

שיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל

מאת: ד"ר משה דרור - על פי מחקרו לעבודת הדוקטורט

ספטמבר
2018



אוניברסיטת תל אביב

תמצית הנושא

רקע למחקר

על דמוקרטיה השתתפותית | המצב בעולם | המצב בארץ | שיתוף
והשתתפות | למה ברמה המקומית? | שיתוף מהותי או שיתוף
לכאורה | למי הוא טוב ולמי פחות? | בעיות במודל.

על המחקר עצמו

שאלת המחקר | מבנה: מקרה הבוחן; עמדת ראשי ערים; עמדת
חברי מועצה | תוצאות כלליות | המלצות ליישום.

הקדמה

חל שינוי בולט בעשורים האחרונים בסדרי העדיפויות ורצונם של תושבים להשפיע על איכות חייהם - בעיקר בשכונות מגוריהם - שצבר תאוצה בהיבט הפוליטי.

מיוחסת לאזרחים מן השורה שאינם נמנים על האליטה הפוליטית ושהם פועלים להבעת עמדה כלפי המערכת הפוליטית, החברתית, התרבותית והכלכלית - המביאה לידי ביטוי אינטרסים אישיים וקהילתיים.

ההשתתפות לא חפה ממכשולים בעודה תלויה בהתנהגותו של השלטון שמעדיף לעיתים שיתוף פעולה עם קבוצות אינטרס היכולות להציע תמיכה פוליטית מאורגנת בעת בחירות.

דמוקרטיה עירונית



ההשתתפות הפוליטית



דמוקרטיה השתתפותית

שיתופי ציבור בישראל

בישראל – בעיקר בשלטון המקומי – מופעלים הליכים לא מעטים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות.

אלא, שהליכים אלה אינם מוכתבים על ידי השלטון המרכזי והם נערכים על פי רצונם הבלעדי והחופשי של מקבלי החלטות על פי הבנתם ונוחותם.

הליכי שיתוף אלה מתקיימים בנושאים ובמועדים הרצויים על ידי הרשויות המקומיות השונות אך לא כולם עונים על ההגדרה של שיתוף ציבור מהותי.

שיתוף מהותי או שיתוף פורמאלי?

השיתוף **המהותי** הוא זה שתוצאותיו משפיעות על קבלת ההחלטות השלטוניות לטובת התושב ואילו השיתוף **הפורמאלי** הוא זה שאמנם מתקיים תחת המעטה של "שיתוף", אך ללא תוצאות ממשיות.

במילים אחרות, שיתוף פורמאלי הוא זה הנעשה כ"עלה תאנה" ליוזמיו בלבד, ושלמעשה אינו ראוי להיקרא שיתוף.

הטמעת הליכי שיתוף בעולם, באופן מערכתי מחייב

- במדינת קליפורניה, קיים חוק המיועד להגן על האינטרסים של הציבור על ידי השתתפותו בישיבות של גופים ממלכתיים. על פי חוק זה, מוזמנים התושבים להביע את דעתם ועמדתם בישיבות בהן דנים הגופים הממלכתיים בנושאים שונים שעל סדר היום, ולהיכלל במערך השיקולים בדרך לקבלת ההחלטות שלטוניות.
- בברזיל מופעל תקציב משתף, הנחשב לרמת השיתוף הגבוהה ביותר, ביותר משבעים ערים מזה כעשרים שנה.

הטמעת הליכי שיתוף בעולם, באופן מערכתי מחייב

- הנשיא אובמה הוביל מהפכה לשיתוף הציבור, על ידי ה"הוראה לממשל פתוח" המחייבת את ארגוני הרשות המבצעת ליישם: שקיפות, השתתפות ושיתוף פעולה. ההוראה כוללת הנחיות לשימוש באמצעים טכנולוגיים לקידום העקרונות האמורים בין הממשל לבין האזרחים. ההנחיה קובעת איך לקדם תרבות ארגונית של שקיפות ושל שיתוף.
- באמנת ליסבון שמכוחה פועל האיחוד האירופי מאז תחילת דצמבר 2009, מצוי גם נושא הצעות החוק ביוזמת אזרחים. על פי סעיף זה, יכולים אזרחי האיחוד להגיש הצעות ישירות לחקיקה ברמת האיחוד האירופאי. את איסוף החתימות הנדרשות, יכולה ליזום רק "ועדת אזרחים" המורכבת משבעה חברים לפחות, שכל אחד מהם ממדינה שונה באיחוד. על קבוצה זו לרשום את היוזמה בנציבות האירופית ולאסוף מיליון חתימות התומכות בה תוך 12 חודשים. על החותמים להיות לפחות מרבע מתוך 28 המדינות החברות באיחוד האירופי.

מחקרי יישום הינם אוניברסאליים

למרות שתהליכי קבלת החלטות שונים מארץ לארץ ויתכנו הבדלים ניכרים גם בתוך מערכת לאומית אחת, הרי שמחקרי יישום רבים שנערכו בארצות הברית במהלך השנים תרמו כולם להנחה לפיה ממצאיהם ניתנים ליישום אוניברסאלי.

משמעות הדבר היא, שמה שמיושם במקום אחד יצליח גם במקומות אחרים. מכאן שאין לכאורה סיבה לכך שתוצאות או מאמצי הטמעה הנצפים בעולם בנושאים של שיתוף הציבור, לא יזכו להישגים דומים גם בישראל.

שיתוף הציבור – בעד או נגד?

שני הצדדים – הצד המשתף והצד המשתתף עלולים לחשוש מעצם התהליך.

■ **הצד המשתף** יכול לחשוש מאי יכולתו לקיים את הבטחותיו לבוחר, מתגובות התושבים שרצונם לא התקבל וגם מן האפשרות להחלשת כוחם הפוליטי.

■ **הצד המשתתף** עלול להשקיע מזמנו וממרצו לטובת דיונים שבסופו של דבר לא יניבו את מבוקשו. לא תמיד בקשותיהם של התושבים הן נכונות עבורם (דוגמת רחובות).

יש הטוענים שהליכים של שיתוף מסרבליים פרויקטים ומייקרים אותם.

וגם - שקיום הליכי שיתוף מחייבים משאבים של זמן וכסף.

משתתפי הדיונים – את מי הם מייצגים?

טענה נוספת וחשובה היא זו שהמשתתפים בהליכי השיתוף אינם מהווים חתך מייצג של בעלי האינטרסים השונים. רבים מבעלי האינטרסים הישירים לדיונים – אינם משתתפים בהם כלל.

אין צורך לשאוף לייצוג סטטיסטי של כל חלקי הקהילה הרלוונטית, כי אין זה אפשרי. טענה מבוססת היא שאם ייעשה ניסיון כן ואמתי לאפשר לכל האנשים הרלוונטיים לקחת חלק בתהליך, אזי ישתתפו אלה שהנושא חשוב להם, וניתן לראות בהם את הציבור הרלוונטי. הם אינם מייצגים בהכרח את כל הדעות האפשריות, אך הם מייצגים הרבה יותר מאשר בתהליך ללא השתתפות הציבור.

מבנה המחקר

שאלת המחקר המרכזית:

מהי עמדתם של נבחרי השלטון המקומי בישראל בנוגע לשיתוף הציבור בקבלת החלטות ומיסוד הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב?

המחקר כולל 3 רבדים:

- מקרה הבוחן
- עמדתם של ראשי הערים
- עמדתם של חברי מועצות הערים

מקרה הבוחן

הליכי השיתוף הנעשים בישראל בכל הנוגע לחידוש תכניות המתאר הכוללניות בישובים רבים

- בשנת 2006 - תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה: מתן סמכויות נוספות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לשם אישור תכניות מפורטות.
- הסמכויות – לא אוטומטיות אלא תמורת הצגה למשרד הפנים תכניות מתאר עדכניות, המכונות תכניות מתאר כוללניות.
- באוגוסט 2014 – עודד משרד הפנים את ראשי הרשויות להצטרף לתהליך תמורת עצמאות עד עצמאות מוחלטת בוועדות התכנון המקומיות - בהתאם לטיב התוכניות המוגשות.
- משום כך החלו בישובים לא מעטים בישראל לעבוד על תכניות מתאר כוללניות המעדכנות את התכניות הישנות שרבות מהן לא חודשו זה עשרות בשנים.
- משרד הפנים המליץ בהנחיותיו להיעזר בהליכים לשיתוף הציבור.

מקרה הבוחן – שני חלקי בחינה

לרובד הזה של בחינת מקרה הבוחן, שני חלקים: האחד הוא **סקר לעמידה על מידת קיומם של הליכי השיתוף** על ידי הרשויות השונות על מאפייניהן, והשני הוא **ראיונות חצי מובנים עם אנשים שנטלו חלק בניהול ההליכים** האלה ומעידים על מהלכם.

אוכלוסיית הסקר: בישראל **255** רשויות מקומיות: 76 עיריות, 125 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות (בנוסף קיימות 2 מועצות מקומיות תעשייתיות שלא השתתפו). הוא בחן אך ורק את הרשויות המקומיות בהן מתגוררים יותר מ-10,000 תושבים מספר הישובים עם כמות התושבים האמורה היא **146**. אוכלוסיית המחקר כללה את ראשי הוועדות המקומיות, שהם לרוב ראשי הישובים, ומהנדסי אותן ועדות. משמע, את הדרג הפוליטי והדרג הפקידותי.

לסקר השיבו 98 מרואיינים, המהווים **67%** מכלל אוכלוסיית המחקר.

מקרה הבוחן – על הסקר

בסקר נשאלו שש שאלות:

(1) האם ביישוב זה, עוסקים בנושא חידוש תכנית המתאר המקומית, בעת הזו?; (2) אם לא - האם ביישוב זה עודכנה תכנית המתאר במהלך 5 השנים האחרונות?; (3) האם עדכון תכנית המתאר המתבצעת בעת הזו או שבוצעה במהלך 5 השנים האחרונות - בוצעה תוך קיום הליך של שיתוף הציבור?; (4) במידה וכן - האם הנושא זכה לפרסום?; (5) במידה וקיים הליך של שיתוף ציבור - האם למיטב ידיעתך, התושבים הציעו הצעות שנלקחות או שנלקחו בחשבון ויש בהן כדי להשפיע על תכנון תכנית המתאר?; (6) האם יש לך מה להוסיף?

על פי התוצאות: **75.5%** מכלל הישובים אשר עסקו או עוסקים בחידוש תכניות המתאר הכוללניות שלהם, **ביצעו לשם כך הליכים של שיתוף הציבור.**

מקרה בוחן – ממצאי הסקר

עיקרי ממצאי הסקר:

- הליכים לשיתוף הציבור יהיו בעלי סיכוי טוב יותר להתקיים בישובים יהודיים ולא יהודיים גדולים.
- בערים ובמועצות מקומיות שותף הציבור במידה רבה יותר (77% ו-85% בהתאמה), מאשר במועצות אזוריות (53% בלבד).
- קיים קשר בין מידת שיתוף הציבור ביישובים השונים לבין תכונות חברתיות כלכליות בכיוון הצפוי: רמת השכלה תורמת לסיכויי השיתוף ומעמד סוציו אקונומי הוא על גבול הסיכוי.
- הליכי שיתוף הציבור הפכו למקובלים בקרב ראשי הישובים - לפחות בכל הנוגע לחידוש תכניות המתאר הכוללניות.
- הליכי השיתוף שבוצעו הניבו תרומה חשובה ונראית לעין לחשיבה התכנונית-עתידיה בישובים השונים, באופן ניכר.

מקרה בוחן – ראיונות אישיים

המראיינים נבחנו בכל אחד מן הישובים על פי קרבתם להליכי שיתוף הציבור ומעורבותם בהם, ככל שכאלה התקיימו ביישוביהם.

הקטגוריה	הישוב	הליכי שיתוף ציבור
עיר מרכזית	תל אביב	עם שיתוף
עיר גדולה	אשדוד	עם שיתוף
עיר גדולה	רעננה	עם שיתוף
עיר גדולה	ראשון לציון	עם שיתוף
עיר פריפריאלית	קרית גת	עם שיתוף
עיר פריפריאלית	אופקים	ללא שיתוף הציבור
יישוב מיעוטים	טורעאן	עם שיתוף
יישוב מיעוטים	כפר קאסם	ללא שיתוף הציבור
מועצה אזורית	מטה יהודה	עם שיתוף
מועצה אזורית	עמק הירדן	ללא שיתוף הציבור

קיומם או אי קיומם של הליכים של שיתוף הציבור במהלך חידוש תכנית המתאר הכוללנית ביישובים ואת הסיבות להם: אופן קבלת ההחלטה ואת מקורה הסמכותי.

האוכלוסיות שהוזמנו למפגשי שיתוף הציבור: אופן הזמנת המשתתפים, הקריטריונים להזמנתם (גיל, עיסוק, מקום מגורים) וסוג המידע המוקדם שהועבר לתושבים לפני ולקראת המפגשים.

אופן ניהולם של המפגשים: מי ניהל אותם ומדוע, על אופיים הטכני (קבוצות מיקוד? מפגשי תושבים? מפגשים וחלוקה לקבוצות עבודה? אופן אחר?) ועל פרסומם ברבים או אי פרסומם של פרוטוקולי המפגשים והצעות התושבים.

הנושאים הבולטים שהועלו והוצעו על ידי התושבים: סוגי הנושאים (שיקולים חברתיים, סביבתיים, בריאות, ביטחון הפרט, חוסן חברתי, נגישות לשירותים ציבוריים, הדרת אוכלוסיות חלשות, היבטים של אפליה, השפעה על ערכים תרבותיים ואסתטיים) וכן על מידת ההיענות של הרשות להצעות התושבים.

מקרה בוחן – ממצאי הראיונות

ממצאים עיקריים

- ההחלטה לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור היא של ראש הרשות ללא עוררין.
- התפיסה הרווחת היא שהצעות התושבים מהוות תרומה נכבדה לאיכות ההחלטות הסופיות.
- למפגשים הוזמנו כלל התושבים אבל במקרים אחדים גם בעלי אינטרסים נקודתיים.
- במקרים לא מעטים למפגשים השונים מגיעים אותם המשתתפים, אולי בגלל העדר פרסום מספק.
- הקהל במפגשי התושבים חולק לקבוצות קטנות שקיימו דיונים אינטנסיביים במגוון נושאים.
- העדר הליכי שיתוף – מפאת עלותם וסרבולם את הפרויקטים שעל הפרק.

עמדתם של ראשי הערים

הערים שנבחרו לצורך קיום הראיונות

- חלק זה של המחקר מוקד ב-"פורום ה-15", המאגד את "העיריות העצמאיות" שאינן מקבלות "מענקי איזון" או "מענקי פיתוח" ממשלתיים.
- בערים אלו מתגוררת כ-40% מאוכלוסיית ישראל, ועוד מעגלי אוכלוסייה רבים עושים שימוש יומיומי בשירותים העירוניים והמטרופוליניים המוענקים על ידי העיריות החברות בפורום.
- מעגל האוכלוסייה אותו ערי הפורום משרתות בפועל, מוערך בכ- **70% עד 80% מאוכלוסיית המדינה.**

עמדתם של ראשי הערים

שם ראש העיר	העיר
יחיאל לסרי	אשדוד
רוביק דנילוביץ	באר שבע
רן קוניק	גבעתיים
משה פדלון	הרצליה
צביקה גנדלמן	חדרה
מוטי ששון	חולון
יונה יהב	חיפה
יהודה בן חמו	כפר סבא
מרים פיירברג	נתניה
איציק ברזורמן	פתח תקוה
דב צור	ראשון לציון
רחמים מלול	רחובות
ישראל זינגר	רמת גן
זאב ביילסקי	רעננה
רון חולדאי	תל אביב יפו

הרקע האישי והציבורי של ראש העיר והרכב מועצת העיר בראשה הוא עומד (גיל, השכלה, ותק בתפקיד, ניסיון ציבורי ומקצועי קודם, הרכב חברי המועצה ומאפייני הרשות).

עמדתם של המרואיינים כלפי הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות (בנוגע למהותם ולמידת חשיבותם של הליכי שיתוף ועבור מי; בנוגע לתחומים בהם ניתן או לא ניתן לקיים הליכי שיתוף עם התושבים; בנוגע ליתרונות ולחסרונות של הליכי שיתוף בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל).

הליכי השיתוף שבוצעו או מבוצעים בערים של המרואיינים (באילו נושאים, מה היה מקומם של חברי מועצת העיר בהליכים והאם הם היו מעורבים, מקדמים או מונעים אותם; אופן ניהול ההליכים בפועל, ואופן הטיפול בהצעות התושבים; עמדתם בנוגע לאיכותן ותרומתן של הצעות התושבים לידע העירוני; מידע על הנלמד מהליכי השיתוף שקוימו ומחשבה על דברים שצריך אולי לעשות אחרת; התייחסות בנוגע לשאלה, האם מבוצעים מספיק הליכים בערים או שמא יש מקום ליותר?).

התייחסות המרואיינים בנוגע לחסמים המרכזיים בביצוע הליכי שיתוף הציבור (היענותם של התושבים למפגשי השיתוף; על הפרה אפשרית של הבטחות לבוחר; תקציב ייעודי וצבוע להליכי שיתוף; על לצורך למנות בעל תפקיד ייעודי לנושא זה).

עמדתם של המרואיינים בנוגע להטמעתם של הליכי שיתוף בשלטון המקומי (הטמעת הליכי שיתוף באופן מחייב בערים; אם חיובית, שיטת ההטמעה והאחראים לכך).

עמדתם של ראשי הערים

הקטגוריות לפיהן דורגו התשובות

- **רקע אישי:** צעירים יותר, צעירים פחות.
- **השכלה:** ללא השכלה אקדמית, בעלי תואר אקדמי ראשון, בעלי תארים מתקדמים.
- **ותק בתפקיד:** חדשים (קדנציה 1), מנוסים (2-3 קדנציות), ותיקים (4 קדנציות ויותר).
- **דרגות שיתוף:** תכנונים הנדסיים עקרוניים, מדיניות חשובה, יישומי מדיניות.
- **נחיצות של בעל תפקיד ייעודי ברשות:** כבר מינו, ימנו בעל תפקיד בקרוב, ימנו בעל תפקיד בעתיד.
- **הטמעת הליכי שיתוף בעירם:** כבר הטמיעו הליכי שיתוף, מאוד בעד אימוץ הטמעה, חושבים לנכון לאמץ.

עמדתם של ראשי הערים

ממצאים מרכזיים

ראשי העיר המבוגרים פחות מאמינים בקיום הליכים לשיתוף הציבור, באופן ליברלי יותר ופחות מסונן | ככל שהשכלתם גבוהה יותר, כך גוברים הסיכויים לתמיכתם בעמדות אוהדות יותר את הליכי השיתוף | ראשי הערים ה"חדשים" וה"מנוסים", מאוד בעד קיומם של הליכי שיתוף ללא הסתייגויות או בעדם, עם הסתייגויות אחדות.

רוב ראשי הערים טענו שכמות הליכי השיתוף המתקיימים בעירם ותחת הנהגתם הינה מספקת | אחדים טענו שבעירם מתקיימים הליכי שיתוף בכמות סבירה אף כי תמיד יש מקום למעט יותר | אחד טען שבעירו מקיימים הליכי שיתוף "מעל ומעבר" | רק אחד טען שבעירו לא מתקיימים מספיק הליכי שיתוף ושיש מקום לעוד הרבה יותר מהם.

חסמים האפשריים - ראשי הערים התקשו להצביע על חסמים שבכוחם למנוע הליכים של שיתוף הציבור | העלות הכספית | ביצועם של הליכי השיתוף מופקדים בידי בעלי תפקידים שאינם מיומנים לכך ושמטלה זו הינה נוספת על המטלות הרבות האחרות בעבודתם.

רובם המכריע של ראשי הערים מאמין שמעצם היציאה אל הציבור לשאול לדעתו בנושאים עירוניים, אין הפרה של הבטחתם האישית לבוחריהם בימי מערכת הבחירות | חלק מראשי הערים ובעיקר אלה המכהנים בערים הגדולות יותר, לא חשבו שיש צורך בהעמדת תקציב ייעודי וצבוע לקיומם של הליכי הציבור, אך לעומתם אלה המכהנים בערים הפחות גדולות חושבים שהנטל התקציבי לכך מורגש גם מורגש ולכן ראוי יהיה להעמיד תקציב ייעודי כזה.

ריכוז ממצאים עיקריים

נושא	צעירים יותר	צעירים פחות	בעלי תואר ראשון	בעלי תארים מתקדמים	חדשים	מנוסים	ותיקים
מאוד בעד שיתוף, ללא הסתייגויות	✓✓		✓	✓	✓	✓	
בעד שיתוף עם הסתייגויות אחדות		✓✓	✓	✓✓	✓✓	✓	
רואים בהליכי השיתוף חסרונות רבים		✓	✓		✓		✓
נשאים תכנוניים-הנדסיים עקרוניים לכלל התושבים	✓✓		✓✓		✓	✓	
נושאים של מדיניות חשובה אך לא לכלל התושבים		✓		✓✓	✓	✓	✓
נושאים של יישום מדיניות שכבר נקבעה		✓	✓				✓
יבדקו בקרוב העסקת בעל תפקיד ייעודי לשיתופי הציבור	✓✓✓	✓		✓✓		✓✓	✓
אולי יבדקו בעתיד העסקת בעל תפקיד לשיתוף הציבור		✓✓	✓		✓✓		✓
מאוד בעד הטמעת הליכי שיתוף הציבור כמנגנון מוסדר	✓✓✓	✓	✓✓✓	✓	✓	✓✓✓	✓
רואים לנכון להטמיע הליכים מערכתיים מובנים לשיתוף		✓		✓			✓✓

מקרא למאפיינים משותפים בולטים:

✓ חלק מן המרואיינים

✓✓ רוב המרואיינים

✓✓✓ הרוב המוחלט של המרואיינים

המשבצות הריקות מצביעות על העדר מאפיין בולט

עמדתם של ראשי הערים

סיכום טבלת הממצאים

- ראשי הערים ה"צעירים יותר" מעידים ברובם הגדול שהם **מאוד בעד** קיומם של הליכי שיתוף ללא הסתייגויות.
- הם רואים לנכון להיוועץ עם הציבור גם **בנושאים דומיננטיים יותר**. הם ישקלו בקרוב משרה ייעודית לניהול הליכי השיתוף בעירם והם בעד הטמעת הליכים שיתוף, באופן מערכתי, מוסדר ומחייב.
- בעמדה זו של הטמעת הליכי השיתוף בסדר היום השוטף של עבודת הרשות המקומית, מחזיקים גם כל **בעלי ההשכלה** עד תואר ראשון וכל ראשי העיר המכהנים שתיים עד שלוש קדנציות.
- לדעתם, טוב יעשה משרד הפנים אם יציע **נוהל בסיסי** המסדיר את הנושא והניתן להתאמה ברשויות השונות על פי צרכיהן ואפשרויותיהן.

העובדה שראשי הערים אינם חוששים מקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטותיהם בעריהם, לא חייבת להצביע כהכרח על נטייתם הדמוקרטית בלבד. ייתכן מאוד שהסיבה החזקה יותר היא זו שהליכים אלה, לפחות על פי תשובותיהם שלהם עצמם, לא מאיימים על מעמדם ועל סמכותם.

עמדתם של חברי מועצות הערים

אוכלוסייה - בכלל הערים השותפות ל"פורום ה-15" מכהנים 367 חברי מועצה נבחרים, כולל ראשי הערים עצמם. האחרונים הוסרו מן הסקר כי הם כבר רואינו אישית לצורך מחקר זה. משום האמור, אוכלוסיית המחקר כוללת **352 איש**. השיבו לסקר 130 נשאלים, המהווים 37% מכלל אוכלוסיית המחקר.

אשדוד – 18 משיבים; באר שבע – 11; גבעתיים – 10; הרצליה – 10; חדרה – 4;
חולון – 6; חיפה – 9; כפר סבא – 9; נתניה – 8; פתח תקוה – 9; ראשון לציון – 5;
רחובות – 8; רמת גן – 6; רעננה – 9 ותל אביב – 8 משיבים.

עמדתם של חברי מועצות הערים

השאלות שנשאלו:

1. האם בעירייה שבה את/ה מכהן/ת משתפים את התושבים בקבלת החלטות?
2. האם השיתוף לדעתך, הוא שיתוף כן ואמתי או מלאכותי?
3. באיזה אופן משתפים את התושבים?
4. האם משתפים אותם מספיק לדעתך?
5. האם את/ה תומך/ת או מתנגד/ת לתהליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות?
6. מדוע? – אנא הסבר/י את תשובתך הקודמת [שאלה פתוחה]
7. באיזו מידה הליכי שיתוף הציבור הינם הליכים משמעותיים בעיניך?
8. למי חשובים ההליכים הללו?
9. האם השתתפת פעם או יותר במפגש שיתוף של תושבים בעירך?
10. האם שמעת על מקרים בהם התושבים הציעו במפגשי השיתוף הצעות עליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות?
11. האם יצא לך ליזום בעירך הליך של שיתוף הציבור בנושא כלשהו?
12. האם התנגדת אי פעם להליך שיתוף הציבור בעירך?
13. לדעתך, אם לקיים הליכי שיתוף – באילו נושאים כדאי לקיימם?
14. לדעתך, האם יש צורך לקיים הליכי שיתוף על ידי העירייה, באופן מערכתי מחייב?
15. אם להטמיע הליכי שיתוף באופן מחייב – איך זה אמור להתבצע?
16. האם יש לך דברים נוספים שרצית להוסיף לגבי שיתוף הציבור בעירך? [שאלה פתוחה].

עמדתם של חברי מועצות הערים

ריכוז ממצאי הסקר

- 1. בכל הערים החברות ב"פורום ה-15" מקיימים הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות במידה זו או אחרת.**
- 2. במקרים לא מעטים נעשים הליכי השיתוף כהליכים מלאכותיים שלא באמת על מנת לקחת בחשבון את דעת תושבים בקבלת ההחלטות בנושאים הנדונים.**
- 3. הליכי השיתוף נעשים בעיקר במפגשים עם התושבים בהם מתקיימים דיונים בנושאים הנדונים.**
- 4. חברי מועצות הערים חושבים שלא משתפים מספיק את התושבים בקבלת החלטות ושיש מקום ליותר ומעידים על עצמם, בכך ובדרכים נוספות, שרובם ככולם תומכים בקיומם של הליכים לשיתוף התושבים.**

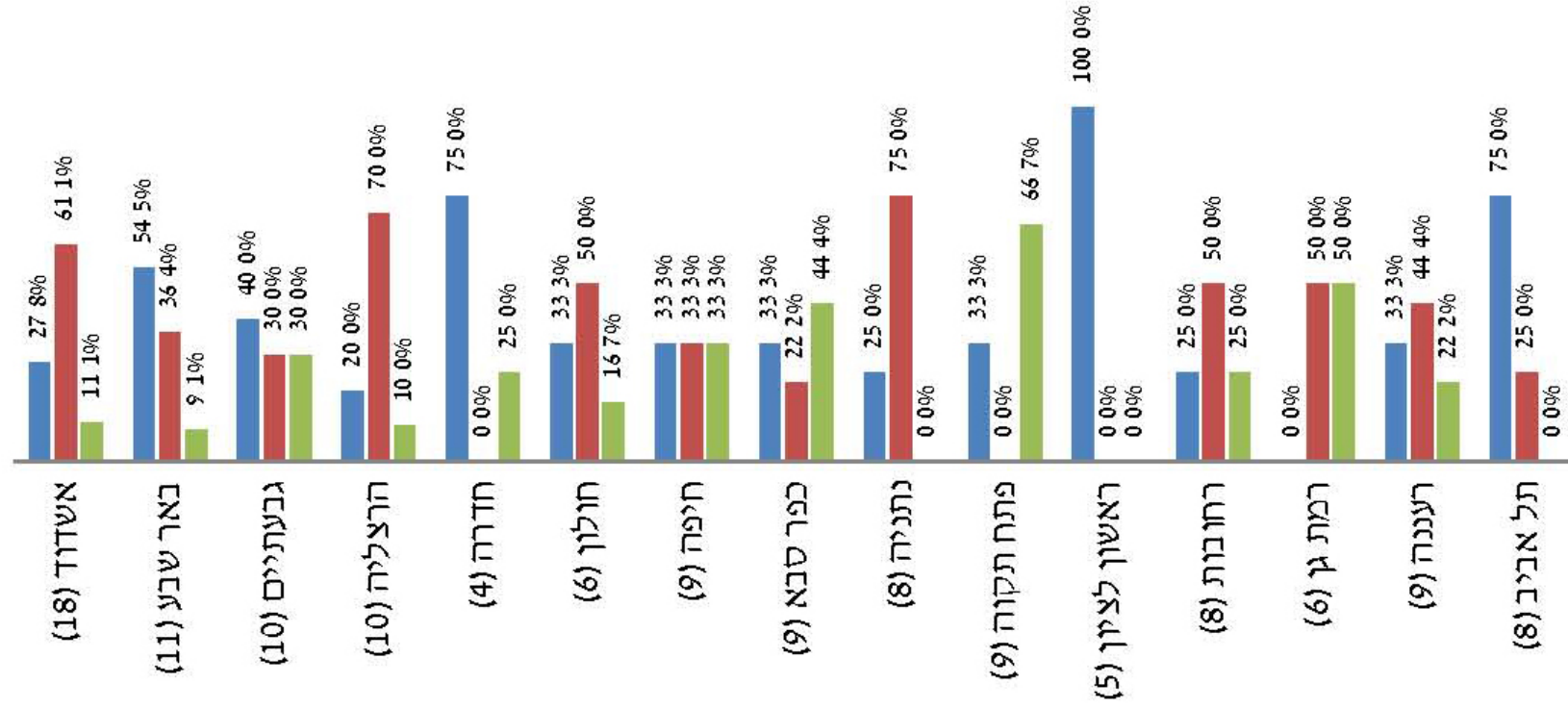
עמדתם של חברי מועצות הערים

ריכוז ממצאי הסקר

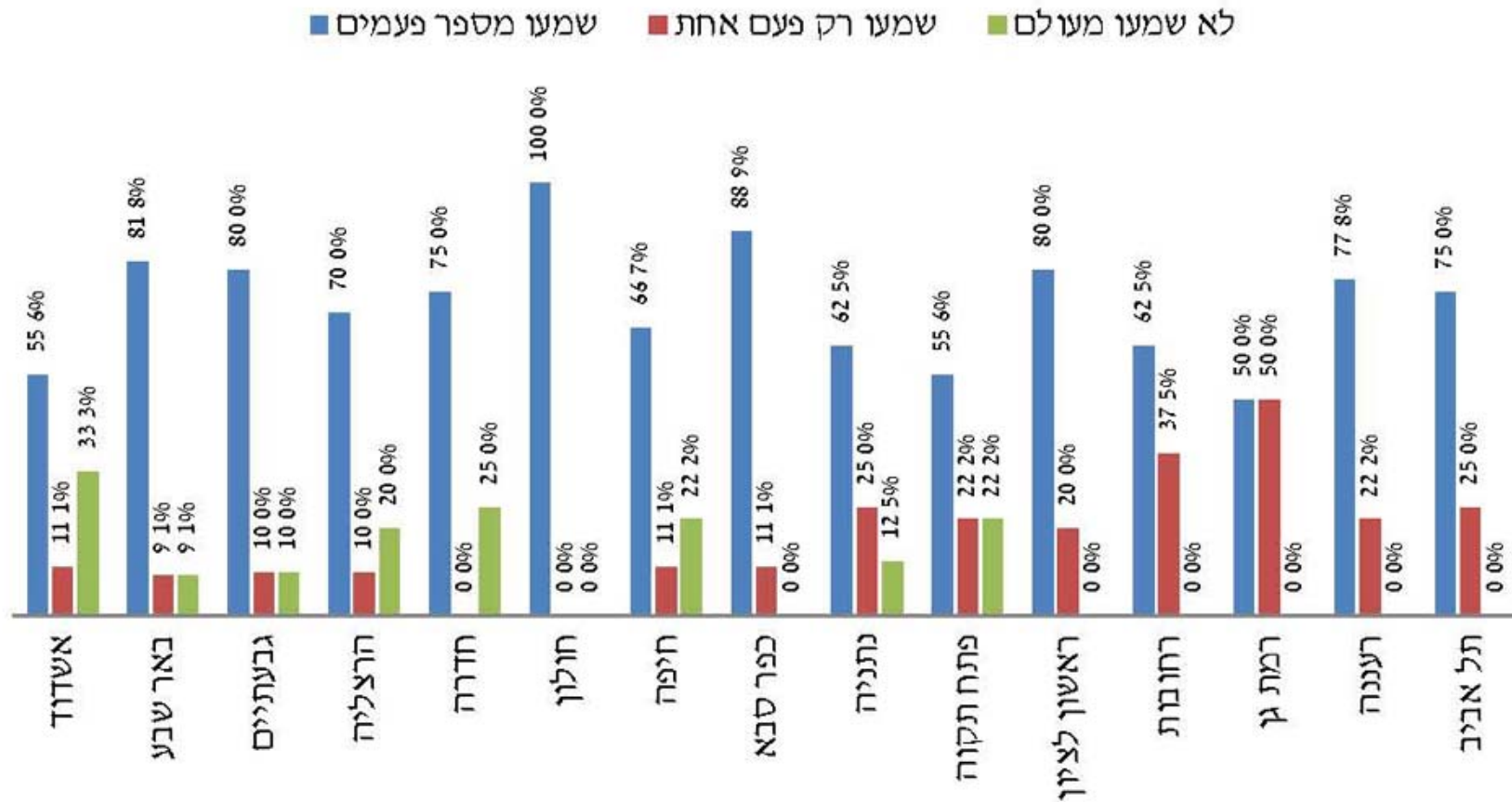
5. לחברי מועצות הערים חשוב להבין את עמדות הציבור בנושאים שעל הפרק ותוך קביעתם כי מדובר בעיניהם בהליכים משמעותיים מאוד, **החשובים לתושבים ולפוליטיקאים כאחד.**
6. רובם הגדול של חברי מועצות הערים השתתפו בעצמם במפגשים עם התושבים ומעידים שהתושבים העלו בהם הצעות **ורעיונות שעליהם לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות** בעירם.
7. רוב חברי מועצות הערים יזמו באופן אישי הליכים לשיתוף הציבור או היו שותפים ליוזמות שכאלה עם אחרים ועל פי עדותם **מעולם לא התנגדו להליכי שיתוף.**
8. רובם המכריע של המשיבים מחזיק בדעה שראוי לשתף את התושבים בכל הנושאים העשויים להשפיע על חייהם ולצורך כך הם רואים לנכון לעשות זאת **באופן מערכתי מוסדר ומחייב**, בעיקר באמצעות **נוהל ארגוני פנימי.**

תרשים 6 - הליכי שיתוף מהותיים או הליכים לכאורה?

■ בדרך כלל אמיתי
 ■ לעיתים כנה ולעיתים מלאכותי
 ■ בדרך כלל מלאכותי

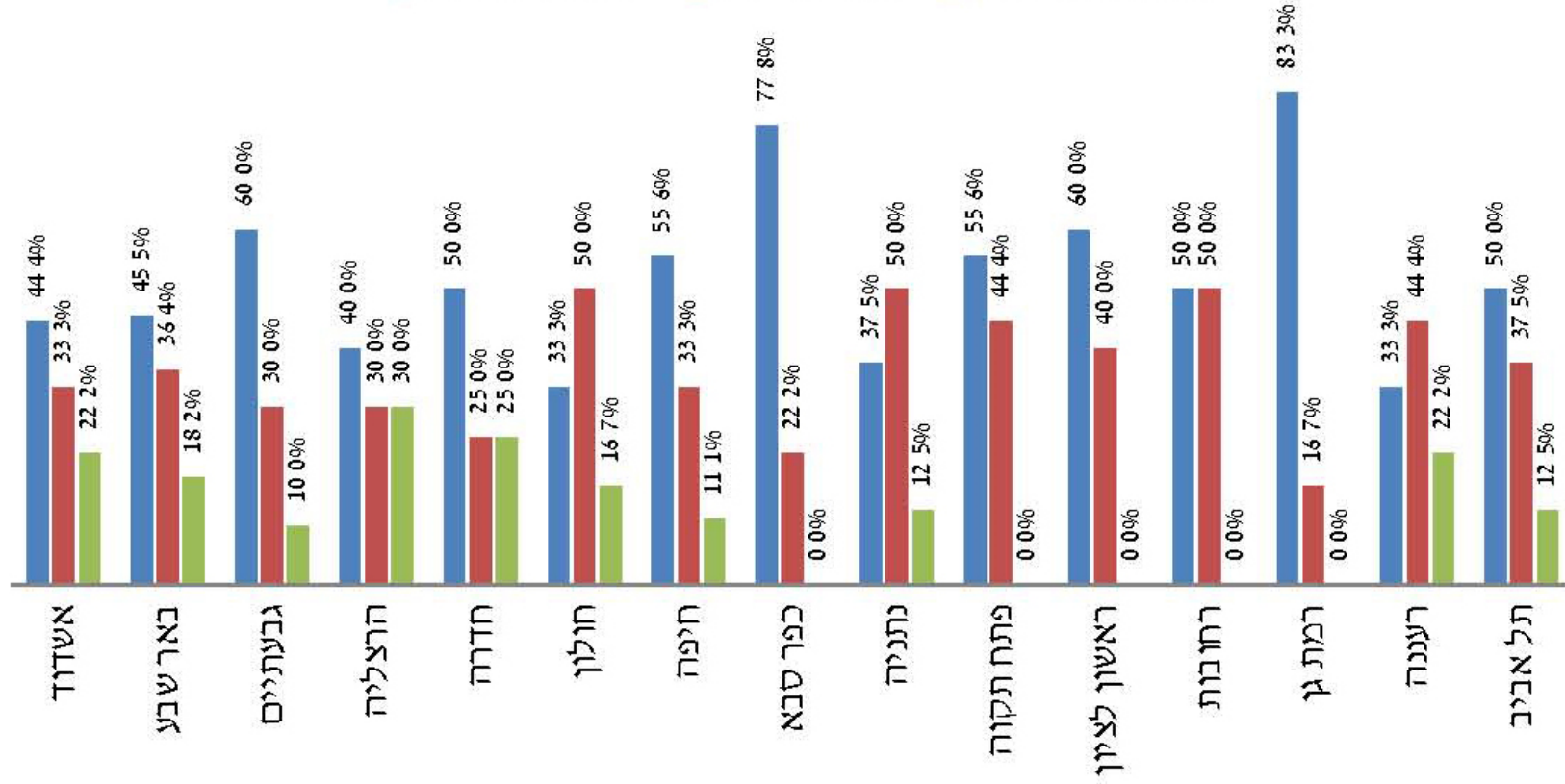


תרשים 41 - שמיעת המשיבים שתושבים הציעו הצעות עליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות



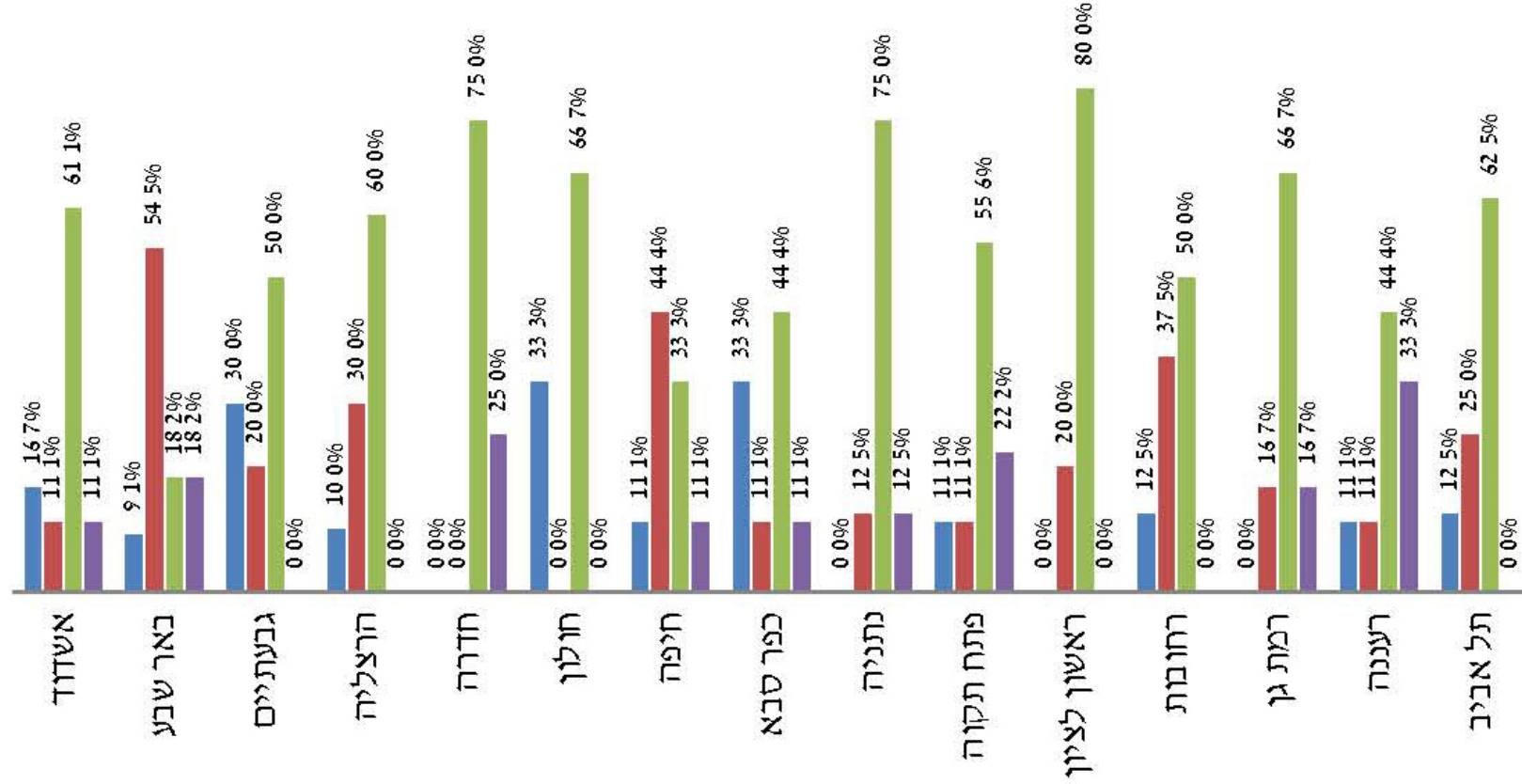
תרשים 59 - מידת הנחיצות בהליכי שיתוף מוסדרים ומחייבים

■ בטוח שאין צורך ■ אולי יש צורך ■ בטוח שיש צורך



תרשים 65 - אופן ההטמעה של הליכי שיתוף מחייבים

■ אין דעה ■ חוק עזר עירוני ■ נוהל ארגוני פנימי ■ חקיקה ממשלתית



אז, מדוע שיתוף באופן מחייב?

- בעזרת הסדרה מחייבת תוגבר השקיפות השלטונית וההליכים שיקוימו יהיו מהותיים יותר.
- זה יאפשר להגביר את האמון בין התושבים לבין הדרגים השלטוניים.
- הוצאתם אל הפועל של הליכי שיתוף על פי כללים מוסדרים תביא להקטנת התנגדויות להחלטות המתקבלות ולהגדלת הלגיטימציה השלטונית.
- הקפדה על כללי השיתוף על פי ההנחיות תתרום להבנת יתר של התושבים את הנושאים הנדונים ועל ידי כך להגברת ההשתתפות הפוליטית המקומית.
- הליכי שיתוף באופן מחייב בשלטון המקומי יעניקו לתושבים הזדמנות שווה או קרוב לכך ברוב אזורי הארץ, להביע את דעתם בנושאים מקומיים שונים שיש בהם כדי להשפיע על חייהם וגם, כי ממילא נבחרו הציבור לא ירצו להיוותר מאחור בראותם רשויות אחרות מקיימות הליכים דמוקרטיים השתתפותיים המוצאים על ידן אל הפועל.
- **לאור מסקנות המחקר נראה, כי רפורמה מבנית ומחייבת בשלטון המקומי לשיתוף הציבור היא הדרך הנכונה להבטיח תשובה הולמת למידת ההליכים, לרמתם, לנושאים ולאיכותם.**

המלצות מדיניות

עיקרי ההמלצות, כפי שעלו ממצאי המחקר:

- על משרד הפנים להכתיב נוסח בסיסי לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור, בצורה של נוהל פנימי המחייב את כלל הרשויות המקומיות.
- הרשויות יבצעו הרצה של הליכים על פי הנוסח המוכתב ויציעו התאמות הרלוונטיות לצרכיהם כעבור שנה.
- ההצעות תועברנה למשרד הפנים, לאישורו.
- הרפורמה שתחייב את הרשויות תתחיל לאחר שנת ההרצה ומועדי האישורים – כעבור שנתיים מן היציאה לדרך.
- משרד הפנים יתגמל את הרשויות המקיימות הליכים לשיתוף הציבור על פי פרמטרים שנקבעו מראש ו/או תעניש רשויות שלא נהגו על פי הנוהל שהוכתב על ידו.
- הפיקוח ייעשה גם על ידי מרכז השלטון המקומי וגם על ידי משרד הפנים.