

הרחבת התשתית לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4028 מיום 25.12.2011 ולהמלצות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) בדבר חיזוק דרכי התקשורת וההיוועצות בין הציבור לבין משרדי הממשלה, יחידות הסמך והרשויות המקומיות, לטובת יישום מדיניות הממשלה בתחום שיתוף הציבור לצורך שיפור תהליך קבלת ההחלטות והפיכתו לעדכני ומחובר לציבור, ובהמשך להקמתה של היחידה לשיתוף ציבור באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, אשר הרחיבה את פעולתה של הממשלה בתחום שיתוף הציבור, ובהתאם לצורך ההולך וגובר ליצירת דיאלוג מתמשך עם הציבור לאור התמודדות עם נגיף הקורונה וכחלק מהפקת הלקחים והכנה להתמודדות עם התפרצויות נוספות,

הקמת תשתית טכנולוגית מרכזית לשיתוף ציבור

א. להטיל על משרד ראש הממשלה להקים תשתית דיגיטלית עבור שיתוף ציבור בעבודת המגזר הציבורי.

ב. התשתית הדיגיטלית מיועדת לשמש את משרדי הממשלה ויחידות הסמך במסגרת תהליכי שיתוף הציבור על מנת להרחיב את מספר המשתתפים ולשפר את טיב התהליכים, כאשר ההצטרפות של הנרשמים תעשה באופן וולונטרי ותאופיין בהתאם לתחומי העניין והרלוונטיות שלהם. תאגידים סטטוטוריים ורשויות מקומיות יוכלו גם הם לעשות שימוש בתשתית הדיגיטלית האמורה.

ג. להקים צוות יישום להקמת ותחזוקת התשתית הדיגיטלית בהשתתפות משרד ראש הממשלה ורשות התקשוב במשרד הדיגיטל הלאומי.

פיתוח תשתיות ארגוניות לשיתוף ציבור

ד. להטיל על אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה לפתח כלים ומערך הכשרות לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה. מערך ההכשרות יופנה, בין היתר, למובילי שיתוף הציבור המשרדיים, לסגל הבכיר בשירות המדינה ולתכניות השונות שמפעילה הממשלה לפיתוח ההון האנושי.

ה. להטיל על המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך לבחון מינוי מובילי שיתוף ציבור, בהתאם לחוזר נציב שירות המדינה מיום 23 בינואר 2018 ובתיאום נציבות שירות המדינה ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, בכפיפות למנהל/ת בדרגת סמנכ"ל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. היחידה לשיתוף ציבור באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה תנחה מקצועית את מובילי שיתוף הציבור במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

ו. להטיל על אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה לפרסם דוח שנתי בנושא שיתוף הציבור בעבודת הממשלה, לרבות מדדי איכות וכמות.

שיתוף ציבור בשלטון המקומי

ז. הממשלה רואה חשיבות בחיזוק שיתוף הציבור ברשויות המקומיות, הן כגופים המובילים תהליכי שיתוף ציבור כמקבלי החלטות, והן כשחקנים משמעותיים בכל

תהליכי שיתוף הציבור שמוביל השלטון המרכזי בנוגע למרחב המקומי, וזאת בהמשך לעבודת המטה שהתקיימה בשנה האחרונה לשיפור ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

ח. לצורך יישום האמור, להקים צוות בהובלה משותפת של מינהל הפיתוח במשרד הפנים ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וכן מינהל התכנון בכל הנוגע לוועדות תכנון מקומיות, אשר יפעל לפיתוח כלים ויסייע לרשויות המקומיות לפתח מיומנויות של שיתוף ציבור בעבודתן מול תושבים ובעלי עניין ברשות המקומית (בדגש על ועדות תכנון מקומיות).

ט. הטעמת הכלים השונים שיפותחו על ידי הצוות המשותף, לצורך סיוע לרשויות המקומיות כאמור בסעיף קטן (ח), תיעשה על ידי מינהל הפיתוח במשרד הפנים.

דברי הסבר

רקע כללי

שיתוף ציבור הוא אמצעי, שבשנים האחרונות נעשה נפוץ יותר ויותר בעולם ובישראל, המערב גורמים שונים ברמות שונות בתהליכי קבלת החלטות, עיצוב מדיניות ויישומה.

מטרתו לאפשר לממשלה לקבל החלטות טובות יותר: עדכניות, רלוונטיות ומבוססות נתונים, ולרתום את הגורמים הרלוונטיים ליישומן. וכן, לעודד יוזמות ופעולות מתוך הציבור לטובת שיפור רמת החיים בישראל.

כך למשל-

בעקבות תהליך שיתוף עם נציגי ציבור ועמותות שבוצע לגיבוש התוכנית הלאומית לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, גובשה התכנית הממשלתית "דרך חדשה". מהלך שיתוף ציבור זה יצר את הלגיטימציה המשמעותית לא רק לגיבוש התכנית, אלא גם ליישומה, המבוצע אף הוא בתהליך שיתוף ציבור.

בעקבות תהליך שיתוף שביצע משרד הבריאות עם המגזר העסקי בנושא רישיונות ליבואני ויצרני מזון, הוארכה תקופת הרישיון הניתנת להם וע"י כך צומצם משמעותית הנטל העודף שהוטל עליהם.

בעקבות תהליך שיתוף שניהל משרד החינוך על מנת לפתור את הבעיה הסבוכה של ניהול כניסתן של תכניות חיצוניות רבות לבתי הספר, פותח פתרון והוקם מנגנון ניהולי בתצורת מאגר תכניות חיצוניות שקוף באינטרנט.

המונח שיתוף ציבור מתייחס לכלל הגורמים שזוהו כבעלי עניין בנושא ספציפי. הגורמים יכולים להיות ברמה הפנים-משרדית (עובדים, עמיתים, יחידות המשרד), הבין-משרדית (משרדים אחרים) והחוץ-משרדית (ארגוני חברה אזרחית; ארגונים ללא מטרת רווח, ארגונים מהמגזר העסקי, איגודים מקצועיים, מומחים, אקדמיה, קב' מהציבור והציבור הרחב).

ישנו מנעד רחב של עוצמות שיתוף, הקשורים במידת המעורבות של המשתתפים, רמת השיח איתם והשפעתם על ההחלטה. בהתאם לתורה הממשלתית שגובשה על ידי היחידה לשיתוף ציבור באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וכפי שכתובה במדריך לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה, זוהו 3 רמות לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה:

1. **מידע ונתונים** – בקשה מהציבור לקבל מידע ונתונים על נושא ספציפי.
2. **היוועצות** – הקשבה לעמדות ורעיונות של הציבור או ניהול שיחה עם הציבור סביב החלטה קונקרטית.
3. **שיתוף פעולה** – דיאלוג פתוח ומתמשך, החותר ליצירת הסכמה רחבה עם המשתתפים על החלטה או יישום.

שיתוף ציבור בעבודת הממשלה

תהליכי שיתוף ציבור ושיתופי פעולה בין-מגזריים מתקיימים בממשלה כבר מספר שנים. בעשור האחרון החלו תהליכי שיתוף ציבור להיות מובלים במסגרת עבודת הממשלה, במרבית המקרים באופן וולונטרי ככזה שאינו מחויב על פי חוק, החלטת ממשלה או נוהל. התהליכים שהתקיימו נקשרו בעיקר בזירות שעסקו בסוגיות חברתיות.

משנת 2016, החל התחום לתפוס תאוצה, בעיקר כתוצאה של יצירת יחידה מקצועית ותקן ייעודי ראשון מסוגו (מנהלת תחום שיתוף ציבור) באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, המשמשת כיחידה המקצועית המנחה בתחום השיתוף בממשלה. מהקמתה עוסקת היחידה בפיתוח ארגון כלים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך בתחום שיתוף הציבור. בתוך כך; מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה, פרסום מכרז מסגרת ייעודי על ידי מנהל הרכש במשרד האוצר לתחום הכולל מפעילי שירותי שיתוף ציבור מקצועיים, והקמת אתר שיתוף ציבור ממשלתי.

ההתקדמות בתחום שיתוף הציבור קיבלה ביטוי הן במספר התהליכים המתקיימים, כך שבשנת 2016 התקיימו 57 תהליכי שיתוף ציבור, בשנת 2017 התקיימו 137 תהליכים, בשנת 2018 התקיימו 170 תהליכים, ובשנת 2019 התקיימו מעל 200 תהליכים. והן בפיתוח השימוש בשיתוף ציבור לא רק בעולמות החברתיים, אלא גם בתחומים הכלכליים ובעולמות הרגולציה.

בשנת 2019, במסגרת הדוח השנתי של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) בנושא ממשל, צוינה ישראל כמדינה שעשתה את הקפיצה המשמעותית ביותר בשיתוף ציבור בקרב המדינות החברות. בהמשך לתקן הייעודי לשיתוף ציבור ולהקמת היחידה לשיתוף ציבור באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, החלו לפעול כמה מספרי ממשלה לקידום התחום. בין המשרדים הפועלים להטמעת תרבות

שיתוף והיוועצות ולניהול תהליכי שיתוף ציבור איכותיים, ניתן למצוא את משרד הבריאות, משרד האנרגיה, משרד החקלאות והכפר, משרד החינוך ומשרד המשפטים.

וירוס הקורונה ושיתוף ציבור

מאז תחילת ההתמודדות של מדינת ישראל עם מגפת הקורונה ברבעון הראשון של שנת 2020, עלה באופן משמעותי הצורך לערוץ תקשורת והתייעצות זמין ויעיל של הממשלה והציבור. בין אם סביב סוגיות רוחביות הנוגעות לכלל האזרחים והאזרחיות, ובין אם סביב סוגיות קונקרטיות הנוגעות לקהלים ספציפיים (למשל, מעסיקים במגזר העסקי, הורים לילדי גיל רך וכן הלאה...). בהיעדר תשתית לתקשורת והיוועצות עם הציבור, הציבור, על כל מעגליו, ניזון ממידע בעיקר מהתקשורת הישראלית, מבלי היכולת לאמת את המידע ומבלי היכולת של הממשלה לקבל פידבק בזמן אמת על השלכות המדיניות שקבעה או לאסוף באופן מיטבי התייחסויות ענייניות לטובת גיבוש מדיניות מלכתחילה.

תשתית דיגיטלית

מרבית העבודה הממשלתית עד כה עסקה בפיתוח התורה, קביעת המדיניות וזיהוי המוטיבציות להובלה וניהול תהליכי שיתוף ציבור. כעת, עם השימוש הגובר בשיתוף ציבור במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בישראל, קיים צורך ברור לקפיצת מדרגה באופן בו הממשלה והציבור מדברים. אחד המהלכים החשובים ביותר כרוך בהקמה של תשתית דיגיטלית שתאפשר לקיים תהליכי שיתוף בנושאים שונים מול קהלי יעד שונים, באמצעי שיתוף שונים. מטרת התשתית הדיגיטלית לחבר ולערב את הציבור הרחב בתהליכי שיתוף ציבור, כאשר בסיס ההצטרפות של הנרשמים ייעשה באופן וולונטרי ויאופיין בהתאם לתחומי העניין והרלוונטיות שלהם. התשתית תשמש את משרדי הממשלה במסגרת תהליכי שיתוף הציבור על מנת להרחיב את מספר המשתתפים ולשפר את טיב התהליכים. התשתית הדיגיטלית הינה למעשה בסיס מאגר חכם שלו היכולת להרחיב את מעגלי המשתתפים בתהליכי השיתוף, דרך פנייה לקהלים רלוונטיים. המערכת תוכל לסייע בהתאמה של צרכים, העדפות, תחומי עניין ומצבי חיים לתהליכי שיתוף ציבור בהתאם לנושאים ואף לאופני ההשתתפות.

שיתוף ציבור איכותי

שיתוף ציבור הוא כלי ממשלי שמסייע לקבל החלטות רלוונטיות יותר, מחוברות יותר לשטח ומעודכנות וכן לעודד יוזמות מתוך הציבור. אלא שבדומה לכל כלי אחר יש להפעיל אותו בצורה נכונה, מותאמת ואיכותית.

ניתן לטעון כי כל פגישה עם הציבור היא בגדר "תהליך שיתוף ציבור", אולם זו כמובן חוטאת למטרה. האלמנט המרכזי העומד מאחורי תהליכי שיתוף ציבור איכותיים הוא מרכיב התכנון. כלומר פעולה מתוכננת ויזומה של הממשלה לשיתוף ציבור, כזו שהוגדרו לה תכליות, אמצעים ומדדי הצלחה. בכל תהליך שיתוף נדרש הליך תכנון על מנת להגדיר באופן מיטבי את מטרות השיתוף ובהתאם למפות את קהלי היעד הרלוונטיים, להצביע על התזמון לשתתף, לדייק את השאלות המועלות, ולבחור את כלי השיתוף הרלוונטיים.

שיתוף ציבור איכותי ישאף להרחיב ולגוון את מעגלי המשתתפים, ובכך יוביל להשקעת מאמצים בהגעה לקהלי יעד שאינם בהכרח נגישים לממשלה ושקולם חשוב אף הוא. כמו כן, תהליך שיתוף ציבור איכותי יכול לשלב נוספים לאחר התכנון והביצוע, החשוב בהם הוא חזרה למשתתפים עם עדכון על ההחלטה שהתקבלה ועל האופן שבה השפיעו עליה (אין הכרח לקבל את עמדות המשתתפים, אולם יש לעדכן על עצם ההחלטה על כך ולהסבירה).

מובילי שיתוף ציבור משרדיים

תפקידם של מובילי שיתוף הציבור המשרדיים להטמיע את השימוש האיכותי בכלי שיתוף הציבור, לגבש תכנית שיתוף משרדית, ליישם את המדיניות הממשלתית לשיתוף בהתאם לקהלי היעד הרלוונטיים, אופי היחסים ביניהם לבין המשרד ולפתח תשתית לתקשורת והיוועצות סביב הנושאים המשרדיים.

מודל העבודה של מובילי שיתוף הציבור המשרדיים מבוסס על כפיפות מינהלתית לגורם בכיר במשרד הממשלתי הספציפי, וכפיפות מקצועית ליחידה לשיתוף ציבור במשרד ראש הממשלה. רשת של מובילי שיתוף ציבור משרדיים תצליח ליצור הן הטמעה רלוונטית ועניינית למשרדים והן פיתוח תחום השיתוף באמצעות למידת עמיתים, הפקות לקחים ועבודה משותפת לקידום התחום ברמה הממשלתית. כמו כן, רשת זו תפעל במקרים בהם ישנם תהליכי שיתוף המצריכים מעורבות של יותר ממשרד ממשלתי אחד.

במסגרת פיילוט עם אגף תקציבים במשרד האוצר, החלו לפעול תקנים של מובילי שיתוף ציבור משרדיים החל בשנת 2019 – במשרד הבריאות ומשרד המשפטים. בשנת 2020 צורפו שלושה מובילי שיתוף ציבור משרדיים במינהל התכנון, רשות האכיפה והגבייה ומשרד החינוך. הפיילוט העלה את ההשפעה החיובית ואת ההכרח בפונקציה משרדית זו.

הכשרות

שיתוף ציבור הוא פרופסיה שצמחה ממגוון דיסציפלינות, ביניהן תכנון ערים, עבודה קהילתית ונעשה בו שימוש במסגרות שונות ברמת השלטון המרכזי, השלטון המקומי, המגזר העסקי והמגזר השלישי. בשנים האחרונות מתפתח תחום שיתוף הציבור במהירות בעולם. מדינות וערים רבות בעולם מבינות כי לא כל הפתרונות, המשאבים והידע נמצאים אצלן ומפעילות פרקטיקות של שיתוף ציבור על מנת

לפתור בעיות כלכליות, חברתיות, תכנוניות, פשוטות ומורכבות. דוגמאות לכך ניתן למצוא באוסטרליה, קנדה, ספרד, פינלנד, צרפת, אנגליה ועוד רבות אחרות. על מנת להכשיר בעלי תפקידים ובפרט את מובילי שיתוף הציבור המשרדיים, יש לפתח מערך הכשרה מעודכן ומתעדכן, המסוגל להעניק את ארגון הכלים הרלוונטי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך בישראל. כזה שתפקידו ללמוד על מהלכים חדשניים המתקיימים בעולם ולתווכם למציאות הישראלית וכן לפתח בעצמו אמצעים וערוצים פורצי דרך לשיתוף ציבור בישראל.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

הרחבת התשתית לשיתוף ציבור תסייע בקבלת החלטות טובות יותר, מותאמות יותר לשטח, מעודכנות ורלוונטיות יותר, שלהן השפעה מהותית על החיים בישראל.

גורם אחראי למעקב (בהחלטה שעל פי מהותה טעונה מעקב אחר ביצועה)

משרד ראש הממשלה

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים ושר הדיגיטל הלאומי מאשרים

החלטות ממשלה קודמות

1. החלטת ממשלה 3190: "חיזוק יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי", 24.2.2008.
2. החלטת ממשלה 4028: "שיפור יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה", 25.12.11.
3. החלטת ממשלה 4515: "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי הפורום הישראלי לממשל פתוח", 01.04.2012.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי: 03 תהליך

תחום פעולה עיקרי: 06 המגזר הציבורי

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"ז בכסלו התשפ"א

03 בדצמבר 2020



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ז כסלו, התשפ"א

3 בדצמבר, 2020

סימוכין: 3630724211

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: הרחבת התשתית לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. בהחלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25.12.2011, הוחלט בין היתר " להטיל על משרד ראש הממשלה, בתיאום עם השר המופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור, לגבש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם, כפי שימצאו לנכון. זאת, במטרה להגביר את מעורבות האזרח בנעשה במרחב הציבורי לתרום לתהליכי קבלת החלטות, לשיפור ביצוע מדיניות הממשלה ולחזוק הקשר והאמון שבין הציבור לממשלה. מטרת הצעת ההחלטה להרחיב את התשתיות הקיימות לטובת תהליכי שיתוף ציבור."
- בדברי ההסבר להצעה מפורטות פעולות מרכזיות שנקטו בתחום שיתוף הציבור בשנים האחרונות. עוד מצוין בדברי ההסבר כי התחום הולך ותופס תאוצה בשנים האחרונות. דברי ההסבר מתייחסים גם לתועלות שיכולות לצמוח מכלי שיתוף ציבור בהתמודדות עם אירועים כדוגמת התפרצות נגיף הקורונה.
2. הצעת ההחלטה הנוכחית מיועדת להרחיב את התשתיות הקיימות לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה.
3. במסגרת זו מוצע, בין היתר, לפעול להקמת תשתית דיגיטלית עבור שיתוף ציבור בעבודת המגזר הציבורי. תשתית זו מיועדת לשמש את משרדי הממשלה ויחידות הסמך במסגרת תהליכי שיתוף הציבור על מנת להרחיב את מספר המשתתפים ולשפר את טיב התהליכים, כאשר ההצטרפות של הנרשמים תעשה באופן וולונטרי ותאופיין בהתאם לתחומי העניין והרלוונטיות שלהם. כן מוצע לאפשר לתאגידים סטטוטוריים ורשויות מקומיות לעשות שימוש בתשתית הדיגיטלית האמורה, ככל שיהיו מעוניינים בכך. הפעלת התשתית תעשה בכפוף להוראות הדין הרלוונטיות לרבות בהיבטי הגנת הפרטיות.
4. בנוסף מוצע לפתח תשתיות ארגוניות לשיתוף ציבור, ובכלל זה מוצע להטיל על אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה לפתח מערך הכשרות לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה, וכן לפרסם דוח שנתי בנושא שיתוף ציבור בעבודת הממשלה. כן מוצע, להטיל על המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך לבחון מינוי מובילי שיתוף ציבור, בהתאם למפורט בהצעה. יצוין כי מובילי שיתוף ציבור במתכונת האמורה כבר החלו לפעול במסגרת פיילוט במספר משרדי ממשלה, בהתאם להוראות שנקבעו בחוזר של נציבות שירות המדינה.
5. לבסוף, מוצע לפעול לחיזוק שיתוף הציבור ברשויות המקומיות, הן כגופים המובילים תהליכי שיתוף ציבור כמקבלי החלטות, והן כשחקנים משמעותיים בכל תהליכי שיתוף הציבור שמוביל השלטון המרכזי בנוגע למרחב המקומי, וזאת בהמשך לעבודת המטה שהתקיימה בנושא.



היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים והערות שהתקבלו הוטמעו בנוסח. עד למועד זה לא התקבלו הערות בהיבטים המשפטיים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית