**דמוקרטיה השתתפותית ומשילות משלבת:**

**הילכו השתיים יחד (נגד המדינה)?**

**גייל טלשיר**

משילות דמוקרטית משלבת מציגה עצמה כמודל – ואולי אף כפרדיגמה – חדשה. שורשיה האינטלקטואליים נעוצים בשני קורפוסים נפרדים: מצד אחד, השינויים בתיאוריה דמוקרטית, בעיקר על רקע הביקורת על מודל הדמוקרטיה הייצוגית; מצד שני, חיפוש אלטרנטיבה למודל הניהול הציבורי החדש והניסיון להכניס ערכים ציבוריים חזרה לתוך התבוננות בתפקיד שירות המדינה. הפרק מציג בקצרה מודלים של דמוקרטיה מחד גיסא והעיגון של שירות המדינה בתוך תיאוריה דמוקרטית מאידך, ובוחן בצורה ביקורתית האמנם ישנה התלכדות בין תיאוריה של דמוקרטיה השתתפותית לבין תפיסה של משילות משלבת. הדמוקרטיה ההשתתפותית מבקשת ליצור אזרחות מעורבת ועובדת בעיקר על החברה האזרחית. הייחוד של משילות משלבת, בניסיונה לייצר דמוקרטיזציה של הליבה הממשלית – ולא רק של תהליכים בחברה האזרחית. ואולם שאיפה זו מעלה את הדיון – האם משילות משולבת דמוקרטית מחזקת את תפקיד המדינה בדמוקרטיות מתקדמות או דווקא תורמת לדה-לגיטימציה של הדמוקרטיה? מה הסכנות לאמון הציבור בדמוקרטיה הגלומות בפתיחה של תהליכי קבלת ההחלטות לרשתות מדיניות ולשיתוף גופים לא ממשלתיים? ומה יכולים להיות תנאים המשקמים את אמון הציבור במדינה, בממשל ובשירות המדינה דרך משילות משלבת?

1. **מודלים של דמוקרטיה**

כדי למקם את הביקורת וההצעות החילופיות לדמוקרטיה הייצוגית, ניתן להתחיל בשרטוט ראשוני של שלושה מודלים של דמוקרטיה. המודל הראשון הוא של הדמוקרטיה האתונאית, הישירה, מהמאה החמישית לפנה"ס באתונה. המודל היה בנוי על שני ערכים מרכזיים: כל אזרח נהנה משיוויון בפני החוק (איזונומיה) ולפיכך גם משיוויון בזכות הדיבור בפני האסיפה (איזוגוריה). האדם הפוליטי, השותף לניהול ענייני העיר, מממש את הפוליטיות שלו בכך שהוא נוטל חלק אקטיבי באסיפות הציבור באגורה, בכיכר העיר, ונהנה משיוויון בפני החוק ובשיוויון בזכות הדיבור בפני האסיפה. כמו כן יכול האזרח להיבחר לתפקידים ציבוריים לפי הטלת גורל ולהצביע לבחירת נבחרים כגון האסטרטגים הצבאיים והמפלגות.

לעומת זאת, המודל הייצוגי הנוהג כיום בדמוקרטיות ממוסדות, התפתח על בסיס האמנה החברתית של המאות ה-16 וה-17, ויוסד כשיטת ממשל בעקבות המהפכה האמריקאית ב-1776 והצרפתית ב-1789. מודל זה העביר את כובד המשקל למודל ייצוגי – האזרח בוחר את נציגיו לממשל. כל אדם חופשי ושווה לכל אדם (אזרח) אחר ולכן מתקיים שיוויון בהצבעה – בהליך בחירות דמוקרטי. נציגי הציבור שזכו ברוב הקולות מרכיבים את הממשלה הנבחרת המתכננת, מחוקקת ומוציאה לפועל את מדיניותה אותה היא מעמידה שנית למבחן הבוחר כל מספר שנים.

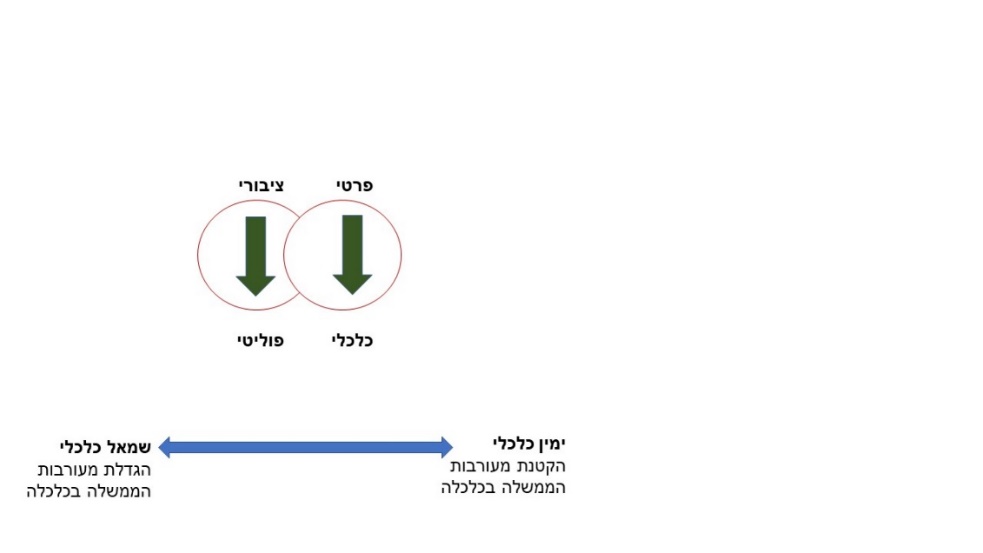
המודל השלישי המתואר בתיאוריה הדמוקרטית הוא מודל הדמוקרטיה ההשתתפותית. המודל מעבה את ההצבעה בבחירות, כאקט המרכזי של הדמוקרטיה הייצוגית, בדיון ציבורי (דליברציה), מעורבות אזרחית, השפעה על השיח הציבורי והפרקטיקות של תרבות דמוקרטית ומעודד אקטיביזם בחברה האזרחית. השיח של החברה האזרחית מדגיש את הקולות המגוונים – ולא את ההצבעה האלקטוראלית.[[1]](#footnote-1) את הפוליטיזציה של הזהות – המקומית, התרבותית, המגדרית, האיזורית – על ריבוי העמדות, הביטויים והמעורבות שמתאפשרת. החולשות של המודל הייצוגי – המוסדיות, המינימליזם, העיסוק בשררה וממשל – מוצאות את היפוכן, וכך כביכול את תיקונן, במה שמציעה החברה האזרחית: לצד מפלגות כמוסד מרכזי ובלעדי של הפוליטיקה הממוסדת -- ריבוי גופים אזרחיים, עמותות ותנועות; בנוסף להצבעה כדפוס השתתפות כמעט בלעדי -- ריבוי צורות של השתתפות פוליטית וחברתית כגון עצומות, הפגנות, חברות בתנועות, אקטיביזם מקומי וכו'; במקום שלטון ריכוזי וקביעת מדיניות, עבודה מוגברת על שיתוף ציבור, הבעת עמדה, יצירת תרבות שיח ודיון, כתיבת ניירות עמדה ועוד. מבחינה נורמטיבית אם כן, הדמוקרטיה של החברה האזרחית משלימה ומגבה את השלטון המוסדי, אבל גם מציבה אתגר ותחליף לדפוסי הפעולה המקובלים בו. המעורבות, הוולנטריזם, הפעילות המגוונת, החלקית, המשתפת, האקטיביסטית והמאפשרת – אמורה להגביר את אמון העם בדמוקרטיה ולחלצה ממשבר הלגיטימציה. המודלים מתוארים בטבלה מס' 1.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **מודל הדמוקרטיה** | **תקופה ומקום** | **ערכים** | **מוסדות** |
| **דמוקרטיה**  **ישירה** | מאה 5 לפנה"ס  אתונה | איזוגוריה  איזונומיה | אסיפת האזרחים באגורה, הטלת גורל בבחירת נבחרי ציבור |
| **דמוקרטיה**  **ייצוגית** | מאה 19 ואילך  אירופה והמערב | שיוויון  ייצוג [חופש, הפרדת רשויות] | בחירות, מפלגות פוליטיות, ממשלות, בתי משפט אוטונומיים |
| **דמוקרטיה השתתפותית** | ספרות תיאורטית  ראשית המאה 21? | השתתפות  מעורבות  וולנטריזם ביזור סמכויות? | חברה אזרחית: תנועות חברתיות, NGOs |

**טבלה 1: מודלים של דמוקרטיה**

1. **המרחב הציבורי: בין דמוקרטיה למשילות**

בבסיסה של החשיבה המחודשת על מודל הדמוקרטיה במאה ה-21 ניצב משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה הייצוגית שאחד מאבות מנסחיו הוא האברמס. כבר ב-1973 כותב האברמס על משבר המערכתי, הנובע מהקפיטליזם הגלובלי שמפעפע למערכות הפוליטיות-אדמיניסטרטיביות והחברתיות-תרבותיות.[[2]](#footnote-2) כדי להבין את השינוי שמציע האברמס כדאי להיזכר בתשתית של הדמוקרטיה הליברלית. ביסוד הדמוקרטיה הליברלית ניצב היחיד, כאינדיבידואל אוטונומי. אוטונומיות זו מתבטאת בשני תחומים: ראשית, זיהוי האינטרס העצמי של הפרט והמימוש האישי שלו בספירה הפרטית. בדיון במחשבה מדינית, בוודאי מאדם סמית' ואילך, נחשב מעגל זה למעגל הכלכלי – הפרט כשחקן בשוק החופשי הפועל למען האינטרס שלו. המעגל השני הינו המעגל הציבורי: כדי שהפרט יהיה אוטונומי, הוא צריך להיות מסוגל להשפיע על תהליכי המדיניות של המדינה. לכן, בזירה הציבורית הפרט כשחקן פוליטי הוא בעל זכויות ובהן הבעת דעה וחופש ההתאגדות, כמו גם זכויות פוליטיות של הצבעה והשתתפות פוליטית. במעגל השני, הציבורי, הפרט שותף בקבלת ההחלטות המשפיעות על חייו – אם בעקיפין דרך בחירות ואם ישירות על ידי ערוצי המעורבות השונים בפוליטיקה. תמונת היסוד של תפיסה דמוקרטית זו מורכבת אם כן משני מעגלים עם חפיפה חלקית – מעגל כלכלי ומעגל פוליטי. מתמונה זאת גם נגזר המאבק המרכזי בין הימין והשמאל האידיאולוגי בדמוקרטיות – הימין מבקש לצמצם את החפיפה והמעורבות של המדינה בכלכלה והשמאל מבקש מעורבות שתאפשר פריסת רשת ביטחון, צמצום פערים וטיפול בכשלי שוק כמתואר בתמונה מס' 1.



**תמונה 1: הכלכלי והפוליטי – והציר האידיאולוגי בדמוקרטיות במאה ה-20.**

המודל הייצוגי התאפיין במיסוד הערכים למבנה ומארג של מוסדות המממשים ומאפשרים ערכים אלה. הערכים של חירות ושיוויון משתקפים בבחירות חשאיות, שיוויוניות ואוניברסליות בקרב כל האזרחים. הבחירות הדמוקרטיות גם מספקות תחושה – יש שיגידו אשלייה – של היווצרות 'רצון העם' – שכן הפרט (כיחיד או חלק מקבוצה) בוחר בין מפלגות פוליטיות המציעות חבילות מדיניות ואידיאולגיות שונות ומרכיבות את הממשלה השולטת במדינה לפי בחירת הרוב. שלוש רשויות השלטון – המחוקקת, המבצעת והשופטת – על האיזונים והבלמים ביניהן, מייצרות מארג מורכב המונע עריצות הרוב ומאפשר פיקוח וביקורת. ואולם הקשר בין שסעים חברתיים למערכת המפלגתית, שהיווה את הבסיס להבנת הפוליטיקה בדמוקרטיות ממוסדות, נמצא במשבר.[[3]](#footnote-3) הדמוקרטיה הייצוגית, שהשחקן המרכזי בה הן המפלגות הפוליטיות, נמצאת במשבר לגיטימציה הניכר בתהליכים מגוונים ובהם: ירידת נתוני אחוזי ההצבעה בבחירות, ירידה בחברות במפלגות, כוחן של המפלגות הגדולות נמצא בירידה, ירידה משמעותית גם באמון הציבור במוסדות נבחרים ובשירות הציבורי, דעיכת מפלגות ההמון, ירידה ביכולת המשילות וביכולת האינטגרציה והאגרגציה של המערכת הפוליטית והיחלשות ההסכמיות המשותפת לכלל הציבור. כאשר התנודתיות בהצבעה עולה ואי האמון של הציבור במוסדות הדמוקרטיים בירידה דרמטית, הנתונים מצביעים על משבר האמון של הדמוקרטיה.[[4]](#footnote-4)

כדי להתמודד עם משבר הלגיטימציה, תמונת היסוד שמציע האברמס מוסיפה למרחב הציבורי, מעבר לספירה של הכלכלה והפוליטיקה, גם את הזירה של החברה האזרחית. החברה האזרחית אחרי מלחמת העולם השנייה הופכת להיות מרכזית בהולדת מחאות ציבוריות, תנועות חברתיות, ארגונים לא-ממשלתיים, עמותות סנגור ועוד. עבור האברמס והוגים רבים אחרים, החברה האזרחית היא למעשה התקווה להחייאת האמון בדמוקרטיה שכן היא מספקת 'בתי ספר דמוקרטיים' כמו שהעריך דה-טוקוויל, להתנסות ומעורבות דמוקרטית גדולה יותר מהרדוקציה של השתתפות פוליטית בהצבעה בבחירות. הגדרה מחודשת זאת של המרחב הציבורי מאפשרת אם כן להציע דרך להתמודד עם הביקורות המרכזיות על הדמוקרטיה הייצוגית. תמונה מס' 2.



**תמונה 2: המרחב הציבורי לפי האברמס**

האברמס מציע אם כן בהקשר זה את החברה האזרחית כזירה שבה ניתן להחיות מחדש אקטיביזם אזרחי משמעותי ומעורבות חברתית שתייצר אמון מחודש לכללי המשחק דרך פטריוטיזם חוקתי.[[5]](#footnote-5) הדגש המופנה אל החברה האזרחית – במודל של הדמוקרטיה ההשתתפותית וכחלק מהגותו של האברמס – מייצר איפוא מרחב של שיח ציבורי דמוקרטי, השתתפותי, דליברטיבי, אקטיביסטי המעודד לפעולה אזרחית המחזקת את המימוש הדמוקרטי אבל גם מגבירה את האמון בכללי המשחק ובהנחות היסוד והפרקטיקות הדמוקרטיות. המודל השלישי יוצא מהחסכים של הדמוקרטיה הייצוגית ומציע דרכים לגיוון, ריבוי ועיבוי של ההשתתפות הדמוקרטית. רוב הפעילות הזאת, מתבצעת בחברה האזרחית והשפעתה על הפוליטיקה הממוסדת היא בעיקר מכיוון יצירת האמון כלפיה, ולאו דווקא תרומה לתהליכי קבלת החלטות, קביעת מדיניות או הובלת שינוי מוסדי.הדגש הההדגש על החברה האזרחי

1. **שירות ציבורי והמדינה – שלוש פרדיגמות היסטוריות: מהבירוקרטיה המודרנית, לניהול הציבורי החדש, לתפיסת המשילות**

אך מה קורה בצד המוסדי של הדמוקרטיה הייצוגית? מאמר זה אינו עוסק בתהליכי במשבר המפלגות אבל קריטי לדיון במשילות משלבת השינויים שעבר שירות המדינה כזרוע המבצעת של מדיניות הממשלה. השירות הציבורי במדינה המודרנית היה לעמוד השדרה שעליו נסמכה הברית בין האזרח ובין המדינה כדרג המקצועי המספק שירותים, מבצע מדיניות ומתווך בין הפוליטיקאים הנבחרים ובין העם - הריבון. שירות המדינה אף מבטיח את הרציפות השלטונית לעומת הדרג הנבחר המתחלף בדמוקרטיה. תפיסה זאת של חיוניות הקשר בין שירות המדינה ודמוקרטיה הגיע לשיאו בתור הזהב של מדינת הרווחה במחצית השנייה של המאה העשרים. אולם בדור האחרון התחולל משבר כלכלי וכאמור גם פוליטי. בזירה הכלכלית, כנגד מדינת הרווחה עלתה תפיסת הניאוליברליזם בעידן הגלובליזציה כאידיאולוגיה דומיננטית חדשה; למרות זאת המשברים הכלכליים הגלובליים - האחרון שבהם ב-2008 - יצרו גל מחאות בדמוקרטיות נגד הפקרת האזרח לכוחות השוק ושחיקת יכולת המדינה להגן עליו. מה אם כן התפיסות המרכזיות ביחסים בין שירות המדינה ובין הדמוקרטיה? ומה הבשורה של משילות משלבת בהקשר זה, של תיאוריה של דמוקרטיה במאה ה-21? [[6]](#footnote-6)

את חיוניות היחסים בין המדינה ובין שירות המדינה המשיג כבר פרידריך הגל, שראה בבירוקרטיה את 'המעמד הכללי' המייצג את האלטרואיזם האוניברסלי כלומר המשקף את תפיסת האינטרס הציבורי ואת הרוח החופשית ומצעדה בהיסטוריה. המדינה המודרנית אופיינה, על ידי מקס וובר, כשחקן שיש לו מונופול על האלימות הלגיטימית, ואכן הפכה לשחקן המרכזי בתפיסה ריאליסטית של הזירה הבינלאומית במאה העשרים.[[7]](#footnote-7) בעוד שהצבא והמשטרה היו זרועות המדינה האחראיות על החוק והסדר, הרי שהזרוע האזרחית של המדינה, וסימן ההיכר המובהק שלה, הייתה הבירוקרטיה.[[8]](#footnote-8) שלושת הארגונים המזוהים ביותר עם המדינה, כמו גם מקבילותיהם בשוק הפרטי - המפעלים שהיו לליבה של המהפכה התעשייתית והגדירו את מנוע הצמיחה של העולם המודרני במאה ה-19 ואילך - היו בנויים לפי אותה תפיסה: מבנה הירארכי, פיראמידיאלי, שבו עם כל עלייה בדרגה יש עלייה בניסיון המקצועי, באחריות, בסמכות, בסטאטוס, בשכר ובמעמד.

הבירוקרטיה סימלה את האינטרס הציבורי המתעלה מעבר לעניין הפרטי, לקשרים האישיים, לסטאטוס החברתי ויחד עם מערכת המשפט יכולה להציע תפיסה חסרת משוא פנים ושיוויונית של הברית בין האזרח והמדינה.[[9]](#footnote-9) בתפיסה זו של שירות המדינה ישנה הפרדה בין הדרג הנבחר לבין הדרג המבצע: הראשון מקבל לגיטימציה ישירות מהריבון, מהעם הבוחר, ולכן בא עם תפיסת עולם שעל יישומה מופקד הדרג של הפקידות המקצועית במשרדי הממשלה. שירות המדינה, חסין בפני שוחד ואי-יציבות פוליטית בשל קביעותו ומקצועיותו, משרת את האינטרס הציבורי ומתעלה מעל לאינטרסים הפרטיקולריים של קבוצה זו או אחרת, ובוודאי שלו עצמו. תור הזהב של תפיסה זו הגיע עם חברת השפע שאחרי הנס הכלכלי עם פריחתה של מדינת הרווחה המערבית: שירות המדינה היה המוציא והמביא של התעסוקה, הרווחה, הבריאות, המינימום האזרחי, החינוך הציבורי, הפנסיות, הביטחון הסוציאלי ושאר מנגנוני המדינה המעגנים את זכויותיו - האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות - של האזרח.[[10]](#footnote-10)

אתגורה של מדינת הרווחה, שנבע מהצלחתה בגידול בתוחלת החיים ובירידה במספר הנפשות למשפחה, שהובילו בטווח הארוך לירידה במספר הידיים העובדות במשק ולנטל מצטבר של חובות פנסיה על דורות מזדקנים שמצאו עצמם מחוץ לשוק העבודה, כמו גם מעלייתה של אידיאולוגיה דומיננטית חדשה שביקרה את המבנים הגדולים, ההמוניים, הבינוניים שייבשו כל יוזמה פרטית, יצירתיות, שונות וייחודיות וחנקו את השוק הפרטי, הולידו ביקורת נוקבת על שירות המדינה, הבירוקרטיה ומנגנוני הממשלה ודרשו לגלגל אחור את מדינת הרווחה ולשחרר את השוק החופשי מאחיזתה החונקת של מדיניות ממשלתית.[[11]](#footnote-11) תפיסת הניהול הציבורי החדש (New Public Management - NPM) עלתה כגישה אלטרנטיבית. היא נוצקה על ידי הניאוליברליזם שצייר עצמו, בעידן השווקים הגלובליים, כאלטרנטיבה המרכזית המייבאת את תפיסת השוק - יעילות, אפקטיביות, תפיסה צרכנית ודגש על שירות ללקוחות - אל הממשלה תוך הקטנה דרמטית של השירות הציבורי על ידי הפרטה ומיקור חוץ לסוכנויות ביצוע של חלק מרכזי מפעילות משרדי הממשלה.[[12]](#footnote-12) הכלים שהביא הניהול הציבורי החדש היו כלי ניהול: הערכה לפי הישגים, תמריצים למצויינות, קיצוץ תקציבי, רפורמות במנהל הציבורי והתייעלות כלכלית. מכאן שהמעבר לכלכלה ניאוליברלית ומשבר האמון בדמוקרטיה הייצוגית הובילו לירידת כוחו של השירות הציבורי ולאידיאולוגיה של הפרטה, צמצום מנגנוני המדינה ו’הבירוקרטיה‘ ותיוגם כבלתי אפקטיביים, שמרניים, בעלי רצון לשימור עצמי, חסרי יכולת להוביל לחדשנות וצמיחה תוך התערבות יתר בשוק החופשי.

משבר הלגיטימציה, חוסר האמון והדימוי הנמוך של מוסדות נבחרים בכלל ושל שירות המדינה בפרט הביאו אף לקיצוץ במנגנוני המדינה על מנת לאפשר לשוק לפעול במקומו. המעבר מחברה תעשייתית לשוק גלובלי יצר אילוצים ותמורות בשוק שהקטינו את יכולת הממשלות לפעול ולהוביל מדיניות כלכלית שכן זו נגזרה מתנודות השוק הגלובלי שבו השתנה מנוע הצמיחה מתעשייה כבדה לתעשיית ידע המבוססת על מחשוב, טלקומוניקציה, דיגיטציה והיי-טק. מבנה המפעלים החדשים היה שונה: היה זה מבנה שטוח, ניעות רוחבית ולא בהכרח אנכית, דינמיות, ולעתים קרובות חוסר יתרון בולט לניסיון ומקובעות טכנולוגית והעדפה של דור צעיר המסתגל - ויוצר - טכנולוגיות חדשות ומשתנות תדיר ובעל יכולת ניידות, נגישות ועבודה יצירתית בתנאים של חוסר ודאות קיצוני. אל מול השינוי הדרמטי בייצור, מקובעותו, מסורבלותו וחוסר יכולת התגובה המהירה של השירות הציבורי נתפסו כחסמים שיש להוריד על ידי העברת חלק חשוב מתפקידי הממשלה לידיים פרטיות - בפיקוח ורגולציה ממשלתית או פרטית. תפקידה המרכזי של המדינה היה אם כן לקבוע יעדים, לפקח, לווסת, לבקר - ולא לבצע בעצמה. האזרחים נתפסו כצרכני שירותים, כלקוחות של השירות הציבורי.

אולם כשם שמשבר מדינת הרווחה היה למניע של עליית הפרדיגמה הניאוליברלית כאלטרנטיבה, כך, המשברים הכלכליים הגלובליים בעשור האחרון הציבו סימני שאלה לגבי עומק צמצום המדינה וחשיפותו של האזרח ופגיעותו אל מול התנודות והמשברים של השוק הגלובלי. כמו כן, הרפורמות המבניות בהכשרה, בהערכה ובהבניית השירות הציבורי הביאו לתוצאות מעורבות ולא יצרו תרבות ארגונית אחרת. מכל מקום, יוקרתו, מקצועיותו ודימוי של השירות הציבורי נפגע. כך, הרפורמות מרחיקות הלכת בשירות המדינה בכל הדמוקרטיות המתקדמות לאור גישת הניהול הציבורי החדש בשם היעילות, האפקטיביות והשירותיות נשאו פירות מוגבלים ביותר וייצרו בעיות חדשות.[[13]](#footnote-13) בעיקר, התרוקנה מתוכן ההבנה המשותפת וההסכמיות החברתית לגבי תפיסת המדינה, התערערה הלגיטימציה של שירות המדינה כשחקן מקצועי בעיצוב מדיניות והגדרת האינטרס הציבורי, ונוצר חוסר אמון בגופי הממשל הנבחרים והמקצועיים כאחד. ואולם האם צמחה פרידגמה שלישית לגבי מנהל ציבורי ושירות המדינה מעבר לגישה הקלאסית של וובר, ולגישת הניהול הציבורי החדש?

"הניהול הציבורי החדש מת - תחי משילות בעידן הדיגיטלי“ כתבו דאן-לוי וחבריו ב-2005 ”האמנם הניהול הציבורי החדש באמת מת?“ ביקרם דה-ורי ב-2010: הן חלקים רבים ממנו עדיין חיים.[[14]](#footnote-14) הויכוח הניטש בחזית המדעית בין חוקרי מדיניות ומינהל ציבורי סביב שינוי הפרדיגמה ודעיכתה של גישת הניהול הציבורי החדש, שלושים שנה אחרי עלייתה לגדולה כ“ידועה בציבורי“ של הניאוליברליזם הכלכלי, מציב ממשלות דמוקרטיות בעידן משבר הלגיטימציה בצומת דרכים מכונן: תפיסת הניהול הציבורי החדש נולדה מתוך ביקורת על מדינת הרווחה, תפיסת המדינה והדגש על תפקיד הממשלה בדמוקרטיה הייצוגית כשחקן המוסדי המרכזי; גישת הניהול הציבורי החדש קראה תיגר על שלושתן, בטענה שהמדינה אינה קומפיטנטית כמו השוק באספקת עבודה ושירותים ציבוריים, ולכן דרשה למקד את תפקידי הממשלה, לצמצם את הבירוקרטיה ולהביא מערכת של דפוסי הערכה - יעילות, אפקטיביות, שירותיות - על ידי הפרטה ומיקור חוץ כמו גם תימרוץ של חלק גדול מהשירותים הציבוריים שבפרדיגמה הקודמת נתפסו כתפקידיה המובהקים של המדינה. אולם מהי הפרידגמה החדשה המחליפה אותה נכון להיום? הן ממש כשם שתפיסה ניהולית המדגישה מיומנויות ולא ערכים הייתה רזה מדי, גם ההצעה האלטרנטיבית של דאן-לוי, משילות דיגיטלית, נוגעת לאמצעים ולא למהות. מהי אם כן תפיסת המדינה במאה ה-21? מה תפיסת הציבור בהשקפה זו? מה, כנגזרת מכך, דמות השירות הציבורי הראוי, מה ייעודו, תפקידיו ודרכי פעולתו?

משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה מחד, ואתגרי המדינה בעידן הגלובלי מאידך, מייצרות אתגר להגדרה מחודשת של השירות הציבורי. האם אכן נוצרו תנאים לפרדיגמה חדשה? מרכיבים מכוננים בה הם המשילות, רשתות מדיניות ושיתוף ציבור. מבחינה תיאורטית המעבר המרכזי הוא מגישה מוסדית שבה הממשלה היא השחקן הראשי לגישה מוסדית חדשה: לא עוד ממשלה אלא משילות; לא עוד שחקן דומיננטי בדמות ממשלה ריכוזית אלא מארג של מוסדות - ממשלתיים, כלכליים, חברתיים - הלוקחים חלק; לא עוד קביעת מדיניות מרכזית על ידי גופי השלטון אלא רשתות מדיניות המערבות את בעלי העניין השונים, ויוצרות ממשל עצמי ושיתופי פעולה בין המגזר הציבורי, העסקי והחברה האזרחית.[[15]](#footnote-15) כנגד משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה מציעה תפיסת המשילות שיתוף ציבור גדול יותר, אקטיביזם חברתי, אחריות ציבורית, ודמוקרטיה המערבת את האזרחים הנוגעים בדבר ברמות שונות של קביעת מדיניות ויישומה, ולא רק בהצבעה פוליטית כאקט מכונן אך בודד של השתתפות פוליטית.[[16]](#footnote-16)

כך, מושגי המפתח שעלו בהקשר של פרדיגמה חדשה - משילות, רשתות מדיניות, רגולציה, דמוקרטיה השתתפותית - עדיין חסרי תפיסה קושרת ומאחדת ולכן מעצימים עוד יותר את החלל שנוצר בהגדרת הפרדיגמה החדשה של השירות הציבורי בדמוקרטיות המתקדמות בעידן חברת הידע הגלובלית. התוצאה היא שירות מדינה עם תפיסה קולקטיבית אקלקטית, דפוסי פעולה משרדיים חזקים, מחויבות להפרטה ומיקור חוץ כמו גם לניהול יעיל, בלי כלים מתאימים ותודעה עצמית נחושה לפיתוח תפיסה חדשה בעידן הגלובליזציה והידע ודימוי עצמי נמוך ביחס לתפקידים והאתגרים האדירים של שירות ציבורי במדינה דמוקרטית. כמו כן חסר בה חשיבה מחודשת על תפקיד המדינה, אחריותה כלפי הציבור ותפיסת הדמוקרטיה והיחס אזרח-מדינה. טבלה 2 מסכמת את ההבדלים העיקריים בין שלוש הגישות.

**טבלה 2: התפתחות פרדיגמות של תפיסת המדינה, הציבור ושירות המדינה**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **מדינה מודרנית: בירוקרטיה** | **מינהל ציבורי חדש** | **משילות משלבת** |
| **גישת ניתוח** | מוסדית | ניאו-קלאסית | מוסדית חדשה |
| **אינטרס ציבורי** | נבחרי ציבור | אינטרסים אישיים | דיאלוג ברשתות מדיניות |
| **הציבור** | בוחרים | צרכנים | אזרחים שותפים |
| **המדינה** | קובעת ומבצעת | קובעת יעדים | מאפשרת |
| **מבנה ארגוני** | הירארכי; פירמידיאלי | סוכנויות ביצוע | רשתות מדיניות ושותפויות בינמגזריות |
| **אחריותיות** | ממשלה | שוק פרטי +רגולציה | רב-ממדית |
| **תפיסת דמוקרטיה** | ממשל של נציגים | חוק וסדר | דמוקרטיה דיונית |

מעובד לפי Mark Bevir, 2012**,** *The New Governance and the Public Servant***.**

**4. לקראת פרדיגמה שלישית: משילות ומה עוד?**

כיצד תראה המדינה לפי תפיסת המשילות המשלבת? האם מדובר כאן בתפיסה צרה שבמקום מיומנויות ניהול מעמידה במרכז רשתות מדיניות? האם היא רק מייעלת את עבודת הממשלה (governability) או מבקשת קווי יסוד חדשים להבנת תפקיד המדינה בהגנה על אזרחיה והצמחתם כשחקנים כְּשִׁירִים בעולם גלובלי של ידע וקידמה? האם יש לה יכולת להתמודד עם משבר הדמוקרטיה או רק להיענות לאתגר מקומי של מבנה המינהל הציבורי? ומה הקשר בין המודל השלישי של דמוקרטיה השתתפותית ובין תפיסת המשילות המשלבת? האם הם משלימים זה את זה, מעמיקים יחדיו את הכרסום במדינה על ידי השוק במצוות הניאו-ליברליזם או מייצרים מימד חדש ליציאה ממשבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה? תפיסת המשילות יכולה להיות מעוגנת בשלושה מודלים אפשריים של הפרדיגמה החדשה, שכל אחד מהם מציע מסלול שונה לתשובה על השאלות הללו: מדינה מפקחת, מדינה מאפשרת ומשילות דמוקרטית משתפת.

המדינה המפקחת - monitory democracy– מעבירה את כובד המשקל בתיאוריה דמוקרטית מניתוח של הדמוקרטיה ממתן דגש לגופים המקבלים החלטות ולציבור כמי שבוחר פעם בארבע שנים ממשלה לפי ביצועיה, למודל המבקש מעורבות של החברה האזרחית, התקשורת והאזרחים כפרטים בביקורת ובשיח דמוקרטי. במקביל לעיבוי תפקידי האזרח והגופים הוולנטריים, שירות המדינה הופך מגורם מבצע לגורם מפקח על קביעת המדיניות ויישומה בסוכנויות ביצוע שונות, בין אם על ידי המדינה או גופים עצמאיים מקצועיים. המדינה המפקחת אם כן מציעה מודל של דמוקרטיה מפוקחת ומפקחת.[[17]](#footnote-17) התפקיד של הממשלה הופך להיות פיקוח, רגולציה והסדרה של המדיניות, והתפקיד של ארגוני החברה האזרחית והתקשורת מתבטא בהתמקדות בביקורת וכ'כלב השמירה' של הדמוקרטיה.

המדינה המאפשרת –state enabling - לקוחה מתפיסת הדרך השלישית של גידנס והיא מחדשת את הברית בין האזרח ובין המדינה לא על ידי כך שהמדינה חוזרת לספק את כלל השירותים אלא בכך שהמדינה יוצרת שותפויות בין שלושת המגזרים - הציבורי, השוק הפרטי והחברה האזרחית - ומאפשרת מעורבות של בעלי עניין - stakeholders - ומעורבות ציבורית במגוון של זירות על מנת לעשות ’דמוקרטיזציה של הדמוקרטיה‘ ולהרחיב את תפקידי החברה האזרחית ביצירת תשתית של פעילות קהילתית ומדינתית ופעולה לחיזוק שלטון החוק, הסולידריות והאזרחיות.[[18]](#footnote-18) גידנס, ובעקבותיו ראש ממשלת בריטניה של ניו-לייבור, בלייר, הדגישו את תפקידי החברה האזרחית ביצירת תהליכי דמוקרטיזציה, שיתופי ציבור, דגש על קהילות ועל שיתוף קהילות בשלטון מקומי בתקווה, בדומה להאברמס, שתהליכי החייאת הדמקרטיה בזירה האזרחית יעצימו את אמון הציבור בדמוקרטיה הייצוגית וכך יחזקוה. המודל הזה מדגיש את הוולנטריות שבשיתוף ציבור ובנוי על תפיסה של רב-תרבותיות ליברלית.

המשילות הדמוקרטית המשתפת - המודל השלישי שם במרכזו את משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה ומבקש לחזק את האמון של הציבור בדמוקרטיה לא רק על ידי שיפור השירותים של הממשלה אלא בעיקר על ידי הפיכת האזרח לפעיל ומעורב בחיי הקהילה, האזור והמדינה.[[19]](#footnote-19) רשתות המדיניות כוללות אזרחים ולא רק בעלי עניין; שיתוף הציבור נעשה על בסיס קבוע ולא רק על בסיס אקראי ואפיזודיאלי; מנגנונים של דמוקרטיה דליברטיבית - כגון ועידות אזרחים, בניית תקציב עם התושבים, מדגמים דליברטיביים וכיוב‘ - הופכים להיות יסוד ממוסד באופן פעולת הממשלה ועל ידי שיתוף הציבור מעמיקים את התרבות האזרחית מחד, ושואפים לבנות אמון ציבורי מתוך מודל של דמוקרטיה משתפת מאידך.

**טבלה 3: מודלים של משילות בפרדיגמה השלישית**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **תפיסת מדינה** | **ציבור** | **שירות ציבורי** |
| **מדינה מפקחת** | רגולציה ופיקוח | ביקורת ושיח | קביעת מנגנוני פיקוח |
| **מדינה מאפשרת** | קביעת סטנדרטים וערכים | השתתפות וולנטארית של בעלי עניין | אמנות שירות, אתוס משותף ושיתוף בעלי עניין; |
| **משילות דמוקרטית משתפת** | קביעה משותפת של האינטרס הציבורי עם האזרחים | אקטיביות ומעורבות של האזרחים וארגונים | שיתופי ציבור ברשתות מדיניות; הנגשה; שקיפות |

בעוד שמודל המדינה המפקחת הוא מינימלי ובעיקר קובע כללי משחק ומסגרת תוך שהוא רואה את המשילות כמתמצת בערוצים מגוונים של שקיפות, ביקורת ופיקוח, המודל של המדינה המאפשרת מציע שיתוף של בעלי עניין ומנגיש שירותים ומידע לרוצים בו. המדינה המאפשרת מקבלת יוזמות לשיתופי ציבור העולות מן החברה האזרחית אבל לא מעודדת אקטיבית מעורבות אזרחית ולא מובילה שינוי בשיתוף אזרחי בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. המודל השלישי של דמוקרטיה משתפת הינו האקטיבי ביותר ויוצר תפיסה של רצון לערב את האזרחים בשיח, בקביעת הנורמות, בדיון הציבורי אבל גם ברשתות המדיניות ובתהליכי קבלת החלטות. שלושת המודלים אינם מוציאים זה את זה אבל מציעים תפיסות שונות של מעורבות הציבור מחד והבניית תפקידי השירות הציבורי מאידך. ההמלצה המרכזית של פרק זה לראות ב‘משילות דמוקרטית המשתפת‘ כאופק ההיוריסטי, הנורמטיבי של מודל המדינה הרצויה בעידן חברת הידע אבל לבנות את היכולות של השירות הציבורי כמתאימות לאלו של ’המדינה המאפשרת‘ ולהרחיבן בהדרגה לכדי דמוקרטיה משתפת.כדי לעודד שירות ציבורי בעל יכולת לייצר תהליכי שינוי, לאפשר בניית קהילות מדיניות ולהיות גורם מרכזי בהקמת רשתות בינמגזריות ושיתופי ציבור, יש לעבוד על רמות שונות של שיתופי פעולה ושיתוף אזרחי.

1. **משילות משלבת – שילוב בין דמוקרטיה השתתפותית למשילות מערבת?**

#### המתווה הבסיסי של גישת המשילות המשולבת הוא שאיפה לכך שתהליכי קבלת ההחלטות יכללו גם בעלי עניין שאינם ממשלתיים בתהליך קונצנסואלי של גיבוש מדיניות משותפת.[[20]](#footnote-20) בעוד שהדמוקרטיה ההשתתפותית עובדת בעיקר דרך החברה האזרחית, יש כאן ניסיון לייצר סביבה דיונית ושיתוף אזרחים בתוך ליבת קהילת המדיניות של משרדי הממשלה. היכן ניתן למקם את המשילות המשלבת, אם כן, בין הקורפוס של תיאוריה דמוקרטית ובין תפיסות של ניהול ציבורי?

#### על פניו נראה כי ישנה התלכדות בין הקורפוסים – שהרי הדמוקרטיה ההשתתפותית מבקשת לייצר את הריבוי, הגיוון, מתן הקולות והשיתוף של שחקנים שונים של החברה האזרחית, וזה בדיוק מה שמציעה המשילות המשלבת: עבודה דרך רשתות מדיניות מאפשרת עירוב שחקנים מגוונים, קבוצות שקולן לא נשמע, שיתוף דרך דיון ודליברציה כלומר יישום מעניין של התיאוריה ההשתתפותית דרך משילות משלבת.

#### למעשה ניתן לטעון כי הדמוקרטיה ההשתתפותית השאירה את הליבה המוסדית סביב התהליכים הפוליטיים הפורמליים – בחירות, מפלגות, ממשלות וכו' – וביקשה לייצר סביבה אזרחית שבאופן אקטיבי פועלת בדרכים דמוקרטיות כדי ליצור אמון של הציבור בליבה המוסדית. כלומר, מרבית הספרות התיאורטית עוסקת בחסכים של הדמוקרטיה הייצוגית – בחוסר המעורבות הפוליטית, בפוליטיקה של מומחים שמדירה אזרחים מתהליכי קבלת החלטות, מהדפוס המוסדי של פעילות פרלמנטרית – ולכן החברה האזרחית מספקת אלטרנטיבה אזרחית. תנועות חברתיות היוצרות קהילות של שיח, מועדוני ויכוחים, פורומים אזרחיים, חבר מושבעים אזרחי, ועידות אזרחים, ארגוני מחאה וסנגור וכו' המאפשרים אקטיביזם, מעורבות והשמעת קולות אחרים. ואולם הדיכוטומיה נשמרת, והליבה הפוליטית נשארת המשילות הממסדית. אלא שמשילות משלבת מציעה דבר אחר: המשילות המשלבת אינה רק מספקת מעטפת השתתפותית לליבה מוסדית אלא מבקשת להכניס את התהליכים ההשתתפותיים לליבת הדמוקרטיה הייצוגית. לכאורה אחד הכשלים של התיאוריה ההשתתפותית היא שרוב המיזמים האזרחיים אינם למעשה עושים שינוי בתהליכי מדיניות. משילות משלבת לעומת זאת מחדירה את הדופק ההשתתפותי לתוך קבלת ההחלטות. רשתות מדיניות הכוללות בעלי עניין שאינם ממסדיים הופכים להיות שותפים בקביעת מדיניות.

#### כלומר, משילות משלבת למעשה הולכת צעד מעבר לדמוקרטיזציה של החברה האזרחית, ומעבר להגברת אמון הציבור על ידי 'חינוך לדמוקרטיה' בזירות משלימות לזירה המוסדית: היא מבקשת להפוך את הזירה הממסדית עצמה לזירה משתפת הפועלת על הממשק בין גורמים מוסדיים ובלתי-פורמליים כחלק מרשתות המדיניות. על פניו, משילות משלבת עוסקת בהפיכת הזירה הממסדית לזירה השתתפותית. היא רדיקלית לפיכך יותר מתיאוריה של חברה אזרחית השתתפותית וכבר אינה עוסקת רק בהגברת אמון ומשבר הלגיטימציה, אלא דווקא בפרקטיקות של דמוקרטיזציה בתוך המעשה המדיניותי. מכאן, שמשילות משלבת לוקחת למעשה את התיאוריה הדמוקרטית צעד אחד נוסף – מדמוקרטיה ייצוגית עם מעורבות פוליטית בחברה האזרחית אל דמוקרטיה ייצוגית ומשתפת בליבה הממסדית.

#### דמוקרטיה השתתפותית בליבה הממסדית: משילות משלבת תחת ביקורת דמוקרטית

#### נראה על פניו שמשילות משלבת מסנתזת את המודלים העכשיוויים – ואף מעלה אותם לשלב הבא. אם המודל של הדמוקרטיה ההשתתפותית מסתמך על החברה האזרחית כדי להעשיר, לגוון, לפתוח ולעבות את הדמוקרטיה המוסדית, תפיסת המשילות המשלבת כמו מבקשת לקחת תובנות אלו לתוך מודל הממשק החדש בין המדינה, (באמצעות שירות המדינה), הארגונים העסקיים והחברה האזרחית. מה שביקש האברמס לעשות לדמוקרטיה הפורמלית מבחוץ – מתוך החברה האזרחית – מבקשת המשילות המשלבת להחדיר פנימה, אל הליבה הממסדית של קבלת ההחלטות בדמוקרטיה. כך, ההגדרה של אנסל וגאש מציעה תהליכי קבלת החלטות בו סוכנות ממשלתית משתפת בעלי עניין או ארגונים חוץ-ממשלתיים בקביעת מדיניות.[[21]](#footnote-21) מבחינה נורמטיבית תפיסה זו מסתמכת על הניתוח של בוויר המציע רשתות מדיניות מפותחות המוציאות את המדינה מתפקידה הכל יכול כקובעת מדיניות בלעדית ומאפשרת הכנסת מגוון שחקנים חדשים לזירת המדיניות. דרייזק יראה תהליכים אלו של רשתות מדיניות כתהליכי דמוקרטיזציה של התהליך הממשלי.

#### ואולם האם השתתפותיזציה של הליבה המוסדית היא אכן דמוקרטיה טובה יותר? מובילה לחברה ראויה יותר? מהן הסתירות האימננטיות שתפיסה כזו מעלה והאם אכן היא מועילה כנגד משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה?

#### ראשית, אמון הציבור בדמוקרטיה ייצוגית מושתת על בחירת האזרחים בין מפלגות המציעות אידיאולוגיות וחבילות מדיניות. כיצד נכנסת משילות משלבת למארג הלגיטימציה הזה? אם ממשלה נבחרה לשלטון על סמך אג'נדה מסויימת, ובעלותה לשלטון מגבשת מדיניות בתוך תהליך עם גורמים חוץ-ממסדיים, הרי שלכאורה אין לה עמדת מדיניות ואולי תהליך הדליברציה יביא למדיניות שונה – או הפוכה – מזו שהצהירה עליה בבחירות. כלומר, משילות משלבת מחייבת פתיחות בנוגע למדיניות שיכולה להוות קושי מול שלטון שנבחר על סמך תפיסת מדיניות מסויימת.

#### שנית, עצם ההכרעה אלו גורמים משותפים בהליך של משילות משלבת כמו גם סוג השיתוף (שימוע, ייעוץ, שיתוף בקבלת החלטות או נשיאה באחריות למדיניות) יכול להיות קריטי להליך כאשר האחרון שבהם יש בו שוב סכנה ללגיטימיות של הממשל הנבחר: תפיסת העולם של משילות משלבת מבקשת רשתות מדיניות ושולחן עגול של בעלי העניין המגיעה יחדיו להחלטות ולוקחת עליהן אחריות. אבל הממשל נבחר על ידי הציבור והוא הוא שאמור לשאת באחריות לקביעת מדיניות – עליו ישפט בבחירות הבאות.

#### שלישית, הפנייה לרשתות מדיניות יכולה לסמן אי אמון במקבלי ההחלטות, נבחרי הציבור ושירות המדינה. למעשה, הנרטיב של גישת הניהול החדש עלולה להיות דומיננטית במשילות המשלבת: הגורמים המוסדיים ושירות המדינה אינם טובים בניהול – ובקבלת החלטות. ולכן יש פנייה לגופים חיצוניים. ניתן לראות במשילות משלבת כהפרטה של תהליכי קבלת ההחלטות. גם אם בפועל יש שילוב של גורמים ממשלתיים ושאינם-ממשלתיים, קביעת המדיניות הופכת להיות משולבת בין המדינה ובין גופים אינטרסנטיים, מהשוק הפרטי והחברה האזרחית, שאינם נבחרים ואין להם אחריותיות על המדיניות.

#### רביעית, השיתוף ברשתות מדיניות הוא של אלו שמראש יש להם עניין בתחום המדיניות. בעלי עניין הם בדרך כלל הגורמים החזקים במשק – בעלי הון, חברות מסחריות אך גם ארגוני חברה אזרחית שיש להם עמדה ברורה בתחום מדיניות כלשהו. בעוד שבחירות כלליות אמורות לייצג את האינטרס הציבורי, מי שלמעשה משתתף במשילות המשלבת זה הגורמים החוץ-ממסדיים שמראש יש להם אינטרס בתחום. מי שכבר יש לו כוח, נגישות לתקשורת ואינטרס, מקבל עכשיו גם גישה ישירה למקבלי ההחלטות והופך לחלק ממעצבי המדיניות בתחום הנוגע ישירות לאינטרס כלכלי או אחר שלו. זה גם יוצר קרטל בין אליטות פוליטיות, כלכליות ואחרות.

#### חמישית, משילות משלבת יכולה למעשה להגדיל את אי השיוויון. ידוע כי המשתתפים בתהליכי דליברציה בחברה האזרחית הם ברוב המקרים באופן משמעותי מעמד ביניים משכיל. כלומר, חתך סוציואקונומי גבוה. מכאן שהיתרון המרכזי של בחירות כלליות – שהן שיוויוניות, ויכולות לתת מקום לתפיסות כלכליות של מעמדות רחבים – למעשה יורד לטימיון. משילות משלבת מחזקת באופן משמעותי את החזקים, בעלי העניין והאינטרס, ולכן יכולה לפגוע בשיוויון.

#### שישית, אמנם בתהליכי משילות משלבת ניתן לשלב גם קבוצות מחאה וקבוצות המייצגות מוחלשים בחברה, ועל ידי כך להביא קולות של אלו שתחום מדיניות יכול לפגוע בהם. ואולם שאלת הייצוג הופכת כאן קריטית: האם בגיבוש מדיניות לגבי מיעוט אתני כלשהו, נאמר אתיופים, משתפים את המנהיגות המסורתית – קייסים ואנשי דת – או את המנהיגות הרדיקלית של מארגני פעולות מחאה, או את העמותות הדואגות לאתיופים – ובכל אלה, נפקד קולם של בני העדה שאינם מאורגנים ומיוצגים, למשל נשים או הרוב המוחלט שאינו מבקש למשל להיחשב כדתי לצורכי הכרעות על מערכת חינוכית או פטריארכלי לצורכי קביעת נורמות תרבותיות. מדיניות ממשלתית צריכה לחוקק למען האינטרס הציבורי. שמיעת קולות מגוונים של קבוצות מאורגנות חשוב כחלק מהבנת השדה, הבעיות, הצדדים השונים – גיבוש המדיניות יחד עם גורמים מאורגנים יכולה לפגוע לא רק בערך השיוויון אלא גם באינטרס הציבורי.

#### שביעית, התפיסה של משילות משלבת יכולה להחליש משמעותית את גורמי המקצוע, המומחים ואנשי שירות המדינה שכן קולם הופך להיות עוד קול אחד, שווה, בין קולות שונים סביב השולחן. משילות משלבת יכולה לייצר תהליכים פופוליסטיים של קביעת מדיניות, שאינם בהכרח עולים בקנה אחד עם תפיסות היסוד של הממשלה הנבחרת ומוטים לקראת אלו שנבחרו, בשל בולטותם או אמצעיהם או קשריהם, לשולחן קובעי המדיניות בלי לגיטימציה מהציבור ובלי ייצוג פוליטי המרכזי כל כך בדמוקרטיה.

#### משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה מתבטא בירידת האמון של הציבור במנגנונים המבטיחים שיוויון, ייצוג ופעולה בשם האינטרס הציבורי. הפרדיגמה הדומיננטית בעידן הגלובליזציה – הניהול הציבורי החדש – מחליש את האמון של הציבור גם בדרג המקצועי, בשירות המדינה, במומחים ובגורמים המוסמכים כראויים לקבלת החלטות וקביעת מדיניות. משילות משלבת יכולה להעצים את חוסר האמון הציבורי ומכאן אף להחליש את הלגיטימציה של הדמוקרטיה הייצוגית.

#### המדינה, השירות הציבורי והציבור בדמוקרטיה

#### המשילות המשלבת, הדיון עד כה מראה, יכולה להיתפס מצד אחד כגישה רדיקלית המכניסה תהליכי דמוקרטיזציה, שיתוף ומעורבות ציבור גם לתוך תוכו של קודש הקודשים השלטוני – קביעת מדיניות וקבלת החלטות. היא גם יכולה להיתפס כגישה המכרסמת בלגיטימציה של שלטון נבחר, של שירות מדינה ושל פעולה בשם האינטרס הציבורי הרחב בייצרה תהליכים המשתפים ארגונים וקבוצות מסויימות ההופכים לחלק ממקבלי ההחלטות ללא תמיכה ציבורית וייצוג פוליטי הולם. מכיון שמשילות משלבת מבקשת לייצר פרדיגמה ההולכת מעבר לדמוקרטיה הייצוגית בתיאוריה פוליטית, ומעבר לניהול ציבורי חדש במינהל ציבורי, יש לשים לב לסכנות שמגולמות במתווה המוצע של משילות משלבת. אין זה אומר שמשילות משלבת בהכרח תפריט גם את מעשה המדיניות ותעניק יותר כוח למי שממילא יש לו נגישות לאליטות הפוליטיות, הכלכליות והתקשורתיות. זה בהחלט אומר שבגיבוש תהליכי משילות משלבת יש לפתח תפיסת עולם ברורה לגבי מקום המדינה, המנגנונים של הדמוקרטיה הייצוגית ושירות המדינה כך שהמשילות המשלבת תחזקם ותייחדם ולא תתרום למשבר האמון כלפיהם. כיצד תיראה תפיסת המדינה, שירות המדינה והציבור במשילות משלבת כמנוף לחיזוק הלגיטימציה של הדמוקרטיה?

1. משילות משלבת צריכה לייצר מודל של מדינה עם פנים לציבור: הציבור הוא ליבת המודל וטיב שירות האזרח, אבל גם בניית שירות מדינה אקטיבי, יוזם, יצירתי המסוגל להניע תהליכים, לחשוב לטווח ארוך ולפעול במקצועיות לתכנון ויישום של מדיניות למען האינטרס הציבורי וקידום המדינה הופך להיות במוקד. הציבור ניצב בבסיס הגישה של משילות משלבת; תפיסת המדינה ומבנה שירות המדינה כחלק מהשירות הציבורי נגזרים מהבנת החוזה שבין המדינה והאזרחים. האזרח הוא אוטונומי בכך שהוא פועל למימושו העצמי אך גם יכול להיות שותף לתהליכי קבלת החלטות, עיצוב מדיניות, מתן משוב וביקורת לא רק ביום הבחירות אלא כחלק מתפיסה של מעורבות אזרחית בעשייה הציבורית. האזרח מקבל שירותים ציבוריים מהמדינה אבל גם כלים למעורבות חברתית משמעותית. האינטרס הציבורי הוא במרכז תהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות בדמוקרטיות מתקדמות. בעוד שהפוליטיקה נשענת על ייצוג ככל הציבור וכן ייצוג של קבוצות זהות ואינטרסים פרטיקולריים, שירות המדינה מאפשר תרגום וחשיבה אינטגרטיבית על האינטרס הכללי.
2. המדינה נועדה לתת תשתיות - פיזיות, חינוכיות, כלכליות, חברתיות, אזרחיות - כדי לאפשר לאזרחים מימוש עצמי, התפתחות אישית ואוטונומיה מרבית תוך עידוד יזמות, יצירתיות וסולידריות אזרחית. המדינה, מיוצגת על ידי נבחרי הציבור, קובעת יעדים, ערכים, סטנדרטים וכיוון לתכנון אסטרטגי לאור האינטרס הציבורי. פעולתה כשחקן מפתח בחברת ידע גלובלי מחייב את המדינה להכשיר את אזרחיה לשוק העתידי ולהשקיע ביכולות גבוהות ושיפור ההון האזרחי על ידי שיפור רמת השירותים ואפיים והתאמתם לחברה מורכבת. פתרונות יצירתיים לקהילות בדלניות, חשיבה על אינטגרציה אזרחית והבנייה של אמון בשלטון החוק, בשירות הציבורי ובמוסדות הנבחרים הם קריטיים לשגשוג המדינה בעולם משתנה. מכאן שתהליכי משילות משלבת צריכים להתנהל ביוזמת ובניהול המדינה. זה יאפשר לתהליכים וולנטריים המחזקים כמעט בהכרח את המעמד הבינוני המשכיל לשלב גם שכבות חלשות בתהליכי שיתוף ציבור ולחשוב על אינטרס ציבורי משותף.
3. שירות המדינה הינו הדרג המקצועי השותף בעיצוב התכנון האסטרטגי שממנו נגזרים יעדים לטווח ארוך, בינוני וקצר המשתקפים בתכניות העבודה והתקצוב. שירות המדינה בחלקו מספק שירותים ציבוריים וחברתיים אוניברסליים, בחלקו שותף בעיצוב המדיניות לגבי קביעת סמכויות ביצוע ועוסק ברגולציה, אך במהותו מעצב רשתות מדיניות רלוונטיות לתכנון ולביצוע של מדיניות הממשלה תוך שיתוף מומחים, גופי מחקר, ארגונים חברתיים ופרטיים ויוצר שיתוף ציבור ומשילות משלבת במקומות רלוונטיים. כלומר שירות המדינה הוא המניע, המייצר והמפקח על ביצוע הקישור בין גורמים שונים הפועלים ליישום התכנון: הוא מרכזת שבה וסביבה נערכת פעילות השירות הציבורי ומימוש המדיניות.

**סיכום**

משילות משלבת נשענת על שתי מסורות – תיאוריה דמוקרטית ומינהל ציבורי. בתיאוריה של דמוקרטיה משילות משלבת מציעה אתגר אף לתפיסה של דמוקרטיה השתתפותית שכן תפיסה זו מציעה את האקטיביזם בחברה האזרחית כתומך ומייצר אמון בליבה המוסדית של הדמוקרטיה הייצוגית. משילות משלבת מציעה תיאוריה דמוקרטית רדיקלית המכניסה דמוקרטיזציה ומנגנוני שיתוף ציבור לתוך הליבה הממסדית עצמה ולפיכך שינוי של הפרקטיקות – ולא רק של המסגרת התיאורטית. בקאנון של המנהל הציבורי, משילות משלבת מנסה ללכת מעבר לניהול הציבורי החדש ולהציע להחזיר את הערכים הציבוריים לתוך המינהל הציבורי על ידי רשתות מדיניות שמייצרות דיאלוג ודיון מכלולי בין בעלי עניין בתחום מדיניות.

ואולם משילות משלבת יש בה גם סכנות – של העמקת ההפרטה של תהליכי מדיניות אל מחוץ למוסדות הנבחרים על ידי הציבור, של שיתוף יתר של בעלי עניין בעלי כוח ביצירת המדיניות הציבורית ושל הגברת אי האמון בדמוקרטיה הייצוגית בשל הדרישה לייצר מדיניות לא מראש אלא עם בעלי עניין בתהליך פתוח של צדדים שווים סביב שולחן.

המשילות המשלבת תצליח להוות פרדיגמה חדשה רק אם תייצר ערך ציבורי מחודש לשירות המדינה, לציבור ולמדינה. כיצד משנים את מערכת ההפעלה של השירות הציבורי? כיצד הופכים אותו לגורם דינמי, מניע ומנהל מהלכים מורכבים של תכנון ותרגומו לתכניות עבודה ויישום מדיניות? כיצד משתמשים במשילות משלבת כדי להגביר את אמון הציבור בדמוקרטיה הייצוגית? המומחיות של שירות המדינה הינה ביצירת תהליכים של הובלת, גיבוש ויישום מדיניות תוך יצירת ידע משותף לשירות הציבורי, מונגש ושקוף, המאפשר למידה ארגונית בין משרדים שונים, ובין גופים מגוונים, התבוננות כלל-מערכתית ותהליכי הפקת לקחים ולמידה.

לצורך כך דרוש אתוס מרכזי - מקצועני, עם תודעת שירות הציבור מחד ופעולה לפי האינטרס הציבורי מאידך - כמו גם שינוי התרבות הארגונית מתרבות של התמחויות ספציפיות בכל משרד לתרבות של שיתופי פעולה המבוססים על אמון, תחושת שליחות ותפיסה של דיאלוג תוך וחוץ-ארגוני תוך שיתוף בתהליכי קבלות החלטות בשלבים שונים של עיצוב המדיניות. אנשי שירות המדינה לא חייבים בהכרח להיות המומחים הבלעדיים בתחום המקצועי שלהם, אלא בעלי יכולת לזמן וליצור רשתות מדיניות מגוונות, מבוססות-מחקר, חדשניות וצופות-פני עתיד על מנת לא רק לתת שירות ברמה גבוהה אלא גם לתכנן תכנון אסטרטגי ולייצר מנגנונים של שיפור עצמי, ביקורת פתוחה ושיתוף ציבור. מרכזי ליצירת אמון - בין יחידות בתוך המשרדים, בין משרדים ובין מגזרים - ציבורי, פרטי וחברה אזרחית - שקיפות והנגשה של ידע תוך פיתוח ידע מקורי ועידוד הציבור הרלוונטי להיות שותף בשימוש ובעיבוד של ידע זה.

יצירת אמון מחודש בשירות המדינה תוך שינוי הגדרתו ממבצע למוביל תהליכי עיצוב מדיניות, -- יחד עם הדרג הפוליטי -- תוך הדגשת האינטרס הציבורי ושיתוף קולות ובעלי עניין משותקים ורלוונטיים, יכולה לייצר תפיסה חדשה של משילות דמוקרטית משלבת שתהווה חלק מערכת הכלים של שימור הלגיטימציה הדמוקרטית במאה ה-21.

ביבליוגרפיה

אנטוני גידנס, 1996, הדרך השלישית, תל אביב: ידיעות אחרונות.

גיאורג ו.פ הגל, 2011, **פילוסופיה של המשפט**, ירושלים: מרכז שלם.

מילטון פרידמן, 2002, **קפיטליזם וחירות**, ירושלים: הוצאת שלם.

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Theory and Practice*, 18, 543-571.

Cohen J. and A. Arato (1994) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT.

Crouch, C. *Post-Democracy* (2004) Cambridge: Polity.

Dalton, R. and M. Wattenberg, Eds. (2000) *Parties without Partisans: Political change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press.

Dalton R., D. Farrell and I. McAllister (2011 (*Political Parties and Democratic Linkage How Parties Organize Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Dryzek J. (2010) *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: OUP.

Dunleavy P., H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler (2005) “New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance"  *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:467-494.

Galnoor I. & J. Oser, "Civil Service" *The International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Vol 3, 2015, Oxford: Elsevier. pp. 695–700.

Habermas J. (1973), *Legitimation Crisis* Boston: Beacon.

Habermas, J. (2010). *Inclusion of the Other*. Oxford: Polity Press.

 Hall, P. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain", *Comparative Politics,* April, pp. 275-296.

Keane J. (2009)*Monitory democracy and media-saturated societies* Griffith REVIEW Edition 24: Participation Society

Lipset M. and S. Rokken, (19670) *Social Cleavages, Party systems and Voters Alignment* NY: Free Press, pp. 1-64.

T. H. Marshall T.H. (1950, *Citizneship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.

Raadschelders J. Th. Toonen, F. van der Meer (2007) *The Civil Service in the 21st Century*, London: Palgrave.

Stoker G. (1998) Governance as Theory - Five Propositions“, *UNESCO 155*, Oxford: Blackwell.

de Vries J. (2010) “Is New Public Management Really Dead?”  *OECD Journal on Budgeting* Volume 2010/1 pp. 1-5.

Weber M. (1964) *The Theory of Social and Economic Organizatio*n, New York: The Free Press.

.

1. Jean Cohen and Andrew Arato (1994) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT. [↑](#footnote-ref-1)
2. Jurgen Habermas, 1973, Legitimation Crisis (Boston: Beacon). [↑](#footnote-ref-2)
3. Lipset and Rokken, 1960, *Social Cleavages, Party systems and Voters Alignment* ------ [↑](#footnote-ref-3)
4. Dalton, R. and M. Wattenberg, Eds. (2000). *Parties without Partisans: Political change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press; Crouch, C. *Post-Democracy* (2004) Campbridge: Polity; Dalton Russell, David Farrell and Ian McAllister (2011) *Political Parties and Democratic Linkage How Parties Organize Democracy*, Oxford: Oxford University Press. [↑](#footnote-ref-4)
5. Habermas, Jürgen (1998). *Inclusion of the Other*. [↑](#footnote-ref-5)
6. גירסא מוקדמת של תיאור שלוש הפרידגמות הצגתי בנייר לכנס קיסריה על שירות המדינה, אותו ריכזתי עם רון צור ב-2014. להתפתחות היסטורית ראו גם Itzhak Galnoor & Jennifer Oser, "Civil Service," In The International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2nd edition, Vol 3, 2015, Oxford: Elsevier. pp. 695–700. [↑](#footnote-ref-6)
7. Max Weber, 1964, *The Theory of Social and Economic Organizatio*n, New York: The Free Press. [↑](#footnote-ref-7)
8. ראו גיאורג ו.פ הגל, 2011, **פילוסופיה של המשפט**, ירושלים: מרכז שלם. [↑](#footnote-ref-8)
9. T. H. Marshall, 1950, *Citizneship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press. [↑](#footnote-ref-9)
10. שם. [↑](#footnote-ref-10)
11. מילטון פרידמן, 2002, **קפיטליזם וחירות**, ירושלים: הוצאת שלם. [↑](#footnote-ref-11)
12. Hall, P. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain”, *Comparative Politics,* April, pp. 275-296. [↑](#footnote-ref-12)
13. Jos Raadschelders, Theo Toonen, Fritz van der Meer, 2007, *The Civil Service in the 21st Century*, London: Palgrave. [↑](#footnote-ref-13)
14. Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, Jane Tinkler (2005) “New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16:467-494.

    Jouke de Vries (2010) “Is New Public Management Really Dead?” *OECD Journal on Budgeting* Volume 2010/1 pp. 1-5. [↑](#footnote-ref-14)
15. Gerry Stoker, 1998, ”Governance as Theory - Five Propositions“, *UNESCO 155*, Oxford: Blackwell. [↑](#footnote-ref-15)
16. John Dryzek, 2010, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: OUP. [↑](#footnote-ref-16)
17. **John Keane, 2009, Monitory democracy and media-saturated societies** *Griffith REVIEW Edition 24: Participation Society* [↑](#footnote-ref-17)
18. אנטוני גידנס, 1996, הדרך השלישית, תל אביב: ידיעות אחרונות. [↑](#footnote-ref-18)
19. Shila Benhabib, 2007, twilight נראה לי שחסר מידע לפריט הזה [↑](#footnote-ref-19)
20. הפנייה למאמר פותח של נטע וליהיא [↑](#footnote-ref-20)
21. Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Theory and Practice, 18, 543-571. [↑](#footnote-ref-21)