

שיתוף ציבור מקוון במשרדי ממשלה וגופים ציבוריים תמונת מצב עולמית

פברואר, 2017

כתבו:

אילה הורביץ, מנהלת מדיה ואינטרנט
ד"ר מיכל רום, מנהלת מחקר ופיתוח ידע

מה יש כאן?

סיכום ממצה ונגיש של ידע עדכני שאספנו מן העולם
על תהליכי שיתוף מקוונים שמוביל המגזר הציבורי

מילות מפתח ומושגים מקצועיים

Online Consultation System, Public Engagement and Consultation
Online Dialogue and Engagement Processes, Consultation Hub
Online Deliberation, Online Consultation

תוכן עניינים

חלק #1 מבט מלמעלה: על התייעצות מקוונת כחלק ממגמת ה-E-government

חלק #2 דוגמאות למהלכי שיתוף ציבור מקוונים של מגזר ציבורי ברחבי העולם

חלק #3: פלטפורמות לשיתוף ציבור מקוון

חלק #4: סוגיות עקרוניות בנושא של שיתוף מקוון

חלק #1 מבט מלמעלה: על התייעצות מקוונת כחלק ממגמת ה-E-government

מאז פריצתו של עידן ה-web 2.0 בתחילת שנות האלפיים, הפך המדיום האינטרנטי לשחקן משמעותי בקשר של ממשלות וגופים ציבוריים עם האזרח. תפיסות חדשות של ממשל פתוח ושקוף באו לידי ביטוי גם בפרקטיקות חדשות של ממשל משתף, נגישות האזרחים למידע, שקיפות ומעורבות של הציבור בקבלת ההחלטות.

התפתחות עולם ה-ICT – Information and Communication Technologies איפשרה ומאפשרת לממשלות לעצב מחדש את הזירה הדמוקרטית תוך שימוש בסביבות המקוונות, שמתאפיינות בזמינות, פתוחות לכולם, מאפשרות אינטראקטיביות ואינן תלויות במגבלות של מיקום וזמן.¹ בין כל אלו נראה כי ניתן לאפיין את דפוסי האינטראקציה המקוונת בין הממשל לאזרחיו באמצעות שלושה מודלים כלליים:²

1. **מודל מנהלי (Managerial Model)** שמהווה בעיקר ייעול של הפרקטיקות הקיימות – משמש להעברה יעילה של מידע באופן ליניארי מהממשל לאזרח, תוך צמצום חסמי ביורוקרטיה.
2. **מודל היועצותי (Consultative Model)** שמאפשר השתתפות דמוקרטית במטרה לשמוע את דעות הציבור על נושא מסוים, כדי לסייע למקבלי ההחלטות. גם מודל זה הוא לינארי מלמעלה למטה, כי הציבור משמיע את דעתו רק בנושאים שהוגדרו מראש על ידי הממשל, בצורה של משוב, סקר או התייחסות מובנית אחרת.
3. **מודל השתתפותי (Participatory Model)** תומך באינטראקציות מורכבות יותר ודו-כיווניות בין האזרחים לממשל, מתוך תפיסה שהידע צומח מתוך האינטראקציות בהן משתתפים אזרחים בעלי עניין משותף, כדוגמת רשתות חברתיות ופורומים

נראה שכיום, השימוש העיקרי של גופי ממשל בפלטפורמות המקוונת היה ועודנו כאמצעי להעברת מידע, ולהסרה של חסמים ביורוקרטיים העומדים בפני האזרחים ומקשים עליהם להתעדכן, לקבל החלטות על בסיס מידע רלוונטי, ולבצע פעולות בסיסיות בממשק שבינם לבין הגופים הממסדיים. עם זאת, בשנים האחרונות נוסף סוג חדש של השתתפות דמוקרטית מקוונת – פלטפורמות להיועצות בנושאים הנוגעים לממשל (online public engagement in policy deliberation).

מהלכים אלו של היועצות מהווים אתגרים חדשים משום שמטרתם ליצור שיח חדש ודו-כיווני בין מוסדות הממשל לאזרחים, שמתאפיין בדיון פתוח במסגרת מובנית. המטרה היא לאפשר למשתתפים זמן להעמיק בסוגיות, תוך מחשבה חופשית והבעת דעה ללא מניפולציה ותוך אינטראקציה בין המשתתפים.

¹ [Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation by Stephen Coleman and John Gøtze, 2002.](#)

² [Chadwick, Andrew; May, Christopher: Interaction between States and Citizens in the Age of Internet: "e-Government" in the United States, Britain and the European Union, 2003](#)

סביבות שיתוף ממשלתיות אלו שואפות ליצור חווית משתמש "עשירה", דומה לחוויה המוכרת לציבור מרשתות חברתיות, כדי לעודד השתתפות. בחלקן הגדול יש ניסון לייצר אווירה של פתיחות ואמון על ידי הזדהות של המשתתפים בפרטים האישיים ובתמונה.³

מהמחקר הנוכחי בתחום, עולה כי המגמה החדשה של אינטראקציה דו-כיוונית באמצעות הפלטפורמות המקוונות כבר מעלה לא מעט חששות וסוגיות עקרוניות הנוגעות לאופי הדמוקרטי של המהלכים הללו, ביניהן:

- האם שיתוף הציבור בהיוועצות יחזק את המהלך הדמוקרטי ואת האמון של הציבור בממשל או להיפך, יגביר חשד, אי אמון וציניות?
- כיצד ניתן לדאוג לכך שהשתתפות הציבור תהיה על בסיס ידע עדכני ומהימן?
- כיצד מוודאים שלתהליכי ההיוועצות לא יהיו השפעות פופוליסטיות על קבלת ההחלטות?
- כיצד למנוע אכזבה בציבור עקב ציפיות שגויות מהמהלך המקוון?
- איך מתמודדים עם העובדה שרק חלק קטן מהציבור הוא בעל נגישות לאינטרנט?
- כיצד מתמודדים עם כמויות המידע והתגובות ומגבשים מהם סוגיות עיקריות?

כך למשל, אחת הביקורות על ממשל אובמה שהתאפיין במדיניות של שקיפות מרבית ומעורבות של הציבור באמצעות המדיה המקוונת, טענה כי ריבוי הערוצים הדיגיטליים הביא ליצירתה של "בועה דמוקרטית". כלומר מצג שווא, לפיו אזרחי המדינה חשים מעודכנים ומעורבים בקבלת ההחלטות של הממשל בעוד שלמעשה, רק חלק קטן מהאזרחים אכן בעלי נגישות ומוטיבציה להשתמש בכלים המקוונים שהוצעו להם, ולקחת חלק פעיל בפעילות הדמוקרטית. מכאן, שהמהלך הדמוקרטי בעצם מושפע על ידי מיעוט בעל תמריץ להשפיע בנושאי מדיניות.⁴

חלק #2 דוגמאות למהלכי שיתוף ציבור מקוונים של מגזר ציבורי ברחבי העולם

- דוגמאות למהלכים של שיתוף ציבור מקוון מטעם ממשלות וגופים ציבוריים ניתן למצוא כבר בתחילת שנות ה-2000 ורובם מטעם שלטון מקומי (עירויות) וארצי (ממשלות). לרוב, מהלכים אלו התבצעו תוך שימוש בפלטפורמה מקוונת ייעודית כגון אתר אינטרנט שהוקם לטובת המהלך. מקרי בוחן של מהלכים אלו מלמדים באופן בולט על שני ממצאים:
- רוב רובם של האזרחים מעדיפים לקחת חלק במהלך המקוון כ"משתתפים שקטים" (Lurkers) שעוקבים אחר הדיון מבלי להשתתף בעצמם.
 - שיעור ההשתתפות של הציבור במהלכים המקוונים משתנה מאוד הוא תלוי בגורמים רבים, בהם ההשקעה בהפצה, היכולת להגיע לקהל היעד הרלוונטי, מידת העניין בנושא ועוד.

³ [Is political participation online effective? A case study of the Brazilian Federal Chamber of Representatives' e-democracy initiative](#), PG da Conceição Rossini, 2016.

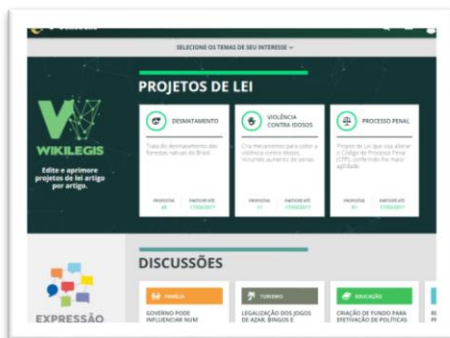
⁴ [Online Public Engagement in the Obama Administration: Building a Democracy Bubble](#), Thomas A Bryer, 2010.

להלן כמה דוגמאות ידועות מתוך סקירות שפורסמו על הנושא:

- **ארה"ב** – אתר "תובנות" לייעול תהליך הוצאת הדרכונים: עלה לאוויר בינואר 2017 מטעם ממשלת ארה"ב כדי לקבל מהאזרחים רעיונות לשיפור הליך הנפקת הדרכונים. האתר פעל מספר שבועות. על פי דיווח החברה נחשפו אליו אלפי אזרחים אמריקאים, והתקבלו כ-900 רעיונות.
- **ארה"ב** – ב-2009 השיקה עיריית סנטה קרוז אתר היועצות כדי לקבל עצות מהאזרחים איך להתמודד עם גרעון של 9 מיליון דולר בתקציב העיריה. אזרחים הוזמנו להירשם לאתר באמצעות המייל, לקרוא מידע מקדים ולהציע הצעות. האתר רשם כ-2,000 צפיות וכ-200 הצעות (יחס המרה של 10%).
- **ממשלת איסלנד** – לאחר המשבר הכלכלי של 2008 בו קרסו 3 בנקים נאלצה הממשלה להתפטור, ונוצרה מודעת ציבורית לכך שהחוקה מיושנת ויש צורך לכוון אותה מחדש. חוקמה ועדה לכינון חוקה חדשה, שהשתמשה בחכמת ההמונים ושיתפה את הציבור באמצעות פייסבוק וטוויטר. התקבלו 370 הצעות ו-3,600 תגובות להצעות, ששמשו ככלי עזר לניסוח החוקה החדשה.
- **סקוטלנד** – על מנת לייצר מסמך מדיניות בנוגע לצעירים בגילאי 11-18 הקים משרד החינוך של סקוטלנד ב-2005 אתר ייעודי בו קרא לצעירים בגילאים הרלוונטיים להעלות סוגיות שחשובות להם ונושאים שמשפיעים על חיי היומיום שלהם. המהלך הופץ בבתי ספר ברחבי הארץ במשך 6 שבועות. התוצאה: 600 מבקרים באתר, 279 משתתפים פעילים שהצביעו והעלו תגובות (יחס המרה של 21%).
- **קנדה** – יוזמה של ממשלת קנדה לאיתור פתרונות להפחתת גזי חממה: בשנת 2001 הוקם אתר ייעודי בו ביקשו את חוות דעת הציבור בנושא. הוא הופץ באמצעי התקשורת ולבעלי מקצוע רלוונטיים. לאתר היו כ-8,000 כניסות, מהן כ-5,000 משתמשים ייחודיים. מתוכם 235 איש נרשמו לאתר והעלו הצעות (יחס המרה של כ-5%).
- **דנמרק** – לקראת הבחירות ב-2001 השיקה הממשלה אתר אינטרנט שימש כפלטפורמה לדיאלוג בין הציבור לממשל ודיון על סוגיות שבלב השיח הציבורי. המהלך היה חלק מצעדים שנקטה הממשלה כדי לשקם את אמון האזרחים שנפגע בעקבות זעזועים פוליטיים. באתר היה מידע על כל המתמודדים עם צ'אט פתוח לאזרחים להציף סוגיות שמטרידות אותן. האתר פעל 6 שבועות. היו בו 23,000 מבקרים ו-440 משתתפים בדיונים המקוונים (יחס המרה של כ-2%).

אתרים לשיתוף ציבור שפעילים כיום:

רוב האתרים הפעילים כיום לשיתוף מקוון מטעם ממשלות, מבוססים על מערכות custom made, כלומר סביבות שפותחו במיוחד למטרות השיתוף או מערכות דיון/פורום שמוטמעות באתר הממשלתי. להלן כמה דוגמאות:

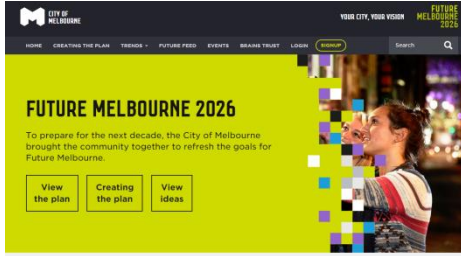


- **ברזיל** – אתר שיתוף ציבור ממשלתי [portal e-democracia](#), הוקם ב-2015 על ידי בית הנבחרים של ברזיל והוא אחד המפורסמים בעולם בזכות החדשנות וממשק הידידותי שלו. האתר נועד לצורך שיתוף האזרחים בסוגיות מאקרו כגון תחבורה, תיירות, חינוך וגם איסוף התייחסויות לניסוח תקנות/חוקים ספציפיים. על מנת להשתתף יש צורך בהרשמה לאתר באמצעות מייל וסיסמה או דרך הפייסבוק. האתר בנוי מנושאי דיון על פי תחומים המוגדרים מראש, ומי שנרשם יכול

להשתתף, להעלות הצעות ושאלות, להגיב ולעשות "לייק" להצעות של אחרים. בכל דיון יש בין עשרות למאות בודדות של משתתפים.

- **אוסטרליה – האתר של עיריית מלבורן:** <http://participate.melbourne.vic.gov.au/future>

יזמת Future Melbourne היא יוזמה של עיריית מלבורן לניסוח תכנית אסטרטגית עסקית



ותקציבית לעיר. לאחר שלב התייעצות עם מומחים ושולחנות עגולים, השיקו ב-2008 אתר התייעצות לציבור הרחב שיכל להתייחס לטייטה, להגיב לערוך ולהציע רעיונות. ההשתתפות הותנתה בהרשמה עם פרטים אישיים כולל כתובת. כיום נמשכת היוזמה בשיתוף פתוח באתר העירייה המאפשר לציבור להעלות הצעות לשיפור תפקוד העיר בתחומים שונים. הציבור מוזמן להירשם

לאתר, להעלות רעיונות, לעשות לייק או להגיב לרעיונות קיימים. עד כה התקבלו 950 רעיונות והתייחסויות של הציבור.

- **בריטניה - אתר שיתוף הציבור של ממשלת בריטניה בנושאי מדיניות:**

<https://beisgovuk.citizenspace.com> מופעל על ידי ספק חיצוני מסחרי – Citizenspace .

האתר בנוי מדיונים בנושאים שונים על פי המשרדים הממשלתיים, כאשר **ההשתתפות היא באמצעות מענה על שאלונים המוטמעים באתר**. אין אפשרות לדעת כמה משיבים יש בכל נושא לדיון.

- **קנדה – אתר קהילות של הממשלה:** <http://open.canada.ca/en/communities>, בנוי

מעולמות תוכן על פי משרדי הממשלה בנושאים כמו חינוך, הגירה, תירות, בריאות וכו'. בסיס התוכן של האתר הוא מידע לציבור, אך יש מקום לתגובות, פניות ודיונים בתוך כל קהילה. שיעור ההשתתפות נמוכים ועומדים על תגובות בודדות בכל קהילה.

- **ארה"ב - אתר האתגרים של הממשל האמריקאי:** <https://www.challenge.gov/list>. אתר בו

מעלה הממשל אתגרים לקהילות מקצועיות, בנושאים כמו איכות סביבה, מדע, אבטחת מידע ועוד. הציבור מוזמן להעלות הצעות לפתרונות על ידי הרשמה לאתר באמצעות מייל וסיסמה. פרסים כספיים מוענקים בכל אתגר למי שיעלה את הפתרון הזוכה. בכל אתגר יש בין משתתפים בודדים לעשרות משתתפים.

- **ארה"ב - אתר העצומות של הבית הלבן we the people:**

<https://petitions.whitehouse.gov>

מאפשר לכל אחד לפתוח עצומה על נושא שמעסיק אותו ולגייס חתימות מאזרחים. עצומה שמצליחה לגייס לפחות 100,000 חתימות בתוך 30 יום זוכה להתייחסות רשמית מהבית הלבן.



חלק #3: פלטפורמות לשיתוף ציבור מקוון

מהלכי שיתוף מקוון יכולים להתבצע באמצעות מגוון כלים אינטרנטיים, כאשר בחירת הפלטפורמה תלויה בסוג התהליך, בקהל היעד, בסוג ההתייחסות שרוצים לקבל מהציבור, היכולת לעשות שימוש במידע, שיקולים תקציביים ועוד.

כפי שראינו, חלק מהמהלכים עושים שימוש בפלטפורמות "סגורות" כמו עצמות וסקרים מקוונים, וחלק בשיתוף פתוח ורחב מאוד ברשתות חברתיות כגון פייסבוק וטוויטר.

לאור המורכבות של תהליך היועצות מקוונת והרצון לשלוט במרכיבים כגון סוג הדיון הרצוי, המידע שמתקבל מהמשתתפים, ניתוב של הדיון, יכולת לאסוף ולעבד את המידע, אבטחת מידע ועוד; מהלכי השיתוף הממשלתיים מתבצעים פעמים רבות בסביבות היועצות מקוונת שנבנו במיוחד לצורך המהלך.

עם זאת, קיימים בשוק מגוון של מוצרי מדף – מערכות לשיתוף מקוון שמוצעות כפלטפורמה בתשלום, על גביה ניתן לקיים מהלכי שיתוף תוך קבלת הדרכה וסיוע מהחברה שמוכרת את השירות. אופציה זאת מועדפת על ידי גופים ציבוריים ומוניציפליים רבים. כל מוצר מדף כזה שונה מבחינת נראות ופונקציונליות. **להלן כמה מהפלטפורמות המובילות:**

<http://www.citizenspace.com/info> - פלטפורמה משמשת עיריות וגופים ממשלתיים באירופה ואוסטרליה: בניית זירות סביב נושאים מוגדרים מראש. ההשתתפות היא באמצעות מענה על שאלונים.

<https://www.placespeak.com/en> - פלטפורמה המאפשרת לארגונים ליצור זירות דיון על בסיס מיקום גיאוגרפי, ולאזרחים לאתר דיונים באזור מגוריהם. ההשתתפות היא על ידי הרשמה ויצירת פרופיל אישי. הארגונים המשתמשים בפלטפורמה הם בעיקר עיריות וארגונים המעניקים שירותים מוניציפליים.

<http://www.bangthetable.com> - פלטפורמה ליצירת זירות היועצות עבור ממשלות וגופים מוניציפליים, בשימוש בעיקר באירופה ואוסטרליה. ההשתתפות היא על ידי הרשמה ומילוי סקרים בנושאים המוגדרים מראש.

<http://www.peakdemocracy.com> - פלטפורמה ליצירת דיונים מוקדים עבור גופים מוניציפליים, בשימוש על ידי עיריות ברחבי ארה"ב. כל עיריה מקבלת זירה בה היא מאפשרת לתושבים לחוות דעה או להציע הצעות בנושאים מוגדרים מראש. ההשתתפות היא על ידי הרשמה.

<https://ideascale.com> - פלטפורמה לניהול קהילות ומהלכי חדשנות עבור גופים עסקיים, עמותות, עיריות ועוד.

במקביל לאלו קיימות מערכות קוד פתוח, כדוגמת openideal, שגירסה בסיסית שלהן קיימת לשימוש חינם באינטרנט, ויש צורך להוריד אותן לשרת ייעודי ולבצע קסטומיזציה (התאמה) לצרכים של התהליך הרצוי.

חלק #4 סוגיות עקרוניות בנושא של שיתוף מקוון

מתוך הלמידה על סוגים שונים של שיתוף מקוון, עולות סוגיות ושאלות עקרוניות אשר יש לתת עליהן את הדעת בניסוח תפיסה עקרונית לשיתוף מקוון. סוגיות אלו עולות מתוך הביקורת המושמעת על מהלכים אלו ומתוך שיקולים עקרוניים שהופעלו ומופעלים במהלכים קיימים של שיתוף מקוון. להלן הסוגיות הבולטות שעלו עד כה:

1. **מהי התמונה הגדולה?** המהלך המקוון יכול להיות אמצעי משלים למהלך שיתוף רחב יותר, כדי לנטרל את מחסום ההשתתפות שמציב האינטרנט ולקבל התייחסויות מסוגים שונים, או מהלך בפני עצמו. כאשר המהלך המקוון עומד בפני עצמו, ניתן לאסוף התייחסויות מהציבור באופן מהיר ובעלויות נמוכות, אך מצד שני היכולת להגיע לאוכלוסייה מגוונת מוגבלת ביותר, ואין אפשרות לקבל התייחסויות עומק.
2. **כמות או איכות?** האם מטרת המהלך המקוון הוא להגיע לכמות גדולה של אנשים באמצעות הפצה רחבה, או שמא המטרה היא להגיע אל קהל היעד הרלוונטי ביותר, גם אם הוא מצומצם. הדגש שלנו הוא על איכות ועל קהל יעד רלוונטי למהלך בדגש על מנהלים ואנשי מפתח
3. **למי רוצים להגיע?** חשוב מאוד להגדיר את קהל היעד למהלך, למפות את הזירות בהן הוא פועל ואת הדרכים המיטביות להגיע אליו.
4. **איך נצליח להגיע אליו?** חשוב להתאים את הכלי לקהל – למשל לבחון האם קהל היעד יכול וירצה להשתמש בכלי מקוון? האם יש לו גישה לאינטרנט והרגלי שימוש מתאימים?
5. **מהו הכלי הנכון לתהליך?** האם סוג המידע שיתקבל מהמהלך המקוון (התייחסויות פתוחות, מענה על שאלון סגור) עונה על הצרכים? האם המסרים והנושאים ניתנים לניסוח בצורה ברורה ונהירה למשתתפים?
6. **מה הקהל מצפה שיקרה?** חשוב להקפיד על שקיפות התהליך ותיאום ציפיות – כלפי הקהל הרחב – מה יהיו תוצאות המהלך ועל מה הם יכולים ולא יכולים להשפיע
7. **What's in it for me?** מרכיב בולט בכל התהליכים מלמד שחשוב לוודא שקהל היעד הרלוונטי אכן מתעניין בסוגיה הזאת ויש לו סיבה/תמריץ להשתתף, להסביר מדוע כדאי לו לקחת חלק ומה עשוי לצמוח מהתרומה שלו
8. **להשתחרר מתפיסת if you built it they will come** המאפיינת מהלכים מסוג זה. לא מספיק לבנות כלי טוב, חשוב להשקיע בתכנון דרכי הפצה ולהקצות משאבים להפצה
9. **איזה סוג של קשר נוצר עם הקהל?** קשר חד פעמי או מתמשך? במקרה של יצירת דיאלוג מתמשך עם המשתתפים – חשוב מאד לעדכן לגבי שלבים תהליך ואופן השפעתם
10. **אפשרויות ניתוב הדיון (facilitation):** חשוב להחליט מראש האם הדיון הוא "במה חופשית" או שמא מתערבים בו ומנתבים אותו לאורך הדרך, ולהיערך בהתאם.

מודל לתהליכי שיתוף מקוון: הצעה לפעולה

מתוך הסקירה שהוצגה כאן, ניתן לבחון את האפשרות לפעול בתהליכים אלו על פי המודל הבא, המגלם בתוכו את העקרונות שתוארו לעיל, לפי 3 מרכיבי שיתוף: תהליך, כלי וקהל.

עבור כל תהליך, יש לבחון את הסוגיות הרלוונטיות בתוך כל ממד ובתוך כל מרכיב, ובהתאם לאפיין ולפתח תהליך שיתוף מקוון אפקטיבי. לשם כך פותח אצלנו בשיתופים כלי ייעודי לאפיון תהליך שיתוף מקוון, והוא מוצע לשימוש במסגרת תהליכי השיתוף המקוון ששיתופים מובילה. מוזמנים/ות לפנות אלינו להכיר וללמוד!

