



שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות

כתיבה: אהוד בקר | אישור: אורלי אלמגור לוטן

תאריך: ט"ו בסיון תשע"ט, 18 ביוני 2019

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית.....	
2	רקע: מהו שיתוף ציבור	1.1
3	1.1 רמות של שיתוף ציבור	
4	1.2 שיתוף ציבור: יתרונות וחסרונות.....	
6	1.3 הכלים השונים לשיתוף ציבור.....	
7	1.3.1 שיתוף ציבור מקוון: הרחבה	
8	1.4 הקושי בהערכת שיתוף ציבור וניתוח תוצאות	
11	2. שיתוף ציבור על ידי הרשויות בישראל	2.1
11	2.1 שיתוף הציבור וממשל פתוח בהחלטות ממשלה.....	
13	2.2 העבודה במשרד ראש הממשלה לקידום שיתוף ציבור	
15	2.3 שיתוף ציבור במסגרת הפעילות לקידום ממשל פתוח.....	
17	2.3.1 ביקורת עצמאית במסגרת ה-OGP	
17	2.4 סוגיות בשיתוף הציבור במשרדי הממשלה השונים	
19	3. שיתוף ציבור בשלטון המקומי.....	3.1
21	3.1 מדיניות הממשלה בנוגע לשיתוף הציבור ברשויות מקומיות	
22	3.2 פעילות הרשויות המקומיות לשיתוף הציבור	
24	4. מבט על שיתוף ציבור בעולם: עמדת ארגונים בין לאומיים.....	4.1
24	4.1 האומות המאוחדות (UN, United Nations)	
26	4.2 הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD).....	
27	4.3 האיחוד האירופי (EU)	
28	4.4 הבנק העולמי (World Bank).....	
29	4.5 דוגמה לשיתוף עירוני מקוון: מדריד.....	
31	5. נספח א': דוגמאות לשיתוף ציבור במשרדי ממשלה.....	5.1
32	5.1 משרד החינוך.....	
34	5.2 משרד הבריאות	
35	5.3 רשות התקשוב הממשלתי.....	
37	6. נספח ב': דוגמאות לשיתוף ציבור בשלטון המקומי.....	6.1
37	6.1 תל אביב-יפו	
38	6.2 ירושלים.....	
40	6.3 חולון.....	

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת תמר זנדברג, ועניינו תהליכי שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות מקומיות. המסמך סוקר את רעיון שיתוף הציבור, האופן בו הוא מקודם על-ידי ממשלת ישראל ומידע נוסף על יישומו במשרדי הממשלה השונים ובשלטון המקומי. לבסוף מובא מבט על ההתייחסות של גורמים מחוץ לישראל לנושא. מהמסמך עולה, בין היתר, כי:

- שיתוף ציבור הנו תהליך שיח בין אזרחים בעלי עניין, ארגוני חברה אזרחית וגורמי ממשל, במסגרת קבלת החלטות וגיבוש מדיניות. תהליכים כאלו נסמכים על מגוון אמצעים, כמו מפגשים ציבוריים, סקרים, ראיונות פרטניים, פורומים מקוונים ועוד.
- שיתוף ציבור הוא אחד הרכיבים בתפיסת "ממשל פתוח", יחד עם שקיפות ואחריותיות. נראה, כי לעיתים יש נטייה להתייחס לשקיפות כאל שיתוף ציבור. אמנם שקיפות היא תנאי מקדים לשיתוף ציבור מוצלח, אולם היא אינה שוות ערך לשיתוף ציבור וקיומה של שקיפות אינו בהכרח מבטיח שיתוף כאמור.
- בין היתרונות של שיתוף ציבור ניתן למנות מתן ביטוי לצרכים של קבוצות בחברה בתהליכי קבלת החלטות, שיכוך התנגדויות עתידיות לתוכניות, חיזוק תחושת השייכות של האזרח לקהילתו וקידום שקיפות שלטונית ואמון ציבורי בשלטון. מנגד נטען, ששיתוף עלול לגרום להאטה וסרבול של תהליכי קבלת החלטות, ואף להביא לקידום החלטות פופוליסטיות; כמו כן נטען, כי בתהליכי שיתוף יש נטייה לייצוג יתר לקבוצות אוכלוסייה מבוססות או חזקות, להן נגישות גבוהה יותר למקבלי החלטות, ועל כן שיתוף של כל הציבור במידה שוויונית לאו דווקא אפשרי.
- בשנים האחרונות היו מספר החלטות ממשלה והמלצות שעסקו בשיתוף ציבור. עם זאת, נכון להיום, אין בישראל הוראות המחייבות את משרדי הממשלה או רשויות אחרות לקיים שיתוף ציבור, פרט לפרסום תוכניות להתנגדויות במסגרת הליכי תכנון ובנייה.
- שיתוף ציבור בעבודת הממשלה מקודם על ידי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, עם מעורבות של גופים נוספים. למרות שאין חובה לשיתוף הציבור, משרדי ממשלה ורשויות מקומיות מקיימים הליכי שיתוף, בהיקף ועומק שונים, לעיתים (בפרט במשרדי הממשלה) בעזרת חברות חיצוניות שנבחרו במכרז מרכזי.
- הן בישראל והן מחוצה לה, התמיכה המוצגת בקידום השימוש בשיתוף ציבור בתהליכי קבלת החלטות היא רבה. עם זאת, דוח ביקורת על הנעשה בתחום זה בישראל שהוצג לשותפות הבין ממשלתית לממשל פתוח העלה, שתמיכה זו טרם הביאה לשיתוף בהיקף משמעותי. כך למשל, בתוכניות עבודה ממשלתיות ניתן לראות יעדים שהוגדרו כמקדמי שיתוף ציבור, אך למעשה קידמו ערכים אחרים, כמו שקיפות או הנגשת שירותים. נראה שיישום אמיתי של שיתוף מחייב תמיכה ישירה מגורמים בכירים בממשל והתמדה, וקידום מהותי שלו תלוי בהירתמות בעלי תפקידים בכל משרד בנפרד.
- גם ה-OECD התייחס לנושא שיתוף בעלי עניין בישראל, במסגרת הבחינה שלו את המדיניות הרגולטורית שלה. בדוח שפרסם הארגון בסוף שנת 2018 ישראל צוינה לטובה כמדינה בה נעשה בשנים האחרונות שיפור משמעותי במדיניות הרגולטורית, אולם בנושא היועצות בבעלי עניין בקביעת רגולציה ישראל מקבלת ציון נמוך מהמוצע שבארגון.

- השלטון המקומי נחשב כזירה נוחה יותר לקיום הליכי שיתוף, בין היתר בשל נגישות רבה יותר של נציגי הציבור המקומיים ועובדי השלטון המקומי לתושבים, היכרות רבה יותר של תושבים עם פרטי הנעשה בסביבתם והיכולת של הרשויות המקומיות להגיב במהירות ויעילות גבוהים יותר להעדפות מצד התושבים.
- משרד הפנים, שהוא הרגולטור של השלטון המקומי, אמנם תומך בשיתוף ציבור ברשויות המקומיות והנושא אף מוזכר בתוכנית העבודה השנתית שלו (וכן בתוכניות אחרות של המשרד), אולם אין בתוכנית העבודה יעדים רלוונטיים לקידום השיתוף.
- מבדיקה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מול מספר ערים עולה, שמרבית שיתוף הציבור שעשו הרשויות הוא בנושאים של תכנון ובנייה; בחלק מהרשויות נעשה שיתוף בנושאים נוספים, כגון חזון העיר או אירועי תרבות.
- לאחרונה נערך על-ידי מכון קהלת בשיתוף משרד הפנים מחקר בנושא שיתוף ציבור ברשויות המקומיות (המחקר טרם פורסם). הממצאים במחקר מלמדים, **ששיתוף הציבור נתפס כתחום פופולרי בקרב רשויות מקומיות, ורבות מהן מעוניינות להצטייר כמקיימות תהליכים כאלה, אך למעשה הפעילות בנושא היא ברובה בהיקף מוגבל או עוסקת בייזוע תושבים ולא בהכללתם בקבלת החלטות.**
- אחד האתגרים המשמעותיים בשיתוף ציבור הוא **המחסור בשיטה סדורה למדידת תוצאות של תהליכי שיתוף ציבור ולהפקת לקחים מהם**. משרד ראש הממשלה אמור היה לגבש מדדים כאמור, אולם לפי מידע שפרסם במאי 2019, **המדדים לא גובשו והצורך לגבשם ייבחן מחדש**. סקירה של גופים בינלאומיים שונים המקדמים שיתוף של הציבור העלתה כי היעדר מדדים כאלו אינו מאפיין רק את ישראל. אמנם חלק מהגופים גיבשו כלי מדידה מסוימים, אולם גם הם לא היו מספקים.

1. רקע: מהו שיתוף ציבור¹

שיתוף ציבור הנו תהליך שיח או תקשורת בין אזרחים וארגוני חברה אזרחית לבין גורמי ממשל, לקראת קבלת החלטות בדבר גיבוש מדיניות או יישומה.² תהליכי שיתוף הציבור מתבצעים במקדים שונים של קבלת החלטות, וברמות ממשל שונות- ברמה הבין-מדינתית (לדוגמה באיחוד האירופי³), ברמה הלאומית וברמת השלטון המקומי. בעולם, הליכי שיתוף ציבור נפוצים

¹ פרק זה מתבסס ברובו על: נתי פרלמן ושירי ספקטור-בן ארי, **שיתוף הציבור בהליכי תכנון ובניה: רקע תיאורטי וסקירה משווה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.

² European Institute for Public Participation, [Public Participation in Europe- International Perspective](#), June 2009; World Bank, [Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations: Engaging with Citizens for Improved Results](#), January 2014, p. 8.

³ לדוגמה, שתי יוזמות של הנציבות האירופית לשיתוף הציבור בנושא אזרחות באיחוד האירופי: האחת, התייעצות מקוונת שערכה הנציבות בנושא במאי 2012, והשנייה, מפגשים שנערכו בשנת 2012 עם תושבים במקום מגוריהם (Citizens' Dialogues), על מנת שיוכלו להביע עמדתם בנוגע לשיפור איכות החיים באיחוד האירופי. מתוך:

European Commission – Directorate-General for Justice, [Europeans Have Their Say](#), 2012.

במסגרת סוגים שונים של תהליכי קבלת החלטות, ביניהם: חקיקה ראשית ומשנית, דיוני תקציב, תהליכי תכנון ועוד.

נקודה למחשבה - הגדרת "ציבור": ניתן לראות את המונח "ציבור" כזה הכולל את כל תושבי המדינה. עם זאת, יש מקרים שהמונח מתייחס לקבוצה מצומצמת יותר, כמו מי שהוא בעל עניין (Stakeholder) בנושא מסוים; כך, בתכנון שינויים ביישוב מסוים, עמדת המתגוררים בו תהיה ככלל רלוונטית יותר מעמדת מי שלא מתגורר בו והיוועצות עם הציבור לגבי מדיניות המשפיעה על ענף כלכלי מסוים יכולה להתמקד בעוסקים בו או מושפעים ממנו.

שאלה נוספת היא האם שיתוף ציבור חייב להיות פתוח להשתתפות כל חבר בקבוצת בעלי העניין או שניתן להסתפק בנציגים ובאנשי מקצוע רלוונטיים; לדוגמה, האם הליך התייעצות העוסק בפיתוח סחר החוץ של המדינה וכולל נציגים מהתעשייה, מהאקדמיה וממשרדי ממשלה נחשב שיתוף ציבור, או שלשם התאמה להגדרה הזו צריך לתת לכל תעשיין אפשרות להשתתף? לשאלה הזו השלכות לוגיסטיות, ובכלל זאת התאמת תהליך שיתוף לאוכלוסיות שונות, עם אמצעי תקשורת נפרדים וצרכים אחרים בתהליכי שיתוף (למשל התאמת תהליכי שיתוף לפנות במקביל לאוכלוסיות החרדית והערבית). ככל שהציבור הרלוונטי גדול ומגוון יותר, סביר שהליך השיתוף יהיה מורכב, ארוך ויקר יותר.

זכות הציבור להשפיע על תהליכי קבלת החלטות היא נדבך מרכזי של השיטה הדמוקרטית. שיטת הממשל הנהוגה בישראל היא דמוקרטיה ייצוגית, בה האזרחים משפיעים על השלטון באמצעות בחירת נציגים אחת למספר שנים, והנציגים הם מי שמובילים את קבלת ההחלטות וביצוען באמצעות חקיקה ופיקוח על הרשות המבצעת. בנוסף לבחירות, במדינות שונות יש עוד ערוצים המאפשרים לאזרחים להתערב בתהליכי קבלת החלטות, כמו עתירה לבית משפט כנגד החלטות של הרשויות במדינה, משאלי עם ועוד.⁴ שיתוף הציבור הוא הרחבה של מנגנונים אלה.

בשנים האחרונות משולב נושא שיתוף הציבור, לצד עקרון השקיפות, במסגרת רחבה יותר של מה שמכונה **"ממשל פתוח" (Open Government)**: ציפייה ציבורית מהממשלה לפעול תוך יידוע של הציבור במעשיה ותוך מתן אפשרות לציבור לקחת חלק בקבלת החלטות. במקרים רבים גישה זו מיושמת באמצעות כלים מקוונים, המקלים על פרסום הנתונים ועל התקשורת בין הציבור, עובדי הציבור ונציגי הציבור.⁵

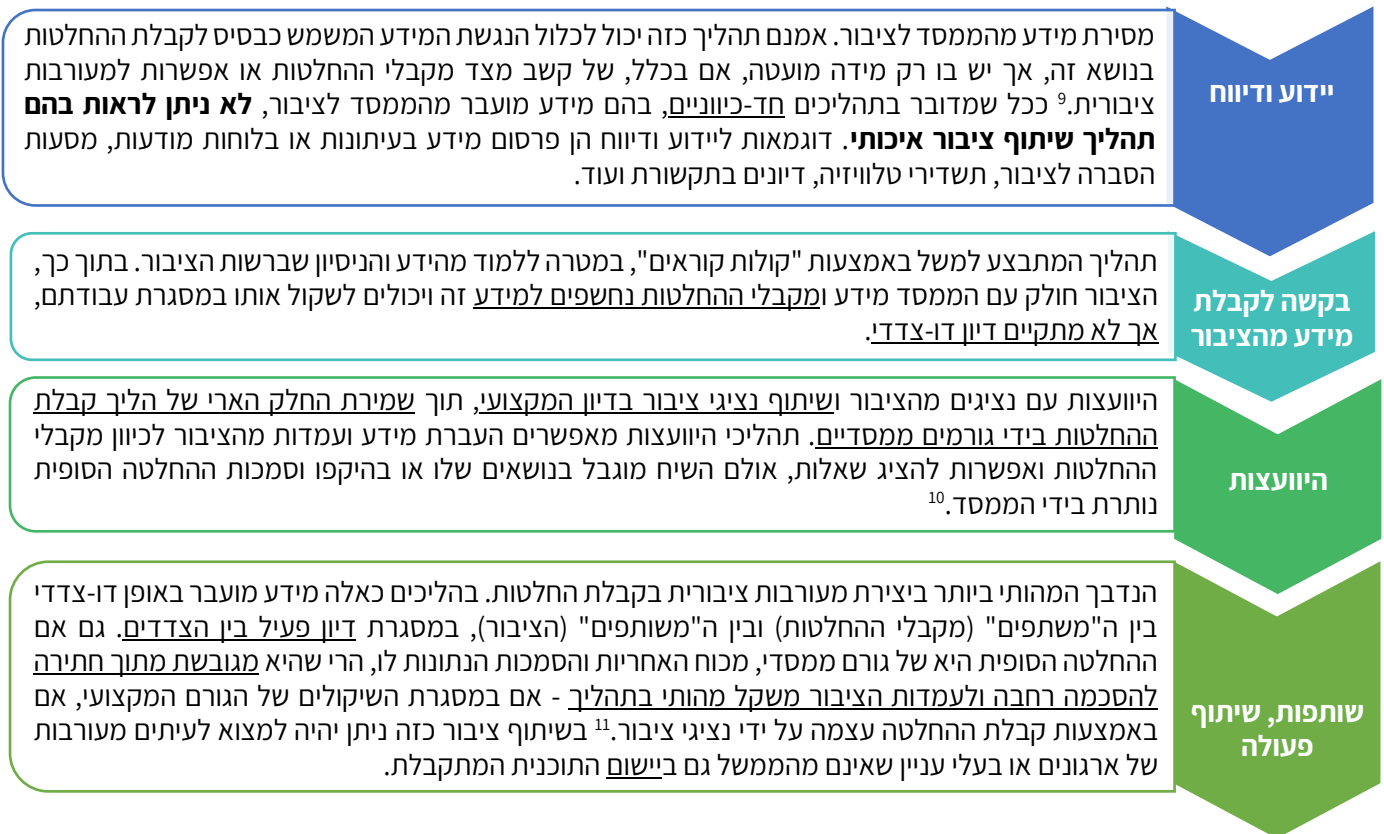
בשנים האחרונות
משולב נושא שיתוף
הציבור, לצד עקרון
השקיפות, במסגרת
"ממשל פתוח"
(Open Government):
ציפייה ציבורית
מהממשלה לפעול
תוך יידוע של הציבור
ומתן אפשרות לציבור
לקחת חלק בקבלת
החלטות

⁴ דפנה כרמון, רחל אלטרמן, [התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל](#), סדרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה, 2011.

⁵ OECD, [Open Government](#); Open Government Partnership, [What is Open Government?](#), accessed: December 27th 2018.

1.1 רמות של שיתוף ציבור

תהליכי קבלת החלטות יכולים לכלול רמות שונות של שיתוף ציבור, בחלוקה לפי מידת המעורבות המתאפשרת לציבור וההשפעה האפשרית שלו: החל מתהליכים בהם אין אפשרות אמיתית של שיתוף (אלא, אולי, רק מראית עין של שיתוף), דרך תהליכים בהם יש אפשרות של יידוע הציבור עד לאפשרויות בהן הציבור לוקח חלק מהותי בקבלת ההחלטות.⁶ להלן יוצג מדרג לדוגמה של רמות שיתוף ציבור, בהתאם לרמת השיח עם הציבור והפתיחות והקשב של הממסד למידע שנמסר לו בקבלת ההחלטות:⁷



⁶ ראו למשל חלוקה לשמונה רמות המציגה את הספקטרום הזה: מורן נגיד, שיתוף הציבור בשלטון המקומי- הניסיון המעשי ולקחי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2015, עמ' 20-22; חלוקה לשש רמות: OECD, Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth, 2015, p. 78; חלוקה לחמש רמות: אפרת וקסמן ודנה בלאנדר, דגמים של שיתוף אזרחים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2002, עמ' 11-12, חלוקה לשלוש רמות: נתי פרלמן ושירי ספקטור-בן ארי, שיתוף הציבור בהליכי תכנון ובניה: רקע תיאורטי וסקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017; OECD, Open Government: The Global Context and the Way Forward - Highlights, 2016, p. 12.

⁷ המדרג נועד להציג את השלבים העיקריים מהמדרגים המפורטים בהערה 6.

⁸ European Institute for Public Participation, Public Participation in Europe- International Perspective, June 2009.

⁹ כך למשל, תקנות חובת המכרזים מסדירות אפשרות של ועדת מכרזים לערוך פנייה מוקדמת לקבלת מידע הדרוש לה לשם התקשרות, כאשר פנייה כזו צריכה להיעשות באופן פומבי. ראו: תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, סעיף 14א.

¹⁰ European Institute for Public Participation, Public Participation in Europe- International Perspective, June 2009.

רמת ההשפעה האפשרית של שיתוף הציבור מושפעת גם מהשלב בתהליכי קבלת ההחלטות בו נעשה השיתוף: ככלל, ככל שהשיתוף מתחיל בשלב מוקדם יותר ושהמידע והשיקולים שבידי מקבלי ההחלטות גלויים יותר לציבור המשתתף בתהליך, כך האפשרות שהתהליך יניב שיתוף איכותי היא סבירה יותר.

1.2 שיתוף ציבור: יתרונות וחסרונות

מחקרים שונים עסקו בבחינת ההצדקות ליישום הליכי שיתוף ציבור לעומת הקושי ליישם במסגרת תהליכי קבלת החלטות. **בין התועלות שזוהו, ניתן לציין את אלו:**

היתרונות העיקריים של שיתוף ציבור הם העלאת פתרונות יצירתיים, הגברת השקיפות והפתיחות של המערכת המינהלית וחיזוק תחושת השייכות של הפרט לקהילתו

- מהלכי שיתוף הציבור הם כלי יעיל לזיהוי בעיות, להבנה טובה יותר של הצרכים המורכבים של המשתתפים, למציאת פתרונות יצירתיים וחדשניים, ולקידום חלופות למדיניות המוצעת.¹¹
- הליכים לשיתוף הציבור הופכים את תהליכי קבלת ההחלטות וכן את מקבלי ההחלטות לנגישים לציבור, שיכול להביע מול מקבלי ההחלטות את דעתו באופן ישיר יותר. כך, ההשקפות, הרצונות והאינטרסים של אותם יחידים וקבוצות בחברה באים לידי ביטוי באופן ברור יותר בתהליכי קבלת ההחלטות.¹²
- הליכי שיתוף ציבור יכולים לתת מענה למגוון גדול יותר של קבוצות אוכלוסייה ולהתמודד עם חוסר שוויון בגישה של קבוצות שונות לתהליכי קבלת החלטות ולשירותים ציבוריים.¹³
- האפשרות להשתתף בתהליכי קבלת החלטות מגבירה את תחושת השייכות של האזרח לקהילתו ומעודדת את הפרט להביא בחשבון את הצרכים והרצונות של הכלל.¹⁴
- הקמתם של מנגנונים מוסדיים לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות מגבירה את הפתיחות והשקיפות במערכת המנהלית ומאפשרת את נגישות הציבור למידע ולשיקולים שהובילו לקבלת ההחלטות.¹⁵
- שיתוף הציבור, שמגביר כאמור את השקיפות והנגישות למקבלי ההחלטות, מחזק את האמון הציבורי במוסדות השלטון המקיימים את השיתוף.¹⁶

¹¹ מורן נגיד, [שיתוף הציבור בשלטון המקומי- הניסיון המעשי ולקחיו](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2015; OECD, [Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services](#), June 2009.

¹² European Institute for Public Participation, [Public Participation in Europe- International Perspective](#), June 2009.

¹³ OECD, [Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services](#), June 2009

¹⁴ דפנה כרמון, רחל אלטרמן, [התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל](#), סדרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה, 2011.

¹⁵ שם.

¹⁶ Soonhee Kim, Junesoo Lee, Joocho Lee, [Citizen Participation and Public Trust in Local Government: The Republic of Korea Case](#), *OECD Journal on Budgeting* 18(2), p. 78.

האתגרים העיקריים של שיתוף ציבור הם הצורך בהשקעת משאבים כלכליים וזמן, תמרון על ידי בעלי עניין והסכנה באימוץ מדיניות מתפשרת וקצרת-מועד

לצד יתרונות אלה, הספרות המחקרית דנה גם **באתגרים ובחולשות של מהלכים לשיתוף הציבור**. אלה כוללים בין השאר:

- תהליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטת כרוכים לעתים קרובות בהשקעה משמעותית של משאבים כלכליים וזמן.
- קיים מתח בין הרצון לקדם מדיניות וליישמה באופן "מקצועי", לבין השאיפה לשתף את כלל הציבור, אשר נציגיו חסרים לעתים את הכלים הנדרשים לקבלת ההחלטות ואת הזמן והידע על מנת להתעמק בנושא. כמו כן, יש הטוענים כי נקודת המבט של תושבים עלולה להיות צרה מהנדרש לצורך קבלת החלטות, וכי נטייתם היא לבחון את המדיניות בהתאם לצרכיהם הפרטיים ובטווח הזמן המיידי.¹⁷
- הניסיון לעצב מדיניות באופן שירצה מגוון גדול של גורמים, עלול להביא לאימוץ מדיניות מתפשרת ולפתרונות פחות טובים.¹⁸
- בפועל, רמת המעורבות של רוב הציבור היא במקרים רבים נמוכה, וזאת בשל נטייתם של פרטים בחברה להסתמך על השתתפותם של אחרים ('תופעת הטורמפיסט'). מכאן, שאין בהכרח ייצוג של כל קבוצות האוכלוסייה הרלוונטיות בתהליך קבלת ההחלטות במידה שווה. בתוך כך, מחקרים מראים כי לעתים קרובות גורמים בעלי עוצמה פוליטית או כלכלית זוכים לייצוג יתר בהליכים אלה, על חשבון קבוצות אחרות.¹⁹

נקודה למחשבה - אמון הציבור: על פניו, שיתוף ציבור על ידי גוף שלטוני, מחזק את האמון של הציבור באותו גוף. לכאורה, הדבר יכול היה לסייע במיוחד בקשר של הרשויות עם קבוצות אוכלוסייה להן אמון נמוך בממסד. אולם, אותו אמון נמוך עלול להפחית את ההשתתפות של קבוצות כאלה בתהליכי שיתוף הציבור. לדוגמה, בירושלים העירייה רואה את חוסר האמון בין תושבי שכונות מזרח העיר והעירייה כגורם המגביל את האפשרות לשיתוף ציבור בשכונות אלה.²⁰ כלומר, בהיעדר אמון – יש קושי לרתום את הקבוצות הללו להשתתף בתהליכים. במקרים בהם קבוצות אוכלוסייה לא לוקחות חלק בתהליך שיתוף ציבור, ההליך עלול להוביל לפגיעה באמון של קבוצות אלה הן בתהליך, והן ברשויות שביצעו אותו.

קבוצות עם אמון נמוך בשלטון עלולות להשתתף פחות בהליכי שיתוף ציבור. הליך בו אין השתתפות של קבוצות כאלה עלול להוביל לפגיעה נוספת באמון

¹⁷ גדליה אורבך, שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן? התפתחותם של דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי, בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך שני, עורכים: איתי בארי וערן ריין, מחקרי פלורסהיימר המכון ללימודים עירוניים ואזוריים האוניברסיטה העברית בירושלים, נובמבר 2015, עמ' 14-15.

¹⁸ שם.

¹⁹ מורן נגיד, שיתוף הציבור בשלטון המקומי- הניסיון המעשי ולקחיו, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2015.

²⁰ אילה ברנשטיין, מנהלת תחום שיתוף ציבור, אגף רווחה בעיריית ירושלים, דוא"ל, 4 ביוני 2019. ראו פרק 6.2.

1.3 הכלים השונים לשיתוף ציבור

שיתוף ציבור יכול להיעשות במגוון כלים, בהם סקר, קבוצת מיקוד, שולחן עגול, שולחנות היועצות, פאנל, תחרות לציבור, כנס וכדומה. לכל כלי מאפיינים, יתרונות וחסרונות משל עצמו. בחירת הכלים מתבססת על מאפייני התהליך המיועד, תוך התייחסות, למשל, לשאלות האלה:²¹

- מהי מטרת השיתוף?
 - מי קהל היעד של התהליך, באיזו קלות ניתן ליצור עמו קשר וכמה נכונות תהיה לו להשתתף?
 - באיזה שלב של תהליך קבלת ההחלטה מתבצע השיתוף?
 - כמה זמן מוקצה לקיום השיתוף?
 - מהו התקציב שהוקצה לשיתוף? כמה כוח אדם מלווה אותו?
- אפשר גם להבדיל בין כלי שיתוף פיזיים לכלים מקוונים:

• כלים פיזיים:

- מאפשרים בדרך כלל יצירת קשר בין-אישי ושיח מעמיק ומורכב יותר מכלים מקוונים. יצירת האמון הנדרש לבניית שיתופי פעולה נחשבת כקלה יותר באמצעות כלים פיזיים ומפגשים לא מתווכים, וכלים פיזיים גם מסייעים באיסוף מידע מקהל ללא נגישות לאינטרנט.
- מנגד, כמות המשתתפים האפשריים בשיתוף הנעשה בכלים אלה מוגבלת והשיתוף מצריך במרבית המקרים מאמץ להגיע למקום מפגש מסוים בשעה מוגדרת, מה שעלול להפחית את מספר הנוכחים במפגש. ככלל, שיתוף של אוכלוסייה גדולה יהיה יקר יותר באמצעות כלים פיזיים מאשר בכלים מקוונים.

• כלים מקוונים:²²

- ביצוע התהליכים בכלים מקוונים מאפשר להגיע מהר למספר רב של אנשים, שיכולים להשתמש בהם בשעות הנוחות להם ואף להשתתף בחלק מהתהליכים באופן אנונימי. ניתן לכלול בשיתוף כזה מידע רב יותר, שאנשים יכולים לסקור בקצב שלהם.
- מנגד, כלים מקוונים נחשבים ככלל כמעמיקים פחות מכלים פיזיים וקשה יותר לנהל בהם שיחה הדדית (מה שהופך אותם מתאימים יותר לאיסוף מידע ונתונים ולהיועצות). כמו כן, הם זמינים רק למשתתפים עם נגישות לאינטרנט ואוריינות דיגיטלית, מה שעלול להדיר במיוחד קבוצות מוחלשות, כגון קשישים ואנשים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך.

²¹ אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, [מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה](#), דצמבר 2017, עמ' 33-37.

²² מידע נוסף על שיתוף ציבור מקוון מופיע בתת הפרק שבהמשך.

איך בוחרים כיצד
לשתף? הבחירה בכלי
מסוים או בשילוב
כלים, תתבסס על
מאפיינים שונים של
קהל היעד, מטרת
השיתוף, המשאבים
שמוקצים לתהליך
ועוד

כאמור, הבחירה בכלי מסוים או בשילוב של כלים, תתבסס על מאפיינים שונים של קהל היעד, מטרת השיתוף, המשאבים שמוקצים לתהליך ועוד. לדוגמה: אם תהליך התייעצות מוגבל בזמן ובתקציב, עם קהל יעד במקום גיאוגרפי אחד ובלי נגישות לאינטרנט, יכולים להתאים לכך כנס או קבוצת עבודה מצומצמת, בעוד שתהליך רחב שנועד למסד שיתוף פעולה לטווח ארוך, עם תקציב משמעותי יותר, יכול לכלול פורום ארגונים קבוע, קיום סדרת מפגשי שולחן עגול עם משתתפים רבים ועוד.

כלים פיזיים ומקוונים יכולים לשמש גם ל**פרסום של הליך שיתוף** (למשל פרסום ברשתות חברתיות בהתאם למאפייני קהל היעד המבוקש, פרסום בעיתונות ובלוחות מודעות בהתאם לקהל הספציפי וכדומה).

1.3.1 שיתוף ציבור מקוון: הרחבה

בשנים האחרונות פותחו כלים מקוונים המשמשים בתהליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות (כגון הגשת ניירות עמדה באופן אינטרנטי, פורומים מקוונים, קבוצות פייסבוק, ועוד). הכלים המקוונים יכולים לשמש בסיס לפיתוח דגמי שיתוף חדשים, או לחילופין יכולים להביא לשינוי אופן שיתופו של הציבור במסגרת דגמי שיתוף קיימים.²³

שימוש בכלים מקוונים מאפשר פעילות בהיקף גדול מזה שהיה אפשרי במסגרות ובכלים אחרים של שיתוף ציבור; כך למשל, דיון מקוון יכול לאפשר למשתתפים מקבוצות שונות הנמצאים במקומות מרוחקים זה מזה לקיים ביניהם שיחה עם עיכובים מינימליים, תוך שיתוף קבצים ומסמכים ביניהם. גם כאן, הבחירה בכלי מסוים מתבססת על מאפייני הכלים השונים:

- פורמט: ניתן להשתמש בדיון בכתב (פורום, צ'ט), רשת חברתית, שיחת וידאו ועוד. לכל פורמט יתרונות וחסרונות; למשל, דיון בטקסט לא מעביר את שפת הגוף וטון הדיבור של המשתתפים.
- הזמן המוקצה לפעילות: ניתן לפתוח פורום לפרק זמן של ימים ואפילו שבועות וחודשים, בעוד צ'ט או שיחת וידאו יהיו מוגבלים בזמן לכמה שעות לכל היותר.
- מאפייני המשתתפים: הגישה לזירה מקוונת יכולה להיות מוגבלת לתושבי שכונה מסוימת, לחברים בארגון מסוים ואף לאנשים ספציפיים. מנגד, אפשר לקיים פעילות הפתוחה לכל משתתף המעוניין בכך, כך שכל אדם עם גישה לאתר (אפילו מחוץ לארץ) יוכל להשתתף בדיון.
- חובת זיהוי משתתפים: האם אדם נדרש להזדהות על מנת להשתתף או שניתן להגיב באופן אנונימי, ללא רישום? אנשים רבים מעדיפים להגיב בלי חובת רישום והזדהות, שתעכב את האפשרות להגיב, וחלק מהאנשים מעדיפים לכתוב באופן אנונימי, כך שיוכלו לשתף דעות

²³ מורן נגיד, שיתוף הציבור בשלטון המקומי- הניסיון המעשי ולקחיו, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2015.

לא מקובלות ללא חשש. מנגד, תגובות לא מזוהות עלולות להיכתב בלי תשומת לב לפרטים ולהיות פוגעניות או שקריות.

- **בקה וצנזורה:** סינון התגובות המתקבלות מאפשר דיון רציני יותר ללא תגובות פוגעניות, אך מאט את הדיון ומגביל את היכולת של המשתתפים להתבטא. מנגד, דיון לא מבוקר עלול להרתיע חלק מהמשתתפים הפוטנציאליים.

יש להקדים ולציין שגורמי המקצוע איתם שוחחנו במסגרת כתיבת מסמך זה רואים בשיתוף ציבור באמצעים מקוונים כלי משלים לשיתוף ציבור לא-מקוון, שאינו יכול להחליף באופן מלא את התועלת שבשיתוף לא-מקוון.²⁴

נקודה למחשבה- משרדי הממשלה ברשתות חברתיות: לכל משרדי הממשלה יש אתרי אינטרנט (במסגרת האתר הכלל-ממשלתי www.gov.il או בנפרד ממנו), המאפשרים יצירת קשר עם המשרד ומפרסמים מידע על פעילותו. למרבית המשרדים, אם לא לכולם, יש עמודים רשמיים ברשתות חברתיות (Facebook, Twitter, LinkedIn ו-YouTube למשל). בעוד האתר הרשמי של המשרד משמש בדרך כלל לפרסום מידע חד-כיווני, העמודים ברשתות החברתיות יכולים לאפשר שיח ער יותר בין משרדי הממשלה והציבור. כך, למשל, ביולי 2018 משרד החינוך קיים ב-Facebook שישה משדרי וידאו של שאלות ותשובות בנושא הרפורמה בחינוך המיוחד, בהם הורים יכלו לשאול שאלות ולקבל מענה מאנשי המשרד.²⁵

עם זאת, השוואה בין אתרי רשתות חברתיות לאתרים ייעודיים לשיתוף ציבור מעלה, כי האתרים ברשתות החברתיות מופעלים במרבית המקרים על ידי מערך הדוברות של המשרדים, הממוקד בפרסום וביידוע. עוד עלה, כי במקרים רבים, תגובות הגולשים באתרים אלה הן שטחיות או לא קשורות לנושא עצמו.

1.4 הקושי בהערכת שיתוף ציבור וניתוח תוצאות

תהליך גיבוש מדיניות של גוף ציבורי נדרש לשקלל גורמים רבים ולאזן בין אינטרסים שונים, לעיתים סותרים. שיתוף ציבור הוא כלי שנועד, בין היתר, לסייע למי שמגבשים את המדיניות להבין טוב יותר את מכלול המשתנים, ולהיחשף לאפשרויות נוספות לפעולה ולמחשבה, המבוססות על נקודות המבט והניסיון של המשתתפים בתהליך.

אולם כיצד ניתן למדוד הצלחה של הליך שיתוף ציבור? איך מגדירים היקף מספק של הליך שיתוף? שאלות אלה חיוניות בכל תהליך שיתוף ציבור, כחלק מהרצון לקיים הליך אמיתי ולהפיק ממנו את התועלת המרבית. הערכת התהליך יכולה לכלול מדדים המתייחסים לעצם קיום התהליך (מספר המפגשים שנערכו, מספר המוזמנים ומספר המשתתפים, כמות הרעיונות

²⁴ דנה כרמל, מנהלת תחום שיתוף ציבור, ויעל גלילי, מ"מ מנהלת תחום פיתוח וגיוס משאבים, עיריית תל אביב, שיחת טלפון, 7 באוגוסט, 2018; ד"ר תמר שרויטמן, מנהלת האגף לתכנון אסטרטגי בעיריית חולון, מכתב, 9 באוגוסט 2018.

²⁵ ראו למשל: Facebook, משרד החינוך: משדר וידאו לייב נוסף בנושא "הרפורמה בחינוך המיוחד", 10 ביולי 2018, כניסה: 10 ביולי 2018.

שהועלו ועוד), אך נתונים כאלה לא מצביעים באופן ברור על טיב השיתוף. מדידת השפעת השיתוף על תוצאת תהליך גם היא מורכבת; כיצד ניתן למדוד את השפעת תהליך השיתוף על התוצאה שהושגה ואת המידה בה תהליך השיתוף שיפר את ההחלטות שהתקבלו?

שאלות כאלה מקשות על גיבוש מדדים להצלחה של תהליך שיתוף ציבור, בפרט כאשר משקללים את עמדות המוצא השונות: למשל, תהליך היועצות עם גורמי מקצוע ונציגי ציבור עשוי להיראות לגורם ממשלתי כצעד משמעותי של שיתוף ציבור, בעוד נציגים מהחברה האזרחית יראו את אותו תהליך כשיתוף רדוד, אם לא סמלי. מעבר לטיב של תהליך מסוים, ניתן להתייחס להיקף תהליכי השיתוף ולשאל האם גוף שמיישם תהליכי שיתוף ציבור רק במקרים ספורים יכול להיחשב כ"מקדם שיתוף ציבור".

במסמכים של גופי מקצוע שונים שנסקרים במסמך זה (בפרקים 2 ו-4), עולה הכרה במורכבות ובקושי במדדים שיכולים להתאים לכל התהליכים באופן שווה, תוך הגדרת שאלות שמאפשרות הערכה חלקית לכל הפחות.

- בתוכנית העבודה במסגרת **ממשל פתוח** לשנים 2018–2019, שפרסמה **רשות התקשוב הממשלתי**, מצוין כי "המדד המרכזי להצלחתו של מהלך לשיתוף הציבור הוא השפעתו על תהליך קבלת ההחלטות, אותה יש למדוד ולשקף בתום התהליך."²⁶ לפי עמוד האינטרנט של התוכנית, תהליך גיבוש מדדים להערכת תהליכי שיתוף הציבור בעבודת הממשלה, שהוא באחריות אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, החל בשנת 2018 וצפוי להסתיים עד סוף שנת 2019.²⁷ יצוין שלפי הדיווח של משרד ראש הממשלה על ביצוע תוכניות העבודה לשנת 2018, **הצורך לגיבוש המדדים ייבחן מחדש**.²⁸ מידע נוסף על תוכניות עבודה אלה מופיע בפרק 2.
- במדריך לשיתוף ציבור של **משרד ראש הממשלה**, מוצעת הערכה של התהליך בהתאם למטרות שהוגדרו לו מראש, מתוך רשימה של מטרות מוצעות, כגון "לקבל מידע עדכני ומגוון", "לברר שביעות רצון", "לקבל רעיונות חדשים לפתרונות" ו-"לגבש במשותף המלצות".²⁹
- במסמכים של **הבנק העולמי** מצוין שיש צורך בפיתוח **מערכות ניטור והערכה** של תוצאות תהליכי שיתוף ציבור, תוך התאמה לנסיבות הנקודתיות של כל מקום וכל תהליך.³⁰ דוח של

²⁶ רשות התקשוב הממשלתי, ממשל פתוח: תוכנית פעולה לשנים 2018–2019, 12 במרס 2018.

²⁷ רשות התקשוב הממשלתי, תכנית פעולה לממשל פתוח 2018–2019, כניסה: 6 במאי, 2019.

²⁸ אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, דיווח ביצוע תוכניות העבודה לשנת 2018, מאי 2019, עמ' 585–587.

²⁹ אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה, דצמבר 2017, עמ' 46–47.

³⁰ World Bank, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations: Engaging with Citizens for Improved Results, January 2014, p. 103; World Bank Independent Evaluation Group, Engaging Citizens for Better Development, 2018, pp. xx, xxvii–xxviii.

הבנק מתייחס לתוצאות אפשריות של התהליך, שניתן לראות אם הן הושגו או לא, כגון "העלאת המודעות", "חיזוק האמון", "הפחתת המתח" ו-"שיפור השירותים הציבוריים".³¹ במדריך ייעודי להערכת תהליכי שיתוף מקוונים שפרסם הבנק בשנת 2016, מופיעות חמש שאלות, שחלקן רלוונטיות גם לתהליכים לא מקוונים:³²

- **יעד:** מה הייתה מטרת השיתוף ועד כמה התהליך מעוצב באופן מתאים למטרה זו?
- **ניהול:** מיהם הגופים המקצועיים המשפיעים על עיצוב תהליך השיתוף ועל היישום שלו ומה המשמעות של השיוך הארגוני שלהם?
- **השתתפות:** מי הפרטים הלוקחים חלק בשיתוף ובאיזו מידה השתתפותם תואמת את הצרכים והציפיות שלהם? מי מודר מהשיתוף?
- **טכנולוגיה:** כמה הכלי שנבחר לשיתוף מתאים למטרת התהליך והאם היה שימוש מיטבי בו?
- **תוצר:** כיצד השיתוף השפיע בסופו של דבר ובאיזו מידה ההשפעה הזו קשורה לכלי שבו נעשה השיתוף?

• מדידת הצלחה של הליך שיתוף ציבור היא אתגר שגם ה-OECD מנסה להתמודד עמו. בדוח משנת 2012, הארגון מציע ארבעה משתנים להערכה של יישום שיתוף ציבור בגיבוש רגולציה:³³

- **היקף האימוץ המערכתי של האמצעים:** הטמעת הדרישה לשיתוף ציבור בתהליך גיבוש הרגולציה וקיום שיתוף כזה בשלבים השונים של התהליך.
 - **טיב המתודולוגיה בה נעשה שימוש:** פיתוח מתודולוגיה מתאימה, קיום היוועצות פתוחה לקהל הרחב ושימוש באתר אינטראקטיבי להיוועצות, בשלבים השונים של גיבוש הרגולציה.
 - **הביקורת על השימוש באמצעים אלה:** קיום גורם ייעודי של בקרה ואבטחת איכות ופרסום לציבור של הערכת התהליך.
 - **היקף השקיפות וההחלה של עקרונות ממשל פתוח:** שקיפות התהליך כולו לקהל הרחב, זמינות מידע במהלכו, התייחסות להערות בעלי עניין.
- עם זאת, הארגון מסייג כי גם מדידה על בסיס משתנים אלה היא חלקית ולא מסוגלת לשקף את המורכבות של יישום תהליכים במדיניות הציבורית. לפיכך, כדי לקבל תמונת מצב מקיפה, **הארגון המליץ על קיום סקירות עומק פרטניות על הנעשה בכל מדינה.**³⁴

³¹ World Bank Independent Evaluation Group, [Engaging Citizens for Better Development](#), 2018, p. 44.

³² World Bank Group, Digital Engagement Evaluation Team, [Digital Citizen Engagement: A Practical Guide](#), February 2016, pp. 34–35.

³³ OECD, [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#), October 2018, p. 42; [2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results](#) 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results, December 2015, pp. 37-38.

³⁴ OECD, [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#), October 2018, p. 45.

איך מודדים הצלחה של שיתוף ציבור? גופי מקצוע שונים, כגון הבנק העולמי וה-OECD מסכימים שמדובר בתהליך מורכב ומעידים על הצורך בניטור תהליכים ומדידה שלהם

2. שיתוף ציבור על ידי הרשויות בישראל

מסמך זה מציג בנפרד מידע על תהליכי שיתוף ציבור על ידי הממשלה (השלטון המרכזי) ושיתוף ציבור שנעשה על ידי השלטון המקומי. בפתח הדברים יצוין כי **בישראל אין ככלל חובה סטטוטורית של שיתוף ציבור**. חריג לכך הוא [חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965](#) (להלן: חוק התכנון והבנייה), המחייב פרסום מידע לציבור כאשר מופקדת תוכנית ומאפשר זכות להתנגדות למי שרואה עצמו נפגע ממנה; הודעה על הפקדת התוכנית מפורסמת ברשומות, בעיתון, בשלט באתר נשוא התוכנית, ונמסרת באופן נפרד לבעלים ולמחזיקים באתר או במגרשים סמוכים לו.³⁵ גם בנוגע לחריג זה, ניתן לשאול מהי רמת השיתוף: הגשת ההתנגדויות נעשית לאחר שתוכנית כבר מוכנה ומופקדת במוסד התכנון, ויש הטוענים שיש להקדים את שיתוף הציבור לשלב מוקדם יותר.³⁶

גם אם אין כיום חובה סטטוטורית לשיתוף הציבור, ניתן לראות התייחסות לשיתוף הציבור בהחלטות ממשלה ובמסמכים ממשלתיים אחרים, כמו גם בפעילות השוטפת של חלק מהרשויות, כמפורט בנספחים למסמך זה. האחריות על תהליכי שיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה היא על כל משרד בנפרד, בהתאם להתנהלות הפנימית; משרד ראש הממשלה משמש כסמכות מקצועית בנושא פיתוח השימוש בשיתוף ציבור ורשות התקשוב הממשלתי עוסקת בנושא כחלק מההתייבויות של ישראל לשותפות הבין לאומית לממשל פתוח (ראו להלן). מידע נוסף בנוגע לשיתוף ציבור במשרדי הממשלה מובא להלן.

2.1 שיתוף הציבור וממשל פתוח בהחלטות ממשלה

שיתוף הציבור מוזכר במספר החלטות ממשלה מהשנים האחרונות, באופן ייעודי או כנדבך של ממשל פתוח. כך, למשל, בשנת 2008 התקבלה **החלטת ממשלה 3190, בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות"**. ההחלטה הורתה להקים יחידה מייעצת בנושא שיתופי פעולה באגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, שתעסוק בקידום שיתופי פעולה ושיח מתמשך בין המגזר הציבורי, המגזר העסקי והמגזר השלישי.³⁷ החלטה זו הביאה להקמת שולחנות עגולים בין מגזריים, בהובלת משרד ראש הממשלה, ויצרה במשרד תשתית לריכוז העבודה בנושא פיתוח כלים ומדיניות לשיתוף הציבור במשרדי הממשלה.³⁸ מידע נוסף על הפעילות במשרד ראש הממשלה מובא להלן בפרק 2.2.

³⁵ [חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965](#), סעיפים 77, 89, 100, 149.

³⁶ ראו למשל: דפנה כרמון, רחל אלטרמן, [התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל](#), סדרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה, 2011.

³⁷ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 3190: יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות](#), 24 בפברואר 2008.

³⁸ משרד ראש הממשלה, האגף לממשל וחברה (תכנון מדיניות), [שיתוף ציבור](#), כניסה: 17 בדצמבר 2018.

בישראל אין ככלל חובה סטטוטורית של שיתוף ציבור, למעט בחוק התכנון והבנייה. עם זאת, הנושא מוזכר בהחלטות ממשלה ובמסמכים ממשלתיים אחרים

החלטה נוספת בנושא התקבלה בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 ודוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), אשר ייחד פרק לנושא שיתוף הציבור בקבלת החלטות: בדצמבר 2011 התקבלה החלטת ממשלה מספר 4028, בדבר "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה". על פי סעיף 3 להחלטה "[הוטל] על משרד ראש הממשלה, בתיאום עם השר המופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור, לגבש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם, כפי שימצאו לנכון. זאת, במטרה להגביר את מעורבות האזרח בנעשה במרחב הציבורי, לתרום לתהליכי קבלת החלטות, לשיפור ביצוע מדיניות הממשלה ולחיזוק הקשר והאמון שבין הציבור לממשלה".³⁹

בשנת 2012 התקבלה החלטת הממשלה 4515, בדבר הצטרפות לשותפות הבין לאומית לממשל פתוח (Open-Government-Partnership, OGP).⁴⁰ שיתוף הציבור הוא אחד מהעקרונות שבבסיס ההחלטה, לפיה "ממשלת ישראל תפעל לגיבוש מדיניות בנוגע לשיתוף ציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בעבודת הממשלה, במטרה לתרום לתהליכי קבלת ההחלטות, לשפר את ביצוע מדיניות הממשלה ולחזק את אמון הציבור במערכות הממשל".⁴¹ במסגרת ההחלטה הוחלט להקים את הפורום הישראלי לממשל פתוח, שבין תפקידיו ניתן למנות את הרחבת שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות וגיבוש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם. המלצות הפורום אמורות היו לעלות לדיון ציבורי מקוון על-גבי אתר שיתוף הציבור, והפורום אמור היה לקיים ימי עיון פתוחים לציבור הרחב.

נקודה למחשבה - ההבדל בין שיתוף ציבור לשקיפות ושיתוף מידע: החלטה 4515 מציינת שלושה עקרונות למדיניות הממשל הפתוח בישראל: שקיפות, שיתוף הציבור ואחריותיות. תוכנית הפעולה של ממשל פתוח לשנים 2015-2017 כללה תשע התחייבויות; כל התשע נספרו ככאלו המקדמות שקיפות, שבע כמקדמות אחריותיות וחמש כמקדמות שיתוף ציבור.⁴² למעשה, מרבית הפעילות הנכללת בממשל פתוח נוגעת לעקרון השקיפות. כך, למשל, שלוש פעולות שסווגו כמקדמות שיתוף ציבור (הקמת אתר אינטרנט אחוד למשרדי הממשלה, חשיפת מאגרי נתונים באמצעות האתר data.gov.il והקמת מאגר החקיקה הלאומי) הן בעיקרן פעולות המקדמות שקיפות, ולא שיתוף ציבור במובנו המלא.

בשנת 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4515, לפיה "ממשלת ישראל תפעל לגיבוש מדיניות בנוגע לשיתוף ציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בעבודת הממשלה, במטרה לתרום לתהליכי קבלת ההחלטות (...) ולחזק את אמון הציבור במערכות הממשל

שקיפות אינה שיתוף ציבור; אמנם שיתוף ציבור מצריך בדרך כלל מתן גישה למידע, אך השקיפות לבדה יכולה להיות מוגבלת ליידוע ודיווח חד-צדדי ולא מבטיחה שיתוף ציבור

³⁹ משרד ראש הממשלה, בקשה לקבלת מידע (RFI) – שיתוף ציבור בעבודת הממשלה, 2013

⁴⁰ יוזמה בין לאומית הכוללת מעל 70 מדינות, לקידום שקיפות, העצמת האזרח, לוחמה בשחיתות וחיזוק המשילות בעזרת טכנולוגיות מתקדמות. ראו: What is the Open Government Partnership?, Open Government Partnership, כניסה: 5 ביולי 2018.

⁴¹ מזכירות הממשלה, החלטה מס' 4515: הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינורי "הפורום הישראלי לממשל פתוח", 1 באפריל 2012.

⁴² ממשל פתוח, תוכנית הפעולה לשנים 2015-2017, אוקטובר 2015.

אמנם שיתוף ציבור מצריך בדרך כלל מתן גישה למידע ושקיפות, המאפשרים לציבור לקחת חלק בשיח מושכל עם השלטון המבוסס על ידע, אולם שיתוף מידע אינו שווה-ערך לשיתוף ציבור, המאפשר השתתפות ציבורית מעמיקה, אלא יידוע ודיווח לציבור על ידי השלטון באופן חד-צדדי. כלומר – שקיפות היא תנאי הכרחי אולם לא מספיק לקיומו של שיתוף ציבור אמיתי.

2.2 העבודה במשרד ראש הממשלה לקידום שיתוף ציבור

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 3190 משנת 2008 שצוינה לעיל, מוסד במשרד ראש הממשלה מנגנון לריכוז העבודה בנושא פיתוח כלים ומדיניות לשיתוף הציבור במשרדי הממשלה, המצוי תחת אגף ממשל וחברה במשרד. לפי תוכניות העבודה של משרד ראש הממשלה בשנים האחרונות, אחד מהיעדים של המשרד הוא פיתוח והפעלה של תשתית לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בעבודת הממשלה ויישומן.⁴³ לפי תוכנית העבודה של המשרד לשנת 2018, המשימות במסגרת יעד זה היו גיבוש מדדים לשיתוף ציבור, הקמת אתר שיתוף ציבור ממשלתי, ליווי משרדים בהפעלת תהליכי שיתוף וקיום כנס שנתי בנושא שיתוף ציבור. לפי הדיווח של משרד ראש הממשלה על ביצוע תוכניות העבודה לאותה השנה, חלק מהמשימות במסגרת יעד זה לא הושגו. המשימות וההסברים לאי השגתן מפורטים להלן:⁴⁴

- **גיבוש המדדים לשיתוף ציבור: המדדים לא גובשו והצורך לגבשם ייבחן מחדש;**
- **פיתוח מערכת ניטור לאיסוף מידע על תהליכי שיתוף:** לאור השונות בין המשרדים והיחידות בתחום שיתוף הציבור ובאופן הביצוע שלו, נמצא שיש קושי רב בניטור כלל התהליך; לאור זאת הוחלט לרכז באתר את התהליכים העתידיים;
- **קיום כנס שנתי בנושא שיתוף ציבור:** מתוכנן להתקיים במהלך 2019.

בתוכנית העבודה של המשרד לשנת 2019 כלולות רק שתיים מתוך המשימות שהופיעו בתוכנית העבודה הקודמת: הקמת האתר וקיום כנס שנתי בנושא שיתוף ציבור. מועד הסיום הצפוי לשתי המשימות האלה עודכן מסוף שנת 2018 למועדים שונים בשנת 2019. אין בתוכנית העבודה התייחסות לגיבוש מדדים ולליווי המשרדים בהפעלת תהליכי שיתוף.⁴⁵ לדברי מנהלת תחום שיתוף ציבור במשרד, הגב' סיון ורדי, במהלך שנת 2018 היו מספר עיכובים בעבודה וחלק מהמשימות לא הושגו, אך להערכתה המשימות הנותרות אמורות להיות מושגות במהלך שנת 2019. לדבריה, **צמצום המשימות בספר תוכניות העבודה, לא מסמל זניחה של הפעולות האלה, אלא הן מבוצעות גם בלי שנכללו בתוכנית שמפורסמת על ידי המשרד.**⁴⁶

⁴³ אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2018](#), פברואר 2018, עמ' 597; [דיווח ביצוע תוכניות העבודה לשנת 2017](#), מרץ 2018, עמ' 495-496.

⁴⁴ אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, [דיווח ביצוע תוכניות העבודה לשנת 2018](#), מאי 2019, עמ' 585-587.

⁴⁵ אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2019](#), פברואר 2019, עמ' 580.

⁴⁶ סיון ורדי, מנהלת תחום שיתוף ציבור במשרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 28 בנובמבר 2018; שיחת טלפון, 13 במאי 2019.

תוכנית העבודה של
משרד ראש
הממשלה לשנת
2019 הפחיתה את
מספר המשימות
שעסקו בשיתוף ציבור
לעומת השנה
שקדמה לה, ולא
כוללת התייחסות
לגיבוש הליכי מדידה

לפי נציגת משרד
ראש הממשלה,
צמצום המשימות לא
מסמל זניחה של
הפעולות בנושא
שיתוף ציבור,
שמבוצעות גם בלי
שנכללו בתוכנית

ורדי הוסיפה שמתחילת שנת 2019 היו מספר שינויים בנוגע לפעילות המשרד, ובהם הוספת שני אנשי צוות לתחום שיתוף הציבור במשרד ראש הממשלה. במרץ 2019 נפתח לתקופת הרצה [אתר שיתוף ציבור](#), הכולל הפניות להליכי שיתוף ציבור במספר משרדים ומידע על שיתוף ציבור בכללותו, ובפברואר 2019 נפתח [עמוד פייסבוק בנושא שיתוף ציבור](#), בו גם מקודם מידע על תהליכי שיתוף ציבור במשרדי ממשלה.⁴⁷

לדברי ורדי, קידום הנושא מצריך עבודה שוטפת ונכונות הן מצד משרד ראש הממשלה והן מהדרג הניהולי של המשרדים השונים. מי שמבצעים את התהליכים הם משרדי הממשלה השונים (בעזרת חברות חיצוניות שזכו במכרזים, כפי שיוצג להלן), כאשר משרד ראש הממשלה מלווה את התהליכים המתקיימים במשרדים השונים דרך הדרכות ופגישות עם גורמים שונים במשרדי הממשלה להטמעת חשיבות שיתוף הציבור.⁴⁸

אגף ממשל וחברה פרסם בשנים האחרונות עזרים שונים לשיתוף הציבור בעבודת הממשלה. בפרט יש לציין את [המדריך לשיתוף הציבור בעבודת הממשלה](#) שפורסם בשנת 2017.⁴⁹ המדריך נכתב לאחר היוועצות עם גורמים מקצועיים בממשלה, ברשויות המקומיות, באקדמיה, בחברה האזרחית ובחברות פרטיות, והוא מרכז את הידע הנדרש לניהול הליך שיתוף ציבור. במדריך יש מידע רב הכולל הסברים תיאורטיים, הנחיות לתכנון וליישום הליך שיתוף ציבור, תבניות למסמכים רלוונטיים (כגון קול קורא לציבור ומכתב תודה) ודוגמאות שונות להליכי שיתוף ציבור על ידי משרדי ממשלה. יודגש, כי **המדריך אינו מחייב והשימוש בהמלצות שבו נתון לשיקול דעתם של גורמי המקצוע במשרדים השונים.**

שיתוף ציבור הוא גם חלק אינטגרלי בעבודת אגף ממשל וחברה במסגרת **התוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי, אותה מוביל משרד ראש הממשלה מול משרדי הממשלה השונים.** בשנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2118 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי, במסגרתה נקבע שכל רגולציה חדשה, בחקיקה ראשית או משנית, חייבת לכלול הליך של הערכת השפעות רגולציה (RIA).⁵⁰ הליך זה כולל בחינה של הצורך בהתערבות, הערכת חלופות ואמידת העלויות שהן מטילות על המשק, תוך **קיום שיח עם בעלי עניין במידת האפשר.**⁵¹ טיוטת המדריך הממשלתי ל-RIA, שפורסמה באפריל 2015, מגדירה את השיח עם בעלי עניין, מומחים וקבוצות מהציבור **ככלי מרכזי בהערכת השפעות של רגולציה וממליצה לנהל שיח ברמות שונות של**

⁴⁷ סיון ורדי, מנהלת תחום שיתוף ציבור במשרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 13 במאי 2019.

⁴⁸ סיון ורדי, מנהלת תחום שיתוף ציבור במשרד ראש הממשלה, דוא"ל, 13 בינואר 2018.

⁴⁹ אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, [מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה](#), דצמבר 2017.

⁵⁰ מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 2118: הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס' חכ/39](#), 22 באוקטובר 2014.

⁵¹ אתגר הרגולציה הממשלתי, [הרחבה - RIA](#), כניסה: 21 בינואר 2019.

שיתוף בעלי עניין הוא חלק אינטגרלי מהתוכנית הממשלתית להפחתת הנטל הרגולטורי, במסגרת הערכות השפעות רגולציה (RIA)

שיתוף לאורך כל שלבי גיבוש הרגולציה.⁵² המדריך מפרט המלצות שונות בנוגע לתכנון השיח וניהולו, מזיהוי קהלי היעד, בחירת עיתוי השיח, דרך בחירת כלים לניהול השיח, עד לסיום התהליך והערכת תהליכי השיח. גם המדריך להפחתת הנטל הרגולטורי כולל התייחסות לבעלי עניין, וממליץ על שיח עמם כחלק מתהליך העבודה, בין היתר באמצעות שאלון שישלח לבעלי עניין כחלק מאיסוף מידע והצגת התייחסות המשרד לסוגיות שהועלו קודם לסגירת התוכנית.⁵³

ישראל והמלצות ה-OECD בנוגע לשיתוף ציבור: בשנת 2012 פרסם ה-OECD למדינות החברות המלצה בנושא משילות ומדיניות רגולטורית, שבין היתר כללה קריאה למדינות לאמץ עקרונות של ממשל פתוח, שיתנו לציבור הזדמנויות משמעותיות לתרום לתהליכי כתיבת הצעות לרגולציה.⁵⁴

בדוח שפרסם הארגון בסוף שנת 2018 ישראל צוינה לטובה כמדינה בה נעשה שיפור משמעותי במדיניות הרגולטורית משנת 2014, בעיקר בזכות המאמצים לטיוב הרגולציה וליישום תהליכי RIA.⁵⁵ לצד זאת, **בנושא היועצות בבעלי עניין בקביעת רגולציה ישראל מקבלת ציון נמוך מהממוצע שבארגון: הציון המשוקלל הניתן לישראל על פעילותה להיועצות עם בעלי עניין בהכנת חקיקה ראשית הוא 0.99 מתוך 4, מול ממוצע ה-OECD, העומד על 2.0; בכל הנוגע להיועצות כזו בהכנת חקיקת משנה הציון המשוקלל הניתן לישראל הוא 0.79, מול ממוצע הארגון, העומד על 1.96.**⁵⁶

לפי ה-OECD,
בישראל נעשה שיפור
משמעותי במדיניות
הרגולטורית משנת
2014, בזכות טיוב
הרגולציה, אבל
בנושא היועצות
בבעלי עניין בקביעת
רגולציה הציון שניתן
לישראל נמוך
מהממוצע בארגון

2.3 שיתוף ציבור במסגרת הפעילות לקידום ממשל פתוח⁵⁷

כאמור, במקביל לעבודה שנעשתה באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, הוקם בשנת 2012 **הפורום הישראלי לממשל פתוח**, שנועד לסייע בקידום עקרונות הממשל הפתוח בעבודת הממשלה. מהקמתו ועד 2017 פעל הפורום במתכונת רחבה, והתכנס בממוצע אחת לשנה, לדיוני סקירה והערכה של קידום הפעילויות השונות הכלולות בתוכנית.

בשנת 2017 התכנס הפורום בפעם האחרונה, לאחר שהתברר כי המבנה הרחב שלו מאפשר רק דיונים כלליים ולא התמקדות ועיסוק בסוגיות עומק מקצועיות שעל סדר יומן של היחידות המקצועיות המקדמות ממשל פתוח. לפי מר אהוד גלס, מרכז קשרי חוץ ופרויקטים מיוחדים

⁵² אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, [מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה - מדריך RIA](#), טיוטה לעבודה לשנת 2015, אפריל 2015, עמ' 21-29.

⁵³ אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, [מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי: הנחיות לניהול תהליך העבודה](#), פברואר 2015, עמ' 10, 17, 19, 23-26, 37-39.

⁵⁴ OECD, [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#), March 2012, pp. 4, 8.

⁵⁵ OECD, [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#), October 2018, pp. 42, 95, 200-201.

⁵⁶ שם, עמ' 48-49.

⁵⁷ פרק זה מתבסס בעיקר על: אהוד גלס, מרכז קשרי חוץ ופרויקטים מיוחדים, רשות התקשוב הממשלתי, מכתב, 26 בדצמבר 2018.

הפורום לממשל
פתוח התכנס בפעם
האחרונה בשנת
2017 והפעלתו
מחדש אמורה
להיבחן במהלך 2019

ברשות התקשוב הממשלתית, נכון לסוף שנת 2018 נבחנת הפעלת הפורום מחדש: כחלק מתהליך גיבוש תוכנית הפעולה הלאומית לממשל פתוח לשנים 2020-2021, מתוכנן הליך שיתוף ציבור במהלך שנת 2019, שבו תיבחן הדרך המיטבית להמשיך ולקיים את דיוני הפורום, והציפיות של בעלי העניין השונים מפעילותו.⁵⁸

העבודה לקידום ממשל פתוח, ובכלל זאת קידום הליכי שיתוף ציבור, המשיכה גם בזמן שהפורום לא היה פעיל, באמצעות יחידות ממשלתיות שונות. בנוסף, **רשות התקשוב הממשלתי** פועלת (בהתאם להחלטת ממשלה) לרכז את פעילות ממשל פתוח ולתאם את עבודת גופי המטה בנושא, וכן לגבש תוכנית פעולה לאומית לממשל פתוח.⁵⁹

תוכנית הפעולה הממשלתית בנושא ממשל פתוח לשנים 2018-2019, שאושרה על ידי הממשלה במרס 2018, כוללת התחייבויות לקידום שיתוף ציבור וכשלעצמה הוכנה תוך היוועצות עם הציבור.⁶⁰ מבין ההתחייבויות המוזכרות, יצוינו במיוחד אלה:

- ההתחייבות הראשונה- **הרחבת היקף הביצוע של תהליכי שיתוף בעבודת משרדי הממשלה באמצעות הטמעת התחום והנגשת אמצעים לביצועו**, התחייבות המוטלת על אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. ההתחייבות כוללת מספר אבני דרך רלוונטיות, שנועדו להסתיים ביוני 2019;
- ההתחייבות התשיעית- **הגברת השקיפות, שיתוף הציבור והנגשת המידע ברשויות המקומיות ובמשרד הפנים**. ההתחייבות מוטלת על האגף לפיתוח כלכלי במשרד הפנים ומתייחסת רק להנגשת מאגרי המידע של משרד הפנים (כלומר קידום שקיפות);
- התחייבות 14- **בניית מערך מדידה לתוכנית האסטרטגית לממשל פתוח**, כדי לאמוד כיצד משפיעים מאמצי הממשל הפתוח (ובכלל זאת שיתוף ציבור) על האזרח. בתוכנית מצוין ש"אף שההתחייבות בפני עצמה איננה מכוונת לקידום שקיפות, שיתוף ציבור או אחריותיות, פיתוח המערך למדידת כלל מאמצי הממשל הפתוח יאפשר לקדם מענה לכל אחד מאתגרי ה-OGP, תוך שיפור היישום של כלל ההתחייבויות השונות." בניית המערך, נועדה להסתיים בדצמבר 2018. נכון לחודש מאי 2019, בניית המערך טרם הסתיימה.⁶¹

⁵⁸ אהוד גלס, מרכז קשרי חוץ ופרויקטים מיוחדים, רשות התקשוב הממשלתי, מכתב, 26 בדצמבר 2018; שיחת טלפון, 20 במאי 2019.

⁵⁹ מזכירות הממשלה, **החלטה מס' 2097: הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"**, 10 באוקטובר 2014.

⁶⁰ מזכירות הממשלה, **החלטה מס' 3671: תוכנית הפעולה בנושא ממשל פתוח לשנים 2018-2019**, 12 במרס 2018. מידע נוסף על ההיוועצות מובא בהמשך, בפרק 3.5.

⁶¹ אהוד גלס, מרכז קשרי חוץ ופרויקטים מיוחדים, רשות התקשוב הממשלתי, שיחת טלפון, 20 במאי 2019.

2.3.1 ביקורת עצמאית במסגרת ה-OGP

אחד הנדבכים של ה-OGP (Open Government Partnership) הוא בחינה של יישום הנושא במדינות השונות, באמצעות מנגנון דיווח עצמאי (IRM), שסוקר את פעילות המדינות דרך חוקרים בלתי תלויים. הדוח האחרון על ישראל נכתב ביוני 2018, ובחן את ההתקדמות מהשנים 2015–2017. לפי הדוח, ניתן לראות הרחבה של שיתוף הציבור בישראל, ובכלל זאת שיפור בתיעוד תהליכי השיתוף. עוד נכתב בו, כי התהליכים מתרחשים החל מהשלב הראשוני של תהליך קבלת ההחלטות בממשלה והציבור מעורב יותר בתהליכי קבלת החלטות מבעבר. עם זאת, הדוח מוסיף שאין עדות רבה להשפעה מוחשית של הציבור על ההחלטות המתקבלות.⁶² אמירה עקרונית זו לגבי מידת ההשפעה של שיתוף הציבור בישראל דומה לאחת ההערות שנכתבו בדוח הקודם על ישראל, משנת 2017, לפיה היקף השתתפות הציבור רחוק מליצור הזדמנויות עבור הציבור להשפיע על ההחלטות (דגש שלנו).⁶³ הדוח ממליץ להרחיב את ההיוועצויות הציבוריות לתחומים נוספים (כגון תקצוב) ולהשיג אחריות רבה יותר על ידי דיווחים המסכמים תהליכי היוועצות, שיוכיחו את ההשפעות המוחשיות.⁶²

לדברי עו"ד גיא דיין, אחד ממחברי הדוחות, נכון להיום לא מתקיים בישראל שיתוף ציבור בהיקף משמעותי. עו"ד דיין הוסיף, כי כשישראל הצטרפה ל-OGP היה בממשלה שר שעסק במיוחד בנושא הממשל הפתוח, במסגרת משרד לשיפור השירות הממשלתי לציבור (חה"כ מיכאל איתן). לדבריו, פעילות זו של גורם מיניסטרילי עם גיבוי פוליטי, נתנה דחיפה משמעותית לקידום הנושא, והיעדר גורם בדרג דומה המקדם מדיניות זו, מאט את קצב ההתקדמות.⁶⁴ ניתן לשאול האם ההתקדמות שהושגה מאז הצטרפה ישראל ל-OGP היא מספקת ומצביעה על מחויבות מלאה להטמעת שיתוף ציבור בקבלת החלטות במשרדי הממשלה. נראה, כי יש גידול כמותי בשיתוף הציבור בישראל, אולם הוא לא בהכרח מתרגם לגידול מקביל ביכולת של הציבור להשפיע על ההחלטות המתקבלות.

2.4 סוגיות בשיתוף הציבור במשרדי הממשלה השונים

עבודת הממשלה מספקת הזדמנויות רבות ומגוונות לשיתוף הציבור בפרויקטים שונים. למרות שדרישה פורמלית לשיתוף נמצאת רק בחוק התכנון והבנייה, כפי שצוין לעיל, יש דוגמאות שונות לשיתוף ממשלתי בהיקף משתנה, המתבצע באופן שוטף. לדוגמה, משרד המשפטים מפרסם תזכירי חוק לתגובות הציבור לתקופה של כ-21 ימים בטרם ניסוח טיוטה של הצעת חוק

⁶² Open Government Partnership, התוכנית הלאומית לממשל פתוח, דוח סיום 2015–2017, יוני 2018, עמ' 34–36.

⁶³ Open Government Partnership, מנגנון דיווח עצמאי: ישראל, דוח התקדמות 2015–2016, יוני 2017, עמ' 48–49.

⁶⁴ עו"ד גיא דיין, דוא"ל, 13 במרץ 2019; שיחת טלפון, 25 במרץ 2019.

ממשלתית;⁶⁵ והמשרד להגנת הסביבה מפרסם לעיון הציבור בקשות להיתרי הפליטה למפעלים מתוקף חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, ומבצע שימועים ציבוריים לגבי חלקם.⁶⁶

תהליכים של שיתוף ציבור דורשים ידע מקצועי שאינו תמיד בנמצא במשרדי הממשלה. לפיכך, חלק מהליכי שיתוף הציבור נעשים תוך היעזרות ביועצים חיצוניים, חברות פרטיות וכדומה. במרס 2015 פרסם החשב הכללי **מכרז מרכזי לתכנון ולביצוע תהליכי שיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה**.⁶⁷ במכרז נבחרו ארבע חברות, שנכללות כיום בהוראת תכ"מ בנושא שיתוף הציבור בעבודת משרדי הממשלה: מטריקס אי.טי., חברת Ci - Marketing Research, שיתופים לקידום החברה האזרחית חל"צ, ותובנות (Insights-Israel).⁶⁸ המכרז המרכזי והוראת התכ"מ שבאה בעקבותיו נועדו לסייע למשרדים לקבל שירותים בנושא תכנון וביצוע תהליכי שיתוף ציבור, כך שאין צורך לבצע מכרז ייעודי ונפרד בכל התקשרות של גוף ממשלתי בנושא זה.⁶⁹ ההוראה כוללת רשימה מפורטת של שירותי השיתוף הנכללים בה, ובכלל זאת הקמה והפעלה של שולחן עגול - פיזי או מקוון - ניהול שיח משתף מקוון עם הציבור, מיפוי של משפיעים ומושפעים, איסוף ועיבוד התייחסויות מהציבור, ביצוע מחקר הערכה מלווה ועוד.⁷⁰ בהוראה מודגש שהשירותים הניתנים על ידי הספקים הם בסיוע לעבודת המשרד אולם **האחריות הבלעדית על קבלת החלטות בנוגע לתהליך השיתוף ועל ביצועו היא של המשרד**. כמו כן, המשרדים מתבקשים לעדכן את אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ויכולים גם להסתייע באגף לפי הצורך לשם גיבוש הפנייה.⁷¹

ניסיון לאמוד את מידת ההצלחה של משרדי הממשלה בשיתוף הציבור אינו פשוט. כאמור בפרק 1.4, בחינה ביקורתית של הליכי ציבור יכולה להתייחס למדדים כמותיים (ברמה הפשוטה ביותר: כמה הליכים כאלו בוצעו?), איכותיים (טיב השיתוף, השחקנים השותפים וכו'), או להשפעה על טיב ההחלטה הסופית.

לעניין **הכמותי**, לפי ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה, בשנת 2017 היו בסך הכל 150 תהליכי שיתוף ציבור במשרדי הממשלה השונים ועד סוף שנת 2018 התקיימו 175 תהליכים.⁷² תוכנית העבודה לשנת 2019 של משרד ראש הממשלה אינה כוללת התייחסות למדד זה, כאמור בפרק 2.2, אולם ניתן למצוא בתוכניות של משרדים אחרים התייחסות לתוכניות לקיים תהליכי

⁶⁵ פורטל השירותים והמידע הממשלתי, **תזכירי חוק**, כניסה: 25 בדצמבר 2018.

⁶⁶ אתר המשרד להגנת הסביבה, **היתרי פליטה לאוויר - הערות ציבור ושימועים ציבוריים**, עודכן לאחרונה: 17 במאי 2016.

⁶⁷ משרד ראש הממשלה, האגף לממשל וחברה (תכנון מדיניות), **שיתוף ציבור**, כניסה: 17 בספטמבר 2018.

⁶⁸ שתי החברות האחרונות הן הספקים שנבחרו במכרז השולחנות העגולים בשנת 2010. ספק נוסף שנבחר במכרז החדש, אביב ניהול הנדסה ומערכות מידע בע"מ, הוסר מהמכרז במרס 2017.

⁶⁹ משרד האוצר, **הוראות תכ"מ - מכרז 16.9.0.3 תכנון וביצוע תהליכי שיתוף בעבודת משרדי הממשלה**, 1 בפברואר 2017.

⁷⁰ סיון ורדי, מנהלת תחום שיתוף ציבור במשרד ראש הממשלה, דוא"ל, 13 בינואר 2018.

⁷¹ משרד האוצר, **הוראות תכ"מ - מכרז 16.9.0.3 תכנון וביצוע תהליכי שיתוף בעבודת משרדי הממשלה**, סעיף 7.2.2.

⁷² אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, **דיווח ביצוע תוכניות העבודה לשנת 2018**, מאי 2019, עמ' 587.

לפי המכרז המרכזי לתכנון ולביצוע תהליכי שיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה, המשרדים יכולים להיעזר בספקים חיצוניים אך האחריות הבלעדית על קבלת החלטות בנוגע לשיתוף וביצועו היא של המשרד

שיתוף בנושאים שונים. עם זאת, אין דרך לדעת האם מספר התהליכים המתקיימים הוא מספק, שכן אין לנו דרך לדעת בכמה תהליכי קבלת החלטות היה "ראוי" לקיים הליך כאמור. בסופו של דבר, **השאלה באיזה תהליכים יש לקיים תהליך שיתוף נתונה, נכון לעת זו, בידי משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחמו.** נוסף על כך, היות שנכון להיום כל שיתוף ציבור שמקיים משרד הוא מעבר לנדרש בחוק, אפשר לראות בקיום כל מידה או היקף של שיתוף כחיובי, ומכאן קשה לבקר אותו.

לעניין **טיב תהליך השיתוף**, כפי שצוין בפרק 1.4, **הערכת תהליך שיתוף היא מורכבת**; טיב התוצר מצריך בדיקה על בסיס איכותני, המצריכה מדדים מתאימים. **לא מצאנו שנערכה בישראל הערכה של טיב תהליכי השיתוף שקיימו משרדי הממשלה** (למעט ההערות שנכתבו בהקשר לפעילות הממשלה בתחום ממשל פתוח וציונו לעיל). בנוסף, תהליך שיתוף לאו דווקא יוביל לשינוי, כי תוצר התהליך - המשוב שניתן למקבלי ההחלטות - יכול לעמוד בקנה אחד עם מה שתוכנן מלכתחילה. כאמור, פיתוח כלים שיכולים היו לסייע במדידה זו, כמו מדדים להערכת השפעת תהליכי שיתוף או מערכת לניטור אפקטיבי ואיסוף מידע על תהליכי השיתוף, נכלל בתוכנית העבודה של משרד ראש הממשלה לשנת 2018, אך עד מועד כתיבת מסמך זה טרם הושלם.

מהמידע שנאסף במסגרת כתיבת מסמך זה עולה כי יש **חוסר אחידות בין משרדי הממשלה בנוגע ליישום שיתוף ציבור**, הן כמותית והן בהתייחס לאופן הביצוע. נראה, שקידום השיתוף תלוי במידה רבה בזכות האחראי על הנושא בכל משרד וההשפעה הארגונית שיש לו. הטמעה מוצלחת של שיתוף ציבור בתהליכי קבלת החלטות במשרדי הממשלה מחייבת שינוי מהשורש של אופן העבודה, מרמת המנכ"ל ומטה, ועוד מעבר לכך - השקעה והתמדה לאורך זמן. לשם כך יש צורך בגיבוי מצד הדרגים הבכירים ביותר במשרד, כגון שר או מנכ"ל.⁷³

בנספח למסמך זה מוצגות דוגמאות לשיתוף ציבור בשני משרדי ממשלה וברשות התקשוב.

3. שיתוף ציבור בשלטון המקומי

השלטון המקומי הוא זירה מרכזית של שיתוף ציבור; במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא שפורסם ב-2015 צוין, שהרוב המכריע של הניסיון המעשי לשיתוף הציבור בישראל ובעולם הוא במישור המקומי.⁷⁴ בין הסיבות לכך ניתן למנות מספר מאפיינים של השלטון המקומי המבדלים אותו מהשלטון המרכזי:

- נגישות רבה יותר של נציגי הציבור המקומיים ועובדי השלטון המקומי לתושבים;
- היכרות רבה יותר של תושבים עם פרטי הנעשה בסביבתם מאשר בנושאים ברמה הלאומית;

⁷³ עו"ד גיא דיין, שיחת טלפון, 25 במרץ 2019.

⁷⁴ מורן נגיד, שיתוף הציבור בשלטון המקומי - הניסיון המעשי ולקחיו, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2015, עמ' 12.

- הניסיון להשפיע על תהליכים מקומיים, כגון הצעת חלופות או מתן חוות דעת על תהליך, דורש פחות משאבים ומומחיות מאשר מעורבות בקבלת ההחלטות ברמה הלאומית ומכאן הוא אפשרי יותר לביצוע עבור רוב הציבור;
- יכולת של הרשויות המקומיות להגיב במהירות ויעילות גבוהים יותר להעדפות מצד התושבים.⁷⁵
- העובדה שתושבים יכולים לשנות את מקום מגוריהם בקלות יחסית, עשויה לתמרץ את הרשות המקומית לאפשר להם לקחת חלק בקבלת ההחלטות ברשות, באופן שיחזק את הזיקה שלהם למקום המגורים ושפיע על הדימוי הציבורי של היישוב.

מהכתוב לעיל עולה, שהפוטנציאל שהליך שיתוף ציבור ירתום את התושבים להשתתף בו ויתרום באופן משמעותי לתהליך קבלת ההחלטות גבוה יותר ברשויות המקומיות מאשר בשלטון המרכזי. מכאן עולה השאלה, עד כמה ממומש הפוטנציאל הזה. לצורך בחינת שאלה זו, נסקור להלן שני היבטים של הנושא: פעילות משרד הפנים, כמשרד הממשלתי האמון על השלטון המקומי, לקידום שיתוף הציבור ברשויות המקומיות; ודוגמאות להליכי שיתוף ציבור ברשויות מקומיות. טרם סקירת ההיבטים הללו נציין, שהערכת תהליכי שיתוף ציבור בשלטון המקומי היא מורכבת יותר מאשר במשרדי הממשלה; כפי שצוין קודם לכן, היעדר מדדים רלוונטיים והקושי באמידת ההשפעה האיכותית של השיתוף על המדיניות מקשים על מדידת שיתוף ציבור על-ידי רשויות השלטון. נוסף על הקושי הכללי הזה, רשויות מקומיות הן מגוונות ויש בהן נורמות ודרכי פעולה שונות. בין היתר, רמת השקיפות של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעילותן אינה אחידה. על אף השונות הרבה בין הרשויות המקומיות, בהסתכלות כללית נראה כי השלטון המקומי מתאפיין ברמה נמוכה יותר של שקיפות ושל פרסום מידע לאזרחים ביחס לשלטון המרכזי, ומכאן שהיכולת לעקוב אחר הנעשה ברשויות המקומיות היא מוגבלת יותר.⁷⁶ מלבד פרסום מידע על-ידי הרשויות עצמן, נראה כי גם גופים חיצוניים (עמותות, למשל) העוקבות אחר פעילות הרשויות ומפרסמות מידע בנושא, מתמקדות יותר בפעילות של השלטון המרכזי, ולא המקומי (מה שהיה מצריך יותר מאמץ, בשל הביזוריות הרבה של המידע).

הפוטנציאל שתהליך שיתוף ציבור ירתום את התושבים להשתתף בו ויתרום באופן משמעותי לתהליך קבלת ההחלטות גבוה יותר ברשויות המקומיות מאשר בשלטון המרכזי

⁷⁵ מורן נגיד, שיתוף הציבור בשלטון המקומי- הניסיון המעשי ולקחיו, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2015, עמ' 33-35.

⁷⁶ אסף וינר, שקיפות וחופש מידע ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2018, עמ' 2-6.

3.1 מדיניות הממשלה בנוגע לשיתוף הציבור ברשויות מקומיות

אחד מהיעדים של משרד הפנים בתוכנית העבודה של המשרד לשנים 2017–2018 ולשנת 2019 הוא הגברת השקיפות, שיתוף הציבור והנגשת המידע. כך לדוגמה, יעד 1.3 בתוכנית העבודה של המשרד לשנת 2019, המוצג בתמונה להלן:⁷⁷

כפי שנראה בבירור בתמונה מתוך תוכנית העבודה, המשימות המרכזיות המפורטות אינן עוסקות, ככלל, בקידום שיתוף הציבור ברשויות המקומיות, אלא בקידום שקיפות.⁷⁸ עם זאת, המשרד עושה שימוש בכלי של שיתוף הציבור בשלטון המקומי לצורך קידום יעדים אחרים (מפגשי איגום מידע ושיתוף ציבור לפיתוח הידע על דיגיטציה וערים חכמות).

לפי רינת שפרן, מנהלת היחידה לפיתוח מוניציפלי במשרד הפנים, ועיינה אדלר, מנהלת אגף הדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות מקומיות במשרד הפנים, אין הוראות ונהלים המחייבים שיתוף ציבור, אך המינהל מעודד את הרשויות המקומיות לנקוט בצעדים של שיתוף ציבור, למשל באמצעות הכללת שיתוף

הציבור בעשייה המוניציפאלית בקריטריונים לקבלת פרס שר הפנים לאחריות חברתית.⁷⁹ הנושא נכלל במדריך לנבחר ברשויות המקומיות, שהוכן לטובת נבחרי הציבור בבחירות לרשויות המקומיות ב-2018, וזוכה להתייחסות רחבה, תוך התמקדות בשיתוף ציבור מקוון, תחת פרקים העוסקים בקשר עם התושב או ביחסי ציבור.⁸⁰ לפי מנהלת אגף הדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות מקומיות, הגב' עיינה אדלר, אגף פיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות ביצע ביחד עם מכון קהלת מחקר בנושא שיתוף ציבור בקבלת החלטות ברשויות המקומיות; מידע נוסף על העולה ממחקר זה מופיע בפרק הבא.⁸¹

⁷⁷ אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2019](#), פברואר 2019, עמ' 537.

⁷⁸ אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, [ספר תוכנית העבודה לשנת 2018](#), פברואר 2018, עמ' 549; [ספר תוכניות העבודה לשנת 2019](#), פברואר 2019, עמ' 537.

⁷⁹ רינת שפרן, מנהלת היחידה לפיתוח מוניציפלי במשרד הפנים, שיחת טלפון, 8 באוגוסט 2018; עיינה אדלר, מנהלת אגף הדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות מקומיות, שיחת טלפון, 12 במרץ 2019, דוא"ל, 21 במרץ 2019; משרד הפנים, [הודעה לעיתונות: הזוכים בפרס השב לאחריות חברתית- במקום הראשון](#), כניסה: 8 באוגוסט 2018.

⁸⁰ משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות](#), אוקטובר 2018, עמ' 80–82; [הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות: ערוצי התקשורת עם הציבור בעידן הדיגיטלי](#), אוקטובר 2018, עמ' 92–98.

⁸¹ נכון לזמן כתיבת מסמך זה המחקר, שנערך על ידי מורן נגיד ומורין אמיתי, טרם פורסם ונמצא בשלבי עריכה; עיינה אדלר, מנהלת אגף הדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות מקומיות, שיחת טלפון, 12 במרץ 2019, דוא"ל, 21 במרץ 2019.

יעד 1.3: הגברת השקיפות, שיתוף הציבור והנגשת המידע

משימות מרכזיות:

- בניית מדד נוהל מומלץ לשקיפות ברשויות המקומיות
- פרסום לציבור של שלבי היישום של החלטות הממשלה אותן מקדם המשרד
- יידוע הציבור על תחומי העשייה המרכזיים במשרד
- העלאת מפרטים אחידים נוספים בתחום רישוי העסקים להערות הציבור²¹
- תחילת יישום רפורמת השקיפות והאחידות בארנונה
- תפעול מרכז מידע עדכני במשרד הפנים בתחום המיפוי (GIS - Geographic Information System)
- עם נתונים בתחום שינוי הגבולות וחלוקת ההנסות

מדדי תפקוד:

מדד	2018	2019	מועד סיום	ערך במועד
פרסום נוהל מומלץ לשקיפות ברשויות המקומיות	-	✓	12/2019	-
בניית מדד שקיפות חדש לרשויות המקומיות²¹	-	✓	12/2019	-
דו"ח שפורסמו על אודות יישום התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בשנים 2017–2018, בכל אחת מהרשויות המשתתפות בתוכנית, באתר האינטרנט של התוכנית	-	9	6/2019	-
השקת קמפיין הסברה לציבור ולבעלי העסקים: הרפורמה ברישוי העסקים	-	✓	6/2019	-
השקת קמפיין הסברה למניעת טביעות: רחצה בטוחה	✓	✓	12/2019	-
קמפיין לקידום תוכנית העתיד הניהולית של משרד הפנים	-	✓	12/2019	-
ממרטם אחידים בתחום רישוי העסקים, שהועלו להערות הציבור	69	84	12/2019	-
בחינת יישום המלצות הדו"ח לשקיפות ואחידות בארנונה	-	✓	12/2019	-
עדכון שנתו של מרכז המידע בתחום המיפוי (GIS) באתר האינטרנט של המשרד	-	✓	12/2019	-
ניתוח פילוט להטמעת מערכת GIS ב-3 אשכולות קיימים²¹	-	✓	12/2019	-

לפי גורמים במשרד הפנים, הוא מעודד את הרשויות המקומיות לנקוט בצעדים של שיתוף ציבור. בו בזמן, בתוכנית העבודה של המשרד יש דגש רב יותר על שקיפות מאשר על שיתוף ציבור

גם בפורום ה-15 (פורום הערים העצמאיות) נעשתה עבודה על מדריך שיתוף ציבור, שנועד להקנות לעיריות כלים, מידע וידע רלוונטיים.⁸² נכון לזמן כתיבת מסמך זה המדריך, שאמור היה במקור להתפרסם במהלך שנת 2017, טרם פורסם.

3.2 פעילות הרשויות המקומיות לשיתוף הציבור

כפי שצוין קודם לכן, ישנו גיוון רב במדיניות בנושא שיתוף הציבור ברשויות המקומיות. לצורך כתיבת מסמך זה, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לערים שונות בבקשת מידע על היחס לשיתוף ציבור בעבודת העירייה ועל תהליכי שיתוף ציבור לדוגמה.⁸³ סקירת חלק מהתשובות שהתקבלו מופיעה בנספח למסמך זה.

מבחינת התשובות שהתקבלו במרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה, שככלל רשויות מקומיות לא מחייבות שיתוף ציבור מעבר לזה המתחייב מהוראות חוק התכנון והבנייה. במסגרת תפקידן כגורם מאסדר בתהליכים של תכנון ובנייה, המובלים על ידי יזמים פרטיים, כמה רשויות שהשיבו לפנייתנו ציינו כי הן ממליצות ליזמים לבצע שיתוף בהיקפים נרחבים מהנדרש בחוק, אולם כאמור – הדבר אינו מחייב.

לצד זאת, התשובות שנשלחו למרכז המחקר והמידע של הכנסת מלמדות כי עיריות מקיימות בעצמן שיתוף ציבור בהיקף רחב מהנדרש בחוק, בין אם בהקשרים תכנוניים נקודתיים (כמו הקמת גינה ושיפוץ רחוב או קביעת מדיניות תכנון שכונתית) או בהקשרים עירוניים רחבים יותר (למשל פרויקטים לעיצוב פארק עירוני, מעורבות בתכנון אירועים עירוניים ואף תהליכים אסטרטגיים כגון כתיבת חזון העיר).

מבין שש הערים שהשיבו לפניית מרכז המחקר והמידע, בשלוש ערים (באר-שבע, רהט וראשון לציון) שיתוף הציבור מנוהל על ידי המחלקות השונות שאחראיות על הנושא שבנוגע אליו מעוניינים לקיים שיתוף (למשל: חינוך, תרבות וכו'). בשלוש ערים אחרות (תל-אביב, ירושלים וחולון) מצאנו גורם עירוני שמרכז את הטיפול בשיתוף הציבור; גורם זה יכול להיות ממחלקות שונות בכל עירייה (כגון תכנון ואסטרטגיה, מינהל קהילה או מחלקת הנדסה). גם כאשר יש גורם ייעודי המרכז את הטיפול בנושא, יכולים להתקיים במקביל תהליכים שמנוהלים על ידי מחלקות שונות, בתיאום אותו גורם.

מאפיין נוסף שעלה הן בהתייחסות העיריות והן בכתיבה המחקרית בנושא (ודומה למאפייני שיתוף ציבור במשרדי הממשלה) הוא תלות בקידום הנושא ותמיכה בו מצד ראשי הרשויות

⁸² פורום ה-15, שקיפות מידע ושיתוף ציבור, כניסה: 8 באוגוסט 2018.

⁸³ פניות נשלחו לעיריות: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, באר שבע, אום אל-פחם, אשדוד, בית שמש, בני ברק, חולון, נצרת, פתח תקווה, ראשון לציון ורהט. תשובות התקבלו מעיריות ירושלים, תל אביב-יפו, באר שבע, חולון, ראשון לציון ורהט. במקביל התקיימו שיחות טלפון עם הגורמים הרלבנטיים בערים אלה.

ברשויות מקומיות
התלות בראשי
הרשויות ומנהלים
הבכירים בהן על מנת
לקדם את נושא
שיתוף הציבור היא
רבה מאשר במשרדי
הממשלה

והמנהלים הבכירים העובדים בהן; בהיעדר חובה לעשות כן (למעט, כאמור, בענייני תכנון ובנייה), לרשויות יש חופש לבחור האם להשתמש בכלי של שיתוף ציבור והאם להחיל נורמות ארגוניות המקדמות שיתוף בעבודת הרשות השוטפת. ההשפעה של מי שמובילים את ניהול הרשות עשויה להיות ניכרת יותר בשלטון המקומי (לעומת המרכזי), שכן השלטון המקומי מאופיין בריכוז עוצמה רבה בידי ראש הרשות.⁸⁴

אתגר נוסף שעלה בתשובות הרשויות למרכז המחקר והמידע של הכנסת, הוא שיתוף הציבור בערים הטרוגניות (ובפרט בערים מעורבות). בערים כאלה מתגוררות קבוצות אוכלוסייה להן עשויים להיות צרכים שונים והעדפות שונות. בד בבד, מידת המעורבות של חלק מהקבוצות הללו בזירה המוניציפלית עשויה להיות נמוכה יותר, ועל כן הן עלולות להיות מודרות מתהליכי קבלת ההחלטות ברשות (כך לדוגמה, האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים).⁸⁵ רשויות כאלה המעוניינות לקיים שיתוף ציבור אמיתי, צריכות לאתר דרכים לשילוב כלל קבוצות האוכלוסייה בתהליך, שכן אחרת - הצרכים של חלק מקבוצות האוכלוסייה לא יבואו לידי ביטוי בתהליך. לצד התועלות של שיתוף הציבור עצמו, התמודדות עם אתגר זה ושילוב אמיתי של הקבוצות שלרוב יהיו מודרות, יכול לתת גם תועלת נלווית נוספת - הגדלת האמון של קבוצות אלו ברשות המקומית וביכולתן להשפיע על הנעשה בה.

במסגרת העבודה על מסמך זה הוצגה למרכז המחקר והמידע של הכנסת טיוטת מחקר שנערך, כאמור, על ידי מכון קהלת בשיתוף משרד הפנים. מטיטת המחקר, שסקר פרסומים מקוונים של רשויות מקומיות בנוגע לשיתוף הציבור בהן, עולה התמונה הבאה: **שיתוף ציבור נתפס כתחום עכשווי ופופולרי שרשויות רבות מעוניינות לכל הפחות להצטייר כמי שלוקחות בו חלק. עם זאת, כך במחקר, רק רשויות מעטות השקיעו באופן משמעותי בתכנון תהליכי שיתוף ורוב התהליכים לא היו של שיתוף מעמיק, אלא בעיקר תהליכי יידוע, סקרים מקוונים ומפגשים חד פעמיים עם תושבים ובעלי עניין, ללא התייחסות למפגשי המשך ולתהליך ארוך טווח הכולל הערכת התוצרים.**⁸⁶

מהאמור לעיל עולה, שממוש הפוטנציאל הגלום ברשויות המקומיות בכל הנוגע לשיתוף הציבור הוא אפשרי ושנעשים צעדים לממשו; בפני הרשויות אתגרים הנוגעים להבטחת שיתוף ציבור מעמיק, למדידת הצלחתו ולמידה והפקת לקחים מתהליכי עבר (בדומה לאתגרים העומדים בפני השלטון המרכזי). ייתכן שהנחיה נוספת בנושא על ידי גופים כגון משרד הפנים או מרכז

⁸⁴ הדר לביא, פרקטיקות שיתוף ציבור בערים בישראל: השפעת קובעי המדיניות על ביזור הכח ברשויות המקומיות, עבודת גמר לתואר **מוסמך**, פברואר 2018, עמ' 10-12.

⁸⁵ דוגמה ניתן לראות בכך ששיעורי ההצבעה של התושבים הערבים במזרח ירושלים בבחירות לרשויות המקומיות הם כמעט אפסיים. לנתוני ההצבעה בבחירות שהתקיימו באוקטובר 2018 ראו: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **שנתון סטטיסטי לירושלים 2019**, מאי 2019, לוח ט"ו/24 - תוצאות הבחירות למועצת העיר ירושלים, לפי רובע, תת-רובע ואזור סטטיסטי, אוקטובר 2018.

⁸⁶ מורן נגיד ומורין אמיתי, מכון קהלת, **שיתוף ציבור בשלטון המקומי; תמונת מצב והמלצות - טיוטא**, מרץ 2019; מורן נגיד, דוא"ל, 2 באפריל, 2019.

השלטון המקומי, לצד למידה הדדית, יסייעו לרשויות השונות, גדולות כקטנות, בקיום הליכי שיתוף ציבור מוצלחים.

4. מבט על שיתוף ציבור בעולם: עמדת ארגונים בין לאומיים

כפי שניתן לראות עד כה, שיתוף הציבור בעבודת הממשלה והרשויות המקומיות בישראל מוגדר כיעד רצוי ומומלץ, אולם ככלל אינו מחייב. מצב זה מעלה את השאלה מהי ההתייחסות לשיתוף הציבור במדינות אחרות ומה ניתן ללמוד מהנעשה מחוץ לישראל? להלן מובאות דוגמאות לפעילות בתחום זה שנעשתה בשנים האחרונות במספר ארגונים בין לאומיים. כמו כן, מובאת העיר מדריד כדוגמה לשימוש עירוני נרחב במערכת מקוונת לשיתוף ציבור. לפני ההצגה, יש לציין שני אתגרים מרכזיים באיתור מידע בין לאומי בנושא ובהשוואה בין תהליכי שיתוף ציבור:

- **פרסום מידע מקומי:** ככלל, מידע על שיתוף ציבור מפורסם בשפות בהן מתנהל התהליך, אלו המדוברות במדינה או במקום השיתוף. מידע זה לאו דווקא מתורגם ונגיש, בפרט כאשר הוא נוגע לזירה המקומית-מוניציפאלית.
- **מאפיינים ייחודיים:** בכל מדינה ויישוב יש היסטוריה ייחודית ומאפיינים חברתיים ושלטוניים שונים, המקשים על אימוץ דוגמאות למדיניות. כך, למשל, שיתוף מעמיק בקבלת החלטות שנשען בעיקרו על רשת האינטרנט יכול להצליח במדינה שבה הציבור בעל אוריינות דיגיטלית גבוהה ומוסדות השלטון מאופיינים מלכתחילה בפתיחות לציבור, בעוד שבמדינות אחרות אותו כלי לא יביא לאותה תוצאה. מעבר לכך, מדינות וארגונים שונים משתמשים במגוון מונחים לתיאור שיתוף ציבור (למשל Public Participation, Citizen Consultation, Stakeholder Engagement).

4.1 האומות המאוחדות (UN, United Nations)

שיתוף הציבור הוא נדבך במסמכים שונים של האו"ם, העוסקים בנושאים שונים.

במישור הערכי, שיתוף הציבור נכלל ביעדי האו"ם לפיתוח בר-קיימא, בפרט במסגרת יעד 16 המתייחס בין היתר לחיזוק המוסדות הדמוקרטיים, ולקידום הליכי קבלת החלטות שקופים, המשתפים את הציבור בכללותו ומגיבים לפנייתו.⁸⁷ ההתייחסות לשיתוף הציבור ביעד 16 היא רוחבית, כלומר כוללת סוגים שונים של מוסדות ורמות ממשל שונות.

התייחסות ספציפית של האו"ם לשיתוף ציבור בתחום מסוים, ניתן לראות במה שנוגע לתהליכי תכנון; בדומה להוראות החוק הישראלי לגבי שיתוף הציבור בהליכי תכנון ובנייה, שיתוף הציבור המוזכר בעבודת האו"ם מודגש בהקשרים של תכנון והגנת הסביבה. בשנת 1998 נחתמה, במסגרת הוועדה הכלכלית של האו"ם לאירופה (UNECE), אמנת ארהוס (Aarhus), הקובעת כי לציבור זכות לקבל מידע ולהשתתף בקבלת החלטות בנוגע לפרויקטים המשפיעים על

שיתוף הציבור נכלל ביעדי האו"ם לפיתוח בר-קיימא. אמנת ארהוס, שנחתמה בשנת 1998, קובעת כי לציבור זכות לקבל מידע ולהשתתף בקבלת החלטות בנוגע לפרויקטים המשפיעים על הסביבה ועל תוכניות הנוגעות לסביבה

⁸⁷ United Nations, [Sustainable Development Goals Knowledge Platform: SDG 16 \(Targets and Indicators\)](#), accessed: December 12th 2018.

הסביבה ועל תוכניות הנוגעות לסביבה, כגון: מתקנים תעשייתיים שונים, מסילות ברזל, כבישים, שדות תעופה, מתקנים לטיפול בפסולת ובשפכים, ועוד. לפי האמנה, לציבור צריכה להינתן אפשרות לקחת חלק בתהליכי קבלת החלטות ויש להתחשב בדעותיו.⁸⁸ בשנת 2010 נוסד גוף מיוחד לשיתוף הציבור בקבלת החלטות במסגרת אמנה זו, העוסק בקידום היישום של העקרונות שהותוו באמנה ובחיזוק החברה האזרחית והערוצים המאפשרים שיח יעיל בין הממשל והציבור בנושאים המדוברים.⁸⁹ במסגרת האמנה היו מספר פרסומים העוסקים בנושא, ובכלל זאת הנחיות לשילוב עקרונות האמנה בחקיקה לאומית (בשנת 2010)⁹⁰ ומסמך המלצות לשיתוף ציבור (שפורסם ב-2015) הכולל, בנוסף להמלצות הספציפיות לאמנה, גם המלצות כלליות (כיצד לזהות את הציבור הרלוונטי, לשלב את שיתוף הציבור בחקיקה, לעצב את הליך השיתוף עצמו ועוד).⁹¹ בין היתר, **ההמלצות מבדילות בין שיתוף ציבור בנוגע לפרויקטים מסוימים המשפיעים באופן ברור על חייו של פרט (למשל הקמת תשתית בסמוך לביתו) לבין שיתוף הציבור בתוכניות רחבות ובעיצוב מדיניות ושיתוף הציבור בכתבת חקיקה ותקנות.**

האמנה הובילה את האיחוד האירופי לקבוע דירקטיבה לשיתוף הציבור בנושאים סביבתיים, במסגרתה מדינות האיחוד נדרשות לשתף את הציבור הרלוונטי בערוצים שונים במקרים בהם פרויקט מסוים צפוי להשפיע על הסביבה ודרכה על אותו ציבור. לאחר השיתוף וקבלת הערות הציבור, הדירקטיבה מחייבת פרסום השיקולים וההתייחסות להערות לציבור.⁹²

באשר לכלים ליישום שיתוף ציבור, מצאנו התייחסות מסוימת של האו"ם לשיתוף מקוון: בשנת 2013 השיק האו"ם כלי מתודולוגי למדידת השתתפות אזרחית מקוונת (METEP), שנועד לייעל שיתוף ציבור באמצעות תקשורת מקוונת ולזהות חסמים רלוונטיים, באמצעות נתונים שנאספים מהמדינות השונות, שאלון ייעודי וראיונות עם מומחים.⁹³ נכון לזמן כתיבת מסמך זה, לא נמצאו נתונים על פעילות הפרויקט לאחר שנת 2015.

⁸⁸ UNECE, [Public Participation](#), accessed: December 26th 2018.

⁸⁹ UNECE, [Task Force on Public Participation in Decision-Making](#), accessed: December 26th 2018.

⁹⁰ UNEP, [Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters](#), February 2010.

⁹¹ UNECE, [Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters](#), November 2015.

⁹² [Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission.](#)

⁹³ UN DESA, [Public Institutions and Digital Government, Citizen Engagement](#), accessed: December 26th 2018.

4.2 הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD)

כפי שצוין בפרק 2.2, בשנת 2012 פרסם ה-OECD המלצה למדינות החברות בנושא משילות ומדיניות רגולטורית, שהסעיף השני שלה קרא למדינות לאמץ עקרונות ממשל פתוח, ובמסגרת זו לאפשר לציבור הזדמנויות משמעותיות לתרום לתהליכי כתיבת הצעות לרגולציה.⁹⁴ שלושת האמצעים בהם מתמקדת ההמלצה הם:

- **היוועצות עם בעלי עניין (Stakeholder Engagement)**, מונח מקביל לשיתוף הציבור, לרוב במהלך גיבוש המדיניות;
- **הערכת השפעות רגולציה (RIA, Regulatory Impact Assessment)**, הליך בחינה של חלופות לרגולציה ושל השפעתה, הכולל בתוכו היוועצות עם בעלי עניין;
- **הערכה בדיעבד (Ex post Evaluation)**, בדיקה לאחר זמן האם הרגולציה השיגה את מטרתה.

לפי דוח שפרסם הארגון בשנת 2018, נכון לשנה זו נעשו שיפורים קטנים בכל מדינות הארגון בנוגע לאמצעים אלה, כאשר הערכה בדיעבד היא האמצעי שהשימוש בו היה הכי פחות רווח.⁹⁵

בשנת 2017 פרסם הארגון טיוטה להערות הציבור של **מסמך עקרונות מומלצים בנושא שילוב בעלי עניין בגיבוש מדיניות רגולטורית**, שנועד לעזור ביישום ההמלצות משנת 2012.⁹⁶ הארגון גם השיק כפיילוט מאגר דוגמאות של שיתוף בעלי עניין במדינות שונות, שחלקן יוצגו להלן.⁹⁷ לפי הארגון, **נכון לסקר משנת 2017 בו השתתפו 34 מהמדינות החברות בארגון, בתשע מדינות (כרבע מהמדינות שנסקרו) הייתה חובה להיוועץ עם הציבור הרחב במהלך חקיקה: בשלוש מהן הדרישה הקיפה את כל החקיקה הראשית ובשש חובת היוועצות הייתה מוגבלת לחוקים מסוימים.**⁹⁸

לפי ה-OECD, **מדידת היישום של שלושת האמצעים לעיל נעשית באופן חלקי באמצעות ארבעה משתנים:** היקף האימוץ המערכתי של האמצעים, טיב המתודולוגיה בה נעשה שימוש, הביקורת על השימוש באמצעים אלה והיקף ההחלה של עקרונות ממשל פתוח (ובפרט שקיפות). לפי הארגון, התחום בו נעשית עיקר העבודה במדינות השונות הוא האימוץ המערכתי (באמצעות נהלים, הוראות וחקיקה), ומנגד נעשית מעט עבודה בכל הנוגע לפיתוח השקיפות והביקורת.⁹⁹

לפי ה-OECD, מדידת היישום של כלים הכוללים היוועצות עם בעלי עניין נעשית באופן חלקי באמצעות ארבעה משתנים: היקף אימוץ מערכתי של כלים אלה, טיב המתודולוגיה בה נעשה שימוש, הביקורת על השימוש בכלים אלה והיקף ההחלה של עקרונות ממשל פתוח, ובפרט שקיפות

⁹⁴ OECD, [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#), March 2012, pp. 4, 8.

⁹⁵ OECD, [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#), October 2018, p. 45.

⁹⁶ OECD, [Public consultation on the draft OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy](#), accessed: July 19th 2018. במסגרת העבודה על מסמך זה לא נמצא פרסום של המסמך הסופי.

⁹⁷ OECD, [Pilot database on stakeholder engagement practices](#), accessed: July 19th 2018.

⁹⁸ OECD, [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#), October 2018, p. 42.

⁹⁹ שם;

OECD, pp. 42; [2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance](#), 2015, pp. 38-39.

נקודה למחשבה: שיתוף ציבור בקוריאה. לפי ארגון ה-OECD, קוריאה שיפרה בשנים האחרונות את אופן ההיוועצות שיש בה עם הציבור בנוגע לרגולציה חדשה: כל הצעת חוק או חקיקה משנית המוצעת על ידי הממשלה מחייבת היוועצות עם בעלי עניין, ופורטל מקוון למידע רגולטורי, יחד עם מרכז מקוון לחקיקה שהושק ב-2016, מנגישים לציבור מידע על הצעות לחקיקה ראשית ומשנית ומאפשרים מתן משוב על ההצעות, להן נדרש הרגולטור להשיב. בשנת 2014 הושק אתר לפניות ציבור לשיפור אסדרה (ברמה לאומית או מקומית), כאשר לרשות הממשלתית הרלוונטית לפנייה ניתנים שבועיים לספק תשובה לפונה. במידה והרשות הממשלתית אינה מקבלת את ההצעות המועלות בפנייה, הפנייה נשלחת למשרד ראש הממשלה, שם היא נבחנת פעם נוספת. במידה שהבחינה במשרד ראש הממשלה לא מוצאת ביסוס לדחיית ההצעות, הרשות הממשלתית הרלוונטית נדרשת לבחון אותן שוב תוך שלושה חודשים. האתר זמין ב-14 שפות ומאפשר הגשת פניות אנונימיות.¹⁰⁰

4.3 האיחוד האירופי (EU)

באיחוד האירופי יש מספר ערוצים לשיתוף ציבור ולמעורבות אזרחית:

- **מפגשי ציבור:** כמוזכר בפרק 1 לעיל, משנת 2013 עורכת הנציבות האירופית, הרשות המבצעת של האיחוד האירופי, "שיחות עם אזרחים" (Citizens' Dialogue) - מפגשים של מקבלי החלטות בנציבות עם אזרחים ברחבי מדינות האיחוד, בהם יכולים האזרחים לשאול את המשתתפים שאלות ולהביע את דעתם בנושאים שונים העומדים על הפרק.¹⁰¹ מפגשים כאלו נערכים בתדירות גבוהה - כך, למשל, בחודש אוקטובר 2018 נערכו 98 מפגשים כאלו ברחבי האיחוד.¹⁰² משנת 2015 ועד דצמבר 2018 נערכו בסך הכל מעל 1,200 מפגשים כאלו עם הציבור, עם כ-160,000 משתתפים.¹⁰³
- **עצומות:** כל קבוצה של לפחות שבעה אזרחים בגירים באיחוד, הכוללת נציגים משבע מדינות שונות לפחות, יכולה להציע "יוזמת אזרחים" - Citizens' Initiative. היוזמות, שיכולות להיות בכל נושא בו עוסקת הנציבות האירופית, מפורסמות באתר הנציבות ואזרחים בגירים של האיחוד יכולים לתמוך בהן. במידה ויוזמה מקבלת תמיכה ממיליון אזרחים תוך שנה אחת, הנציבות האירופית מחויבת לבחון אותה תוך שלושה חודשים: מארגני היוזמה ייפגשו עם נציגי הנציבות ויוזמנו לשימוע פומבי בפרלמנט האירופי. לאחר מכן תפרסם הנציבות תגובה רשמית, בכל השפות של האיחוד, המפרטת איזה צעדים יינקטו בעקבות היוזמה

¹⁰⁰ OECD, [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#), October 2018, pp. 206–207; [Pilot database on stakeholder engagement practices](#); Korea e-People, [Purpose](#), all accessed: December 25th 2018.

¹⁰¹ European Commission, [Citizens' Dialogue](#), accessed: November 13th 2018.

¹⁰² European Commission, [Search: Events](#), accessed: November 13th 2018.

¹⁰³ European Commission, [Citizens' Dialogues and Citizens' Consultations: Progress Report](#), December 2018, pp. 9–10.

(כולל שינויים בהסדרה או יוזמות חקיקה) ומדוע. מפברואר 2011, אז החלו לקבל עצומות, ועד יוני 2019 היו ארבע יוזמות שקיבלו את התמיכה הנדרשת.¹⁰⁴

• ערוצים להתייעצות ויידוע:

- הפרלמנט האירופי מאפשר פניות ציבור (Petitions), באמצעותן יכולים כל תושב או חברה המבוססת בתחומי האיחוד לפנות לפרלמנט ולהפנות את תשומת ליבו לנושא שמשפיע עליו או להתלונן בנוגע לאופן היישום של חקיקה אירופית. הפניות מפורסמות באתר הפרלמנט ותושבים יכולים לסקור פניות קיימות ולתמוך בהן. לפי אתר הפרלמנט, מספר התומכים לא אמור להשפיע על הטיפול בפנייה.¹⁰⁵
- הנציבות האירופית מאפשרת גם היא לפנות אליה עם הצעות לשיפור ההסדרה והיוזמות שעל סדר יומה. בנוסף, הנציבות מקיימת שימועים ציבוריים ומזמינים את הציבור הרחב ובעלי עניין להשתתף בהם, באמצעות טפסים מקוונים.¹⁰⁶
- התייעצות מקוונת: במרס 2017 פרסמה הנציבות האירופית מסמך חזון ל-2025, שכלל חמישה תרחישים שונים לעתידה של אירופה בהתבסס על כיווני מדיניות שונים שיינקטו.¹⁰⁷ בעקבות הפרסום הוחלט על התייעצות עם הציבור בנושא מקומה של הנציבות בהקשר הזה, לקראת מפגש פסגה של מנהיגי מדינות האיחוד ב-2019. במסגרת זו הושק במאי 2018 הליך היוועצות מקוון, בכל שפות האיחוד, שיהיה פתוח עד מאי 2019. עד נובמבר 2018 התקבלו מעל 76,000 תשובות.¹⁰⁸

4.4 הבנק העולמי (World Bank)

בשנת 2013 התחייב נשיא הבנק, ג'ים יונג קים (Yong Kim) להרחיב את השימוש במשוב מצד אזרחים המושפעים מפרויקטים של הבנק לכל הפרויקטים בהם יש קבוצה מוגדרת כזו. ההתחייבות הובילה לפרסום בשנת 2014 של תשתית אסטרטגית להטמעת השימוש בשיתוף בעלי עניין בפעילות הבנק.¹⁰⁹ השיתוף מוגדר כשיח הדדי בין האזרחים והממשלה או המגזר הפרטי העוסק בפרויקט. התשתית האסטרטגית הובילה במהלך 2014 להליך היוועצות של הבנק העולמי עם הציבור, שכלל מפגשי שולחנות עגולים עם נציגי חברה אזרחית, מגזר פרטי וממשל לאומי במדינות שונות וקבלת הצעות בסקר מקוון, כאשר בסופו של דבר התקבל משוב מכ-300

¹⁰⁴ European Commission, [European Citizens' Initiative, Successful Initiatives](#), accessed: June 16th 2019.

¹⁰⁵ European Parliament, [Petition the EU, FAQ](#), accessed: November 13th, 2018.

¹⁰⁶ European Commission, [Have Your Say, Contribute to Law-making, Consultations](#), accessed: November 13th 2018.

¹⁰⁷ European Commission, [White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025](#), March 2017.

¹⁰⁸ European Commission, Online Consultation on the Future of Europe Interim Report, December 2018, p. 3; European Commission, [Citizens' Dialogues and Citizens' Consultations: Progress Report](#), December 2018, p. 14.

¹⁰⁹ World Bank, [Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations: Engaging with Citizens for Improved Results](#), January 2014.

ארגונים.¹¹⁰ בנוסף, הוקמה מועצת מומחים מהחברה האזרחית, האקדמיה, הממשלה והמגזר הפרטי, המייעצת על אופן שיתוף הציבור ויישום התשתית האסטרטגית.¹¹¹

פרויקטים הממומנים על ידי הבנק נדרשים לכלול לפחות מנגנון אחד לשיתוף ציבור, ותוצאות הפרויקט חייבות לכלול מדד של משוב מבעלי העניין (שיאפשר לאמוד את מידת השיתוף), שנתוניו נדרשים להתפרסם לכל היותר תוך שלוש שנים מתחילת הפעילות. לפי הבנק, 99% מהפרויקטים שקיבלו מימון במהלך 2018 כללו מנגנונים לשיתוף ציבור (יחסית ל-60% בשנת 2014) ו-95% כללו מדד של משוב מבעלי עניין (אל מול 27% בשנת 2014).¹¹²

עם זאת נראה, שלא תמיד השיתוף שנעשה בפרויקטים של הבנק העולמי הוא מלא ואיכותי: בשנת 2018 פרסם הבנק הערכה שבדקה לעומק תהליכי שיתוף הציבור בפרויקטים שלו. לפי ההערכה, מרבית הפרויקטים לא כוללים שיתוף רחב, קבוע ומתמשך, ומרבית התהליכים מתבססים על יידוע והתייעצות ולא על שיתוף מעמיק יותר. בנוסף, כלי ההערכה מתמקדים בתהליך השיתוף ולא בתוצאות השיתוף וההליכים לא כוללים בדרך כלל עדכון של הציבור במה שנעשה עם המשוב שמסופק על ידו.¹¹³

4.5 דוגמה לשיתוף עירוני מקוון: מדריד¹¹⁴

בשנת 2015 השיקה מועצת העיר מדריד מערכת מקוונת לשיתוף ציבור. השיתוף מתבסס על המערכת האלקטרונית CONSUL, שמשמשת גם בערים אחרות בעולם.¹¹⁵ המערכת מאפשרת לכל תושב ארבעה ערוצי פעילות:

- הצעות לחוקי עזר: כל תושב יכול להגיש הצעות לחוקי עזר עירוניים (בהתאם לתנאים מסוימים - בין היתר, ההצעה היא בתחום האחריות של העירייה,¹¹⁶ היא אינה סותרת חקיקה מדינתית, אינה פוגעת בזכויות יסוד ואינה נכללת בערוצי ההשתתפות האחרים באתר). כאשר הצעה זוכה לתמיכה של אחוז אחד מהמצביעים הרשומים בעיר (כ-27,000 איש, נכון לזמן כתיבת מסמך זה), היא עולה להתייחסות ציבורית מקוונת, באמצעות אותו אתר; נפתח דיון ציבורי ל-45 ימים, ולאחר מכן נפתחת הצבעה למשך שבוע. אם ההצעה מתקבלת,

הבנק העולמי
התחייב להרחיב את
השימוש במשוב מצד
אזרחים; עם זאת,
לפי שפרסם הבנק
עצמו, השיתוף שהוא
מנהל שאינו מעמיק,
עם הערכה
שמתמקדת בתהליך
השיתוף ולא
בתוצאותיו

בשנת 2015 השיקה
מועצת העיר מדריד
מערכת מקוונת
לשיתוף ציבור,
המאפשרת לתושבים
להעלות הצעות
לחוקי עזר, לקיים
דיונים ציבוריים
ותהליכי היוועצות
ולקבל החלטות על
תקציב שיתופי

¹¹⁰ World Bank, [Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations: External Consultations Summary](#), June 2014.

¹¹¹ World Bank, [Brief: Citizen Engagement](#), October 2018.

¹¹² שם.

¹¹³ World Bank Independent Evaluation Group, [Engaging Citizens for Better Development](#), 2018, pp. xxvii-xxviii.

¹¹⁴ Madrid International Promotion Office, [Citizen Engagement & Transparency](#); Decide Madrid, [Information](#), accessed: December 30th 2018.

¹¹⁵ נכון לזמן כתיבת המסמך, המערכת נמצאת בשימוש בכ-130 ערים וארגונים אחרים, ובכלל זאת במערכת התקצוב השיתופי שהוזכרה בניו יורק. ראו: CONSUL Project, [Home](#), כניסה: 13 ביוני 2019.

¹¹⁶ החלטות שיתקבלו שהן מחוץ לתחום האחריות של העירייה לא יבוצעו כלשונן, אך העירייה תפעל בדרכים חלופיות לקדם ככל הניתן.

העירייה ומועצת העיר צריכים להתייחס אליה כאל החלטה של מועצת העיר ולהתחיל ליישם אותה תוך חודש.

נקודה למחשבה: הצבעה מקוונת מאובטחת. להבדיל מההשתתפות בדיונים, ההצבעה הסופית על חוקי עזר ועל הצעות התקציב השיתופי אפשרית רק לתושבים שנרשמו וכל מצביע מקבל קוד אישי דרך הודעת טקסט (SMS). ניתן להצביע גם באמצעות גישה פיזית למרכז שירות שכונתי, כאשר העובדים במקום מוודאים את זהות המצביע. לפי אתר העירייה, ההצבעה המקוונת בטוחה יותר מהצבעה לא מקוונת, היות וכל אדם יכול לוודא במערכת שההצבעה שלו נרשמה כהלכה (התייעוד זמין רק לו ולא לאף אדם אחר).

- דיונים ציבוריים: כל תושב יכול לפתוח דיון בנושא שמעניין אותו ולקבל תגובות ותמיכה מתושבים אחרים. דיונים כאלה לא מבטיחים פעולה מצד השלטון, אלא לקיים שיחה בין התושבים.
- תקציב שיתופי: לתושבים מוקצה תקציב שנתי של כ-100 מיליון אירו¹¹⁷, הנחלקים לשניים: 70% מופנים לפרויקטים שכונתיים (בחלוקה לכל שכונה יחסית למספר התושבים בה) ו-30% לפרויקטים המשפיעים על כל העיר. האפשרות להצביע על כל פרויקט פתוחה לתושבי כל העיר ואינה מוגבלת לתושבי השכונה.

נקודה למחשבה: תקצוב שיתופי. התפיסה לפיה הציבור מקבל באופן ישיר החלטות במסגרת התקציב העירוני מזוהה כ**תקציב שיתופי** (Participatory Budgeting). יש ערים שונות המחילות תקציב שיתופי בשיעור זה או אחר בתחומן. מאז 1989, אז החל השימוש בתקציבים שיתופיים בערים שונות בדרום אמריקה, התפשטה גישה זו במידה ניכרת ונכון ל-2010 זוהו כ-1,500 ערים בהן מוצע תקציב שיתופי. ערים אלה נבדלות בהיקף התקציב ומאפייני השיתוף, כשבמרביתן עיקר השיתוף הוא בתחום התשתיות.¹¹⁸

שתי ערים גדולות בהן יש היקף כלשהו של תקציב שיתופי הן ניו יורק (ארה"ב) ופריז (צרפת); בשתייהן חלק מתקציב העירייה שמיועד לפרויקטים ולתשתיות מחולק לפי העדפות ישירות של הציבור, בעזרת אתר אינטרנט ייעודי (בדומה לפרויקט "תושבים עושים עיר" בתל אביב-יפו, המוצג בנספח למסמך זה). יש הבדלים שונים ביישום- בפריז, למשל, כל תושב יכול להציע שינוי, גם שינויים רחבים ששפיעו על כל העיר; בניו יורק הקצאת התקציב השיתופי לא נעשית באופן

¹¹⁷ הסכום המוקצה לתקציב השיתופי בשנת 2018, 100 מיליון אירו, מתוך תקציב עירוני כולל של 5.96 מיליארד אירו (תקציב ביצוע 4.79 מיליארד אירו). מתוך: City of Madrid, [Open Budgets - 2018](#), accessed: June 17th 2019.

¹¹⁸ The World Bank, [Participatory Budgeting](#), 2007, pp. 23-45; Ernesto Ganuza, Gianpaolo Baiocchi, [The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe](#), *Journal of Public Deliberation* 8(2), 2012, pp.1-3.

מרכזי על ידי העירייה, אלא נציגי המחוזות השונים צריכים לבחור להקצות חלק מהתקציב שניתן להם להוצאה לפי שיקול דעתם (Discretionary Funds).¹¹⁹

דוגמה למסגרת מדינתית תומכת בתקציב שיתופי ניתן לראות בסקוטלנד, בה מאז 2016 הממשלה מממנת מרכז לשיתוף מידע וללמידה הדדית בין ערים המיישמות תקציב כזה. נכון למועד כתיבת מסמך זה, תועדו במסגרת זו 208 פרויקטים מוניציפאליים של תקציב שיתופי.¹²⁰

- **היוועצות עם הציבור:** הצעות לתקנות ותוכניות מוצגות לציבור באתר במסגרת העבודה עליהן, והציבור מוזמן להוסיף הערות (יש לציין שהשלב בתהליך בו מתבצע השיתוף אינו ברור). ההצעות מפורסמות בפירוט, יחד עם חומרים נלווים ועם שאלות ספציפיות לציבור, בדומה להליכי שיתוף ציבור אחרים המוצגים במסמך זה. ההערות שמתקבלות מהציבור אינן בעלות מעמד מחייב, אך העירייה יכולה לשלב אותן בתוכן ההצעות.

נקודה למחשבה: השתתפות לא מקוונת. בשיתוף המבוסס על מערכת מקוונת עולה השאלה כיצד משתפים ציבור המתקשה עם המערכת הדיגיטלית או שהיא אינה זמינה לו. במדריד ניתן לקחת חלק בפעולות המוזכרות לעיל גם בכל אחד מ-26 מרכזים שכונתיים ברחבי העיר. בנוסף, גיוס תמיכה להצעות חקיקה או לתקציב שיתופי יכול להיעשות באמצעות טפסי עצומה (הכוללים את כל הפרטים שנדרשים בחתימה מקוונת), שניתן להוריד מאתר העירייה.

בנוסף למערכת שיתוף הציבור, העירייה מפעילה גם אתרים מיוחדים להנגשת מידע ולשקיפות, הכוללים מעל 180 מדדים שהעירייה התחייבה לפרסם, בנוסף למעל 350 מערכי נתונים המפורסמים באופן לא מעובד. העיר מדריד הצטרפה (בדיווח נפרד מיתר ספרד) לשותפות הבין לאומית לממשל פתוח ומפרסמת בה מידע על הפעילות העירונית בנושא.¹²¹

5. נספח א': דוגמאות לשיתוף ציבור במשרדי ממשלה

להלן מוצגות דוגמאות להליכי שיתוף ציבור מהשנים האחרונות משני משרדי ממשלה ומרשות התקשוב הממשלתי. מטרת הדוגמאות היא להציג אפשרויות לשימוש בתהליכים של שיתוף ציבור, ולא להציג תמונה ממצה של היקף השיתוף בכל אחד ממשרדים אלו. כמו כן, היות שהאפשרות למדוד את הצלחת התהליכים או לבקר אותם היא מוגבלת (כפי שמפורט בפרק 2.4), המפורט להלן אינו כולל בחינה ביקורתית של התהליכים המתוארים, אלא מציגם במידה רבה כפי שהתקבלו מהמשרדים שקיימו אותם.

¹¹⁹ New York City Council, [Participatory Budgeting](#); Paris, [Budget Participatif](#) (in French), all accessed: December 26th 2018.

¹²⁰ PB Scotland, [Home: Scottish Government, Policy: Community Empowerment](#), accessed: June 17th 2019.

¹²¹ Open Government Partnership, [Madrid, Spain](#), accessed: December 30th 2018.

5.1 משרד החינוך

שיתוף לא מקוון: שולחן עגול בין-מגזרי¹²²

בשנת 2013 החל לפעול במשרד החינוך שולחן עגול בין-מגזרי, שהיווה תשתית לקיום שיח בנושאים שונים, בהשתתפות נציגים מהמגזר הציבורי והעסקי ומהחברה האזרחית. פעילות זו הייתה בהובלת **היחידה לניהול תוכניות והקשר הבין-מגזרי** במשרד, בליווי מרכז "שיתופים". המטרה של ארגון השולחן העגול בשנת 2013 הייתה הסדרת שילובן של תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך, והוא כלל יותר מ-100 נציגים מגופים שונים. הפרויקט כלל שני סוגי השתתפות: מעגל פנימי ומצומצם יותר של מי שמשתתפים בכל התהליכים ומעגל חיצוני של עמיתים שמשתתפים רק בכינוסים של השולחן העגול. בין יוני לאוגוסט 2013 קיים המשרד סדרת מפגשי היועצות לשם יצירת היכרות ראשונית, תיאום ציפיות והגדרת משימות משנה, ולאחר מכן חולקו חברי השולחן העגול לשני צוותי תכנון: אחד בנושא מאגר תוכניות ושני בנושא שותפות מיטבית ברמת בית הספר. בין ינואר ומאי 2014 נערכו שלושה מפגשי שולחן עגול, ארבעה מפגשי צוותי התכנון ומפגש היועצות עם עמיתי השולחן העגול. עבודה זו הביאה לשלושה תוצרים:

- אפיון מאגר מקוון של תוכניות, שהושק לאחר מכן;
- גיבוש תהליך עבודה מוסכם לבניית שותפות;
- פרסום אמנה בין-מגזרית להפעלת תוכניות במערכת החינוך, שהתוותה עקרונות בנושא ודרכי יישום רלוונטיות.

המלצות השולחן העגול אומצו על ידי הנהלת המשרד והוכנסו לחוזר מנכ"ל בנושא, שפורסם באפריל 2015.¹²³ מעבר לכך, עבודת השולחן העגול שימשה כבסיס למנגנון היועצות ושיח בין-מגזרי גם לאחר מכן: בין היתר, בשנת 2015 עסק השולחן העגול בגיבוש מנגנוני תיאום בין המשרד לחברה האזרחית בשגרה ובחירום; בשנת 2016 בקידום הבריאות במערכת החינוך ובשנת 2018 בנושא ניהול עצמי של חטיבות ביניים.¹²⁴

שיתוף מקוון: התייעצות מקוונת

במהלך שנת 2016 קיים משרד החינוך הליך שיתוף ציבור בנושא "התמונה החינוכית" - תהליך מדידת נתוני בתי ספר באופן שיציג מבט רחב על העשייה החינוכית הבית ספרית. לצד פעילות לא מקוונת - שכללה שבע קבוצות מיקוד של מנהלי בתי ספר, מפקחים, מנהלי אגפי חינוך ברשויות מקומיות, נציגי רשתות חינוך, מורים, הורים ותלמידים, כמו גם היועצות עם מומחים -

¹²² עדו אבגר, **תוכניות חינוך חיצוניות במערכת החינוך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביולי 2014; היחידה לניהול תוכניות ושותפויות בין מגזריות במשרד החינוך, **שותפויות בחינוך: תוצרי השיח הבין מגזרי במשרד החינוך 2012-2016**, ינואר 2017.

¹²³ מאגר חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, **חוזר מנכ"ל (תשעה/א) 1**, באפריל 2015. חוזר זה עודכן והוחלף בשנת 2018, ראו: מאגר חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, **שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך**, 15 באוקטובר 2018.

¹²⁴ שיתופים, **השולחן העגול הבין-מגזרי במשרד החינוך**, כניסה: 18 בדצמבר 2018; היחידה לניהול תוכניות ושותפויות בין מגזריות במשרד החינוך, שם.

התנהל גם מהלך מקוון של שיתוף, שהתבסס על מערכת היועצות מקוונת והופעל על ידי חברת "תובנות".

בבסיס ההליך המקוון עמדה השאלה: "מערכת החינוך מודדת את עצמה בדרכים רבות. מה נכון למדוד, ואיך ניתן להשתמש במדידה כדי שהיא תייצר לך ערך ניהולי?". ההתייעצות התרחשה בין מאי ויולי 2016, וכללה פנייה ליותר מ-3,000 אנשי חינוך, מהם לקחו חלק 522 משיבים. לדברי מר נמרוד דגני, מנהל תחום הערכת מדיניות ותוכניות עבודה במשרד החינוך, תהליך השיתוף וקיומו בשלב מוקדם של העבודה על "התמונה החינוכית" השפיע באופן רחב וברור על עיצוב כלי המדיניות.¹²⁵ מר אריאל לוי, מנהל המינהל הפדגוגי במשרד, ציין בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, שגם שר החינוך שינה את עמדותיו בנוגע למדדים שבתוכנית בעקבות ההיועצות.¹²⁶

מהתשובות שהתקבלו גובשו 11 תובנות מרכזיות.¹²⁷ לדוגמה, התובנה שהושמעה בתשובות הרבות ביותר (94 מהתשובות) הייתה שהפיתוח המקצועי של המורים, קליטתם בבית הספר, התמדתם בבית הספר, ואופן עבודת הצוות החינוכי בבית הספר צריכים להוות חלק מהתמונה החינוכית. התובנות שהוזכרו לעיל הובילו לקבלתן של 11 החלטות על אופן פעילות המשרד על ידי מנכ"לית המשרד דאז, מיכל כהן, בהן הכללת מדדים נוספים בנושאים כגון פיתוח וקידום מקצועי של מורים, פיתוח מדדים נוספים (כמו שותפות הורים וקהילה) ומתן ביטוי לייחודיות של בתי ספר ורשתות.¹²⁸

לפי נמרוד דגני, מנהל תחום (הערכת מדיניות ותוכניות עבודה) באגף בכיר תכנון ואסטרטגיה שבמשרד החינוך, תהליך זה אינו ייחודי והמשרד מנהל עוד תהליכים של שיתוף ציבור מקוון. למשל, בזמן כתיבת מסמך זה היה פתוח לתשובות [הליך שיתוף בנושא שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל](#), שהתקבלו בו מעל 3,600 תשובות. בנוסף, בתוכנית העבודה של המשרד לשנת 2018 נכלל היעד "היועצות עם בעלי עניין מתוך המערכת ומחוצה לה", במטרה לערוך ארבעה תהליכי היועצות פיזיים ושישה מקוונים. לפי הדיווח על ביצוע התוכנית, היעד הושג ונערכו חמישה תהליכים פיזיים ו-21 תהליכים מקוונים.¹²⁹

¹²⁵ נמרוד דגני, מנהל תחום (הערכת מדיניות ותוכניות עבודה), אגף בכיר תכנון ואסטרטגיה, משרד החינוך, דוא"ל, 18 בדצמבר 2018.

¹²⁶ ועדת החינוך, התרבות והספורט, [פרוטוקול דיון: מדדי משרד החינוך "התמונה החינוכית" לבתי הספר העל יסודיים](#), 23 בנובמבר 2016.

¹²⁷ אתר התייעצות משרד החינוך, "[התמונה החינוכית של בית הספר](#)", כניסה: 30 בינואר 2019.

¹²⁸ משרד החינוך, [התמונה החינוכית: נתונים ארציים תשע"ו](#), אוגוסט 2017, עמ' 4.

¹²⁹ אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, [ספר תוכנית העבודה לשנת 2018](#), פברואר 2018, עמ' 261; [דיווח ביצוע תוכניות העבודה לשנת 2018](#), מאי 2019, עמ' 240-241.

5.2 משרד הבריאות¹³⁰

האגפים והיחידות של משרד הבריאות עורכים הליכי שיתוף ציבור במסגרת המכרז המרכזי, אז הם מרוכזים על ידי מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי במשרד, או באופן עצמאי על ידי היחידות השונות. מידי שנה נערכים בין שבעה ל-15 תהליכים הכוללים שיתוף ציבור, שיכולים לכלול קבוצות מיקוד, שולחנות עגולים או זירת התייעצות דיגיטלית, או כל שילוב שלהם. להלן מוצגים שני תהליכי שיתוף ציבור לדוגמה מהשנים האחרונות:

- **צמצום אי השוויון בבריאות:** המשרד מוביל תוכניות לצמצום אי השוויון בבריאות מאז שנת 2009. בשנת 2016 יצא משרד הבריאות בהליך שיתוף בנושא זה, תוך הצגת השאלות מהם המנופים העיקריים שסייעו בצמצום אי השוויון בבריאות ואילו עקרונות עבודה צריכים להנחות את המשרד. במסגרת ההליך נעשה שימוש באתר היוועצות דיגיטלי, בקבוצות מיקוד (בהן היה ייצוג לקבוצות שמושפעות מאי השוויון, כגון עולים חדשים, בדואים וערבים ישראלים) ובשולחנות עגולים עם נציגי משרדי ממשלה, אנשי מקצוע מהמשרד וממערכת הבריאות, מומחים מהאקדמיה והתעשייה, ארגונים חברתיים ועוד. בנוסף, הופעל תא קולי שנועד לדוברי שפות זרות ולמי שהפלטפורמה הדיגיטלית לא נגישה לו.¹³¹ מעל 10,000 משתתפים הוזמנו לקחת חלק בתהליך ולוקטו 635 תשובות, מהן גובשו עשר תובנות, שתורגמו ל-19 החלטות, ששולבו בתוכנית העבודה לצמצום פערים בבריאות לשנים 2017–2020.¹³²
- **מיגור אלימות במערכת הבריאות:** באפריל 2017 הוקמה ועדה למיגור והתמודדות עם אלימות במערכת הבריאות. עבודת הוועדה כללה תהליכי היוועצות עם כלל הציבור ועם מטפלים במערכת הבריאות, בהם נשאל כיצד ניתן להפחית באופן משמעותי את מספר מקרי האלימות וליצור סביבה בטוחה לעובדי מערכת הבריאות והמטופלים. היוועצות כללה:
 - שלושה שולחנות עגולים, באזורים גיאוגרפיים שונים ובהשתתפות מטופלים, רופאים, אחיות ואנשי מנהלה;
 - זירת היוועצות מקוונת, שפורסמה באופן ישיר לעובדים רבים במערכת הבריאות, ובנוסף קופות החולים הפיצו למבוטחיהן הודעה על היוועצות. כמו בהליך הקודם שצוין, פורסמה מודעה בעיתונות הכתובה של הציבור החרדי והציבור הערבי ונעשה

¹³⁰ עמית שריר, מנהל תחום פרויקטים, מדידה והערכה, מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 19 בדצמבר 2018.

¹³¹ מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי במשרד הבריאות, אי-שוויון בבריאות והתמודדות עמו, דצמבר 2016, עמ' 43–44.

¹³² משרד הבריאות, אי-שוויון בבריאות: תוכנית העבודה לצמצום פערים בבריאות לשנים 2017–2020, לאור הליך היוועצות, יוני 2017.

גם שימוש בתא קולי כדי לאפשר השתתפות למי שהפלטפורמה הדיגיטלית לא נגישה לו. לאתר נכנסו כ-11,000 מבקרים והתקבלו 1,916 תשובות.¹³³

התשובות שהתקבלו והמידע מהשולחנות העגולים גובשו לשמונה תובנות ושש המלצות שנכללו בדוח הוועדה, ונפרטו לצעדים מעשיים שניתן לנקוט.¹³⁴

5.3 רשות התקשוב הממשלתי

כפי שצוין קודם לכן, לרשות התקשוב הממשלתי תפקיד מרכזי בקידום פעילות ממשל פתוח מטעם הממשלה. בהינתן תפקיד הרשות בקידום ערכים הכוללים שיתוף ציבור, יש חשיבות יתרה גם לשיתוף הציבור בקבלת ההחלטות ברשות עצמה. להלן מספר דוגמאות לתהליכי התייעצות ושיתוף ציבור שהרשות קיימה בשנים האחרונות:

- **גיבוש תוכניות הפעולה במסגרת ממשל פתוח:** תהליך זה נערך בחודשים יולי ואוגוסט 2017. בשלב הראשון נערכו פגישות עם ארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחומי ממשל פתוח, בכוונה לייצר ממשק עבודה משותף ולהבין איך לבנות את תהליך השיתוף לקראת גיבוש התוכנית. נעשה שימוש בשתי זירות מקוונות; אחת מהן עסקה במטרות של הממשל הפתוח בישראל והשנייה התמקדה בהתחייבויות הממשלה בתוכנית ממשל פתוח לשנים 2018–2019. לזירות הוזמנו בעלי עניין ומומחים רלוונטיים מהשירות הציבורי, האקדמיה, החברה האזרחית והמגזר העסקי. בסך הכל נרשמו 172 תשובות מ-171 משתתפים. לאחר פרסום הפעילות, קיום כנס בנושא ופרסום טיוטה של המסמך לתגובות, הידע שנצבר עובד ל-13 תובנות, שנלקחו בחשבון בעת הכנת תוכנית הפעולה לשנים 2018–2019.¹³⁵
- **הגדלת השימוש של אזרחים דוברי ערבית בשירותים ממשלתיים:** באוגוסט 2015 יצאו הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ורשות התקשוב הממשלתי בהליך שיתוף ציבור בנושא לעיל. ההליך כלל פנייה במייל, פרסום ברשתות חברתיות ודרך ארגונים ובעלי עניין, שולחן עגול וזירה מקוונת. בהליך לקחו חלק 329 משתתפים ולוקטו 106 תשובות, מהן עובדו שמונה תובנות, אשר תורגמו להחלטות לשיפור אתר gov.il בערבית. תהליך זה כלל גם סקרים לאיסוף מידע בהובלת לפ"מ.¹³⁶
- **האקתון מאגרי מידע גיאוגרפיים:** בחודש מאי 2018 קיימו הרשות והמרכז למיפוי ישראל (מפ"י) תחרות, בה יזמים ואנשי טכנולוגיה נקראו להשתמש במאגרי המידע של מפ"י המתפרסמים באתר data.gov.il, לפיתוח פרויקטים, מיזמים טכנולוגיים, מערכות ואפליקציות לטובת הציבור. התחרות עצמה התקיימה במשך יומיים, וניצחה בה אפליקציית

¹³³ ועדת השר למיגור האלימות כלפי צוותים רפואיים ומנהליים במערכת הבריאות, [אלימות פוגעת בכולנו: דוח המלצות](#), דצמבר 2017, עמ' 109.

¹³⁴ שם, עמ' 11, 17–21.

¹³⁵ רשות התקשוב הממשלתי, [תוכנית אסטרטגית לממשל פתוח ודיון בהתחייבויות הממשלה ל- OGP: דוח תובנות](#), אוגוסט 2017.

¹³⁶ הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ורשות התקשוב הממשלתי, [אתר Gov.il החדש בערבית: דוח תובנות](#), מרס 2016.

שמאות (ShamAI) שמשתמשת בבינה מלאכותית כדי לשקלל גורמים המשפיעים על מחירי נכס ומציגה מחיר ראוי.

נקודה למחשבה: האקטונים ככיוון חדשני לשיתוף ציבור. בשנים האחרונות השימוש בהאקטונים (Hackathon) הפך לנפוץ יותר. באירועים כאלה, "מרתונים" של פעילות למשך זמן מוגבל (מכמה שעות למספר ימים אינטנסיביים), עובדים יחד אנשי מקצוע בצוותים קטנים כדי לפתח רעיונות או תוצרים (טכנולוגיים או אחרים) באופן יצירתי כמענה לסוגיות שעל הפרק. בהאקטונים בשירות הציבורי נעשה במקרים רבים חיבור בין משרדי הממשלה, גורמים באקדמיה ואנשי מקצוע מהשוק הפרטי, במחשבה לרתום ידע ומומחיות מהשוק הפרטי לקידום שירותים נגישים ויעילים יותר. כך, למשל, בשנת 2017 משרד החקלאות קיים [האקטון לצמצום אובדן ובזבז מזון](#) ורשות שוק ההון ערכה [האקטון בנושא ביטוח וחסכון](#) ("האקת-הון"), ובשנת 2018 משרד החינוך ערך [סדרת האקטונים לפיתוח טכנולוגיות למידה חדשניות](#) וסוכנות החלל הישראלית ערכה [האקטון להנגשת תחום החלל לתלמידים](#). גם ברשויות המקומיות נערכים אירועים דומים: עיריית תל אביב ערכה, למשל, [האקטון לפיתוח קהילות חכמות](#), בירושלים התקיים [האקטון לפיתוח אתרי אינטרנט לעסקים קטנים](#) ובהרצליה נערך [האקטון בנושא יזמות אורבנית](#).

מצד אחד, ניתן לטעון שהאקטונים ואירועים דומים מקדמים מעורבות אזרחית ואף שותפות עם אזרחים, חברות פרטיות וגופים נוספים, ושבונוסף הם מעלים מודעות לעבודת הממשל. מצד שני, עולה השאלה מהי מידת התועלת וטיב הפירות המופקים מאירועים חד-פעמיים ותחומים בזמן.

- **תחרות ארטק:** בשנת 2018 קיימה הרשות תחרות בה היא עודדה שימוש במידע ממשלתי פתוח ונגיש לציבור באתר data.gov.il, ליצירת עבודות אמנות במגוון סוגי מדיה, כגון מיצגים, אמנות חזותית, אמנות מקוונת, דיגיטלית ואמנות גרפית. מטרת התחרות הייתה לייצר חיבורים חדשים בין מידע, אמנות וטכנולוגיה, לפנות לקהלי יעד חדשים ולא טבעיים של מידע ציבורי, ובכך להמחיש את הערך החברתי והתרבותי של ממשל פתוח. התוצרים היו עבודות אמנות המבוססות על מאגרי נתונים שונים ב data.gov.il, כשכל אחת נגעה בנושא ציבורי העומד על סדר היום- תאונות דרכים, חינוך, רווחה, תעסוקה איכותית ועוד. העבודות הוגשו לוועדת שיפוט שהורכבה מאמנים, נציגי ציבור ואנשי ממשל, והוצגו בתערוכה מיוחדת.

6. נספח ב': דוגמאות לשיתוף ציבור בשלטון המקומי

6.1 תל אביב-יפו¹³⁷

בעיריית תל אביב-יפו שיתוף הציבור ממוסד כחלק מחזון העיר. אחד מקווי המדיניות בחזון הוא חיזוק תחושת האמון בעירייה וביכולת להשפיע על פעולותיה, בקרב תושבי העיר ובעלי עניין אחרים¹³⁸; בתוך כך מצוין, שהשגת המדיניות תהיה באמצעות הרחבת תהליכי שיתוף הציבור באמצעות פיתוח מתודולוגיות וכלי שיתוף חדשים, יצירת פלטפורמות לדיאלוג שוטף בין גורמי עירייה ומספר נרחב של תושבים ועוד.

משנת 2005 פועלת תוכנית עירונית לשיתוף הציבור, המנוהלת על ידי המשנה למנכ"ל העירייה. עד לאחרונה התוכנית רוכזה מקצועית ביחידה לתכנון ובקרה בחטיבת התפעול; לאחרונה עבר הטיפול בתחום להיות תחת מינהל קהילה, תרבות וספורט, שהקצה עובדת ייעודית לניהול תחום זה. ניתן לראות דוגמאות לשיתוף הציבור בתהליכים אסטרטגיים של העירייה, כגון שיתוף תוכניות העבודה של העירייה במסגרת שולחנות עגולים ועדכון התוכנית האסטרטגית של העירייה בעזרת סדנאות לשיתוף הציבור ושאלון שהופץ בקרב תושבים.¹³⁹ בשנת 2012 פרסמה העירייה תדריך לבעלי התפקידים בה למפגש עם קבוצות תושבים ובעלי עניין, הכולל המלצות שונות לאופן ארגון וניהול מפגשים כאלה. שיתוף הציבור בהליכי תכנון ובנייה נכלל בנוהל מנחה להתייעצות עם הציבור בתהליכי תכנון ובמדריך לניהול פרויקטים הנדסיים, בינוי ותשתית, שפורסמו על ידי העירייה. הנחיות אלה, הכוללות הוראות שונות בנוגע לשיתוף התושבים באזור ובעלי עניין, אינן מחייבות, אך לפי דנה כרמל, מנהלת תחום שיתוף ציבור בעיריית תל אביב-יפו, ככלל ניתנות לנושא התייחסות ותשומת לב בהליכי התכנון והבנייה. באתר העירייה עמוד בנושא שיתוף ציבור, בו מפורסמים סיכומים של מפגשי שיתוף ציבור.

משנת 1999 פועל בעיר פרויקט תקציב שיתופי בשם "תושבים עושים עיר" (שבעבר נקרא שש"ת - שיפור ושיקום תשתיות), בו העירייה פונה לתושבים ומזמינה אותם להציע הצעות שונות בתחום התשתיות השכונתיות (כמו התקנת ספסלים, הוספת פסי האטה בכביש, הצרה והרחבה של מדרכות והתקנת תמרורים ותאורה). הצעות אלה נבחנות בעירייה ולכל הצעה מוצמד הסבר ואומדן מחיר. לאחר מכן ההצעות מוצגות שוב לתושבים יחד עם מסגרת התקציב לשיפוצים, והתושבים מצביעים איזה הצעות ייושמו במסגרת התקציב. משנת 2013 הפרויקט פועל באופן מקוון.

דוגמה לשיתוף הציבור במסגרת אירוע תרבות עירוני ניתן לראות באירועים שנערכו במקביל למצעד הגאווה בשנת 2018: בחודשים מאי ויוני 2018 צוינו בתל אביב-יפו אירועים שונים בסימן

¹³⁷ דנה כרמל, מנהלת תחום שיתוף ציבור, ויעל גלילי, מ"מ מנהלת תחום פיתוח וגיוס משאבים, עיריית תל אביב, שיחת טלפון, 7 באוגוסט 2018.

¹³⁸ עיריית תל אביב-יפו, עדכון התוכנית האסטרטגית לעיר תל-אביב-יפו: חזון העיר, דצמבר 2017, עמ' 79-80.

¹³⁹ עיריית תל אביב-יפו, התוכנית האסטרטגית - עדכון 2017, כניסה: 6 בספטמבר 2018.

20 שנה למצעד הגאווה בעיר. כהכנה לכך התקיים תהליך שיתוף ציבור, במטרה להקנות תחושת מעורבות לציבור באירועים ולערב באירועים קהל חדש. התהליך, שהובל על ידי מנהלי המרכז הגאה ומרכזת הלהט"ב בקהילה כלל מפגש שולחנות עגולים בהשתתפות בכירים בעירייה (בינואר 2018) ושאלון מקוון. פעולות אלה פורסמו באופן מקוון ולא מקוון. בתהליך לקחו חלק כ-3,700 משתתפים, והוא הוביל לכך שכ-70% מהאירועים שנערכו על ידי העירייה היו תוצר של שיתוף ושיח עם הקהילה. אירועים אלה סומנו במיוחד בפרסומי העירייה, כך שניתנה חשיפה לתוצרי השיתוף.

6.2 ירושלים¹⁴⁰

ירושלים היא העיר הגדולה במדינה, עם כ-900,000 תושבים, המאופיינת בהטרוגניות רבה: נכון לשנת 2017, קרוב ל-40% ממשקי הבית בעיר היו ערבים וקרוב ל-30% ממשקי הבית היו יהודים-חרדים.¹⁴¹ העיר מחולקת לשבעה רובעים תפעוליים שמחולקים בתוכם לשכונות שונות, עם כ-30 מינהלים קהילתיים שפועלים בהן. בכל אחת מרמות אלה, מהעירייה ועד לשכונה, ניתן לראות פעולות של שיתוף ציבור:

- בעירייה יש מנהלת לתחום שיתוף ציבור, שעובדת באופן רוחבי מול בעלי התפקידים במחלקות העירייה השונות ומול המינהלים הקהילתיים.
- בנושאי תכנון ובנייה, האגף לתכנון עיר בעירייה מקיים מפגשים עם תושבים בנוגע לפרויקטים גדולים ומתקצב באופן שוטף מתכנן לכל רובע ומתכננים אורבניים במינהלתיים קהילתיים,¹⁴² שתפקידם כולל הצגה לתושבי השכונות של תהליכי תכנון, גיבוש חזון שכונה בשיתוף התושבים וגישור בנושאים תכנוניים בין המינהל הקהילתי, המייצג את תושבי השכונה, והעירייה. שיתוף ציבור מתקיים, בין היתר, בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית, פיתוח לתועלת הציבור ועבודות תשתית.
- בנובמבר 2016 פרסמה העירייה מתווה מוצע למדריך עירוני לשיתוף הציבור בהליכי תכנון במרחב הציבורי. נכון למאי 2019 יש טיוטת מדריך, המשמשת את אנשי המקצוע בעירייה, ואמורה להפוך ממדריך כתוב לכלי דיגיטלי (לא מדובר בפלטפורמה מקוונת לשיתוף אלא במדריך לבעלי תפקידים בעירייה).¹⁴³
- מינהלת ההתחדשות העירונית, הפועלת בחברה העירונית מוריה ומלווה תהליכים של התחדשות עירונית בעיר, פועלת לשיתוף הציבור בהליכים אלה, יחד עם אגף התכנון

¹⁴⁰ רותם שיפטר, רפרנטית בכירה למדיניות ותכנון אסטרטגי, עיריית ירושלים, מכתב, 2 בספטמבר 2018.

¹⁴¹ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [שנתון סטטיסטי לירושלים 2019](#), מאי 2019, לוח ג/1 - אוכלוסיית ישראל וירושלים, לפי קבוצת אוכלוסייה 1922-2017; לוח ג/18: משקי בית בישראל ובירושלים, לפי גודל משק בית, קבוצת אוכלוסייה של ראש משק הבית ואופי הזהות הדתית של משק הבית, 2017.

¹⁴² המתכנן השכונתי הוא אדריכל או מתכנן ערים, ובעוד שהתפקיד ממומן על ידי אגף תכנון בעירייה, הוא כפוף ניהולית למינהל הקהילתי, המייצג את התושבים, בעוד מתכנן הרובע הוא סמכות מקצועית בלבד.

¹⁴³ אהוד עוזיאל, תוכנית החדשנות העירונית של בלומברג - ירושלים, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2018; אילה ברנשטיין, מנהלת תחום שיתוף ציבור, אגף רווחה בעיריית ירושלים, דוא"ל, 30 במאי 2019.

והמחלקה לעבודה קהילתית. עבודת המינהלת כוללת כנסי הסברה, מפגשים בין נציגי אגף התכנון ותושבים וליווי בעלי דירות ודיירים בכל הקשור לתוכניות פינוי-בינוי וחיזוק מבנים במסגרת תמ"א 38.

- בתוכנית אב לתחבורה, גוף עירוני-ממשלתי המקדם את מערכות התחבורה הציבורית בעיר, יש מחלקה לקשרי קהילה ובכל תוכנית, לפי העירייה, פועל יועץ לשיתוף ציבור, בדרך כלל בליווי המינהלים הקהילתיים הרלוונטיים.
- בנוסף להקשרים תכנוניים אלה, נערכו בעבר תהליכי שיתוף ציבור בנושאים של חינוך, בריאות ושמירת טבע.

כפי שצוין לעיל בפרק על הרשויות המקומיות, אתגר נוסף לקידום שיתוף הציבור בירושלים הוא **טיבה ההטרוגני של אוכלוסיית העיר**, שדורש התאמה של תהליכי שיתוף ציבור לקבוצות התושבים השונות. לפי הגב' אילה ברנשטיין, מנהלת תחום שיתוף ציבור בעירייה, המדריך לשיתוף הציבור כולל המלצות להתאמות שניתן לבצע בתהליכי שיתוף ציבור כדי לפנות גם **לקהל חרדי** (למשל שימוש בתא קולי או בהודעות קוליות, הפצת מידע בחוברת במקום באופן מקוון ושימוש ב"שגרירים" בקהילה להפצת מידע ואיסוף תגובות). מנגד, **בשכונות מזרח העיר יש תהליכי שיתוף נקודתיים אך ככלל שיתוף הציבור (הערבי) מוגבל בשל חוסר האמון בין התושבים והעירייה**.¹⁴⁴ זאת, על אף שבהינתן העובדה כי כאמור - רבים מתושבי מזרח ירושלים הערבים אינם מצביעים בבחירות המוניציפליות, וכי אין מקרב חברי המועצה נציגים מקרב אוכלוסייה זו – ניתן לטעון כי הצורך במנגנונים משלימים של שיתוף הציבור דווקא מועצם.

נקודה למחשבה - "יצירת מקום" (Placemaking): בתשובות של כמה רשויות מקומיות למרכז המחקר והמידע של הכנסת הוזכרו צעדים של "יצירת מקום": הליך שפותח בארה"ב, שבו יוזמה של הקהילה המקומית מובילה לשינויים במרחב העירוני הציבורי, והמרחב מעוצב ומתוחזק על ידי הקהילה.¹⁴⁵ דוגמאות ליצירת מקום יכולות לכלול ספריית רחוב, שולחנות משחק, הופעות במרחב הציבורי ועוד. כך, למשל, בירושלים פועל מיזם משותף של העירייה וחברת עדה לפיתוח כלכלי בירושלים, בשם "תעשו מקום", במטרה לקדם ולבצע פרויקטים כאלו במרחבים ציבוריים בעיר (כמו שיפוץ גן משחקים לגן סיפור, שדרוג פינות ישיבה או הוספת תאורת לילה בעצים), ובחולון יש פרויקט בתמיכת העירייה של הפעלת קולנוע רחוב על ידי התושבים, שגם יבחרו מה יוצג בו.¹⁴⁶ יצירת מקום היא שונה מהליכי שיתוף ציבור מסורתיים,

¹⁴⁴ אילה ברנשטיין, מנהלת תחום שיתוף ציבור, אגף רווחה בעיריית ירושלים, דוא"ל, 30 במאי 2019; 4 ביוני 2019.

¹⁴⁵ הקליניקה האורבנית באוניברסיטה העברית בירושלים, **יצורים מקום: פלייסמייקינג בישראל**, נובמבר 2015.

¹⁴⁶ רותם שיפטר, רפרנטית בכירה למדיניות ותכנון אסטרטגי, עיריית ירושלים, מכתב, 2 בספטמבר 2018; ד"ר תמר שרויטמן, מנהלת האגף לתכנון אסטרטגי בעיריית חולון, מכתב, 9 באוגוסט 2018.

וכוללת מידת מעורבות ציבורית רבה יותר, בין היתר בביצוע הפרויקט, באופן שחורג מעבודות תכנון המרחב הציבורי הרגילות.

6.3 חולון¹⁴⁷

בעיריית חולון מרוכז נושא שיתוף הציבור באגף לתכנון אסטרטגי, מחקר, מידע והערכה. מהלכי שיתוף ציבור אינם נדרשים בנהלים או בפורום שיתוף קבוע, אלא נעשים אד הוק. נושאים שבנוגע להם נערך בעבר שיתוף ציבור על ידי העירייה כוללים, בנוסף לתהליכים מתחום התכנון, גם תוכניות חברתיות (למשל תוכנית אב לילדים ונוער בשנת 2015, שכללה שיתוף של ילדים ונוער באמצעות הפעלות מותאמות לגיל ורתימת אנשי חינוך בעיר) ותוכניות אסטרטגיות.

כדוגמה לתוכנית אסטרטגית, ניתן לראות את החידוש של חזון העיר, מהלך שנעשה בשנת 2012, כשני עשורים לאחר כתיבת החזון הקודם.¹⁴⁸ העירייה בחרה לכתוב את החזון בשיתוף בין עובדים ותושבים, בתהליך שנמשך כארבעה חודשים. צוות מטעם העירייה הוביל את התהליך, במסגרתו נעשתה התקשרות עם שתי חברות שליוו אותו, בנו את הפלטפורמה הטכנולוגית ששימשה בתהליך ותמכו בתהליך. ראשית נבנה אתר שישמש לשיתוף וגובש תהליך, תוך חלוקה לשבעה נושאי-על (חינוך, תרבות ופנאי; עיר הילדים; פיתוח המרחב העירוני ועיצוב; אדם וקהילה, בריאות וקיימות; לקוח, תושב, נותן השירות והעירייה; פיתוח כלכלי; "נושא פתוח", בו יכלו המשתתפים להזין כל מה שלא השתייך לנושאים האחרים). לכל נושא מונו שניים-שלושה מנהלי תוכן מבין עובדי העירייה והחברות העירוניות.

האתר לריענון החזון העירוני הושק לעובדי העירייה ב-6 במאי 2012, למשך שלושה שבועות. ב-23 במאי הוחלט לדחות את סגירת האתר בשבועיים ולאפשר גם לתושבים לקחת חלק בתהליך. למשתתפים ניתנה אפשרות להירשם לקבלת עדכונים לנושאים כלליים או מסוימים. מנהלי הנושאים נכנסו לאתר מידי יום וניהלו דיונים עם המשתתפים.

נקודה למחשבה - עידוד פרטני להשתתף: להבטחת השתתפות פעילה נקבעה שיטת ניקוד שעודדה משתתפים להעלות רעיונות לחזון (50 נקודות), תגובה לרעיון קיים (עשר נקודות) וקבלת Like לרעיון לרעיון (נקודה אחת). מידי יום א' נשלח דוא"ל ממנכ"ל העירייה לכלל המשתתפים שתיאר את היקף ההשתתפות, מספר הרעיונות שהועלו והודעה על מקבלי הניקוד הגבוה מהשבוע שעבר. מידי יום ד' נשלח דוא"ל ממנהלת האגף לתכנון אסטרטגי שהסב את תשומת לב המשתתפים לרעיונות מובילים, לנושאים בהם ההשתתפות הייתה מועטה וכדומה, על מנת למשוך תשומת לב ולעודד השתתפות.

בנוסף לפעילות המקוונת, נעשו פניות לקבוצות שונות, אנשי חינוך, תרבות ועוד. רעיונות שהועלו במפגשים לא מקוונים הועלו אל המערכת המקוונת כדי לאפשר דיון המשך בהן. תהליך השיתוף

¹⁴⁷ ד"ר תמר שרויטמן, מנהלת האגף לתכנון אסטרטגי בעיריית חולון, מכתב, 9 באוגוסט 2018.

¹⁴⁸ עיריית חולון, חולון - חזון העיר, כניסה: 12 ביולי 2018.

פורסם במקומונים, במבני העירייה ובמתנ"סים, באתר העירייה ובפייסבוק. לבסוף לוקטו 1,664 רעיונות, שחולקו בין מנהלי הנושאים שמיינו אותם ואיגדו רעיונות משותפים. בעזרת מיון נוסף של אחת החברות המייעצות לפרויקט צומצם מספר הרעיונות ל-140, אשר דורגו על ידי צוות ריענון החזון, שכלל את סמנכ"לי העירייה, מנהלי חברות עירוניות, בעלי תפקידים עם זיקה לחזון ועוד. לאחר שלב זה נבחרו 90 הרעיונות עם הדירוג הגבוה ביותר ואלה שולבו בחזון העירוני.