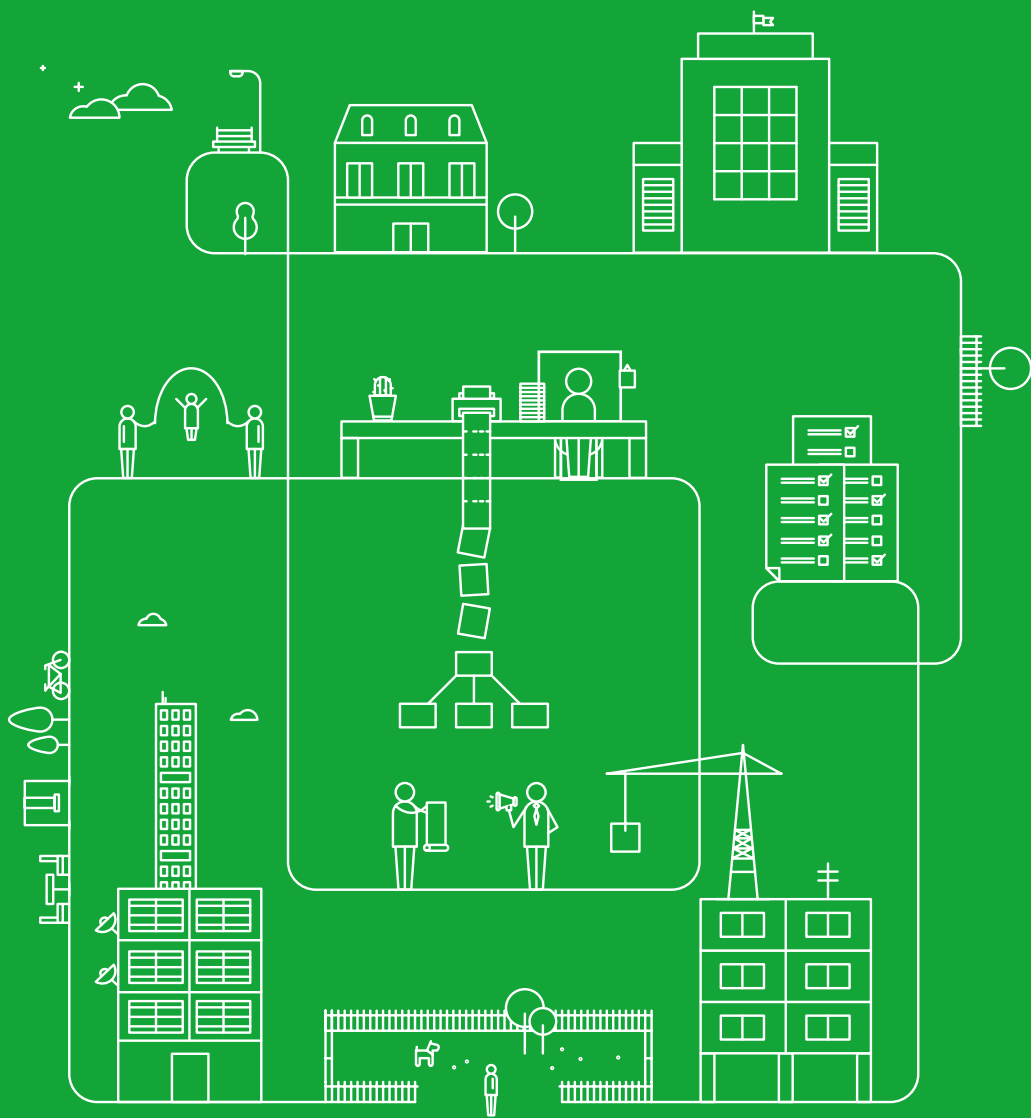


מדריך לשיתוף הציבור בתהליכי תכנון, גיבוש מדיניות וקבלת החלטות ברשות המקומית



**מדריך לשיתוף הציבור בתהליכי תכנון,
גיבוש מדיניות וקבלת החלטות
ברשות המקומית**

המדריך מנוסח בלשון סתמי (זכר) למניעת סרבול,
אך הוא מיועד לגברים ולנשים כאחד.

נכתב על ידי: אמיתי הר לב, מודוס מתכנים עם אנשים בע"מ.

צוות מייעץ: דנה כרמל, מנהלת תחום שיתוף הציבור, עיריית תל אביב-יפו; תמר שטרניקמן, מנהלת תכנון אסטרטגי, עיריית חולון; נסיה שטרסבורג, לשעבר יועצת ראש העיר לקידום מעמד האישה ומנהלת פרויקטים, עיריית כפר סבא; אסתי פילוס, מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי, עיריית אשדוד; גיל ריבוש, ראש המינהל לשרותי קהילה, עיריית ירושלים; אלון אופיר, מנהל השירות הדיגיטלי, עיריית נתניה; ד"ר שרית בן שמחון פלג, חוקרת ומנהלת תכניות במכון ון ליר, ירושלים; ד"ר דפנה בן ברוך.

צוות פורום ה-15: עו"ד איתן אטיה, מנכ"ל; עו"ד דנה כהן, עוזרת מנכ"ל ומנהלת פרויקטים; מאיה קרבטרי, מנהלת תחום סביבה וקיימות.

צוות פורום ה-15 לשעבר: חן רוזנק, עוזרת מנכ"ל ומנהלת פרויקטים; עו"ד יעל פרומן-אידסס, עוזרת מנכ"ל ומנהלת פרויקטים; חופית וינרב-דיאמנט, עוזרת מנכ"ל ומנהלת פרויקטים; עדי דוידוביץ, רכזת פרויקטים סביבה וקיימות; תמר שטרצר, רכזת פרויקטים סביבה וקיימות.

עריכת לשון: רביב שלו.

עיצוב גרפי: סטודיו שי חיון.

מדריך לשיתוף הציבור בתהליכי תכנון, גיבוש
מדיניות וקבלת החלטות ברשות המקומית
מהדורה ראשונה, 2021

פורום ה-15

פורום הערים העצמאיות

בית מרכז השלטון המקומי בישראל
הארבעה 19, תל אביב, 6473919
info@forum15.org.il
www.forum15.org.il

28

מודל ה-Q7:
שבע שאלות
לעיצוב תהליך
אפקטיבי
לשיתוף ציבור

15

מודל ה-S4:
ארבע אסטרטגיות
לדיאלוג ולשיתוף

12

רקע
ורצינול

11

מודלים וכלים
מעשיים לשיתוף
הציבור

8

למה
מדריך?

6

הקדמה

69

מקורות

61

תועלות ורווחים,
עלויות וחסמים
בתהליכי שיתוף
ודיאלוג

53

ערכי הליבה
ועקרונות מרכזיים
בתהליכים שיתופיים

52

תהליכים
שיתופיים:
תיאוריה, ערכים,
עקרונות,
תועלות ואתגרים

45

כלים ושיטות
לשיתוף
הציבור

תבוא

בשנים האחרונות הפך שיתוף הציבור בתהליכי תכנון, בגיבוש מדיניות ובקבלת החלטות, לפרקטיקה רווחת ברשויות המקומיות בישראל. הנגישות למידע, התודעה האזרחית וההתארגנות של תושבים ושל ארגונים נמצאות במגמת התחזקות. הדרישה העולה מן השטח לשיתוף ולמעורבות הציבור צפויה להוסיף ולגדול. ראשי רשויות, בעלי תפקידים ומקבלי החלטות בשלטון המקומי נדרשים כיום למידע וידע, להבנה עמוקה יותר ובעיקר לכלים יישומיים לתכנון ולביצוע של תהליכים שיתופיים אפקטיביים. הניסיון בשטח מורה כי שיתוף ציבור "שלא עובד" עלול להחטיא את מטרותיו ואף ליצור נזק של ממש לכלל המעורבים.

תהליכים שיתופיים הם אחד המרחבים המרכזיים שבהם מתממשת מערכת היחסים בין התושב לבין השלטון המקומי. לטיבה ולאיכותה של מערכת יחסים זו השפעה ישירה ומוחשית על הלגיטימציה של השלטון למשול, על היכולת לממש שינויים בפועל ועל רווחתם של תושבי הרשויות. בדומה למערכות יחסים אחרות, גם זו מבוססת על מידע נגיש, על אמון ועל כנות, על מעורבות ועל אחריות משותפת. התפיסה המארגנת של המדריך היא כי "שיתוף הציבור" אינו "הבעיה" או העניין של אנשי הרשות בלבד, אלא כי מתוך מהותו של תהליך שיתופי שכולם מעורבים ומשתתפים בו, לכולם תפקיד, ומכאן אחריות, על התוויית התפתחותם של תהליכים אלו בישראל.

מתוך תפיסה זו פונה המדריך לבעלי תפקידים בדרגות ניהול שונות ברשויות המקומיות, וכן לארגוני סביבה וחברה אזרחית (Non-governmental organizations – NGOs), לתושבים המשתתפים בתהליכים ואף ליועצים הפועלים בתחום. המדריך עונה על צורך העולה מהשטח בבחירות מושגית ובשפה משותפת לעוסקים בתחום, למידע וידע מקצועי ולמודלים יישומיים לתכנון ולביצוע של תהליכים שיתופיים אפקטיביים, לכלי עבודה ולאמות מידה להערכת הצלחתם של תהליכים אלו.

תהליכים שיתופיים, בהם אלו המכונים "שיתוף הציבור", הם שדה מורכב, מגוון, רב ובין-תחומי. אין המדריך מתיימר להציע מודל אחד ל"שיתוף הציבור" או לקבוע את הפרקטיקה "הנכונה", אלא מבקש לסייע למקבלי החלטות לשאול את השאלות הנכונות, להציע תשובות ממוקדות, להבין מהם הרווחים ומהם הקשיים שבדרך ולהציע עקרונות ליישום וארגז כלים רחב למימושם.

המדריך כולל שני חלקים מרכזיים. בחלק הראשון, היישומי יותר, מוצגים הגדרה מחדשת למושג "שיתוף הציבור" והעקרונות המרכזיים לתהליכים שיתופיים, מודל ה-S4 המבחין בין אסטרטגיות שונות לשיתוף ומודל ה-Q7 לעיצוב של תהליכים שיתופיים אפקטיביים. כמו כן, מוצגת טיפולוגיה של מגוון כלים ושיטות לתהליכים שיתופיים. בחלק השני מוצגים שפה, מושגים ורקע תיאורטי לתחום וכן פרק העוסק בתועלות של תהליכים שיתופיים ובאתגרים המלווים את התהליך ואת העוסקים בו.

הקדמה

המדריך לשיתוף הציבור בהליכי קבלת החלטות, תכנון וגיבוש מדיניות, נכתב ביוזמת פורום ה-15 עבור הדרג הבכיר ברשויות המקומיות, מנהלי המנגנון העירוני ובעלי תפקידים נוספים ברשות המקומית.

בעידן הנוכחי, שיתוף ציבור, עם שקיפות מידע, הם כלי עבודה וניהול מהמתקדמים והחשובים בשלטון בכלל, ובשלטון המקומי בפרט. בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה משמעותית ברמת הנגישות למידע ולהתחזקות של התודעה האזרחית והתארגנות של תושבים וארגונים. הדרישה העולה מן השטח לשיתוף ולמעורבות הציבור צפויה להוסיף ולגדול.

כיום, ראשי רשויות, בעלי תפקידים ומקבלי החלטות בשלטון המקומי, נדרשים למידע וידע, להבנה עמוקה יותר ובעיקר לכלים יישומיים לתכנון ולביצוע של תהליכים שיתופיים אפקטיביים. הניסיון בשטח מורה כי כאשר שיתוף הציבור נעשה בדרכים לא נכונות, הוא עלול להחטיא את מטרותיו ואף ליצור נזק של ממש.

מטרת מדריך זה שלפניכם היא להציג מתווה פשוט ומעשי לשיתוף הציבור ולספק תשתית רעיונית לקידום התהליך השיתופי וכלים לניהולו.

למה מדריך

בשנים האחרונות תהליכים המכונים "שיתוף הציבור" הופכים לפרקטיקה רווחת בהכנת תוכניות ובגיבוש מדיניות בערים רבות. כמו-כן, ממשלת ישראל פועלת לקידום השימוש בתהליכים שיתופיים בעת גיבוש מדיניות, תכנון וקבלת החלטות. אירועי המחאה של קיץ 2011, פועלה של ועדת טרכטנברג והשיח הציבורי והתקשורתי שהתפתח בישראל מאז, משקפים דרישה למידה רבה יותר של פתיחות, של שקיפות ושל שיתוף הציבור. בעקבות כך, תפיסות ועמדות של מנהיגים מקומיים, של מובילי דעה ומקבלי החלטות מתחילות להשתנות וההבנה לגבי התועלות וההזדמנויות הגלומות בשיתוף הציבור הולכת וקונה לה אחיזה בשיח הציבורי.

בה-בעת, אנו עדים להיעדר בהירות מושגית באשר למונח "שיתוף הציבור". במקרה הטוב, רבים משתמשים במושג זה לתיאור מגוון של פעולות ותהליכים הקשורים לממשק בין השלטון לבין הציבור אשר אין בהם היבט אמיתי של "שיתוף ציבור". במקרה הפחות טוב, משתמשים לרעה במושג "שיתוף הציבור" והוא מיושם באופן ציני, ולעיתים אף נגוע בחוסר כנות ומשמש לצורך מניפולציה.

מטרות המדריך

מטרות-העל של המדריך הן להביא לעליית מדרגה במימוש אסטרטגיות שיתופיות אפקטיביות ולטייב את איכות תהליכי השיתוף ברשויות המקומיות בישראל.

מטרות המשנה הן:

- ליצור בהירות מושגית באשר למושג "שיתוף הציבור" ולהטמיע שפה משותפת לעוסקים בתחום;
- להנגיש לבעלי תפקידים ולמקבלי החלטות מידע וידע מקצועיים ומודלים יישומיים לתכנון ולביצוע של תהליכים שיתופיים אפקטיביים;
- לסייע לרשויות מקומיות, שיבחרו בכך, לפתח כלים ולהטמיע תהליכים שיתופיים בתוכניות העבודה;
- לתרום לפיתוח אמות מידה ראשוניות ליישום ולביצוע תהליכים שיתופיים;
- לשמש בסיס למהלך הטמעה משלים לביצוע תהליכים שיתופיים כחלק קבוע בעבודת הרשות המקומית.

למי מיועד המדריך

התפיסה המארגנת של המדריך היא כי "שיתוף הציבור" אינו "הבעיה" או העניין של ראשי ערים ובעלי תפקידים מן הצד הממסדי בלבד. המדריך מבקש לקדם תפיסה שונה, הנובעת מעצם מהותו של התהליך השיתופי והיא, שכולם מעורבים בו, משתתפים ושותפים כאחד. על כן, לכולם יש תפקיד ומכאן אחריות, על התוויית התפתחותם של תהליכים אלו בישראל. מתוך כך, המדריך פונה גם לארגוני סביבה וחברה אזרחית (NGOs), לתושבים המשתתפים בתהליכים וליועצים הפועלים בתחום.

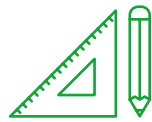
תחום הדין במדריך

מדריך זה מבקש להתייחס לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות, תכנון ועיצוב מדיניות ויישומה, בשדה הציבורי. המדריך עוסק בתהליכים שיתופיים בעת קבלת החלטות בשלושה תחומים מרכזיים:



ביצוע מדיניות או תוכניות

לדוגמה:
התחדשות מתחם עירוני, הקמת גן, שדרוג רחוב, יישום תוכנית בתחום החינוך.



תכנון תוכניות או תהליכים עירוניים

לדוגמה:
תכנון עירוני, כגון הכנת תוכניות-אב, תוכניות מתאר, התחדשות עירונית או תכנון תהליכים עירוניים



גיבוש אסטרטגיה ומדיניות

לדוגמה:
גיבוש אסטרטגיה לקידום תחום מסוים, תוכניות מדיניות, גיבוש רפורמה וכדומה.

ככלל, אפשר לומר שהמכנה המשותף לתהליכי שיתוף הציבור בכל התחומים הוא היחס לתהליכי קבלת החלטות. מכאן נובע האופן שבו בעלי עניין שונים יכולים להיות מעורבים ולהשפיע על תהליכי קבלת החלטות ועל ההחלטות עצמן.

1

מודלים וכלים מעשיים לשיתוף הציבור

כיצד להשתמש במדריך

המדריך מתחיל בידע יישומי חשוב לקהל היעד, הכולל שני מודלים וסקירה טיפולוגית של הכלים המרכזיים לשיתוף הציבור. המשך המדריך מאפשר העמקה וסוקר את הבסיס התיאורטי, את הערכים ואת העקרונות המרכזיים וכן מגמות בהתפתחות התחום בישראל. לבסוף, המדריך מציג את התועלות שבתהליכים שיתופיים ואת האתגרים המלווים את התהליך השיתופי והעוסקים בו.

שער ראשון – שער יישומי יותר, המציג ארבעה פרקים מרכזיים: הראשון מציע הגדרה מחודשת למושג "שיתוף הציבור" ומגדיר את הערכים ואת העקרונות המרכזיים לתהליכים שיתופיים. השני מציג את מודל ה-S4 – מודל יישומי המבחין בין אסטרטגיות שונות לשיתוף. השלישי מציג את מודל ה-Q7 המציע שבע שאלות מרכזיות, שהמענה להן מאפשר עיצוב של תהליכים שיתופיים אפקטיביים. הפרק הרביעי מציע טיפולוגיה של מגוון כלים ושיטות לניהול תהליכים שיתופיים.

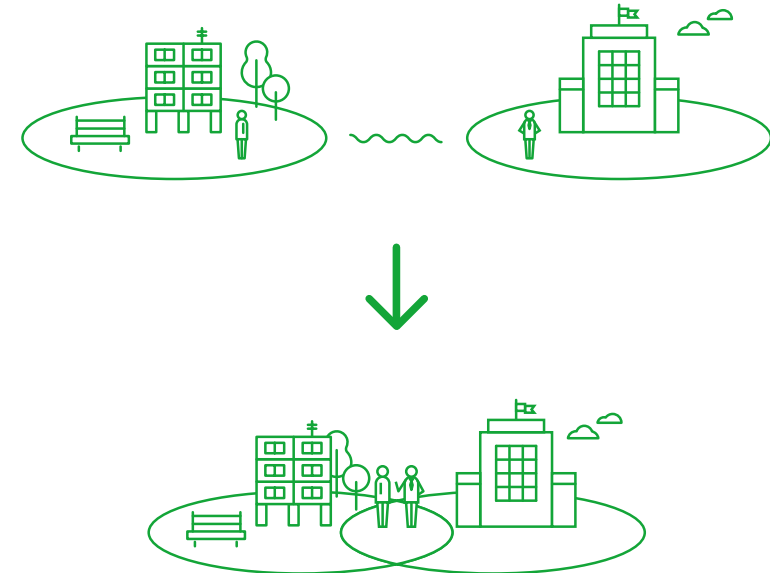
שער שני – מציע שפה, מושגים ורקע תיאורטי לתחום וכן כולל פרק העוסק בתועלות של תהליכים שיתופיים ובאתגרים המלווים את התהליך ואת העוסקים בו.

אפשר להשתמש במדריך בכמה דרכים:

- גישה ישירה לפרקים העשויים לסייע לבעלי תפקידים בחשיבה, בתכנון וביישום של תהליכים שיתופיים;
- קריאה רציפה והתעמקות בכל חלקי המדריך;
- מיקוד בשאלות או במודלים, לצורך קיום דיוני עומק ברשות המקומית בסוגיות שונות הקשורות לתהליכים שיתופיים;
- פנייה למדריך בעת הצורך, כאשר מתעוררת שאלה או כאשר מסתמן אתגר ביחס לתהליך שיתופי הדרוש לצורך קידום מדיניות, לתכנון או לקבלת החלטה ברשות המקומית.

רקע ורציונל

בפרק זה נציע הגדרה חדשה למושג "שיתוף ציבור"
ונציג שני מודלים יישומיים לגיבוש אסטרטגיה שיתופית
ולעיצוב תהליך שיתוף אפקטיבי.



מהו "שיתוף הציבור"?

הצורך להגדיר מחדש את המושג

מחד גיסא, המושג "שיתוף ציבור" זוכה בשנים האחרונות לעדנה, והפך שכיח ושגור בשיח הציבורי והמקצועי בתהליכי תכנון, גיבוש מדיניות וקבלת החלטות. מאידך גיסא, ניכר כי אין מספיק בהירות לגבי מושג זה, ולעיתים קרובות משתמשים בו שימוש שגוי.

הגדרה חדשה

שיתוף הציבור הוא, למעשה, "רב-שיח בין בעלי עניין" (אדלר, 2007:10).¹ המושג רב-שיח (דיאלוג)² מבקש לשנות את התפיסה הדו-קוטבית הרווחת בדבר קיומו של ממסד מצד אחד וציבור מן הצד האחר. מדריך זה מציע תפיסה שונה, שלפיה בתהליכי קבלת החלטות במרחב הציבורי יש לשתף צדדים שונים ומגוונים. גם הממסד וגם הציבור אינם אחידים ואינם יכולים לדבר בקול אחד.

לכן, מוצעת הגדרה מחודשת: "דיאלוג בין בעלי עניין" (או בשמו הישן "שיתוף הציבור") בתהליכי קבלת החלטות, תכנון, גיבוש מדיניות ויישום הוא **תהליך וולונטארי במסגרתו מתקיים רב-שיח (דיאלוג) בין בעלי עניין רלוונטיים (מאורגנים או שאינם מאורגנים), לגבי סוגיות מהותיות, ובאופן המאפשר לאותם בעלי עניין למידה, מעורבות והשפעה על ההחלטות המתקבלות.**

ראוי להדגיש כי אין מתכוון יחיד לתהליכים שיתופיים וכי כל מקרה דורש בחינה, תכנון ועיצוב לגופו. יש להתאים בין מטרות השיתוף לשלב שבו נמצאים המיזם או התוכנית ולתוצרים הרצויים. כתלות במקרה הייחודי, המאפיינים וההקשר, אפשר להשתמש בקשת רחבה מאוד של כלים לשיתוף הציבור. מומלץ להיעזר בליווי של יועץ מקצועי לעניין, כדי למצות את התהליך ואת המשאבים הרבים הכרוכים בו בצורה מיטבית.

לשיתוף הציבור יש מגוון מופעים, החל בתשתית של מתן מידע בלבד וכלה בשותפות. בתוך – מגוון רמות של שיתוף, הנבדלות זו מזו, בין היתר, במידת ההשפעה הפוטנציאלית הניתנת לציבור על מושא השיתוף (ההחלטה, המדיניות, התוכנית), במידת הרב-סטטיות או החד-סטטיות של תהליכי הדיאלוג, בעומק השיח, במידת החשיפה של הצדדים, בהיקף הנושאים הנדונים, ועוד.

1. "בעל עניין" מוגדר בספרות כפרט, קבוצה או ארגון המושפע (באופן ישיר או עקיף מההחלטה העתידית, שיש בכוחו לקדמה או לעכבה ולהפריע ליישומה) (אדלר, 2007:10). הגדרה זו מאפשרת גישה פרקטית ומתאימה יותר, שלפיה יש לבחון בכל פעם מיהם בעלי העניין הרלוונטיים לשיח (מכלל המגזרים השונים).
2. אומנם התרגום המילולי של המילה "דיאלוג" הוא "דו-שיח", אך פעמים רבות מונח זה משמש גם במובן של רב-שיח.

תודל ה-S4: ארבע אסטרטגיות לדיאלוג ולשיתוף

פרק זה מבוסס על תכלול (אינטגרציה) של מספר התוויות תיאורטיות ועל מודל ה-S4 – מודל המציג ארבע אסטרטגיות לתכנון בשיתוף הציבור של חברת מודוס. המודל פותח ככלי עבודה יישומי עבור רשויות וארגונים המעוניינים לשתף בעלי עניין ואת הציבור ומחפשים אמצעים אפקטיביים ליישום. המודל מבחין בין ארבע אסטרטגיות לתהליך שיתופי. המודל הוא כלי עבודה המאפשר בחירה של אסטרטגיה מתאימה. בחינת הסוגיות העולות בפרק תסייע למעצבי התהליך לבחור באסטרטגיה המתאימה ביותר לשיתוף הציבור בכל מצב ומצב.

מדוע חשוב להבחין בין אסטרטגיות שונות לשיתוף הציבור וכיצד יכול המודל לעזור לי?

ההבחנה בין אסטרטגיות שונות של דיאלוג בין בעלי העניין ושיתוף הציבור מסייעת רבות לתיאום ציפיות פנימי (בתוך הגוף המזמין) וחיצוני (עם משתתפים נוספים בתהליך). פעמים רבות, גם ליוזם תהליך השיתוף יש תפיסות וצרכים שונים לגבי המניעים, המטרות ומדדי ההצלחה לתהליך. שיח פתוח לגבי אלו, תוך שימוש במודל שיוצג להלן, מגביר את הבהירות ביחס לתהליך ותורם לאפקטיביות שלו. הגדרת אסטרטגיות השיתוף השונות המפורטות במודל יוצרת שפה בהירה ונגישה. השימוש במושגים ברורים על ידי כלל השותפים לתהליך מסייע לתיאום ציפיות ויוצר בהירות לגבי גבולות השיח, מטרותיו ותוצריו המצופים.










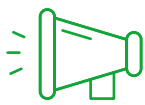

פרק זה מציג מודל מעשי לבחירת אסטרטגיה לתכנון בשיתוף הציבור. המודל פותח ככלי עבודה יישומי עבור רשויות וארגונים המעוניינים לשתף בעלי עניין ואת הציבור ושואלים עצמם כיצד.

מה נמצא מחוץ למודל?

בספרות המקצועית אפשר למצוא כמה רצפים טיפולוגיים המתייחסים לאסטרטגיות או לעוצמות שונות לשיתוף הציבור, ביניהם: "סולם השיתוף" של Arnstein (1969); המדרג שפותח על ידי הארגון הבין-לאומי לשיתוף הציבור ה-APZ (International Association for Public Participation) ואחרים.

ערכי הליבה של שיתוף הציבור

תהליכים שיתופיים מתבססים על מסגרת של שישה ערכי ליבה (או הנחות רעיוניות):

		
אחריות	הוגנות	דמוקרטיה
		
אמון	כבוד לשונות	הכרה באחר ובערכו
		
מחויבות	אחריותיות	שקיפות ודיווחיות
		
העצמה אישית וחברתית	שיתוף פעולה אקטיבי	

עקרונות מרכזיים בתהליכים שיתופיים



**משוב
והיוועצות**

זו הרמה הבסיסית והראשונה של תהליך שיתופי. קיימת הזדמנות להשפיע על קבלת ההחלטות.



**יידוע והנגשת מידע,
הסברה ולמידה**

חד סטרי, שיתוף לאחר קבלת ההחלטות. לציבור יכולת נמוכה להשפיע על ההחלטות.

על המדרג של ה-IAPZ מתבססים גם המדריך לשיתוף הציבור של הסוכנות להגנת הסביבה של ארה"ב, ה-EPA,³ והמדריך של הרשות הקנדית להערכה סביבתית, ה-CCAA.⁴ מדרג זה מתייחס לחמש דרגות: מסירת מידע; היוועצות; מעורבות; שותפות; והעצמה. במדריך לניהול פרויקטים של עיריית תל אביב - יפו, בפרק העוסק בשיתוף הציבור, מפורטות שלוש רמות של שיתוף ציבור: יידוע הציבור; שיתוף ברמה בינונית; ושותפות בתכנון ובקבלת החלטות.

ההבחנה בין האסטרטגיות השונות אינה שיפוטית-ערכית, בין שיתוף טוב או רע, "אמיתי" או לא. האסטרטגיות מאפשרות מיקוד, בירור ציפיות ותיאומן לגבי התהליך הרצוי ויש להו השלכה ישירה על סוג התוצרים היכולים להתקבל ממנו.

במאמרה המכונן "סולם השיתוף" (1969),⁵ הציגה Arnstein מדרג המתייחס לשמונה רמות של שיתוף: מניפולציה; תרפיה; מסירת מידע; היוועצות; פיוס; שותפות; כוח מבוזר; ושליטת האזרחים. Arnstein מבחינה בין רמות השיתוף על בסיס מידת ההשפעה האמיתית של המשתתפים. Arnstein טבעה את המושג "שיתוף כמניפולציה". כלומר, השיתוף משמש בעיקר חותמת גומי, ועיקרו תרגיל ביחסי ציבור. לדוגמה: מתכנן או מקבל החלטות יכול להזמין את הציבור למפגשים, תוך הצהרה פומבית כי "חשוב לו להיוועץ בציבור ולהקשיב לדעתו", אך בפועל הוא מתעלם מן הדברים הנאמרים ולא מפנים תוצרים אלה בתהליך קבלת החלטות. במקרים שבהם אי-אפשר להמחיש לציבור את התועלת הצומחת ממאמציו ומכוננותו להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות, רצוי לשקול מחדש את עיצובו של התהליך השיתופי ואת עצם קיומו. אנחנו מבקשים להגדיר עשייה שההנעה (מוטיבציה) שלה היא מניפולטיבית ואינה מבוססת על כנות, אמיתיות ואחריות, כעשייה שהיא מחוץ לכללי המשחק, מחוץ לתחום הרצוי של הפרקטיקה של שיתוף הציבור.

3. המדריך לשיתוף ציבור של ה-EPA:

<https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide>

4. המדריך לשיתוף ציבור של ה-CCAA:

<http://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=En&n=46425CAF-1&offset=6&toc=show#p3-4>

5. Arnstein, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.



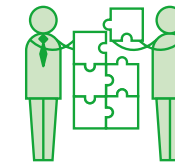
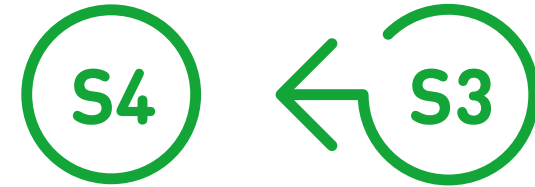
S1: יידוע והנגשת מידע, הסברה ולמידה

בדרך כלל, סוג שיתוף זה מתאפיין בחד סטריות הבאה לידי ביטוי בעיקר ביישום השיתוף בשלבים המאוחרים של תהליך התכנון או של קבלת ההחלטות.

אסטרטגיית השיתוף הראשונה כוללת שני היבטים: האחד – יידוע, הנגשת מידע והסברה; והשני – למידה. בדרך כלל אסטרטגיה זו מתאפיינת בחד סטריות הבאה לידי ביטוי בעיקר ביישום השיתוף בשלבים המאוחרים של תהליך התכנון או קבלת ההחלטות (לעיתים לאחר קבלת ההחלטה או בעת גיבוש התוכנית). ברמה זו לציבור יש יכולת נמוכה, אם בכלל, להשפיע על ההחלטות המתקבלות. אף על פי כן, ליידוע, להנגשת מידע ולהסברה איכותיים יש פוטנציאל רב וחשיבות גדולה כחלק מהפעלתם של תהליכים שיתופיים.

יידוע והנגשת מידע

מטרת תהליכי יידוע והנגשת מידע היא להביא לידיעתם של בעלי עניין מוגדרים או לציבור הרחב מידע נגיש, מהימן, זמין ורלוונטי. למידע כזה תפקיד מפתח במניעה ובניהול של מחלוקות, העלולות להתפתח בעת הכנת תוכניות או בעת קבלת החלטות ציבוריות. מחלוקות רבות מתגלעות סביב המידע עצמו או במצבים שבהם המידע חלקי או שגוי. פעמים רבות מתקבלות החלטות שגויות בגלל מידע בלתי מספק. קיים מתאם הדוק בין התנגדויות של קהילות ואזרחים לתכנון או למדיניות, לבין מחסור במידע מהימן ונגיש, המשאיר את הזירה חשופה לשמועות בלתי מבוססות. המטרה המרכזית והתוצאה הרצויה של יידוע הציבור היא אפוא להגיע למצב שבו הציבור מבין את המידע שניתן לו ומטמיע אותו. על כן, מדד הצלחה האפקטיבי הוא המידה שבה המידע הובן והוטמע ולא המידה שבה המידע הועבר.



בניית הסכמות

ההחלטות הסופיות מתקבלות בהסכמה בין הצדדים וכך נוצר רווח הדדי.



קבלת החלטות משותפת

דיאלוג בין בעלי העניין המעורבים. לבעלי העניין יכולת משמעותית להשפיע על התהליך.

מודל ה-S4, שגובש על ידי חברת מודוס, מציג רף טיפולוגי שונה, המותאם למציאות הישראלית. המודל משלב בין תפיסות הלקוחות מן התיאוריה של מניעת קונפליקטים וניהולם לבין התיאוריות של עיצוב מדיניות ותכנון. כמו כן, המודל מכוון ליישום ומסייע בעיצוב התהליך השיתופי האפקטיבי. מדובר במודל תיאורי ולא נורמטיבי, כלומר, אינו קובע מהו שיתוף טוב ומהו שיתוף רע.

ההבחנות מאפשרות מיקוד, ברור ותיאום ציפיות לגבי התהליך הרצוי ויש להן השלכה ישירה על סוג התוצרים היכולים להתקבל ממנו. כאמור, המודל המוצע כולל ארבע אסטרטגיות של שיתוף. אסטרטגיות אלה מפורטות להלן.

הסברה

להסברה טובה ישנה חשיבות רבה, בעיקר בתהליכי קבלת החלטות מורכבים, הפועלים באופן מובנה בהקשר של אילוצים ומגבלות (לדוגמה: הכנת תוכנית התחדשות עירונית לשכונה). הסברה נכונה והתמקדות בהזדמנויות ובמגבלות של תהליך קבלת ההחלטה, יכולים לסייע רבות בהפחתת התנגדויות. הסברה נכונה פועלת מתוך לקיחת אחריות ולא מתוך יחסי ציבור, מתוך הרצון שאחרים יבינו ופחות מתוך הרצון שאחרים ישתכנעו. ציבור מושכל, שיש בידו את המידע הנכון והמתאים והוא מודע להקשר הכללי, לצרכים ולרצונות שלו עצמו ושל אחרים לגבי סוגיה מסוימת או החלטה נתונה, הוא ציבור שלא צריך לשכנע אותו, שכן יש ברשותו את המידע המתאים והוא יכול לקבל החלטה מושכלת ועצמאית.

לדוגמה: עיריית בת ים החליטה לקדם הכנת תוכניות לפינוי ובינוי בכמה מתחמים בעיר. התכנון לווה בתהליך של שיתוף הציבור, אשר במסגרתו נערכו מפגשי הסברה לתושבים המתגוררים במתחמים המיועדים לפינוי. צעד חשוב שסייע להצלחת התהליך והפחתת התנגדויות היה יידוע בעלי הנכסים כי הם בעלי הזכויות בתוכנית, ומשכך ההחלטה האם להתפנות נתונה בידיהם.

למידה

יכולתו של הציבור להשתתף בתהליכי קבלת החלטות באופן אפקטיבי תלויה רבות במידת הבנתו את המידע ובהיכרותו עם ידע רלוונטי. לדוגמה: בהכנת תוכנית מתאר לעיר, פעמים רבות חסר לתושבים המשתתפים בתהליך מידע חשוב על כלל משמעויותיו של התכנון הפיזי, לרבות הזדמנויותיו ומגבלותיו. חוסר ידע זה מקשה על המשתתפים לקחת חלק פעיל בתהליך קבלת ההחלטות ולתרום מידע מקומי חשוב. תושב שבמפגש פתוח לציבור בנושא תכנוני מלין על הזנחת שטח פתוח או על בעייה ברישום ילדו לגן ילדים, עלול לעשות זאת משום שאינו מכיר מספיק את קנה המידה ואת הכלים העומדים לרשותו של המתכנן העירוני. הטמעת לימוד ממוקד בתהליך השיתוף מאפשרת לתושב השתתפות אפקטיבית ואף תורמת גם למתכנן ולמזמין העבודה.

תהליכים של יידוע הציבור מקודמים במסגרת מגוון יוזמות של ממשלת ישראל להגברת השקיפות של מידע ממשלתי והנגישות של הציבור אליו, תחת הכותרת "ממשל פתוח". בשנת 2012 אושרה החלטת ממשלה בנושא ממשל פתוח⁶, שאימצה את העקרונות הבאים: שקיפות ודיווחיות, שיתוף הציבור, אחריותיות ויישום טכנולוגיות חדשניות.

במציאות של עודף מידע והתפתחות טכנולוגית של פלטפורמות שונות, המאפיינת את העשור האחרון, מתחדד האתגר ליידע את הציבור במידע נגיש, רלוונטי ואיכותי. כיום עיקר היידוע מתקיים באמצעות רשתות חברתיות, אתרי אינטרנט, מדיה כתובה ואלקטרונית, ודברי דפוס כדוגמת עלונים, דפי מידע וכדומה.

יישוב קהילתי בגליל התמודד עם הצורך לקבל החלטה בדבר הקמת מקווה ביישוב. הקהילה ביישוב התפצלה בין תומכים לבין מתנגדים ומתלבטים, והחלה להתפתח מחלוקת שאיימה להפר את המרקם הקהילתי העדין. כחלק מהתהליך השיתופי, שעוצב לצורך טיפול בנושא, הוקם צוות מוביל שייצג את מגוון הקולות וגובשה הסכמה לגבי מהו המידע הרלוונטי ביותר לו זקוקים חברי הקהילה לשם קבלת החלטה. חברי הצוות אספו את המידע ממגוון מקורות, שהוסכמו כלגיטימיים. המידע נערך ופורסם לכלל הקהילה כנדבך חיוני בבניית יכולתה לקבל החלטה מושכלת ומודעת.

6. החלטת ממשלה מספר 4515 מיום 1.4.2012, בנושא: 'הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל

פתוח ומינוי הפורום הישראלי לממשל פתוח:

https://www.gov.il/he/Departments/policies/israeli_forum_open_government



S2: משוֹב והיועצות

זוהי הרמה הבסיסית והראשונה של תהליך שיתופי

אסטרטגיית שיתוף זו כוללת למעשה שתי דרגות שונות: האחת, קבלת משוֹב על תוצרי הביניים כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, והשנייה, היועצות לגבי סוגיות, דילמות או חלופות בתהליך. זוהי הרמה הבסיסית והראשונה של התהליך השיתופי, שכן כאן מקבל המשתתף הזדמנות מעשית להשפיע על קבלת ההחלטות. ראוי להדגיש כי ככל שתהליכי קבלת המשוֹב וההיועצות רציפים ומשמעותיים יותר, כך גדל הערך המוסף שלהם.

מידת מוכנותו של התוצר המוצג משפיעה על התייחסות המשתתפים אליו. ככל שהתוצר המובא בפני המשתתפים בשלב מתקדם ומוגמר יותר, כך פוחתים היכולת והרצון להשפיע עליו. כמו כן, ארגון שהשקיע בתוכנית או בהצעת החלטה משאבים רבים, יהיה פתוח פחות לקבל משוֹב ולפעול לשינוי. גם תוצר גולמי או ראשוני מדי ייפגע בתוצאה כי הציבור יתקשה להבין במה מדובר ולא יוכל למקד את התייחסותו.

קבלת ומתן משוֹב

למשוֹב תפקיד חשוב בתהליכי שינוי וקבלת החלטות ומטרתו המעשית היא לשפר את איכות התוצר הסופי (החלטה, תוכנית או מדיניות). משוֹב הוא תהליך שבו המשתתפים נחשפים לתוצר מגובש (במידה זו או אחרת) ומתבקשים להביע דעתם עליו.

משוֹב טוב הוא כזה היוצר ערך משותף (לנותן המשוֹב ולמקבלו). מכאן שמשוֹב הניתן כביקורת, העוסק בגופו של אדם ולא בגופו של עניין, המכוון לשינוי בלתי אפשרי וכדומה – אינו משוֹב אפקטיבי. היכולת לתת משוֹב אפקטיבי תלויה במידה רבה בהכנה מתאימה ובהיכרות עם הנושא. באחריותו של יוזם התהליך ליצור את התנאים המאפשרים קבלת משוֹב אפקטיבי. לכן, **כדי לקבל משוֹב אפקטיבי יש להכין את נותני המשוֹב ולהסביר את התוצר באופן שיאפשר להם לתת משוֹב רלוונטי, למקד את התוצר ואת המשוֹב המבוקש ולהיות פתוחים לשינוי.**

חשוב להבחין בין לימוד של בעלי עניין הלוקחים חלק בתהליך, שמאפשר להם השתתפות אפקטיבית, לבין לימוד של צוות התכנון או מובילי התהליך. איסוף מידע באמצעות שאלונים, סקרים או כריית מידע ברשת האינטרנט, יכול להיות חלק שגרתי מתהליך קבלת החלטות, אך הוא אינו בהכרח חלק מ"שיתוף הציבור". זאת, משום שמידע הנאסף באמצעים אלו עשוי אמנם להיות בעל חשיבות ולתרום לתהליך התכנון או לגיבוש המדיניות, אך לנשאלים אין כל דרך לדעת באיזה אופן הוטמע המידע שנאסף מהם בתהליך קבלת ההחלטות והם אינם מקבלים משוֹב חוזר על האופן שבו השפיעו על התהליך.

חשוב להבחין בין לימוד של בעלי עניין המשתתפים בתהליך המאפשר להם השתתפות אפקטיבית, לבין לימוד של צוות התכנון או מובילי התהליך.

מדריך זה מציע לקבוע גבול ברור בין תהליכי יידוע והסברה לבין תהליכי שיתוף הציבור. שימוש נכון במונחים תורם לתיאום ציפיות בין כלל השותפים בתהליך ומונע אי-הבנות. לדוגמה: בהזמנה לכינוס תושבים, שבו הוצגה תכנית התחדשות עירונית (לאחר אישור הוועדה המקומית ובטרם הדיון בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה) הוגדר הכינוס "שיתוף הציבור בתכנון". במהלך הכינוס התושבים כעסו משום שהבינו כי הכנת התכנית נסתיימה וכי מטרת המפגש הייתה ליידע אותם בדבר קיומה ולהסבירה. שימוש במונח "כנס יידוע והסברה" היה מונע מצב של כעס ומסייע בתיאום ציפיות.

יודגש כי אין בדברים אלה כדי לקבוע אמירה ערכית הגורסת, כי יידוע והסברה טובים פחות או יותר מתהליכים אחרים, אלא ליצור הבחנה מושגית ברורה ומועילה בפרקטיקה של שיתוף ודיאלוג. כאמור, לתהליכי יידוע והסברה תפקיד חשוב בתכנון, בגיבוש מדיניות ובקבלת החלטות והם עשויים למנוע מחלוקות, למתן התנגדויות ואף לרתום את התושבים לשינוי.

היוועצות

היוועצות היא שלב נוסף במדרג השיתוף. העניין המשמעותי ביותר ברמת שיתוף זו היא ההבחנה במידה שבה המשתתפים יכולים להשפיע באופן אמיתי על ההחלטה המתגבשת, ובמידת הגמישות של הנושא לדיון. על כן, חשוב להבהיר מהם הנושאים הפתוחים לדיון (ומה לא) ובאיזו מידה: מהם גבולות הדיון ומהן החלופות ש"על השולחן". בתהליך ההיוועצות יש לבחור את בעלי העניין המתאימים להיוועצות, שכן, ככל שהנושא מורכב ומקצועי יותר, נדרשות התאמות בהכנתו לשיתוף תושבים "מן המניין". ככל שהשאלות הפתוחות להיוועצות מוגדרות באופן מדויק ומתאם יותר, כך גדל ערכו של התהליך.



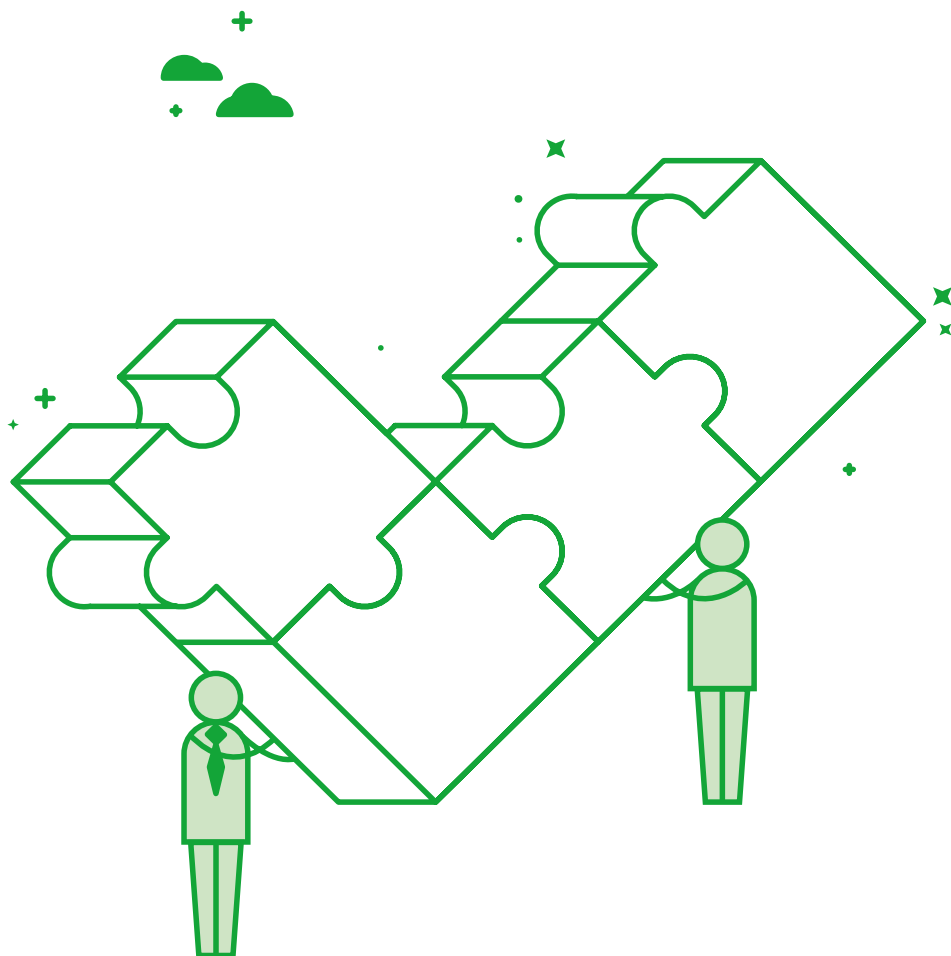
S3: קבלת החלטות משתפת

רמת שיתוף זו משלבת בין תהליך קבלת ההחלטות לתהליך השיתופי

אסטרטגיית שיתוף זו משלבת יחדיו את תהליך קבלת ההחלטות ואת התהליך השיתופי. באסטרטגיה זו תהליך קבלת ההחלטות מתקיים כדיאלוג בין בעלי עניין רלוונטיים המעורבים בו. הנחת העבודה היא כי שיתוף נציגים של בעלי העניין יוצר ערך מוסף מובהק לכל אורך הדרך ועל כן התהליכים שלובים יחדיו. נדגיש, קבלת ההחלטות היא אומנם משתפת, אך אינה משותפת. כלומר, סמכותו של מקבל ההחלטות אינה נפגעת; הוא שותף מלא בתהליך, יש לו את מלוא המקום והאפשרויות להציב גבולות, להסביר את המגבלות ולתחום את השיח, ובסופו של התהליך, הוא שמקבל את ההחלטות הסופיות. עם זאת, בתהליך גיבוש ההחלטה לבעלי העניין יכולת משמעותית להשפיע ולהיות מושפעים.

לדוגמה: עיריית תל אביב - יפו בחרה לתכנן את גן קריית ספר בתהליך תכנון משתף. בראשיתו נערך מיפוי עומק של כלל בעלי העניין הרלוונטיים בקרב הגופים העירוניים ובקרב הקהילות. באמצעות עבודה עם קבוצות של בעלי עניין גובש צוות מוביל, שכלל נציגים של כל הגורמים המעורבים, לרבות: אנפי עירייה שונים, אדריכל, מנהל הפרויקט ויועצים שונים על פי צורך וכן נציגי קבוצות תושבים, כגון: פעילי סביבה וחברה, בעלי כלבים, מבוגרים, הורים וילדים. הצוות עבד יחד מראשית התהליך, כשכל העת הנציגים עידכנו את שולחיהם והביאו לשולחן הדיונים סוגיות שונות. התוכנית התגבשה על בסיס ידע משותף ונרקמה מתוך שיח ענייני ממוקד.

קבלת החלטות בסוגיות ציבוריות תמיד מורכבת ומחייבת למצוא את האיזונים הנכונים בין מערך של צרכים, ערכים, תפיסות ורצונות. מציאת דרך האמצע דורשת מומחיות ומקצועיות. לעיתים נדמה כי תהליך מסוג זה מקטין את תפקידם של מומחים, אדריכלים ויועצים בתהליך, וכי המזמין (לדוגמה: אגף או מחלקה בעירייה) עלול לאבד מכוחו. תפיסה שגויה זו היא אחד האתגרים והחסמים ליישום מלא של קבלת החלטות משתפת. אך למעשה, רמת שיתוף זו מעצימה את כל השותפים, ביניהם גורמים ממסדיים ויוזמי התהליך. תפקידם של המומחים והיועצים אכן משתנה, אך לא רק שהוא אינו קטן, אלא שהוא גדל ומעוצב מחדש באופן מאתגר ומעניין יותר. תפקידו החדש של המומחה או המתכנן הוא לפעול כ"מאפשר" (facilitator) וכיועץ לצוות בתחום מומחיותו.



S4: בניית הסכמות

אסטרטגיית שיתוף זו מתאימה למצבים שבהם האפשרות ליישם החלטות תלויה במידה רבה או מלאה בהסכמה ובשיתוף הפעולה של בעלי העניין המעורבים ביישומה.

אסטרטגיית שיתוף זו מתאימה למצבים שבהם האפשרות ליישם החלטות תלויה במידה רבה או מלאה בהסכמה ובשיתוף הפעולה של בעלי העניין המעורבים ביישומה. לדוגמה: מיזמים רבים של התחדשות עירונית (כגון תהליכי פינוי-בינוי) תלויים במידה רבה ביכולתם של דיירי המבנה להתארגן יחד ולקבל החלטות בהסכמה.

כאשר בעלי עניין שונים תלויים במידה רבה אלה באלה כדי לקבל החלטות, תהליכי בניית הסכמות (המתבססים על התיאוריות ועל השיטות של ניהול ויישוב מחלוקות) יכולים לייצר ערך מוסף משמעותי. זאת, משום שבתהליכים אלה ההחלטות הסופיות מתקבלות בהסכמה, כלומר, לאחר שנעשה מאמץ להגיע להסכמה מלאה (100%) ולתת מענה לצרכים של כל המעורבים בהחלטה, כולל המיעוט, ובכל מקרה כאשר חלק הארי, לפחות 85% מהשותפים לתהליך, מסכים לפתרון המוצע.

תהליכי בניית הסכמות מציעים מודל ייחודי ומובנה, המבוסס על הפרדיגמה של רווח הדדי (Mutual Gain Approach). פרדיגמה זו מושתתת על שיח צרכים (ולא עמדות) ומשנה את המודל המקובל לקבלת החלטות.

בשדה הציבורי נראה לעיתים קרובות כי בניית הסכמות מנוגדת לתפיסת הכוח והסמכות הממסדית. השימוש במודלים של בניית הסכמות בהקשר של קבלת החלטות בתחום הציבורי עלולה להיתפס כמאיימת על המסד, כמקור הסמכות השלטונית, מאחר שמודלים אלו, לכאורה, מכפיפים את ההחלטה הציבורית לרצונם של גורמים חיצוניים. עם זאת, השימוש במודלים כאלה מתגלה לעתים כאפקטיבי מאוד, בייחוד במקרים שבהם הסמכות הממסדית מוגבלת, או מפוזרת בין גורמים רבים, לדוגמה במקרים של תוכניות של פינוי בינוי או במקרה של תוכנית של תשתית לאומית שעוברת בתחומה של יותר מרשות מקומית אחת.

מודל ה-Q7: שבע שאלות לעיצוב תהליך אפקטיבי לשיתוף ציבור

בעלי תפקידים ויוזמי תהליכים הנדרשים לתכנן ולעצב תהליך שיתופי, יכולים ליצור בעצמם את התהליך האפקטיבי והמתאים ביותר למצב ולצרכים, אם יענו על שבע שאלות המודל שלהלן:

פרק זה מבוסס על מודל ה-Q7 – שבע שאלות לשיתוף ציבור אפקטיבי של חברת "מודוס", המיועד לעיצוב תהליכים שיתופיים אפקטיביים. המודל מציע לדחות את הדיון בכלים המתאימים לשיתוף לשלב האחרון ולברר תחילה את התשובות לשש שאלות הבסיס. המודל פותח כדי לכוון את העוסקים בתחום לאפקטיביות, לשיפור איכות התהליכים ולהערכת הצלחתם. מודל ה-Q7 מורכב משני חלקים מרכזיים: החלק הראשון כולל את שאלות אחת עד שש, שהן שאלות אבחון; החלק השני כולל את שאלה שבע ושאלות המשנה שלה, המאפשרות לעצב את התהליך המתאים ביותר, על פי התשובות והידע שנאספו בחלק הראשון. לכל שאלה מרכזית סדרת שאלות משנה, המפרטות אותה.



מהן מטרות התהליך?



מהם התוצרים הרצויים מתהליך הדיאלוג?



באיזה הקשר פועל התהליך השיתופי?



מי צריך להשתתף? מיהם בעלי העניין הרלוונטיים?



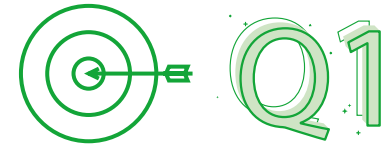
במה לשתף?



ניצד תוכל להתקיים השתתפות מושכלת ומודעת?



מהו התהליך השיתופי המתאים ביותר?



Q1: מהן מטרות התהליך?

השאלה הראשונה שיש לשאול היא מדוע לשתף? מהן המוטיבציות של כלל המעורבים? חשוב לתאם ציפיות ולבנות תהליך מתאים.

מה מניע את המעורבים בתהליך להשתתף בו?

השאלה הראשונה שיש לשאול היא – מדוע אנחנו מבקשים לשתף או להשתתף בתהליך מסוים? מהם המניעים לפעולה זו? מניעים אלו עשויים להיות פנימיים, פרו-אקטיביים, כגון: הרצון של יוזם התהליך לערב תושבים בתהליך השינוי, או מניעים חיצוניים, רה-אקטיביים, כגון: תגובה להנחיית ועדת תכנון או מענה ללחץ ציבורי. חשוב להבין את המקור או את המאפיין של המניע כדי לעצב ולתכנן את התהליך השיתוף בצורה המיטבית או באופן ישיר את המניעים של כלל המשתתפים. למשל: "אני משתף כי אני מאמין שכך נכון לעשות" (מקור ערכי); "אני משתף כי כך כולם עושים" (נורמה); "אני משתף כי אני חייב" (רגולציה); או "אני משתף כי זה מתאים לי פוליטית לעת הזו" (אינטרס).

פעמים רבות, יוזמות השיתוף מערבות כמה מחלקות שונות באותה רשות. במקרים אלו, עשויים להיות מניעים שונים לקיום השיתוף, שיש לתאם ביניהם. יש לתאם בין יוזמי התהליך כדי למנוע אפשרות פגיעה בתהליך כולו.

לדוגמה: בתהליך לתכנון גן שכונתי מעורבים מצד העירייה: אגף תכנון והנדסה, אדריכל העיר, אגף שפ"ע, חבר מועצת העיר שהבטיח לקדם את הגן, ורשות הפיתוח העירונית. לכל אחד מאלה עשוי להיות מניע שונה, כמו גם מסגרת הבנה, תפיסה וגישה שונה לעניין. כחלק מבירור המניעים, חשוב לברר גם את המניעים העיקריים של המשתתפים האחרים בתהליך – אם הם מאורגנים ומאוגדים ואפשר להגיע אליהם מראש.

לדוגמה: ועד שכונה המעוניין לקדם מודעות והתנגדות לרעיון או תוכנית; ארגון סביבתי המעוניין למנף את התהליך כדי לגייס תומכים, חברים או משאבים; קבוצת עניין הרוצה לקדם את סדר היום שלה. לכל אחד מאלה מניעים אחרים להשתתפות בתהליך.

חשיבה יסודית לגבי המניעים לתהליך השיתופי מאפשרת ליוזם לעצב ולתכנן תהליך מתאים, העשוי לשרת את המניעים של כל הגורמים המעורבים. למשל, דיאלוג משתף בין כולם מאפשר לשותפים למהלך לתאם ציפיות, לבחון את הרצונות והמניעים ולגבש יחד את התהליך המתאים ביותר. לדוגמה: אם המניע לשיתוף הוא להפחית התנגדויות, התהליך השיתופי צריך לנתח ולהבין את הפוטנציאל להתנגדויות ולהטמיע דרך להתייחס לכך בתוכנית.

תהליך שיתופי שאינו נותן מענה למניעים האמיתיים נחווה על ידי השותפים כפחות מוצלח. הימנעות מחשיפת המניעים האמיתיים לתהליך (גם אם בחדר סגור) עלולה ליצור חוסר מתאם מתמשך בין המניע לבין היישום בפועל וקושי משמעותי בתהליך. למניע האמיתי קשר ישיר גם למוכנות של המשתתפים בו להשקיע משאבים ולעיצוב התהליך המתאים.

בחן את עצמך

מהם המניעים שלי לשיתוף? אני רוצה לשתף כי:

חשוב לי שידעו ויבינו את התכנית

אני מבקש להפחית התנגדויות עתידיות לתכנית ולקדם את המיזם במהירות האפשרית

חשוב לי ליצור את התכנית הטובה ביותר

חשוב לי להבין מה הציבור רוצה לגבי סוגיות שונות

מדוע לשתף? מהם המטרות ומדדי ההצלחה?

שאלה חשובה נוספת היא מהן המטרות, מהם היעדים ומהם מדדי ההצלחה או ביצוע (KPI - Key Performance Indicators) של התהליך. לדיון מכין לגבי מדדי ההצלחה חשיבות רבה לתיאום ציפיות פנימי והשלכה ישירה על היכולת לעצב את התהליך המתאים. לדוגמה: האם מספר המשתתפים הוא מדד הצלחה? אם כן, יש צורך להשתמש בכלים ובמשאבים מתאימים כדי להשפיע על מספר המשתתפים בתהליך.

שיח לגבי המטרות ומדדי ההצלחה מאפשר ליוזם התהליך להתייחס למה חשוב יותר ומה פחות. פעמים רבות, תהליכים שיתופיים נמדדים במדדים איכותניים ולא כמותיים. במקרים שבהם אי-אפשר לקבוע מדד כמותי או במקרים שבהם אפשר לקבוע מדד כמותי, אולם אין הוא אפקטיבי או בר-השגה (לדוגמה שיתוף ציבור בתוכנית בניין עיר שחלה על מספר גדול מאוד של אנשים), אפשר לקבוע מדדים איכותניים. חשוב לזכור כי דיאלוג עם בעלי עניין ושיתוף הציבור אינם מטרה כשלעצמה, אלא אמצעי להשגת מטרות אחרות. הגדרה אופרטיבית של מטרות ושל יעדים שמבקשים להשיג באמצעות השיתוף מאפשרת לעצב את הכלים והאמצעים המתאימים למימוש המטרות.

[חשוב להגדיר מה ייחשב כהצלחה ולבחון שאלת יסוד: מהי מידת ההשפעה של בעלי העניין על קבלת ההחלטות](#)

עד כמה יכולים בעלי העניין להשפיע על קבלת ההחלטות?

הקריטריון המשמעותי ביותר לבחינת תהליכים שיתופיים הוא מידת יכולתם של המשתתפים להשפיע על קבלת ההחלטות. במצב שבו יכולתם של המשתתפים להשפיע על קבלת ההחלטות מוגבלת או נעדרת, נשאלת השאלה אם אנו באמת עוסקים בשיתוף או שמא ביידוע, בהסברה או בדבר מה אחר?



Q2: מהם התוצרים הרצויים מתהליך הדיאלוג?

השאלה השנייה בודקת אילו תוצרים ותועלות מוחשיות (בנות-הגדרה והשגה) ייווצרו ועבור מי. מהם התוצרים הממשיים שאנו מבקשים להשיג? חשוב להבחין בין תוצרי תוכן לתוצרי תהליך.

תוצרי תוכן: מתקבל משוב להחלטה תכנונית, או מגובש חזון משותף לשכונה, או מוגדרות הסוגיות המרכזיות שבהן צריכה לעסוק מדיניות נתונה.

תוצרי תהליך: חיזוק המנהיגות המקומית בשכונה וגיבוש נציגות, או הבנה טובה יותר של התושבים את התוכנית שהביאה להפחתת ההתנגדויות, או ניתנת אפשרות לתושבים להביע את דעתם.

הגדרת התוצרים חשובה הן ליכולת לעצב תהליך אפקטיבי והן לתיאום ציפיות עם כלל בעלי העניין השותפים לתהליך.

בחן את עצמך

מהן המטרות שלי?

להסביר את תהליך התכנון, מגבלותיו והתועלות הגלומות בו

ליידע את התושבים בדבר הכנת התוכנית או גיבוש המדיניות

להיוועץ עם בעלי עניין בדילמות קיימות או לקבל מידע מקומי

לקבל משוב לתוצרים תכנוניים כדי לבחון אפשרות להטמעתם

ליצור מעורבות ולהניע לפעולה

לרתום בעלי עניין ליישום של שינוי מבוקש

לדוגמה: מנהל מחלקה, שרגיל להיפגש עם תושבים רק על רקע טענות ותלונות, חשש מאוד מפני קיום מפגש עם התושבים והתנגד לו. הוא היה משוכנע שהתושבים "יתנפלו" עליו במפגש. רק לאחר שיחת הכנה ותיאום ציפיות, כולל הכנה להקשבה, הוא שינה את דעתו והגיע למפגש עם הציבור, שבסיומו יצא מופתע שיש "תושבים אחרים", כדבריו, הרוצים את טובת היישוב וישמחו לסייע לו בעבודתו.

אילו תהליכים נעשו בעבר?

אילו תהליכים שיתופיים נעשו בעבר עם משתתפים דומים, באותו מרחב או בסוגיות דומות? לשאלה זו היבטים חשובים והשפעה על עיצוב התהליך הנוכחי. לדוגמה: אם תהליך שבוצע בעבר נתפס כמוצלח ומועיל, יוזמי התהליך הנוכחי יכולים להסתמך על כך, ליהנות מהאמון שנרכש בעבר ולא להשקיע אנרגיה מיותרת בחיזוק האמון.



Q4: מי צריך להשתתף?

מיהם המשתתפים הרלוונטיים ביותר?

השאלה הרביעית במודל מבררת מיהם בעלי העניין הרלוונטיים ביותר לשיתוף בתהליך. יש להבחין בין ציבור מאורגן לציבור שאינו מאורגן, בין קבוצות המיוצגות באופן פורמלי לבין כאלו שלא. רצוי גם להבחין בין ציבור שהנגישות אליו גבוהה יותר (למשל, אנשים החברים בקבוצת פייסבוק, דבר המאפשר נגישות גבוהה) לבין כאלו שלא. באיתור בעלי העניין יש לשים לב בייחוד להיבטים רב-תרבותיים, כשהאתגר הוא להגיע גם לקבוצות מודרות באוכלוסייה.



Q3: נאיזה הקשר פועל התהליך השיתופי?

תהליכים שיתופיים פועלים תמיד בהקשר נתון. ההקשר חשוב לעיצוב אפקטיבי של התהליך המתאים ביותר. בעניין זה ישנן כמה שאלות משנה:

באיזה שלב נמצא תהליך קבלת ההחלטות או גיבוש התוכנית?

לשלב שבו נמצא תהליך קבלת ההחלטות חשיבות מהותית לבחירת האסטרטגיה לשיתוף. לדוגמה: תהליך תכנון שהסתיים והגיע לדיון ולאישור בוועדת תכנון לא מתאים בשלב זה לאסטרטגיה של תכנון משותף. תהליך התכנון הסתיים רובו ככולו ובשלב זה מבקשת בדרך כלל הרשות ליידע את הציבור לגבי התוכנית ולהסבירה.

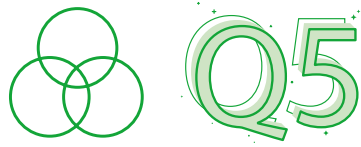
מהי מידת חשיבותה של ההחלטה או התוכנית?

מהי מידת המחלוקת שהיא יכולה לעורר ומידת הנראות הציבורית שלה?

חשיבות התוכנית, המדיניות או ההחלטה העתידה להתקבל היא רכיב נוסף בבחירת האסטרטגיה המתאימה לשיתוף. יש סוגיות שבשל מידת נראותן הציבורית או מידת המחלוקת שהן מעוררות, העיסוק בהן משפיע לא רק ההחלטה הנדונה אלא גם על דעת הקהל הכללית, עד כדי השפעה על תוצאות הבחירות המקומיות. למצב זה השפעה על בחירת האסטרטגיה השיתופית המתאימה.

מהם מאפייני ההקשר שבמסגרתו פועל התהליך ומה משמעותו של הקשר זה?

חשוב להבין מהי האווירה הציבורית שבה פועל התהליך. לדוגמה: האם הנושא נמצא במחלוקת או מתנהל לגביו מאבק ציבורי? האם זוהי שנת בחירות? כמו כן, לתרבות הארגונית של יוזם התהליך השפעה על התהליך עצמו. באיזו מידה רגילה הרשות המשתפת נהלה רב-שיח ולשתף תושבים בתהליכי שינוי וקבלת החלטות? האם ואיזה שיח מתקיים בסוגיות אחרות? מהי עמדתו של ראש הרשות המקומית לגבי העניין הנדון בפרט ולגבי שיתוף הציבור בכלל? מהי עמדת הדרג הבכיר ברשות המקומית בהתנהלות כזאת מול התושבים? האם יש להם ניסיון בכך?



Q5: נמה לשתף?

חשוב לשתף רק בסוגיות שבאמת פתוחות לדיון, כלומר, שעדיין אפשר להשפיע עליהן

באילו נושאים או סוגיות יעסוק התהליך השיתופי?

שאלה מהותית הקשורה לתהליכים שיתופיים היא מה באמת פתוח לדיון, או במילים אחרות, באילו נושאים או סוגיות יש למשתתפים יכולת להשפיע על קבלת ההחלטות. בהירות לגבי הסוגיות לדיון תמקד את השיח ותסייע לתיאום ציפיות מהתהליך השיתופי. אמירות, כגון: "הכול פתוח לדיון" עלולות להתקבל כמניפולציה ולפגוע באמון המשתתפים. מיקוד הדיון בסוגיות שבהן הציבור אכן יכול להשפיע תורם למידת הענייניות של השיח ולכן חשוב לקבוע את גבולות השיח ולתאם ציפיות בעניין זה.

לדוגמה: צוות תכנון ברשות המקומית הזמין את הציבור למפגש לגבי תוכנית להתחדשות עירונית והגדיר את מטרת המפגש כקבלת משותף מהציבור על התוכנית. למעשה, תהליך התכנון הסתיים והתוכנית הומלצה להפקדה בוועדה המקומית והיא כבר בדרכה לוועדה המחוזית. יוזמי השיתוף צריכים לדעת מראש מה ייעשה עם המשוב שיינתן על ידי התושבים; באיזו מידה אפשר בשלב זה להטמיע שינויים בתוכנית ובאיזה אופן התושבים ידעו כיצד התייחסו למשוב שנתנו. במצב שבו לא ייעשה דבר עם המשוב שהתקבל, עדיף, כאמור, לכנס מפגש ליידוע הציבור ולהציג זאת באופן ברור בראשית המפגש ולא לפתוח את הנושא לדיון.

אפשר להתייחס למספר המשתתפים כמדד להצלחת התהליך, אך לא בהכרח. לפעמים, דווקא מספר מצומצם של משתתפים נותן ערך מוסף גדול יותר לתהליך.

מיהם הנציגים האפקטיביים?

שאלת משנה נוספת נוגעת לעניין הנציגות. הכוונה אינה לנציגות במובן הפורמלי של המילה, כלומר, לנציגות שנבחרה בבחירות דמוקרטיות ופורמליות (כגון ועד מקומי ביישוב), אלא לתושבים פעילים המביאים אל שולחן השיח את הצרכים ואת הקולות השונים. פעמים רבות, אין לתושבים במרחב נתון נציגות נבחרת ולכן יש לבחון אם האנשים שהתנדבו או נודבו לתהליך אכן מייצגים בעלי עניין שונים. בתהליך המבוסס על נציגות עולה שאלה נוספת והיא הקשר שהנציגים מקיימים עם שולחיהם וכיצד התהליך השיתופי תומך בהם במשימה זו. בתהליכים "פתוחים" (כגון מפגש פתוח לציבור, שקיומו מופץ לרבים ומשתתף בו כל מי שמעוניין), יש לתת את הדעת על המידה שבה הקולות השונים מיוצגים בתהליך. נושא נוסף שיש להתייחס אליו עת בחירת הנציגים הוא כישוריהם לעבודת צוות, להקשבה ולשיח ויכולתם להתחייב לפעילות לאורך זמן.

כמה משתתפים צריכים להשתתף בתהליך?

מספר המשתתפים הרצוי הוא שאלת משנה נוספת. לעיתים, השאיפה היא למספר משתתפים שונה ברמות מעורבות שונות. לדוגמה: מידע תכנוני מופץ באתר הרשות ואילו נחשף מספר גדול של תושבים, בעוד הצוות המוביל מונה כ-15 נציגים בלבד. אפשר להתייחס למספר המשתתפים כמדד להצלחת התהליך, אך לא בהכרח. לפעמים, דווקא מספר מצומצם של משתתפים נותן ערך מוסף גדול יותר לתהליך. לדוגמה: כאשר מדובר בנושא מורכב עם הרבה תתי-שאלות, או בנושא שמשפיע על מגוון רב של אוכלוסיות ויש חשיבות בייצוג מאוזן ובשמיעה של כל קבוצה, כך שמעדיפים לבחור מעט משתתפים, שנבחרים באופן מדויק יותר.

מהי רמת הפומביות הרצויה של התהליך?

יש לבחון את מידת הפומביות הרצויה לתהליך - באיזו מידה מעוניין יוזם התהליך שקהל רחב ידע על קיומו (הגדרה אופרטיבית של מידה זו קשורה ישירות למשאבים הנדרשים כדי לממשה); באיזו מידה ייחשפו לציבור או לקהילה הרחבה תוצרי הביניים (לדוגמה, סיכומי מפגשים) במהלך התהליך או רק בסופו.



Q6: כיצד תוכל להתקיים השתתפות מושכלת ומודעת?

השתתפות המבוססת על חוסר מידע או על מידע חלקי
או שגוי תפגע משמעותית באפקטיביות התהליך ובערכו.

אחד האתגרים המשמעותיים בשיתוף אפקטיבי היא מידת יכולתם של המשתתפים להשתתף בתהליך. זאת מתוך התבססות על מידע וידע רלוונטיים ועל מודעות מספקת למגוון ההיבטים והמשמעויות של התכנון, המדיניות או ההחלטות העולות לדיון. סוגיות רבות הקשורות לתכנון, למדיניות ולקבלת החלטות בשדה הציבורי הן מורכבות. כדי לקיים שיח אפקטיבי, יש לאפשר למשתתפים נגישות למידע ולידע הרלוונטיים לסוגיות שעליהן הם מתבקשים להגיב, אלא אם התהליך מבקש רק למפות צרכים או תחושות (גם אז יש חשיבות רבה לאופן שבו השאלות מנוסחות). ככל שהסוגיה ברורה וממוקדת, כך קיימת אפשרות טובה יותר להנגיש את המידע הדרוש. סוגיות רחבות ופתוחות מידי אינן מאפשרות זאת ועלולות ליצור שיח לא ענייני, מפוזר, שמתנהל מתוך חוסר ידע של המשתתפים.

השתתפות מודעת היא המידה שבה המשתתפים, בבואם לגבש את דעתם או לקבל החלטה, מבינים את הצרכים, את הרצונות, את התפיסות ואת הערכים של עצמם ושל משתתפים אחרים. לדוגמה: בדיון המתקיים בשכונה מסוימת לגבי האפשרות להקים בה בית כנסת, ישנם תומכים וישנם מתנגדים. אם המשתתפים בדיון מודעים לצרכים, לחששות ולתפיסות של עצמם ושל אחרים ביחס לשאלה הנדונה ואם קיים מידע נגיש ורלוונטי, הרי שדעתם תהיה מודעת ומושכלת ואפשר יהיה לקיים שיח אפקטיבי ולקבל החלטות ענייניות. שאלות המשנה הן:

איזה ידע ומידע רלוונטיים דרושים למשתתפים?

חשוב להבין מהו המידע הרלוונטי לתהליך. תהליכי תכנון, מדיניות וקבלת החלטות מבוססים על מידע וידע מדויקים. מידע חלקי, לא מדויק או שגוי עלול להביא להחלטות שגויות. השתתפות המבוססת רק על תחושות, דעות קדומות ומידע חלקי, תביא לתרומה מועטה ואף עלולה לגרום נזק. על כן, חשוב להבין איזה מידע דרוש למשתתפים כדי שיוכלו להשתתף בדיון באופן מושכל ומודע. מכאן עולות שאלות כגון מי קובע מהו המידע הרלוונטי, כיצד אוספים אותו ובעיקר כיצד מנגישים אותו לקבוצות בעלות צרכים שונים.

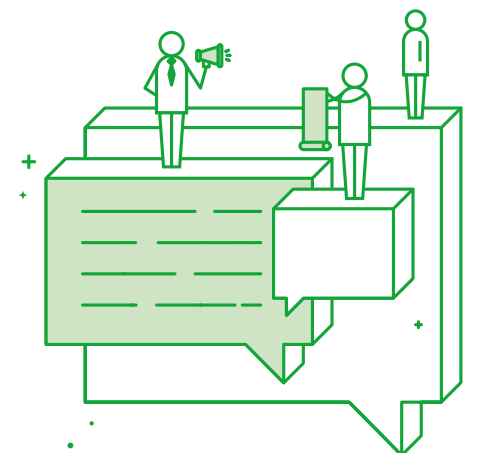
קביעת הסוגיות לדיון והגדרתן באופן ברור ושקוף חשובות לכל תהליך ויש להתייחס אליהן מראשית הדרך ובמהלכה. יש לכך חשיבות מבחינת האפקטיביות של התהליך השיתופי וגם מבחינת שימור וחיזוק האמון בין המשתתפים לבין המשתתפים.

לדוגמה: התקבלה החלטה לבנות מתקן מסוים בלב שכונת מגורים. האם הרשות המקומית מוכנה באמת להיכנס לדיון על עצם הקמת המתקן? או שהשיח תחום לדרכים למיתון השפעתו על השכנים? הגדרת הסוגיה בצורה ממוקדת תסייע לדיון ותיצור אמון מצד התושבים.

תיחום אפקטיבי של הסוגיות לדיון צריך להתחשב גם ברצונם של בעלי העניין השונים ולהתמקד בסוגיות מהותיות: אלו החשובות יותר לבעלי העניין ואשר בהן יכולה להיות להם, כאמור, מידה רבה ככל הניתן של השפעה על התוצר. ההחלטה על היקף הסוגיות לדיון וסוגן קשורה ישירות לערכים המוספים שאנו רוצים ליצור במפגש שיתופי.

לדוגמה: במפגש שיתוף ציבור המיועד לתושבי שכונה שבמרכזה עובר רחוב ראשי העתיד לעבוד התחדשות עירונית משמעותית, צוות התכנון מבקש להתמקד רק בהיבטים תכנוניים, בעוד שסביר להניח כי תושבים רבים יבקשו מידע גם על ההשלכות של שלבי היישום של התוכנית (למשל שינויים בתנועה, בהסדרי החניה, וכיו"ב).

במצב כזה כדאי לשקול אפשרות להזמין למפגש גם נציגים של מחלקות נוספות ברשות המקומית, העוסקים בנושאים אלה ויכולים לספק מידע רלוונטי.



באמצעות מענה מלא, ככל האפשר, לשאלות המקדימות. תהליך שיתופי לא אפקטיבי עלול להביא לתוצרים בלתי מספקים, נטולי ערך או אף לפגיעה של ממש בנושא הנדון. בבואנו לעצב את התהליך השיתופי המתאים ביותר לצרכינו, יש להתייחס לשאלות המשנה הבאות:

מהן ההזדמנויות (חוזקות) המשרתות את התהליך?

יש לבחון את ההזדמנויות העשויות לשרת את התהליך. לדוגמה: התארגנות אזרחית טובה או תשתית של פעילים מחויבים יכולים לסייע מאוד לקידום תהליך. סוגיות "בוערות" ואפילו כאלו המעוררות מחלוקת עשויות להיות הזדמנות, אם ינוהלו באופן מקצועי. ממלאי תפקידים בכירים ומנהיגות מקומית המחזיקים בגישה חברתית ומאמינים בשיתוף, יכולים לסייע אף הם.

מהם החסמים הניצבים בפני התהליך?

חשוב לבחון מהם החסמים העשויים להשפיע על התהליך ועל השתתפות התושבים בו. לדוגמה: תפיסות בלתי משתפות של מקבלי החלטות, תשתית מוגבלת של התארגנות אזרחית, קושי בתשתיות פיזיות לקיום המפגשים, היבטים רב-תרבותיים וכדומה.

מהם הצרכים של השותפים לגבי התהליך עצמו ובאיזו מידה יוכלו להשפיע על עיצובו?

את הצרכים של בעלי העניין השותפים בתהליך יש לבחון יחד עמם. לשם כך, חשובה הגדרת בעלי העניין הרלוונטיים לתהליך השיתופי (ראו שאלה Q3). ככל שהתהליך השיתופי משמעותי יותר מבחינת עומקו, היקפו והאפשרויות של המשתתפים להשפיע על החלטות, כך מתחזקת יכולתם של בעלי העניין להשפיע על עיצובו. לדוגמה: גמישות לעניין שעות המפגשים ומשכם, נגישות רב-תרבותית, מענה לצורך בלמידה, פיתוח הרצון לעסוק בסוגיות מסוימות וכדומה.

כיצד משתלב התהליך השיתופי בתהליך קבלת ההחלטות הכללי?

בעת עיצוב התהליך השיתופי יש לבחון את האופן שבו הוא משתלב בתהליך התכנון ובהליך קבלת ההחלטות הכולל. כלומר, באיזו מידה הדיאלוג משתלב בתהליך התכנון או בגיבוש המדיניות. יש לבחון מתי מתחיל הדיאלוג עם בעלי העניין (מראשית התהליך או משלב אחר), וכמה פעמים מתקיים דיאלוג בתהליך (האם הוא רציף? האם מתקיים בנקודות מפתח או רק בסוף התהליך?).

מהם היכולות והמשאבים העומדים לרשות מתכנן ההליך?

משאבים הם נגזרת של סדרי עדיפויות. עיצוב התהליך המתאים ביותר מושפע גם מהיקף המשאבים העומדים לרשות מתכנן התהליך. הקצאה אפקטיבית של משאבים קיימים או חדשים תורמת ישירות לאיכות התהליך.

כיצד ניתן להנגיש את הידע והמידע הדרושים?

הנגשת מידע מקצועי, רלוונטי, ברור ובעל ערך, שהוא הבסיס לקבלת החלטות, הוא אחד האתגרים המורכבים בכל הקשור לתהליכים שיתופיים. הנגשת מידע יכולה להיעשות באמצעים שונים, למשל הנגשת מידע שפתית – תרגום לאמהרית במפגש עם קהילת יוצאי אתיופיה; הנגשת מידע תרבותית – הצגת נתונים בדרך סיפורית ובעל פה בקהילות מסורתיות ושבטיות.

מהם מקורות המידע הנתפסים כמיהמנים (חסרי פניות)?

בדרך כלל דיון בסוגיות שונות במחלוקת מעלה גם שאלות לגבי מקורות המידע ומיהמנותם. מאחר שמידע הוא כוח, הרי שלשליטה במידע משמעות עמוקה בתהליכי קבלת החלטות. יש לבחון מהם מקורות המידע ומאפייניו הנתפסים כלגיטימיים בעיני כלל המשתתפים. כן, יש לבחון את המידה שבה מאבק על המידע משרת את התהליך או מסיט אותו מן העיקר.

באיזו מידה המשתתפים מודעים לתהליך?

באיזו מידה המשתתפים מודעים לערכים, לצרכים, לחששות ולתפיסות של עצמם ושל משתתפים אחרים?



Q7: מהו התהליך השיתופי המתאים ביותר?

תהליך שיתופי לא אפקטיבי עלול להביא לתוצרים בלתי מספקים, לתוצרים נטולי ערך או אף לפגיעה של ממש בנושא הנדון.

מענה לשאלה זו מאפשר ליוזמי התהליך ולשותפים לו לעצב את התהליך המתאים ביותר, לאור המידע שנאסף וההחלטות שנתקבלו כמענה לשאלות הקודמות. היכולת לעצב את התהליך השיתופי המתאים ביותר מבוססת על הכנה טובה והכרחית

כלים ושיטות לשיתוף הציבור

התאמת הכלי השיטופי תלויה, בראש ובראשונה, במטרות השיתוף ובתוצרים הרצויים.

עקרונות לבחירת כלים ושיטות לשיתוף הציבור

בבואנו לבחור שיטה או כלי המתאימים לתהליך של שיתוף הציבור, יש להתייחס לעקרונות אחדים. בראש ובראשונה, התאמת הכלי השיטופי תלויה במטרות השיתוף ובתוצרים הרצויים. לדוגמה: אם מטרת השיתוף היא להסביר תוצרים תכנוניים, חשוב לפעול להנגשת המידע ולהצגתו באופן מובן וברור. אם המטרה היא ליצור מעורבות פעילה של תושבים, יש ליצור את המסגרות המעשיות המאפשרות זאת.

חשוב לזכור:

- תהליך השיתוף נמדד בעיקר ביכולתו לאפשר למעורבים נגישות והשפעה על קבלת החלטות;
- יש ליצור ערך ותועלת מוחשיים לכל המעורבים. על התהליך להיות רלוונטי, מוחשי ומועיל;
- התהליך חייב להיות מבוסס על מידע, על ידע ועל היכרות עם התכנים, כדי לאפשר דיון ענייני, פורה ורלוונטי;
- יש לאפשר השתתפות מודעת ומושכלת, למידה והבנת המושגים באופן המאפשר השתתפות פעילה ואפקטיבית.

תהליך שיתוף הציבור יכול להיעשות בכלים רבים, שפותחו לאורך השנים. בחלקם משתמשים לעיתים שימוש יצירתי שאינו עונה בהכרח על הנחיות הכלי. מדריך זה מבקש לסייע למשתמשים בו באמצעות סקירה קצרה של סוגי השיטות והכלים, באופן שיאפשר היכרות רחבה מחד גיסא, ובחירה ממוקדת של מגוון כלים על פי הצורך, מאידך גיסא.

מהם הכלים, האמצעים והשיטות המתאימים ביותר לתהליך השיטופי?

בסופו של דבר, ולאחר שנבנה שלד או מתאר לתהליך השיטופי, יש לבחור את הכלים המתאימים ביותר לכל מטרה ולכל שלב.

דוגמה מעניינת להתמודדות של עירייה עם הצורך להנחות בניית תהליכי שיתוף ציבור אפשר למצוא בנוהל המנחה של עיריית תל אביב - יפו לשיתוף ציבור בתהליכי תכנון או בדוגמה אחרת במדריך לניהול פרויקטים הנדסיים של העירייה; המדריך מציע הבנייה לתהליך שיתוף ציבור בפרויקט הנדסי ולאחר מכן כלי יישומי לבניית תוכנית לשיתוף ציבור.

במגוון המשתתפים. כאשר הקהל הוא הטרוגני יותר, קיימת אפשרות למקד את השיח וליצור נקודות מבט המעשירות את השיח.

הבחנה נוספת היא בין **מפגשי מליאה** לבין מפגשים שבהם המשתתפים נחלקים ל**קבוצות**. מפגש מליאה, שבו משתתפים למשל כמאה איש, מציב מספר מגבלות משמעותיות לשיח. לא כולם יכולים להתבטא, לכל דובר מוקצה זמן קצר מאוד לשאול שאלה או להביע עמדה, תנאים המחזקים התנסחות לעומתית. עם זאת, מפגש כזה מאפשר חשיפה למשתתפים רבים והעברת מסרים לקהל רחב.

חלוקה לקבוצות יכולה להתבצע לפי עקרונות שונים, למשל: קבוצות גיאוגרפיות, קבוצות נושאיות, קבוצות לפי תחומי עניין, או אף קבוצות הטרוגניות במכוון. קבוצות כאלה נקראות קבוצות מיקוד או קבוצות ממוקדות. בסוג זה של קבוצות קיימות מגוון שיטות לדיון ולקבלת החלטות, לרבות העלאת רעיונות, דיון והצבעה (לדוגמה, טכניקת "הקבוצה הנומינלית") קבלת החלטות בהסכמה (קונסנזוס), ועוד. דיון בקבוצות גדולות (20-35 משתתפים) יכול לאפשר חשיפה לקהל רחב, עם אפשרות מסוימת לדיון. קבוצה גדולה מתאימה יותר לדיון בשאלות ממוקדות. ככל שיש צורך בדיון מעמיק, בהחלפת דעות ובמיוחד במקרים שבהם נדרשת בניית הסכמות, עולה הצורך בקבוצות קטנות יותר (6-12 משתתפים).

הבחנה חשובה נוספת היא בין **מפגשים שנועדו בעיקר ליידוע ולהסברה לבין מפגשים שנועדו לרב-שיח, לדיון או להנעה לפעולה**.

לדוגמה: מפגש פתוח לציבור להצגת תוכנית מתאר (בשלב האחרון של שיתוף הציבור בתהליך התכנון) מאפשר בעיקר העברת מסרים, יידוע והסברה ובמידת מה גם קבלת משוב על תוצרים תכנוניים. לעומת זאת, מרחב פתוח, שבו המשתתפים נחלקים לקבוצות משימה או לסדנת תכנון בשטח, כחלק מתהליך לעיצוב גן ציבורי, הנעשה בתחילת תהליך התכנון, הוא דוגמה לכלים היוצרים מעורבות אחרת והנעה לפעולה המשכית.

שני אפיקים מרכזיים לשיתוף הציבור:

'האפיק הפיזי': סוגים שונים של מפגשים פיזיים, בין-אישיים, או פעילויות שבהן נפגשים תושבים, נציגי בעלי עניין וממלאי תפקידים, כדי לממש מטרות שונות.

'האפיק האינטרנטי': שימוש בכלים משלימים מבוססי מרשתת (אינטרנט) המיועדים להעשיר ולהרחיב את תהליכי השיתוף והמעורבות.

תהליכים מבוססי מרשתת יכולים להנגיש את המפגש ליותר אנשים או לשמש כהשלמה למפגשים פיסיים.



שני אפיקים מרכזיים לשיתוף הציבור:

אפיק המפגשים הפיזיים

באפיק זה חשוב להבחין בין שני סוגי מפגשים: מפגשים פתוחים – מפגשים שאליהם מוזמן קהל רחב באמצעי זימון שונים ומפגשי מוזמנים – מפגשים שאליהם מוזמנים אנשים מסוימים, רבים יותר או פחות. מפגשי מוזמנים מאפשרים שליטה רבה יותר

לדוגמה: מפגש העוסק בתוכנית דיון לרובע חדש, שבו משתתפים נציגי בעלי עניין מגוונים – ארגוני חברה וסביבה, ארגוני דיון, אקדמיה, מתכננים, אנשי תחבורה, כלכלנים, ממלאי תפקידים מהרשות המקומית ומגופי ממשל נוספים – עשוי לעודד דיון מערכתי ועשיר. ניתן גם לקיים מפגשים משולבים, שבהם מתקיימת מליאה רחבה וחלוקה לקבוצות דיון.

· **כריית מידע (Data Mining):** ברשתות חברתיות זורם מידע רב. קיימים שיטות וכלים לכריית מידע ממקורות שונים, לרבות איתור ומעקב אחר דיונים ברשתות חברתיות, בקבוצות WhatsApp, בבלוגים, בפורומים וכדומה. אלו מתבצעים בדרך כלל על ידי חברות המתמחות בכך. אפשר גם לכתוב מידע ממקורות כתובים ומשודרים בנושאים שונים. אלו מאפשרים לנתח עמדות, מגמות ותפיסות מרכזיות של ציבור הגולשים או לנתח תגובות והשפעות של תהליכים והחלטות המובאים לידיעת הציבור. ניתוחים מסוג זה (ניתוח סמנטי או איכותני) עשויים להתבצע באמצעים ידניים או באמצעים אוטומטיים (אלגוריתמים לניתוח טקסטים דיגיטליים), המאפשרים להפיק את עיקרי הדברים, חלוקה טיפולוגית לסוגיות, ועוד.

· **רמות שונות של מעורבות בשיח ברשתות חברתיות:** ככלי משלים לתהליך שיתופי אפשר לפעול ברמות שונות של מעורבות בשיח ברשתות חברתיות שונות (ובכלל זה פלטפורמות מרכזיות, כגון: Facebook, Instagram, Twitter או קבוצות משתמשים כגון WhatsApp). ברמה הבסיסית יותר אפשר להשתתף בשיח המתנהל בזירות אלו. ברמה גבוהה יותר אפשר ליזום או להוביל שיח בפלטפורמות אלו, ובכלל זה לאתר קהלים רלוונטיים או מובילי דעת קהל ולכוונם לדיון, לעודד או ליצור שיח ותגובות. פעילות מסוג זה יכולה ליצור בסיס נתונים איכותני, המאפשר לאסוף, לנתח ולהציג מגמות ועיקרי דברים על פי צורך ואף להפנות תגובות או שאלות מסוימות לגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית או בגופי ממסד אחרים.

פלטפורמות אינטרנטיות נוספות

מרחבי המרשתת מציעים כיום מגוון כלים משלימים. חלקם ותיקים יותר, כדוגמת ערוץ יו טיוב (YouTube), דרכו אפשר להנגיש מידע, וחלקם חדשים יותר, כדוגמת אפליקציות ואתרים שונים המסייעים בתהליך השיתופי.

לדוגמה: אפליקציית Commonplace המאפשרת ניתוח מידע מקומי מרחבי בפיתוח מקום. <http://commonplace.is>

אפיק שיתוף מבוסס רשת (אינטרנט):

האפיק האינטרנטי נמצא בצמיחה מתמדת וכולל כמה קבוצות כלים, ביניהם: כלי ניו מדיה (New-Media) ורשתות חברתיות. נציין כמה כלים ואפשרויות מרכזיים:

· **כלי פייסבוק (Facebook) שונים:** הפלטפורמה של פייסבוק מאפשרת הקמת דף (מתאים יותר להעברת מסרים ומאפשר מידה של שיח באמצעות תגובות), קבוצה (מתאימה יותר ליצירת שיח ועידוד למעורבות ולפעולה) אירוע (EVENT), המאפשר להזמין משתתפים רבים למפגש ומפגש וירטואלי המאפשר דיון בתכנים נבחרים. כלים נוספים של פייסבוק מאפשרים לפלח ולמקד קהלי יעד. פרסום ממומן יכול להגדיל משמעותית את החשיפה למידע. יתרונו הגדול של פייסבוק הוא כי רבים רגילים אליו ומכירים אותו היטב והשימוש בו ללא עלות.

לדוגמה: בתהליך שיתוף הציבור להכנת תוכנית מתאר לרובע שדה דב בתל אביב – יפו התקיימו שלושה מפגשי פייסבוק, שבהם המשתתפים שאלו שאלות ונציגי צוות התכנון ועיריית תל אביב - יפו השיבו לשאלות אלו. למפגשים ולתכנים נחשפו יותר מ-60,000 איש.

לדוגמה: בראשית שנת 2016 ביקשה עיריית תל אביב - יפו לבצע שיפוץ ושיפור תשתיות בשכונת רמת אביב ג' ולשם כך יצרה דף פייסבוק שבו הציעה לתושבי השכונה להיות מעורבים ולהשפיע על ייעוד התקציב העירוני בסך 850,000 ש"ח. מדף הפייסבוק ומהתהליך כולו תוכלו להתרשם ב- <https://www.facebook.com/ramat.aviv.gimel/>

חשוב לזכור כי השימוש בפלטפורמות אלו מעלה חשש מרדידות השיח ומהיכולת להפיק ממנו תוצרים מוחשיים ובעלי ערך עבור כלל השותפים. כמו-כן קיים חשש מהתפתחותו של "שיח פופוליסטי" מתלהם ואף פוגעני. יתר על כן, הפעלה אפקטיבית של אמצעים אלו דורשת ידע מקצועי.

סקרים מסוגים שונים

ישנן שיטות שונות לקיום סקרים, לדוגמה: סקר מובנה או פתוח או מובנה למחצה, סקר כמותי או איכותני, סקר דליברטיבי (סקר המשלב שיח קבוצות ודגימה סטטיסטית של אוכלוסייה, ובוחן את השינוי בעמדות הנשאלים בעקבות העשרת הידע שלהם ביחס לסוגיה נתונה) וכדומה. ישנם אמצעים שונים לקיום סקר, לדוגמה: סקר טלפוני, סקר אינטרנטי, סקר באפליקציה, סקר פנים אל פנים וכדומה. ביצוע סקרים באופן מקצועי מחייב ייעוץ וסיוע בבניית הסקר, זיהוי קהלי היעד, ביצוע, ניתוח הממצאים והסקת מסקנות.

כלים להנגשת תוכן

כלים אלו כוללים כלים ויזואליים וגרפיים כגון אינפוגרפיקה (הצגה חזותית של מידע ורעיונות שמטרתה להמחיש אותם בצורה בהירה וקלה להבנה). חלק מהנגשת תוכן היא התאמתו לקהלים מגוונים (מבחינת מגזר, תרבות, שפה וגיל) ולאנשים עם מוגבלויות. בשנת 2013 תוקנו תקנות נגישות השירות, המתייחסות לנגישות אתרי אינטרנט לאנשים עם מוגבלויות ומגדירות סטנדרט חוקי מחייב להנגשת אתרים. התקן הרלוונטי כולל קווים מנחים לנגישות תוכנית באינטרנט (ת"י 5568), המבוסס על התקן הבין-לאומי WCAG 2.0.

אמצעים נוספים כוללים הקמת אתרים או דפי אינטרנט כחלק ממערך הכלים של התהליך השיתופי. עיקר השימוש באתרים הוא למטרות יידוע והסברה, לדוגמה: דף אינטרנט שהוקם כחלק מתהליך שיתוף הציבור בהכנת תוכנית המתאר לרובע שדה דב בתל-אביב: www.tel-aviv.gov.il/Residents/Development/Pages/SdeDov.aspx

כלים אחרים מאפשרים התייעצות עם הציבור בשאלות ממוקדות, לדוגמה הכלי של חברת תובנות <http://insightsisrael.com>.

אתרים נוספים מתפתחים כל העת ומציעים מגוון אפשרויות לשיתוף במסגרות אלו ובאחרות אפשר לנהל בלוגים, קהילות רשת ופורומים אינטרנטיים, המסייעים לקיומו של שיח, מעודדים אזרחים ותושבים להשתתפות ולמעורבות ואף מעודדים להתארגנות ולפעולה משותפת. פלטפורמות אלו יכולות להיות סגורות או פתוחות, בין-מגזריות או מיועדות לחברי קהילה מסוימת, להתמקד בתכנים מוגדרים מראש או להוות במה פתוחה לרב-שיח באזור מסוים.

חברות וארגונים שונים מוסיפים לפתח כלים מגוונים, המתאימים לצרכים שונים.

לדוגמה:

- GovShare היא מערכת שיתוף ציבור המפותחת מאז שנת 2016 על ידי ממשלת ישראל, כחלק ממיזם ממשל זמין. המערכת מאפשרת פתיחת פורומים, בלוגים, שולחנות עגולים וניהול קהילות ידע. האתר זמין בקישור: e.gov.il/Products/Pages/GovShare.aspx
- פלטפורמת IDEASCALE אשר הושקה בשנת 2015 וכיום שולטת בתחום כלי השיתוף הציבור המקוון בארצות-הברית.
- הסדנה לידע ציבורי (ע"ר) www.hasadna.org.il, ארגון ללא מטרות רווח, הפועל לקידום שקיפות שלטונית ומעורבות אזרחית על ידי פיתוח כלים טכנולוגיים בקוד פתוח.

תהליכים שיתופיים: תיאוריה, ערכים, עקרונות, תועלות ואתגרים

ערכי הליבה ועקרונות מרכזיים בתהליכים שיתופיים

בבסיס תוכניות לשיתוף אזרחים עומדת ההנחה שאם האזרחים יהיו מעורבים יותר, השלטון יהיה דמוקרטי ויעיל יותר ויזכה ביתר לגיטימיות.

רקע תיאורטי קצר

תוכניות לשיתוף אזרחים בכל רמות השלטון החלו בארה"ב עוד בשנות החמישים של המאה הקודמת (Day, 1997), כאשר בבסיסן עמדה ההנחה, שאם אזרחים יהיו מעורבים יותר, כשותפים מלאים בדמוקרטיה, גם השלטון יהיה דמוקרטי ויעיל יותר ויזכה ביתר לגיטימיות. רבים הציגו טיעונים להגברת שיתוף הציבור מתוך התפיסה שאזרחים פעילים עדיפים על אזרחים סבילים (King, Feltey & Susel, 1998; Putnam, 1995; Arnstein, 1969). לטענתם, תהליכי שיתוף יכולים לשקף את העדפות הציבור וכך לתרום לאיכותם של אמצעי מדיניות. הציבור יכול להבין טוב יותר ובשל כך לגלות אמפתיה רבה יותר להחלטות המתקבלות על ידי בעלי הסמכות בשלטון – שלעיתים רבות אינן פשוטות. שיתוף יכול לתרום להפחתת התנגדויות וקונפליקטים. בסוף התהליך, יתמודד השלטון עם ציבור מקבל יותר, מבין יותר ומתנגד פחות.

המונח דמוקרטיה שיתופית או דיונית (Deliberative Democracy), עליו מושתת רעיון השיתוף, מתחבר למגמות חברתיות רחבות יותר של קיימות (Sustainability). הדגש הוא על פיתוח בר-קיימא המשלב ממדים חברתיים, כלכליים וסביבתיים של שימוש במשאבים, כדי להבטיח רמת חיים נאותה, בראייה ארוכת טווח, גם לדורות הבאים וכן כדי ליצור שותפויות (Partnerships), המחברות בין השוק לשלטון ולאזרחים באספקת טובין ציבוריים. גישה שלטונית משתפת נותנת מענה למגבלותיהם של האמצעים הקונבנציונליים להשפיע, כגון ייצוג פוליטי ואחריות ציבורית. עם הזמן "שיתוף הציבור" היה למונח שגור ומקובל, וכך שיטות שאינן משתפות מזהות כבר בעיני רבים כבלתי מתקבלות, פוגעניות, בלתי יעילות ובלתי דמוקרטיות (Bulkeley & Mol, 2003, p.144).

"מרעילה את יחסי הרשות עם האזרחים וחורצת את גורלן של תוכניות עתידיות" (Creighton, 1981; 29). על כן, מטרתו של פרק זה היא לשרפר את השימוש בתהליכים שיתופיים באמצעות הגברת המודעות לתועלות ולעלויות הכרוכות בהם. מקבלי החלטות וממלאי תפקידים נדרשים להבין טוב יותר "מה יוצא להם מזה" ומהן המחויבויות (המחירים) שאותן הם לוקחים על עצמם בבואם לשתף. התועלות והעלויות מקיימות מתאם מובהק עם אסטרטגיות שונות לשיתוף הציבור.



ללא מידע אין דעה, בלא דעה אין ביטוי, ללא ביטוי אין שכנוע, ללא שכנוע אין התמודדות, ובאין התמודדות קיים חשש שהאמת לא תצא לאור".

[השופט (בדימוס) אהרן ברק בבג"ץ 399/85 חבר הכנסת כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255 (1987)]

ערכי הליבה לשיתוף הציבור

תהליכים שיתופיים מבוססים על כמה ערכי ליבה או הנחות רעיוניות, המשמשות מסגרת תפיסתית לשיתוף אזרחים. נציין שישה ערכים מרכזיים: דמוקרטיה; הוגנות; אחריות; אמון; הכרה באחר ובערכו; כבוד לשונות.

כיום, במקומות רבים בעולם, שיתוף הציבור בקבלת החלטות נתפס כזכות דמוקרטית. זכות זו דורשת יצירת מערכות יחסים חדשות הבנויות על אחריות ציבורית. אפשר להבחין ביחסים אנכיים – בין שלטון ואזרחים, וביחסים אופקיים – בין קבוצות אזרחים שונות. הדרישה לשימוש נפוץ יותר בשיתוף, פועלת אף היא בשני כיוונים: מלמטה- למעלה (bottom-up) מצד האזרחים ומלמעלה-למטה (top-down) מצד המחוקקים (Gaventa & Goetz, 2001).

כיום, במקומות רבים בעולם שיתוף הציבור בקבלת החלטות נתפס כזכות דמוקרטית. זכות זו דורשת יצירת מערכות יחסים חדשות הבנויות על אחריות ציבורית.

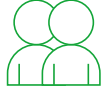
בגישה של מלמעלה-למטה בלטה המודעות בעולם לשיתוף הציבור, כפי שבאה לידי ביטוי בדו"ח ברונטלנד (1987), שציין את החיבור בין פיתוח בר-קיימא לשיתוף הציבור כחלק מעקרונות הבסיס לקיימות. בהמשך, הוצגו חיבורים דומים בהצהרת ריו מפסגת האו"ם הראשונה לפיתוח בר-קיימא (World Summit on Sustainable Development), שהתקיימה בשנת 1992, וכן בהצהרת יוהנסבורג, מהפסגה השנייה שהתקיימה בשנת 2002. המושג "שיתוף הציבור" שולב לראשונה בחקיקה ובתוכניות אירופאיות בנושאי סביבה במסגרת התוכנית החמישית של האיחוד האירופי לפעולה סביבתית משנת 1993. אמנת Aarhus משנת 1998 קבעה ששיתוף הציבור בקבלת החלטות סביבתיות היא זכות סטטוטורית.

בגישה של מלמטה-למעלה אפשר להבחין בהפעלת לחצים על השלטון מצד בעלי עניין. זאת בשונה מחקיקה וממדיניות, שהן חלק מגישה של מלמעלה-למטה, שבה השלטון מעודד יישום גישות משתפות. הלחצים יכולים להתבטא בצורה של פעולה מאורגנת כהפגנות ציבוריות, חרם צרכנים, חתימה על עצומות ושתדלנות (Lobbying). חברי קהילה מסוימת ירצו לבטא את דעתם בנושאים מסוימים, אך לא יחשושי שיש מקום לכך במסגרות הפורמליות הקיימות. הפעלת לחץ מלמטה מאפשרת במידה רבה יותר לקולות רבים ומגוונים להישמע בהליך קבלת ההחלטות. (Richards, Carter & Sherlock, 2004).

דיאלוג עם בעלי עניין ושיתוף הציבור בתכנון, בגיבוש מדיניות ובקבלת החלטות בשדה הציבורי, הוא עשייה מורכבת, הטומנת בחובה תועלות ורווחים משמעותיים לכלל השותפים. עם זאת, תהליכים אלו כרוכים בעלויות ומחירים (Irvin & Stansbury, 2004). במצבי קיצון, תהליכים בלתי אפקטיביים עלולים להביא לנזק של ממש. מבקרים טוענים כי רשות המשתפת את הציבור ללא כוונה אמיתית להתחשב בתשומות הציבוריות בקבלת ההחלטות, יוצרת מצב גרוע מחוסר שיתוף, משום שהיא



כבוד לשונות



הכרה באחר ובערכו



אמון

אחריות

הערך של אחריות מתקשר לשאלה: מהו הדבר הנכון לעשות? כיצד יכולים כל בעלי העניין לנהוג באופן הנושא באחריות על מעשיהם? הנחת העבודה היא כי הן לממסד והן לתושבים אחריות משותפת למצב (כל אחד על פי תפקידו, יכולתו, סמכותו, משאביו וכדומה). על כן, קיימת זכות בסיסית להיות מעורב בתהליכים ובהחלטות המשפיעים על המשאבים הציבוריים.

אמון

אחת התחושות שהן הבסיס לכל יחסי גומלין אנושיים היא אמון. בשדה הציבורי מתנהל ממשק לו שותפים האזרחים, הארגונים והממסד. בשנים האחרונות מצטברות עדויות רבות על משבר אמון וקושי מתמשך באמון בין האזרחים לבין הממסד. אובדן אמון כמוהו כשמיטת השטיח מתחת למערכת היחסים כולה. במידה רבה, נובעת הלגיטימציה לפעולת הממסד מתוך מידת האמון שהוא זוכה לו מן הציבור. פגיעה מתמשכת באמון משליכה ישירות על מידת הלגיטימציה של השלטון. תהליכים שיתופיים מבוססים על האמון כערך ומכוונים לחיזוקו.

הכרה באחר ובערכו וכבוד לשונות

החברה הישראלית מורכבת מרקמה אנושית של תרבויות, קבוצות ופרטים, השונים זה מזה במגוון רב של היבטים. תהליכים שיתופיים מכירים בשונות כרכיב מובנה בחברה המודרנית, וזו אינה נתפסת כ"בעיה", אלא כמנוף וכחוזקה. השונות המובנית נתפסת כהזדמנות ללמידה ולצמיחה ולא כמקור הכרחי לקונפליקט. ידע ייחודי (לדוגמה: ידע של אזרחים לגבי תפיסת העתיד שלהם בשכונה שבה הם גרים) נתפס כבעל ערך וכרלוונטי לתהליך קבלת ההחלטות (לדוגמה: גיבוש חזון ולאורו תוכנית התחדשות עירונית לשכונה).



אחריות



הוגנות



דמוקרטיה

דמוקרטיה

תהליכים שיתופיים שואבים מערכים דמוקרטיים ופולורליסטיים (Wates, 2000), מתוך הזכות המהותית של אזרחים להשפיע על קבלת החלטות הנוגעות לרווחתם (ורנסקי ושחורי, 1999) ומתוך התפיסה כי אין הצדקה למשקלם העודף של מומחים בקבלת החלטות. תהליכים שיתופיים נתפסים גם כאמצעי לחיזוק החברה האזרחית, הדמוקרטיה ומערכות היחסים בין התושב לממסד וכן כדרך לבניית לכידות חברתית (Alterman, Harris & Hill, 1984).

למעשה, שיתוף הציבור עולה בקנה אחד עם עקרונותיה של השיטה הדמוקרטית, המדגישה את זכותו של הפרט להיות שותף להחלטות בשאלות חשובות הנוגעות לחייו, להיות מעורב בבניית סביבת חייו וכשיטה לקבלת החלטות טובות.

הוגנות

מערכת היחסים בין השלטון או הממסד לבין האזרחים צריכה להתבסס על הוגנות ועל צדק חלוקתי ותהליכי. צדק חלוקתי עוסק בחלוקה הוגנת של משאבים, תועלות, עלויות ומטרדים. צדק תהליכי עוסק בתהליך קבלת ההחלטות עצמו ודורש שזה האחרון יהיה הוגן וצודק. ערך ההוגנות מתייחס גם לצורך בחלוקה מחדש של הכוח במערכת יחסי הגומלין בין האזרח לשלטון. שיתוף הציבור נתפס כדרך שבאמצעותה יכולים האזרחים להשתתף בקבלת החלטות, הנוגעות לחלוקת משאבים, לקביעת סדרי עדיפויות ולקידום סוגיות שונות. ארנשטיין טוענת כי "שיתוף ללא חלוקה מחדש של הכוח הוא תהליך ריק ומתסכל לחסרי הכוח ומאפשר לבעלי הכוח לטעון כי כל הצדדים נלקחו בחשבון" (Arnstein, 1969; 216).

עקרונות מרכזיים בתהליכים שיתופיים



עקרון השקיפות והדיווחיות

החלטת ממשלת ישראל מספר 4515 מיום ה-1.4.2012 קבעה את עיקרון השקיפות והדיווחיות כחלק מכל תהליך שיתופי. תהליכים שיתופיים אפקטיביים צריכים להתבסס על מידע בהיר, מובן, זמין ומהימן, שאותו מנגישה הרשות לתושבים המשתתפים בתהליך והוא מרכיב מהותי ביכולתם להשתתף בתהליך באופן ענייני ומושכל.



עקרון האחריותיות (ACCOUNTABILITY)

באותה החלטת ממשלה נקבע כי: "ממשלת ישראל תפעל לקידום עיקרון האחריותיות של (Accountability - אחריותם של נבחרי הציבור כלפי בוחריהם) כחלק מתפיסה השואפת למימוש זכותו של הציבור לבקר את ביצועי הממשל, ולבחון את תפקודם של נבחרי הציבור ומשרדי הממשלה, על-פי אמות מידה ברורות."

עיקרון זה קובע כי יש בכוחם של תהליכים שיתופיים לייעל ולשפר את עבודת הרשות והחלטותיה כתוצאה מעצם חשיפתה לעיני

7. החלטת ממשלה מספר 4515 מיום 1.4.2012, בנושא: 'הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי הפורום הישראלי לממשל פתוח, ההחלטה קבעה כי: "ממשלת ישראל מכבדת את חופש המידע ומחויבת לקידום השקיפות והדיווחיות במרחב הציבורי. מתוך כך, תפעל הממשלה לקדם שקיפות ודיווחיות ותנגיש לציבור מידע בעל חשיבות ציבורית, תוך התחשבות בזכויות הפרט ובאינטרסים אחרים. ממשלת ישראל מצהירה כי המידע המוחזק בידי הממשלה הוא משאב ציבורי, ולפיכך תפעל לספק לציבור גישה מרבית אליו, ואפשרות לעבדו ולהשביחו, וכן תפעל להנגשת שירותי ממשלה אישיים ומידע אישי-ממשלתי, ולהגברת הבקרה הציבורית על ביצועי הממשלה. כל האמור לעיל, כפוף למגבלות הקבועות בד"ן."



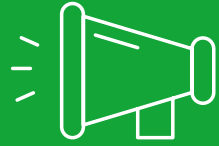
עקרון המחויבות

הציבור. תהליכים שיתופיים משמעותיים, שבהם מתאפשרת לאזרחים נגישות והשפעה על תהליכי קבלת ההחלטות, יכולים לתרום אזרחים לתמיכה במדיניות ובתוכניות המתגבשות ולהגביר באופן משמעותי את המחויבות והמוכנות ליישומן, מחד גיסא, ואת ההנעה להתנגד, מאידך גיסא. מנקודת מבט אחרת, תהליכים שיתופיים מצריכים רמת מחויבות גבוהה של הרשות



יצירת סינרגיה

(Susskind & Cruikshank, 1987). מרבית התהליכים השיתופיים מתרחשים בקבוצות. התהליך השיתופי מבוסס על ההנחה כי בכוחה של ההתרחשות בקבוצה לתרום דבר מה, שהוא בבחינת "השלם עולה על סך חלקיו". התממשות הסינרגיה בקבוצה תביא להרחבת תחום האפשרויות והפתרונות (Bunker & Alban, 1997).



העצמה אישית וחברתית

(1997). תהליכים שיתופיים מבוססים על ההנחה כי לפרט המשתתף בתהליך יש יכולת, רצון וסמכות לשאת באחריות על חייו בכלל, ועל האינטרסים שלו בפרט. משום כך, יש בתהליכים אלו ממד של העצמת הפרט והעברת הכוח והאחריות לידי. העברת האחריות אל הפרט מושגת על ידי האצלת מידה מסוימת של שליטה לידי המשתתפים על האופן, התוכן והתוצאות של תהליך קבלת ההחלטות.

בחברה המודרנית, המורכבת והמנוכרת, נתפסים תהליכים שיתופיים כדרך לבלימת התעצמותם של ארגונים ביורוקרטיים מחד גיסא, ולתחייתם של התאים הקהילתיים המקומיים וחיזוק זיקת הפרטים אליהם, מאידך גיסא (ורנסקי ושחורי, 1999). מקום שבו נודע לקולה של הקהילה משקל משמעותי בתהליך קביעת המדיניות, נוצרת העצמה של אותם פרטים וקהילות שהשתתפו בתהליך (סדן, 1997; אפרתי וגמר, 2000; קטן, 1980).

בעשור האחרון חלה בישראל התפתחות מרשימה במודעות הציבור לנושאים של תכנון ושל מדיניות וליכולתו של כל פרט בנפרד ושל קבוצות וקהילות, להשפיע עליהם. קובעי מדיניות ומתכננים רבים עדיין אינם מודעים לאפשרויות הגלומות בשיתוף משמעותי של הציבור (הר לב וחושן, 2005). החלטת הממשלה מס' 3190 משנת 2008 בנושא חזוק יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי נתנה תוקף לרעיון של שיתוף ארגונים.⁸ לפי החלטה, על משרדי הממשלה לקיים "שיח מתמשך עם ארגונים ללא כוונת רווח וגורמים בקהילה העסקית התורמים להשגת מטרות ציבוריות". בין היתר, הובילה החלטה זו להפעלת שולחנות עגולים, שבסיועם מקיימים משרדי הממשלה שיח תלת-מגזרי מתמשך. השיח כולל נושאים שונים, הנדונים בשיתוף ארגוני החברה האזרחית, ארגונים ויחידים מן המגזר העסקי, וגופים נוספים, הפועלים למען מטרות ציבוריות. זוהי מתודה אחת מבין רבות לניהול הליכי היועצות עם הציבור.

על רקע המחאה החברתית של קיץ שנת 2011 ותוצאותיה, החלה הממשלה לבחון את הרחבת הפעולות לשיתוף מומחים, בעלי עניין, יחידים וקבוצות מן הציבור. דיוני הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) כללו שימוש במגוון כלים ותהליכים לשיתוף הציבור באופן תקדימי ביחס לוועדות אחרות בישראל. הוועדה העמידה מגוון ערוצים כדי לקבל ידע ומידע מן האזרחים ביחס לסדר היום החברתי-כלכלי וביחס לנושאים אשר על סדר היום של הוועדה, כפי שהוגדרו בכתב המינוי. הושם דגש על יצירת במה לשמיעת אזרחים שאינם מאוגדים בהכרח בארגונים מייצגים ('אזרחים פרטיים'), מתוך הבנה שהמחאה היא בראש ובראשונה מחאת האזרחים.

לקראת סוף שנת 2011, המליצה ועדת טרכטנברג למסד את פעילות הרגולטורים השונים וליצור תורת אֶסְדָּרָה (רגולציה) בישראל (מתוך דו"ח הוועדה – כשלים והמלצות בתחום הרגולציה).⁹ בהמשך לכך, הטילה הממשלה על ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה (כיום – אגף ממשל וחברה), בסיוע משרד התעשייה, מסחר, תעסוקה (תמ"ת) (כיום משרד הכלכלה והתעשייה), לגבש תורת אֶסְדָּרָה (רגולציה) (Regulatory Impact Assessment - RIA), כדי לייצר שפה וכלים עבור הרגולטורים בישראל, על פי המקובל בעולם, לשם טיוב קבלת ההחלטות בתהליך הרגולטורי.¹⁰

8. החלטת ממשלה מספר 3190 מיום 24.2.2008, בנושא: 'יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות': https://www.gov.il/he/Departments/policies/2008_des3190
 9. ראו דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (26.9.2011) (דו"ח ועדת טרכטנברג). זמין ב- <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/shinuy011211.pdf>
 10. החלטת ממשלה מספר 3190 מיום 24.2.2008, בנושא: 'יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות': https://www.gov.il/he/Departments/policies/2008_des3190

"שיתוף הציבור" נכלל ומצטרף ליוזמות להגברת השקיפות והנגישות הממשלתית ולמעורבות אזרחים בשלטון, במגוון כלים ושיטות המקודמים בשנים האחרונות. יוזמות אלו מכונות בשם הכולל "ממשל פתוח". ממשלת ישראל הצטרפה ליוזמת הממשל הפתוח בהחלטת ממשלה משנת 2012. עקרונות הממשל הפתוח כוללים את עקרון השקיפות והדיווחיות, עיקרון שיתוף הציבור, עקרון האחריות ועיקרון יישום הטכנולוגיות החדשניות. ההחלטה מורה על הקמת פורום לממשל פתוח, שבין תפקידיו יפעל ל"הרחבת שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות וגיבוש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם".

ברמה הארצית הוקמו כמה פלטפורמות מקוונות, המאפשרות התייחסות של הציבור לתהליכים המתרחשים בממשלה. למשל: אתר קשרי ממשל (www.tazkirim.gov.il), המאפשר להגיב על תזכירי חוק.

תועלות ורווחים, עלויות וחסמים בתהליכי שיתוף ודיאלוג

תועלות ורווחים

לשיתוף הציבור תועלות רבות, בהן:

- תוצר סופי טוב יותר (תוכנית, מדיניות או החלטה), המתאים במידה רבה יותר לערכים, לתפיסות ולצרכים של כל בעלי העניין והציבור. צוות התכנון מקבל ומטמיע ידע ומידע מקומי, החשוב לתכנון ישים ומועיל;
- שיפור סיכויי המימוש והיישום. תוכנית מוסכמת היא קלה יותר ליישום;
- חברה אזרחית מעורבת, משתתפת ופעילה;

11. החלטת ממשלה מספר 4515 מיום 1.4.2012, בנושא: 'הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי הפורום הישראלי לממשל פתוח': https://www.gov.il/he/Departments/policies/israeli_forum_open_government

- חיזוק האמון בין האזרח לממסד כבסיס למערכת היחסים הדמוקרטית;
- ציבור מיועד ומושכל לגבי התוכנית או ההחלטה, מבין טוב יותר את האילוצים ואת ההזדמנויות ומקבל מידע רלוונטי ונגיש, המפחית חששות, ממתן התנגדויות ותורם לקידום התכנון;
- העצמת כלל השותפים ולגיטימיות משופרת של הממסד, של התהליך ושל התוצר;
- המזמין וצוות התכנון נחשפים למחלוקות מקומיות ויכולים לשקול התערבות של מניעה, טיפול או יישוב הסכסוך.

טיוב איכות תהליכי התכנון וקבלת ההחלטות

שיתוף הציבור כרוך בחשיפת התהליך ותוצריו לציבור. הצורך להציג תוצרים בפני קהל רחב ובהם נציגים של בעלי העניין מצריך חידוד ומיקוד ותורם ישירות לאיכות התוצרים. רשויות רבות רואות במידע ובידע שיש בידי הציבור תשומה ישירה לתהליך קבלת ההחלטות (Thomas, 1995). במציאות דינמית ומורכבת הידע הנמצא בידי המומחים מוגבל ויש צורך ארגוני במידע מן הציבור על העדפותיו, צרכיו ורצונותיו השונים (Innes & Booher, 2000a). משוב קבוע על תוצרי הביניים ועל תהליכי ההיוועצות עם הציבור לגבי דילמות מרכזיות מטמיע מגוון תפיסות ומשתמש בחוכמת ההמונים כאמצעי לטיוב התוצר הסופי.

יתרה מכך, פעמים רבות, בשדה הציבורי נדרשות החלטות המשקפות מערך איזונים עדין בין צרכים של מגוון 'שחקנים', מתוך התחשבות במגבלות ובאילוצים. תהליך שיתוף משמעותי מביא את הקולות ומציף את הצרכים, התפיסות והערכים של בעלי העניין השונים וכך מאפשר התקרבות מרבית לאיזון המתאים (Beierle & Konisky, 2000). יתר על כן, גיוס מידע מן הציבור אשר לצרכיו ולהעדפותיו משפר באופן משמעותי את יכולתה של הרשות להתאים את המענה לצורך וכך משתפר השירות וגדלה שביעות הרצון של התושבים (Lowndes & Wilson, 2001). התפיסה של הציבור כלקוח, ושל הרשות השלטונית כנותנת שירות, מגבירה את השימוש בשיטות לשיתוף הציבור כאמצעי לשיפור השירות.

[משוב קבוע על תוצרי הביניים ועל תהליכי ההיוועצות עם הציבור מסייע לשימוש בחוכמת ההמונים לטיוב התוצר הסופי.](#)

שיפור סיכויי המימוש והיישום, מניעת התנגדויות והפחתתן, מיתון קונפליקטים והבנה משופרת של העשייה הממסדית

אחת התועלות המרכזיות הגלומות בדיאלוג אפקטיבי עם בעלי עניין היא רתימתם לתהליך ולשינוי המבוקש. מידע נגיש והסברה נכונה יכולים להפחית התנגדויות. כאשר אזרחים מבינים את המצב שעימו עליהם להתמודד, הם מצליחים לגבש דעה מושכלת לגביו ונוטים להתנגד פחות. פעמים רבות, גם אם יוותרו מתנגדים, תהיה התנגדותם ממוקדת ומצומצמת יותר (Walters, Aydeloote & Miller, 2000).

הסברה מתאימה מחזקת את הבנת ההזדמנויות, המגבלות והאילוצים של התכנון ואת בסיס הלגיטימיות של פעולתו. בשיתוף הציבור יש כדי לשפר את ההוגנות של קבלת ההחלטות (Renn, Webler, Rakel et al, 1993), את תחושת האמון בין האזרח לרשות ואת ההיתכנות ליישום ההחלטות (Margerum, 1999). חוקרים רבים מציינים כי שיתוף הציבור בתכנון ובעיצוב מדיניות מחזק את הלגיטימציה של ארגונים, של רשויות ממסדיות ושל החלטות, תוכניות או פעולות שהם יוזמים (Plein, Green & Williams, 1988; Innes & Booher, 2000a; Alterman et al, 1984).

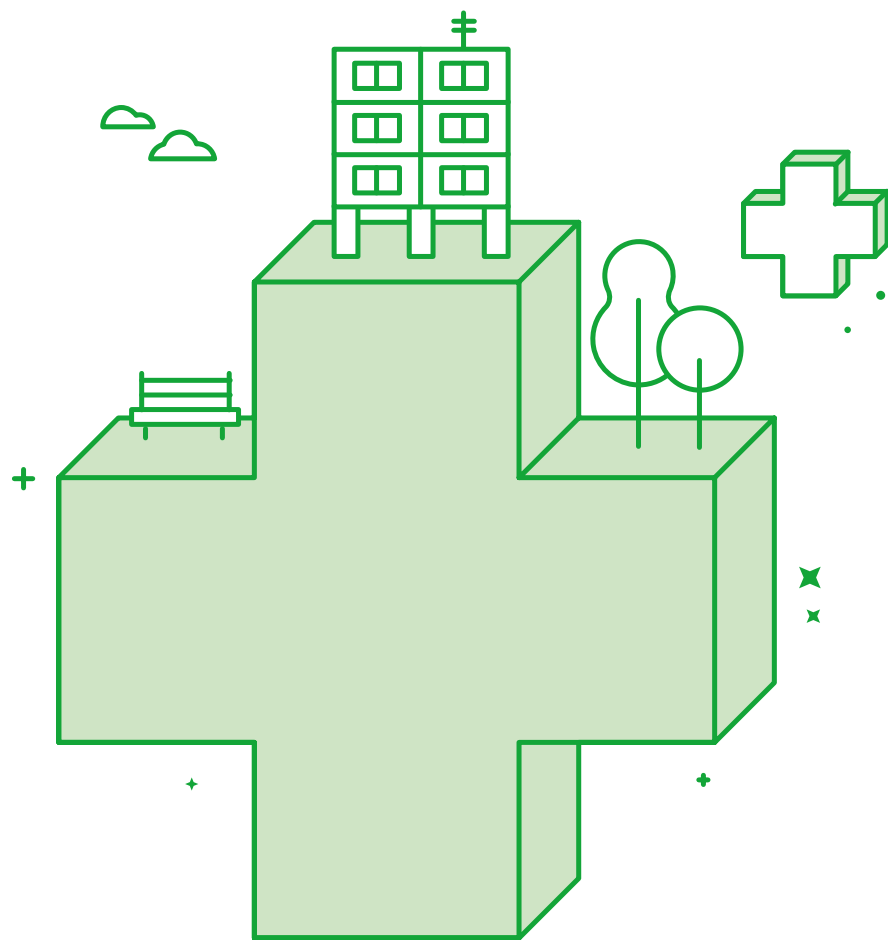
בניית חברה אזרחית מעורבת

מעצם טבעם, בתהליכים שיתופיים אנשים נפגשים, לומדים ומתחברים. המעורבות מחזקת את הקשרים החברתיים והתפקודיים בין המשתתפים לבין עצמם, מסייעת בהתארגנות אזרחית, מלמדת מהי השתתפות אפקטיבית ומקדמת רב-שיח. כל אלו הם אבני בניין הכרחיות בפיתוחה של חברה אזרחית פעילה ומעורבת. חברה כזאת היא מיסודות הדמוקרטיה (כלומר, חוויה רציפה של דמוקרטיה ולא רק כהשתתפות בבחירות פעם בכמה שנים).

שיתוף משמעותי של בעלי עניין מביא לשיפור ביצועים חברתיים וסביבתיים, משום שההנהגות של קבוצות העניין לומדות כיצד לעבוד יחד ומפתחות אסטרטגיות תקפות, גמישות ומתמשכות של פעולה משותפת (Innes & Booher, 2000b). קבוצות שיתופיות יוצרות "ערכים משותפים" כערך אינטלקטואלי, בדמות הסכמה על העובדות ועל תשתית המידע, הבנה טובה יותר של הנושאים על ידי המשתתפים, יצירת מטרות משותפות, חיזוק האמון ההדדי וגיבוש נורמות עבודה משותפות (Margerum, 1999). נוסף על כך, חברה אזרחית מאורגנת ופעילה הכרחית לבניית קהילה בעלת חוסן ולכידות. לעניין זה חשיבות רבה ביחס לשאלות רחבות יותר, הקשורות לזהות, לשייכות, לאיכות חיים ואף לחוסן בשעת חירום.

חיזוק האמון כבסיס למערכת יחסים דמוקרטית בין האזרח לממסד

חלק הכרחי בתהליך שיתופי הוא חשיפת התהליך ותוצריו באופן מובנה ושיטתי. חשיפה, אם נעשית נכון ובאופן כן, היא אחד המעשים המקדמים ביותר תחושת אמון. כאשר הדברים נגישים ופתוחים נוצרת תחושת ביטחון; כאשר הדברים פתוחים ופשוטים, נראה שאין מה להסתיר ועל כן אין ממה לחשוש. אמון הוא בסיס מרכזי ללגיטימיות של המשטר הדמוקרטי ונתפס כקשור קשר הדוק לעצם קיומה של השיטה הדמוקרטית (Raig & Kopits, 1998). מוכנותם של אזרחים לשותף פעולה, להשתתף ולקיים חברה אזרחית מעורבת, קשורה קשר ישיר לתחושת האמון שלהם בממסד, בייחוד כשמדובר במערכת העירונית.



תהליך קבלת ההחלטות ופעולותיה של הרשות השלטונית יתנהלו בצורה מיטבית אם ייחשפו לציבור. חשיפה זו עשויה למנוע שחיתות ולהצביע על טעויות, על חוסר אפקטיביות או על התנהלות שגויה. החלטות הממשלה לעניין ממשל זמין והצטרפותה של מדינת ישראל ליוזמות בין-לאומיות, כגון ממשל פתוח, היוו את ראשיתה של מגמה הקובעת את השקיפות והדיווחיות כסטנדרט מחייב. הוראות מנהל רשות החברות הממשלתיות, שפורסמו בדצמבר 2013, מחייבות את גופי הממשלה בהכנת אסטרטגיה לפיתוח בר-קיימא ועוסקות אף הן בדיאלוג עם מחזיקי עניין.¹² רשות שלטונית המעוניינת לעמוד בנורמות מתגבשות אלו (שיש ויקבלו מעמד של חקיקה רשמית ומחייבת) מחויבת לשותף את הציבור בעשייתה.

העצמת כלל השותפים

שיתוף הציבור מאפשר לפרטים ולקהילות להשיג רווחים אישיים וערכים חברתיים, פוליטיים וממסדיים. תהליכים שיתופיים טומנים בחובם תועלת מגוונת לתושב המשתתף, לארגון או לקבוצת האזרחים וגם לקהילה כולה. תהליכי שיתוף הציבור משיאים לאזרחים רווחים אישיים רבים ומגוונים, בהם רכישת ידע חדש, שיפור תחושת הכבוד העצמי, חיזוק תחושת השייכות לקהילה, למידה משותפת, ועוד (Lowndes, Pratchett & Stoker, 2001). תהליכי שיתוף ציבור יכולים לתרום לפיתוח האישי של האזרחים, ולספק להם הבנה טובה יותר של התהליך השלטוני ושל נושאים נקודתיים.

תהליך השיתופי יכול להביא ליצירת הבנות, לחוויית שינוי של המשתתף ברמה האישית ולשינוי בתפיסות ובפרדיגמות (Innes & Booher, 2000a). ברווחים אלו יש משום תמריץ עקיף להשתתפות. שיתוף הציבור יכול לאזן את השפעתן של קבוצות אינטרס חזקות על הביורוקרטיה השלטונית (Walters et al., 2000) ולהשיג ערכים פוליטיים בדמות קואליציות והסכמים, המשפרים את ההיתכנות של יישום התכנון (Margerum, 1999).

¹². המדריך לפיתוח בר קיימא בחברות הממשלתיות של המשרד להגנת הסביבה בשיתוף עם רשות החברות הממשלתיות: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/sustainability_govt_com

חסמים

דיאלוג עם בעלי עניין ושיתוף הציבור בתכנון, במדיניות ובקבלת החלטות אינם חפים מביקורת ומהתמודדות עם חסמים. היכרותם של ממלאי התפקידים עם חסמים אלו עשויה לשפר את עיצוב התהליכים ואת השימוש בהם ברשויות. נציג את עיקרי הדברים מנקודת המבט הממסדית והאזרחית לחוד.

נקודת המבט הממסדית

בין החסמים המרכזיים המרתיעים קובעי מדיניות, מתכננים ומקבלי החלטות מתהליכים שיתופיים:

תרבות שלטונית

פעמים רבות התרבות הארגונית בגופי ממסד וברשויות מקומיות היא תרבות מסורתית, התופסת את המידע ככוח וכ"רכוש" השלטון. הנגזרת של תפיסות אלו היא תרבות של היעדר שקיפות. לעיתים שיתוף ציבור נתפס על ידי בעלי תפקידים כוויתור על כוח הניתן להם מתוקף תפקידם. לא פעם, פקידים מקצועיים אינם רואים כיצד יוכלו ללמוד משהו מועיל מן הציבור וחוששים כי השיתוף יפגע בזכות שלהם לקבוע את סדר העדיפויות ולקבל החלטות. לכן, בשעת הצורך, הם מעדיפים לקבל ייעוץ מיועצים וממומחים המוכרים להם. לתרבות של הימנעות משיתוף השלכות ברורות גם על פנים הארגון וגם על אופן הפעולה בין המחלקות השונות ברשות.

ייצוג לקוי

אחת הטענות נגד שיתוף הציבור היא מיעוט המשתתפים וכי המגיעים למפגשי השיתוף הם "תמיד אותם אנשים". ה"רוב הדומם", כמו גם קבוצות מוחלשות ומודרות, לא משתתפים באופן מספק. מן המבט הכמותי-מספרי, האזרחים המשתתפים בתהליך, הם אחוז קטן מכלל תושבי העיר או מכלל המושפעים מהמדיניות או מההחלטה הציבורית. טענה נוספת היא כי בשל מיעוט המשתתפים יכולות קבוצות קטנות ומאורגנות להשפיע על התהליך ולהביא לשולחן קולות המקדמים אינטרסים צרים. תפיסה זו מחזקת את אנשי הממסד, הרואים עצמם כאחראים לאיזון בין אינטרסים של קבוצות שונות. כדי להתמודד עם סוגיה זו חשוב להשתמש בכלים המוצעים במדריך זה, לתכנן את התהליך מראש ולבחור את הרכב המשתתפים שייטיב לייצר תהליך אפקטיבי ומייצג.

פגיעה בעקרון היעילות המנהלית, עיכובים ועלויות גבוהות

תפיסה שכחה היא כי תהליכי שיתוף הציבור גורמים לעיכובים ולהתמשכות תהליכי תכנון וקבלת החלטות. לפי תפיסה זו, יכולתו של הממסד לפעול בגמישות וביעילות עלולה להיפגע כתוצאה של תהליכי השיתוף, הדורשים, לכאורה, משאבי זמן ומימון ומגבירים את העומס על ממלאי התפקידים ברשות. זאת, ללא רווחים ברורים לציבור או לתהליך המקצועי (Lowndes & Wilson, 2001; Palerm, 2000). אולם תוצאה זו אינה אינהרנטית לתהליך השיתופי. במקרים רבים דווקא קיומו של תהליך שיתופי מסייע לקיצור ולייעול תהליכי התכנון והגיבוש של מדיניות, בין היתר בשל שיפור התהליך התכנוני וצמצום עיכובים והתנגדויות בשלבים מאוחרים יותר.

מורכבות התכנון

תפיסה מקובלת נוספת היא כי עבודת התכנון ועיצוב המדיניות בשדה הציבורי היא מלאכה מורכבת ומקצועית, שהציבור לא יכול להבינה ולכן אין זה נכון לשתפו בתהליכים הקשורים בה (Renn et al, 1993). אולם חשוב לזכור כי התהליך השיתופי לא מבקש להחליף את המתכננים ולשים במקומם את הציבור, אלא לשפר ולטייב את הבנת נקודת המבט של "משתמש" בעיר, בקרב אנשי המקצוע, לזהות סוגיות שלעתים אינן עולות בשיח המקצועי-פנימי, ולשמע מגוון נקודות מבט.

נקודת המבט הציבורית

בין החסמים המרכזיים להשתתפות פעילה של אזרחים נציין:

היעדר מסורת של השתתפות משמעותית

היעדר מסורת של שיתוף והתארגנות אזרחית ומודעות נמוכה ליכולת להשפיע גורמים לאזרחים רבים לא לקחת חלק פעיל בתהליכי שיתוף. כדי להתניע ולעודד מסורת של השתתפות, רצוי לייצר מגוון של הזדמנויות להשתתפות עבור התושבים, בתחומים ופרויקטים שונים.

חוסר אמון

אזרחים רבים נמנעים מלהשתתף בגלל תפיסה או ניסיון כי אין להם יכולת אמיתית להשפיע על קבלת ההחלטות וכי הרשות הממסדית לא תעשה רבות בנוגע לרצונותיהם או לצורכיהם. חוסר תיאום ציפיות תורם לתחושות של אי-אמון, מניפולציה ולדעה כי מקבלי ההחלטות לא באמת מוכנים לשמוע את האזרחים. חוסר אמון זה נובע, לעיתים, מתפיסות מוחלשות של חוסר מסוגלות אישית להשתתף ומתחושה כי "שיתוף אינו מתאים לאנשים כמוני" (Lowndes et al, 2001). כדי להתמודד עם סוגיה זו חשוב להשתמש בכלים המוצעים במדריך זה, לבחור את רמת השיתוף המתאימה ולהגדיר בצורה ברורה ואמינה את מידת ההשפעה האפשרית על התהליך.

מקורות

ספרים ומאמרים

Alterman, R., Harris, D. & Hill, M. (1984). The impact of public participation on planning: The case of the Derbyshire structure plan. **Town Planning Review**, 55, (2): 177.

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, 35 (4): 216-224.

Beierle, T.C. & Konisky, D.M. (2000). Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. **Journal of Policy Analysis and Management**, 19 (4): 587-602.

Bulkeley, H. & Mol, A.P. (2003). Participation and environmental governance: Consensus, ambivalence and debate. **Environmental Values**, 12 (2): 143-154.

Bunker, B.B. & Alban, B.T. (1997). **Large group interventions: Engaging the whole system for rapid change**. San Francisco: Jossey-Bass.

Creighton, J.L. (1981). **The Public Involvement Manual**. U.S: American Planning Association.

Day, D. (1997). Citizen participation in the planning process: An essentially contested concept? **Journal of Planning Literature**, 11: 421-434.

Gaventa, J. & Goetz, A.M. (2001). Bringing citizen voice and client focus into service delivery. **Case study, Education Guarantee Scheme**, Madhya Pradesh, India. Brighton: IDS.

Innes, J.E. & Booher, D.E. (2000). Indicators for sustainable communities: A strategy building on complexity theory and distributed intelligence. **Planning Theory & Practice**, 1 (2): 173-186.

Innes, J.E. & Booher, D.E. (2000). **Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st century**. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development. http://escholarship.org/uc/iurd_wps

Irvin, R.A. & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? **Public Administration Review**, 64 (1): 55-65.

King, C.S., Feltey, K.M. & Susel, B.O. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. **Public Administration Review**, 317-326.

Lowndes, V. & Wilson, D. (2001). Social capital and local governance: Exploring the institutional design variable. **Political Studies**, 49 (4): 629-647.

Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: Part 1 – local government perspectives. **Public Administration**, 79 (1): 205-222.

Margerum, R.D. (1999). Getting past yes: From capital creation to action. **Journal of the American Planning Association**, 65 (2): 181-192.

קושי בהשתתפות אפקטיבית

במקרים רבים, אין בתהליך השיתופי כלים ומסגרות מתאימים להשתתפות אפקטיבית של הציבור מבחינת זמן, נגישות למידע, יכולת להבין מידע מורכב, שפה, פערים בין-תרבותיים, ועוד. הקושי להגיע למידע נגיש כדי לגבש דעה מושכלת, חוסר הידיעה על האפשרות להשתתף והיעדר נורמות וחינוך להשתתפות מציבים חסמים נוספים.

כדי להתמודד עם סוגיה זו חשוב להשתמש בכלים המוצעים במדריך זה, לבחור ולאפיין במדויק את תהליך השיתוף המתאים, לאפיין ולמפות את בעלי העניין והמשתתפים הרצויים בתהליך, להגדיר מהם מקורות המידע הדרושים ולהנגישם. כמו כן, מומלץ להשתמש באמצעים יצירתיים וליצור שותפויות כדי להגיע למגוון אוכלוסיות ולאפשר להן להשתתף בתהליך.

מקורות

חסמי מדיניות ודוחות

IFC - International Finance Corporation (2007). Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets. IFC, World Bank Group, Washington D.C. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_handbook_stakeholderengagement_wci_1319577185063

Gramberge, M. (2001). Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. France, OECD. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>

The National Security Archive FOIA AUDIT (2010). Sunshine and Shadows: The Clear Obama Message for Freedom of Information Meets Mixed Results. Washington, Washington DC. <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB308/www.gwu.edu/nsarchive/NSAEBB/NSAEBB308/2010FOIAAudit.pdf>

המדריך לשיתוף ציבור של ה-EPA:

<https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide>

המדריך לשיתוף ציבור של הרשות הקנדית להערכה סביבתית ה-CCAA: <http://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=En&n=46425CAF-1&offset=6&toc=show#p3-4>

החלטת ממשלה מספר 3190 מיום 24.2.2008, בנושא: 'יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות': https://www.gov.il/he/Departments/policies/2008_des3190

החלטת ממשלה מספר 4515 מיום 1.4.2012, בנושא: 'הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומיניו הפורום הישראלי לממשל פתוח': https://www.gov.il/he/Departments/policies/israeli_forum_open_government

ד"ח ועדת טרכטנברג. סעיף 10 – לקראת דמוקרטיה השתתפותית:

[HYPERLINK "http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%25D%9B%D7%9C%D7%9C%D7%25"](http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%25D%9B%D7%9C%D7%9C%D7%25) <http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D%9B%D7%9C%D7%9C%D7%99%D7%AA.pdf>

המדריך לפיתוח בר קיימא בחברות הממשלתיות של המשרד להגנת הסביבה בשיתוף עם רשות החברות הממשלתיות:

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/sustainability_govt_com

המשך מקורות

ספרים ומאמרים

Palerm, J.R. (2000). An empirical-theoretical analysis framework for public participation in environmental impact assessment. *Journal Of Environmental Planning And Management*, 43 (5): 581-600.

Plein, L.C., Green, K.E. & Williams, D.G. (1998). Organic planning: A new approach to public participation in local governance. *The Social Science Journal*, 35 (4): 509-523.

Putnam, R.D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal Of Democracy*, 6 (1): 65-78.

Renn, O., Webler, T., Rakel, H., Diel, P & Johanson, B. (1993). Public participation in decision making: A three-step procedure. *Policy Sciences*, 26 (3): 189-214.

Richards, C., Carter, C. & Sherlock, K. (2004). *Practical Approaches To Participation*. Macaulay Institute.

Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking The Impass. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic books.

Thomas, J. C. (1995). *Public Participation In Public Decisions*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Walters, L. C., Aydelotte, J. & Miller, J. (2000). Putting more public in policy analysis. *Public Administration Review*, 60 (4): 349-359.

Wates, N.A (2000). *The community planning handbook: How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world*. U.K: Earthscan.

אפרתי, י. וגנור, מ. (2000). *מעורבות תושבים בתכנון אורבני בשכונות ירושלים*. ירושלים: החברה למרכזים ולמינהלים קהילתיים בירושלים.
הר לב, א. וחושן, מ. (2005). *שיתוף הציבור בתכנון מדיניות ציבורית ובעיצובה בהקשר של איכות סביבה עירונית*. בתוך: קמחי, י' (עורך). *איכות הסביבה העירונית*. ירושלים: מכון ירושלים.

ורנסקי, א. ושחורי, ג. (1999). *מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני ובחינוך: סקירת ספרות ודיון*. ירושלים: מרכז ציפורי לחינוך קהילתי.

סדן, א. (1997). *העצמה ותכנון קהילתי*. בני ברק: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

קטן, י. (1980). *שיתוף אזרחים-הלכה למעשה. השירות לעבודה קהילתית*. ירושלים: משרד העבודה והרווחה: 38-9.

Brown, M. & Wyckoff-Baird, B. (1992). **Designing Integrated Conservation and Development Projects**. Biodiversity Support Program, Washington D.C.

Checkoway, B. (1981). The politics of public meetings. **Journal of Applied Behavioral Science** 17 (4): 566-582.

Cole, R.L. & Caputo, D.A. (1984). The public hearing as an effective citizen participation mechanism: a case study of the general revenue sharing program. **American Political Science Review**, 78 (2): 404-416.

Dryzek, J.S. & Berejikian, J. (1993). Reconstructive democratic theory. **American Political Science Review**, 48-60.

Goetz, A.M., Gaventa, J., Howard, J., Jenkins, R., John, P., Lewis, J. & Stewart, E. (2001). IDS working paper 138. Falmer, Sussex: **Institute of Development Studies**.

Richards, C., Carter, C. & Sherlock, K. (2004). Practical approaches to participation. **Macaulay Institute**.

Rowe, G. & Frower, L. J. (2000) Public participation methods: A framework for evaluation. **Science Technology and Human Values**, 25 (1): 3-29.

Smith, L.G., Nell, C.Y. & Prystupa, M.V. (1997). The converging dynamics of interest representation in resources management. **Environmental Management**, 21 (2): 139-46.

Susskind L., McKearnan, S. & Thomas-Larmer, J. (1999). **The Consensus Building Handbook**. Thousand Oaks. CA: Sage.

מדריך לשיתוף הציבור בתהליכי תכנון, גיבוש מדיניות וקבלת החלטות ברשות המקומית



ליצירת קשר:

03-6844236

info@forum15.org.il

www.forum15.org.il