחירות-המקומיות, בהבחנה בין מועמדים-ותיקים למועמדים-חדשים. הבחנה זו מבוססת על קיומו/היעדרו של ניסיון-אלקטורלי. הניסיון-האלקטורלי של טוענים-לכתר מתייחס לניסיונם להיבחר לראשות הרשות-המקומית בבחירות-המקומיות הקודמות. טוען-לכתר שמתמודד בבחירות-המקומיות הנוכחיות (t) ושהתמודד גם בבחירות-המקומיות הקודמות (t-1) הוא טוען-לכתר בעל ניסיון-אלקטורלי (מתמודד-ותיק). טוען-לכתר שמתמודד בבחירות-המקומיות הנוכחיות (t) לראשונה, הוא טוען-לכתר חסר ניסיון-אלקטורלי (מתמודד-חדש).

למועמדים-ותיקים, בעלי הניסיון-האלקטורלי יש באמתחתם התמודדות אחת, לכל הפחות, מול מכהן וכן ניסיון מעשי בכל הקשור לעבודת המועצה והרשות-המקומית. לפיכך, מאפייניהם דומים למאפיינים של מועמדים-פנימיים. יש להם היכרות טובה ורמת ידע-ספציפי גבוהה יחסית הנוגעות לרשות-המקומית, למועצה, לכללי-המשחק ולדינמיקה של הבחירות-המקומיות. בנוסף, הם מוכרים לתושבים במידה מסוימת. לכן, הסיכון הכרוך בבחירתם, לכאורה, נמוך יחסית. לעומתם, מועמדים-חדשים הם חסרי ניסיון-אלקטורלי וזוהי להם התמודדות ראשונה על התפקיד. בדומה למועמדים-חיצוניים, מועמדים-חדשים מתאפיינים בדרך-כלל ברמת היכרות נמוכה יחסית עם הרשות-המקומית, עם המועצה-המקומית ועם תפקיד ראש הרשות-המקומית. בהיעדר ניסיון קודם, הם מתאפיינים ברמת היכרות נמוכה גם

עם "חוקי-המשחק" הפורמליים והבלתי-פורמליים, אותם הם נדרשים ללמוד בתנאי לחץ, במהלך מערכת-הבחירות. זוהי נקודת חולשה בולטת בהשוואה למכהן או למתמודדים ותיקים. מידת ההיכרות של האלקטורט-המקומי עם מועמדים-חדשים היא, בדרך-כלל, נמוכה ושטחית. לכן רמת הסיכון הכרוכה בבחירתם נתפסת כגבוהה וגם בולטות-ציבורית רבה ממנה נהנים לעתים מועמדים-חדשים, המבוססת על תפקידים ציבוריים בכירים אותם מלאו בעבר, לא מהווה ערובה מספיקה כדי להקטין את רמת סיכון זו.

מתמודדים ותיקים – "נוק-אאוט-הימנעות" ו"מאבק-צמוד-התמודדות"

מתמודדים-ותיקים, שהתמודדו בעבר מול המכהן, נקלעים לאחד משני המצבים המנוגדים הבאים: מצב **"נוק-אאוט-הימנעות"** שבו מתמודד-ותיק, שהפסיד למכהן בפעם הקודמת נוטה להימנע מהתמודדות פעם נוספת. המצב מכונה "נוק-אאוט-הימנעות" משום שהפסדו של המתמודד-הוותיק למכהן, הוא בפער ניכר שתוצאתו היא אפקט של "טראומה" שמניא אותו מהתמודדות חוזרת בעתיד. "הטראומה" יכולה להתבטא בכמה מישורים: המישור-האישי (פגיעה ב"אגו"), המישור-הציבורי (פגיעה במוניטין, קריסת הציפיות של מפלגה ותומכים) והמישור-הכספי (חובות כספיים). מצב "נוק-אאוט" משתקף בפער גדול בשיעורי התמיכה בין המכהן לבין טוען-לכתר, המתבטא בשיעור תמיכה גבוה במכהן (עוצמה-אובייקטיבית חזקה) ובשיעור תמיכה נמוך בטוען-לכתר. מצב **"מאבק-צמוד-התמודדות"** מתאר מצב בו מתמודד-ותיק שהפסיד למכהן בעבר, בפער קטן, נוטה להתמודד מולו פעם נוספת. המאבק הצמוד מותיר במפסיד רמת אופטימיות מספיקה, כדי לנסות להתמודד פעם נוספת. מצב "מאבק-צמוד" משתקף בפער קטן יחסית בשיעורי התמיכה בין המכהן לבין הטוען-לכתר, המתבטא בשיעור תמיכה נמוך יחסית במכהן (עוצמה-אובייקטיבית חלשה) ובשיעור תמיכה דומה בטוען-לכתר. במצבי "נוק-אאוט-הימנעות", מתמודד-ותיק שהפסיד בעבר למכהן, יטה להימנע כליל מהתמודדות נוספת בעתיד על ראשות הרשות, בין אם המכהן מתמודד ובין אם לאו. מכך נובעת ההשערה הרביעית, לפיה מספר המתמודדים-החדשים גדול ממספר המתמודדים-הוותיקים, הן במצב "מכהן-מתמודד", הן במצב "מכהן-לא-מתמודד".

התלות של מתמודדים-ותיקים בעוצמת המכהן

עוצמה-אובייקטיבית רבה יותר של המכהן, עשויה גם להגדיל את הסיכויים לכך שבמהלך הקדנציה תתפתח ותגדל התלות של מועמדים-ותיקים במכהן, בכל הקשור לתפקידים, מינויים ומשאבים. התלות במכהן עשויה להוביל מועמדים-ותיקים שהפסידו למכהן בבחירות הקודמות, לשיתופי-פעולה עמו, למשל בתפקידי סגן או ממלא-מקום ראש-הרשות. שיתוף-פעולה מסוג זה הופך אותם למזוהים עם המכהן, ומקשה עליהם אחר כך לבדל את עצמם מממנו, וכך גם מקטין את הסיכויים לכך שיתמודדו מולו בעתיד. בהקשר זה מוצג סגן-הנשיא בארה"ב כדוגמא קלאסית לטוען-לכתר הסובל מנקודות חולשה אלו (Polsby & Wildavsky, 1976). סגן-הנשיא חייב להיות נאמן לנשיא-מכהן ולסנגר עליו ועל רקורד ההישגים שלו. כתוצאה מכך, סגן-נשיא המתמודד בעצמו על הנשיאות, מתקשה להשתחרר מ"צלו" של קודמו. מנגד, למרות יוקרתו של התפקיד, לסגן-נשיא, כמו לכל מועמד חדש אחר, אין למעשה

ניסיון בתפקיד ואף אין כל דרך להתחמק מהדילמה המובנית בתפקידו: מחד, אם נאמנותו לנשיא איננה מוחלטת, נמנעות ממנו דרכי הגישה אליו. מאידך, נאמנות מוחלטת לנשיא, מזהה אותו לחלוטין עם הנשיא-המכהן בכל הקשור למדיניות, להצלחות ולכישלונות.

רמת ההיכרות הטובה יחסית שיש למכהן עם מועמדים-ותיקים, מאפשרת לו להשתמש בעוצמתו כדי להפעיל ולקדם יוזמות ומהלכים פוליטיים ברמה אסטרטגית, במיוחד לקראת מערכת-הבחירות. מכהן בעל עוצמה-אובייקטיבית חזקה, יכול עוד לפני תום הקדנציה, להשתמש במשאבים העומדים לרשותו כדי לקרב אליו מתחרים פוטנציאליים, להפוך אותם לבעלי-ברית קואליציוניים ולעתים אף לצרף אותם כשותפים מלאים במחנהו. סמואל (2002), טוען כי **אסטרטגיית צירוף** (קואופטציה) היא מהלך המיועד למתן תחרות ולהחליש גורמים שיש בכוחם להפריע בקידום יעדים (בחירה-מחדש) או למנוע מהם משאבים חיוניים (תמיכה-ציבורית). הדינמיקה של התנהלות המכהן במהלך הקדנציה פועלת, אפוא, להקטנת סיכוייהם של מתמודדים-ותיקים להתמודד פעם נוספת כנגדו ובכך מגדילה את הסיכויים לצמצום מספר הטוענים-לכתר, מקטינה את רמת-התחרות ומקטינה את סיכוייו של טוען-לכתר לגבור על המכהן.

לאחר הבחירות, מתמודדים-ותיקים עשויים לשתף פעולה עם המכהן במסגרת קואליציה, או להיאבק עמו במסגרת אופוזיציה. כל אחד משני נתיבי הפעולה הללו, טומן בחובו חיסרון, המקטין את סיכוייהם ולהתמודד מולו פעם נוספת ומצמצם את רמת-התחרות. תושבים שבחרו בעבר במתמודד-ותיק מסוים ושוקלים לבחור בו לתפקיד ראש-הרשות גם בבחירות הבאות, מוצאים את מועמדם באחד משלושת המצבים הבאים:

א. שיתוף-פעולה עם המכהן: מתמודד-ותיק המשתף-פעולה עם המכהן במסגרת הקואליציה נעשה מזוהה עמו. המיזוג מטשטש את ההבדלים בין השניים. ככל שהמתמודד-הוותיק מזוהה יותר עם המכהן, כך גדל הקושי שלו לבדל את עצמו מהמכהן בעתיד. מתמודד-וותיק המשמש כסגן המכהן או מחזיק בתיק בכיר ברשות בכפוף לו מסתכן בכך שביצועי הרשות מזוהים עם המכהן, סגנו ושאר הבכירים ועל ההשלכות שיש לכך כבר עמדנו קודם.

ב. אופוזיציה למכהן: המתמודד-הוותיק נאבק במכהן מהאופוזיציה. במקרה זה, לתומכיו יש קושי רב לבחון את תפקודו בניהול הרשות משום שהאופוזיציה חסרת תפקידים ביצועיים. בקרב קהל-הבוחרים ישנו פער-מידע גדול מאד בין מפלגת-השלטון-המכהנת לבין מפלגות-האופוזיציה, הנובע בעיקר מחוסר הניסיון של האופוזיציה בניהול השלטון (Morgenstern & Zechmeister, 2001). פער-מידע זה גורם לאי-הוודאות הרבה המיוחסת ליכולת הניהול והשליטה של האופוזיציה, בהשוואה לזו המיוחסת למפלגה-המכהנת. במצב בו המתחרים מציגים עמדות דומות, אי-הוודאות לגבי יכולת הניהול והשליטה של האופוזיציה, גדלה עוד יותר. העובדה שהתושבים לא יכולים להשוות את המתחרים למכהן במונחים של ביצועי-העבר, הופכת להיות עבורם **חסם-מעבר** (שחר, 2001; Fornell, 1992) שמהותו מתומצתת במשפט, **"עדיף שטן מוכר ממלאך לא-מוכר"** (Morgenstern & Zechmeister, 2001).

ג. "נוק-אאוט-הימנעות" ויציאה מהמערכת: המתמודד-הוותיק שהפסיד למכהן בעבר, כלל לא מציג את מועמדותו בבחירות הבאות לתפקיד ראש הרשות-המקומית, והופך להיות ל"מוצר

שלא קיים יותר על המדף". מצב זה הטיפוסי במיוחד במקרים של "נוק-אאוט-הימנעות", מוציא כליל את המתמודד-הוותיק מ"סל-החלופות" ומקטין את רמת-התחרות. היעדרו של המתמודד-הוותיק מהמרוץ הבא, מחייב את תומכיו בעבר לחפש חלופה חדשה. כאשר החלופות הן המכהן (המוכר) ומתמודדים חדשים (לא-מוכרים), גדלים הסיכויים לכך שהם יעדיפו את המכהן. מן האמור לעיל נובעת שוב ההשערה הרביעית דלעיל, לפיה מספר המתמודדים-החדשים גדול יותר ממספר המתמודדים-הוותיקים, הן במצב "מכהן-מתמודד" והן במצב "מכהן-לא-מתמודד".

ניסיון-אלקטורלי כנכס וכנטל

למכהן מתמודד יש כאמור יתרון מובנה במרוץ-הסוסים. בכרבע מהמקרים בהם המכהן מתמודד ומפסיד מתעוררת השאלה, למי מבין שני סוגי הטוענים-לכתר יש סיכויים טובים יותר לנצח ולהיבחר, למתמודד-ותיק או למתמודד-חדש? במצב "מכהן-לא-מתמודד" יש סיכויים שווים, לכאורה, לכל המתחרים במרוץ-הסוסים. גם במקרה זה עולה השאלה למי מבין שני סוגי הטוענים-לכתר יש סיכויים טובים יותר לנצח ולהיבחר, למתמודד-ותיק או למתמודד-חדש? האם הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר הוא נכס או נטל?

למתמודד-ותיק יש מספר יתרונות: (א) היכרות טובה עם השחקנים ועם כללי-המשחק במגרש המוניציפלי; (ב) ניסיון בארגון מטה, בגיוס פעילים, בהפקת מסע-בחירות ובהתנהלות ביום-הבחירות; (ג) רמת היכרות סבירה בקרב התושבים; (ד) גרעין-קשה ומגובש יחסית של תומכים נאמנים. למתמודד-ותיק יש גם חסרון בולט – הפסדו במערכת-הבחירות הקודמת. ככל שההפסד היה בפער גדול יותר, כך גדלים הסיכויים שתדבק בטוען-לכתר תדמית של "מפסידן", כתם שקשה להיפטר ממנו. בניסיון לשקם את מעמדם לאחר הפסד בבחירות, נוטים חלק מהטוענים-לכתר, לחבור אל קואליציית המכהן. דא עקא, שמכהנים המעריכים שסיכוייהם לנצח נמוכים נוטים שלא להתמודד פעם נוספת בבחירות (רזין, 2003; Brender, 2003). לכן, מועמד-ותיק שהפסיד למכהן בבחירות הקודמות, חבר לקואליציה שלו ומתמודד בבחירות הנוכחיות לאחר פרישת המכהן (מצב "מכהן-לא-מתמודד"), מגדיל את הסיכויים לכך שייתפס על-ידי התושבים כחלק מכישלונו של המכהן הפורש וכך מקטין את סיכוייו להיבחר. במקרה כזה, גדלים סיכויי הבחירה במועמד-חדש.

למתמודד-חדש יש כמה חסרונות: (א) היכרות מועטה עם השחקנים ועם כללי-המשחק במגרש המוניציפלי; (ב) חוסר ניסיון בארגון מטה, בגיוס פעילים, בהפקת מסע בחירות ובהתנהלות ביום-הבחירות; (ג) רמת היכרות נמוכה של ציבור התושבים עמו; (ד) היעדר גרעין-קשה נרחב ומגובש של נאמנים ותומכים. ואולם למתמודד-חדש יש גם כמה יתרונות: ראשית, הוא מעולם לא הפסיד בבחירות-המקומיות ולפיכך לא דבקה בו תווית ה"מפסידן" ולכן הסיכויים שהוא ייתפס כמועמד "לגיטימי" וראוי, דומים או גבוהים יותר מאלו של מתמודד-ותיק. שנית, מתמודד-חדש בולט יותר, ובמיוחד על רקע הנוף של מתמודדים-ותיקים משום שחלופה "חדשה", נוטה לעורר סקרנות והתעניינות בקרב הציבור, ולהרבות את תשומת-הלב למידע ביחס אליה, יותר מאשר כלפי חלופה "ישנה" ומוכרת (שחר, 2001). שלישית,

לחזונו ולהבטחותיו יש סיכויים גבוהים יותר להיתפס כאטרקטיביים יותר בהשוואה לאלו של מועמד-ותיק שחזונו והבטחותיו כבר נוסו ונכשלו בעבר.

מן האמור לעיל נובעת ההשערה החמישית, לפיה מתמודד-חדש הוא בעל סיכויים טובים יותר לנצח ולהיבחר מאשר מתמודד-ותיק, הן במצב "מכהן-מתמודד" והן במצב "מכהן-לא-מתמודד". במצב "מכהן-מתמודד", בשל הנטייה של מתמודד-ותיק שהפסיד להימנע מהתמודדות נוספת מול המכהן. מתמודד-ותיק שבוחר להתמודד פעם נוספת מול המכהן, מסתכן בתווית "המפסידן" שמוצמדת אליו. במצב "מכהן-לא-מתמודד", הנטייה של מתמודד-ותיק שהפסיד למכהן לחבור אליו ולחסות בצלו, או לשבת באופוזיציה בתוספת תדמית "המפסידן" הצמודה לו, מקטינה את סיכוייו לנצח.

השיטה

בסיס-הנתונים

בסיס הנתונים עליו מבוסס מחקר זה כולל נתוני-אמת אובייקטיביים, הנוגעים לתוצאות הבחירות לרשויות-המקומיות (עיריות ומועצות-מקומיות) במגזר היהודי בין השנים 1978-2009. בתקופה זו נערכו שבע מערכות-בחירות מקומיות בהיקף ארצי במועדן ועוד 18 מערכות-בחירות מיוחדות במועדים ובאזורים מיוחדים. בסיס-הנתונים מתייחס ל-145 רשויות-מקומיות ול-408 מכהנים. מערכת-בחירות ברשות-מקומית נתונה שימשה כיחידת-התצפית וכיחידת-הניתוח. הנתונים נאספו מהרשומות הארכיוניות הבאות: תוצאות הבחירות לרשויות-המקומיות/המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וילקוט הפרסומים של משרד המשפטים.

המשתנים

המשתנים התלויים: מכהן נבחר-מחדש/הוחלף (במצב "מכהן-מתמודד"): מכהן שהוחלף (טוען-לכתר נבחר) קודד כ-0 ומכהן שנבחר-מחדש קודד כ-1. ניסיון-אלקטורלי של טוען-לכתר מנצח (במצב "מכהן-לא-מתמודד"). משתנה זה נבנה באמצעות הצלבה בין המשתנים מכהן לא התמודד/התמודד[4] לבין המשתנה ניסיון-אלקטורלי של המנצח/הנבחר הנוכחי (t) בבחירות הקודמות (t-1). המנצח-הנבחר במצב "מכהן-לא-מתמודד" הוא בהגדרה אחד מהטוענים לכתר, וההבחנה בין טוענים לכתר נעשתה לפי הניסיון-האלקטורלי הקודם שלהם. טוען-לכתר מנצח חסר ניסיון-אלקטורלי (מועמד חדש) קודד כ-0 וטוען-לכתר מנצח עם ניסיון-אלקטורלי (מועמד ותיק) קודד כ-1.

המשתנים הבלתי-תלויים: ניסיון-אלקטורלי של המנצח/הנבחר הנוכחי (t) בבחירות הקודמות (t-1) במצב "מכהן-מתמודד": המנצח בבחירות הנוכחיות, יכול להיות המכהן או טוען-לכתר.

---

4 המשתנה המכהן התמודד/לא התמודד בבחירות נוכחיות: מכהן שלא התמודד בבחירות נוכחיות קודד כ-0 ומכהן שהתמודד בבחירות נוכחיות קודד כ-1.

מנצח-נוכחי שלא התמודד בבחירות הקודמות הוגדר כחסר ניסיון-אלקטורלי וקודד כ-0. מנצח-נוכחי שהתמודד בבחירות הקודמות הוגדר כבעל ניסיון-אלקטורלי וקודד כ-1. המשתנה רמת-התחרות נמדד באמצעות המדדים הבאים: (א) אחוז ההצבעה בסיבוב-הבחירות-הראשון ביישוב; (ב) מספר המתמודדים במערכת-הבחירות ביישוב בסיבוב-הראשון; (ג) קיום דסיבוב-בחירות-שני ביישוב? (0 = לא התקיים, 1 = התקיים סיבוב-שני). המשתנה שיעור המתמודדים-החדשים במערכת הבחירות ביישוב נמדד כיחס בין מספר המתמודדים-החדשים לבין מספר המתמודדים הכולל במערכת הבחירות ביישוב.

ממצאים

מספר המתמודדים החדשים ורמת התחרות

לוח 1 מציג את מספר המתמודדים הכללי, את מספר המתמודדים-החדשים, את מספר המתמודדים-הוותיקים ואת שיעור המתמודדים-החדשים מסך המתמודדים, במערכות הבחירות-המקומיות בעידן הבחירה-הישירה. לוח 2 מציג את מספר המתמודדים הכולל ואת שיעור המתמודדים-החדשים מהם, במצב "מכהן-מתמודד/לא-מתמודד" ובמצב "מכהן-מתמודד" נבחר-מחדש/מוחלף. מלוח 1 עולה כי מספר המתמודדים-החדשים גדול ממספר המתמודדים-הוותיקים באופן שיטתי ויציב בכל מערכות-הבחירות. שיעור המתמודדים-החדשים גדול פי-1.7 בממוצע משיעור המתמודדים-הוותיקים (63% ו-37% בהתאמה). מלוח 2 אנו למדים כי מספר המתמודדים הכולל וכן שיעור המתמודדים-החדשים במצב "מכהן-לא-מתמודד", גדול יותר באופן מובהק מאשר במצב "מכהן-מתמודד". כמו-כן מספר המתמודדים הכולל ושיעור המתמודדים-החדשים במצב "מכהן-מתמודד" וטוען-לכתר מנצח, גדול יותר באופן מובהק מאשר במצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש. לוח 3 להלן מציג ממדים שונים של רמת-התחרות בבחירות המקומיות בשני מצבי הבסיס, "מכהן-מתמודד" ו"מכהן-לא-מתמודד" ובמצבים בהם מכהן מתמודד נבחר-מחדש/מוחלף (טוען-לכתר נבחר).

לוח 1

סוגי מתמודדים (חדשים/ותיקים) בבחירות המקומיות בעידן הבחירה-הישירה בישראל
לפי מערכת בחירות

מערכת בחירות	סוגי מתמודדים			
	מספר מתמודדים כולל	מספר מתמודדים חדשים	מספר מתמודדים ותיקים	% מתמודדים חדשים
1978	3.4	2.7	0.7	79%
1983	4.1	2.6	1.5	63%
1989	4.1	2.5	1.6	61%
1993	3.5	1.9	1.6	54%
1998	4.1	2.7	1.4	66%
2003	3.9	2.3	1.6	59%
2008	3.8	2.3	1.5	61%
מיוחדות	3.2	2.2	1.0	66%
ממוצע	3.8	2.4	1.4	60%
ממוצע*	3.8	2.4	1.4	63%

* לא כולל בחירות מיוחדות.

לוח 2

סוגי מתמודדים (חדשים/ותיקים) בבחירות המקומיות בעידן הבחירה-הישירה
במצבים "מכהן לא מתמודד", "מכהן מתמודד" ובמצבים מכהן נבחר-מחדש/מוחלף

	מכהן מתמודד/לא-מתמודד		מכהן-מתמודד	
	מכהן לא-מתמודד	מכהן מתמודד	מכהן מנצח ונבחר מחדש	מכהן מפסיד ומוחלף (טוען-לכתר מנצח)
מספר מתמודדים כולל	4.1**	3.7	3.6***	4.2
שיעור המתמודדים-החדשים מסך המתמודדים	79%***	53%	51%*	56%

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ *** $p < 0.001$ במבחן t-test.

מלוח 3 עולה כי: (א) רמת-התחרות גבוהה יותר במצב "מכהן-לא-מתמודד" מאשר במצב "מכהן-מתמודד": בהתאם לכך, מספר המתמודדים, מספר הרשימות המתמודדות, ושיעור המקרים בהם נערך סיבוב-בחירות-שני, גבוהים יותר באופן מובהק, במצב הראשון מאשר באחרון. לעומת זאת, שיעורי-ההצבעה בסיבוב-הראשון ובסיבוב-השני, בשני המצבים דומים. (ב) רמת-התחרות גבוהה יותר במצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד, מאשר מצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש: בהתאם לכך, מספר המתמודדים, שיעור המקרים בהם נערך סיבוב-בחירות-שני ושיעור-ההצבעה בסבב-הראשון, גבוהים יותר באופן מובהק, במצב הראשון מאשר באחרון. מספר הרשימות המתמודדות ושיעור-ההצבעה בסבב-השני אף הם גבוהים יותר, במצב הראשון מאשר באחרון, אם כי לא באופן מובהק.

לוח 3

רמת התחרות בבחירות המקומיות במצבים "מכהן-מתמודד"/"לא-מתמודד" ובמצבים בהם המכהן נבחר-מחדש/מוחלף

משתני רמת-התחרות	מכהן מתמחד/לא-מתמחד		מכהן-מתמחד	
	מכהן לא מתמחד בבחירות	מכהן מתמחד בבחירות	מכהן מנצח ונבחר-מחדש	מכהן מפסיד (טוען-לכתר מנצח)
מספר המתמחדים	4.1**	3.7	3.6***	4.2
מספר הרשימות המתמחדות	8.3*	7.5	7.3	8.0
שיעור המקרים בהם התקיים סיבוב-שני	28%*	17%	8%***	41%
שיעור ההצבעה בסיבוב-הראשון	65%	66%	65%*	68%
שיעור ההצבעה בסיבוב-השני	58%	63%	60%	65%

* P<0.05 ** P<0.01 *** P<0.001 במבחן t-test.

מצב "מכהן-מתמודד"

לוחות 4-6 להלן מציגים את הממצאים הנוגעים לקשרים בין ממדים שונים של רמת-התחרות (שיעור-הצבעה, מספר המתמודדים, מספר המתמודדים-החדשים, וסיבוב-שני) לבין סיכויי המכהן להיבחר מחדש/סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן במצב "מכהן-מתמודד".

לוח 4

הקשר בין שיעור-ההצבעה בסיבוב-בחירות-ראשון לבין סיכויי המכהן להיבחר-מחדש/סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן במצב "מכהן-מתמודד"

שיעור-ההצבעה בסיבוב ראשון [5]	בחירה-מחדש/החלפה של המכהן בבחירות		סה"כ
	הפסיד והוחלף (טוען-לכתר נבחר)	ניצח ונבחר-מחדש	
נמוך (שיעור הצבעה של עד 63%)	**22%** (N=60)	**78%** (N=211)	100% (N=271)
גבוה (שיעור הצבעה שווה או גדול מ-64%)	**29%** (N=80)	**71%** (N=193)	100% (N=273)
סה"כ	(N=140)	(N=404)	(N=544)

Chi-square=3.7, d.f.=1, P=0.005, N=544, Phi=(-0.08), Cramer's V=0.08 P=0.04, r=(-0.08) P=0.04

מלוח 4 עולה כי ב-29% מהמקרים בהם שיעור-ההצבעה בסבב-הבחירות-הראשון היה גבוה, טוען-לכתר ניצח את המכהן ונבחר, לעומת 22% מהמקרים בהם שיעור-ההצבעה היה נמוך. סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן גבוהים יותר, באופן מובהק (ב-7%), כאשר שיעור-ההצבעה בסיבוב-הראשון גבוה. ב-71% מהמקרים בהם שיעור-ההצבעה בסיבוב-הבחירות-הראשון היה גבוה, טוען-לכתר הפסיד למכהן, לעומת 78% מהמקרים בהם שיעור-ההצבעה היה נמוך. שיעור-הצבעה נמוך מגדיל אפוא את סיכויי בחירתו-מחדש של מכהן, ומקטין את סיכויי הבחירה של טוען-לכתר ב-7%.

5 קטגוריות המשתנה הוגדרו לפי החציון (63%). שיעור הצבעה מתחת לחציון קודד כ-0, ושיעור הצבעה מעל לחציון קודד כ-1.

לוח 5

הקשר בין מספר המתמודדים לבין סיכויי המכהן להיבחר מחדש/סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן במצב "מכהן-מתמודד"

מספר המתמודדים[6]	בחירה-מחדש/החלפה של המכהן בבחירות		סה"כ
	הפסיד והוחלף (טוען-לכתר נבחר)	ניצח ונבחר-מחדש	
קטן (עד 3 מתמודדים)	**20%** (N=54)	**80%** (N=221)	100% (N=275)
גדול (4 מתמודדים ויותר)	**32%** (N=86)	**68%** (N=186)	100% (N=272)
סה"כ	(N=140)	(N=407)	N=547

Chi-square=10.3, d.f.=1, P=0.001, N=547, Phi=(-0.14), Cramer's V=0.14 P=0.001, r=(-0.14) P=0.001

מלוח 5 עולה כי ב-32% מהמקרים בהם מספר המתמודדים היה גדול, טוען-לכתר ניצח את המכהן ונבחר, לעומת 20% מהמקרים בהם מספר המתמודדים היה קטן. סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן גבוהים יותר, באופן מובהק, כאשר מספר המתמודדים גדול וזה מגדיל את סיכוייו לנצח את המכהן פי-1.6. ב-80% מהמקרים בהם מספר המועמדים היה קטן, טוען-לכתר הפסיד למכהן, לעומת 68% מהמקרים בהם מספר המתמודדים היה גדול. מספר מתמודדים קטן, מגדיל אפוא את סיכויי הבחירה-מחדש במכהן ומקטין את סיכויי הבחירה של טוען-לכתר ב-12%.

---

6 קטגוריות המשתנה הוגדרו לפי החציון (3). מספר מתמודדים קטן מהחציון קודד כ-0 ומספר מתמודדים מעל לחציון קודד כ-1.

לוח 6

הקשר בין סיבוב בחירות ראשון ושני לבין סיכויי המכהן להיבחר מחדש/סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן במצב "מכהן-מתמודד"

סיבוב-שני	בחירה-מחדש או החלפת המכהן בבחירות		סה"כ
	הפסיד והוחלף (טוען-לכתר נבחר)	ניצח ונבחר-מחדש	
לא התקיים (סיבוב-בחירות-ראשון בלבד)	**18%** (N=82)	**82%** (N=370)	100% (N=452)
התקיים (סיבוב-בחירות-שני)	**63%** (N=58)	**37%** (N=34)	100% (N=92)
סה"כ	(N=140)	(N=404)	(N=544)

Chi-square=80.6, d.f.=1, P=0.0001, N=544, Phi=(-0.39), Cramer's V=0.39 P=0.0001, r=(-0.39) P=0.0001

מלוח 6 עולה כי במקרים בהם מתקיים סיבוב-בחירות-ראשון בלבד, טוען-לכתר מנצח את המכהן ונבחר ב-18% מהמקרים בעוד שבמקרים בהם מתקיים סיבוב-בחירות-שני, טוען-לכתר מנצח את המכהן ב-63% מהמקרים. סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן בסיבוב-שני גדולים פי-3.5 מאשר בסיבוב-ראשון. במקרים בהם התקיים סיבוב-ראשון בלבד, המכהן מנצח ונבחר-מחדש ב-82% מהמקרים לעומת 37% בהם הוא מנצח בסיבוב-בחירות-שני. סיכויי המכהן להיבחר-מחדש בסיבוב-ראשון גבוהים פי-2.2 מסיכוייו להיבחר מחדש בסיבוב-שני. לוח 7 מציג את התפלגות הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר מנצח, שנבחר במצב "מכהן-מתמודד" לפי מערכת בחירות. מהלוח עולה כי במצב "מכהן-מתמודד" שיעור המתמודדים-החדשים המנצחים את המכהן גדול פי-1.7 לערך משיעור המתמודדים-הוותיקים המנצחים את המכהן (63% לעומת 37% בהתאמה).

לוח 7

הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר מנצח לפי מערכת-בחירות, במצב "מכהן-מתמודד"

מערכת-בחירות	הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר מנצח בבחירות המקומיות (במצב מכהן-מתמחד)		סה"כ
	אין ניסיון-אלקטורלי	יש ניסיון-אלקטורלי	
1978	0% (N=0)	100% (N=3)	100% (N=3)
1983	79% (N=15)	21% (N=4)	100% (N=19)
1989	70% (N=14)	30% (N=6)	100% (N=20)
1993	65% (N=13)	35% (N=7)	100% (N=20)
1998	67% (N=8)	33% (N=4)	100% (N=12)
2003	44% (N=10)	56% (N=13)	100% (N=23)
2008	67% (N=12)	33% (N=6)	100% (N=18)
בחירות מיוחדות	50% (N=3)	50% (N=3)	100% (N=6)
ממוצע (כולל בחירות מיוחדות)	62% (N=75)	38% (N=46)	100% (N=121)
ממוצע (ללא בחירות מיוחדות)	63% (N=72)	37% (N=43)	100% (N=115)

מצב "מכהן-לא-מתמודד"

בחינת התפלגות הניסיון-האלקטורלי של טוען-לכתר מנצח, שנבחר במצב "מכהן-לא-מתמודד", בתקופה 1978-2009, מלמדת, באופן כללי, כי במערכת-בחירות רגילה, במצב "מכהן-לא-מתמודד", סיכוייו של מתמודד-חדש לנצח בבחירות ולהיבחר לתפקיד ראש הרשות-המקומית (76%), גדולים פי-3 לערך מסיכוייו של מתמודד-ותיק (24%). יחס זה נשמר, כמעט ללא שינוי, גם במערכות בחירות מיוחדות (74% לעומת 26% בהתאמה).

סיכום ודיון

מצבי תחרות והיררכיה ברמת התחרות

המחקר הנדון עושה שתי הבחנות מרכזיות אודות יורשים פוטנציאליים למכהן בבחירות-המקומיות. הראשונה, היא בין שני מצבי תחרות בסיסיים בהם משתתפים יורשים פוטנציאליים: מצב "מכהן-מתמודד" ומצב "מכהן-לא-מתמודד". השנייה, היא בין שני סוגים עיקריים של יורשים פוטנציאליים: מתמודדים-חדשים חסרי ניסיון-אלקטורלי ומתמודדים-ותיקים בעלי ניסיון-אלקטורלי.

המחקר מלמד כי רמת-התחרות במצב "מכהן-לא-מתמודד" חזקה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד" וכי מספר המתמודדים, מספר הרשימות המתמודדות ושיעור המקרים בהם נערך סיבוב-בחירות-שני, גבוה יותר במצב הראשון מאשר באחרון. עוד נמצא כי במצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש רמת-התחרות חלשה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד. במצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד/טוען-לכתר נבחר, מספר המתמודדים, מספר הרשימות המתמודדות, שיעור המקרים בהם נערך סיבוב-בחירות-שני ושיעור ההצבעה בסיבוב-הראשון, גבוה יותר מאשר במצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש. קיימת אפוא **היררכיה ברמת-התחרות** במצבים השונים, כאשר במצב "מכהן-לא-מתמודד" התחרות היא החזקה ביותר, במצב "מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש התחרות היא החלשה ביותר ובתווך, נמצא מצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד. שתי ההשערות בהקשר זה זכו לאישוש.

עוצמת המכהן ורמת-התחרות

ההסבר להיררכיה ברמת-התחרות במצבים האלה נעוץ בקשר שלילי הקיים בין עוצמת המכהן לרמת-התחרות לפיו, ככל שעוצמת המכהן חזקה יותר כך נחלשת רמת-התחרות. במצב **"מכהן-מתמודד" ונבחר-מחדש** עוצמתו של המכהן נמצאת בשיאה. למכהן בעל עוצמה רבה יש כוח הרתעה ניכר ולכן מעטים הטוענים-לכתר שיסתכנו בהתמודדות אתו. במקרה זה הבחירות נתפסות **כמרוץ-סוסים-אסימטרי** שבו למכהן יש את הסיכויים הגבוהים ביותר לנצח בהשוואה לשאר המתמודדים. במצב **"מכהן-לא-מתמודד"** עוצמתו של המכהן מתפוגגת, ולכן המצב נתפס **כמרוץ-סוסים-סימטרי** שבו לכל אחד מהטוענים-לכתר יש סיכויים שווים לנצח. מאחר שמשך הכהונה הממוצע של מכהנים בישראל הוא שתי קדנציות, מצב זה נתפס כחלון הזדמנויות נדיר וחד-פעמי שמושך הרבה טוענים-לכתר ומעצים את רמת-התחרות. מצב **"מכהן-מתמודד" ומפסיד**, משקף היחלשות ניכרת בעוצמתו של המכהן. יורשים פוטנציאליים מזהים את היחלשותו ורואים בכך הזדמנות לכבוש את השלטון. מערכת-הבחירות נתפסת על-ידי הטוענים-לכתר כמרוץ-סוסים-סימטרי ולכן הם נוטים להיכנס למרוץ. מכהנים שעוצמתם נמצאת במגמת היחלשות, נזקקים לעתים קרובות לסיבוב-שני כדי לשרוד קדנציה נוספת, שהיא לרוב גם האחרונה.

רמת-התחרות וסיכויי טוען-לכתר להיבחר

השערת הקשר החיובי בין רמת-התחרות לבין סיכויי טוען-לכתר לנצח את המכהן ולהיבחר לתפקיד ראש-הרשות אוששה ונמצא כי ככל שרמת-התחרות חזקה יותר, כך גדלים סיכוייו של

טוען-לכתר לנצח את המכהן. בהתאם לכך, ככל שמספר המתמודדים גדול יותר וככל ששיעור ההצבעה בסיבוב-הראשון גדול יותר, כך גדלים סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן. סבב-בחירות-שני, מגדיל אף הוא את סיכוייו של טוען-לכתר לנצח את המכהן.

סוגי טוענים לכתר: מתמודדים-חדשים ומתמודדים-ותיקים

ההשערה לפיה מספר המתמודדים-החדשים גדול ממספר המתמודדים-הוותיקים, במצב "מכהן-מתמודד" אוששה. שיעור המתמודדים-החדשים מסך המתמודדים, גדול פי-1.7 בממוצע משיעור המתמודדים-הוותיקים (63% לעומת 37% בהתאמה) באופן שיטתי ויציב לאורך כל מערכות-הבחירות. במצב "מכהן-לא-מתמודד" נוסק שיעור המתמודדים-החדשים והוא גדול פי-3.8 לערך משיעור המתמודדים-הוותיקים (79% לעומת 21% בהתאמה). במצב "מכהן-מתמודד" שיעור המתמודדים-החדשים גדול פי-1.2 לערך משיעור המתמודדים-הוותיקים (53% לעומת 47% בהתאמה) ובמצב "מכהן-מתמודד" ומפסיד (טוען-לכתר נבחר) שיעור המתמודדים-החדשים גדול פי-1.3 לערך משיעור המתמודדים-הוותיקים (56% לעומת 44% בהתאמה).

הנכס שבחוסר ניסיון-אלקטורלי והנטל שבניסיון-אלקטורלי

ההשערה לפיה סיכוייו של מתמודד-חדש טובים יותר לנצח ולהיבחר מאשר של מתמודד-ותיק במצב "מכהן-מתמודד" זוכה אף היא לאישוש; במצב **"מכהן-מתמודד"** נמצא כי סיכוייו של מתמודד-חדש לנצח את המכהן, גדולים פי-1.7 לערך מסיכוייו של מתמודד-ותיק. **במצב "מכהן-לא-מתמודד"** נמצא כי סיכוייו של מתמודד-חדש, לנצח בבחירות גדולים פי-3 לערך מסיכוייו של מתמודד-ותיק. תופעה זו שומרת על יציבות רבה מתחילת עידן הבחירה-הישירה ועד היום. מתברר אפוא כי חוסר ניסיון-אלקטורלי הוא נכס חשוב למינוף מתמודד-חדש ונטל מעיק על מתמודד-ותיק. לתופעה זו ניתן להציע כמה הסברים: ראשית, מספר המתמודדים-החדשים גדול מלכתחילה ממספר המתמודדים-הוותיקים כתוצאה ממצבי "נוק-אאוט-הימנעות", משימוש המכהן באסטרטגיית-צירוף, ומטשטוש זהותם של מתמודדים-ותיקים החוסים בצל המכהנים. שנית, למרות היתרונות הגלומים בניסיון-אלקטורלי, נראה שלתווית ה"מפסידן" שדבקה במתמודד-ותיק, יש משקל-סגולי כבד מאד שמקטין את סיכוייו לנצח. מתמודדים-חדשים זוכים לרוב לתווית של "סימן-שאלה". כאשר הבחירה היא בין שתי חלופות, "סימן-שאלה" ו"מפסידן", תועדף לרוב החלופה הראשונה המקפלת בתוכה רמה גבוהה יותר של תקווה לשינוי חיובי. באופן פרדוקסלי, המחקר מלמד כי דווקא חוסר ניסיון-אלקטורלי של טוען-לכתר הוא נכס יקר ערך. דא עקא, שניתן לעשות בו שימוש אפקטיבי חד-פעמי.

ביבליוגרפיה

גולדברג, ג' (2001). תמורות בהתנהגות הבוחר הישראלי בבחירות לשלטון המקומי. בתוך: ד', אלעזר, וח' קלכהיים, (עורכים). **השלטון המקומי בישראל.** ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. (עמ' 249-275.

דיסקין, א' ועדן, א' (1999). **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל.** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

דלג'ו, מ' (2008). **כלכלת המערכת המוניציפאלית הכפרית בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

הורקין, א' (2010). הישרדות המכהנים המתאימים ביותר: מודל הביצועים המשולבים ובחירה-מחדש במכהנים נבחרים בבחירות המקומיות בישראל ב-2003 וב-2008. בתוך: ה' זובידה וד' מקלברג (עורכים). **הסדרים דמוקרטיים במרחב הציבורי החדש. מחקרים בפוליטיקה ישראלית/ג'**. (עמ' 105-141). תל אביב: הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה.

הורקין, א' (2009). הטוב הרע והנבחר (מחדש) – מודל אינטרדיסציפלינרי של הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של מנהלים נבחרים – המקרה של ראשי רשויות מקומיות בישראל. בתוך: ה' זובידה, וד' מקלברג (עורכים). **הדמוקרטיה הישראלית בת 60: מציאות וחזון**. מחקרים בפוליטיקה ישראלית/ב'. (עמ' 65-110). תל אביב: הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה.

הורקין, א' (2006). **מחקר אינטרדיסציפלינרי על הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של מנהלים נבחרים – המקרה של ראשי רשויות מקומיות בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. רמת אביב: אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה לניהול.

הורקין, א' כ"ץ, י' ומבורך, ב' (1998). **גיבור מקומי: הבחירות ברשויות המקומיות בעידן הבחירה הישירה**. הוצאת רמות – אוניברסיטת ת"א.

הכט, א', אלעזר, ד' י' ומרום, צ' ר' (1993). **המועצות הלעומתיות בשלטון המקומי בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. המחקר נערך בהזמנת משרד הפנים, היחידה למחקר מוניציפלי.

סמואל, י' (2002). **המשחק הפוליטי: עוצמה והשפעה בארגונים**. אור יהודה: אוניברסיטת חיפה. זמורה ביתן.

רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שחר, ר' (2001). **מנהיג בהזמנה: על בוחרים ואסטרטגיות של שיווק פוליטי**. תל אביב: הוצאת ידיעות אחרונות. ספרי חמד. סדרת תפו"ח.

Babbie, E. (2007*). The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Bandura, A. (1986). *Social foundation of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Beck. A.T. (1993*).Cognitive therapy of depression: A personal reflection.* Aberdeen, Scotland: Scottish Cultural Press.

Bernhardt, D. & Ingberman, D. (1985). Candidate Reputations and the Incumbent Effect. *Journal of Public Economics*. 27: 47-67.

Boeker, W. (1992). Power and Managerial Dismissal: Scapegoating at the Top. *Administrative Science Quarterly*. 37: 400-421.

Brady, G. & Helmich, D. (1984). *Executive Succession*. Englewood Cliff. N.J. Prentice-Hall.

Brender, A. (2003). The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel 1989-1998. *Journal of Public Economics*. 87 (9-10): 2187-2205.

Cannella, A. & Lubatkin, M. (1993). Succession as a Sociopolitical Process. *Academy of Management Journal.* 36: 763-793.

Carey, J.M., Niemi, R.G. & Powell, L.W. (2000). Incumbency and the Probability of Reelection in State Legislative Elections. *The Journal of Politics.* 62 (3): 671-700.

Cutler, F. & Matthews, S. (2005). The Challenge of Municipal Voting: Vancouver 2002. *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 38 (2): 359-382.

Daft, L.R. (1998). Organization, Theory and Design. Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. N.Y.: Harper & Row.

Elcock, H. (2008). Elected Mayors: Lesson Drawing from Four Countries. *Public Administration*. 86 (3): 795-811.

Erikson, R.S., Mackuen, M.B. & Stimson, J.A. (2002). *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreira, F. & Gyourko, J. (2009). Do Political Parties Matter? Evidence from U.S. Cities. *The Quarterly Journal of Economics*. 124 (1), 349-397.

Fiorina, M. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. N.H.: Yale University Press.

Fornell, C. (1992). A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience. *Journal of Marketing*. 56: 6-21.

Fredrickson, J.W., Hambrick, D.C. & Baumrin, S. (1988). A Model of CEO Dismissal. *Academy of Management Review*. 13: 255-270.

Geys, B. & Heyndels, B. (2006). Disentangling the Effects of Political Fragmentation on Voter Turnout: The Flemish Municipal Elections. *Economics & Politics*. 18 (3): 367-387.

Hajnal, Z. & Trounstine, J. (2005). Where Turnout Matters: The Consequences of Urban Turnout in City Politics. *The Journal of Politics*. 67 (2): 515-535.

Hajnal, Z.L. & Lewis, P.G. (2003). Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections. *Urban Affairs Review*. 38 (5): 645-668.

Kesner, I.F. & Sebora, T.C. (1994). Executive Succession: Past, Present and Future. *Journal of Management*. 20 (2): 327-372.

Key, V.O. (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Krebs, T.B. (1998). The determinants of candidate's vote share and the advantages of incumbency in city council election. *American Journal of political Science*. 42 (3): 921-935.

Locke, E.A. (2007*).* The Case for Inductive Theory Building. *Journal of Management*, 33: 867-890.

Morgenstern, S.& Zechmeister, E. (2001). Better the Devil You Know Than the Saint You Don't? Risk Propensity and Vote Choice in Mexico. *The Journal of Politics*. 63 (1): 93-119.

Nachmias, D. & Nachmias, C. (1981*). Research Methods in Social Sciences*. New York, N.Y: St. Martin's Press.

Nannestad, P. & Paldam, M. (1994). The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions After 25 Years. *Public Choice*. 79: 213-245.

Neuman, W. L. (2010). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson/A and B, (7th Edition).

Polsby, N.W. & Wildavsky, A. (1976). *Presidential Elections: Contemporary Strategies of*

Randle, A. (2004). *Mayors Mid-term.* London: New Local Government Network.

Shen, W. & Cannella, A. A. Jr. (2002a). Revisiting the performance consequences of CEO succession: The impacts of successor type, post succession senior executive turnover and departing CEO tenure. *Academy of Management Journal*. 45 (4): 717-733.

Shen, W. & Cannella, A. A. Jr. (2002b). Power Dynamics within Top Management and Their Impacts on CEO Dismissal Followed by Inside succession. *Academy of Management Journal*. 45 (6): 1195-1206.

Trounstine, J. (2012). Turnout and Incumbency in Local Elections. *Urban Affairs Review*. 49(1):167-189.

Vancil, R. (1987). *Passing the Baton*. Boston. MA.: Harvard University Press.

Wolman, H. Page, E. & Reavley, M. (1990). Mayors and Mayoral Careers. *Urban Affairs Quarterly*. 25 (3): 500-514.

Wood, C. (2002). Voters Turnout in City Elections. *Urban Affairs Review*. 38 (2): 209-231.