

שיתוף הציבור במערכות קבלת החלטות ציבוריות

שאלות מנחות לתכנון, ביצוע והערכה של תהליכי שיתוף הציבור

ברשויות ציבוריות ובארגונים אזרחיים

פרופ' ארזה צ'רצ'מן¹
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

נייר עמדה זה מציג את הגישה של הפורום לעירוניות ביחס לאופן שבו ניתן יהיה לחזק ולשפר את המקום של שיתוף והשתתפות הציבור בתהליכי קבלת החלטות ציבוריות.

קיום של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ציבוריות מתחייב ממספר סיבות:

- (1) העיקרון הבסיסי של דמוקרטיה, המחייב אפשרות של אנשים להביע את דעתם על נושאים העומדים על הפרק ולהשפיע על ההחלטות.
- (2) השאיפה שלנו ליצור סביבת חיים המתאימה לצרכים ולרצונות של התושבים.
- (3) העובדה שהאוכלוסיה שלנו מגוונת מאוד, מורכבת מקבוצות השונות בדת, תרבות, מעמד כלכלי-חברתי, סוג משפחה, אידיאלוגיות ועוד וזה מחייב יצירת תהליך המאפשר לכל הקבוצות הללו להתבטא ולנסות לשכנע בחשיבות הצרכים שלהם.

אנחנו מבחינים בין שני המושגים – בין שיתוף להשתתפות

שיתוף הציבור – שיתוף הציבור הוא הפעולות שאנשי מקצוע או אנשי רשויות או אנשים בעלי כוח וסמכות עושים כדי להזמין, לאפשר, ולעודד תושבים להשתתף בצורה זו או אחרת בתהליכי קבלת החלטות על נושאים בתחום הציבורי.

השתתפות הציבור היא הפעולות של התושבים הדורשים או היוזמים, או מנצלים את האפשרויות שניתנו להם, לקחת חלק בתהליכי קבלת החלטות.

חשוב לזכור: אפשר לחייב שיתוף; אי אפשר לחייב השתתפות. צריך לפעול בצורה כזאת שאנשים ירצו להשתתף ויוכלו להשתתף.

שיתוף והשתתפות הציבור רלבנטיים בכל תחומי הפעילות של משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והגופים הציבוריים השונים. אך מכיוון שמערכת התכנון הפיזי הוא התחום שבו קיימת חובה חוקית לשיתוף הציבור (אף אם מצומצמת), בהמשך נתמקד בתחום זה.

קראו והעירו: חנה מורן, אלישבע סדן, חגית אדיב, אלה אלכסנדר, נעמי צור, מאיה בורשטיין¹

החשיבות של שיתוף והשתתפות במערכת התכנון המרחבי באה לידי ביטוי במטרות האפשריות שניתן להשיג על ידי הפעלתם באופן אמין וראוי.

1. קידום ערכים דמוקרטיים - בכך שלאנשים ניתנת ההזדמנות לקחת חלק בתהליכי קבלת החלטות העוסקים בנושאים הנוגעים לחיים שלהם ולהיות בין הקובעים לגבי מה חשוב יותר ופחות מבין נושאים אלה.
2. השגת צדק חברתי וסביבתי - הרצון להשיג צדק חלוקתי (חלוקה הוגנת של משאבים, תועלות, עלויות או מטרדים) וצדק הליכי (תהליך קבלת החלטות הוגן).
3. חיזוק החברה האזרחית – מתן לגיטימציה לפעילות של ארגונים ועמותות הפועלים לשפר את איכות החיים של כל קבוצות האוכלוסייה.
4. השגת תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות – כאשר התושבים מביעים את הדעות שלהם והצרכים שלהם, יש יותר סיכוי שההחלטות התכנוניות המתקבלות אכן ישקפו את מה שמתאים לקבוצות השונות.
5. הגברת אמון לשני הכיוונים – אמון הציבור באנשי הרשויות או אנשי המקצוע ואמון הרשויות ואנשי המקצוע בציבור ובמטרותיו.
6. חינוך – כאן נדרש חינוך דו כיווני – מצד אחד- אנשי הרשות ואנשי המקצוע לא בהכרח מכירים את צרכי התושבים ואת ההעדפות שלהם. במסגרת תהליך השיתוף הם יכולים ללמוד מה הם הדברים החשובים לתושבים ואיך אפשר לספק אותם. מהצד השני התושבים לא בהכרח מבינים את תהליך התכנון ואת האופן שבו הוא מתגבש והם לא בהכרח מבינים עד כמה ההחלטות המתקבלות יכולות להשפיע על איכות החיים שלהם. אופן ניהול תהליך התכנון ותהליך השיתוף הם הזדמנות להראות לתושבים מה הם יכולים להרוויח או להפסיד מההשתתפות שלהם.
7. שינוי חברתי או אישי - כל השותפים בתהליך תכנון עם שיתוף והשתתפות יכולים להרוויח ידע, מיומנויות, הכרה וכוח תוך כדי הפעילות שלהם. אפשרות ללמוד מהידע המקומי של התושבים.
8. גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון ומיתון קונפליקטים – תהליך שיתוף ראוי ומוצלח יכול ליצור אמון בין השותפים השונים ולעודד אותם לתמוך בתוצרים של התהליך. מיתון הקונפליקטים יוכל להשפיע באופן חיובי על משך הזמן של אישור התכנון, באמצעות יצירת פלטפורמות לדיאלוג והחלפת דעות סביב סוגיות תכנוניות בשלבי התכנון השונים.

המצב היום של שיתוף הציבור במערכת התכנון - הצד הבעייתי

- לפי החוק, שיתוף הציבור מוגבל לשלב ההתנגדויות ולגופים מוגדרים. זהו מצב מוגבל מאוד, מפני שהוא בא בסוף תהליך התכנון (לפעמים אחרי שנים של עבודה על התכנית דיונים בוועקות התכנון). מפקידים את התכנית ולציבור יש 60 יום לגלות שיש תכנית, למצוא אותה, ללמוד אותה ולכתוב התנגדות מושכלת.
- בשנים האחרונות היו יוזמות של הממשלה להגביל עוד יותר את אפשרות הציבור להשתתף ולהשפיע - לדוגמה, הדרישה להגשת תצהיר שנחתם לפני עורך דין ביחד עם ההתנגדות. לאחרונה הועלה גם רעיון להטיל על מגיש ההתנגדות חובה לשלם אגרה.
- הקמת ועדות תכנון חדשות, במיוחד הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל), אשר מורכבת ממספר מצומצם יותר של חברים, שרובם מייצגים

את משרדי הממשלה ומעט מאוד נציגים של מגזרים אחרים. בנוסף הדגש הוא על דיור ועל דיור מהר, ללא התייחסות לתכנון כוללני.

- קיימת התנגדות לשיתוף הציבור במסגרות שונות, מטעם אנשים שאינם מבינים את חשיבותו ורואים בו הפרעה לפעילות שלהם והתערבות לא רצויה בעבודה שלהם.
- קיים קונפליקט מובנה בין "נציגי ציבור נבחרים" לבין תושבים המבקשים לקבל מעמד של "מייצגי הציבור", כאשר הם מנסים להשתתף בתהליך התכנוני.
- הצורך בהשקעת משאבי זמן וכסף בתהליך, בהעדר תקציבים יעודיים לכך (להוציא תקציבים של גופים מתכננים כמו מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, שהם תוצר של החלטות מינהליות).
- למרות שנים של נסיון מצטבר, עדיין לא התגבשה דיסציפלינה מקצועית בעלת משקל, הפועלת באופן מתמשך להגדרת כללים, שלבים ותהליכי עבודה, כלים ואמצעים, תוצרים מצופים וכד'.

המצב היום של שיתוף הציבור במערכת התכנון - הצד החיובי

- קיימת פתיחות ונכונות ליותר שיתוף משהיה בעבר, גם במערכת התכנון וגם בבתי המשפט.
- במשרדי ממשלה שונים יש מיידות משתנות של פתיחות, שקיפות ותמיכה, ויוזמות של תהליכי שיתוף הציבור. אפשר למצוא הנחיות ונוהלים במינהל התכנון של משרד האוצר, הדורשים מתכנן חברתי ושיתוף הציבור, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד האנרגיה, באגף של משרד ראש הממשלה ועוד.
- קיימות רשויות מקומיות שגבשו או מתחילים לגבש הנחיות ושמקיימים תהליכים וארועים של שיתוף הציבור. לאחרונה גיבש פורום ה-15 מדריך לשיתוף הציבור ולשקיפות.
- קיימים אנשי מקצוע מתחומים שונים המעוניינים לפעול בתהליכי שיתוף ובעלי השכלה וכישורים לכך.
- יש מודעות ונכונות מצד ציבורים שונים להתארגנות ולפעולות. קיימים הרבה עמותות ומשרדי תכנון הפועלים לקדם השתתפות.
- קיימים ועדים מקומיים והתארגנויות של תושבים הפועלים נגד תכניות שלדעתם יפגעו באיכות החיים שלהם והפועלים לקדם תכניות אחרות שישפרו את סביבתם ואיכות החיים שלהם.
- ניצול של האינטרנט והרשתות החברתיות, הן על-ידי הרשויות כדי להעביר מידע לציבור, והן על-ידי התארגנויות של תושבים כדי לגבש את תכניות ההשתתפות שלהן.
- גוברת מודעות הציבור, שיש לה ביטוי גם בכלי התקשורת, שאנו נמצאים בעיצומו של שינוי חברתי, אשר דורש תכנון מחדש של המרחב הציבורי שישפיע באופן ישיר על עתיד חיינו וחיי ילדינו.
- כבר היום קיימים גופים במגזרים שונים המעוניינים, צריכים, יכולים להפעיל תהליכים או ארועים של שיתוף והשתתפות הציבור. חלק מהם הם גופים פורמליים של המדינה – משרדי ממשלה על האגפים שלהם, רשויות וועדות מחוזיות; רשויות מקומיות בגדלים שונים. חלק אחר הם ארגונים אזרחיים מסוגים שונים וברמות שונות – ארצי, אזורי, מקומי. סוג אחר הוא ועדים מקומיים. חלק מאלה כבר קבעו לעצמם דרכי פעולה ואיננו יכולים או רוצים להתערב במה שהם עושים.

אנחנו נציג רשימה של שאלות אשר יכולות לעזור גם לאלה שכבר גיבשו לעצמם דרכי פעולה וגם לאלה שעוד לא עשו כך אפשרות לבדוק את עצמם ולבחון האם ואיך הם יכולים להשתפר.

עקרונות פעולה המתחייבים מהעיקרון של שיתוף הציבור

1. שקיפות ובהירות של תהליכי התכנון וקבלת החלטות
2. ידע מוקדם, פתוח ונגיש לכל בצורה שוויונית
3. אפשרות לתושבים יחידים, לקבוצות ולבעלי אינטרס להיות שותפים בתהליך התכנון בצורה שוויונית והוגנת
4. חובת דיווח accountability של רשויות התכנון אל התושבים, ע"י הנמקה והבהרת הרציונל של קבלת החלטות

הגענו למסקנה שלא ניתן להתבסס רק על חוקים או נוהלים פורמליים, ממספר סיבות:

- (א) חוקים ונוהלים הם נוקשים מידי ולא תמיד מאפשרים גמישות והתאמות המאפשרות התחשבות בהבדלים בין מקומות, אנשים, נושאים ואפשרויות שונים.
- (ב) כבר קיימים נוהלים במשרדים שונים וברשויות שונות ורצוי לבדוק את התאמתם לנדרש.
- (ג) יש לבדוק אם הם מתאימים לארגונים אזרחיים, עמותות, וועדים מקומיים, אשר גם הם עשויים להיות מעוניינים בהפעלה של תהליכים או ארועים של שיתוף או השתתפות הציבור.
- כדי לקדם את היישום של שיתוף הציבור מוצעת כאן רשימה של שאלות מנחות אשר מכוונות את הפעולות שיש לעשות כדי שגורמי התכנון בדרגים השונים (המקומי, המחוזי והארצי) יוכלו לגבש את תהליך השיתוף שהגוף רוצה לקיים. הן מבטאות את ההכרה ששיקולים חברתיים חייבים להיות חלק אינטגרלי בתהליך קבלת החלטות, לרבות בתהליך התכנון. מצופה שאלה המתכננים והמבצעים את התהליך או הארוע יענו על השאלות כבסיס לדו"ח שיגישו, אם וכאשר הם יידרשו להסביר את המעשים שלהם גם לרשויות אחרות וגם לציבור. דו"ח זה יוכל להפוך לחלק מהנספח החברתי של התכנית (שכיום כבר קיים בלא מעט תכניות מתאר כוללניות).

ובכן, אלו שאלות מנחות המותאמות ל'שחקנים' שונים בתהליך התכנון: (א) לדוחות על תהליך שיתוף ציבור שנערך, שיוגשו כל ידי רשויות פורמליות וחברות פרטיות עם התכניות שהן מגישות או מפקידות; על כן הן מנוסחות בעבר. (ב) מי שמתכנן/ת תהליך של שיתוף הציבור יכול/ה להפוך את השאלות לזמן עתיד כדי לכוון את הפעולות של התהליך. (ג) מי שהשתתף/פה בתהליך או ארוע של שיתוף הציבור יכול/ה לבחון את מה שנעשה והאם הוא היה ראוי או לא. (ד) מי שעוסק/ת בתהליכי קבלת החלטות בתחומים אחרים תצטרך לבחון מהן השאלות הרלבנטיות להם ומה לא; האם צריך לשנות אותן או להחליף אותן.

השאלות נוגעות לניהול ועיתוי התהליך; לנושאי התכנון; למטרות השיתוף והשתתפות; לנוהלי השיתוף; למייהם המשתתפים; לכלים של השיתוף; לתוצאות השיתוף.

1. האם יש לכם מנגנון מחייב או לא מחייב לשיתוף הציבור ומה כלול בו?
מי אחראי על המנגנון?
2. באילו דרכים אתם מקבלים משוב מהציבור על מדיניות? על פעילות? על שירותים?
3. האם אתם מנחים את העובדים שלכם לשתף את הציבור? איך אתם עושים זאת?
באמצעות נוהלים מסודרים? באופן לא פורמלי? בכלל לא?
4. מה היו מטרות השיתוף שלכם?
5. האם היה יועץ/ת לשיתוף הציבור בצוות התכנון? האם הוא/היא ניהל/ה את התהליך? מישהו אחר?
6. מה היה נושא התכנון וכמה זמן נמשך תהליך התכנון?
7. באיזה שלבים של תהליך התכנון ותהליך הביצוע היה הציבור מעורב ובאיזה נושאים?
8. איך התנהל תהליך השיתוף ותהליך ההשתתפות? איזה משאבים של מקום וזמן ואמצעי תצוגה וחומרים הועמדו לרשות התהליך?
9. איך יידעתם את הציבור על קיום השיתוף, על התכנית ועל אירועי השיתוף? האם היידוע והפעולות נעשו בשפות הרלבנטיות לציבור שלכם? איך אתם וידאיתם שדרכי הפניה שלכם אל התושבים אכן היו נגישים להם, ברורים ומובנים?
10. כמה אנשים השתתפו בפועל בפעולות של התהליך? מי מתוך הקבוצות בציבור היו מעורבים ושותפים בתהליך ההשתתפות ומי לא? האם היה ייצוג של כל קבוצות

האוכלוסייה הרלבנטיות ומה עשיתם כדי לקדם השתתפות ממגוון הקבוצות
בציבור שלכם בהשתתפות? האם אתם עושים מאמצים כדי להגיע לקבוצות שלא
מגיעות?

11. האם אתם קיימתם את המפגשים השונים במקומות שהם נגישים לאנשים עם
מוגבלויות, במקומות המתאימים לתרבות של המקום?

12. האם אתם מקיימים את המפגשים בשעות הנוחות לאנשים המועסקים בעבודה
או בבית?

13. האם אנשים מהציבור יכולים לפנות אליכם? אם כן, האם אתם עונים לאנשים
על שאלותיהם? כמה זמן לוקח לכם לענות? האם אתם רק מאשרים את קבלת
הפניה, ולא ממשיכים עם תשובות?

14. האם אתם משתמשים באינטרנט לקידום השיתוף? באיזה פלטפורמות? לאיזה
מטרות ונושאים? האם אתם מחזיקים באתר אינטרנט פעיל או דף במדיה
החברתית לפעולות שיתוף שאינן תלויות בתהליכי תכנון? אם כן, מהי תדירות
הפרסום בו, מה מתפרסם באתר/דף, האם גם התושבים יכולים לפרסם או
להגיב, האם יש גורם שאחראי על ניהול העמוד, האם אתם מגיבים לכל פנייה של
התושב ובאיזה תדירות?

15. האם התושבים מתחזקים אתר/דף פעיל ברשתות החברתיות שאתם מכירים?
האם אתם עוקבים אחרי המתרחש בו והשיח המתקיים בו בנושאים תכנוניים
בכלל? האם אתם מגיבים באתר/דף? אם כן, תחת איזה "כובע"?

16. האם אתם יודעים מי הם התושבים שיכולים להשתמש באינטרנט ומי לא? איך
העברתם את המידע ואת ההזמנה להשתתף אל אלה שאינם יכולים להשתמש
באינטרנט?

17. איך הדברים שהתושבים אמרו ורצו באו לידי ביטוי בתכנית? האם בסופו של דבר
התושבים יכלו להשפיע על החלטות שהתקבלו?

18. האם מסרתם לציבור דיווח על האופן שבו התכנית הסופית משקפת את הרצונות
שלהם? האם כתבתם דוח שתיעד את התהליך והשפעת התושבים עליו והאם הוא
הופץ לציבור?

שאלות לארגונים אזרחיים, עמותות וועדים מקומיים

האם המטרות שלכם מנוסחות בלשון בהירה וקריאה?

האם בדקתם מי הם האנשים שיכולים להבין את מה שאתם מפרסמים על עצמכם ועל המדיניות שלכם?

האם המדיניות שלכם גלויה לעין הציבור? האם אנשים יכולים למצוא בקלות – באמצעים פשוטים יחסית - מי אתם, מה אתם עושים ומה התוכניות שלכם?

האם אנשים מהציבור יכולים לפנות אליכם? אם כן, האם אתם עונים לאנשים שפונים אליכם על שאלותיהם? כמה זמן לוקח לכם לענות? האם אתם רק מאשרים את קבלת הפניה, ולא ממשיכים?

באילו שפות ניתן לקרוא עליכם, לפנות אליכם ולקבל מכם תשובה?

איך אתם מנסים לעודד יותר אנשים להשתתף?

האם אתם מוכנים לקבל את הדעות של הציבור גם אם הם סותרים את הדעות שלכם?

האם יש לכם משאבים שמוקצים לנושא ודרכים מאורגנות להיות בקשר עם אנשים? אם כן, באיזה תחומים אתם בקשר עם האנשים, ומה הן השאלות שאתם משתפים בהן את האנשים? מי הם האנשים שאתם משתפים – האם אתם עוקבים אחרי המשתתפים ויודעים מה הפרופיל החברתי שלהם?

האם אתם מקיימים מפגשים פתוחים עם הציבור? האם אתם יודעים מי מגיע למפגשים האלה? מי לא מגיע למפגשים האלה? אם אתם יודעים את התשובות לשאלות הקודמות, האם יש לכם השערות או נימוקים מדוע?

האם אתם מנחים את החברים / העובדים שלכם לשתף את הציבור? איך אתם עושים זאת? באמצעות נוהלים מסודרים? באופן לא פורמלי? בכלל לא?

האם יש לכם נהלים או מסורות של שיתוף ציבור? אם כן, מהם?

האם יש לכם מקומות, פורומים, כנסים – פיזיים או וירטואליים – שבהם אתם מייצרים מפגש עם הציבור? אם כן, מה הסוגיות שעולות בהם?

באילו דרכים אתם מקבלים משוב מהציבור על מדיניות? על פעילות? על שירותים?

האם בקואליציות/פורומים/התארגנויות שבהן אתם משתתפים יש גם משתתפים מהציבור? האם יש מעקב אחר תוצאות ההשתתפות של הציבור בארגון שלכם?

סוגיות למחשבה

איך אנחנו יכולים להגביר את הנכונות של שתושבים להשתתף בתהליכים שלנו?
איך אנחנו עונים לטענות שהאנשים שהשתתפו לא בהכרח מייצגים את הדעות של האנשים
האחרים?
האם אנחנו מוכנים לקבל את העמדות של התושבים כאשר הן נוגדות את העמדות שלנו?