From the SelectedWorks of Jennifer Shkabatur

January 2010

# Local Participatory Democracy in Israel: Toward a Digital Era

Contact Author

Start Your Own SelectedWorks

Notify Me of New Work

Available at: http://works.bepress.com/jennifer_shkabatur/3

עיוני משפט לג
2011, 665-710

# דמוקרטיה השתתפותית ברשויות המקומיות בישראל: לקראת העידן הדיגיטלי

מאת
**ג'ניפר שקבטור***

## תקציר

רבות מן הרשויות המקומיות בישראל מצויות במשבר מתמשך של השתתפות דמוקרטית ובגירעון כלכלי עמוק. עיקר טענתו של המאמר היא כי שיתוף רב יותר של הציבור בענייני הרשויות יכול לשפר את מצבן הדמוקרטי והכלכלי ולהיטיב עם תושביהן. על טכנולוגיות דיגיטליות למלא תפקיד מרכזי בהקשר זה. לנוכח העובדה שהשימוש בטכנולוגיות טרם נעשה שכיח ברשויות, קיימת חשיבות מיוחדת לגיבוש מדיניות יעילה לאימוצן וליישומן. המאמר מעלה אמות־מידה להערכת יוזמות שיתופיות, ומציג שני מודלים לשיתוף מקוון: צרכני ושיתופי. תוך הסתייעות במגוון רחב של יוזמות אמריקניות, גרמניות וישראליות – החל באיסוף והספקה של מידע, המשך במיקור קהילתי ובאכיפה אזרחית, וכלה בתכנון עירוני ובהקצאת משאבים – המאמר מציע כיצד לשלב דפוסים מקוונים ולא־מקוונים לשיתוף הציבור, ומשרטט את הקווים המשפטיים למהלך.

א. מבוא
ב. שיתוף מקוון ברשויות מקומיות: הבטחות, סכנות ואמות־מידה להערכה
1. ההבטחות שבשיתוף הציבור
2. הסכנות שבשיתוף הציבור
3. אמות־מידה להערכה
(א) ייצוגיות
(ב) שקיפות
(ג) איכות הדיון

* תלמידה לתואר דוקטור בבית־הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד ומרצה־אורחת בבית־הספר למשפטים של אוניברסיטת בוסטון. אני מודה למנחיי יוחאי בנקלר וארכון פאנג על תמיכתם, עצותיהם והערותיהם הבונות. תודה גם לקלאוס אופה, לביל אלפורד, ליונתן ארבל, למיכאל בירנהק, לג'ק גולדסמית, לשיילה ג'סנוף, לחנוך דגן, לחן זילברמן, למרתה מינו, לאיילת עוז, לאריאל פורת, לג'רי פרוג, ליובל רויטמן, לאדם שנער, למשתתפי סדנת הדוקטורנטים למשפטים באוניברסיטת הרווארד וכן לחברי מערכת **עיוני משפט** על הערות מועילות ודיונים פורים. תודה מיוחדת שלוחה לשי לביא.

(ד) השפעה
(ה) עלות–תועלת
ג. אופיו של השיתוף המקוון: שני מודלים
ד. המודל הצרכני לשיתוף מקוון
1. ארצות־הברית
(א) הספקת מידע
(ב) איסוף של מידע והעדפות
(ג) מיקור קהילתי
2. ישראל
(א) הספקת מידע ומיקור קהילתי
(ב) איסוף מידע ואכיפה אזרחית
ה. המודל היצרני לשיתוף מקוון
1. תכנון המרחב העירוני
(א) גרמניה
(ב) ישראל
2. שיתוף מקוון בהקצאת משאבים
(א) גרמניה
(ב) ישראל
ו. מסקנות והמלצות

## א. מבוא

הרשויות המקומיות בישראל מייצגות שילוב ייחודי של סמכויות ניהול משמעותיות המוקנות ליחידות ממסדיות קטנות יחסית. מחד גיסא, הרשויות המקומיות מופקדות על תחומים רבים המעצבים את חיי היומיום של התושבים – מתן שירותי חינוך, תרבות, ספורט ורווחה, תכנון ובנייה, תחזוקה של תשתיות ציבוריות, טיפול במערכות תברואה ומים, רישוי עסקים ועוד.[1] במסגרת הסדרתם של תחומים אלה, הרשויות עשויות להשפיע על חיי התושבים באופן ישיר ומהותי יותר ממוסדות פוליטיים אחרים. מאידך גיסא, מדובר ביחידות פוליטיות קטנות דיין לאפשר קשר בלתי־אמצעי בין נבחרי הציבור לבין התושבים ושיתוף של התושבים בקביעת המדיניות המקומית. שילובם של שני הגורמים יוצר, באופן תיאורטי לפחות, את התנאים לאִיים של דמוקרטיה השתתפותית – דהיינו, מעורבות של תושבים בקביעת המדיניות – בתוך המשטר הקיים של דמוקרטיה ייצוגית ברשויות המקומיות. אף

1 ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי־שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד 197, 211 (2004); דניאל י' אלעזר "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל" **השלטון המקומי בישראל** 1 (מהדורה שנייה, דניאל י' אלעזר וחיים קלכהיים עורכים, 2001); ערן רזין **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003).

שאֵיִם השתתפותיים מסוג זה יכולים לספק תנאים נאותים להתפתחותה ולקיומה של מערכת יחסים פורה ומפרה בין רשויות מקומיות לבין תושביהן, הם נדירים ברשויות המקומיות בישראל ואינם מעוגנים משפטית. מטרתו של המאמר היא אם כן להציע היכן וכיצד ראוי לאמץ ולטפח דפוסים של דמוקרטיה השתתפותית ברשויות המקומיות בישראל. דגש מיוחד יושם בהקשר זה בטכנולוגיות דיגיטליות, הפותחות אפשרויות חסרות תקדים לשיתוף התושבים במגוון רחב של תחומים שהרשויות המקומיות מופקדות עליהם.

עיתויו של הדיון בדמוקרטיה השתתפותית ברשויות המקומיות אינו מקרי. שיתוף הציבור בעניינים מקומיים נחוץ לנוכח שני משברים עמוקים הפוקדים את הרשויות המקומיות בישראל: דמוקרטי וכלכלי. בהקשר הדמוקרטי הרשויות המקומיות מתמודדות עם משבר חמור של השתתפות ציבורית. שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות יורד בקביעות למן סוף שנות השבעים, ובשנת 2003 נרשם השפל הנמוך ביותר, כאשר 50% בלבד מבעלי זכות הבחירה ניגשו לקלפי.[2] אחת הסיבות לכך היא תחושתם של התושבים כי אין ביכולתם להשפיע על המדיניות המקומית.[3] כך, למשל, סקרים מעלים כי שיעור ההשתתפות בבחירות העירוניות יורד ככל שהרשות המקומית גדולה יותר. בבחירות 2003, לדוגמה, הצביעו רק 28% מתושבי תל־אביב-יפו ו־38% מתושבי ירושלים, אך שיעורי ההצבעה ביישובים שאוכלוסייתם לא עלתה על עשרת אלפים איש עמדו סביב ה־80%.[4] קיימים גם פערים ניכרים בין תפיסותיהם של ראשי הרשויות לגבי השתתפותם הפוליטית של התושבים לבין תפיסתם של התושבים עצמם בהקשר זה. בעוד ראשי הרשויות נוטים להציג תמונה של אזרחות פעילה וערוצי תקשורת ממוסדים בין הרשות לתושבים, התושבים מדווחים על מעורבות נמוכה ועל מיעוט אפשרויות להשתתף בחייה הפוליטיים של הרשות.[5] אף שברמה ההצהרתית גם ראשי הרשויות וגם התושבים מביעים תמיכה משמעותית במעורבות התושבים בקביעת מדיניות ובאימוץ דפוסים של דמוקרטיה השתתפותית, הלכה למעשה הצדדים מתבוננים זה על זה בחשדנות.[6] ראשי הרשויות אינם ממהרים להיחשף לביקורת פוטנציאלית של התושבים, והתושבים אינם מאמינים ביכולתם להשפיע על אורחות החיים הפוליטיים ולשנותם.

---

2 דנה בלאנדר "הבחירות לרשויות המקומיות – איך, כמה, מי ולמה" **פרלמנט** 60 (2008) www.idi.org.il/Parliament/2008/Pages/60_2008/C_60/c_60.aspx; אשר אריאן, מיכאל פיליפוב ואנה קנפלמן **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009: עשרים שנה לעלייה מברית המועצות** 24 (פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009) www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/BOOK_7104/Madad_2009_hebrew.pdf.

3 יעל ישי "אזרחות עירונית בישראל: בין שיתוף לשותפות" **מדינה וחברה** 5, 985 (2005); אפרת וקסמן ודנה בלאנדר **דגמים של שיתוף אזרחים** (נייר־עמדה מס' 26, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002).

4 אבי בן בסט ומומי דהן **המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות** 37 (פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008).

5 ישי, לעיל ה"ש 3.

6 אריאלה ורנסקי, נילי שחורי ופנינה פלאוט **מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני – מתי, היכן, כיצד ולאן** 86-87 (2000); וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 38-39; ישי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 998-999.

אל המשבר הדמוקרטי המתואר הצטרף בשנים האחרונות גם משבר כלכלי חמור. מעמדן העצמאי של הרשויות המקומיות הלך והתחזק החל בשנות השמונים, ורשויות רבות החלו להסתמך על מקורות הכנסה עצמאיים ולממן את פעילותיהן בלא סיוע ממשלתי.[7] אולם משימה זו התבררה ככבדה מנשוא לגבי חלק מן הרשויות, שנקלעו לקשיים כלכליים משמעותיים. רשויות רבות התקשו לפרוע את חובותיהן לספקים והלינו לתקופות ממושכות את שכר עובדיהן. בעקבות גרעונות שנצברו החל בשנות התשעים והחריפו בשנות האלפיים, נאלצו 122 רשויות מקומיות ליטול חלק בתוכניות הבראה ממשלתיות בשנת 2006.[8] ממדי המשבר ביישובים הושפעו מכמה גורמים, כגון הירידה בשיעור המימון הממשלתי, עוצמתו הפוליטית של ראש העירייה וטיב הניהול.[9] תגובתה של הממשלה על המשבר התאפיינה בריכוזיות מופגנת. במסגרת זו הוענק לשר הפנים הכוח להפקיע חלק מסמכויותיהם של הדרגים המקצועיים והנבחרים ברשויות המקומיות, ולהעמיד במקום אותם דרגים – לפרקי־זמן מצומצמים אומנם – בעלי־תפקידים אשר יְיַעלו את פעילותה של הרשות.[10]

הקשיים הכלכליים שאליהם נקלעו הרשויות הובילו אפוא לנגיסה נוספת בניהולן הדמוקרטי. לא זו בלבד שלא נרשמה תנודה לעבר מעורבות משמעותית יותר של התושבים בניהול הרשויות, בחלק מהן חל אף ריחוק מן הדפוסים המסורתיים של דמוקרטיה ייצוגית. הפתרונות שהוצעו לשני המשברים – הדמוקרטי מזה והכלכלי מזה – התמקדו בהצעות התייעלות שנעו בין שיפור היציבות הפוליטית (חיזוק מעמדו של ראש העיר)[11] לבין העמקת הריכוזיות של השלטון הארצי והגברת הפיקוח החיצוני על רשויות מקומיות.[12]

המאמר מבקש לשרטט דרכי מוצא השתתפותיות שיכולות לסייע בהתמודדות עם שני המשברים, תוך בחינת פתרונות המתמקדים בתפקידו ובמעמדו של התושב ברשות המקומית וביחסי־הגומלין בינו לרשות. כפי שיידון בהרחבה בהמשך, הליכים שיתופיים שיעניקו לתושבים סמכויות פורמליות משמעותיות להשפיע על ניהולה השוטף של הרשות ועל מדיניותה עשויים לתרום הן לשיפור ההשתתפות הדמוקרטית והן להתייעלותן הכלכלית של הרשויות.

יתרה מזו, העיתוי הנוכחי מעניק הזדמנויות חסרות תקדים לקידומם ולביסוסם של הליכים שיתופיים ברשויות מקומיות. טכנולוגיות דיגיטליות נעשות מתוחכמות וזמינות יותר מיום ליום. לפיכך מדינות רבות מתנסות בשנים האחרונות בכלים דיגיטליים שביכולתם לשפר באופן ניכר את מערכת היחסים שבין התושב לרשות המקומית. נסיונות אלה טרם

---

7 אליהו וינוגרד **דיני רשויות מקומיות** כרך ב 537–544 (מהדורה חמישית, 1998); בלנק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 219–243.

8 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 9–10. אמות־המידה להצטרפות לתוכנית ההבראה הן זכאות של הרשות למענק איזון, היקף גירעון מצטבר בתחום שבין 17.5% ל־50% מההכנסה השנתית, וגירעון שוטף העולה על 15% מההכנסה. מאחר שהצטרפות לתוכנית ההבראה מקנה לרשויות יתרונות, גם רשויות שחובן קטן יחסית נטו להצטרף. ראו שם.

9 שם.

10 פקודת העיריות (נוסח חדש) (תיקון מס' 88), התשס"ד־2004 (להלן: תיקון מס' 88 לפקודת העיריות).

11 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 4.

12 תיקון מס' 88 לפקודת העיריות; בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 4.

הגיעו לישראל באופן מלא. רשויות ישראליות משתמשות אומנם בטכנולוגיות דיגיטליות, אך בעיקר לצורך פרויקטים דוגמת "ממשל זמין",[13] שבמסגרתו מוענקים לתושבים שירותים בסיסיים, כגון הורדת טפסים עירוניים, תשלומים מקוונים על שירותי העירייה, הודעות לגבי מכרזים, משרות ממשלתיות וכולי. עם כל חשיבותן של פלטפורמות מקוונות מסוג זה, הן אינן מממשות את הפוטנציאל הטמון בטכנולוגיות דיגיטליות ליצירת יחסי־גומלין מַפרים בין הרשות לתושב.

בשלב הנוכחי, שבו נסיונן של הרשויות הישראליות עם טכנולוגיות דיגיטליות להגברת המעורבות הציבורית מצוי בחיתוליו, מאמר זה שואף להשיג שלוש מטרות. *ראשית*, הוא מבקש לחשוף את הפוטנציאל של טכנולוגיות דיגיטליות מבחינת הרשויות והתושבים. התופעה שהמאמר דן בה בהקשר זה היא "שיתוף מקוון של הציבור" – יוזמות של רשויות ציבוריות שמטרתן לאפשר לאזרחים להשפיע, במישרין או בעקיפין, על ניסוחה, אימוצה או יישומה של מדיניות פוליטית וחברתית, וזאת באמצעות שימוש באינטרנט או בטכנולוגיות דיגיטליות אחרות.[14] *שנית*, המאמר מבקש להצביע על שתי גישות נבדלות לשיתוף מקוון של הציבור, ולהתוות קווים לקליטתה של כל אחת מהגישות בנוף המשפטי והחברתי בישראל. *שלישית*, לנוכח העובדה שטכנולוגיות דיגיטליות טרם נעשו נגישות לכל שכבות האוכלוסייה, המאמר מבקש להציע כיצד ניתן לשלב דפוסים של שיתוף מקוון עם שיתוף לא־מקוון של הציבור.

פרק ב למאמר יבחן יתרונות וחסרונות של שיתוף הציבור ברשויות המקומיות בכלל ושל שיתוף מקוון בפרט. על בסיס הכשלים הפוטנציאליים של יוזמות שיתופיות מקוונות, יציע המאמר כמה אמות־מידה להערכתן של יוזמות אלה. פרק ג יציג שני מודלים של שיתוף מקוון – המודל הצרכני, המבוסס על יוזמות השיתוף המקוון הרווחות בארצות־הברית, והמודל היצרני, הקיים בכמה מערי גרמניה. פרקים ד ו־ה ידגימו את אופן יישומם של המודלים, ויציעו כיצד ניתן לקלוט אותם מבחינה משפטית בנוף הרשויות המקומיות בישראל. פרק ו יסכם את המסקנות הנורמטיביות של הדיון.

---

13 ראו פורטל השירותים והמידע הממשלתי – www.gov.il/firstgov. להרחבה ראו את הדיון בחלק ד2(א) להלן.

14 הגדרה זו מבוססת על הגדרתו של פישקין בספרו: James S. Fishkin, When the People Speak 45 (2009). יצוין כי מושג זה נבדל מ"השתתפות מקוונת של הציבור", הכוללת כל פעולה מקוונת של התושבים שמטרתה להשפיע על המדיניות, ולא רק פעולות שנעשו בעקבות יוזמת שיתוף שבאה מן הרשות.

## ב. שיתוף מקוון ברשויות מקומיות: הבטחות, סכנות ואמות־מידה להערכה

### 1. ההבטחות שבשיתוף הציבור

חלקים נרחבים מהגות הדמוקרטיה המערבית מתבססים על התפיסה כי שיתוף הציבור במוסדות פוליטיים הוא לב־ליבה של הדמוקרטיה.[15] אכן, פרקטיקה בת־קיימא של שיתוף הציבור עשויה להניב פירות הן לנבחרי הציבור והן לתושבים. *מבחינת הנבחרים*, השתתפות ציבורית עשויה לשפר את איכותן של המדיניות ושל ההחלטות המתקבלות. משתתפים המביאים עימם מגוון רחב של נקודות־מבט, נסיון־חיים או ידע מקצועי בתחומים שונים יכולים להעניק למקבלי ההחלטות תובנות ייחודיות ומקוריות. הדבר נכון במיוחד למצבים שבהם לקבלת ההחלטות יש חשיבות מעשית ומיידית לגבי חיי היומיום של המשתתפים.[16] שיתוף הציבור אף מאפשר לנבחרים להבטיח ששינויי מדיניות או החלטות שנויות במחלוקת ייהנו מלגיטימיות ומתמיכה ציבורית. החלטות שהן פרי תהליך שיתופי מהותי ייתפסו כדמוקרטיות וראויות יותר, שהרי הן משקפות את עמדות הציבור ודעותיו.[17] התושבים גם עשויים לחוש מחויבות רבה יותר להחלטות שמתקבלות בתהליך שבו ניתנה להם הזדמנות להשתתף, גם אם עמדתם האישית לא התקבלה (ובלבד שנשקלה).[18] בהתאם לכך, בסיס

---

15 ראו, למשל: Jean-Jacques Rousseau, The Social Contract (Penguin Classics, Maurice Cranston trans., 1968) (1762); Alexis de Tocqueville, Democracy in America (Perennial Classics, J.P. Mayer ed., George Lawrence trans., 2000) (1835); John Stuart Mill, Utilitarianism, Liberty, Representative Government (1910); John Stuart Mill, Essays on Politics and Culture (G. Himmelfarb ed., 1963); John Dewey, The Public and Its Problems (1927); Jürgen Habermas, Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy (William Rehg trans., 1996); Benjamin R. Barber, Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age (1984); Joshua Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, *in* Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics 67 (James Bohman & William Rehg eds., 1997); Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman & Henry E. Brady, Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics (1995).

16 Archon Fung, Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy 1–30 (2004). במצב כזה גם תמריצי התושבים להשתתף חזקים יותר.

17 לדיון בשאלה מהו שיתוף מהותי ראו פרק ג להלן.

18 E. Allan Lind & Tom R. Tyler, The Social Psychology of Procedural Justice 147–172 (1988); Tom R. Tyler, Why People Obey the Law (1990). ראו גם: Cynthia R. Farina, *The Consent of the Governed: Against Simple Rules for a Complex World*, 72 Chi.-Kent L. Rev. 987, 1027–1032 (1997).

הסכמה רחב יותר, בלוויית מודעות גבוהה לקיומן ולחשיבותן של ההחלטות, עשוי להקל באופן משמעותי את מלאכת האכיפה שהרשויות הציבוריות מופקדות עליה.[19]

*מנקודת־מבטו של הציבור*, השתתפות בקבלת החלטות פוליטיות היא בראש ובראשונה כלי להעצמה חברתית.[20] יוזמות שיתופיות מזמינות את התושבים להיות שותפים מלאים בהחלטות הנוגעות בחייהם ובגורלם. הן גם יכולות להעניק קול לקבוצות החלשות בציבור,[21] להכשיר אזרחים לשיח פוליטי עם קבוצות אחרות,[22] ולאפשר להם לגבש ולקדם באופן דמוקרטי את העדפותיהם הפוליטיות. זאת ועוד, ככל שאדם משתתף יותר בפעילות ציבורית כן הוא רוכש כישורים אזרחיים ותורם להפיכתה של המערכת כולה לדמוקרטית וראויה יותר.[23] כתוצאה מכך, לפי טיעון זה, שיתוף מהימן של הציבור תורם ליציבות חברתית, לחיזוק תחושת הקהילה ולהגברת האמון בשלטון.[24] הליכי שיתוף מאפשרים גם פיקוח הדוק יותר על מעשיהם של נבחרי הציבור, ותורמים לשקיפות ולאחריותיות של המערכת.

שיתוף הציבור ברשויות מקומיות זכה במעמד מיוחד בהקשרים אלה. ג'ון סטיוארט מיל, אחד מחשובי ההוגים של הדמוקרטיה המערבית, גרס כי השתתפות פוליטית ברמה המקומית היא שמלמדת אזרחים דמוקרטיה מהי. דווקא ברמה המקומית, טען מיל, יהיה להשתתפות הפוליטית ערך אמיתי, שכן הרשויות המקומיות מכריעות בנושאים המשפיעים במישרין על חיי תושביהן, ומעניקות לתושבים הזדמנויות מהותיות להישמע ואף להיבחר.[25] רעיונותיו אלה של מיל הושפעו באופן משמעותי מהגותו של טוקוויל, אשר ראה בהשתתפות במוסדות פוליטיים מקומיים "בית־ספר לחירות" ומרכיב הכרחי ביצירתו של ממשל דמוקרטי ראוי.[26] כמאה שנים לאחר פרסום ספריו של טוקוויל על מעלותיה של הדמוקרטיה המקומית

---

19 ראו Lind & Tyler, שם; Tyler, שם. ראו גם: Daphna Lewinsohn-Zamir, *Consumer Preferences, Citizen Preferences, and the Provision of Public Goods*, 108 Yale L.J. 377 (1998); John C. Duncan, *Multicultural Participation in the Public Hearing Process: Some Theoretical, Pragmatical, and Analeptical Considerations*, 24 Colum. J. Envt'l. L. 169, 186 (1999).

20 Fung, לעיל ה"ש 16, בעמ' 1–30.

21 Jane Mansbridge, *What Does a Representative Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status*, *in* Citizenship in Diverse Societies 99, 119–121 (Will Kymlicka & Wayne Norman eds., 2000).

22 Paul Brest, *Further Beyond the Republican Revival: Toward Radical Republicanism*, 97 Yale L.J. 1623, 1624 (1988); Jerry Frug, *The Geography of Community*, 48 Stan. L. Rev. 1047, 1078–1079 (1996); Georgette C. Poindexter, *Collective Individualism: Deconstructing the Legal City*, 145 U. Pa. L. Rev. 607, 621–623 (1997).

23 Barber, לעיל ה"ש 15, בעמ' 152.

24 Fung, לעיל ה"ש 16, בעמ' 1–30.

25 Mill, Utilitarianism, Liberty, Representative Government, לעיל ה"ש 15, בעמ' 347–348; Mill, Essays on Politics and Culture, לעיל ה"ש 15, בעמ' 186, 229.

26 Tocqueville, לעיל ה"ש 15, בעמ' 63.

באמריקה, כתב ג'ון דיואי כי שקיעת ההשתתפות הפוליטית בניהולן של רשויות מקומיות היא אחת הרעות המרכזיות של העת המודרנית.[27]

האטרקטיביות של רשויות מקומיות כזירה לשיתוף הציבור ולחינוך לדמוקרטיה נעוצה בכמה גורמים. *ראשית*, שיתוף הציבור הינו אפקטיבי יותר ביחידות ממשל קטנות. בשל מידותיהן הקטנות יחסית של הרשויות המקומיות, יכולתו של הציבור להשמיע את העדפותיו ולהשפיע על ניהולן היומיומי של הרשויות גדולה יותר. מאחר שחשיבותו היחסית של כל קול גדֵלה ככל שהיחידה הדמוקרטית קטנה יותר, הסברה היא כי נציגי הציבור יהיו פתוחים וקשובים יותר להעדפות הציבור.[28] *שנית*, החלטות פוליטיות ברמה המקומית נושאות לרוב השלכות ישירות ומיידיות על תושבי הרשויות, ולכן קיים אצל התושבים תמריץ מיוחד להשתתף דווקא בהן.[29] *לבסוף*, התושבים נהנים לעיתים קרובות מהיכרות מעמיקה עם התחומים המצויים תחת פיקוחה של הרשות, שהרי לרוב מדובר בנושאים המרכיבים את חיי היומיום שלהם. על־כן שיתופם של התושבים ברמה המקומית יהיה יעיל במיוחד.

התוספת של טכנולוגיות דיגיטליות למשוואה טומנת בחובה יתרונות נוספים. שיתוף מקוון מאפשר גמישות שאי־אפשר להשיגה במנגנוני השיתוף הקלסיים, שכן התושבים יכולים להשתתף מכל מקום ובכל עת. גמישות זו עשויה גם לתרום לאיכותו של הדיון, שכן למשתתפים ניתן זמן רב יותר לשקול ולנסח את טיעוניהם בהשוואה לשיחה רגילה, שבה הם נדרשים לתגובות מיידיות. הדינמיקה של כינוסים פיזיים של תושבים גורמת לעיתים קרובות לכך שמשתתפים המשתייכים לאליטות החברתיות נעשים דומיננטיים בדיון וכופים את דעותיהם, בעוד משתתפים אחרים חוששים להתבטא.[30] ניהול מוקפד של פורומים מקוונים יכול להפחית את הקשיים האלה ולהפוך את הדיונים למאוזנים ושוויוניים יותר. פלטפורמות מקוונות נהנות אף מיתרון הגודל, משום שביכולתן להכיל כמות משתתפים גדולה פי כמה מכל מקום מפגש ציבורי, ומעלויות תפעול וניהול נמוכות יחסית. בניגוד לכינוסי תושבים רגילים, עיצוב נכון של פלטפורמות מקוונות יכול אף להבטיח שהגודל לא יבוא על־חשבון איכות הדיונים, ושלמשתתפים תינתן הזדמנות אמיתית להישמע. לבסוף, בעוד תושבים רבים נרתעים מיוזמות שיתופיות בשל מחויבות הזמן הגבוהה הנדרשת, שיתוף

---

27 Dewey, לעיל ה"ש 15, בעמ' 110–184. דיואי קרא לכינונה המחודש של "הקהילה הגדולה" (the great community) כתנאי להגדרתה ולקידומה של טובת הכלל. שם.

28 ראו, למשל: Sheryll D. Cashin, *Localism, Self-Interest, and the Tyranny of the Favored Quarter: Addressing the Barriers to New Regionalism*, 88 Geo. L.J. 1985 (2000); Carol M. Rose, *The Ancient Constitution vs. the Federalist Empire: Anti-Federalism from the Attack on "Monarchism" to Modern Localism*, 84 Nw. U. L. Rev. 74, 97 (1989); Cass R. Sunstein, *Beyond the Republican Revival*, 97 Yale L.J. 1539, 1555–1556 (1988).

29 ראו, למשל, Poindexter, לעיל ה"ש 22, בעמ' 617; Jerry Frug, *Decentering Decentralization*, 60 U. Chi. L. Rev. 253, 297 (1993); Barry Friedman, *Valuing Federalism*, 82 Minn. L. Rev. 317, 391, 394–395 (1997); Richard Thompson Ford, *The Boundaries of Race: Political Geography in Legal Analysis*, 107 Harv. L. Rev. 1841, 1909 (1994).

30 Jane J. Mansbridge, Beyond Adversary Democracy 39–135 (1980).

מקוון מאפשר להם לתרום בהתאם לעניינם וליכולתם – החל בהצבעה מהירה בעד או נגד הצעות שהעלו אחרים, וכלה בכתיבה שיתופית של מסמכי מדיניות.[31]

## 2. הסכנות שבשיתוף הציבור

חרף היתרונות המשמעותיים התומכים בשיתוף הציבור, בין באופן מקוון ובין באופן לא־מקוון, התמונה נעשית מבטיחה פחות במעבר מן הרצוי אל המצוי. הקושי המרכזי של יוזמות שיתופיות הוא העדר יכולת אמיתית להשפיע על קביעת המדיניות הציבורית. לקושי זה שני גורמים. *ראשית*, נבחרי ציבור נוטים לעיתים לקדם יוזמות שיתופיות מן השפה ולחוץ בלבד. באופן זה הם נהנים מלגיטימציה ציבורית כתוצאה מעצם העלאת היוזמה, מחד גיסא, ובו־בזמן נמנעים מלחלוק עם הציבור את כוחם הפוליטי, מאידך גיסא. את זאת הם יכולים לעשות על־ידי קביעה ותיחום מניפולטיביים של סדר־היום של הדיון, על־ידי ייזום דיונים ציבוריים בנושאים זוטרים יחסית או בסוגיות שבהן כל תוצאה תיטיב עם נבחרי הציבור, או על־ידי עריכת דיונים שלא צפויה להם כל נפקות מעשית. יוזמות "שיתופיות" מסוג זה לא זו בלבד שאינן מועילות לדמוקרטיה, הן אף פוגעות בה בשל יצירת מצגי־שווא והעמקת משבר האמון הציבורי בנבחרים. כפי שיובהר בהמשך, למערכת המשפט יש תפקיד חשוב במניעת יוזמות מסוג זה ובפיקוח עליהן.

*הגודם השני* להעדר השפעה הוא החשש כי לציבור אין הידע והמומחיות הנחוצים להשתתפות פוליטית, וכי המשתתפים מבקשים להשיג את טובתם האישית מבלי לשקול את טובת הכלל.[32] לעיתים מצטרפת לכך גם הדאגה מפני השתלטותם של שתדלנים וקבוצות־אינטרס על הדיון והפקעתו מידי הציבור. קשיים אלה רלוונטיים במיוחד להקשרים של שיתוף מקוון. פורומים מקוונים נעדרים לעיתים קרובות תרבות דיון מפותחת, והמשתתפים מעוניינים יותר בהבעת דעותיהם האישיות מאשר בהבנת־עומק של הסוגיות הנידונות, בהקשבה למשתתפים אחרים או בניהול שיח עימם.[33] השתלטות של קבוצת משתתפים מסוימת על הדיון גם היא אינה עניין נדיר. כתוצאה מכך, במקום לחשוף את המשתתפים למגוון רחב של עמדות פוליטיות וערכיות, דיונים מקוונים עלולים להוביל לקיטוב חברתי. קיטוב כזה מתרחש, למשל, כאשר משתתפים מתבצרים בעמדותיהם המקוריות או אף מקצינים אותן כתוצאה מן הדינמיקות החברתיות בפורומים המקוונים.[34] יש להניח כי

---

31 זוהי טענת ה־granularity של האינטרנט. ראו: Yochai Benkler, The Wealth of Networks 100–102 (2006). לטענה כי הציבור אינו מעוניין להשתתף בקביעת מדיניות של רשויות בשל עלויות השתתפות גבוהות ראו, למשל, איל בנבנשתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המינהלי" **ספר זמיר** 119 (אריאל בנדור ויואב דותן עורכים, התשס"ה).

32 Evan M. Berman, *Dealing with Cynical Citizens*, 57(2) Pub. Admin. Rev. 105 (1997); Frank Fischer, *Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases*, 26(3) Pol. Sci. 165 (1993).

33 Benjamin R. Barber, *The Discourse of Civility*, *in* Citizen Competence and Democratic Institutions 39, 40 (Stephen L. Elkin & Karol Edward Soltan eds., 1999).

34 Cass R. Sunstein, Republic.com 2.0, 46–96 (2007).

קשיים אלה ידועים היטב למובילי יוזמות השיתוף המקוון, שאינם ממהרים לפיכך להעניק למשתתפים אפשרויות מהותיות להשפיע על קביעת מדיניות.

תהליך זה עשוי, אם כן, ליהפך למעגלי: לציבור ניתנת האפשרות להשתתף בקבוצות־דיון מקוונות, לדון במגוון סוגיות פוליטיות, להעלות ביקורות או רעיונות לשיפור, ולהתבטא בנוגע לרעיונותיהם או לביקורותיהם של משתתפים אחרים; לפי חלופה אחת, תוצאות הדיון אינן מעניינות את נבחרי הציבור משום שהדיון נעשה רק לצורך יצירת מצג של לגיטימציה, ולפי חלופה אחרת, תוצאות הדיון לוקות באיכות ירודה ואינן משביעות־רצון; בשני המקרים התוצאה היא שנבחרי הציבור אינם מעניקים למשתתפים סמכויות הכרעה מהותיות; העדר הסמכויות גורם לכך שמשתתפים איכותיים מדירים את רגליהם מן הדיונים המקוונים; והעדרם של משתתפים איכותיים מוביל לדיונים ירודים או להצעות לא־רלוונטיות, ובסופו של דבר מחזק עוד יותר את הסברה כי אין להעניק למשתתפים סמכויות הכרעה. תהליך זה חוזר חלילה, ולפחות על פניו הופך על ראשה את ההבטחה הטמונה בשיתוף הציבור.

## 3. אמות־מידה להערכה

המעגליות המתוארת אינה כורח המציאות, כי אם תוצר מתבקש של העדר תשתית משפטית הולמת שתחזק את השיתוף המקוון, מחד גיסא, ושל עיצוב שגוי של פלטפורמות השיתוף, מאידך גיסא. פלטפורמות מקוונות הן במידה רבה תוצאה של בחירות פוליטיות וערכיות.[35] דיונים ברמה ירודה מתרחשים משום שמעצבי הפלטפורמה המקוונת לא נקטו את האמצעים הנדרשים כדי להעלות את איכותם.[36] קיטוב חברתי או הסתגרות בתוך דעות קדומות נגרמים בשל העדר הקפדה על גיוון בזהות המשתתפים.[37] חוסר אמון במערכת ורתיעה מהשתתפות הינם לעיתים קרובות תוצאה של העדר כללים ברורים ושקופים לגבי המעמד הרשמי של הליכי השיתוף המקוון. אם כן, ההבניה הפוליטית והחברתית של הפלטפורמה – דהיינו, אפשרויות הפעולה והדיון שהיא מעניקה למשתתפים וסוג המשתתפים שהיא מושכת – מכתיבה במובנים רבים את תוצאותיו של השיתוף המקוון.[38]

---

35 הרעיון שלפיו עיצובו של פורום מקוון משפיע על תוצאות הדיון או אף קובע אותן מכונה בספרות המקצועית "אדריכלות הדיון" (discourse architecture). ראו, למשל: Warren Sack, *Discourse Architecture and Very Large-Scale Conversation*, *in* Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm 242 (Robert Latham & Saskia Sassen eds., 2005); Quentin Jones & Sheizaf Rafaeli, *Time to Split, Virtually: 'Discourse Architecture' and 'Community Building' Create Vibrant Virtual Publics*, 10(4) Electronic Markets 214 (2000).

36 לדוגמות של אמצעים אלה ראו את הדיון בפרויקטים השיתופיים בגרמניה להלן בחלק ה2(א).

37 לפי Sunstein, לעיל ה"ש 34, קיטוב ורדיקליזציה חברתית הם תוצאה שכיחה של דיון בין משתתפים הומוגניים. דיון בין קבוצות הטרוגניות נוטה דווקא למשוך את המתדיינים לכיוון המרכז. על־כן הזמנה לדיון של פרטים המייצגים מגוון רחב של נקודות־מבט תסייע בהתמודדות עם הקושי. ראו במיוחד שם, בעמ' 80–83.

38 Scott Wright, *Design Matters: The Political Efficacy of Government-run Discussion Forums*, *in* The Internet and Politics: Citizens, Voters, and Activists 80 (Sarah

לנוכח חשיבות העיצוב של פלטפורמות שיתופיות מקוונות, ברצוני להציע חמש אמות־מידה שיכולות לסייע הן בסיווגן ובהערכת טיבן של פלטפורמות קיימות והן במלאכת העיצוב המיטבי של פלטפורמות עתידיות. אמות־מידה אלה הן ייצוגיותם של המשתתפים, שקיפותם של ההליכים והמידע, איכות הדיון, יכולתם של המשתתפים להשפיע ומאזן העלות-תועלת של הפרויקט. אמות־מידה אלה יכולות לסייע בהערכה באיזו מידה יוזמה שיתופית מפיקה מפלטפורמות מקוונות את הפוטנציאל הדמוקרטי שלהן ונמנעת מקשיי היישום של שיתוף מקוון. הנחתי היא כי ככל שפלטפורמה שיתופית מקוונת עומדת באמות־מידה רבות יותר מבין אלה המוצעות כאן, היא מממשת את הפוטנציאל הדמוקרטי שבשיתוף המקוון באופן מלא יותר.

### *(א) ייצוגיות*

הקושי הבסיסי בהקשר של שיתוף מקוון נוגע ביצירת "הפער המקוון" – מצב שבו רובם המכריע של המשתתפים בפורומים מקוונים משתייכים לקבוצה מצומצמת של תושבים אשר בקיאה ברזי השימוש באינטרנט ומעורה בפוליטיקה, בעוד תושבים אחרים אינם מיוצגים כלל.[39] מעמד חברתי־כלכלי נמוך, למשל, הוא מנבא מדויק של כישורי השימוש באינטרנט,[40] ופעולות פוליטיות מקוונות נעשות לרוב על־ידי אנשים ממעמד חברתי־כלכלי גבוה.[41] בישראל, לדוגמה, בעוד 88% מן האקדמאים משתמשים במחשב לצורך כלשהו, השיעור המקביל בקרב חסרי תעודת־בגרות הוא 39% בלבד.[42] ניתן לקוות כי המצב ישתפר ככל שחדירת הטכנולוגיות הדיגיטליות תגבר והשימוש בהן ייעשה נפוץ יותר. אולם במציאות הקיימת בעיית הפער המקוון בולטת לעין. בלא נקיטת אמצעים מיוחדים, שיתוף מקוון עלול

---

Oates, Diana Owen & Rachel K. Gibson eds., 2006). לדיון כללי ראו: Lawrence Lessig, Code 2.0, 31–37 (2006).

39 Pippa Norris, Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide 234–240 (2001).

40 Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert & Mary Stansbury, Virtual Inequality: Beyond the Digital Divide (2003); Paul DiMaggio, Eszter Hargittai, Coral Celeste & Steven Shafer, *Digital Inequality: From Unequal Access to Differentiated Use*, *in* Social Inequality 355 (Kathryn M Neckerman ed., 2004).

41 Norris, לעיל ה"ש 39, בעמ' 234-240.

42 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הסקר החברתי 2008 : פערים דיגיטאליים בישראל" (2009) www.cbs.gov.il/www/hodaot2009n/19_09_273b.pdf.

להעצים עוד יותר את הקבוצות הדומיננטיות.[43] על־כן ערכן הדמוקרטי של פלטפורמות שיתופיות תלוי באופן משמעותי ביכולתן למשוך ולייצג קבוצות מגוונות.[44]

### (ב) שקיפות

אמת־המידה של השקיפות מתייחסת הן להליך השיתוף והן לתכניו. ברמת *ההליך*, יש להבהיר למשתתפים את כללי ההשתתפות, את קוד ההתנהגות בפלטפורמות מקוונות ואת ההשלכות הפוטנציאליות של השיתוף (האם יש מעמד מחייב להמלצות המשתתפים? מי קובע מה ייעשה בהן וכיצד? מהם מנגנוני הפיקוח שניתנים למשתתפים בהקשר זה?).[45]

---

43 MICHAEL MARGOLIS & DAVID RESNICK, POLITICS AS USUAL: THE CYBERSPACE "REVOLUTION" (2000). מצב זה אינו שונה מהליכים מנהליים אחרים שבמסגרתם קבוצות־לחץ מטות לטובתן את החלטותיהן של הרשויות ודוחקות לשוליים קבוצות חלשות, אשר לצורכיהן לא ניתן משקל ראוי. ראו, בהקשר הישראלי, איל בנבנשתי "תחולת המשפט המינהלי על גופים פרטיים" **משפט וממשל ב** 11, 22–34 (1994); בנבנשתי ושגיא, לעיל ה"ש 31.

44 מגוון של שיטות יכולות לשמש את יוזמי השיתוף המקוון להגברת הייצוגיות. לפי שיטה אחת, דרישת הייצוגיות מכוונת לייצוג כל נקודות־המבט הקיימות לגבי הסוגיות הנידונות. ניתן למלא אחר דרישה זו גם אם קבוצת המשתתפים אינה מייצגת את כלל האוכלוסייה. עם זאת, המענה לשאלה מהן נקודות־המבט הרלוונטיות והלגיטימיות שייצוגן נדרש בדיון רחוק מלהיות מובן מאליו. לפי שיטה אחרת, אמת־המידה של הייצוגיות מתקיימת אם קבוצת המשתתפים נבחרת באופן אקראי ומשקפת את האוכלוסייה הרלוונטית לדיון. במקרה כזה ההנחה היא כי דעותיהם של חברי הקבוצה ישקפו ממילא את העמדות הנפוצות באוכלוסייה. אפשרות נוספת היא להעניק לתושבים אשר נוטים בדרך־כלל להדיר את רגליהם מיוזמות שיתופיות תמריצים בכסף או בעין כדי שייטלו חלק בדיונים. על־מנת להבטיח ייצוגיות מְרבית, פלטפורמות שיתופיות משלבות לעיתים את השיטות השונות. לסקירה כללית ראו, למשל, FISHKIN, לעיל ה"ש 14, בעמ' 9–31; Archon Fung, *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*, *in* DELIBERATION, PARTICIPATION AND DEMOCRACY: CAN THE PEOPLE GOVERN? 159 (Shawn W. Rosenberg ed., 2007).

45 סוגיה נוספת בהקשר זה היא "שקיפות אופקית" או אנונימיות של המשתתפים שנוטלים חלק בדיון. כידוע, אנונימיות – דהיינו, אי־חיובם של המשתתפים בזיהוי עצמי מלא או חלקי – הינה הנורמה הרווחת בדיונים מקוונים ואחת התכונות שמייחדת את האינטרנט ככלל. ראוי לא לסטות באופן מלא מן המסורת האנונימית גם במסגרת שיתוף מקוון של הציבור. בדרך זו ניתן לעודד את המשתתפים להביע את דעותיהם באופן חופשי ולהשטיח פערים מעמדיים או עדתיים אשר מעיבים לעיתים על אספות תושבים פיזיות. עם זאת, יש לתת את הדעת גם לקשיים הטמונים בשיח אנונימי. ראשית, מעטה האנונימיות עלול לדרדר ולרדד את רמת הדיון, שהרי משתתפים שאינם מזוהים בשמם עלולים להתבטא באופן לא־אחראי, פוגעני וקיצוני יותר מאשר משתתפים שברור להם כי שמם יקושר להתבטאויותיהם. שנית, משתתפים עלולים להירשם תחת מספר רב של "שמות משתמש", וכך להציף את הפורום המקוון בטענות ובתגובות שיטו את הדיון לכיוונים הרצויים להם. ניתן להתמודד עם קשיים אלה בשני מישורים לפחות. ראשית, הנחיה מקצועית של הדיון ועיצוב נאות של הפלטפורמה המקוונת יכולים לסייע בהעלאת רמת הדיון ולמנוע דומיננטיות של טיעונים מסוימים על אחרים, גם אם המשתתפים אינם מזדהים בשמם (ראו את הדיון בחלק הבא

ברמת *התוכן*, על יוזמי השיתוף המקוון לוודא כי למשתתפים יש גישה נוחה למידע אמין, עדכני, תמציתי ומקיף בהקשר של הסוגיות הנידונות. מילויה של דרישה זו רחוק מלהיות פשוט. אופן תפיסתו ועיבודו של מידע קשור באופן הדוק לאינטרסים, למשאבים, ליכולות הקוגניטיביות, להֶקשרים התרבותיים ולרקעו האישי של האדם הצורך את המידע.[46] על־כן, גם אם המידע מוצג באופן מאוזן ומקיף, משתתפים עשויים להתעלם מטיעונים מסוימים, להבין באופן מוטה ומוטעה טיעונים אחרים, ובאופן כללי לפרש את המידע שלפניהם כך שיאשש את עמדותיהם הקודמות.[47] לכשלים אלה אין פתרונות־פלא (וגם נציגי ציבור בדמוקרטיה ייצוגית חוטאים בהם), אך חשוב להיות מודעים להם בעת עיצוב הפלטפורמות השיתופיות.[48] קושי נוסף בהקשר זה הוא הצגה מניפולטיבית של מידע, תוך הפניית הזרקור להיבטים מסוימים של הדיון וטשטוש היבטים אחרים. גם כאן אין פתרונות מוחלטים, אך יש לוודא לכל־הפחות כי הפלטפורמה הדיגיטלית מאפשרת למשתתפים להעביר ביקורת על אופן הצגת המידע, ובמידת הצורך אף להציג נרטיבים מתחרים. מנגנון בקרה מסוג זה יכול להיות יעיל במיוחד דווקא בסביבה דיגיטלית, אשר מקילה עד־מאוד איתור והפצה מהירים של מידע.

### *(ג) איכות הדיון*

אחת הסיבות העיקריות לחוסר האמונה בשיתוף מקוון היא החשש מפני איכות דיון נמוכה. יוזמי השיתוף המקוון יכולים לצלוח את האתגר אם יקפידו על קיומם של שני תנאים מרכזיים: הקפדה על כך שמגוון רחב של דעות ייוצג באופן מאוזן בדיון ושלא תיווצר דומיננטיות של קבוצת משתתפים נבחרת (למשל, גברים או משתתפים בעלי השכלה) או של סוג טיעונים מסוים (למשל, טיעונים לוגיים־משפטיים בלבד, שחוסמים את השיח בפני סוגים אחרים של טיעונים);[49] ושימוש במנגנונים שיבטיחו כי טענות לכאן ולכאן נבחנות

---

באמת־המידה "איכות הדיון"). שנית, הזדהות באמצעות מספר זיהוי (כגון מספר תעודת־זהות, מספר רשיון רכב או מספר תעודת תושב) יכולה להיות תנאי להשתתפות בדיון המקוון. משנרשמו במערכת באמצעות מספר הזיהוי האישי, יוכלו המשתתפים לבחור לעצמם שם משתמש כרצונם. בדרך זו זהותם של התושבים אומנם לא תפורסם ברבים, אך יהיה להם קשה יותר להציף את המערכת תוך שימוש בריבוי זהויות, וסביר שהם יימנעו מאמירות פוגעניות ומסיטות מחשש שפרטיהם האישיים ייחשפו.

46 Archon Fung, Mary Graham & David Weil, Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency 53 (2007).

47 בעגה הפסיכולוגית תופעה זו מכונה "confirmation bias", וקיימות הוכחות מוצקות לה. ראו, למשל: Raymond S. Nickerson, *Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises*, 2 Rev. Gen. Psychol. 175 (1998).

48 לשיטות יעילות להצגת מידע ציבורי ראו Fung, Graham & Weil, לעיל ה"ש 46.

49 לדיון בדומיננטיות של משתתפים מסוימים או של טיעונים מסוימים בדיונים ראו, למשל: Lynn M. Sanders, *Against Deliberation*, 25 Pol. Theory 347 (1997). לדרכי התמודדות אפשריות ראו, למשל: James S. Fishkin & Robert C. Luskin, *Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion*, 40 Acta Politica 284

על־ידי המשתתפים בכובד־ראש (ניתן לעשות זאת באמצעות מנחי דיון – moderators – מיומנים).[50]

### *(ד) השפעה*

פוטנציאל ממשי ומהותי לכך שההליכים המקוונים ישפיעו על קביעת מדיניות הוא תנאי בלעדיו אין להצלחתן של יוזמות שיתוף.[51] בלא יכולת להבטיח למשתתפים כי עמדותיהם ודעותיהם לכל־הפחות יישקלו בכובד־ראש על־ידי מקבלי ההחלטות, ולעיתים אף ייושמו, יוזמות של שיתוף מקוון לא יצליחו למשוך משתתפים איכותיים, ויהיו מועדות לכישלון כבר בראשית דרכן.[52] יתרה מזו, אי־הקפדה על אמת־מידה זו צפויה אף לחבל במערכת היחסים העדינה שבין הרשויות המקומיות לבין האזרחים, ולהעמיק את חוסר האמון כלפי הרשות ונציגיה.[53]

---

(2005); Cass R. Sunstein, *Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes*, 110 Yale L.J. 71, 111–113 (2000).

50 ניסיון להעלות את איכות הדיון באמצעות "מנחים" נעשה, למשל, בפרויקטים של שיתוף הציבור בהמבורג (ראו להלן חלק ה1(א)) ובפרייבורג (ראו להלן חלק ה2(א)). ניתן ללמוד שיטות ליצירת דיונים איכותיים ממחקריו של ג'יימס פישקין (ראו, למשל, Fishkin, לעיל ה"ש 14). פישקין המציא את שיטת ה־"deliberative polls", שבמסגרתה המארגנים מאתרים משתתפים המייצגים באופן סטטיסטי את האוכלוסייה הרלוונטית (בעיר או במדינה מסוימת), מוסרים להם מידע מאוזן ומהימן לגבי סוגיות חברתיות מגוונות, ומזמינים אותם לדון בסוגיות אלה במסגרת מרוכזת. הדיונים נערכים בקבוצות קטנות ותוך הסתייעות במנחי דיון מיומנים, ולמשתתפים ניתנת גם האפשרות להעלות שאלות לפני מומחים מוכרים בתחום. השוואת דעותיהם של המשתתפים בסוגיות הנידונות לפני הדיון ואחריו הובילה את פישקין למסקנה כי ההשתתפות בדיונים גורמת לתמורות משמעותיות בעמדות המשתתפים ומובילה להסכמה רבה יותר ללגיטימיות של העמדות הסותרות. ראו גם: Bruce Ackerman & James S. Fishkin, Deliberation Day (2004).

51 הליכים שיתופיים יכולים להשפיע על המדיניות במגוון דרכים. ראו, למשל: Robert E. Goodin & John S. Dryzek, *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics*, 34 Pol. & Soc'y 219 (2006).

52 Stephen Coleman & Jay G. Blumler, The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy (2009). אפשרות ההשפעה הוכרה כאמת־מידה הכרחית גם בהקשר של שיתוף לא־מקוון. ראו, למשל: Paul E. Peterson, City Limits 120 (1981); Stephen Macedo et al., Democracy at Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can Do About It 96 (2005).

53 ראו, למשל: Igor Mayer, Jurian Edelenbos & Rene Monnikhof, *Interactive Policy Development: Undermining or Sustaining Democracy*, 83 Public Administration 179, 181 (2005).

### *(ה) עלות–תועלת*

שיתוף משמעותי של הציבור בקביעת מדיניות מחייב השקעת משאבים רבים הן מצד המשתתפים והן מצד נבחרי הציבור. הקפדה על קיומן של אמות־המידה המובאות לעיל מחייבת השקעת משאבים גבוהה אף יותר. על־כן, לפני נטילת המחויבויות הציבוריות והכלכליות הכרוכות בשיתוף מקוון, יש לשקול אם התועלת עולה על העלויות, וזאת בהשוואה להשקעת משאבים בפרויקטים ציבוריים חלופיים.

לגבי כל אחת מאמות־המידה שפורטו לעיל, ככל שהיא באה לידי ביטוי מלא יותר בפלטפורמה המקוונת כן הפלטפורמה מגשימה טוב יותר את הפוטנציאל הדמוקרטי הגלום בטכנולוגיות הדיגיטליות. מדובר כמובן בהערכה איכותנית, ולא כמותית. אין עסקינן בערכים מוחלטים. כמו־כן אין ספק שאמת־מידה אחת עלולה לבוא לעיתים על־חשבון אחרת, והבחירה ביניהן תלויה במידה רבה במטרות ובערכים הפוליטיים שמעצבי הפלטפורמה השיתופית מבקשים לקדם. עם זאת, מאחר שיוזמות של שיתוף מקוון נבדלות זו מזו במגוון היבטים, מטרתן של אמות־המידה היא "להשטיח" את היוזמות לכמה מרכיבים מכריעים ולהופכן לבנות־הערכה ולבנות־השוואה. אמות־מידה אלה אף יסייעו בהבנת שני המודלים המרכזיים לשיתוף מקוון: מודל השיתוף הצרכני ומודל השיתוף היצרני. יתרת המאמר תוקדש לדיון במודלים אלה ובמידת התאמתם לישראל.

## ג. אופיו של השיתוף המקוון: שני מודלים

ניתן לסווג את הפרקטיקות הקיימות של שיתוף *מקוון* לשני מודלים בסיסיים, המשקפים תפיסות נבדלות בדבר מהותה של מערכת היחסים בין התושב לבין הרשות הציבורית והבנות שונות בנוגע לתפקידיהם של התושב והרשות.[54] המודל הראשון, שאני מציעה לכנותו "צרכני", מתאר מערכת יחסים אנכית, שבה התושב נתפס כלקוחה של הרשות, והרשות, מצידה, אמורה לספק לו רמה גבוהה של מידע ושירותים ציבוריים. במסגרת זו יש לתושבים אינטרס לפקח על כך שהמידע והשירותים יסופקו באופן מהימן ושקוף, ואילו הרשות מעוניינת לנצל את הידע והמומחיות המצויים בידי התושבים לצורך שיפור וייעול של השירות שהיא מעניקה. תפקידה של הרשות הוא אפוא כפול: להעניק לציבור מידע ברור, נגיש ועדכני לגבי פעילותה; וליצור מסגרות שיעודדו תושבים לשתף את הרשות בהעדפותיהם ובידע שלהם לצורך שיפור וייעול של השירותים העירוניים. מבחינת אמות־המידה השיתופיות שבבסיסה, במסגרתה של תפיסה זו אין מקום לקיום דיונים או להקניית יכולת השפעה למשתתפים. היא מתמקדת בעיקר בקידום שקיפותן ויעילותן של הפעולות השלטוניות, וכן מעניקה משקל מסוים לייצוגיותם של המשתתפים (שהרי אם רק חלק מן

54 ספרות ענפה העוסקת בשיתוף *לא־מקוון* של הציבור דנה במגוון רחב מאוד של מודלים שיתופיים. ראו, למשל, את המאמר הקלסי: Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, 35 J. Am. Inst. Planners 216 (1969). מאחר שמטרתו של המאמר היא להפנות את הזרקור לתחום החדש של שיתוף מקוון של הציבור, הדיון מתמקד בהצגה ובפיתוח של שני המודלים הבסיסיים המסבירים תחום זה.

התושבים יוכלו להתבטא לפני הרשות ולפקח על מעשיה, השירותים העירוניים לא ישקפו במידה מספקת את העדפות הכלל).

המודל השני, שניתן לכנותו "יצרני", משקף מערך יחסים אופקי יותר בין התושב לרשות, המאפשר לתושב להשפיע ולעצב באופן בלתי־אמצעי את סביבת מחייתו בהתאם לתפיסותיו הערכיות ולסדרי העדיפויות שלו. תחת האידיאל היצרני, התושבים מחליטים על סדר־היום הציבורי של הרשות המקומית ועל חלוקת המשאבים הנאותה במרחב העירוני. הם אף נוטלים חלק בהתמודדות עם אתגרים קהילתיים ומשתפים פעולה בפתרון בעיות יומיומיות. למעשה, משמעותו המלאה של המודל היצרני היא עמידה בכלל אמות־המידה השיתופיות ששורטטו לעיל: השתתפות ציבורית ייצוגית שמעניקה קול גם לקבוצות החלשות, הליכי קבלת החלטות שקופים ונגישות של מידע עדכני וזמין, דיון ציבורי פתוח ומעמיק בחלופות השונות, ומעל לכל הזדמנויות אמיתיות להשפיע על קביעת המדיניות. תיאור זה של אזרחות עירונית יוצר אומנם תמונה אידילית שאינה קיימת בהווה, ואשר ספק אם יהיה אפשר לממשה במלואה גם בעתיד. עם זאת, כפי שאראה להלן, גם מימוש חלקי של המודל היצרני הינו צעד ראוי ומשמעותי לקראת שיתופם של התושבים בחיים הציבוריים.

חשוב להדגיש כי אף שהמודלים מתבססים על תפיסות נבדלות בנוגע לתפקידו של התושב בדמוקרטיה המקומית, ראוי שבפועל הם ידורו בכפיפה אחת. בעוד קביעת המדיניות העירונית נמצאת בתחום המודל היצרני, יישום המדיניות וניהול שוטף שייכים לתחום המודל הצרכני. על־כן עמידה באידיאל של המודל היצרני עשויה להיות חסרת ערך אם הרשות אינה ממלאת את תפקידיה הבסיסיים ואינה מספקת, הלכה למעשה, שירותים אשר עונים על צורכיהם והעדפותיהם של התושבים; ואילו אימוץ המודל הצרכני לבדו יחמיץ את עושרה הדמוקרטי של החלופה היצרנית. לעומת זאת, יישום שני המודלים גם־יחד יכול להוביל לניהול עירוני משופר: לתושבים יינתנו אפשרויות השתתפות משמעותיות יותר בהליכי קבלת החלטות ברשות בהקשרים שמתאימים לכך;[55] בהינתן מדיניות קיימת, הרשות תשאף לייעל את הספקת המידע והשירותים, ותסתמך, בין היתר, על הידע והרעיונות שבידי התושבים; והתושבים מצידם יפקחו על מעשי הרשות ויביעו את העדפותיהם בנוגע לשיפורים ולהתייעלויות.

במעבר מן הרצוי למצוי, הדפוסים הקיימים של שיתוף מקוון טרם השכילו לשלב את שני המודלים השיתופיים. על־כן יובאו להלן דוגמות ליישומו הנפרד של כל אחד מהמודלים ברשויות מקומיות בארצות־הברית ובאירופה. ניתן לומר בהכללה כי ארצות־הברית מעדיפה בשלב זה את המודל הצרכני, בעוד כמה מערי גרמניה נוטות יותר למימושו של המודל היצרני. יצוין כבר עתה כי שני המודלים זרים לנוף הישראלי. לכן, במסגרת הצורך להתמודד עם המשבר הדמוקרטי והכלכלי שברשויות המקומיות, מטרתן של הדוגמות היא לשמש השראה לפרקטיקות ישראליות עתידיות, אשר בראשית דרכן יישענו על שילוב של שיתוף מקוון עם שיתוף לא־מקוון. מידת התאמתם של המודלים למסגרות המשפטיות הקיימות בישראל תידון לאחר הצגתו של כל מודל.

55 נושאים הפתוחים להשתתפות התושבים יכולים להיקבע על־ידי נבחרי הציבור עצמם, באמצעות משאלי־עם, כחלק מהבחירות לרשויות המקומיות או בכל דרך אחרת.

## ד. המודל הצרכני לשיתוף מקוון

### 1. ארצות־הברית

המסמך הראשון שעליו חתם הנשיא אובמה ביום השבעתו לנשיאות ארצות־הברית היה תזכיר ושמו "שקיפות וממשל פתוח", שבמסגרתו התחייב אובמה לקידום שקיפות, מעורבות ציבורית ושיתוף־פעולה עם הציבור בכל רמות הממשל הפדרלי.[56] כשנה לאחר הוצאת התזכיר פורסמה "דירקטיבת הממשל הפתוח", המפרטת את הצעדים הספציפיים שהרשויות הפדרליות מתבקשות לנקוט לשם מימוש החזון.[57] אולם בעוד שהתזכיר העניק מקום של כבוד לשיתוף הציבור, הדירקטיבה כוונה ברובה להשגת שקיפות שלטונית, והזכירה את המטרות האחרות בדרך אגב בלבד.

נראה כי זו אכן דוגמה מייצגת, שכן בכל הנוגע בשימוש בטכנולוגיות דיגיטליות, ארצות־הברית משקיעה את מרצה בראש ובראשונה בקידום השקיפות והיעילות השלטוניות. אף שהתזכיר והדירקטיבה יועדו באופן פורמלי לרשויות הפדרליות בלבד, הם מבטאים את הלכי־הרוח הכלליים בנוגע לשימוש בטכנולוגיות דיגיטליות לשיתוף מקוון. אין זה מפתיע אפוא שרשויות מקומיות רבות ברחבי ארצות־הברית שקדו על יוזמות מקוונות לקידום השקיפות עוד בטרם אמר הבית הלבן את דברו, ולא השקיעו את משאביהן בשיתוף הציבור לפי מלוא אמות־המידה המפורטות לעיל.[58] הצעתי היא לחלק את היוזמות המקוונות הקיימות בארצות־הברית לשלוש קטגוריות עיקריות: הספקת מידע, איסוף של מידע והעדפות, ומיקור קהילתי.

---

56 Barack Obama, Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 21.1.2009, www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

57 Open Government Directive, 8.12.2009, www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive.

58 ניתן לייחס זאת, בין היתר, להשפעותיו של ה־E-Government Act, 2002, אשר ציווה על רשויות ציבוריות להעניק לציבור מידע ושירותים באמצעות אתרי אינטרנט. לתיאור והערכה של יישום החוק ראו: Sharon S. Dawes, *The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance*, 68 Pub. Admin. Rev. S86 (2008); David Coursey & Donald F. Norris, *Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment*, 68(3) Pub. Admin. Rev. 523 (2008); Mary Maureen Brown, *Understanding E-Government Benefits: An Examination of Leading-Edge Local Governments*, 37 Am. Rev. Pub. Admin. 178, 187 (2007); Donald F. Norris & M. Jae Moon, *Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare?* 65(1) Pub. Admin. Rev. 64 (2005).

### (א) הספקת מידע

רוב הרשויות המקומיות בארצות־הברית רואות באינטרנט, בראש ובראשונה, ערוץ חד־כיווני לפרסום ולהפצה של מידע ציבורי,[59] ואכן מספקות לציבור מידע עשיר ומגוון בנוגע לפעולותיהן.[60] סקר של עיריות אמריקניות משנת 2009 מראה, לדוגמה, כי 87% מהעיריות מעלות לרשת תמלילים וסרטונים המתעדים את הישיבות של המועצה או של ועדות העירייה השונות; 67% מנהלות בלוגים; 64% חברות ברשתות חברתיות, דוגמת פייסבוק; ו־62% מעדכנות את תושביהן באמצעות טוויטר.[61]

חרף הפופולריות של פרקטיקות אלה והקונסנזוס האמריקני סביבן, במתכונת הנוכחית תועלתן אינה חד־משמעית. אתרי הרשויות חושפים את התושבים למגוון עצום של מידע טכני, שרחוק מלהיות קל להבנה, לעיבוד או לשימוש. שיטוט באתרי העיריות האמריקניות מעלה חיש־קל את התהייה מי יצפה בסרטונים אלה ולאילו מטרות. כדי לעשות שימוש מושכל בחומרים אלה נדרשים השקעת זמן ניכרת, תשומת־לב, עניין בפוליטיקה מקומית ומיומנויות טכנולוגיות. יתרה מזו, גם אלה המבקשים לאתר דבר־מה ספציפי במאגרי המידע המקיפים המועלים לרשת עלולים למצוא את עצמם אבודים בערמת פרטים טפלים, ללא אפשרות לבור את הבר מן התבן.[62] הכמויות האדירות של המידע הזמין והלא־ערוך מעודדות אף מניפולציות שונות, כגון הוצאת אמירות או כוונות מהקשרן.[63] מסיבות אלה, עצם העלאת המאגרים – פרקטיקה שזכתה בכינוי "שקיפות עירומה"[64] – אינה מקדמת בהכרח את מטרת השקיפות ואינה מעניקה לאזרחים כלים לפיקוח הדוק יותר על הרשויות.[65] גם הסתמכותן של הרשויות על רשתות חברתיות (דוגמת פייסבוק או טוויטר) כדי לפנות אל התושבים בטריטוריה "מוכרת" אינה הצלחה גדולה מבחינה דמוקרטית. הרשויות נוטות להשתמש ברשתות אלה כצינור חלופי להעברת מידע, בדמות תקצירי חדשות או ידיעות, תוך שליטה בעיתוים ובתוכנם של הפרסומים, ולרוב אינן יוצרות תנאים לשיח ממשי עם הגולשים. אין הדבר שונה אם כן באופן מהותי מפרסום במקומונים או בעלוני מידע המופצים מטעם העיריות.

---

59 Dawes, שם; Brown, שם; Coursey & Norris, שם; Sack, לעיל ה"ש 35, בעמ' 266; James K. Scott, "*E*" *the People: Do U.S. Municipal Government Web Sites Support Public Involvement?* 66(3) Pub. Admin. Rev. 341, 349 (2006).

60 Scott, שם; Dawes, לעיל ה"ש 58.

61 Casey Mayville, *Top Digital Cities Announced for 2009*, Gov't Tech., 3.11.2009, www.digitalcommunities.com/articles/Top-Digital-Cities-Announced-for-2009.html.

62 Fung, Graham & Weil, לעיל ה"ש 46, בעמ' 1–15; Lawrence Lessig, *Against Transparency*, New Republic, 9.10.2009, www.tnr.com/article/books-and-arts/against-transparency.

63 Lessig, שם.

64 שם.

65 להצעת גישה הֶקשרית ויעילה יותר לקידום שקיפות שלטונית ראו Fung, Graham & Weil, לעיל ה"ש 46, בעמ' 50–126.

לסיכום, אף המטרות הצנועות יחסית של המודל הצרכני אינן מושגות בהכרח במסגרת יוזמות קיימות להספקת מידע. כפי שנטען לעיל, שקיפות – המטרה המוצהרת של היוזמות – אינה בהכרח מועילה במתכונתה הנוכחית. ברי כי גם אמות־מידה שיתופיות אחרות אינן מתקיימות באתרים אלה.

### *(ב) איסוף של מידע והעדפות*

הקטגוריה השנייה של יוזמות מקוונות מבקשת לתעל לטובת הכלל מידע יומיומי אשר מצוי בידי תושבים אך קשה להשגה מבחינת נבחרי הציבור. עיריות בוסטון וסן־פרנסיסקו, לדוגמה, מאפשרות לתושביהן לדווח להן באמצעות יישומים סלולריים על בעיות תשתית ברחבי העיר.[66] תושב אשר מבחין בפנסי־רחוב כבויים, במדרכות שבורות או בכתובות גרפיטי על קירות יכול לדווח על כך לעירייה, לעקוב אחר הטיפול בתקלה ולקבל עדכון בתום הטיפול. הפרויקט הוותיק והמפורסם ביותר מסוג זה פועל בבריטניה, שם עמותת MySociety מתפעלת את האתר FixMyStreet, המציע מפה מפורטת של ערי בריטניה שניתן לסמן עליה תקלות תשתית ולצפות בבעיות שסומנו על־ידי אחרים.[67] האתר כולל פורום לדיון בתקלות השונות וכן אפשרויות למעקב אחר אופן הטיפול בדיווחי התושבים. המטרה הראשונית של האתר היא טיפול יעיל יותר בתשתיות העירוניות, אולם העמותה המתפעלת אותו מסבירה כי היא שואפת גם "להפחית [באמצעות האתר] את מכשולי התקשורת בין רשויות מקומיות לבין קהילות, וליצור תחושה של מעורבות והכלה בתהליך שימורן ושיפורן של התשתיות הציבוריות".[68] פרויקטים שמבוססים על המודל הבריטי הושקו גם בהולנד, בניו־זילנד, בקנדה וכן בוושינגטון, בירת ארצות־הברית.[69]

פרויקטים מקוונים מסוג אחר מתמקדים בפענוח העדפותיו של הציבור באמצעות פורומים מקוונים. עיריית ניו־יורק, למשל, השיקה אתר שבו התושבים מתבקשים להמליץ לעירייה אילו שימושים או חידושים טכנולוגיים עליה לאמץ (תושבים שונים ביקשו, למשל, להפעיל מערכת התראה אלקטרונית ברכבת התחתית של ניו־יורק, לספק אינטרנט אלחוטי במקומות ציבוריים וכולי).[70]

---

66 סן־פרנסיסקו משתמשת לשם כך בשירות הטוויטר. ראו twitter.com/sf311. בוסטון עושה שימוש ביישום ייחודי שניתן להורדה ל־iPhone. ראו את תיאור הפרויקט באתר עיריית בוסטון: www.cityofboston.gov/mis/apps/iphone.asp.

67 ראו fixmystreet.com. לתיאור הפרויקט באתר העמותה המתפעלת אותו ראו www.mysociety.org/projects/fixmystreet. לסטטיסטיקת הפעילות באתר ראו www.fixmystreet.com/reports.

68 www.youngfoundation.org/our-work/local-innovation/strands/neighbourhoods/fixmystreet/fixmystreet.

69 להולנד ראו www.verbeterdebuurt.nl; לניו־זילנד ראו www.fixmystreet.org.nz; לקנדה ראו www.fixmystreet.ca.

70 ראו: Joe Pompeo, *'Big Apps' Ideas Are Being Proposed and Rated Online*, NYFI, 2.7.2009, nyfi.observer.com/politics/248/big-apps-ideas-are-being-proposed-and-rated-online.

יתרונן המרכזי של יוזמות איסוף המידע טמון, ללא ספק, במאזן של עלות מול תועלת. כאשר תושבי העיר הם אלה שמדווחים על תקלות, העירייה יכולה להתייעל ולחסוך בעלויות פיקוח. קיימת גם הקפדה חיובית על שקיפות, המתבטאת ביכולתם של התושבים לעקוב אחר הטיפול בתקלות, ולתושבים ניתנת גם מידה מסוימת של השפעה (אם כי מוגבלת) על המרחב העירוני שלהם. עם זאת, אחד הקשיים של היוזמות נעוץ בהעדר הייצוגיות של הציבור הנוטל בהן חלק. סביר להניח כי ההעדפות שיגיעו לאוזני הרשות כתוצאה משימוש באמצעים אלה ישקף פלח מצומצם ביותר של האוכלוסייה. עם זאת, בהעדר יומרות לשתף או לייצג את הציבור באופן מהותי יותר, יוזמות אלה נראות כנציגות חיוביות בסך־הכל של המודל הצרכני.

### *(ג) מיקור קהילתי*

רשויות אמריקניות אחדות פנו לאפיק המשלב הספקת מידע עם קבלת מידע (או שירותים) מן התושבים. מהותן של יוזמות אלה היא "מיקור קהילתי" – העלאת מאגרי מידע ענֵפים לאינטרנט והזמנת התושבים לבנות על בסיסם יישומים בקוד פתוח שיציגו את המידע לציבור הרחב בדרך נוחה ונגישה יותר. העיר הראשונה שהתנסתה בפרויקט מסוג זה הייתה וושינגטון. קברניטי העיר העלו לאתר העירוני יותר ממאתיים מאגרים המספקים מידע מקיף על תחומי פעילות מגוונים, שהופיעו כרשימה ארוכה של פריטים שההתמצאות בה מעוררת קשיים. העירייה הכריזה על תחרות נושאת פרסים כספיים, שכונתה "Apps for Democracy", שבמסגרתה הוזמן הציבור לבנות יישומים שיציגו את המידע באופן נגיש ואטרקטיבי וישלבו את המאגרים השונים.[71] לשיפוטם של מארגני התחרות הוגשו קרוב לחמישים יישומים, שחלקם הגדול הציעו מפות מתוחכמות בתחומים מגוונים. כך, לדוגמה, יישומים רבים הציעו מיפוי בזמן־אמת (באמצעות Google Maps) של אירועי פשע באזורים שונים של העיר. יישומים אחרים, שהוכנו במיוחד לשימוש על־גבי ה־iPhone, איתרו את מיקומו הגיאוגרפי של המשתמש והציעו לו מידע ממופה על סביבתו – מיקומם של תחנות משטרה, משרדי דואר, בתי־חולים, מקומות בילוי, נתונים דמוגרפיים שונים, מסלולי טיול ועוד. יישומים נוספים הציעו מיפוי של מידע בדבר אישורי בנייה, מבנים נטושים ופרויקטים עירוניים. רק שניים מבין עשרות היישומים שהוגשו לתחרות עסקו בנושאים הקלסיים של שקיפות ואחריותיות שלטוניות – הוצאות העירייה והתקשרויותיה עם ספקים חיצוניים.

בדומה לקטגוריות הקודמות, גם כאן הייתה לשיקולי העלות–תועלת חשיבות מכרעת בהערכת הפרויקט. לפי פרסומי העירייה, הרווח מיוזמת המיקור הקהילתי עלה על שני מיליון דולר (מחיר בנייתם של היישומים בשוק החופשי), בעוד עלות ארגונו של הפרויקט הסתכמה בחמישים אלף דולר בלבד (עלות הפרסים בתחרות).[72] הפרויקט אף הגביר את השקיפות השלטונית, בכך שהציבור עצמו (ובעיקר אלה שניחנים בכישורי תכנות) בחר באיזה סוג של מידע להתמקד וכיצד להציגו. אומנם, בשלב זה היכולת להשפיע על הצגתו של המידע ניתנה רק לחלק מצומצם מאוד של הציבור (המתכנתים), אך יש לקוות כי עמותות

71 ראו: www.appsfordemocracy.org.

72 פרויקטים דומים אומצו גם בערים אמריקניות אחרות. לניו־יורק ראו: www.nycbigapps.com; לעיר מנור שבטקסס ראו manorlabs.org.

או ארגונים הפועלים למען מטרות ציבוריות שונות יתגייסו לפרויקטים עתידיים מסוג זה וירחיבו את יריעת היישומים כדי לייצג טוב יותר את האינטרסים הציבוריים. נראה, אם כן, כי יוזמות של מיקור קהילתי הינן נציגות מבטיחות של המודל הצרכני, שיכולות להניב לציבור ולרשויות פירות רבים.[73]

## 2. ישראל

לנוכח המשברים הדמוקרטי והכלכלי שפקדו את הרשויות המקומיות, אימוץ הדפוסים האמריקניים מפתה הן מבחינה דמוקרטית, שכן התושבים ייהנו ממידע עדכני, משירותי עירייה משופרים ומהזדמנויות לפקח על מעשיה של הרשות; והן מבחינה כלכלית, שכן שיתוף הציבור בפעילותה של הרשות באמצעות יוזמות של איסוף מידע ומיקור קהילתי יכול להקל במעט את הנטל הכלכלי של הרשויות. אולם מדינת־ישראל עודנה רחוקה מאוד מן הסטנדרטים האמריקניים לשימוש בטכנולוגיות דיגיטליות ברשויות מקומיות. פרק זה יסקור את מצב העניינים בישראל, ויציע כיצד ניתן לאמץ את הפרקטיקות האמריקניות, תוך שילובן בדפוסים הקיימים ברשויות כבר עתה.

### *(א) הספקת מידע ומיקור קהילתי*

לפי מחקר שנערך בקיץ 2007, מתוך 198 הרשויות המקומיות בישראל, רק 88 רשויות ניהלו אתרי אינטרנט.[74] עיקר הפעילות באתרים אלה נסבה סביב הספקת מידע ושירותי עירייה בסיסיים לתושבים – הורדת טפסים עירוניים, תשלומים מקוונים על שירותי העירייה, הודעות לגבי מכרזים, משרות ממשלתיות ואמצעי קשר עם הרשות (כתובות דוא"ל או טופסי פנייה).[75] אומנם, בינואר 2008 נכנס לתוקף תיקון 110 לפקודת העיריות, הקובע כי על כל רשות מקומית להקים ולהפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום.[76] אולם התיקון לא הרחיק לכת בדרישותיו, והסתכם בחיוב הרשויות להעלות לאתריהן מידע מצומצם בלבד: מידע הטעון פרסום ברשומות או בעיתונות, פרוטוקולים של ישיבות מועצה המתנהלות בדלתיים פתוחות וכן הקלטות או תמלולים של ישיבות מועצה כאמור.[77]

---

73 אומנם, נראה כי מארגני הפרויקט היו שאפתניים יותר מבחינת הפוטנציאל השיתופי של הפרויקט, בהצהירם כי מטרתו של המיקור הקהילתי היא "להחזיר את הממשל לאזרחים" וליצור "מרחב ציבורי דיגיטלי" (ראו: Vivek Kundra, *Building the Digital Public Square*, www.appsfordemocracy.org/building-the-digital-public-square). עם זאת, מאחר שלתושבים לא ניתנו הזדמנויות לדון ולהשפיע בדרך כלשהי על קביעת מדיניותה של העיר, ספק אם מטרות אלה (המשתייכות באופיין למודל היצרני) הושגו.

74 רונית פוריאן־לוקאץ' "ממשל זמין ברשויות המקומיות – מדד השוואתי וגורמי הצלחה" 2 (פרסומי המכון לטכנולוגיה וחברה, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל־אביב, 2008) recanati.tau.ac.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Ronit-Purian-Lukatch.pdf.

75 שם, בעמ' 11–12.

76 חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 110), התשס"ח–2007 (להלן: תיקון 110 לפקודת העיריות). התיקון הוסיף לפקודת העיריות (נוסח חדש) את ס' 248ב.

77 לרשויות שלא הפעילו אתר אינטרנט עד ליום תחילת התיקון ניתנה ארכה ליישם את הוראות ס' 248ב עד דצמבר 2008. ראו ס' 5(ב) לתיקון 110 לפקודת העיריות.

נתונים מלאים לגבי הטמעתן של הוראות התיקון טרם פורסמו, אך ניתן לראות בנקל כי התיקון הינו בעייתי מכמה בחינות. *ראשית*, צפויים פערים משמעותיים בהטמעת החוק בין רשויות מבוססות לבין רשויות חלשות יותר. בעוד הראשונות כבר מפעילות אתרים עם אפשרויות שימוש מתקדמות, האחרונות מתקשות בעצם הקמת האתר, ולא ברור כלל מה טיב המידע שהן יעלו עליו לכשיוקם.[78] החוק אינו מציע סיוע לרשויות בהקשר זה, ואף נמנע מקביעת מנגנוני בקרה יעילים שיוודאו כי מלוא המידע הנדרש אכן מועלה לאתר ומתעדכן באמינות ובתדירות. *שנית*, גם עמידה מלאה בדרישות המחוקק לא תקדם, כשלעצמה, את הרשויות המקומיות לעבר מימוש מלא יותר של המודל הצרכני, ולא יהיה בה כדי להבטיח שקיפות ויעילות. התיקון דורש העלאה של מידע בסיסי בלבד, שהיה פתוח לעיון הציבור עוד לפני התיקון באופן לא־מקוון, ואינו מנסה לתמרץ את הרשויות לספק מידע מהותי ומקיף יותר.[79] נוסף על כך, בדומה לביקורת על הספקת המידע באתרי הרשויות האמריקניות, קיימת חשיבות מכרעת *לאופן* פרסום המידע, ולא רק לעצם העלאתו. גם בהקשר זה תיקון 110 הדל אינו מעורר תקוות.

אומנם, על פני הדברים, שקיפותן של הפעולות השלטוניות יכולה להיות מושגת גם באמצעות דבר חקיקה אחר – הלוא הוא חוק חופש המידע, תשנ"ח–1998. בעוד תיקון 110 לפקודת העיריות מחייב את הרשויות להקים אתרי אינטרנט ולספק במסגרתם מידע שהיה אמור להיות פתוח לעיון הציבור ממילא, תחולתו של חוק חופש המידע הינה רחבה הרבה יותר. עם זאת, בניגוד לדירקטיבת הממשל הפתוח בארצות־הברית, גם חובות הפרסום הפעילות שהחוק מטיל על רשויות ציבוריות אינן רבות: החוק דורש לפרסם את רשימת הרשויות שעליהן הוא חל ואת דרכי התקשורת עם הממונים על חופש המידע ברשויות אלה (סעיף 4);[80] והרשויות מחויבות לפרסם דין־וחשבון שנתי על פעילותן (סעיף 5), וכן את כלל ההנחיות המנהליות שעל־פיהן הן פועלות (סעיף 6).[81] חוק חופש המידע – או כל דבר חקיקה אחר – אינו קובע את מועד הפרסום של מידע זה, וגם אינו דורש לפרסם

78 ראו, למשל, עת"ם (נצ') 326/09 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית בית שאן**, פדאור 10(6) 769 (2010), שם הורה בית־המשפט המחוזי בנצרת לשלושים ואחת רשויות מקומיות להקים אתר אינטרנט לאלתר. יצוין כי עשרים ושמונה מתוך שלושים ואחת הרשויות המקומיות שבעתירה הינן ערביות או דרוזיות.

79 זאת, למשל, בניגוד לחקיקה האמריקנית בהקשר של משפט זמין. במקום לקבוע קטגוריות צרות של מידע שיש להעלותו, ה־E-Government Act, 2002 קבע סטנדרטים רחבים לאימוץ ולקידום של פרקטיקות של פרסום מידע והענקת שירותים מקוונים, הטיל על רשויות חובות דיווח קפדניות, והעניק להן מגוון רחב של תמריצים. לתיאור ההתפתחות של התחום בארצות־הברית ראו ההפניות לעיל בה"ש 58.

80 רשויות מקומיות נכללות ברשימת הרשויות שהחוק חל עליהן. ראו ס' 2 לחוק.

81 לדיון בהוראות אלה ראו זאב סגל **הזכות לדעת באור חוק חופש המידע** 147–158 (2000).

טיוטות של החלטות או הצהרות בדבר כוונה לפעול.[82] יתרה מזו, למרות צניעותן היחסית של חובות אלה, רשויות רבות אינן עומדות אף בהן,[83] והחוק אינו מטיל סנקציות על כך.

נוסף על החובות הפעילות (והלא־מספקות) שהחוק מטיל על רשויות ציבוריות, הוא גם מקנה "לכל אזרח ישראלי או תושב" את הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות לפי דרישה (סעיף 1) ובכפוף לסייגים. גם שיקולי עלות-תועלת טכניים ממלאים כאן תפקיד: התנאים למסירת המידע הם שהטיפול בבקשה אינו מצריך "הקצאת משאבים בלתי סבירה"; שהמידע המבוקש נוצר בשבע השנים האחרונות; ושניתן לאתר את המידע באמצעים סבירים (סעיף 8).[84] החוק קובע אף פטור ממסירת מידע "על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב" (סעיף 9(ב)(2)), מידע "על אודות פרטי משא ומתן עם גוף או עם אדם שמחוץ לרשות" (סעיף 9(ב)(3)), מידע בדבר דיונים פנימיים (סעיף 9(ב)(4)) ועוד.[85] חרף ההישג הלא־מבוטל של החוק הטמון בעצם ההכרה בזכותו של הפרט לדרוש ולקבל לידיו מידע ציבורי אף אם מידע זה אינו נוגע בו אישית, סקירה בסיסית זו אינה מותירה מקום רב לספק כי החוק אינו משיג חשיפה שיטתית ומהותית של פעילותן של הרשויות הציבוריות.[86] גם מידת הטמעתו של החוק ברשויות הציבוריות אינה גבוהה, ותלויה בעיקר בנכונותם האישית של פקידי ציבור למסור את המידע.[87] למרבה הצער, אלה האחרונים מחזיקים תדיר בדעה כי "למי השלטון – לו המידע".[88]

בהינתן חקיקה שאינה מחייבת זאת, מלאכת שכנועו של הרשויות לפרסם מידע ציבורי באתריהן אינה פשוטה. דרך־המלך להגברת השקיפות היא הכנסת שינויים בחוק חופש המידע ושיפור יישומו.[89] אפשרות אחרת היא הרחבת תיקון 110 לפקודת העיריות, כך שעל העיריות יוטלו חובות משמעותיות יותר מבחינת אופיו של המידע המתפרסם באתריהן ואופן פרסומו. דרך נוספת היא התקנת תקנות־משנה שיחייבו את הרשויות לפעול בכיוונים הנדרשים או יעניקו להן תמריצים כלכליים לעשות זאת. כך, למשל, ניתן להבטיח מענק ממשלתי מיוחד לרשויות שיצטיינו בהטמעת פרקטיקות שיתופיות. גם לבתי־המשפט יש

82 ראו, למשל, ס' 9(ב)(2) לחוק חופש המידע, הפוטר את הרשות מגילוי "מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב". לעניין העדר חובה חקוקה בדין הישראלי ליתן הודעה מוקדמת למי שעלול להיפגע ממעשיה של רשות ציבורית, ראו ברוך ברכה **משפט מינהלי** כרך ראשון 200-201 (1986).

83 יורם רבין ורועי פלד "שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת?" **המשפט** 20, 89 (2005); יונתן ארבל ותהילה אלטשולר־שוורץ **מידע רוצה להיות חופשי** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008).

84 ראו סגל, לעיל ה"ש 81, בעמ' 165-169, הקורא לפרשנות מצמצמת של ס' 8 לחוק.

85 לדיון בהוראות ס' 9(ב)(2)-(4) ראו שם, בעמ' 200-208. רשימת הסייגים והפטורים שהחוק מעניק לרשויות השונות הינה ארוכה בהרבה מן המצוטט כאן. ראו שם, בעמ' 171-219; ארבל ואלטשולר־שוורץ, לעיל ה"ש 83, בעמ' 24-26, 134-191.

86 ורנסקי, שחורי ופלאוט, לעיל ה"ש 6, בעמ' 87; וקסמן ובלאנדר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 38-39; ישי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 998-999; סגל, לעיל ה"ש 81, בעמ' 272-274.

87 ארבל ואלטשולר־שוורץ, לעיל ה"ש 83, בעמ' 85-86.

88 סגל, לעיל ה"ש 81, בעמ' 272.

89 ראו את ההצעות שהעלו ארבל ואלטשולר־שוורץ, לעיל ה"ש 83, בעמ' 215-221.

תפקיד חשוב במשימה זו, ועליהם להקפיד כבר עתה על פרשנות מרחיבה של חוק חופש המידע ושל דינים אחרים שיש להם נגיעה בעניין.

שיטה חלופית (שיש לקדמה במקביל למהלך החקיקתי־הפרשני) היא ניסיון לשכנע רשויות ציבוריות כי פרויקטים שיתופיים ומקוונים משתלמים להן לא פחות מאשר לציבור שאותו הן אמורות לשרת. הדבר נכון במיוחד כאשר מדובר ברשויות ציבור נבחרות, דוגמת רשויות מקומיות. פרויקטים כגון מיקור קהילתי – שאינם קיימים בישראל כלל – יכולים לְזַכות את הרשות באהדה ציבורית ובלגיטימציה משמעותית, תוך חיסכון כספי ניכר. בדומה למצב בארצות־הברית, אומנם לא יהיה בכך כדי לקדם שיתוף משמעותי של הציבור בקביעת מדיניות, אך יושגו מטרותיו של המודל הצרכני – התייעלות ושקיפות של השירות שניתן לתושבים, פיקוח של התושבים על פעולותיה של הרשות, וסיוע לרשות בהענקת השירותים (מיקור קהילתי). אימוץ דפוסים אלה אומנם לא יפתור את המשברים הדמוקרטי והכלכלי, אך עשוי להקל במידת־מה את ההתמודדות עימם.

### *(ב) איסוף מידע ואכיפה אזרחית*

בעוד פרקטיקות של מיקור קהילתי מחייבות ככל הנראה שינוי תפיסתי מסוים כדי להיקלט בנוף הישראלי, פרויקטים של איסוף מידע מן הציבור אינם צפויים לעורר קשיים רבים. אדרבה, רשויות אחדות כבר מתנסות בהם באופן לא־מקוון. כך, למשל, לנוכח המשבר הכלכלי המתמשך, רשויות מקומיות רבות סובלות ממחסור בפקחים ומחויבות לצמצם את המשאבים המוקצים לאכיפה. המצב מוביל ליצירת סדרי עדיפויות, שבמסגרתם הרשויות המקומיות מקפידות על אכיפתם של חוקים מסוימים ומבליגות על הפרות של חוקים אחרים. משכך, האפשרות לשתף את הציבור באיסוף מידע על תקלות תשתית או הפרות־סדר עשויה לחסוך לרשויות המקומיות משאבים רבים. פרויקטים מסוג זה זכו בישראל בכינוי "אכיפה אזרחית", וניתן להדגימם באמצעות שתי דוגמות בולטות.

דוגמה אחת היא החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג–1983 (להלן: החוק למניעת העישון או החוק). חוק זה היה בספר החוקים שנים רבות, אך קיבל נפקות מעשית רק לאחר שינויי חקיקה מקיפים שנעשו בשנים 2002 ו־2007.[90] שינויים אלה הטילו את חובת האכיפה על מחזיקי מקומות ציבוריים, והסמיכו את הרשויות המקומיות למנות פקחים שיקנסו בעלי עסק שאינם מצייתים לחוק. במטרה להגביר את ההרתעה, התיקון לחוק משנת 2007 העלה באופן משמעותי את סכומי הקנס המוטלים. אולם המשבר הכלכלי וסדרי עדיפויות שונים ברשויות המקומיות הובילו לכך שרובן אינן מייעדות פקחים לאכיפת החוק.[91] הרִיק שנוצר, מחד גיסא, והתודעה האזרחית הגבוהה לסיכוני העישון הסביל, מאידך גיסא, פתחו צוהר להשתתפות הציבור באכיפת החוק בצורה של דיווחים פרטיים לרשויות לגבי מקומות ציבוריים שמפֵרים אותו. יוזמות אלה זכו אף בתמיכתו של בית־המשפט העליון, שהסביר כי "הרשויות צריך שיעשו מלאכתן כפי שהטיל

---

90 ראו צו תשס"ג–2002 בס' 4 לצו העונשין (שינוי שיעורי קנסות), התשס"ג–2002, ק"ת 123; חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון (תיקון מס' 2), התשס"ז–2007, ס"ח 446.

91 רועי פלד "כלב השמירה החדש של מערכת החוקים" **בדלתיים פתוחות** 31, 14 (2009).

עליהן המחוקק בפיקוח ובאכיפה. ואולם, כבדותה ואיטיותה של פעולת הרשויות מצדיקה לפתוח פתח ל'אכיפה אזרחית', כך שהאזרח האיכפתי המבקש לשמור את בריאותו ובריאות הציבור יוכל להשפיע אף הוא לתקנת הרבים".[92]

דוגמה נוספת לאכיפה אזרחית היא הפרויקט "עיר ללא אלימות", שאותו יזמה ועדת השרים למאבק באלימות בשנת 2006 "על רקע התגברות תופעות האלימות בחברה הישראלית והצורך במאבק מערכתי כולל בתופעות אלה".[93] תוכנו המדויק של הפרויקט, אשר הוחל תחילה על עשר עיריות ולאחר־מכן הורחב לרשויות נוספות, אינו מוגדר, ומטרתו הרשמית היא להתמודד עם "כלל סוגי האלימות ביישוב ברמה עירונית־מערכתית".[94] בעיריית אילת, ששימשה המודל הראשוני לפרויקט, כללה יריעה רחבה זו פעילויות מגוונות, החל בהכשרת צוותים חינוכיים לשיקום מעמדם של מחנכים בבתי־ספר ובפעילויות הסברה למניעת התעללות בבעלי־חיים, המשך בפעילויות ספורט קבוצתיות ובתוכניות סיוע תעסוקתי לבני־נוער, וכלה בהכשרה מיוחדת של מאבטחים למקומות בילוי.[95] חלק מפרויקטים אלה נסמכו על אכיפה אזרחית. כך, למשל, פעלו באילת "קומנדו חברים" (שבמסגרתו נכחו סטודנטים בשעות הערב והלילה במקומות מפגש של בני־נוער בפַארקים ציבוריים) ו"סיירות הורים" (שבמסגרתן נכחו הורים במקומות בילוי למניעת ונדליזם ומכירת אלכוהול לקטינים). בנתניה, שהצטרפה לפרויקט מכוח החלטת הממשלה, התבקשו התושבים לדווח לעירייה באופן טלפוני על ונדליזם, רעש או השלכת פסולת ברשות הרבים.[96]

שתי הדוגמות המתוארות – אכיפת אזרחית של החוק למניעת העישון והפרויקט הממשלתי "עיר ללא אלימות" – נסמכות על הנחות־מוצא זהות לאלה של FixMyStreet בבריטניה ושל פרויקט איסוף המידע בבוסטון: בידיהם של התושבים מצויים מידע ומומחיות שיכולים לתרום לאכיפה מקומית של דברי חקיקה ולשמירה על הסדר הציבורי; וכאשר רשויות מקומיות מעניקות לתושבים ערוצים נגישים למסירת המידע, שני הצדדים נהנים מכך – התושבים זוכים בשירותים ציבוריים טובים ויעילים יותר, והעירייה יכולה לצמצם את הוצאותיה. עם זאת, בהשוואה למתרחש בארצות־הברית ובבריטניה, היוזמות הישראליות מפספסות שני היבטים מרכזיים. *ראשית*, הרשויות בישראל אינן פועלות לקידומה של שקיפות, דהיינו, גישה פתוחה לכלל הדיווחים שנמסרו ועדכונים שוטפים לגבי הטיפול בהם. שקיפות מסוג זה תְּזַכֵּה את העירייה ביוקרה ובלגיטימציה דמוקרטית, וגם תשפר את איכות חייהם ורווחתם של התושבים. *שנית*, וכנגזרת ממטרת השקיפות, הרשויות אינן מנצלות את הפוטנציאל של האינטרנט לקידום אכיפה אזרחית ושמירה על הסדר הציבורי.

אימוץ של פלטפורמה מקוונת הדומה באופייה ל־FixMyStreet – אשר תאפשר דיווחים בזמן־אמת לגבי מגוון רחב של סוגיות עירוניות, מיפוי הפרות, עדכונים לגבי הטיפול

92 רע"א 9615/05 **שמש נ' פוקצ'טה בע"מ**, פדאור 06(14) 764 (2006).

93 החלטה 575 של הממשלה ה־31 "פרויקט 'עיר ללא אלימות'" (**12.10.2006**). www.pmo.gov.il/PMO/vadot/alimot/des575.htm.

94 "אילת – עיר ללא אלימות", www.eilat.muni.il/?CategoryID=1377&ArticleID=862&sng=1.

95 לדוגמות נוספות ראו שם.

96 "חברה ורווחה בנתניה, עיר ללא אלימות", www.netanya.muni.il/?CategoryID=1250&Articleid=3300&Page=1.

בדיווחים ושיתוף התושבים בבעיות – עשוי להקל את עבודת הרשויות, לשפר את תמריצי התושבים למסור מידע רלוונטי, ולהעניק להם תחושה של שליטה עמוקה יותר בסביבתם. יהיה בכך כדי לסייע הן בהתמודדות עם הכשל הדמוקרטי והן בהקלה מסוימת של קשייהן הכלכליים של הרשויות.

חשוב לציין כי האופק הוורוד של אכיפה אזרחית ואיסוף מידע מהתושבים מעורר חשש מסוים של "מדרון חלקלק". הצלחה של יוזמות אלה עלולה להוביל בהדרגה להתפרקותה של העירייה מחובותיה הבסיסיות ולהפרטה של פעולות אכיפה לתושבים, אשר ישמשו "כוח עבודה" זול ויעיל. בהקשר של מניעת עישון, לדוגמה, אנו עדים כבר עתה לכך שחלק מן הרשויות המקומיות נמנעות מאכיפת החוק כליל בלא דיווחי התושבים. מימושו של סיכון זה אינו הכרחי. כך, למשל, ניתן להיעזר במנגנוני פיקוח חיצוניים להבטחת פעילותה התקינה של העירייה במקביל ליוזמות של אכיפה אזרחית. מנגנון פיקוח אחד, שעל סגולותיו עמדתי לעיל, הוא שקיפות מלאה של פעולותיה של הרשות בנוגע לפרסום דיווחי התושבים ולטיפול בהם. מנגנון פיקוח אחר, שהשפעתו עשויה להיות רוחבית ומשמעותית יותר, הוא הרחבה של תיקון 110 לפקודת העיריות או התקנת תקנות־משנה[97] שיעגנו באופן פורמלי יוזמות של אכיפה אזרחית ואת חובותיה של העירייה בהקשרים אלה. פרויקטים של איסוף מידע ואכיפה אזרחית יכולים אומנם להיעשות מיוזמתם של נציגי הציבור, אך עיגונם המשפטי יבטיח כי הם לא יהיו תלויים ברצונו הטוב של ראש עיר כזה או אחר. חקיקה או תקנות מתאימות גם יסייעו לבתי־המשפט לוודא שניהול הפרויקטים נעשה באופן סביר ובתום־לב (אמות־המידה השיתופיות שלעיל יכולות להקל את מלאכתם של בתי־המשפט בבואם לבחון ולהעריך את היוזמות). באופן זה יעלה גם הסיכוי להפיכתן של היוזמות לחלק טבעי ובלתי־נפרד מן החיים העירוניים.[98]

לסיכום, אימוצן של היוזמות הצרכניות בסגנון האמריקני אינו מקדם אומנם שיתוף מלא של הציבור בהתאם לאמות־המידה שלעיל – אין לפנינו נסיונות ליצירת מסגרת ייצוגית אשר מקפידה על איכות דיון גבוהה ומעניקה לתושבים הזדמנויות להשפיע על קבלת החלטות (למשל, שיתוף בקביעת מדיניות אכיפה, ולא רק סיוע בפעולות אכיפה). ההתמקדות היא בשקיפות ובמאזן עלות–תועלת. אולם גם לשני אלה, המבטאים את המודל הצרכני, יש חשיבות רבה במרחב הציבורי. חתירה לשיפור פעילותה של הרשות במסגרת זו תוך העברתה לפסים מקוונים תיטיב עם נבחרי הציבור ועם הציבור כאחד.

שילוב היוזמות הצרכניות במרקם העירוני בישראל אינו אמור, כמובן, לבוא על־חשבון נסיונות להתקדם לעבר פרקטיקות מהותיות ועמוקות יותר של שיתוף הציבור. אדרבה, הרשות המקומית האידיאלית תתבסס על שני המודלים – המודל היצרני לצורך שיתוף הציבור בקביעת מדיניות, והמודל הצרכני לצורך ניהול שוטף ויישומה של מדיניות קיימת. החלק הבא יוקדש, אם כן, לדיון במודל היצרני לשיתוף מקוון.

---

97 מדובר בתקנות מכוח ס' 347 לפקודת העיריות (נוסח חדש).

98 כדי שהפער הדיגיטלי לא יהווה מחסום בלתי־עביר לחלק מן האוכלוסייה העירונית, ניתן לשלב דיווחים באמצעות האינטרנט עם דיווחים ועדכונים טלפוניים (דוגמת היוזמה של נתניה לעיל).

## ה. המודל היצרני לשיתוף מקוון

דפוסי השיתוף המקוון הקיימים בכמה מערי גרמניה מצביעים על הלך־רוח שונה מזה האמריקני בכל הנוגע בתפקידם של התושבים במערכת הפוליטית המקומית.[99] התושבים נהנים במסגרת פרקטיקות אלה מסמכויות משמעותיות יותר של ניהול וקבלת החלטות. להלן יוצגו שני תחומים מרכזיים שבהם קיים ביטוי לתפיסה היצרנית – תכנון מרחבי והקצאת משאבים. שיתוף מקוון של הציבור בוודאי אינו מוגבל לשני תחומים אלה. אדרבה, ניתן וראוי לעצב פלטפורמות מקוונות שיאפשרו לתושבים להשפיע על קביעת מדיניות עירונית במגוון רחב של נושאים, החל בחינוך, רווחה, תרבות וספורט, וכלה בתחזוקת תשתיות או רישוי עסקים. ניתן אף לאפשר לתושבי העיר להחליט בעצמם באילו תחומים הם מעוניינים באִיים השתתפותיים של קביעת מדיניות, והיכן הם שבעי־רצון מפעילותה של הדמוקרטיה הייצוגית.[100]

תכנון מרחבי והקצאת משאבים נבחרו כמקרי־בוחן של שיתוף מקוון בשל שתי סיבות מרכזיות. ראשית, כשלים דמוקרטיים וכלכליים ברשויות מקומיות בולטים במיוחד בתחומים אלה. בכל הנוגע בתכנון מרחבי, קיים פוטנציאל גבוה במיוחד לשחיתות ולניגודי אינטרסים, מחד גיסא, והשלכות ארוכות־טווח על המרקם העירוני, מאידך גיסא. לכן שיתוף מהותי של הציבור בהליכי תכנון עשוי לשפר את ניהולה הדמוקרטי של הרשות כולה. שיקולים דמוקרטיים וכלכליים כרוכים זה בזה גם בסוגיה של הקצאת משאבים. שיתוף הציבור בהקשר זה עשוי לחזק את ההשתתפות הדמוקרטית הכללית ברשויות המקומיות, ולהקל קביעה ויישום של מדיניות תקציבית. מלבד ההתמודדות עם המשברים הדמוקרטי והכלכלי, שני תחומים אלה נבחרו גם מטעם מעשי פשוט – קיים בהם ניסיון מקוון חיובי שניתן ללמוד ממנו ולהפיק ממנו לקחים. להלן יידונו אם כן דוגמות אחדות של שיתוף מקוון בערי גרמניה, ותוצג תמונת־המצב הישראלית.

### 1. תכנון המרחב העירוני

תכנון המרחב העירוני הינו תחום קלסי ליוזמות של שיתוף הציבור בכלל ושיתוף מקוון בפרט. גורמים שונים משתלבים ליצירת תנאים נאותים לשיתוף אותנטי: לתכנון המרחבי יש השפעה ישירה ומיידית על התושבים, ולכן קיימים הן תמריצים חזקים להשתתפות ציבורית והן חשיבות מיוחדת להעדפות התושבים; לרשותם של תושבים המתגוררים באזורים הרלוונטיים עומד לעיתים קרובות מידע עדכני וחשוב שאינו נגיש בנקל לעירייה או לוועדות

---

99 הערים שבהן יעסוק הדיון הן חלוצות המודל היצרני. מאחר שיישום המודל נמצא בשלב זה בחיתוליו, אי־אפשר לייחסו לגרמניה כולה (ואף לא למדינה אחרת).

100 הציבור יכול לומר את דברו בכמה דרכים. שיטה אחת היא להסתייע בעצומות – כאשר יוזמי עצומה אוספים את מספר החתימות הנדרש, הסוגיות שבעצומה עולות לדיון ציבורי על־גבי פלטפורמה שיתופית. שיטה אחרת היא לשלב את ההחלטה לגבי הנושאים שיידונו באופן שיתופי עם הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות. שיטה נוספת היא לבקש מכל אחת מן הסיעות שברשות המקומית להעלות תחום אחד או יותר לשיתוף מקוון, ולנהל דיון ציבורי בהתאם.

התכנון. לנוכח שולי הרווח הרחבים בתחום הבנייה, רשויות מקומיות עלולות להשתמש לא כדין בקשריהן עם יזמים וקבלנים, ולפעול בניגוד לאינטרס הציבורי. על־כן יש חשיבות מיוחדת לא רק לשיתוף כשלעצמו, אלא גם לקיומו של הליך מהימן ומהותי שינטרל את החשש מפני שקילת שיקולים לא־ענייניים על־ידי הרשות. גם לשימוש באינטרנט יש יתרונות משמעותיים בהקשר זה – מספר רב של תושבים יכולים ליטול חלק בהליך, וטכנולוגיות חזותיות תורמות להצגה ברורה יותר של סוגיות תכנוניות מסורבלות. בעת עיצוב ההליך השיתופי חשובה גם, כמובן, המודעות לכשליו הפוטנציאליים. כך, למשל, הציבור עלול להיות מונע על־ידי אינטרסים קצרי־טווח או להעלות הצעות לא־רלוונטיות בשל העדר ידע טכני או מומחיות ספציפית. עם כשלים אלה ניתן להתמודד, למשל, באמצעות מתן אפשרות להיוועץ עם מומחים והספקת מידע מקיף ואמין למשתתפים, כפי שנעשה בפרויקט של המבורג, המתואר להלן. נוסף על כך, פרוצדורה ברורה ומחייבת של קבלת החלטות ולוח־זמנים נוקשה יכולים לסייע במניעת סרבול וסטגנציה – שני קשיים נוספים המלווים תדיר את הליכי התכנון.

אמות־המידה השיתופיות שפורטו לעיל יכולות לשמש בסיס מהימן להערכת הליכי השיתוף: ייצוגיות של המשתתפים, שקיפות של ההליך ונגישות של המידע, דיון איכותי ויכולת השפעה של התושבים הינם אפוא מאפיינים מרכזיים הנדרשים למימושו של תכנון מרחבי דמוקרטי וראוי. לעניין זה ניתן לקבל השראה מפרקטיקות השיתוף המקוון בעיר המבורג שבגרמניה. אף שהשיתוף המקוון בהמבורג אינו מעוגן בחקיקה ומעמדו תלוי במידה רבה ברצונן הטוב של רשויות העיר, ניתן להפיק לקחים מן האופן שבו עיצוב הפלטפורמה המקוונת מקדם את רוב אמות־המידה השיתופיות שלעיל.

*(א) גרמניה*

אחת הדוגמות לשיתוף מקוון בהליכי תכנון בגרמניה היא הדיון הציבורי שנערך בנוגע לאופייה של הכיכר המרכזית (Domplatz) בהמבורג – הלב ההיסטורי של העיר שנהרס כליל במלחמת־העולם השנייה. במשך יותר משישים השנים שחלפו לא הצליחו רשויות המבורג להגיע להכרעה לגבי אופייה של הכיכר, אשר נהפכה בינתיים לחניון. לאחר סדרה של נסיונות כושלים להסכים על דגמים עיצוביים שונים, נערכה בשנת 2005 תחרות אדריכלית לעיצוב פניה של הכיכר. ההצעה הזוכה כללה בנייה של מבנים רב־שימושיים – ספרייה, דירות למגורים, שטח מסחרי וכולי. אמצעי התקשורת המקומיים מתחו ביקורת נוקבת על ההצעה, והיא איבדה את הרוב הנדרש בפרלמנט העירוני.[101] בתגובה על כך, ובמטרה ליצור קונסנזוס רחב סביב תכנון הכיכר, יזמו רשויות המבורג, בשנת 2007, היוועצות מקוונת עם תושבי העיר בשאלת הכיכר.

101 ראו, למשל: Hanno Rautenberg, *Ein Nichts für 40 Millionen*, Zeit Online, 16.2.2006, www.zeit.de/2006/08/Dom-Architektur; Gisela Schütte, *Kleinster Nenner*, Welt Online, 21.6.2006, www.welt.de/print-welt/article224367/Kleinster_Nenner.html.

ההיוועצות הורכבה משלושה שלבים:[102] הרחבה, העמקה וגיבוש. *בשלב ההרחבה* התבקשו התושבים להעלות רעיונות והצעות לגבי עיצוב הכיכר, ולהגיב על הצעותיהם של משתתפים אחרים במסגרת פורום מקוון. בתום שלב זה ריכזו מנחי הדיון (נציגי החברה שניהלה את ההיוועצות) את הרעיונות והטיעונים שהועלו לפי נושאים. על בסיס מסמכי סיכום אלה התבקשו המשתתפים להצביע באילו מן הנושאים שהועלו ברצונם לדון לעומק. *בשלב ההעמקה*, לצד הפורום הכללי שבו היה אפשר להמשיך להעלות הצעות כלליות, פתחו מנחי הדיון שתי קבוצות־דיון שהתמקדו בנושאים שזכו בהצבעה. קבוצה אחת עסקה בחלופות עיצוביות למקרה שהכיכר אינה מבונה (וכאן נידונו האפשרויות של הקמת פַּארק, שימוש בשטח לצורך תערוכות אדריכליות או היסטוריות, ועוד), והאחרת הוקדשה לחלופת הבנייה בכיכר (וכאן נידונו בניית מוזיאון, מרכז למבקרים, ספרייה ועוד). במהלך הדיון הצטרפו לפורומים המקוונים גם פוליטיקאים בכירים, אשר ענו על שאלות והביעו את עמדותיהם. לקראת סופו של שלב זה גיבשו מנחי הדיון, בסיועם של המשתתפים, מסמכים בעריכה שיתופית (wiki), שבהם רוכזו הטיעונים וההנמקות שהועלו בכל אחת מקבוצות־הדיון (מנחי הדיון כתבו את טיוטות המסמכים המסכמים, והמשתתפים ערכו אותם והכניסו בהם שינויים). בשלב השלישי, *שלב הגיבוש*, נערך דיון במסמכים השיתופיים במסגרתו של פורום הדיון הכללי. בסופו של התהליך ערכו מנחי הדיון, בסיועם של המשתתפים, מסמך אחיד המגבש את ההצעות, הטיעונים וההנמקות שהועלו בסוגיות השונות. במקביל התבקשו התושבים להצביע בעד ההצעות שנראו להם המשכנעות והראויות ביותר. המסמך המסכם את הדיון המקוון הועבר יחד עם תוצאות ההצבעה לדיון פתוח בסנט של המבורג.[103]

אף שלהיוועצות המקוונת לא היה מעמד משפטי מחייב, החליטה העירייה לזנוח את התוכנית האדריכלית המקורית של הכיכר ולאמץ את הצעות התושבים, שרובם תמכו בהפיכת הכיכר לריאה ירוקה בלב העיר.[104]

---

102 התיאור שלהלן מבוסס על המסמך המסכם של החברה שמונתה על־ידי עיריית המבורג לנהל את הדיון (*Bericht zur Hamburger Online-Diskussion "Neugestaltung des Hamburger Domplatzes"*, 10–12 (2007) וכן על ריאיון עם רולף לוארס, מנהל הארגון וההיוועצות המקוונת (המבורג, גרמניה, 7.12.2010).

103 שיטה זו לניהול היוועצויות מקוונות פותחה על־ידי חברת TuTech הגרמנית, ומכונה DEMOS. להסבר מפורט ראו: *DEMOS: Delphi Mediation Online System, White Paper* (2005), www.epractice.eu/files/documents/cases/1957-1164886821.pdf. לאתר ההיוועצות המקוונת ראו www.hamburg-domplatz.de. רשויות המבורג אימצו שיטה זו לניהול היוועצויות מקוונות גם בפרויקטים אחרים, דוגמת פרויקט הבנייה על המים בהמבורג (לתיאור הפרויקט ראו: Rolf Luehrs, *Urban Planning 2.0: How eParticipation Adds Value*, Pep-Net, 11.7.2008, pep-net.eu/blog/2008/07/11/urban-planning-20-how-eparticipation-adds-value/) והקמת "גשר מבונה" בהמבורג (לתיאור הפרויקט ראו Luehrs לעיל; לאתר ההיוועצות ראו www.belebte-bruecke.de).

104 פרויקט עיצוב הכיכר הושלם במאי 2009, והיא נפתחה לרווחת התושבים. ראו הודעה רשמית באתר עיריית המבורג: Hamburg.de, *Domplatz eröffnet*, 6.5.2009, www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/1426386/2009-05-06-bsu-domplatz.html.

השיטה המתוארת לניהול היוועצויות מקוונות אומצה – לשביעות־רצונם של הרשויות והתושבים – גם בפרויקטים אחרים ברחבי גרמניה שאינם קשורים לתכנון ולבנייה: דיונים בעניין תוכניות עירוניות לרווחה ופנאי בהמבורג,[105] במינכן[106] ובברלין;[107] דיון בתוכנית הצמיחה הכלכלית של המבורג;[108] ועוד.

פרויקט ההיוועצות המקוונת של המבורג אומנם לא עמד בכל התנאים של המודל היצרני לשיתוף מקוון, אך ניתן לראות בו צעד משמעותי לקראת מימושו. אף שהעדפת התושבים אומצה בפועל על־ידי העירייה בתום הדיון המקוון, לתושבים לא ניתנו ערובות לכך בתחילתו. מארגני הפרויקט אף לא הקפידו על כך שהמשתתפים ישקפו את המרקם הסוציו־דמוגרפי של המבורג.[109] אולם הפרויקט העניק לתושבי העיר הזדמנות לדיון מעמיק באופיו של אתר מרכזי בעיר, תוך הקפדה על הליכים שקופים של קבלת החלטות ולימוד הסוגיה ממגוון זוויות. הקונסנזוס סביב הבנייה והלגיטימציה שהעניק התהליך לעירייה השתלמו גם מבחינת נבחרי הציבור שיזמו את ההיוועצות. על־כן, גם אם הפרויקט לא עמד בכל אמות־המידה השיתופיות של המודל היצרני, ראוי בהחלט לאמץ כמה ממרכיביו ליוזמות דומות אחרות. פרויקטים של שיתוף מקוון בתכנון עירוני נמצאים בשלב זה בחיתוליהם, ועל־כן אין מניעה שאמות־המידה אשר לא קיבלו מענה מספק – ייצוגיות המשתתפים וערובות פורמליות להשפעה – יבואו לידי ביטוי מלא בפרויקטים עתידיים מסוג זה.

### (ב) ישראל

רשויות מקומיות בישראל טרם התנסו בשיתוף מקוון של הציבור בהליכי תכנון. יתרה מזו, גם המסגרת המשפטית העוסקת בשיתוף הלא־מקוון לוקה בחסר ומעוררת בעייתיות רבה. בהעדר דוגמות של שיתוף מקוון שניתן להסתמך עליהן, מטרתי בדיון זה היא להציג את התשתית המשפטית הקיימת לשיתוף הציבור בהליכי תכנון, מחד גיסא, ואת יוזמות השיתוף הלא־פורמליות שקיימות בשטח, מאידך גיסא. לאחר־מכן אציע כיצד לשלב יוזמות של שיתוף מקוון בתמונת־המצב הקיימת.

#### התשתית המשפטית

העובדה שתכנון המרחב העירוני טומן בחובו השלכות משמעותיות על איכות חייהם של התושבים ועל אופייה של סביבת מחייתם לא נעלמה מעיני המשפט הישראלי. כדברי השופט חשין, "שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בנייה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל

---

105 www.familienleben-hamburg.de.

106 familie.portal.muenchen.de.

107 www.zusammenleben-in-berlin.de.

108 ראו: Rolf Luehrs et al., *How to Grow? Online Consultation about Growth in the City of Hamburg: Methods, Techniques, Success Factors*, *in* Electronic Government 79 (Ronald Traunmuller ed., 2003).

109 פרויקטים ששמו דגש בייצוגיות וביכולת השפעה יידונו להלן בחלק ה2(א).

הכלל".[110] יתרה מזו, "דין התכנון והבנייה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות־תשתית האחוזים־וקשורים זה־בזה לבלי־הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות".[111] עם זאת, התוכן שיצקו המחוקק ובתי־המשפט לתוך עקרונות אלה הינו מוגבל. אפשרויותיהם של התושבים למעורבות פורמלית בהליכי התכנון העירוניים בישראל, המתאפיינים ברמה גבוהה של ריכוזיות ובהעדר נגישות, הינן מינימליות.[112] זאת ועוד, בשל שולי הרווח הרחבים במיזמי נדל"ן, קבוצות־אינטרס וגורמים פרטיים עלולים להשפיע על הליכי התכנון ולדחוק את רצון הציבור.

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה או החוק), דורש אינטראקציה בין ועדת התכנון המוסמכת לבין הציבור הרחב בכמה צמתים לאורכו של הליך הכנתה ואישורה של תוכנית לתכנון עירוני.[113] אדון להלן בשתי האינטראקציות המרכזיות: ייזום תוכנית והגשת התנגדויות.

(א) *ייזום תוכנית* – הסמכות להכין ולהגיש תוכנית לוועדת התכנון נתונה, לפי סעיף 61א(ב) לחוק, ל"משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, וכן [ל]בעל קרקע או מי שיש לו ענין בקרקע". הגדרה זו, על פניה, פותחת צוהר לייזום תוכניות בנייה על־ידי תושבים בעלי עניין בקרקע. אולם רוחבו של הצוהר אינו ברור. שאלת משמעותו של הביטוי "עניין בקרקע" טרם הוכרעה באופן מהותי בבית־המשפט העליון. במקרה היחיד שבו הוזכר הביטוי[114] לא נדרש בית־המשפט לפירושו, אלא רק העניק תוקף של פסק־דין להסכמה שהושגה בין הוועד של שכונת עין־כרם בירושלים לבין ועדת התכנון

110 בג"ץ 288/00 **אדם, טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים**, פ"ד נה(5) 673, פס' 18 לפסק־דינו של השופט חשין (2001).

111 עניין **אדם, טבע ודין**, שם, בעמ' 691. ראו גם עע"ם 10112/02 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים**, פ"ד נח(2) 817, 835-841 (2003); עע"ם 2408/05 **הושעיה ישוב קהילתי כפרי של איגוד המושבים נ' מדינת ישראל – משרד הבטחון**, פדאור 07(4) 93, פס' ה2 לפסק־דינו של השופט רובינשטיין (2007).

112 **השתתפות: הדרך שלך להשפיע** (ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן עורכות, 2003); **מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל** (פרסומי עמותת "במקום", 2008).

113 לתיאור המבנה המשפטי הבסיסי של התכנון בישראל ראו בלנק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 267-269. אופן ניסוחה של תוכנית מתאר מקומית או מפורטת הינו כדלקמן: הגורמים המוסמכים לכך בחוק מגישים את התוכנית לוועדת התכנון הרלוונטית (ס' 61א לחוק). ועדה זו עורכת בדיקה מקדמית (ס' 62ב), ומעבירה את התוכנית לשלב ההפקדה. במהלך שלב זה הוועדה אמורה לדון לעומק בתוכנית ובהשלכותיה, ולהחליט אם להפקידה, להתנותה בתנאים או לדחותה (ס' 85). בעוד מוסדות התכנון אינם מחויבים לפרסם תוכניות המצויות בשלבי הכנה, תוכניות שהופקדו מחויבות בפרסום בדרכים הקבועות בחוק (ס' 89). לאחר הפרסום החוק מאפשר הגשת התנגדויות לתוכנית (ס' 100). הדיון וההחלטה בהתנגדויות מצויים תחת סמכותה של ועדת התכנון, המכריעה בהתנגדות לאחר מתן זכות שימוע פומבי למתנגדי התוכנית ולמגישיה. על החלטתה של הוועדה ניתן לערור למוסד התכנוני שנמצא בדרג גבוה יותר, ולאחר־מכן להגיש עתירה מנהלית לבית־המשפט לעניינים מנהליים.

114 עע"ם 2797/01 **ועד עין כרם נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים** (לא פורסם, 27.1.2002) elyon1.court.gov.il/files/01/970/027/L05/01027970.l05.htm.

המחוזית, שלפיה "התאגדות של תושבים המבקשת ליזום תכנית באזור מגוריהם" זכאית להגיש תוכנית.[115] מתכונת זו של שיתוף הציבור קובעת אם כן רף גבוה מאוד להשתתפות. בעלי העניין בקרקע (אשר ייתכן שנדרשים להיות מאוגדים לשם כך) אמורים להכין בכוחות עצמם תוכנית בנייה ולהגישה לרשויות התכנון, ואין כל ערובה פורמלית לכך שתוכניתם תתקבל או לפחות תשפיע על הליכי קבלת ההחלטות. לנוכח זאת ספק אם המונח "שיתוף" הולם את הליך ייזום התוכנית שבחוק.

(ב) *התנגדות* – החוק מורה כי "כל מעונין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע" על־ידי תוכנית שהופקדה (למעט תוכנית ארצית) רשאי להגיש את התנגדותו לתוכנית.[116] זהו ההסדר החקיקתי המקיף ביותר לשיתוף הציבור בחקיקה הישראלית,[117] ועל־כן אקדיש לו תשומת־לב מיוחדת. בית־המשפט העליון קבע בהקשר זה כי הזכות להגיש התנגדות עומדת לא רק לבעלי הזכות הקניינית בקרקע מושא התוכנית, אלא גם למעגל רחב יותר של "מעוניינים במקרקעין". על־כן התנאי להגשת התנגדות הוא הצבעה על פגיעה באינטרס, ואין הכרח להראות פגיעה בזכות חוקית.[118] הליכי ההתנגדות הכרחיים לפי שיטה זו הן מנקודת־מבטו של הפרט, המבקש להיאבק על האינטרסים שלו,[119] והן מבחינת הכלל, שהרי זכות התנגדות רחבה מאפשרת "ביקורת יעילה על פעולות התכנון",[120] ונוסח התוכנית שיצלח את ההתנגדויות אמור לשקף טוב יותר את האינטרס הציבורי.[121]

עם זאת, הפרשנות שניתנה לסעיף ואופייה של זכות ההתנגדות הלכה למעשה רחוקים מהגשמת המטרות שבבסיס שיתוף הציבור בהליכי תכנון ובנייה. מדובר בשיתוף אדוורסרי ולאחר מעשה בלבד, וזו גרסה דלה ביותר של שיתוף, שאינה מגשימה את רוב מטרותיו

---

115 שם. בתי־המשפט לעניינים מנהליים שעסקו בהוראה זו לאחר מתן פסק־הדין נקטו קו פרשני מצמצם. ראו, למשל, עת"ם (חי') 1244/05 **הועדה המקומית לתכנון ולבניה משגב נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז הצפון**, פדאור 06(33) 344 (2006).

116 ס' 100 לחוק. דין זהה חל גם על גופים ציבוריים וממשלתיים הנקובים בחוק וכן על גופים ציבוריים שאושרו על־ידי שר הפנים.

117 ישי, לעיל ה"ש 3.

118 ראו ע"א 2962/97 **ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל־אביב**, פ"ד נב(2) 362 (1998) (להלן: עניין **ועד אמנים**). מעגל "המעוניינים" יכול לכלול גם בעלי זכויות במקרקעין שמחוץ לתחומי התוכנית (ע"א 603/77 **וארון נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים**, פ"ד לג(3) 409, 414 (1979)); מתנגדים שעניינם במקרקעין כרוך בזיקה אישית לתוכנית, כגון מהנדס או איש־מקצוע שנטל חלק בהכנת התוכנית (בג"ץ 511/80 **גליא נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה**, פ"ד לה(4) 477, 481 (1981)); ואף מתחרים עסקיים (עע"ם 8193/02 **ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ**, פ"ד נח(2) 153, פס' 7 לפסק־דינו של השופט לוי (2003) (להלן: עניין **ראובן**)).

119 ראו, למשל, עניין **ועד אמנים**, שם, פס' 15 לפסק־דינו של השופט אור.

120 עניין **ראובן**, לעיל ה"ש 118, פס' 7 לפסק־דינו של השופט לוי.

121 עע"ם 8489/07 **ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הועדה המחוזית לתכנון ולבניה**, פדאור 09(33) 795, פס' 16 לפסק־דינו של השופט גרוניס (2009).

ומחמיצה את יתרונותיו.[122] מבחינת הרשות, האופי האדוורסרי שהוקנה להליכי ההתנגדות אינו מאפשר לה ליהנות באופן מלא מן המידע שמצוי בידי התושבים (שכן יהיו להם יותר תמריצים לא לשתף פעולה ולהסתיר מידע רלוונטי), ומעקר גם את האפשרות לזכות בלגיטימציה ובאהדה ציבורית רחבה. מבחינת התושבים, מדובר בתהליך אשר מאלץ אותם להתמקד ב"לאו", ולא ב"הן", ומחמיץ את הסגולות היצרניות של השיתוף. גם העיתוי של פתיחת התוכנית להתנגדויות – רק לאחר הפקדתה (דהיינו, לאחר שצלחה דיונים מקיפים ברשות המקומית ובמוסדות התכנון) – מדבר בעד עצמו. הסיכוי להשפיע באופן מהותי על אופייה של התוכנית בשלב כה מתקדם אינו גבוה.[123]

חוק התכנון והבנייה מורה אם כן לשתף את התושבים בשני צמתים תכנוניים מרכזיים: שלב ייזום התוכנית ושלב ההתנגדויות. כמפורט לעיל, הראשון קובע חסם כניסה גבוה במיוחד להשתתפות ציבורית מבלי להבטיח שיתוף־פעולה מטעם הרשות, בעוד השני מתאפיין באדוורסריות ובמאבקי כוחות יותר מאשר בשיתופיות או בהפריה הדדית.

### יוזמות שיתופיות

קשיחותו של חוק התכנון והבנייה בנוגע לשיתוף הציבור, מחד גיסא, והפוטנציאל הגלום בשיתוף, מאידך גיסא, הובילו ליוזמות שיתוף א־פורמליות. בהעדר עיגון משפטי וכללים מוּבְנים לשיתוף הציבור, אופיין של יוזמות אלה ויכולת ההשפעה של התושבים על הליכי התכנון תלויים בעיקר ברצונם הטוב של נבחרי הציבור. על־כן, בעוד שכמה מן היוזמות השיתופיות עשו צעדים משמעותיים לקראת יישומו של המודל היצרני (אם כי באופן לא־מקוון), יוזמות אחרות לא הצליחו להשתחרר מן התפיסה האדוורסרית. אדגים להלן כמה פרויקטים שיתופיים מן השנים האחרונות.[124]

אחת הדוגמות לתפיסה אדוורסרית היא הליכי שיתוף הציבור בחיפה. ראש העיר התחייב לפני היבחרו לתפקיד לפתוח לדיון ציבורי כמה מתוכניות המתאר השנויות במחלוקת בעיר, לרבות תוכנית המתחם "מחנה זאב" בשכונת הכרמל הצרפתי.[125] העירייה התעתדה להשתמש במתחם לבנייה לגובה, ואילו תושבי השכונה דרשו להקים במקום פַּארק ציבורי. נציגי העירייה, לרבות ראש העיר, וכן ועדות התכנון ערכו מפגש עם הציבור, שבו ניתנה לתושבים אפשרות להעלות שאלות והצעות ולקבל מענה מיידי. למפגש הגיעו מאות תושבים בליווי ועד מייצג ואנשי־מקצוע. אולם חרף השתתפות פעילה ומאורגנת, התלוננו המשתתפים כי מטרתו של המפגש הייתה "יידוע הציבור", ולא "שיתוף הציבור", וכי נציגי

---

122 כדברי השופט ברק (כתוארו אז), מכשיר ההתנגדות מאפשר "לחדד ולגבש, בדרך של יצירת 'סכסוך' (lis) בין גורמים מעונינים שונים, את עיקר הבעיתיות, באופן שהגוף המחליט יוכל לראות את הבעיה על השלכותיה השונות ובכך להגיע להחלטה ראויה ומאוזנת". ראו ע"פ 768/80 **ש' שפירא ושות', חברה קבלנית בנתניה בע"מ נ' מדינת ישראל**, פ"ד לו(1) 337, 364 (1981).

123 למסקנה דומה ראו, למשל, ישי, לעיל ה"ש 3.

124 לדיון במקרי־בוחן אחרים ראו **השתתפות: הדרך שלך להשפיע**, לעיל ה"ש 112.

125 לתיאור תוכנית המתאר ראו אתר עיריית חיפה, מחנה זאב – חפ/2162, haifa.muni.il/Haifa/municipality/Engineering/Pages/shituf.aspx?x=67?x=64.

העירייה לא היו נכונים להתחשב בעמדתם.[126] חודשים מספר לאחר המפגש הראשוני דווח כי למרות פניות רבות של ועד השכונה לעירייה, "הליך שיתוף הציבור נקטע באיבו באופן חד צדדי על ידי עיריית חיפה, שאינה מגיבה לפניות הרבות להמשיכו".[127] תגובתה של העירייה על הדברים הייתה כי "הליך שיתוף הציבור הוא הליך לא פורמאלי, אותו יזם ראש העירייה... במטרה לאפשר לכל תושב המעוניין בכך, ללמוד את פרטי התוכנית ולהביע את דעתו... לבקשת התושבים [נערך] כנס שיתוף ציבור, בו השתתפו מאות מתושבי האזור... בעקבות הכנס, נערכה פגישה עם נציגי ועד שכונת הכרמל הצרפתי... נציגי התושבים לא הציגו בפגישה תוכנית אלטרנטיבית או הערות לתוכנית, אלא ביקשו לעצור אותה לבחינת מדיניות כוללת". לנוכח זאת, נטען, חדלה העירייה ממגעיה עם ועד השכונה והשיבה את התוכנית לוועדות התכנון.[128]

תמונה דומה מצטיירת גם בירושלים, שם פרויקטים רבים של שיתוף הציבור צומחים מתוך המִנהלים הקהילתיים, המאורגנים כעמותות תחת המטרייה של "החברה למרכזים ולמינהלים קהילתיים בירושלים".[129] מִנהלים אלה, לצד ארגונים חברתיים וסביבתיים, השכילו לתעל את מרצם של תושבי העיר להשתתפות ולהבעת דעה לגבי פרויקטים תכנוניים. כך, למשל, הצליחו התושבים לטרפד פרויקטים שקידמה העירייה במושבה הגרמנית, ברכס ארמון הנציב ובהרי ירושלים.[130] במקרים אלה אומנם מילאו התושבים תפקיד חשוב בהורדתם של הפרויקטים מסדר־היום, אך הדבר נעשה לרוב על־דרך השלילה – כמאבק נגד העירייה בוועדות תכנון ובבתי־משפט, במסגרת הפגנות ותוך היעזרות באמצעי תקשורת. חריג אחד הוא המקרה של עמק הצבאים, שם נחלה ההתנגדות לבנייה למגורים הישגים קונסטרוקטיביים, ותחת התוכנית המקורית של העירייה אישרה לבסוף ועדת התכנון המחוזית תוכנית חלופית לשימור העמק שפותחה על־ידי התושבים והארגונים הסביבתיים.[131]

---

126 ראו איל לרמן "העירייה בעד שכונה, התושבים רוצים פארק" **mynet חיפה 11.6.2009** www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3729344,00.html. ראו גם "מאבק תושבי כרמל צרפתי בפרויקט הבניה ברחוב מרכוס" **חיפה – מקומון חיפאי 3.6.2009** haipo.co.il/forum/viewtopic.php?f=10&t=132 (סרטון המפגש ותגובותיהם של התושבים).

127 אבי כפירי "הכרמל הצרפתי: כנס מחאה נגד פרויקט מחנה זאב" **nrg** 10.11.2009 www.nrg.co.il/online/54/ART1/964/905.html.

128 אבי כפירי "בכרמל הצרפתי זועמים: עיריית חיפה מתעלמת מאיתנו" **nrg** 4.10.2009 www.nrg.co.il/online/54/ART1/949/553.html. פרויקט "נוף כרמל מערבי" הוא דוגמה חיובית יותר לשיתוף הציבור בחיפה. שם, בעקבות מאבק ממושך של תושבי חיפה נגד תוכנית שייעדה את השטח כולו לבנייה גבוהה למגורים, שכרה העירייה משרד ייעוץ חיצוני לגיבוש תוכנית תכנונית שתהיה מוסכמת הן על יזמי הפרויקט והן על תושבי השכונה. ראו איל לרמן "החל שיתוף הציבור בפרויקט 'נוף כרמל מערבי'" **mynet חיפה** 21.10.2009 www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3792809,00.html.

129 רז סמולסקי "חומות ירושלים" **הארץ Online** 31.8.2007 www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=899415.

130 שם.

131 רינת צפריר ויהונתן ליס "קבלו את הסנטרל פארק הישראלי בירושלים" **הארץ Online** 28.5.2008 www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=987936.

אולם פרויקט זה הינו בגדר היוצא־מן־הכלל המעיד על הכלל – השתתפות הציבור ללא תמיכת הרשויות המקומיות נושאת לרוב אופי של מאבק נגד תוכנית קיימת ומאושרת, ונתפסת הן על־ידי העירייה והן על־ידי התושבים כמשחק סכום אפס.

השתלשלות עניינים זו משקפת מגמות רחבות של שיתוף הציבור בערי ישראל. ראשית, בהעדר חובה מן הדין, רשויות מקומיות רואות בשיתוף הציבור בתכנון משום מחווה של רצון טוב, ועל־כן סוברות כי על התושבים להעריך את עצם הנכונות לשיתוף, גם אם הוא מצומצם; ושנית, ניתן להצביע, לפחות בכמה ערים ישראליות, על תודעה אזרחית גבוהה ועל בסיס אזרחים מאורגן המוכן להשקיע מזמנו כדי לקדם את האינטרסים של תושבי האזור.

חשוב לציין כי עיריות אחדות אכן מפגינות רצון טוב ומנצלות תודעה אזרחית זו כדי להעניק לתושבים הזדמנויות להשפיע על הליכי התכנון. אחד הפרויקטים השיתופיים החיוביים ביותר הוא ניסוח תוכנית־האב לעיר כפר־סבא. לפי האתר הרשמי של העיר, שיתוף הציבור "הוגדר כאחד המרכיבים העיקריים של תהליך הכנת תוכנית האב האסטרטגית של כפר סבא". האתר מדגיש כי הכוח המניע מאחורי פתיחות זו היה ראש העיר עצמו: "כוונת ראש העיר הינה כי ציבור תושבי העיר... יביאו לידי ביטוי את רצונותיהם וישולבו באופן פעיל בתהליך התכנון."[132] כחלק מחזון זה, הקימה העירייה שתי ועדות שאמורות ללוות את צוות התכנון: ועדת היגוי, המורכבת מנציגי ציבור ומאנשי־מקצוע בתחום התכנון; וועדה מייעצת לשיתוף הציבור, המונה עשרים ושניים חברים המייצגים את "המגוון החברתי והקהילתי של כפר סבא", שתפקידם לייעץ ולסייע בשיתוף קבוצות האוכלוסייה השונות בתהליך התכנון.[133] כדי לעורר את עניין התושבים בתוכנית ולהסביר את מרכיביה באופן נגיש וקליט, הקימה העירייה בשני אתרים מרכזיים בעיר "תערוכות־חוצות", המתארות באופן חזותי את פרטי תוכנית־האב.[134] הליכי השיתוף, שכולם היו לא־מקוונים, כללו סקר טלפוני של כחמש מאות בתי־אב וכן דיונים של קבוצות־מיקוד המורכבות מתושבים בעלי עניין במגוון נושאים עירוניים. ההצעות שעלו במסגרות אלה פותחו וגובשו לכלל "חזון העיר" בכינוס תושבים רחב־ממדים שבו נכחו גם ראש העיר ונציגי העירייה.[135]

דוגמה נוספת לשיתוף־פעולה פורה בין העירייה לתושבים היא פרויקט "מדרון יפו" בתל־אביב-יפו, העוסק בשטח חוף מדרום לנמל יפו אשר נהפך עם השנים לאתר פסולת. העירייה יזמה תהליך של שיתוף ציבור שכלל שמונה מפגשים עם כשלוש מאות תושבים המייצגים קבוצות שונות של בעלי עניין בקרקע.[136] המפגשים נערכו בליווי אדריכלית הפרויקט, ועסקו בהיבטים תכנוניים שונים ובמעורבות הקהילתית בפיתוחו ובהפעלתו של

---

132 "שיתוף התושבים בתכנון התכנית" **עיריית כפר סבא** (2009) www.kfar-saba.muni.il/?Cat egoryID=333&ArticleID=155&sng=1.

133 שם. ראו גם "סיכום ישיבות וועדה מייעצת לשיתוף הציבור" (2009) www.kfar-saba.muni. il/_Uploads/dbsAttachedFiles/shituf1.pdf.

134 "תערוכת חוצות של תכנית האב האסטרטגית הוקמה ברח' ויצמן ובכניסה הדרומית לפארק כפר־סבא" **עיריית כפר סבא** (2009) www.kfar-saba.muni.il/?CategoryID=903.

135 "פירוט תהליך יצירת חזון העיר" **עיריית כפר סבא** (2009) www.kfar-saba.muni.il/?Categ oryID=332&ArticleID=153&sng=1.

136 קבוצות אלה כללו שבטי צופים, עמותת יפו יפת ימים, נציגי עמותות ערביות, נשים ערביות, ועדים ופעילים בשכונות יהודיות, תושבים ובעלי עסקים הגרים סמוך למדרון ותלמידי בתי־

המדרון. הצעות התושבים – אשר תמכו בהקמת פַּארק – גובשו לכלל תוכנית תכנונית מסודרת על־ידי משרד האדריכלות המלווה, והוצגו לכלל תושבי האזור בכינוס מיוחד, שבו נשמעו הערות נוספות לתוכנית ונערך סקר משתתפים. התוכנית המתוקנת הוגשה לאחר־מכן לעירייה, שהחלה ביישומה.[137]

אף שתוכניות השיתוף בכפר־סבא וב"מדרון יפו" נערכו באופן לא־מקוון, נראה כי תוספת של טכנולוגיות דיגיטליות הייתה יכולה להיעשות באופן חלק וטבעי. סביר להניח כי שימוש באינטרנט היה מעלה באופן משמעותי את מספר המשתתפים, יוצר מסגרות גמישות יותר להשתתפות (הן מבחינת מקום ההשתתפות ומועדיה והן מבחינת אופני ההשתתפות הלגיטימיים) ומצמצם עלויות. מכל מקום, עם האינטרנט או בלעדיו, בהעדר מסגרת פורמלית וכללים מחייבים, מעמדם של התושבים בהליכי תכנון תלוי באופן בלעדי ברצונם הטוב (ולעיתים בגחמותיהם) של ראשי הרשויות. על־כן אימוץ טכנולוגיות מתקדמות ופיתוח שיטות מתוחכמות לניהול דיונים מקוונים לא ישנה את התמונה הקיימת בכל הנוגע בשיתוף הציבור בהליכי תכנון.

נראה כי על־מנת לקצור מפירותיו של המודל היצרני ולהעניק לתושבים יכולת להשפיע באופן שיטתי על מדיניות תכנון, אין מנוס מעריכתה של רפורמה משפטית עמוקה בחוק התכנון והבנייה. במסגרת רפורמה זו יש להשית על העירייה חובה פוזיטיבית לשתף את הציבור בשלבים הראשוניים של ניסוח התוכנית. מאחר שבקיאות השימוש באינטרנט בישראל עדיין אינה מלאה, ניתן לשלב שיתוף מקוון, דוגמת פרויקט הכיכר בהמבורג, עם שיתוף לא־מקוון, דוגמת מפגשי התושבים בכפר־סבא וביפו. כך, למשל, ניתן להיוועץ עם הציבור באופן מקוון ולא־מקוון בפרק־הזמן שבמהלכו רשויות התכנון דנות בשאלה אם להפקיד את התוכנית שהוגשה להן, לדחותה או להתנותה בתנאים.[138] במסגרת זו חשוב להקפיד על התקיימותן של אמות־המידה השיתופיות – ייצוגיותם של המשתתפים ושל הדעות המועלות; שקיפותו של ההליך והספקת מידע תכנוני מלא ושמיש לתושבים; דיון ענייני, שקול ופתוח תוך היעזרות במנחי דיון מיומנים; אפשרויות השפעה על תוצאות ההליך (למשל, על־ידי חיובן של רשויות התכנון להסביר את עמדתן ביחס להערות ולהצעות שהועלו, הזמנת תושבים ליטול חלק בדיונים התכנוניים, והקפדה על מנגנוני בקרה שיפוטיים ואחרים שיפקחו על תהליכי קבלת ההחלטות התכנוניות); ולבסוף ניסיון לשמור על מאזן עלות–תועלת חיובי. לאחר הבשלת התוכנית ניתן להותיר על כנו את מוסד ההתנגדויות הקיים, שצפוי להצטמק אם השלב של שיתוף הציבור המקדמי ייושם כהלכה. בית־המשפט עשוי למלא תפקיד מרכזי במהלך המוצע, כגוף שיפקח על הליכי השיתוף וידאג לכך שהרשות ניגשת אליהם בתום־לב ובנפש חפצה. בדומה למוצע לגבי היוזמות הצרכניות,

---

הספר התיכונים ביפו. ראו "מדרון יפו" **עיריית תל־אביב–יפו** www.tel-aviv.gov.il/Tolive/Yafo/Pages/MidronYafo.aspx.

137 שם. ראו גם אחמד משהראווי "מדרון יפו כמעט ומוכן" **פורטל יפו** **16.10.2009** www.yaffo.co.il/article_y.asp?id=483.

138 ראו ס' 85(ב) לחוק. מהלך זה יחייב גם שינוי של מדיניות החוק בדבר פרסום תוכניות בנייה. בעוד הדין הנוכחי אינו מחייב את רשויות התכנון לפרסם את פרטי התוכניות (או אף את עצם קיומן) עד להפקדתן, קבלת ההצעה לעיל תקדים את פרסום התוכניות לשלבים מוקדמים יותר של הליכי התכנון.

גם כאן אמות־המידה השיתופיות יכולות לשמש את בתי־המשפט כבסיס להערכת מנגנוני השיתוף.

הצעה זו חשופה לשתי ביקורות מרכזיות. *ראשית*, ניתן לטעון כי לרשויות המקומיות חסרים המשאבים והזמן הדרושים ליישומם של הליכי שיתוף הציבור במתכונת זו. אולם טיעון מסוג זה יתעלם מן העלויות הניכרות ופרקי־הזמן הארוכים המושקעים גם כיום בהליכי ההתנגדות ובהתדיינויות המשפטיות הנלוות אליהם.[139] שיתוף מהותי ויעיל של הציבור בשלב גיבושה של התוכנית עשוי לקצר את הזמן המושקע בהתדיינויות המשפטיות, וממילא גם להוזיל באופן משמעותי את עלויותיהן. *שנית*, חשש רווח הוא כי שיתוף הציבור בהליכי תכנון יגרור סרבול וסטגנציה של הליכים. אולם הקפדה על עמידה בלוחות־זמנים נוקשים ופרוצדורה ברורה של קבלת החלטות, מחד גיסא, וגמישותן של הפלטפורמות הדיגיטליות, מאידך גיסא, עשויות לסייע גם בהתמודדות עם אתגר זה.[140]

## 2. שיתוף מקוון בהקצאת משאבים

שיתוף מקוון של הציבור בקביעת התקציב העירוני הוא תופעה שנהנית מתמיכה ומאהדה במספר גובר של רשויות מקומיות באירופה.[141] ערכם הדמוקרטי של פרויקטים אלה בולט לעין, שכן לתקציב העירוני יש השפעה רבה על חיי היומיום של תושבי הרשות. על־כן יצירת מסגרת שמעודדת דיון מהותי בפרטי התקציב, ומתן אפשרות לתושבים להביע את

---

139 להתמודדות עם טיעון מסוג זה בהקשר האמריקני ראו, למשל: Jody Freeman & Laura I. Langbein, *Regulatory Negotiation and the Legitimacy Benefit*, 9 N.Y.U. Envt'l. L.J. 60 (2000–2001).

140 יצוין כי רפורמה בתחום התכנון והבנייה אכן הונחה בנובמבר 2009 על שולחן הממשלה, ותזכיר הצעת חוק התכנון והבנייה אושר בממשלה במרס 2010. הרפורמה המוצעת מתמקדת בשיפור יעילותן של רשויות התכנון ובהגברת וודאותם של הליכי התכנון: קיצור וייעול של הליכים, ביזור סמכויות מוועדות מחוזיות למקומיות, חיזוק מקצועי לוועדות המקומיות, הגברת שקיפותם של הדיונים התכנוניים ועוד. שיתוף הציבור אינו מוזכר בין מטרות הרפורמה. יתר על כן, רפורמה זו, אם תאושר, צפויה לצמק את המעורבות הציבורית בהליכי התכנון אף בהשוואה למצב הקיים (שגם הוא לא מעודד, כזכור). על־כן, פרט לקידום ערכי השקיפות, עיקרי הרפורמה סותרים את ההצעות המועלות כאן. ראו תזכיר חוק התכנון והבנייה, התש"ע–2010, www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/D050EF0C-9638-4DB0-BDDE-7AE3768012F0/0/hagdarot.pdf.

141 מקורן של היוזמות האירופיות הוא בשיתוף התושבים בקביעת התקציב בכמה מערי ברזיל וארגנטינה. הפרויקט הוותיק והמפורסם ביותר מתקיים זה כמה עשורים בעיר פורטו אלגרה שבברזיל. ראו, למשל: Gianpaolo Baiocchi, Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre (2005). פרויקט ותיק נוסף, אשר אימץ לאחרונה גם טכנולוגיות מקוונות, נערך בבלו הוריזונטה שבברזיל. ראו, למשל: *Participatory Budgeting in Belo Horizonte: Fifteen Years* (2008) www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista_op15anos_ingles.pdf. פרויקט חדש ומבטיח, שמתבסס בין היתר על טכנולוגיות סלולריות, הושק בשנת 2009 בעיר לה־פלטה הארגנטינית. ראו את אתר הפרויקט – www.presupuestoparticipativo.laplata.gov.ar.

העדפותיהם ולהשפיע על אופיו של התקציב, פוסעים צעד חשוב אל עבר האידיאל היצרני. ודוק, לשיתוף הציבור בהליכי תקציב יש פנים רבים ומגוונים – בעוד היוזמות המתקדמות יותר מעניקות לתושבים סמכויות החלטה וניהול מהותיות בנוגע להקצאת הכספים, היוזמות הצנועות מסתפקות במתן קול לתושבים במהלך בנייתו של התקציב על־ידי נבחרי הציבור. אבחן להלן כמה דוגמות של תקציב שיתופי מקוון.

*(א) גרמניה*

יוזמות של שיתוף מקוון צברו בשנים האחרונות תאוצה ופופולריות בכמה מערי גרמניה.[142] ערים שונות התנסו במגוון שיטות של שיתוף מקוון, כשכל פרויקט שם דגש באמות־מידה שיתופיות אחרות. אחד הפרויקטים לשיתוף מקוון נערך ביוזמתה של עיריית פרייבורג – עיר המונה מאתיים אלף תושבים. הגורם המיידי להשקתו של הפרויקט היה גירעון ניכר שאליו נקלעה העירייה. התמודדות חד־צדדית של העירייה עם הגירעון באמצעות העלאת מיסים או קיצוץ בשירותים ציבוריים לא עלתה יפה, בשל מחאת התושבים והתנגדות של גורמי אופוזיציה. על־כן מטרתו הראשית והבלתי־מוצהרת של השיתוף המקוון הייתה השגת לגיטימציה ציבורית לצורך קיצוצים תקציביים, ובחינה באילו תחומים הציבור נכון לחסוך.[143] מפאת החשש כי רק פלחי אוכלוסייה מצומצמים ייטלו חלק בפרויקט השיתופי, וכי הדבר יסכל את השגת הלגיטימציה הנדרשת, הקפידו מנהלי הפרויקט במיוחד על שיתוף רחב של כלל קבוצות האוכלוסייה בפרייבורג. בהתאם לכך, בדיון המקוון נטלו חלק שתי קבוצות תושבים: מתנדבים – אלה שבחרו להשתתף באופן חופשי (בשיתוף המקוון בתקציב לשנת 2009 בחרו להשתתף קרוב לאלפיים תושבים); ושבע מאות משתתפים שנבחרו על־ידי מארגני הדיון באופן אקראי כדי לשקף את המבנה הסוציו־דמוגרפי של העיר. במקביל, על־מנת להנגיש את התקציב העירוני לכלל קבוצות האוכלוסייה, אורגנו ברחבי העיר כנסים לא־מקוונים של תושבים. בסופו של התהליך, כדי ליצור תמונה מאוזנת עוד יותר, נערך בקרב התושבים סקר רחב שהתחקה אחר דעותיהם בנושא. מנהלי הדיונים המקוונים ניסו גם להקפיד על איכותו של הדיון בשיטות הדומות לאלה שאומצו בהיוועצויות המקוונות בהמבורג.[144] חשוב לציין כי מעבר להעצמת התושבים במסגרתו של פרויקט השיתוף, השכילה העירייה גם לנצל את התהליך להתייעלות כוללת, בהבהירה למשתתפים כי המסגרת התקציבית של השנה הבאה תהיה מצומצמת מן המסגרת הקיימת. העירייה הזמינה את התושבים, שאכן נרתמו למשימה, להציע באילו תחומים ניתן לקצץ ובאילו תחומים חשוב דווקא להוסיף משאבים "בתמורה" לקיצוצים רחבים יותר בנושאים אחרים.[145]

---

142 לתיאור כמה מן הפרויקטים בגרמניה ראו: Rolf Luehrs, *(e)Participatory Budgeting in Germany*, Pep-Net, 20.10.2009, pep-net.eu/blog/2009/10/20/e-participatory-budgeting-in-germany.

143 ראו שם; הריאיון עם לוארס, לעיל ה"ש 102.

144 ראו לעיל הדיון בחלק ה1(א).

145 כך, למשל, המשתתפים תמכו בקיצוץ התקציב המושקע בתיירות ובפיתוח כלכלי, וכן בהפחתת הכספים המופנים לבנייה ולפיתוח עירוני. לעומת זאת, הם העדיפו השקעה רבה יותר של משאבים בחינוך ובתחבורה ציבורית, וכן תמכו בהפרטתם של כמה שירותים

נראה כי התקציב השיתופי של פרייבורג עומד באופן מרשים ברוב אמות־המידה השיתופיות שצוינו שלעיל – מארגני היוזמה הקפידו על ייצוגיותם של המשתתפים, על שקיפותם של הליכי השיתוף ועל איכות הדיון. כמו־כן, הפרויקט עמד במאזן של עלות מול תועלת, משום שהוא העניק לעירייה לגיטימציה ציבורית להתייעלות ולקיצוצים. עקב־אכילס המרכזי היה שקיפותן של תוצאות הפרויקט והשפעתו, דהיינו, העדר האפשרות לעקוב אחר ההצעות שהועלו על־ידי התושבים ולבחון אילו מהן אומצו ואילו נדחו ומדוע.

קושי זה נפתר בפרויקט אחר של תקציב שיתופי, שנערך ברובע ליכטנברג בברלין. נציגי הרובע החלו לשתף את התושבים בקביעת התקציב בשנת 2005, ומאז חזרו על הפרויקט מדי שנה. מועצת הרובע התחייבה לפתוח לדיון ציבורי את כל מרכיבי התקציב שתחת סמכותה.[146] במהלך ארבעה שבועות הוזמנו התושבים להשתתף בפורום מקוון לשם דיון בהצעות ובשיפורים לתקציב, ובמקביל התכנסו אספות תושבים שדנו בתקציב באופן לא־מקוון. בסופו של התהליך הצביעו המשתתפים בשני הפורומים בעד ההצעות שהועלו, ואלה הנבחרות הובאו להכרעה במסגרתו של סקר רחב־היקף שכלל 25,000 מתוך 250,000 תושבי הרובע. הצעות התקציב שזכו בתמיכה בסקר הובאו למועצת הנציגים של הרובע, שהתחייבה לכלול בתקציב את "הרעיונות הישימים". תושבים שהצעותיהם הגיעו לדיון במועצה קיבלו "מספרי מעקב", שבאמצעותם יכלו לבדוק באינטרנט את מצב ההצעה ולעקוב אחר הדיון בה. לפי נתוני העירייה, יותר מ־90% מהצעות התושבים התקבלו ויושמו מאז הושק פרויקט השיתוף.[147]

גם בפרויקט זה, בדומה לזה שנעשה בפרייבורג, התקיימו רוב־אמות־המידה השיתופיות. עם זאת, נראה כי מארגני התקציב השיתופי ברובע ליכטנברג שבברלין הקנו חשיבות פחותה להנחיה מובנית של הדיון וליצירת ייצוגיות חזקה. בדומה ליוזמת ההיוועצות המקוונת,[148] גם לשני פרויקטים אלה אין מעמד משפטי מחייב, והם תלויים במידה רבה בנכונותם של נבחרי

---

עירוניים (כגון ניהול מתקני ספורט ונופש). ראו Ergebnisbericht zur Online-Diskussion "Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt Freiburg 2009/2010", 16–17, 56–57 (2008) www.beteiligungshaushalt.freiburg.de/site/pictures/cre_080818_Ergebnisbericht_web.pdf.

146 לרובע אין שליטה על חלק־הארי של התקציב, אשר ההחלטות לגביו מתקבלות ברמה הפדרלית והעירונית. בעוד התקציב הכולל של הרובע עומד על כ־520 מיליון אירו, התקציב שבסמכות הרובע הוא 31 מיליון אירו בלבד. ראו את עלון המידע לקראת השקתו של התקציב השיתופי לשנת 2010 – www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/site/pictures/broschuere_bueha2010_english_version.pdf.

147 ראו ריאיון עם ראש הרובע קריסטינה אמריך: *Mit dem Bürgeretat durch die Lande*, Neues Deutschland, 3.12.2009, www.neues-deutschland.de/artikel/160457.mit-dem-buergeretat-durch-die-lande.html. בין ההצעות שהתקבלו היו, לדוגמה, הנגשתו של אחד מבתי־הספר לנכים, העברת הניהול של רוב המתנ"סים ברובע מידי המועצה אל מוסדות ללא כוונת רווח, מימון אירועים ופעילויות לאוכלוסיית המהגרים הווייטנמים שברובע, נטיעת עצים בכמה מרחובות הרובע ועוד. לפרטים נוספים ראו את עלון המידע של העירייה, לעיל ה"ש 146.

148 ראו לעיל את הדיון בחלק ה1(א).

הציבור להעניק להם נפקות מחייבת. עם זאת, בדומה לדוגמת השיתוף בהליכי תכנון, גם כאן כדאי ללמוד מן הניסיון הגרמני מרכיבים מסוימים, כגון עיצוב הפלטפורמה הדיונית, ובו־בזמן לחתור לעיגון משפטי של יוזמות מסוג זה.

### (ב) ישראל

הבסיס המשפטי הקיים לשיתוף הציבור בתקציב העירוני חלש עוד יותר מזה הקיים לשיתוף בהליכי התכנון והבנייה. אופן קביעתו של התקציב מוסדר בפקודת העיריות, המייחדת להכנת התקציב התייחסות קצרה בלבד.[149] לפי סעיף 206(א) לפקודה, על גזבר העירייה להכין הצעת תקציב לפי הנחיותיו של ראש העירייה, והאחרון יגיש את ההצעה תחילה לוועדת הכספים של העיר ולאחר־מכן לאישור מועצת העיר. פקודת העיריות אינה מאזכרת מנגנונים לשיתוף הציבור בין הוראותיה, ואף מצמצמת את חובת הפרסום של התקציב לכדי פרסום ברשומות של "תמצית התקציב המאושר" (סעיף 209 לפקודה).[150]

נוסף על כך נראה כי גם עקרונות העוסקים בשיתוף הציבור במסגרת המשפט המנהלי אינם חלים על תקציבים. פקודת העיריות אינה מטילה על רשויות מקומיות חובות היוועצות עם שום גורם חיצוני, לרבות נציגי הציבור.[151] לפני הרשויות פתוחה הדרך להיוועץ עם גופים שונים באופן וולונטרי, אך הן אינן נוטות לנצל פתח זה לשיתוף הציבור בקביעת

---

149 ראו פרק 11, סימן א, לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: פקודת העיריות או הפקודה).

150 על מצב עניינים זה נמתחה לאחרונה ביקורת ציבורית נוקבת. אחת הדוגמות לכך היא עצומה שיזמה סיעת האופוזיציה "עיר לכולנו" בעיריית תל־אביב-יפו, שבמסגרתה תבעה הסיעה כי העירייה תפרסם את הצעת התקציב העירוני לשנת 2010 בקובץ שרשומותיו פתוחות לשימוש (ראו www.atzuma.co.il/ourbudget/). העירייה אומנם פרסמה את הצעת התקציב באתר, אך עשתה זאת בפורמט סגור (pdf), שאינו מאפשר עיבוד של המסמך והתמצאות נוחה ברשומות. מאחר שהתקציב העירוני מסדיר יותר מאלף נושאים ומשתרע על כשש מאות עמודים, אפשרות החיפוש ועיבוד הרשומות הינה מכרעת לצורך הבנת התקציב. על־כן, סיעת "עיר לכולנו", יחד עם התנועה לחופש המידע, הגישה נגד עיריית תל־אביב עתירה מנהלית, שתחייבה לפרסם את התקציב בקובץ ממוחשב הכולל מסד נתונים המאפשר חיפוש ועיבוד של הרשומות, דוגמת קובץ אקסל. בית-המשפט מתח ביקורת חריפה על התנהלות העירייה ונענה לעתירה. (עת"מ ת"א 39445-02-10, התנועה לחופש המידע נ' עיריית תל-אביב-יפו (טרם פורסם, 5.7.2010). יצוין כי העירייה פרסמה בעבר גם את התקציב העירוני לשנים 2006-2009 בפורמט סגור. בתגובה הקלידה "עיר לכולנו" מחדש את כלל מסמכי התקציב שפורסמו, ופיתחה את ה"תקציבולטור" - קובץ אקסל שמציג את התקציב באופן הידודי (אינטראקטיבי), תוך מתן אפשרות לבצע חיפוש, הצלבה והשוואה של נתונים. ראו נועה קושרק "ה'תקציבולטור' יהפוך את תקציב עיריית תל אביב-יפו לשקוף" **הארץ Online** **19.11.2009**, www.haaretz.com/hasite/spages/1129268.html; נעם הופשטטר "חולדאי - אתה עובד אצלנו, לא להפך" **mynet תל אביב-יפו** **30.11.2009**, www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3812123,00.html. לשימוש ב"תקציבולטור" ראו ourbudget.org.il.

151 על מהותה של חובת ההיוועצות המנהלית ראו יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ב 833 ואילך (מהדורה ראשונה, 1996).

התקציב.[152] עיקרון רלוונטי נוסף הוא זכות הטיעון שניתנת לאזרח הרואה את עצמו נפגע מפעולותיה של הרשות.[153] אולם בית־המשפט העליון קבע, עוד בעניין **ברמן**,[154] כי זכות הטיעון אינה קיימת בהקשר של פעולות תחיקתיות, דהיינו, בהקשר של חקיקת־המשנה הנעשית על־ידי שרים, עיריות ורשויות אחרות (ובכלל זה, כמובן, גם התקציב העירוני). נראה שהרציונל המרכזי לפטירתן של פעולות תחיקתיות מזכות הטיעון הינו מעשי – מאחר ש"החלטות בנות פועל תחיקתי" מופנות ברגיל אל הציבור הרחב, "קשה במיוחד" להעניק לאזרחים הנפגעים זכות טיעון.[155] החשש הוא, אם כן, מפגיעה ביעילותה ובגמישותה של עבודת הרשות, גם אם אלה באות על־חשבון שיקולים של הגינות וצדק.[156] מלומדים רבים ביקרו את העדרה של זכות הטיעון בהקשר של חקיקת־משנה, והציעו מגוון של "דרכי־ביניים", אשר אינן מטילות עול כבד מדי על הרשויות, מחד גיסא, אך אינן מותירות את האזרח ללא הזכות להישמע, מאידך גיסא.[157] כך, למשל, הוצע להסתפק בשימוע בכתב או בשימוע באמצעות נציגים או ארגונים יציגים.[158] גם בית־המשפט העליון עצמו הכיר בצורך לפתח כלל חדש שיעניק לציבור זכויות להשתתף בהליכים של התקנת תקנות.[159] אכן, ככל שהרתיעה מהענקת זכות טיעון בהקשרים של פעולות תחיקתיות נובעת מהשיקול המעשי – דהיינו, מהחשש מפני הוצאות בלתי־סבירות שיוטלו על רשויות – שימוש מושכל בטכנולוגיות דיגיטליות עשוי לפתור לפחות חלק מן הקושי. עריכת היוועצויות מקוונות לגבי תוכניות התקציב של הרשות – כפי שנעשה בגרמניה,[160] למשל – יכולה לתרום רבות הן לרשויות והן לתושבים.

הקניית זכות טיעון קיבוצית או הכרה רחבה בחובת הרשות להיוועץ עם התושבים הינן חשובות במיוחד לנוכח המשברים הדמוקרטי והכלכלי שפקדו את הרשויות בתחילת שנות האלפיים. המשבר הכלכלי הוביל לתגובה ריכוזית של הממשלה ולהענקת סמכויות התערבות וניהול מרחיקות־לכת לשר הפנים. בהתאם לתוכנית ההבראה הכלכלית, כאשר ניהולה של הרשות חורג מן הכללים שבפקודת העיריות, השר רשאי למנות חשב מלווה שיפקח על פעולותיה והוצאותיה של הרשות (סעיף 142ב לפקודה). אם הרשות נוטלת חלק בתוכנית ההבראה אך אינה עומדת בדרישותיה, בסמכותו של השר למנות לרשות "ועדה

---

152 לביקורת על הליכי ההיוועצות ראו דפנה ברק־ארז "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי" **עיוני משפט** כד 369, 385–386 (2000).

153 זמיר, לעיל ה"ש 151, בעמ' 793 ואילך.

154 בג"ץ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים**, פ"ד יב(2) 1493, 1509 (1958).

155 זמיר, לעיל ה"ש 151, בעמ' 802–803.

156 ברוך ברכה **משפט מינהלי כרך ראשון** 224 (1986). ראו גם אהרן ברק "פיקוח בתי המשפט על חקיקת המשנה" **הפרקליט** כא 463, 473 (1965); שמעון שטרית "על הצעת חוק סדרי המינהל" **משפטים** יד 367, 393–394 (1984).

157 ראו ההפניות שם. ראו גם זמיר, לעיל ה"ש 151, בעמ' 803; ברק־ארז, לעיל ה"ש 152, בעמ' 384–385.

158 זמיר, לעיל ה"ש 151.

159 רע"א 3577/93 **הפניקס הישראלי חברה לביטוח בע"מ נ' מוריאנו**, פ"ד מח(4) 70 (1994); ברק־ארז, לעיל ה"ש 152, בעמ' 386.

160 ראו את הדיון לעיל בחלק ה2(א).

ממונה" שתפעל במקום נציגי הציבור הנבחרים (סעיף 143א לפקודה). כך, למשל, השר רשאי למנות ועדה ממונה אם הרשות לא אישרה את התקציב העירוני במסגרת התקופה הקצובה לכך בפקודה (סעיף 206(ב1)(1)).[161] נראה שקיימת אף נטייה להרחיב את השימוש בסמכויות אלה. לשם המחשה, בעוד שבמשך חמישים השנים שבין 1950 ל־2000 מינה השר ועדות ממונות רק 34 פעמים, בשלוש השנים שבין 2004 ל־2007 מונו 25 ועדות.[162]

בהשקיעה את מלוא משאביה של תוכנית ההבראה ביצירת תנאים לניהול ריכוזי של הרשויות, נראה כי הממשלה מחמיצה את הפוטנציאל הגלום בפתרונות שיתופיים בהקשר זה. דווקא במצבים שבהם קיים "גירעון דמוקרטי" – כלומר, כאשר ניהול הרשות נלקח מידיהם של נבחרי הציבור – לשיתוף הציבור יש משנה חשיבות. במצב שבו ועדות ממונות של משרד הפנים מנהלות רשויות מקומיות רבות וקובעות את תקציבן, מחד גיסא, ורשויות מקומיות נוספות נדרשות לחתוך בבשר החי ולקבל הכרעות קשות שפוגעות בשכבות אוכלוסייה רבות, מאידך גיסא, שיתוף הציבור נראה מתבקש. שילוב של הפקעת סמכויותיהן של הרשויות עם מעורבות משמעותית של הציבור בניהול הרשויות ובקביעת מדיניותן (בנוגע לתקציב, למשל) יכול הן לשמר את יעילות ההבראה והן להעניק לגיטימציה דמוקרטית ואהדה ציבורית לפעולתם של נציגי משרד הפנים. בדומה למצב בפרייבורג שתואר לעיל, התייעלויות וקיצוצים עשויים להיות קלים ונוחים הרבה יותר בתנאים אלה. גם כאן, בדומה להקשרים אחרים שנידונו במאמר, שימוש בטכנולוגיות דיגיטליות יכול לסייע ביצירתה של פלטפורמה המסתמכת על השתתפות ייצוגית של התושבים, דיונים באיכות גבוהה ומאזן עלות–תועלת כלכלי מבטיח. התנהלות שקופה ומתן יכולת השפעה מסוימת לתושבים – במיוחד במצב שבו הרשות מנוהלת על־ידי נציגי משרד הפנים או נדרשת לקיצוצים כואבים – יכולים לשפר פלאים את הלגיטימציה הדמוקרטית של ההבראה ואת אכיפתה בפועל. מכיוון שרוב הוועדות הקרואות ממונות דווקא לרשויות חלשות, שבהן גם נגישותו של האינטרנט צפויה להיות נמוכה יחסית, קיימת חשיבות מיוחדת לשילוב של שיתוף מקוון ושיתוף לא־מקוון של הציבור (למשל, באמצעות אספות תושבים) ולתמרוצן של האוכלוסיות החלשות ליטול חלק בתהליך. כך, יש להציע לתושבים מסגרות השתתפות נוחות (ניתן להסתייע לשם כך במרכזים קהילתיים, בספריות או במתנ"סים, שיכולים להעניק שירותי אינטרנט לתושבים נטולי גישה למחשבים או לספק מקום להתכנסויות פיזיות), ולקבוע פרוצדורות ברורות שיבטיחו כי קולם של המשתתפים יישמע וכי יהיה ביכולתם להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות.[163]

---

161 עובר לתיקון הייתה רשות מקומית רשאית לא לאשר את תקציבה ולהמשיך לפעול על בסיס תקציבה של השנה הקודמת. כתוצאה מכך התנהלו רשויות רבות במשך שנים ארוכות ללא תקציב מאושר. ראו בג"ץ 10769/05 **אלמקייס נ' שר הפנים**, פדאור 06(4) 518 (2006). ראו גם וינוגרד, לעיל ה"ש 7, בעמ' 521–526.

162 ראו אורי טל **ועדות ממונות (ועדות קרואות)** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2008). ראו גם בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 12. לפי ס' 146(א) לפקודה, המועצה הממונה מכהנת עד למועד הבחירות לרשויות המקומיות, ובלבד שמשך כהונתה לא יפחת משלוש שנים, אלא אם כן קבע השר מועד אחר לסיום כהונתה.

163 בהקשר זה מעניין שבפרויקטים של שיתוף הציבור בתקציב העירוני הנערכים בברזיל (לעיל ה"ש 141) רוב המשתתפים משתייכים דווקא לשכבות החברתיות־הכלכליות הנמוכות של

יוזמות וולונטריות של ראשי ערים וחברי סיעות מקומיות לשתף את הציבור בקביעת התקציב העירוני יהיו מבורכות, ויש לעודדן בכל פה. אולם חרף חשיבותו של שיתוף בהקצאת משאבים בעיתות משבר כלכלי וכאשר רשויות רבות מופעלות על־ידי גורמים שנעדרים לגיטימציה דמוקרטית, ספק אם שיתוף משמעותי יתרחש בלא התערבות המחוקק. בהעדר פרקטיקות בנות־קיימא ומחויבות דמוקרטית עמוקה לשיתוף הציבור, קשה לצפות שהליכים שיתופיים איכותיים יתרחשו מאליהם. על־כן, כדי לממש את הפוטנציאל השיתופי בעיתות משבר, נדרש שינוי משפטי שיחייב את הרשויות לשתף את הציבור במסגרות ובתנאים שייקבעו מראש. מהלך זה יכול להתחיל בהרחבתה של זכות הטיעון המנהלית, שתעניק לציבור מעמד פורמלי מול הרשויות המקומיות, תוך ניצול טכנולוגיות דיגיטליות לשם ייעולו ופישוטו של התהליך, ושילובן עם שיטות מסורתיות של שיתוף הציבור, דוגמת כינוסי תושבים. אולם דרך־המלך תהיה, כמובן, הוספת הוראה המחייבת את שיתוף הציבור לפקודת העיריות עצמה. כך, הרשות תחויב לפרסם ברבים את טיוטת התקציב ולהעניק לציבור פרק־זמן סביר להעלאת הערות ביקורתיות והצעות לשיפור. בהקשר זה יש לחייב את הרשויות לשלב פרקטיקות שיתוף מקוונות ולא־מקוונות, על־מנת להעצים את ייצוגיותם של ההליכים על־ידי הורדת חסמי הכניסה לדיון, כך שגם תושבים שבקיאותם הטכנולוגית אינה גבוהה יוכלו להשתתף בו. גם כאן יש להקפיד על מנגנונים ברורים שיבטיחו כי קולם של התושבים יישמע וכי דעותיהם יישקלו בנפש חפצה. הדוגמות של פרייבורג ורובע ליכטנברג, שנידונו לעיל, יכולות לשמש מקורות השראה שיסייעו במימושן של מטרות אלה. בדומה למוצע לגבי שיתוף הציבור בתכנון מרחבי, גם בעניין זה על בתי־המשפט לפקח על הליכי השיתוף ולדאוג כי נציגי הציבור לא יוליכו את הציבור שולל.

## ו. מסקנות והמלצות

המאמר נפתח בהצגתם של שני משברים שהרשויות המקומיות נאלצות להתמודד עימם בשנים האחרונות – משבר ההשתתפות הדמוקרטית והמשבר הכלכלי. הטענה המרכזית היא כי שיתוף רב יותר של הציבור בענייני הרשויות יכול לשפר את מצבן בנוגע לשני המשברים, וכי טכנולוגיות דיגיטליות צריכות למלא תפקיד מרכזי בהגברת שיתוף הציבור ובשינוי מעמדו של התושב ברשויות המקומיות. בשלב שבו השימוש בטכנולוגיות דיגיטליות אינו שכיח בהקשרים אלה, קיימת אף חשיבות מיוחדת לבניית אסטרטגיה נכונה לגבי אימוצן ויישומן. לפיכך, לאחר סקירת ההבטחות והסיכונים הגלומים בשיתוף מקוון והצגת אמות־

---

העיר. ההסבר המרכזי לתופעה הוא שלאורך השנים נוכחו התושבים לדעת כי העדפותיהם אכן מובאות בחשבון ומשפיעות על אופיו של התקציב, ולכן ההשתתפות "משתלמת". ראו גם: Gianpolo Baiocchi, *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment*, *in* Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance 45, 54 (Archon Fung & Erik Olin Wright eds., 2003) (הספר להלן: Deepening Democracy). תופעה דומה נצפתה גם בפרויקטים של שיטור קהילתי ושיתוף הציבור בניהול בתי־ספר בשיקגו שבארצות־הברית. ראו: Archon Fung, *Deliberative Democracy, Chicago Style: Grass-roots Governance in Policing and Public Education*, *in* Deepening Democracy, *ibid*, 111, at 129–131.

מידה להערכתן של יוזמות שיתופיות, המאמר מציע שני מודלים לשיתוף מקוון – צרכני ויצרני. המודל הצרכני, שרווח בארצות־הברית, מניח יחסים אנכיים בין הרשות לתושבים, שבמסגרתם תפקידה של הרשות הוא לספק לתושבים רמה גבוהה של מידע ושירותים יעילים, ואילו התושבים מפקחים על פעולותיה של הרשות וחולקים עימה מידע ומומחיות שיכולים לשפר את תפקודה. המודל היצרני, המיוצג על־ידי כמה ערים בגרמניה, מניח לעומת זאת מערכת יחסים אופקית יותר, שבמסגרתה הרשות והתושבים הינם שותפים ליצירת מדיניות, ולתושבים ניתנת האפשרות ליטול חלק פעיל בניהול ובקבלת החלטות. טענת המאמר היא כי שלטון מקומי מיטבי ישלב את המודל הצרכני עם המודל היצרני, וייצור אִיִּים של דמוקרטיה השתתפותית במערכת יעילה ושקופה של דמוקרטיה ייצוגית.

לאחר־מכן המאמר דן באופן יישומם של המודל הצרכני בארצות־הברית ושל המודל היצרני בערים גרמניות. במסגרת המודל הצרכני מוצגות יוזמות של הספקת מידע, איסוף מידע ומיקור קהילתי. כחלק מן המודל היצרני מוצגים פרויקטים של שיתוף מקוון בתכנון המרחב העירוני ובהקצאת משאבים. אף לא אחת מן היוזמות הנידונות עומדת בכל אמות־המידה השיתופיות המוצעות, אולם הן עושות צעדים משמעותיים לקראת יישום המודלים התואמים. הטענה היא, אם כן, שניתן ללמוד מן הדוגמות ההשוואתיות לצורך אימוץ פרקטיקות דומות (ומשופרות) בישראל.

בהקשר הישראלי מסקנות המאמר הן כדלקמן.

*ראשית*, התפיסה המשפטית הקיימת אינה מעודדת, הלכה למעשה, יוזמות של שיתוף הציבור ברשויות מקומיות (בין באופן מקוון ובין באופן לא־מקוון). בהעדר חיוב מן הדין, ניתן אומנם לעודד רשויות מקומיות ליישם יוזמות של שיתוף הציבור, אך ההצלחה במשימה זו תהיה מוגבלת ותלויה ברצונם הטוב של ראשי הרשויות, אשר לעיתים קרובות אינם נכונים לחתור לשיתוף מהותי של הציבור. על־כן פוטנציאל ההצלחה של היוזמות השיתופיות מוגבל ללא עיגון משפטי, וספק אם אימוצן של פרקטיקות מקוונות – איכותיות ככל שיהיו – ישפר כשלעצמו את סיכויי הצלחתן.

*שנית*, המשברים הדמוקרטי והכלכלי שפקדו רבות מן הרשויות המקומיות דוחקים לשינוי פני הדברים. במקרים מסוימים (בהקשר של המודל הצרכני) הרשויות המקומיות מתקשות לעמוד ביעדי אכיפה, ונדרשות להשתתפות אזרחית כדי למלא את חובותיהן. במקרים אחרים (בהקשר של המודל היצרני) מתחזקות דרישותיהם של התושבים ליטול חלק פעיל בקביעת המדיניות המשפיעה על סביבתם הקרובה (לדוגמה, בהקשר של תכנון ובנייה), וגובר הצורך בהשתתפות של התושבים לשם יצירת לגיטימציה ציבורית ושימור אופיין הדמוקרטי של הרשויות המקומיות (לדוגמה, בהקשר של קביעת מדיניות התקציב בעיתות של משבר כלכלי).

*שלישית*, בהינתן ממסד משפטי אוהד יותר, פרקטיקות מקוונות יכולות לתרום באופן משמעותי הן לתיעול היוזמות האזרחיות לרווחת הרשויות והתושבים, הן לשיפור ההשתתפות הדמוקרטית ברשויות והן להתייעלות כלכלית של הרשויות. המאמר קורא אפוא להענקת מעמד משפטי להליכי שיתוף הציבור, ולהפיכתם למקוונים יותר.

בהקשר של המודל *הצרכני* יש להטיל על הרשויות המקומיות חובות פוזיטיביות להעלות לאתריהן מידע ציבורי מקיף ונוח לשימוש, לשתף פעולה עם תושבים המבקשים לעשות שימוש במידע זה לצרכים ציבוריים, וליזום פרויקטים של מיקור קהילתי. ניתן לעשות את

הדבר במסגרת שינוי חקיקה ראשית (חוק חופש המידע ופקודת העיריות), התקנת תקנות־משנה שיכוונו את הרשויות לכיוונים הרצויים, ופרשנות שיפוטית אוהדת להוראות הקיימות. באופן דומה יש להרחיב ולחזק יוזמות של איסוף מידע ואכיפה אזרחית במגוון תחומים, תוך שימת דגש בשימוש רחב יותר באינטרנט על־ידי הרשויות והתושבים. גם יוזמות אלה יש לעגן בחקיקה או בתקנות, אשר יגדירו את אופיין ויבהירו את חובותיהן של הרשויות.

בהקשר של המודל *היצרני* נדרש שינוי בחוק התכנון והבנייה שיחייב ועדות תכנון לשתף את הציבור – תוך שילוב של דפוסים מקוונים ולא־מקוונים – בשלבים המוקדמים של גיבוש תוכניות הבנייה (נוסף על מנגנון ההתנגדויות הקיים כיום). רפורמה דומה נדרשת גם בנושא של הקצאת המשאבים ברשויות מקומיות. על הרשויות לפתוח את הצעות התקציב שלהן לפני התושבים, ולהעניק להם אפשרות להשמיע את דברם ולהשפיע על גיבושו של התקציב. גם כאן, שילוב של שיתוף מקוון ושיתוף לא־מקוון יהיה הראוי והמועיל ביותר, שכן הענקת שני אפיקים מקבילים תבטיח הליך ייצוגי וכוללני יותר. ברי כי ניתן וראוי להרחיב המלצות אלה, בשינויים המחויבים, גם לקביעת מדיניות בתחומים נוספים שהרשויות המקומיות מופקדות עליהם.

לסיכום, לנוכח הנוף המשפטי הצחיח של שיתוף הציבור ברשויות המקומיות בישראל, הטמעתו של שיתוף מקוון – בין במסגרת המודל הצרכני ובין כחלק מן המודל היצרני – אינה מטלה פשוטה. ראשית, נדרשים שינויים בחקיקה ראשית או בחקיקת־משנה שיעוררו את מודעותן של הרשויות לעצם חשיבותו ונחיצותו של שיתוף הציבור. על דברי חקיקה אלה גם לעגן את מנגנוני השיתוף, בהתאם לאמות־המידה שפורטו לעיל ודרישותיו של כל אחד מן המודלים. לצד זאת קיימת חשיבות רבה גם לקיומם של מנגנוני בקרה חיצוניים, כגון בתי־משפט, שיסייעו בפיקוח על הרשויות ויוודאו כי הליכי שיתוף הציבור לפי שני המודלים מנוהלים באופן סביר ובתום־לב. חרף הקשיים הצפויים בדרך להטמעתם של שני המודלים בישראל, תועלתם – הן בראי משבר ההשתתפות הדמוקרטית והן בראי המשבר הכלכלי – תעלה באופן משמעותי על עלותם.