

# אפקטיביות שיתוף הציבור בהפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור

חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה – מחלקת מחקר, תחום שיתופיות  
וחדשנות, תחום אסטרטגיה

אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע

ינואר 2022

מדינת ישראל  
משרד המשפטים



# תקציר מנהלים

## 1. רקע

- 1.1. בחודש מרץ 2020, במסגרת פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה הממשלתי, עלה לאוויר [אתר החקיקה הממשלתי](#), פלטפורמה ממשלתית חדשה להפצת תזכירי חוק, טיוטות חקיקת משנה ומסמכים ממשלתיים נוספים להערות הציבור.
- 1.2. האתר החדש הביא לקפיצת מדרגה משמעותית הן ביכולות ההפצה של המסמכים על ידי המשרדים והצגתם באתר, והן ביכולת הציבור לשלוח בקלות הערות למשרדים, לפרסם אותן על גבי האתר ולשתף את הפרסומים ברשתות החברתיות.
- 1.3. עם עליית האתר לאוויר נרשם זינוק משמעותי בשיעור ההשתתפות, הבא לידי ביטוי במספר הכניסות לאתר ובכמות ההערות הנשלחות לתזכירים ולטיוטות, מממוצע של 1.2 הערות למסמך בפלטפורמה הקודמת, לממוצע של 116 הערות למסמך באתר החדש.
- 1.4. השיפורים בפלטפורמה החדשה הובילו גם להופעת מגמה של "קמפייני תגובות המוניות" לטיוטות חקיקה, תופעה המוכרת בעולם בפלטפורמות ממשלתיות דומות, ומכונה Mass Comments Campaigns. קמפיינים אלו מתאפיינים בהיקף גדול של הערות המביעות עמדה דומה של תמיכה או התנגדות לטיוטות החקיקה, ללא התייחסות מפורטת לתוכן הטיוטה. מקורה של תופעה זו הוא שילוב של צמיחת של הרשתות החברתיות יחד עם התפתחותן של פלטפורמות אינטרנטיות לשיתוף ציבור שמתאפיינות ב"עלות הנמוכה" של שליחת הערות לגורמים המפזרים.
- 1.5. העלייה בהיקפי השימוש וההשתתפות באתר באה לידי ביטוי בהיבטים שונים בתהליך שכללו שינויים באופן ההשתתפות ובמאפייני המשתמשים, באתגרים שהיקף ההערות מציב למשרדי הממשלה המפזרים, ובציפיות של הצדדים השונים – משרדי הממשלה והמשתתפים מן הציבור – מהאתר ומהתהליך.
- 1.6. בחלוף שנה מעליית האתר לאוויר הוחלט על ביצוע המחקר במטרה לבחון את אפקטיביות שיתוף הציבור בשלב הפצת התזכירים והטיוטות להערות הציבור בכלל, ובפרט את האופן שבו מתבצע התהליך מאז עליית האתר החדש לאוויר וההבנה כי הוא יצר שינויים משמעותיים, הן מצד משרדי הממשלה והן מצד הציבור, המצריכים בחינה מעמיקה.
- 1.7. לשם כך, בוצעו שלושה מערכי מחקר:
- **בחינת נקודת המבט של משרדי הממשלה** – באמצעות ראיונות עומק עם תשעה נציגים ממשרדי הממשלה שנשאלו על תהליכי ההפצה, איסוף ההערות ועיבודן ועל עמדותיהם ביחס אליהם.
  - **בחינת איכות ואופי הערות הציבור המתקבלות באמצעות האתר** – באמצעות קידוד וניתוח ההערות שהתקבלו דרך האתר, בהתייחסות לכמות ההערות שקיבל כל תזכיר.
  - **בחינת נקודת המבט של המשתתפים מקרב הציבור** – באמצעות סקר עמדות בקרב משתתפים ששלחו הערות למסמכי חקיקה באמצעות האתר החדש. המשתתפים נשאלו לגבי עמדותיהם על תהליך השיתוף והאפקטיביות שלו.

## 2. עיקרי ממצאי המחקר

### 2.1. נקודת המבט של משרדי הממשלה

- 2.1.1. כל המשרדים שנסקרו מנהלים תהליך סדור של קבלת ההערות, מיון וסינון, דיון פנימי והתייחסות לכל אחת מהן, בהתאם לאופי ההערה.
- 2.1.2. בחלק קטן מן המקרים המשרדים חוזרים לגורם השולח לשם מענה או דיון, בעיקר כאשר מדובר בארגונים ובשחקנים חוזרים משמעותיים.
- 2.1.3. מנקודת מבטם של המשרדים, הערות הנשלחות על ידי משתתפים שאינם בעלי מומחיות אינן יעילות במה שנוגע לשיפור ודיוק החקיקה.
- 2.1.4. חלק גדול מן המשרדים העלה קשיים בהנגשת המידע לציבור בצורה פשוטה, ברורה ומדויקת בשלב ההפצה עקב היעדר יכולת או משאבים או עקב מורכבות ההסדר. חלק מן המהמרוויינים במשרדים סברו כי אין זה מתפקידם לעשות זאת.
- 2.1.5. המשרדים העלו קשיים בקריאה ועיבוד של ההערות במקרים בהם מתקבל מספר גבוה מאד של הערות.

### 2.2. הערות הציבור המתקבלות באתר

- 2.2.1. בתוך כלל מסמכי החקיקה המופצים באמצעות האתר ניתן לזהות שלוש קבוצות עיקריות של מסמכים: מסמכים שאינם מקבלים הערות כלל או מקבלים מספר מצומצם מאד של הערות, מסמכים המקבלים מספר הערות חד או דו-ספרתי ("מסמכים מעוטי הערות") ומסמכים המקבלים מאות, אלפי ואף עשרות אלפי הערות ("מסמכים מרובי הערות").
- 2.2.2. בעוד שההערות המתקבלות עבור תזכירים מעוטי ההערות הן בדרך כלל הערות מגוונות, מנומקות ומפורטות המועילות יותר למשרדים, ההערות המתקבלות עבור תזכירים מרובי הערות הן בדרך כלל הערות לקוניות המתמקדות בתמיכה או התנגדות בלבד בהסדר המוצע ללא התייחסות לגופו של ההסדר.
- 2.2.3. קיימת הלימה בין סוגי המשתתפים לבין אופי וטיב ההערות הנשלחות על ידם: משתתפים בעלי רקע מקצועי נוטים לכתוב הערות מפורטות ומנומקות יותר, בניגוד למשתתפים שאינם בעלי רקע מקצועי, שנוטים להסתפק בהערה לקונית או כללית.
- 2.2.4. האתר החדש מאפשר לראשונה לקיים קמפיין תגובות המוניות סביב סוגיות המעוררות דיון ציבורי.

### 2.3. נקודת המבט של המשתתפים מקרב הציבור

- 2.3.1. ככלל, כל סוגי המשתתפים מעוניינים לדעת אם ההערה ששלחו הגיעה אל מעצבי המדיניות, אם היא נבחנה ואם השפיעה על נוסח החוק.
- 2.3.2. בפועל, הרוב המוחלט של המשתתפים אינם מקבלים כל תגובה מן המשרד המפיץ, ואין להם דרך פשוטה להבין האם הערתם נקראה או השפיעה ומה עלה בגורלו של המסמך שהופץ בהמשך תהליך החקיקה.
- 2.3.3. נמצאו הבדלים משמעותיים בין מטרות ואופני ההשתתפות של משתתפים בעלי מומחיות ושאינם בעלי מומחיות:
- 2.3.4. משתתפים שאינם בעלי מומחיות השיבו כי הם משתתפים בעיקר על מנת להביע תמיכה או התנגדות להסדר המוצע, הם מגיעים לאתר בעיקר באמצעות רשתות חברתיות, ודרכי ההשתתפות הנוספות שלהם הן בעיקר עצומות והפגנות.

2.3.5. משתתפים בעלי מומחיות השיבו כי הם משתתפים גם על מנת להשפיע על סעיפים מסוימים בתוך ההסדר ולהוסיף למשרד מידע שלא היה קיים בידיו, הם מגיעים לאתר גם באמצעות פורומים מקצועיים ורישום עצמאי לדיוור, ודרכי ההשתתפות הנוספות שלהם הן בעיקר שיח ישיר מול משרדי הממשלה וחברי כנסת.

### 3. מסקנות מרכזיות

3.1. בעוד שאתר "קשרי ממשל" שקדם לאתר החקיקה הממשלתי שירת בעיקר את השחקנים החוזרים ואת המשתמשים בעלי המומחיות, ניכר כי אתר החקיקה הממשלתי החדש עמד בהצלחה במטרה של הרחבה משמעותית של מעגל המשתתפים בהליך החקיקה.

3.2. במצב החדש, קיימות שתי קבוצות עיקריות של משתתפים – משתתפים בעלי מומחיות ומשתתפים שאינם בעלי מומחיות – שיש ביניהן הבדלים משמעותיים במטרות ואופן ההשתתפות, בציפיות ממשרדי הממשלה ועוד. תופעה זו מביאה לפערים בין תפיסותיהם של המשתתפים מן הסוגים השונים לבין משרדי הממשלה לגבי מהות התהליך ומטרותיו, אשר מובילים לקשיים ולתסכול בקרב השחקנים השונים, בשני היבטים מרכזיים:

- **איכות הערות והשפעתן על גיבוש המדיניות** - נמצא שמשתתפים בעלי מומחיות נוטים לראות עין בעין עם המשרדים את מטרות התהליך ולפיכך שולחים הערות המועילות למשרדים. לעומתם, משתתפים שאינם בעלי מומחיות נוטים לעשות שימוש בתהליך ההפצה למטרות שאינן עולות בקנה אחד עם צרכי המשרדים המפיצים, ולשלוח הערות לקוניות או הערות התנגדות או תמיכה בדבר החקיקה שהופץ. להערות אלה כמובן ערך בהבנת העמדה הכללית ביחס לדבר החקיקה המופץ, אך הערך הוא מוגבל שכן המגיבים כמובן אינם מהווים מדגם מייצג אלא קבוצה מסוימת באוכלוסיה. הערות אלה גם אינן תורמות לציפייה העיקרית של המשרדים, להערות לגוף ההסדר החקיקתי המוצע.
- **שיתוף הציבור בהליך החקיקה** - נמצא שלמרות שהמשרדים מנהלים תהליך עבודה סדור של עיון בהערות והתייחסות פנימית מפורטת אליהן, הם ממעטים להשיב למשתתפים על הערותיהם או לעדכן אותם על המשך התהליך, בין אם מתוך עומס עבודה ובין אם מתוך חוסר מודעות. מנקודת המבט של מרבית המשתתפים אין כל וודאות שהערותיהם נקראות, נשקלות או נלקחות בחשבון על ידי משרדי הממשלה.

### 4. עיקרי המלצות

#### 4.1. המלצות הנוגעות לכל סוגי המשתתפים

4.1.1. **עדכון המשתמשים על המשך תהליך החקיקה** – על מנת לאפשר לציבור לעקוב ולהבין מה עלה בגורלה של טיוטת החקיקה שלגביה שלחו את הערתם, יש לאפשר לכל משתמש המעוניין בכך לקבל התראה ב"דחיפה" על התקדמות בתהליך החקיקה של המסמך לגביו שלח הערה תוך הבהרה כיצד הוא יכול לעיין בנוסח העדכני ולהעיר לגביו הערות בכל שלב בו הדבר מתאפשר.

4.1.2. **סגירת מעגל עם המשתתפים** – רצוי כי משתתפים המעבירים למשרד המפיץ הערה מפורטת ומנומקת יקבלו התייחסות של המשרד להערה, בין אם באופן פרטני ובין אם

בדרך של תגובה מפורטת מרוכזת למספר מעירים או לכלל המעירים. מומלץ כי תבוצע עבודת מטה ממשלתית רוחבית על מנת לגבש מדיניות מומלצת בעניין זה עבור המשרד.

#### 4.1.3. צירוף נוסחים משולבים לטיטות החקיקה המופצות – על מנת להנגיש את טיטות

החקיקה ואת השלכותיהן על החקיקה הקיימת בצורה טובה יותר, רצוי כי המשרד המפיץ יצרף נוסח משולב לכל טיטות חקיקה שמוצע במסגרתה לבצע תיקון חקיקה. גם כאן, מומלץ כי תבוצע עבודת מטה ממשלתית רוחבית על מנת לבחון את הנושא ולהגדיר מדיניות ממשלתית אחידה בנושא.

### 4.2. המלצות הנוגעות למשתתפים בעלי מומחיות

מן המחקר עלה שההערות המגיעות מארגונים, מבעלי מקצוע בתחומי התוכן שבהם עוסקות הטיטות ומאנשים בעלי השכלה משפטית הן בדרך כלל הערות מפורטות ומנומקות הנוגעות לתוכן ההסדר המוצע בטיטה, אשר יש בהן פוטנציאל להביא לשיפור דברי החקיקה. לגבי המשתתפים מקבוצה זו, מומלץ לקדם את המהלכים הבאים:

#### 4.2.1. עידוד השתתפות של בעלי מומחיות – מכיוון שלמשרדים ערך משמעותי מהערות של

גורמים בעלי מומחיות, רצוי כי המשרדים המפיצים ישקלו לבצע פעולות יזומות להגברת מעורבות של משתתפים בעלי מומחיות בתהליך ההפצה להערות ציבור. זאת, בין אם בדרך של הפצה ייעודית למשתמשים מסוג זה בתהליכים מסוימים, ובין אם בדרך של יצירת קהילת משתתפים מתמדת מסוג זה לטווח הארוך סביב תחומי התוכן שבהם עוסק המשרד.

#### 4.2.2. יצירת ערך מוסף למשתתפים באתר – יש לקיים היוועצות ברמה הממשלתית עם נציגי

בעלי המומחיות מן הסוגים השונים (עמותות, ארגוני מגזר עסקי, עורכי דין, אקדמיה, קליניקות וכיו"ב) על מנת להבין את הצרכים, הציפיות ואופני ההשתתפות הייחודיים שלהם באתר החקיקה הממשלתי. זאת על מנת שניתן יהיה לפתח בהמשך את האתר באופן שיענה על צרכיהם, ובאופן שיאפשר להם להיות מעורבים יותר במטרה לשפר את איכות דברי החקיקה.

### 4.3. המלצות הנוגעות למשתתפים שאינם בעלי מומחיות

מן המחקר עלה שמשתתפים שאינם בעלי מומחיות חשים לעתים קרובות כי המשרדים אינם מתייחסים באופן מספק להערותיהם, כי הם אינם יודעים כיצד השפיעה השתתפותם וכי הם אינם מסוגלים להשפיע על המשך תהליך החקיקה. לגבי המשתתפים מקבוצה זו, מומלץ לקדם את המהלכים הבאים:

#### 4.3.1. תיאום ציפיות – יש ליצור תיאום ציפיות מהודק יותר בין המשתתפים מן הציבור הרחב

לבין משרדי הממשלה, בדרך של תוספת מידע באתר על הליך החקיקה, מטרות תהליך ההפצה להערות הציבור, הציפיות של משרדי הממשלה ממנו והתהליך שעוברות ההערות המתקבלות מן הציבור במשרדים.

#### 4.3.2. כלים לניהול ההערות והתגובות עבור משרדי הממשלה – יש לפתח ולשכלל את הכלים

הנתונים בידי משרדי הממשלה לניהול ההערות המתקבלות, העיון בהן וההתייחסות אליהן, בדגש על תזכירים מרובי הערות. כמו כן, יש לפתח ולשכלל את הכלים הנתונים בידי משרדי הממשלה לסגירת מעגל אל מול המשתתפים, ובפרט בדרך של כתיבת

תגובה כללית המסכמת את תהליך עיבוד ההערות, פרסומה על גבי האתר ושליחתה לכלל המשתתפים הרלוונטיים.

בהכנת המחקר השתתפו: ענבל גלון, שלומית כהן, אביה טרספולסקי, דולב קולקה-גלבר, זוהר גופן (מחלקת המחקר, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה), נועה רוזנפלד (תחום חדשנות ושיתופיות, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה), זמר בלונדהיים ויאיר גרדין (פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה, אגף אסטרטגיה, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה), אלחנן שוורץ (פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה, אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע).

תודות: נבקש להודות לגלי בן אור, ד"ר שרון ידון, רבקי דב"ש, ד"ר מורן נגיד, וד"ר יעל כהן-רימר על הערותיהן המועילות להצעת המחקר למחקר זה.

## תוכן עניינים

1.....	<b>תקציר מנהלים</b>	
8.....	<b>רקע</b>	<b>1</b>
8.....	הפצת תזכירי חוק וטיוטות חקיקת משנה להערות הציבור	1.1
8.....	הפצה להערות הציבור באתר החקיקה הממשלתי	1.2
11.....	מאפייני שיתוף הציבור באתר החקיקה הממשלתי	1.3
12.....	הפצת תזכירים במדינות אחרות	1.4
15.....	מטרת המחקר	1.5
16.....	שיטת המחקר	1.6
17.....	<b>נקודת המבט של משרדי הממשלה</b>	<b>2</b>
17.....	שיטת מחקר	2.1
17.....	ממצאים	2.2
27.....	סיכום	2.3
28.....	<b>נקודת המבט של ההערות המתקבלות</b>	<b>3</b>
28.....	שיטות מחקר	3.1
31.....	תוצאות	3.2
34.....	הקשר בין מספר ההערות למסמכים הקשורים למגפת הקורונה	3.3
35.....	סיכום	3.4
35.....	<b>נקודת המבט של המשתתפים</b>	<b>4</b>
36.....	שיטות מחקר	4.1
36.....	תוצאות	4.2
42.....	סיכום ומסקנות סקר משתמשים	4.3
44.....	<b>דיון ומסקנות</b>	<b>5</b>
44.....	פערים בין נקודות המבט של הצדדים לגבי מהות התהליך ומטרותיו	5.1
45.....	שני סוגי משתתפים	5.2
46.....	קמפיין תגובות המוניות	5.3
48.....	<b>המלצות</b>	<b>6</b>
53.....	<b>נספח 1</b> – התפלגות הפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור בין משרדי הממשלה	
55.....	<b>נספח 2</b> – התפלגות מסמכי חקיקה שהופצו לפי נושאים	

## תוכן איורים

- 10..... איור 1 : התפלגות מסמכים שהופצו לפי סוג המסמך
- 10..... איור 2 : התפלגות מסמכים שהופצו לפי מספר הימים שניתנו למשלוח הערות
- 11..... איור 3 : התפלגות מספר התגובות למסמך
- 25..... איור 4 : התייחסות המשרדים לשאלת השפעת הערות על החקיקה
- 28..... איור 5 : מספר הערות למסמך
- 29..... איור 6 : אופן בחירת המדגם
- 32..... איור 7 : רמת ההתייחסות בהשוואה בין קבוצות
- 33..... איור 8 : השוואת כיווניות ההערה בהשוואה בין קבוצות
- 33..... איור 9 : התפלגות סוג המשתתפים בשתי הקבוצות לפי השתייכות מקצועית
- 33..... איור 10 : התפלגות המשתתפים עם ובלי רקע מקצועי בין הקבוצות
- 34..... איור 11 : רמת ההתייחסות כתלות בשיוך הארגוני של המשתתף
- 34..... איור 12 : כיווניות התגובה כתלות ברקע המקצועי של המשתתף
- 35..... איור 13 : התפלגות מסמכים והערות הנוגעים לחקיקות בנושא הקורונה בין שתי הקבוצות
- 41..... איור 14 : חווית המשתמש בהתפלגות לפי קבוצות

## תוכן טבלאות

- 31..... טבלה 1 : מאפייני הקבוצות והמדגם
- 36..... טבלה 2 : התפלגות הגילים של המשתתפים
- 38..... טבלה 3 : דרכי החשיפה לאתר
- 39..... טבלה 4 : מטרת התגובה באתר
- 40..... טבלה 5 : השפעת התגובות באתר

## 1. רקע

### 1.1. הפצת תזכירי חוק וטיוטות חקיקת משנה להערות הציבור

אחד השלבים הקבועים בתהליך החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות ותהליך ההתקנה של דברי חקיקת משנה (להלן – "תהליך החקיקה") הוא הפצת נוסח תזכיר החוק או טיוטת חקיקת המשנה להערות הציבור (להלן – "מסמכי החקיקה" או "המסמכים").<sup>1</sup> הפצת המסמכים מתבצעת בטרם קביעת נוסח טיוטת החוק שתעלה לאישור הממשלה או נוסח התקנות שיחתמו על ידי השר או הגורם המתקין.

מטרת שיתוף הציבור בשלב ההפצה להערות הציבור, כפי שהוגדרה ע"י היועץ המשפטי לממשלה, היא להביא לשיפור התזכיר ולתת הזדמנות נאותה לגופים ציבוריים ולציבור בכללותו להשפיע על גיבוש המדיניות הממשלתית.<sup>2</sup> ערך נוסף הבא לידי ביטוי בהפצת המסמכים להערות הציבור הוא קידום השקיפות בהליכי החקיקה וקביעת המדיניות.

### 1.2. הפצה להערות הציבור באתר החקיקה הממשלתי

הפצת מסמכי חקיקה להערות החלה בישראל עוד בשנות ה-60 בהפצה לגורמים פנים ממשלתיים, ועם השנים הורחבה לגופים נוספים מחוץ לממשלה כמו שופטי בית המשפט העליון ודיקני הפקולטות למשפטים. בשנות ה-90 החלה ההפצה להתבצע לרשימת תפוצה באמצעות הדואר האלקטרוני, ומאוחר יותר, בשנת 2010, החלו משרדי הממשלה להפיץ תזכירי חוק דרך אתר "קשרי ממשל".

כחלק מפרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה, המובל על ידי משרד המשפטים, הכנסת וישראל דיגיטלית, עלה לאוויר בתאריך ה' 8.3.20 "אתר החקיקה הממשלתי"<sup>3</sup>. האתר החליף את אתר "קשרי ממשל" והפך להיות הפלטפורמה הממשלתית הרוחבית להפצת מסמכים להערות הציבור.<sup>4</sup>

על מנת להגביר את האפקטיביות של שיתוף הציבור, בתכנון האתר החדש הושם דגש על ממשק משתמש פשוט ובהיר שיסייע בהנגשת המידע הן בשלב ההפצה על ידי המשרדים והן בשלב תגובת הציבור. למשרדי הממשלה ניתנה אפשרות להוסיף את תקציר עיקרי המסמך לדיוור הנשלח לרשימת התפוצה, וכן לצרף מסמכים נלווים נוספים כגון דו"ח ניתוח השפעות רגולציה (RIA)<sup>5</sup> ו"נוסח משולב"

<sup>1</sup> הפצת תזכירי חוק להערות הציבור מתבצעת מזה שנים רבות, ומעוגנת בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (5.3.2018). הפצת טיוטות חקיקת משנה להערות הציבור החלה בשנים האחרונות, ומעוגנת בחלטתה 2588 של הממשלה ה-34 "צמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו" (2.4.2017).

<sup>2</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות", להלן ה"ש 1. אתר החקיקה הממשלתי <https://www.tazkirim.gov.il>

<sup>3</sup> עם עליית האתר לאוויר אוגדה לתוכו גם ההפצה הממשלתית של טיוטות מבחני תמיכה וטיוטות נהלים רגולטוריים להערות הציבור, מתוך תפיסה כי יש לרכז עבור האזרח את כלל החומרים המופצים להערות במקום אחד במקביל לאתר החקיקה הממשלתי. ישנן יחידות ממשלתיות מסוימות המפעילות אתר מקביל אתר משלהן המשמש להפצת מסמכים להערות הציבור, כגון רשות המים ורשות שדות התעופה, אך מפיצות את הטיוטות מטעמן גם באתר החקיקה הממשלתי.

<sup>4</sup> החלטתה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014). קובעת כי כל רגולציה חדשה, הן בחקיקה ראשית והן בחקיקה משנית, חייבת לכלול הליך של "הערכת השפעות רגולציה חדשה" (RIA - Regulatory Impact Assessment). הליך זה נועד להבטיח יצירת רגולציה מיטבית באמצעות מתודולוגיה המקובלת במדינות ה-OECD. המתודולוגיה כוללת בחינה של הצורך בהתערבות, הערכת חלופות ואמידת העלויות שהן מטילות על המשק. כל זאת, תוך קיום שיח עם בעלי עניין והערכת התועלת הצפויה מהרגולציה. כמו כן, החלטת הממשלה קובעת כי הליך ה-RIA יהיה בהתאם למדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה.

של ההסדר המוצע על ידם כאשר מדובר בתיקון חקיקה.<sup>6</sup> לכל מסמך נוצר עמוד ייעודי המכיל את המידע אודותיו, כולל קישור לקבצים המצורפים, קישורים לחוקים הרלוונטיים במאגר החקיקה הלאומי של הכנסת, ואפשרות צפייה בהערות הציבור הפומביות שהתקבלו למסמך. המסמכים מופצים לרוב לתקופה של 21 יום, למעט מקרים בהם הזמן מתקצר עקב דחיפות או מתאריך עקב מורכבות המסמכים או העניין שיש בהם לציבור. למשרדי הממשלה אף ניתנה היכולת להגיב לשולחי ההערות באופן פרטי או פומבי.<sup>7</sup>

עבור הציבור שופרו ושוכללו יכולות הרישום להתראות על המסמכים המופצים באתר על פי סוג המסמך, הנושא, המשרד המפיץ וכיו"ב, נוספו יכולות לשיתוף ברשתות החברתיות, וניתנה לכל משתתף אפשרות לבחור האם להעביר את הערותיו למשרד הממשלתי בלבד או לפרסמן לכלל הציבור בעמוד הייעודי באתר, באופן פומבי.<sup>8</sup> בנוסף, האתר הותאם לתמיכה ברזולוציות מסך משתנות כדי לאפשר שימוש במכשירים ניידים.<sup>9</sup>

כדי לאפשר לציבור המשתמשים לנהל את הערותיהם ולצפות בהן, נוסף באתר החדש צורך בהרשמה מקדימה לפני שליחת הערה. דרישת ההרשמה כוללת הזנת כתובת דוא"ל ובחירת סיסמה, כמו גם אפשרות להזנת שם המשתמש ושם הארגון בשמו ההערה נשלחת. תהליך ההרשמה החדש לא נועד לבצע זיהוי של המשתמשים או בדיקת הפרטים המסופקים על ידם.<sup>10</sup>

מאז עליית האתר לאוויר ב-8.3.2020 ועד למועד כתיבת המחקר ב-1.10.2021, הופצו על ידי משרדי הממשלה באמצעות האתר 1,106 מסמכים מסוגים שונים (איור 1), לפרקי זמן שונים (איור 2).<sup>11</sup>

<sup>6</sup> נכון לתאריך כתיבת המחקר, 1.10.2021, נעשה שימוש מצומצם באפשרות זו. משרדים צירפו מסמכי "נוסח משולב" במסגרת 21 תהליכי הפצה, שהם כ-2% אחוזים בלבד מכלל המסמכים שהופצו עד אז.

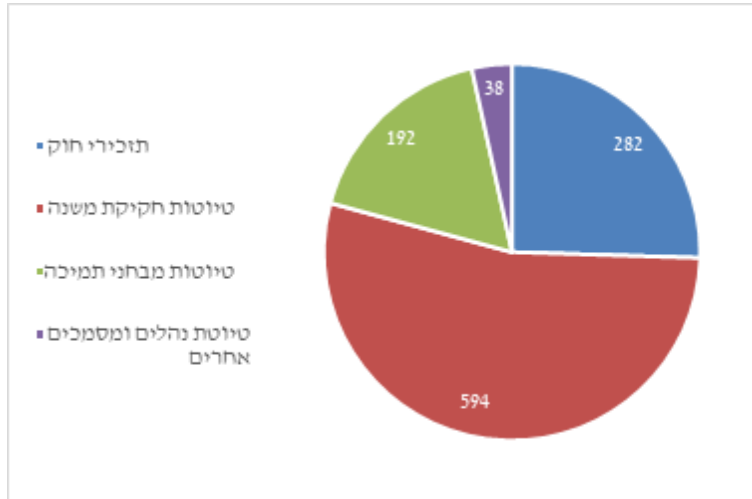
<sup>7</sup> נכון לתאריך כתיבת המחקר ב-1.10.2021, נעשה שימוש מצומצם באפשרות זו. משרדים חזרו לשולחי הערות באמצעות האתר במסגרת תהליכי הפצה של 22 מסמכי חקיקה בלבד, המהווים כ-2% אחוזים בלבד מכלל המסמכים שהופצו. מבין המשרדים המפיצים בולט בעניין זה המשרד להגנת הסביבה ששלח תגובות למשתתפים במסגרת 14 תהליכי הפצה שערך, חלקן תגובות אחידות שנשלחו לכלל המשתתפים ביחס למסמך מסוים, וחלקן תגובות פרטניות המתייחסות באופן ממוקד לתוכן ההערה. משרדים נוספים שהשיבו לשולחי הערות באמצעות האתר הם משרד הכלכלה, ארכיון המדינה, משרד התחבורה, משרד הבריאות ורשות שדות התעופה. חשוב לציין כי במסגרת המחקר לא נערכה בחינה של המשרדים שחזרו לשולחי הערות שלא באמצעות האתר.

<sup>8</sup> נכון ליום 25.7.22 נרשמו לאתר 88,477 משתמשים (משתמש לא נדרש להירשם לאתר כדי לעיין בתכנים המופצים אלא רק אם יבקש להגיב אחד הפרסומים). מתוכם, מספר המשתמשים הרשומים לדיוור על הפצת מסמכים, לקבלת מסמכים בדחיפה, היה 6,065. כל משתמש יכול לבחור שיטת דיוור אחת או יותר, כאשר ההתפלגות בין סוגי הדיוור היא כדלקמן: 5,832 משתמשים רשומים לדיוור פרטני על כל מסמך המופץ באתר (כלומר, מעל 95% מאלו שנרשמו לדיוור בחרו בחלופה זו), 4,724 משתמשים רשומים לסיכום יומי של המסמכים שהופצו באתר בכל יום (כ-75% מהרשומים לדיוור נרשמו לחלופה זו, לרוב במקביל לרישום לדיוור פרטני של כל מסמך ומסמך), 676 משתמשים רשומים לסיכום שבועי של המסמכים שהופצו באתר בכל שבוע ו-1,285 משתמשים רשומים על פי כללים בהתאמה אישית לפי משרד מפיץ, נושא או חקיקה קשורה.

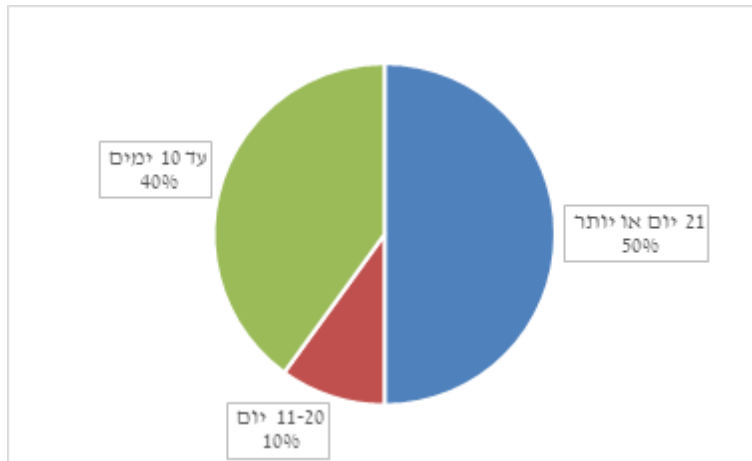
<sup>9</sup> מנתוני השימוש באתר עולה כי כ-75% ממשתמשי אתר החקיקה הממשלתי משתמשים בו באמצעות מכשירים ניידים, בעוד שרק כ-25% מן המשתמשים משתמשים באתר באמצעות מחשב שולחני.

<sup>10</sup> נדרשו פרטים מינימליים בלבד על מנת לאפשר למי שמעוניין להירשם ולשלוח הערה באופן אנונימי, ומצד שני לצמצם שימוש לא הוגן באתר.

<sup>11</sup> מבין המשרדים המפיצים בתקופה זו בולטים משרד האוצר שהפיץ 17.4% מהמסמכים, משרד המשפטים (16.4%), משרד הבריאות (12.2%) ומשרד הפנים (9.2%). משרדים אלו יחד הפיצו כ-55% מכלל המסמכים. בסיווג המסמכים לפי נושאים בתקופה זו בולטים נושא הבריאות (12% מהמסמכים שהופצו בתקופה זו), ככל הנראה על רקע תקופת מגפת הקורונה, ונושא המסים (5%).



איור 1: התפלגות מסמכים שהופצו לפי סוג המסמך

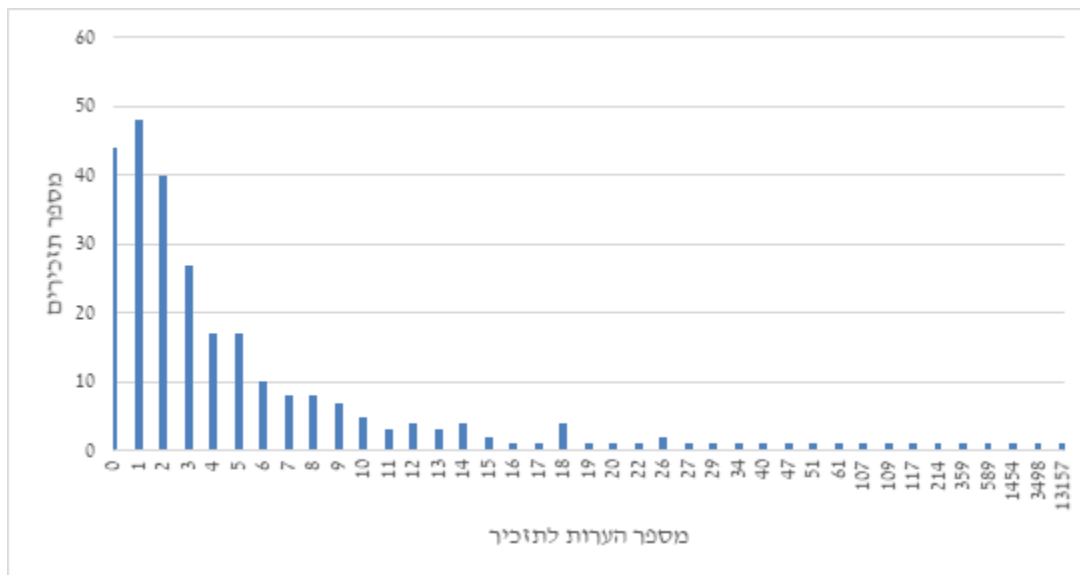


איור 2: התפלגות מסמכים שהופצו לפי מספר הימים שניתנו למשלוח הערות

באותה תקופה התקבלו באמצעות האתר 122,873 הערות, מתוכן 94,780 פורסמו כהערות פומביות.<sup>12</sup> יש לציין שבתחילת חודש ספטמבר 2020 בוצעו מספר שינויים באפשרות משלוח הערות ציבור. שינויים אלו השפיעו על כמות ואיכות ההערות.<sup>13</sup> נתונים מפורטים על התפלגות המסמכים לפי משרדים ולפי נושאים מופיעים בנספחים 2-3.

<sup>12</sup> ניתן לייצא את הנתונים הגולמיים על הפצת מסמכים להערות הציבור על ידי משרדי הממשלה ועל כמות ההערות שהתקבלו לגביהם ממסך תוצאות החיפוש באתר החקיקה הממשלתי.  
<sup>13</sup> בעת עליית האתר לאוויר ניתנה לכל משתמש אפשרות לשלוח עד 3 הערות ביום למסמך ללא יכולת עריכת ההערות שנשלחה. בספטמבר 2020 עודכן האתר במספר שינויים משמעותיים: (1) הוגבלה אפשרות שליחת ההערות להערה אחת למסמך למשתמש; (2) נוספה אפשרות עריכה של ההערה שנשלחה עד ליום האחרון שהוגדר לקבלת הערות; (3) שופרה חוויית המשתמש של כתיבת הערה, באמצעות הגדלת אזור כתיבת ההערה, תוך מתן דגש על שימוש בטלפונים ניידים ונוספו אפשרויות עיצוב הטקסט בכתיבת הערה; (4) לאחר סוף זמן קבלת הערות ציבור ניתנה למשתמש אפשרות לשנות את הגדרת פרטיות ההערה לציבורית או פרטית, אך לא לערוך אותה יותר.  
שינויים אלו נועדו לשלוש תכליות: (1) להביא לצמצום בכמות הערות קצרות וסתמיות של התנגדות או תמיכה; (2) לסייע בצמצום כמות הערות שהן העתקה והדבקה של הערות קודמות (3) לתמוך באפשרות כתיבת הערה מנומקת ובעלת תוכן ענייני.

כאשר בוחנים את ממוצע ההערות שהתקבלו למסמך באתר החדש, ניתן לראות עלייה מממוצע של 1.2 הערות למסמך באתר "קשרי ממשל" לממוצע של 116 הערות למסמך באתר החקיקה הממשלתי. עם זאת, התפלגות ההערות ביחס למסמכים אינה אחידה וחציון ההערות למסמך עומד על 3 הערות בלבד. ניתן לראות את התפלגות ההערות בין מסמכי החקיקה שהופצו באיור 3 :



איור 3: התפלגות מספר התגובות למסמך

כפי שניתן לראות, רק שיעור קטן יחסית של תזכירים קיבל כמות גדולה מאד של הערות, בעוד שמרבית התזכירים לא קיבלו יותר מ-10 הערות. מבדיקת התפלגות התזכירים אפשר לראות כי 43% מהתזכירים קיבלו בין 1-3 הערות, 26% מהתזכירים קיבלו 4-10 הערות ואילו 16% מהתזכירים קיבלו בין 10 הערות ועד לעשרות אלפי הערות לתזכיר (כ-16% מהתזכירים לא קיבלו הערות כלל)

### 1.3. מאפייני שיתוף הציבור באתר החקיקה הממשלתי

לתהליך שיתוף הציבור בשלב הפצת מסמכי חקיקה להערות ציבור ישנם מאפיינים המייחדים אותו מתהליכי שיתוף ציבור אחרים:

- 1. שלב מחייב:** במרבית תהליכי שיתוף הציבור הממשלתיים, ניתן שיקול דעת מלא למשרד הממשלתי לגבי המועד, הקהל והכלי באמצעותו הוא מבקש לקיים את תהליך השיתוף. במקרה של תזכירי חוק וטיוטות חקיקת משנה, מדובר בשלב מחייב המתבצע לגבי כל תזכיר חוק או טיוטת חקיקת משנה, ללא מתן שיקול דעת למשרד שמקדם את המדיניות. הדבר משפיע על הציפיות שיש לתלות באפקטיביות התהליך אשר מטבעו כהליך קבוע וקשיח אינו מתאים לכל מקרה ומקרה.
- 2. פלטפורמה ממשלתית אחידה:** בעוד שתהליכי שיתוף ומסמכי מדיניות אחרים שמפרסמת הממשלה יכולים להתפרסם בפורמטים שונים ובפלטפורמות מגוונות, אתר החקיקה הממשלתי הוא הפלטפורמה היחידה, המחייבת את כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך. לגורמים המפיצים אין הרבה גמישות באופן הפעלתה. חוסר הגמישות משפיע על יכולת

הגורמים המפיצים להתאים את התהליך בשלב זה לצרכיהם באופן פרטני, כמו גם על יכולתם של משתתפים ליצור קשר ישיר עם המשרד המפיץ שלא באמצעות האתר.

3. **מועד שיתוף הציבור:** בעוד שבתהליכי שיתוף אחרים ישנם ניסיונות לאתר את בעלי העניין בתהליך ולשתף אותם ואת הציבור בשלבים מוקדמים יחסית של גיבוש המדיניות, שלב קבלת ההערות על המסמכים המופצים הוא שלב מאוחר יחסית בתהליך גיבוש המדיניות. שלב זה מגיע לרוב לאחר סיום תכנון המדיניות הרצויה, וניסוחה לכדי מסמך משפטי מגובש ומפורט היורד לפרטי ההסדר כפי שעתידים להופיע בנוסח החוק או התקנות שייכנסו לתוקף. מסיבה זו לציבור יכולת מוגבלת להשפיע על תהליך גיבוש המדיניות, המצוי כבר בשלבים מתקדמים.
4. **אופי המסמך המופץ:** המסמכים המופצים מנוסחים כמסמך משפטי העומד בסטנדרטים מקובלים של דבר חקיקה. לפיכך, העיון בו וההתייחסות לתוכנו דורשים, במקרים רבים, רמת אוריינות גבוהה בעולם המשפט והחקיקה, ולעיתים אף התמחות מיוחדת בתחום זה. במיוחד נדרשת רמת אוריינות משפטית גבוהה כאשר המסמך המופץ מבקש לערוך תיקונים בדבר חקיקה קיים. במקרה של תיקונים, הצעת החוק או חקיקת המשנה המסמך יובא בנוסח של הצעת חוק ("בחוק W בסעיף X, במקום Y יבוא Z" וכיו"ב), מה שדורש מיומנות משפטית גבוהה על מנת להבין את השפעות המסמך על המצב המשפטי הנוהג. זאת, בהיעדר מסמך ברור המטמיע את השינויים בתוך הנוסח הקיים של החוק, בסגנון "עקוב אחר שינויים", שאינו מצורף למרבית המסמכים המופצים. מאפיינים אלו משפיעים על יכולתו של הציבור הרחב להבין את משמעות המסמך ולהתייחס אליו באמצעות העברת הערות מנומקות הנוגעות לפרטי ההסדר המוצע.

## 1.4 הפצת תזכירים במדינות אחרות

### 1.4.1 תהליכי הפצת מסמכי חקיקה להערות ציבור במדינות אחרות

בדומה לישראל, גם במדינות רבות אחרות ישנן פלטפורמות דיגיטליות המאפשרות למשרדי הממשלה להפיץ להערות הציבור מסמכי חקיקה. בחלק מן המדינות הדבר מתבצע באמצעות אתר ייעודי המרכז את כלל המסמכים ומאפשר לציבור להגיב אליהם באמצעות האתר (ארה"ב, קנדה, איסלנד, בולגריה, יוון, צ'כיה),<sup>14</sup> ובחלקן נעשה שימוש לצורך כך באתרי האינטרנט של המשרדים השונים ובתפוצות מייל (בריטניה, איטליה, הונגריה,<sup>15</sup> אוסטרליה).<sup>16</sup>

ישנה שונות רבה בין המדינות בדרישה להשיב להערות ציבור. הקריטריונים המחייבים את המשרדים להגיב לשולחי הערות, על פי רוב לא מפורסמים. לדוגמא, בארה"ב המשרדים אינם מחויבים להגיב על כלל הערות הציבור, אך הם מחויבים להגיב ולשקול תגובות ייחודיות ויסודיות (אם כי לא מצאנו

<sup>14</sup> <https://apps.odok.cz/veklep-pripominkove-rizeni>  
<sup>15</sup> [https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&ministry=1&limit\\_rows\\_on\\_page=8&limit\\_page=0](https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&ministry=1&limit_rows_on_page=8&limit_page=0)  
<sup>16</sup> <https://treasury.gov.au/consultation>

פרמטרים המגדירים מהי תגובה "ייחודית ויסודית"<sup>17</sup>. ביוון, יפן וצרפת משרדי הממשלה מחויבים להציג באתר סיכום של כלל תגובות הציבור שהתקבלו<sup>18, 19</sup>.

סוגיה נוספת בהקשר זה היא מועד ההפצה של המסמכים להערות הציבור. בעוד שבמרבית המדינות שנסקרו מופצים המסמכים בשלבים מאוחרים בלבד, באיחוד האירופי, קיימת מערכת למתן פידבקים לכל אורך הליך החקיקה, כאשר כבר מן השלבים הראשונים של גיבוש ההסדר ניתנת לציבור האפשרות להביע את דעתו, וכך גם בשלבים הבאים בתהליך החקיקה.<sup>20</sup>

#### 1.4.2. השפעת הערות הציבור על הגורם המפיץ

סוגיית מידת השפעת הערות הציבור על תהליך החקיקה והנוסח הסופי של החוק, היא נושא מורכב ובהתאם קשה למדידה. משתנים רבים כמו השלב בתהליך בו הציבור יכול להגיב, מידת העיסוק הציבורית בחוק, מורכבות החוק ואחרים, יכולים לשנות את מידת ההשפעה של הערות בתהליך. בהתאם לכך, קיימות בעולם שיטות מגוונות למדידת ההשפעה.<sup>21</sup> ואף נמצאו מחקרים עם ממצאים סותרים לגבי מידת השפעת הערות הציבור על הליכי חקיקה במדינות שונות.

עם זאת, מחקרים שבוצעו בעולם בתחום מצביעים על קיום קשר בין סוג השולח למידת השפעת הצעתו על נוסח החוק. כך למשל, קיימים מחקרים המעידים כי רק תגובות הנכתבות על ידי מומחים או בעלי זיקה לתחום משפיעים על החקיקה.<sup>22</sup> עם זאת, מחקרים אחרים מצאו שאף הערות של מומחים לא השפיעו על החקיקה.<sup>23</sup>

למרות קשיים מתודולוגיים אלו, נראה שקיימת הסכמה מסוימת במחקר לגבי שני מאפיינים העשויים להוביל להתייחסות של הגורמים המפיצים ולהשפעה גדולה יותר של הערות הציבור על המסמכים המופצים. **האחד:** מגיבים מקצועיים, עם רקע בתחום התוכן שבו עוסק ההסדר, יזכו להתייחסות גדולה יותר כחלק מהליך שיתוף הציבור, וזאת גם כאשר המסקנה הסופית היא שהשפעתם מועטה.<sup>24</sup> **השני:** הערות מחדשות, מתוחכמות וייחודיות, ישפיעו יותר על הליך החקיקה, מאשר תגובות חזרתיות ודלות בתוכן. מעבר לכך, נראה שהערות המסתמכות על נתונים זוכות להשפעה גדולה יותר.<sup>25</sup> מכל אלו ניתן להסיק שבאופן כללי נראה שאיכות ההערות עדיפה על כמותן.

<sup>17</sup> <https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Why-Public-Comments-Matter-CHLPI-Branded.pdf>

<sup>18</sup> <https://rulemaking.worldbank.org/en/data/explorecountries/greece>

<sup>19</sup> <https://www.vie-publique.fr/quest-ce-quune-consultation-publique>

<sup>20</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

להרחבה על השלבים השונים ראו בה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת..

וראו גם:

[https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index\\_en.html#step2-citizeninvolvement](https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_en.html#step2-citizeninvolvement)

<sup>21</sup> <https://regulatorystudies.columbia.gwu.edu/measuring-impact-public-comments>

<sup>22</sup> <https://regulatorystudies.columbia.gwu.edu/measuring-impact-public-comments>

<sup>23</sup> <https://www.thehastingscenter.org/common-rule-revisions-impact-public-comment-whats-next>

<sup>24</sup> <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Mass%2C%20Computer-Generated%2C%20and%20Fraudulent%20Comments%20%28Draft%20Report%204.2.21%29.pdf>

<sup>25</sup> <https://www.thehastingscenter.org/common-rule-revisions-impact-public-comment-whats-next>

<sup>25</sup> <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Mass%2C%20Computer-Generated%2C%20and%20Fraudulent%20Comments%20%28Draft%20Report%204.2.21%29.pdf>

### 1.4.3. קמפיין תגובות המוני

אחת התופעות האקטואליות בתחום התוכן של הערות הציבור, אשר צפה ועולה במיוחד עם המעבר לפלטפורמות המאפשרות שליחת הערות אונליין היא תופעת "קמפיין תגובות המוניות" (Mass Comment Campaigns).<sup>26</sup> קמפיין תגובות המוני מוגדר כמאמץ הסברתי ו/או פרסומי, אשר לרוב מתבצע על ידי גוף בעל אינטרס המעוניין להביא לשינויים ביוזמת החקיקה או באסדרה ספציפית. מטרתו לעודד את תגובות הציבור הרחב כחלק מהליך שיתוף הציבור. הקמפיין מוביל למצב בו קיימות תגובות רבות זהות, או דומות מאוד בתוכן. הגופים היוזמים או המעודדים את הקמפיין יהיו לרוב עמותות, ארגוני מגזר שלישי אחרים, ארגונים בעלי אינטרס עסקי בתחום או ארגוני עובדים, אך גם אזרחים פרטיים בעלי השפעה.<sup>27</sup>

מידת השכיחות של קמפיינים אלו תלויה באופן הגדרתם. עם זאת, באחת ההזדמנויות בו נעשה ניסיון לאמוד את שכיחות התופעה נמצא כי 16% מההצעות של הסוכנות לאיכות הסביבה האמריקאית בין השנים 2007-2014 היוו מטרה לקמפיין תגובות המוני (57 הצעות חוק מתוך 359 שנבחנו). כמו כן, בכ- 58% מתוך הקמפיינים ההמוניים (33 תזכירים מתוך 57 הקמפיינים) הקמפיין קודם על ידי שלושה ארגונים או יותר.<sup>28</sup>

תגובות הציבור במסגרת "קמפיין תגובות המוניות" מתאפיינות בתגובות קצרות יותר ופחות אינפורמטיביות ביחס לתגובות אחרות, ולכן תרומתן לגורם המפיץ מוטלת בספק.<sup>29</sup> לעיתים, קמפיין תגובות המוני יורכב מתגובות מזויפות הנשלחות על-ידי בוטים, או על-ידי אנשים בשמות בדויים או מזויפים (לפעמים אף לא אזרחי המדינה), ולא על-ידי אזרחים המזדהים בשמם. מקרים כאלו עשויים להעלות באופן לא-הולם את כמות התגובות התומכות בעמדה מסוימת, וליצור מצג שווא לגבי דעת הציבור הרחב בתחום.<sup>30</sup>

מידת השפעתם של קמפיינים אלו על הרגולטור שנויה במחלוקת. לפי חלק מן החוקרים לא קיים קשר בין מידת התייחסותו של הרגולטור להערות הציבור ומידת השפעתן על הליך החקיקה ובין כמות ההערות להצעת חוק ספציפית. זאת משום שהמאפיינים המנבאים את התייחסות הרגולטור והשפעת ההערות קשורים יותר לתחום התגובה ומקור מחברה. זאת ועוד, גם במקרים בהם יש התייחסות

---

Balla, S.J., Beck, A.R., Meehan, E. and Prasad, A., "Lost in the flood?: Agency responsiveness to mass comment campaigns in administrative rulemaking. *Regulation & Governance*", 16: 293-308 (2022) <https://doi.org/10.1111/rego.12318>

Prasad, A., *Are Agencies Responsive To Mass Comment Campaigns?* (P.1), The<sup>27</sup> George Washington University (October, 7, 2019). <https://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs3306/f/downloads/Commentaries/GW%20Reg%20Studies%20-%20Are%20Agencies%20Responsive%20to%20Mass%20Comment%20Campaigns%20-%20A%20Prasad.pdf>

Potter, R., *More than spam? Lobbying the EPA through public comment campaigns*. Brookings<sup>28</sup> (November, 29, 2017).

<https://www.brookings.edu/research/more-than-spam-lobbying-the-epa-through-public-comment-campaigns/#footnote-5>  
Ibid. P. 2<sup>29</sup>

Balla S. beck, A. Cubbison, W. and Prasad, A. *Where's the Spam? Interest Groups and Mass Comment Campaigns in Agency Rulemaking*. (P. 464-465) Policy and Internet, 11: 4 (September 26, 2019).  
החקיקה הממשלתית שולבו הגנות מפני שימוש בבוטים וכלים אוטומטיים להוספת אוטומטית של תגובות. בבדיקות שבוצעו במהלך פעילותו לא נמצאו ממצאים שהעידו כי נעשה שימוש בטכנולוגיות אלו לקידום קמפיינים המוניים.

לנתון של כמות הערות הציבור על ידי הגורם המפיץ, היא משמשת לרוב לחיזוק טיעונו המקורי, ולא מובילה לשינוי ממשי בהסדר המקודם.<sup>31</sup>

בחינת נתוני ההערות באתר החקיקה הממשלתי מעלה כי תופעת קמפייני התגובות ההמוניים לא פסחה על ישראל. גם בהגדרה מצמצמת של לפחות 100 תגובות למסמך, ניתן למנות בתקופה שאליה מתייחס המחקר ל-9 תזכירי חוק או טיוטות חקיקת משנה שהופנו אליהם קמפיינים מסוג זה. יש לציין כי מדובר בתופעה חדשה בישראל אשר התאפשרה בעקבות מספר גורמים שהתלכדו בשנתיים האחרונות. הראשונה היא עליית האתר החדש לאוויר, אשר אפשר לראשונה לציבור לפרסם את הערותיו באופן פומבי ברשת, ולמעשה סיפק את הקרקע לקמפיינים מסוג זה. בנוסף, מועד החלפת הפלטפורמה התלכד עם ההתפרצות הראשונה של מגפת הקורונה, שהביאה עמה סערה ציבורית, בין היתר במה שנוגע לתזכירי החוק וטיוטות חקיקת המשנה שהופצו באותה העת על ידי הממשלה ונגעו לסמכויות ולמגבלות שונות שהוטלו על הציבור. עם זאת, הקמפיינים ההמוניים שקודמו סביב האתר לא היו מוגבלים לנושא הקורונה בלבד.

## 1.5. מטרת המחקר

מחקר זה נועד לבחון את מידת האיכות והאפקטיביות של תהליך שיתוף הציבור בשלב הפצתם של תזכירי חוק וטיוטות חקיקת משנה להערות הציבור. זאת מתוך הנחה כי לשינוי הפלטפורמה הייתה השפעה על המאפיינים הייחודיים של תהליך זה. מטרת המחקר היא להבין את המצב הקיים בנושא, למפות את הפערים והבעיות הקיימות בו מנקודת מבט הצדדים המעורבים בתהליך, כדי להציע דרכים לשיפור התהליך והגדלת האפקטיביות שלו.

לפיכך, המחקר בוחן את התהליך משלוש נקודות מבט:

- **נקודת המבט של המשרד המפיץ:** מה מידת האפקטיביות של ההפצה להערות הציבור מנקודת מבטם של משרדי הממשלה היוזמים את התהליך ומקבלים את ההערות, וכיצד הם רואים את מידת השפעת הערות הציבור על הנוסח הסופי של החוק.
- **נקודת מבט של ציבור שולח הערות:** מה מידת שביעות הרצון של המשתתפים – ארגונים מהמגזר העסקי, המגזר השלישי, אנשי מקצוע ואזרחים – מההשתתפות בתהליך ומשלוח ההערה. מה מידת שביעות רצונם מהקשר עם משרדי הממשלה בפן המקצועי ומה מידת שביעות רצונם מאיכות ויעילות השימוש באתר.
- **נקודת מבט חיצונית:** מיפוי, אפיון וניתוח של אופני ודפוסי השיתוף וההשתתפות באתר החקיקה, על פי נתונים אמפיריים ובאופן בלתי תלוי בנקודת מבטם של הגורמים המפיצים או הגורמים המשתתפים.

Balla, S. Bull, R. *Mass, Computer-Generated, And Fraudulent Comments*. Administrative Conference of <sup>31</sup> the United States. (P. 20-21), (April, 2, 2021).  
<https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Mass%2C%20Computer-Generated%2C%20and%20Fraudulent%20Comments%20%28Draft%20Report%204.2.21%29.pdf>

## 1.6. שיטת המחקר

על מנת לבחון את שלוש נקודות המבט השונות, התבצעו שלושה מערכי מחקר:

1. **בחינת נקודת המבט של משרדי הממשלה** – על מנת לעמוד על נקודת מבטם של משרדי הממשלה, בוצעו ראיונות עם 9 נציגים ממשרדי הממשלה (7 נציגי משרדים או יחידות סמך ו-2 נציגי ייעוץ וחקיקה) העוסקים בתחום החקיקה ומובילים במשרדיהם תהליכים של הפצת מסמכים להערות ציבור ועיבוד של ההערות המתקבלות. בראיונות תוארו תהליכי השיתוף, ותהליכי איסוף ועיבוד ההערות בכלל, ובאתר החקיקה החדש בפרט.
2. **בחינת נקודת המבט של המשתתפים מקרב הציבור** – על מנת לבחון את נקודת מבטם של המשתתפים הופץ בקרב כלל שולחי ההערות סקר שנועד לבחון את עמדותיהם ביחס לתהליך השיתוף, מידת האפקטיביות שלו ומטרותיו, ודעתם ביחס לפלטפורמה של אתר החקיקה הממשלתי שעל גביה הוא מתבצע.
3. **בחינת הערות הציבור המתקבלות באמצעות האתר** – על מנת למפות את סוגי המשתתפים, אופני ההשתתפות וסוגי ההערות, נבחנו הערות שהתקבלו באמצעות האתר בהתייחס לקריטריונים שונים, על ידי קידוד אנושי של תוכן ההערות וניתוח המאפיינים שלהן. קידוד זה נעשה בנוסף לניתוח אמפירי של נתוני השימוש באתר כפי שנאגרו במערכת המידע של האתר.

הנתונים המוצגים במחקר מתייחסים לשני פרקי זמן: הנתונים הכללים על דפוסי השימוש באתר, הכוללים את כמות התזכירים שהופצו וההערות שהתקבלו מתייחסים לתאריכים מעליית האתר לאוויר (8.3.2020) ועד לתחילת כתיבת הדו"ח (1.10.2020); לשם מערך המחקר אשר דגם ובחן את תוכן ההערות שהתקבלו באתר, נדגמו הערות שהתקבלו בין התאריכים 1/9/2020 (לאחר יישום מספר שינויים באתר כפי שיפורט להלן) ו-30/1/2021 (תאריך שליפת הנתונים לשם קידוד וניתוח ההערות).

## 2. נקודת המבט של משרדי הממשלה

ראיונות העומק עם הנציגים ממשרדי הממשלה התמקדו בתהליכי הפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור כפי שהם מתקיימים בכל משרד. המרואיינים התבקשו לתאר את כלל תהליך השיתוף החל מתהליכי שיתוף שקדמו להפצת המסמכים, תהליך הפצת המסמך, קבלת ההערות, עיבודן והטמעתן, תוך התייחסות להמשך תהליך העבודה על דבר החקיקה לאחר הטמעת ההערות שהתקבלו.

### 2.1 שיטת מחקר

2.1.1 **הנבדקים**: שבעה נציגים מן הלשכות המשפטיות של משרדי ממשלה שונים ושני

נציגים מייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אשר הסכימו להשתתף במחקר.

2.1.2 **כלי המחקר**: ראיונות עומק חצי מובנים, אשר התמקדו בתהליך שיתוף הציבור

במשרד. באופן ספציפי, הריאיון בחן את תפיסת עולמם של המרואיינים לגבי שיתוף, מה הקשיים העיקריים בהם הם נתקלים בתהליך השיתוף בשלב ההפצה להערות הציבור, האם התהליך יעיל ואיך ניתן לשפרו.

2.1.3 **מהלך המחקר**: עורכי המחקר פנו לאנשי הקשר במשרדים השונים בבקשה

להשתתפות במחקר. לאחר שניתנה הסכמה, אחת מעורכות המחקר פנתה לנציג הרלוונטי במשרד בבקשה לתיאום ראיון טלפוני או בזום (לפי בקשת המרואיין). השיחות ארכו בין שעה לשעה וחצי וכל השיחות הוקלטו בהסכמה לצרכי תמלול וקידוד בלבד.

2.1.4 **ניתוח**: לשם ניתוח תכני הראיונות נעשה שימוש בשיטת "ניתוח תוכן"<sup>32</sup>. שיטת ניתוח

זו כללה תמלול מדויק של הריאיון, מיפוי הנושאים המרכזיים והתמות שעלו בו, כמו גם הסקת מסקנות. באופן ספציפי, עם סיום תמלול הראיונות, נעשה שימוש בסדרה של כללים לצורך סיווג והפרדה בין קבוצות של נושאים על מנת לזהות מוטיבים ונושאים מרכזיים בטקסט. לאחר מכן, סווגו צירופים של מספר מילים או ביטויים המתייחסים לרעיון אחד מרכזי, 'ליחידות משמעות' (Meaning Units) והם קודדו (המשפטים והביטויים קוצרו למילים בודדות), ללא שינוי משמעות הביטוי, וסווגו לקטגוריות וקטגוריות משנה (Aggregation). בשלב האחרון, נותחו הנתונים בהתאם למידת שכיחותם של 'ליחידות המשמעות' בכל קטגוריה, והוסקו מסקנות מרכזיות ותקפות מתוכן עניינם.

### 2.2 ממצאים

בראיונות עלו שלוש סוגיות מרכזיות סביב הפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור:

#### 1. אופן ההתנהלות סביב הפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור:

א. אופן קבלת ההערות ועיבודן למסקנות

ב. קשר בין הגורם המפיץ למשתתפים

#### 2. קשיים העולים סביב תהליך הפצת המסמכים:

א. איכות ההערות המתקבלות

ב. מידת ייצוג הציבור בהערות המתקבלות

MARRY ANN CASEY, RICHARD A. KRUEGER, FOCUS GROUPS: A PRACTICAL GUIDE FOR APPLIED RESEARCH: 3<sup>rd</sup> edition, 2000. <sup>32</sup>

ג. הנגשת המסמכים המופצים לציבור הרחב

### 3. גישה כללית להפצת מסמכי החקיקה להערות הציבור:

א. אתר החקיקה הממשלתי כפלטפורמה לשיתוף ציבור

ב. השפעת ההערות המתקבלות על נוסח החוק בהמשך תהליך החקיקה

ג. מועד הפצת המסמכים להערות הציבור במסגרת הליך החקיקה

הציטוטים שיובאו להלן במסגרת פרק זה עברו עיבוד על מנת שלא לחשוף את זהות המרואיינים.

#### 2.2.1. אופן ההתנהלות סביב הפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור

##### 2.2.1.1. אופן קבלת ההערות ועיבודן למסקנות

אופן עבודת ריכוז ועיבוד ההערות משתנה מעט בין המשרדים השונים. ככלל, בכל המשרדים יש רפרנט המרכז את כל ההערות לטבלה אחודה הכוללת את פרטי המשתתפים ותוכן ההערה (במקרה של דברי חקיקה גדולים או טעונים הרפרנט הוא גורם בכיר יותר). לאחר מכן, מתקיימת התייעצות עם הגורם המקצועי הרלוונטי במשרד לגבי ההערות.

המרואיינים ציינו כי במקרים בהם מתקבלות מאות או אלפי הערות, אין אפשרות לעבור עם גורמי המקצוע על כל ההערות. לכן טרם ההתייחסות להערות מתקיים תהליך מיון, בו רק הערות העוסקות בהסדר עצמו מרוכזות לטבלה מסודרת והשאר מתויקות ללא התייחסות. תהליך המיון נועד לסנן הערות שאינן רלוונטיות או הערות שאינן מוסיפות מידע חדש למשרד. עם זאת, כחלק מסינון כזה יש חשש שגם הערות משמעותיות עלולות ללכת לאיבוד:

*"[לדוגמא] חוק שקיבלנו עליו אלפי הערות – אין לי אפשרות לעבור עליהן אחת אחת. אז העלמתי כל הערה עם מילים כמו חייזרים או ביל גייטס, או הערות מאוד קצרות. אין לי דרך להתמודד עם כל כך הרבה הערות. ואחרי כל הסינונים שלי נשארת עם 100 הערות."*

כל המשרדים דיווחו כי הם קוראים את כל ההערות בטבלה שנערכה לאחר הסינון הראשוני וכל הערה מקבלת תגובה בתוך הטבלה. לאחר מכן ההערות עם ההתייחסויות עוברות לממונה ו/או ללשכת השר.

חמישה מתוך תשעת המשרדים דיווחו כי במידת הצורך, לאחר קבלת ההערות, מתקיימים דיונים או פגישות עם המשתתפים והגורמים הרלוונטיים כדי להבין טוב יותר את ההערה או כדי להגיע להסכמות עם הצדדים.

*"עושים ישיבה גדולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ועוברים הערה הערה וחושבים איך להתמודד עם כל הערה."*

*"אנחנו מקבלים את ההערות ומעבירים לסטודנט [שעובד במשרד], והוא כותב לפי סעיף או פרק וכותבים בצד ממי התקבלה ההערה. ואז אנחנו מתייעצים עם גורם מקצועי, לפעמים אם זה עם גורם מהציבור אנחנו יושבים איתם ודנים איתם."*

*"כחלק מתהליך העיבוד מרכזים את ההערות באקסלים ואז יושבים עם המגיבים והארגונים לדיון."*

## 2.2.2. קשר בין הגורם המפיץ למשתתפים

כל תשעת המרואיינים התייחסו לסוגיית החזרה אל המשתתפים ואמרו שלמרות שישנה התייחסות פנימית לכל ההערות המתקבלות, רק בחלק מהמקרים חוזרים אל הגורם אשר כתב את ההערה. מחצית מן המרואיינים (4) אמרו כי אופי תגובת המשרד תלוי בגורם שכתב את ההערה, כלומר – **חוזרים רק לאנשי מקצוע וארגונים.**

*"אנחנו לא יכולים תמיד לחזור לכולם כאשר יש הרבה מעירים, אבל בעיקר לשחקנים הגדולים והחוזרים אנחנו רוצים לחזור אליהם".*

*"לא חוזרים לכל הערות המשיבים. לשחקן חוזר מן המגזר הציבורי תמיד יחזרו, בכתב או בשיבה. גם לשחקנים חוזרים שאינם מן המגזר הציבורי [...] מעירים פרטיים – לא יחזרו אליהם. זה הרבה מאד עבודה. בנוסף, הרבה פעמים ההערות מופרכות. ואולם, בחוק מסוים בעל משמעות ציבורית מיוחדת – כן עשו זאת, אך זה מיוחד בגלל החוק."*

שני מרואיינים אמרו **שרק לעיתים נדירות הם יחזרו אל המשתתפים**, וזאת מכיוון שהמעוניינים יכולים לעקוב אחר החקיקה באופן עצמאי.

*"...כמעט אף פעם לא [נחזור לאנשים פרטיים], בעבר כמעט ולא וגם היום לא. התשובה שלנו לאנשים היא בעצם בשינוי בחוק שנעשה אבל אנחנו לא נחזרו למגיבים באופן אישי. אין שום אפשרות."*

שני משרדים אמרו שהם **משיבים על כל ההערות**, אך במידה ויש "הצפה" של הערות הם לא עונים.

*"בפניה לציבור בהערה פומבית, לרוב התשובה תהיה פומבית באותה פלטפורמה. בגורמים שיש איתם קשר מתמשך ששולחים את הערות למייל הפרטי שלנו, זו תהיה תשובת המשך במייל... אבל הדוגמא העיקרית – תזכיר חוק שעורר עניין ציבורי וקיבל מעל 1000 הערות – על חלקן הגדול אין מה להשיב"*

*"אם אנחנו משנים את נוסח התזכיר בעקבות ההערה אנחנו לפעמים נשלח מייל אישי ונעדכן אותם ששינינו בעקבות כך את הנוסח. ולפעמים אנחנו רק שולחים נוסח סטנדרטי של תודה ואם הם רוצים עדיין להשמיע את קולם הם יכולים לבוא לכנסת."*

לסיכום, ניתן לראות, כי ישנה חלוקה באופי ההתייחסות להערות בהתאם לתוכן ההערה או לגוף אשר כתב אותה. אומנם כל ההערות נאספות ומתויקות, אך רק ההערות **בעלות תוכן שנוגע להסדר** יידונו במשרד או עם גורמים מקצועיים. יותר ממחצית מהמשרדים מקיימים דיונים ופגישות עם אנשי מקצוע וארגונים כדי להבין טוב יותר את ההערות הרלוונטיות וכדי להגיע איתם להסכמות במידת הצורך. רוב המשרדים לא יחזרו כלל אל משתתפים פרטיים אלא רק לאנשי מקצוע או שחקנים חוזרים גדולים ולמשרדי ממשלה אחרים.

### 2.2.3. קשיים העולים סביב תהליך הפצת המסמכים

כל אזרח או ארגון יכול כאמור להגיב על כל תזכיר או טיוטת חקיקה באתר לאחר רישום קצר. אין צורך להזדהות ואין צורך בתואר או בידע קודם. כמו כן, האתר אינו מתערב בהערות המתקבלות או מצנזר אותן. לכן, לא מן הנמנע כי מתקבלות מגוון תגובות ואין אפשרות לשלוט על כמות או איכות התגובות.

#### 2.2.3.1. איכות ההערות המתקבלות:

הבעיה המרכזית העולה בעקבות השימוש הפתוח של האתר – היא **איכות התגובות** מגורמים לא מקצועיים. כל המשרדים ציינו כי רוב ההערות המתקבלות מגורמים שאינם מקצועיים אינן רלוונטיות מסיבות שונות. חמישה מרואיינים טענו כי רוב התגובות שהגיעו מהציבור היו לא ענייניות וחסרות תועלת, שנועדו לשחרר קיטור, והיו מנוסחות באופן דומה לניסוח טוקבקים, ולעיתים היו אף תוקפניים כלפי הממסד והעובדים.

*"בערך 70% מההערות הן סתם הוצאת קיטור"*

*"למשל ביחס לאחד התזכירים שקיבל מעל 1,000 הערות, [על] חלקן הגדול אין מה להשיב, יכל הכבוד, יישר כוח". נראה כמו טוקבק.*

*"כולם מדביקים בדיוק את אותה תגובה – התגובות בעצם נהיו טוקבק"*

שלושה מרואיינים אף טענו שלעיתים קרובות הם מקבלים הערות תוקפניות, המפנות אצבע מאשימה כלפי הממשלה והעובדים.

*"אנשים יכולים להגיב בצורה תוקפנית ולא נעימה כלפי עובדים. זה שכל אחד יכול להגיב מבלי להזדהות ויכול להגיד כל דבר שהוא רוצה – זה בעיניי טעות."*

סוגיה נוספת שהעלו שניים מהמרואיינים היא לגבי הערות לא מנומקות ולא מפורטות. הערות אלו, לטענתם, גם כאשר הן קשורות לנושא במידה מסוימת, אינן מועילות לתיקון דבר החקיקה או התזכיר.

*"יש הרבה הערות שהן לא מנותקות הקשר, אבל גם לא מנומקות - ואז אין טעם להתייחס להערות הללו כי אין מה לעשות איתן."*

*"הם לא מעירים על דברים ספציפיים ומנומקים, אלא הערות יותר של פניות או תלונות ציבוריות" [...]. ואז אנו רק מגיבים בתגובה הסטנדרטית."*

סוגיה נוספת שעלתה אצל ארבעה מהמרואיינים הייתה שתגובות רבות שמתקבלות על ידי הציבור הן כאלה שחוזרות על עצמן.

*"מאסה של התנגדות – אני לא מתייחס לזה בכלל – רק משקף לשר."*

*"ויש גם בעיה שאנו שומעות את אותן ההערות שוב ושוב. כלומר אנו רוצים לשמוע עוד קולות ועוד אינטרסים אבל התהליך הזה לא מאפשר את זה."*

*"מתקבלות הערות שהן ידועות ומוכרות מפלטפורמות אחרות - למשל שהשר קיבל כבר בפייסבוק – ואז באמת ישנו את החקיקה בהתאם. אבל זה קרה לפני שהתזכיר עלה לאתר."*

#### 2.2.3.2 מידת ייצוג הציבור בהערות המתקבלות

סוגיה נוספת אליה התייחסו שישה מרואיינים, היא ייצוג הציבור אליו מתייחס התזכיר. כיוון שרוב ההערות האיכותיות המתקבלות מגיעות מבעלי מקצוע או משרדי ממשלה, שני מרואיינים טענו שאין בהערות תמונה מלאה של עמדות הציבור, וכאשר הם רוצים לשמוע את הציבור עליהם ליזום פנייה לאנשים או גופים ספציפיים כדי להבין מהו הלך הרוח בקרב הציבור.

*"לרוב מי שמגיב מהציבור יש לו עניין בתחום ולכן הגיב. זה לא בהכרח מעיד על הציבור... יש מקרים של תת ייצוג של אוכלוסיות - למשל בתחום מקצועי מסוים פנו לגורמים עסקיים שעוסקים באותו התחום באופן ספציפי כי חשבו שלא קיבלו ייצוג".*

*"צריך להזמין ולעודד אנשים להגיב. בפועל אנחנו [המשרד] צריכים בעצם להגן על עמדת הציבור"*

לעומתם, ארבעה מרואיינים טענו כי הציבור מיוצג דרך הארגונים וזו הדרך הטובה ביותר לדידם, לשמוע את דברי הציבור. לדבריהם, ארגונים אלו יודעים לתווך את הידע לציבור, לקבל מהם הערות ולהעביר בצורה עניינית את ההערות הלאה למחוקקים או לכנסת.

*"הלך הרוח הציבורי נותן תמונה מצומצמת של המצב. עמותות יודעות להנגיש את דעת הציבור לרמה משפטית – למשל, להעביר לשיח של זכויות".*

*"בארגונים יש אנשי מקצוע שעושים את העבודה האמתית של הנגשה לציבור".*

לסיכום, מדברי המרואיינים עולה כי חלק משמעותי מהערות הציבור ללא רקע מקצועי, הינן הערות הדומות יותר לטוקבקים. הערות אלו לא מנומקות, לעיתים תוקפניות, ולא נותנות ערך מוסף למשרד שהפיץ את התזכיר. בנוסף הן מייצרות עומס רב על המערכת בשל הצורך בקריאתן, מיון והתייחסות אליהן. יתר על כן, המרואיינים טוענים כי ההערות אינן משקפות בהכרח את הלך הרוח של הציבור, אלא את דעתם של אותם אלו שהגיבו. לכן על המשרדים מוטלת החובה לייצג ולהגן על האינטרס הציבורי בעצמם. עם זאת, רוב המשרדים טענו כי אנשי המקצוע והאיגודים המגיבים להערות ואף מגיעים לעיתים לכנסת, מייצגים בצורה הטובה ביותר את הציבור. מאחר והם נמצאים בשטח, הם יכולים לתרגם את השפה המשפטית לאנשים, ומנגד יש להם את היכולת המקצועית לשקף בחזרה למשרדים ולמחוקקים את תגובות והלכי הרוח של השטח בשפה משפטית ומנומקת.

#### 2.2.3.3 הנגשת המסמכים המופצים לציבור הרחב

פרסום מסמכי החקיקה להערות הציבור טרם קידום המסמך כהצעת חוק או דבר חקיקת משנה חתום נועד לקבל הערות מהציבור. אחת הסיבות לפרסום נובעת מהבנה שלעיתים המחוקקים אינם מודעים לכל השלכותיה של החקיקה שהם מקדמים ואינם לוקחים אותן בחשבון. לשם כך, ישנה משמעות לכך

שלתזכיר המופץ יצורפו דברי הסבר ברורים ופשוטים, ובמידה ומדובר בשינוי של הסדר קודם, יודגשו ויוסברו השינויים שנערכו בו. אך לעיתים קרובות, דברי חקיקה ודברי ההסבר המצורפים באתר, כתובים בשפה משפטית סבוכה ויש צורך בידע קודם ו/או גישה למקורות מידע משפטיים על מנת להבין את השינויים שנעשו בחוק.

שתי סוגיות שעלו על ידי שמונה מהמרוואיינים הן מה **הערך** בהנגשת התזכיר או החוק לציבור, וכמה **זמן ומשאבים יש להשקיע בהנגשה**. רק מרואיין אחד טען באופן גורף כי יש צורך להנגיש את החקיקה לציבור הרחב, אך גם הוא הפריד בין הצורך להנגיש את המידע לבין השאלה על מי מוטלת האחריות לבצע את ההנגשה.

*“אני חושב שזה צריך להיות נגיש... לא בטוח שזה התפקיד המקצועי שלי להנגיש לציבור”*

שני מרואיינים טענו שאופן ההנגשה תלוי בסוג דבר החקיקה. כלומר – אם החקיקה מיועדת לציבור הרחב, יש טעם לעשות את המאמץ, אך אם החקיקה מיועדת לציבור מאוד ספציפי ומקצועי אין צורך לבצע התאמות משמעותיות.

*“זה תלוי בתזכיר או בחקיקה, אם זה לא מיועד לציבור הרחב – אז זה כתוב בצורה יותר משפטית. אבל אם התקנות מיועדות לציבור הרחב – גם אנשים שאין להם כל מומחיות או הכשרה מקצועית יכולים לקרוא ולהגיב ואנו מקבלים הערות, ואם זה לא ברור אנו מקבלים תגובות שזה לא ברור ואנו מדייקים את ההסברים. אבל אנו מנגישים את זה לציבור”*

אחד מהמרוואיינים טען כי יש צורך להנגיש את החקיקה והתזכירים, אך **רק לאנשים העוסקים בתחום** ומכירים אותו לפחות במידה מסוימת. הסיבה לכך קשורה לטענתו בעובדה לפיה השפה המשפטית אינה נגישה לקורא הפשוט, ובמסגרת ההנגשה נדרש שינוי בניסוח על מנת לפשט אותו.

*“בעיניי דברי הסבר טובים – [הם כאלה] שאנשים שקצת מבינים בנושא – יבינו, ויוכלו להגיב... אבל אין שום סיכוי שמישהו שלא מקצועי יבין בלי תיווך. אי אפשר להבין [מאחר ו]זה מינוחים מקצועיים לגמרי.”*

ארבעה מהמרוואיינים טענו כי **אין טעם להשקיע משאבים בהנגשת החקיקה** והתזכירים. הסיבה לכך הינה שהנגשה לציבור שאיננו מקצועי מצריכה הפשטה רבה מדי של החוק או התזכיר, עד כדי איבוד הדיוק של עיקרי הדברים. זאת משום שבמקרים מסוימים ההפשטה היא פעולה מורכבת ולעיתים בלתי אפשרית. ציבור מקצועי, אשר את דעתו חשוב לשמוע, אינו זקוק להנגשה מפשטת זו, ואילו ציבור שאינו מקצועי עלול שלא להבין את הדקויות המהותיות במסמכי חקיקה.

*“דברי ההסבר מנסים להביא את זה בצורה כמה שיותר ברורה לציבור, אבל אי אפשר באמת להסביר לציבור, אנחנו מנסים, אבל צריך להבין שכאשר את מפשטת את מאבדת את המקצועיות. אנחנו לוקחים את התזכיר מתוך עיקרי החוק. אין מה לעשות אי אפשר באמת להסביר ולהנגיש את הידע בצורה שזה יצא מדויק. אי אפשר באמת לפשט את זה, מה שאפשר עושים, ואנו מוציאים הודעות לציבור.”*

*"יש היום חוקים לגבי הנגשת אתרי אינטרנט ושם יש אנשים [אנשי מקצוע חיצוניים] אשר תפקידם הוא להנגיש את המידע לציבור. אין הרבה אנשים כאלה, ואני לא חושבת שצריך לעכב את תזכירי החקיקה כדי להנגיש אותם, ואז אחר כך הם יצטרכו לעבור שוב אצל עו"ד שיאשר שזה נוסח מדויק – ואז זה שוב ייעשה מסורבל – זה בעיה."*

שני מרואיינים התייחסו למשאבים הרבים הנדרשים על מנת להנגיש את החקיקה לציבור, והעלו את התהייה האם זה מתפקידם (של המשפטנים) להשקיע זמן בעשייה זו. לטענתם, בסופו של דבר, הם אנשי מקצוע, שאינם בהכרח יודעים לתמצת ולפשט בצורה מדויקת את דברי החקיקה. כמו כן, הם נדרשים להשקיע זמן יקר בעבודה זו, על חשבון משהו אחר.

*"אם אני צריך להשקיע עוד עשרות שעות בלכתוב משהו ברור ומונגש לכל הציבור – לא בטוח שזה תפקידי."*

לסיכום, רוב המרואיינים לא ראו צורך בהנגשת כל התזכירים לציבור. כלומר, הם לא חושבים שניתן בקלות יחסית, לפשט את דברי ההסבר באופן שישמור מצד אחד על מהימנות הדברים ומצד שני יהיה ברור גם לקורא הלא מקצועי, ולדידם אין צורך להשקיע את הזמן ומשאבים בניסיון לכך. בנוסף, הם ציינו כי אין להם את ההכשרה או הזמן לבצע התאמות אלו. עם זאת, חלק מהמרואיינים ציינו כי במידה ולתזכיר החוק יש השלכה קונקרטית על ציבור רחב, שחסר ידע ומיומנות מקצועית – יש להנגישו כך שגם אנשים לא מקצועיים יוכלו להבין ולהעיר.

#### **2.2.4. גישה כללית להפצת מסמכי החקיקה להערות הציבור**

תהליך שיתוף הציבור באתר החקיקה הינו רק חלק אחד מתהליכי השיתוף המתקיימים לאורך תהליך גיבוש המדיניות במשרדי הממשלה. אמנם תהליכי השיתוף תלויים בהיקף החקיקה, השינויים הנדרשים בה, חובת הכנת דוח RIA ומידת היוזמה של המשרד עצמו, אך כל המשרדים ציינו כי על פי רוב מתקיים תהליך שיתוף ציבור בשלבים הראשונים של הכנת דברי חקיקה.

סוגי תהליכי השיתוף המוקדמים שצוינו על ידי המרואיינים כוללים קולות קוראים המופצים גם בתקשורת וברשתות החברתיות (3 משרדים), סקרים (3), ועדות בין משרדיות (4), פגישות ומפגשי היוועצות עם אנשים ואיגודים רלוונטיים (3), ימי עיון (1) ועדות היגוי (1). כמו כן, למעט משרד אחד כולם ציינו כי הם על פי רוב פונים באופן יזום לאנשים או גופים רלוונטיים כדי לשתף אותם בתהליכי המדיניות וההיגוי הראשוניים.

##### **2.2.4.1. אתר החקיקה הממשלתי כפלטפורמה לשיתוף ציבור**

לצד ההתייחסות לתהליכי השיתוף המתקיימים גם לפני שלב ההפצה להערות הציבור, שבעה מרואיינים התייחסו לערך בתהליך השיתוף דרך אתר החקיקה הממשלתי. שלושה מרואיינים אמרו כי יש ערך מוסף לאתר החקיקה, וההערות המתקבלות ממנו נותנות אימפקט חשוב לתהליך החקיקה.

*"האתר הזה כן חשוב – מאוד חשוב שעוד אנשים ייחשפו לתקנות ויביעו את דעתם. אפילו אם זה לא אנשים פרטיים אלא איגודים ועמותות שמייצגות את האנשים."*

"הערך המוסף של האתר... נותנים לציבור להתבטא, זו הדרך היחידה שיש לכל הציבור להתבטא – ושיתייחסו אליו ברצינות... זה סוג של יישור קו מול הציבור. ולכן בסה"כ זה כלי לא רע בכלל לתיקוני חקיקה. אני צריך את הציבור על הפרטים הקטנים איך זה משתלב בחיים שלהם".

"אנחנו מקבלים מהאתר בעיקר הערות מגופים מקצועיים - ואז אנחנו כן מקבלים הערות חדשות ועושים שינויים ותיקונים".

שלושה מרואיינים אמרו כי יש ערך לאתר החקיקה בכך שהוא **שלב מנדטורי ונגיש לכל הציבור, למרות שהוא לא מספק בהכרח ערך מהותי נוסף.**

"הערך של הערות בשלב הזה – עצם העובדה שיש פרסום לציבור, ציבור מקצועי בעיקר, משנה את התזכיר. אבל האם פלטפורמת האתר שינתה משהו בערך זה – לא. זה נותן יתרון ברמה האדמיניסטרטיבית, אבל לא ברמה המהותית. זה פחות לציבור אלא כמי שמנהלת את התהליכים. מערכת שמנהלת את הדברים בצורה מסודרת ושקופה היא חשובה לממשלה, וכרגע היא חסרה...בשקיפות יש ערך מוסף, זה נכון ציבורית".

"לא בטוח שיש ערך מוסף לאתר החקיקה. אני מאמין שצריך לשמוע את דעות הציבור, כיוון שאין אסדרה מנדטורית בשלבים מוקדים יותר אז אני מבין שיש ערך לשלב הזה".

מרואיין אחד טען כי הפרסום באתר החקיקה **לא נותן ערך** מעבר לתהליך המתקיים במשרד, למעט במקרים חריגים בלבד כגון תהליכי חקיקה גדולים או טעונונים מאוד.

#### 2.2.4.2 השפעת ההערות המתקבלות על נוסח החוק בהמשך תהליך החקיקה

בהמשך לסוגיית האתר כפלטפורמה לשיתוף ציבור, שמונה מרואיינים התייחסו לשאלת ההשפעה של הערות על החקיקה בפועל. מדבריהם נמצאה חלוקה ברורה בין הערות של אנשי מקצוע לבין הערות של הציבור הרחב. ארבעה מרואיינים אמרו כי **מתקבלות הערות טובות רק מאנשי מקצוע** ואז יכולה להיות להם השפעה על נוסח החקיקה הסופי.

"הערות משמעותיות מהציבור הן רק מבעלי עניין או גופים וארגונים מקצועיים. ואז אנו הרבה פעמים מתקנים".

"לא נתקלתי באנשים פרטיים שהעבירו לנו תגובות טובות".

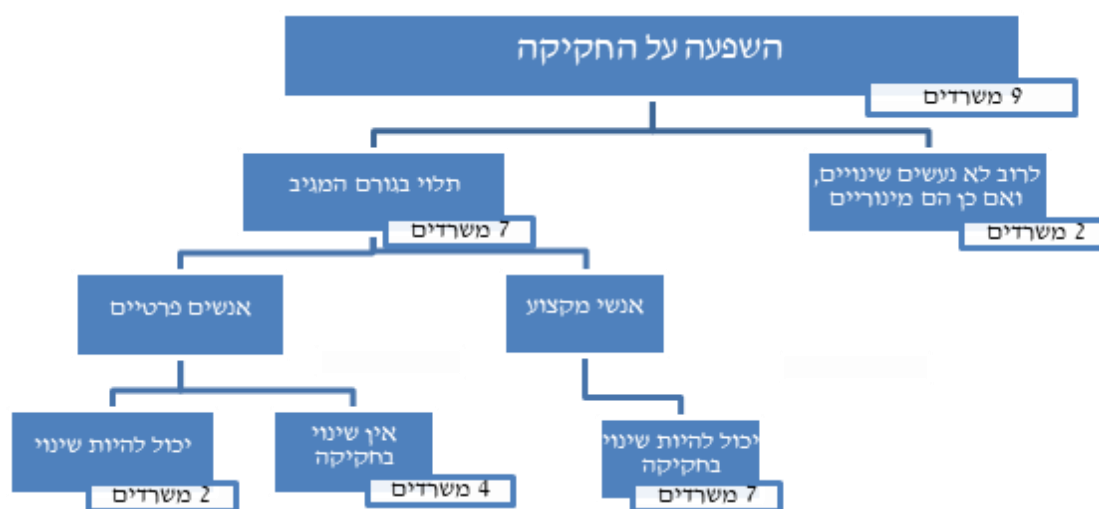
רק שני משרדים אמרו שמתקבלות **הערות טובות גם מהציבור הרחב** אשר יכולות להוביל לשינויים דה פקטו בחקיקה.

"אבל לפעמים אחרי השיח המאוד תוקפני עם הציבור, אנו מקבלים הערות פרטיות מאוד טובות מהציבור. אז גם אם זה לא מגיע מיד, בסוף זה שווה לי את זה. זה השקעה לטווח ארוך".

שני מרואיינים אמרו כי לרוב לא נעשים שינויים בעקבות ההערות, ובמקרים הבודדים שכן נעשים שינויים – הם מינוריים.

*“אנחנו יכולים לעשות שינויים קטנים לא שינויים דרמטיים”*

לסיכום, רוב המשרדים ראו ערך באתר החקיקה כפלטפורמה לשיתוף ציבור, אם לשם השקיפות והשיתוף ואם כדי לשמוע את קול הציבור. עם זאת, מרבית המרואיינים טענו שההערות המשמעותיות והאפקטיביות מגיעות מציבור המשתתפים המקצועי, ובאפיקים שאינם דווקא בשלב הפצת ההצעות להערות הציבור, וכי ההערות המתקבלות מהציבור הרחב כמעט ואינן משפיעות בפועל על החקיקה. התפלגות התשובות מופיעה באיור 4.



איור 4: התייחסות המשרדים לשאלת השפעת ההערות על החקיקה

#### 2.2.4.3 מועד הפצת המסמכים להערות הציבור במסגרת הליך החקיקה

תהליכי שיתוף ציבור מתבצעים בשלבים שונים של תהליכי גיבוש מדיניות וחקיקה. מטבע הדברים, מועד ביצוע השיתוף משפיע על אופיו ועל אופי המענה שמצפה הגורם המשתף לקבל מן המשתתפים. ככל שתהליך שיתוף ציבור מתבצע בשלבים המוקדים של גיבוש המדיניות, הציפייה היא לקבל הערות והתייחסויות בנוגע לאופי הכללי של המדיניות הרצויה וההסדר המתגבש. ואילו ככל שתהליך השיתוף מתבצע בשלבים מאוחרים יותר של תהליך גיבוש המדיניות, הציפייה היא לקבלת הערות והתייחסויות נקודתיות ופרטניות, המתייחסות לפרטי ההסדר המוצע. על הספקטרום הזה, מתקיים תהליך הפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור המצוי בשלב מאוחר של גיבוש המדיניות, כאשר ההסדר מנוסח באופן סופי ומדויק, בשפה המשפטית שעתידה להפוך להצעת חוק או לדבר חקיקת משנה. על רקע זה, יש לבחון את האפקטיביות של ההערות המתקבלות בשלב הזה של התהליך. יש לציין כי אתר החקיקה הממשלתי אינו מגביל או מנחה את המגיבים לשלוח הערות מסוג מסוים, וניתן להעיר באמצעותו הערה מכל סוג שהוא.

שבעה מהמרואיינים התייחסו לשאלה אודות השלב בו מתקיים שיתוף הציבור באמצעות ההפצה להערות ציבור באתר החקיקה הממשלתי. ארבעה מרואיינים אמרו כי השלב שבו נערך שיתוף הציבור באתר הוא מאוחר מדי. לדעתם, יש טעם להקדים את שיתוף הציבור באתר לשלב שבו המסמך עדיין

לא גובש, ויש עוד מקום לדיונים על המדיניות עצמה, ולא להמתין לשלב שבו הוחלט על ההסדר הרצוי והנוסח כבר גובש. כך, ניתן לקחת בחשבון את עמדות הציבור וליישם את אלה הרלבנטיות כחלק מתהליך גיבוש המסמך.

*"מבחינתי, אני מעדיפה לשמוע את כל ההערות כמה שיותר מוקדם, יש את הגופים בשטח ויש להם הרבה ידע."*

*"אני לא מצפה לקבל הערות מהותיות בשלב הזה. מילא אם הייתי מצפה לקבל הערות על הנוסח, אבל ההערות המהותיות מתקבלות קודם. אולי היה נכון לעשות שלב מנדטורי בשלב מוקדם יותר סביב החלטת ממשלה, זה צריך להיות בשלב שבו זה מתגבש, לא בשלב שזה כבר מעובד."*

שניים מתוכם אף אמרו כי יש צורך להפיץ את התזכיר גם בשלב המוקדם וגם בשלבים מאוחרים יותר.

*ברמת האידיאל – אני חושב שהאחריות שלי כממשלה להפיץ את התזכיר בכל שלב שהוא, ומצד שני לא להטריח את הציבור בסעיפים מייגעים שהם לא מבינים... ואנו מחויבים כל הזמן לעבוד מול גורמי המקצוע, וגם כאשר הם כותבים "הפצה האחרונה!!" לא יתקבלו עוד הערות!!" אנו תמיד צריכים להיות פתוחים לעוד הערות"*

לעומתם, שלושה מרואיינים אמרו כי השלב שבו נערך שיתוף הציבור במסגרת האתר הוא השלב הנכון והראוי לשתף את הציבור בתהליך החקיקה (למעט מקרים בהם לא מתקיים תהליך הערכת השפעות רגולציה (RIA=) ואז יש להקדים את שלב ההפצה). זאת מאחר ובשלב הגיבוש המוקדמים יותר, המשרד כבר פנה לאנשי המקצוע הרלבנטיים אשר סייעו בגיבוש נוסח המסמך, כך שהציבור מקבל מוצר מהודק ומקצועי עליו הוא יכול להביע עמדה. כך, המשרד יכול להעריך מהו הלך הרוח הציבורי ביחס לסוגיה בה החקיקה עוסקת, כאשר הנתונים מבוססים ומעוגנים.

*"המשרד אמור לגבש את המדיניות, ורק בסוף זה נכון לשתף את הציבור, ולקבל תיקונים, ובשלב הזה אפשר לעשות תיקונים, ולכן זה זמן מתאים לבצע את שיתוף הציבור."*

*"...אחרת צריך להתמודד עם דברים לא בשלים, ויש יותר מידי צורך לחזור שוב ושוב לציבור לתיקונים, ויש הערות שבעצם כבר התכוונו להתמודד איתן בהמשך. הציבור יהיה מותש עד שנגיע לשלב שבו אנו הכי צריכים אותו. צריך להגיע לציבור עם שאלה מאוד ספציפיות – הפרסום המאוחר, אינו אומר שזה סופי. תמיד צריך להיות פתוחים להערות נוספות."*

*"המשרד אמור לגבש את המדיניות, ורק בסוף זה נכון לשתף את הציבור, ולקבל תיקונים, ובשלב הזה אפשר לעשות תיקונים"*

לסיכום, מעט יותר ממחצית המרואיינים הרגישו כי שלב הפצת מסמכי החקיקה להערות הציבור הוא מאוחר מידי ואינו נותן להם אפשרות לקבל את תגובת הציבור במועד בו ניתן לבצע שינויים בקלות. לעומתם, המחצית השנייה של המרואיינים סברו כי יש להציג שאלות ספציפיות ומגובשות לציבור כדי לקבל מענה איכותי, וכי במידה ויפנו לציבור מוקדם יותר – יתקבלו הערות פחות ענייניות ויהיה על

המשרדים לפנות לציבור שוב בהמשך עם נוסח מגובש יותר. בהמשך לכך, שני מרואיינים ציינו כי לדעתם כדאי לפנות לציבור יותר מפעם אחת כדי לקבל עמדות באופן מעמיק.

### 2.3 סיכום

מתוך דברי המרואיינים עולה כי מרבית המשרדים רואים ערך בשיתוף הציבור בהליך החקיקה ומעוניינים לשמוע את הלכי הרוח של הציבור. ערך זה בא בנוסף לערכו של השיתוף הבין משרדי הנעשה בשלבים הראשונים של גיבוש החקיקה. שיתוף הציבור לדידם חשוב הן בהיבט התועלתני – לקבל הערות משמעותיות הנוגעות להשלכותיו של דבר החקיקה על חיי היום-יום של האזרחים, והן בהיבט הערכי שיש בעצם השתתפות הציבור ושקיפות התהליך.

עם זאת, עולה כי ישנם קשיים משמעותיים הפוגמים ביכולת להפיק תועלת מתהליך השיתוף בשלב הפצת מסמכי החקיקה להערות הציבור. ראשית, המרואיינים ציינו כי מרבית ההערות המתקבלות ממשותפים לא מקצועיים אינן מנומקות ולא ענייניות ולכן אינן יעילות לשיפור ודיוק החקיקה. חלק מהמרואיינים טענו כי המשותפים בתהליך במצב הקיים אינם מייצגים את מכלול העמדות באוכלוסייה. לכן, בכל מקרה, על המשרד לפנות לאוכלוסיות הרלוונטיות באופן אקטיבי ולא רק בדרך של הפצה לרשימת התפוצה של האתר. כמו כן, לדברי המרואיינים, ההערות המשמעותיות התורמות לשיפור מסמכי החקיקה מגיעות ממילא דרך אנשי מקצוע וארגונים הפונים למשרדים גם באמצעים אחרים, ולא דווקא בשלב הפצת המסמכים להערות הציבור. רוב המשרדים טענו כי הם אינם מגיבים באופן אישי למשותפים הלא מקצועיים ולא חוזרים אליהם, כך שמרבית המשותפים אינם יודעים אם ההערה שלהם התקבלה או השפיעה.

המשרדים העלו את סוגיית האתגר בהנגשת המידע לציבור הדורש משאבים רבים ועלול לפגוע בדיוק התוכן המופץ. לכן יתכן ויש דווקא יתרון בקבלת הערות ציבור בתיווך ארגונים מקצועיים הנמצאים בקשר עם הציבור ויש להם מומחיות המאפשרת להם להבין את מסמכי החקיקה ולהעיר לגביהם באופן מפורט ומנומק. גם כאשר נשאלו המרואיינים האם לדעתם ההערות המתקבלות בשלב זה עשויות להשפיע על דברי החקיקה בהמשך התהליך, מדברי רובם עלה כי ככלל, להערות הנשלחות על ידי ארגונים מקצועיים ישנו סיכוי להשפיע על נוסח דברי החקיקה, בעוד שהערות המתקבלות על ידי אזרחים שאינם מקצועיים הן בעלות סיכוי נמוך להשפעה על ההסדר המתגבש. לסיום, מחלק מהמשרדים עלתה הטענה כי יש לקבל את ההערות בשלב מוקדם יותר של החקיקה כדי שלהערות יהיה אימפקט משמעותי.

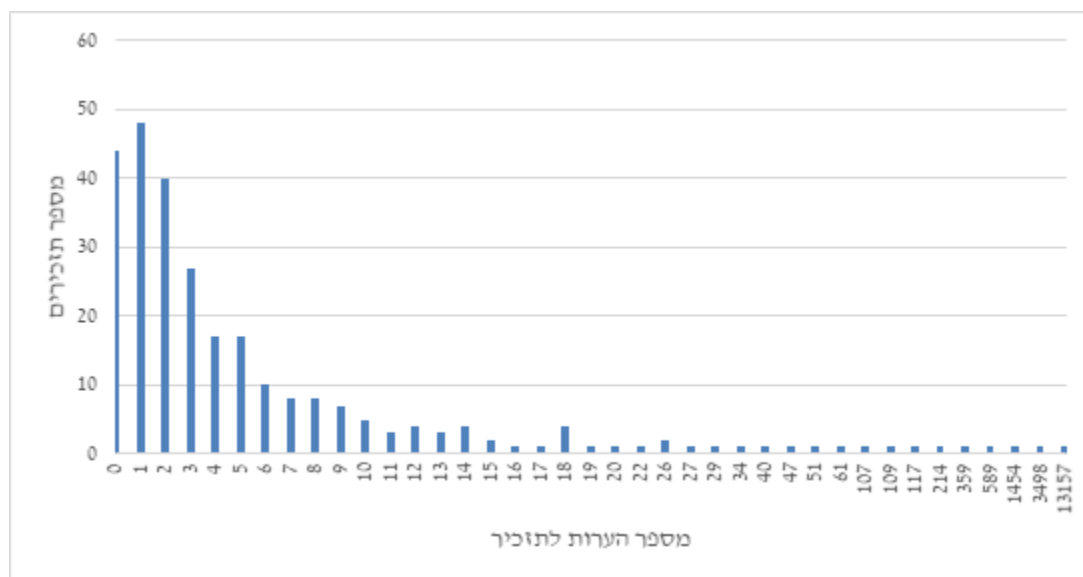
בנוסף להתייחסויות שפורטו במסגרת הפרק, עלו מן הראיונות עם נציגי המשרדים הצעות פרטניות לשיפור ולייעול הנוגעות למערכת ההפצה וניהול ההערות המתקבלות מן הציבור. הצעות אלו שולבו בחלק ההמלצות שבדוח.

### 3. נקודת המבט של ההערות המתקבלות

שלב זה במחקר בחן את מאפייני ההערות שהועברו למשרדי הממשלה באמצעות אתר החקיקה הממשלתי, על ידי קידוד ידני של ההערות לפי פרמטרים שונים וניתוח מאפייני ההשתתפות בשלב הפצת מסכי החקיקה להערות הציבור.

#### 3.1 שיטות מחקר

3.1.1 **בחירת המדגם**: נדגמו 637 הערות ציבור (המתייחסות ל-165 מסמכי חקיקה שונים). כפי שצוין בפרק המבוא למחקר, ישנם פערים משמעותיים בין מספרי ההערות שמתקבלות למסמכי חקיקה שונים. איור 5 מציג את התפלגות כמות ההערות לכל מסמך חקיקה:



איור 5: מספר הערות למסמך

מעיון בתרשים 5 ניתן לראות כי מרבית מסמכי החקיקה שנבדקו קיבלו מעט הערות, וכי רק מסמכי חקיקה בודדים קיבלו מאות או אלפי הערות. ניתן לשער כי ההבדל בין שתי קבוצות אלו נובע מקיומם של קמפייני תגובות המוניים המתאפיינים בתגובות קצרות החוזרות על עצמן ומתייחסים למספר מצומצם של מסמכי חקיקה, בעוד שמרבית המסמכים המופצים מקבלים התייחסות ממוקדת ומצומצמת, אך גם מפורטת ומנומקת יותר.

על מנת לבדוק השערה זו, נדגמו שתי קבוצות מחקר של הערות ציבור אשר סווגו לפי שיוכן לקבוצות מסמכים שקיבלו מספר מועט או מרובה של הערות. החלוקה לקבוצות המחקר מופיעה באיור 6:



איור 6: אופן בחירת המדגם

**קבוצה 1** מכילה הערות שנשלחו למסמכי חקיקה שקיבלו עד 14 הערות (עד בכלל). **קבוצה 2** מכילה הערות שנשלחו למסמכי חקיקה שקיבלו 45 הערות ומעלה. שתי קבוצות אלה מכסות כ-90% מסך המסמכים שהופצו בתקופת המחקר. הצעות שקיבלו בין 15 ל-44 הערות ציבור לא נכללו במדגם.<sup>33</sup> המדגם עומד בסטנדרטים הסטטיסטיים הנדרשים ברמת מהימנות של מעל 95%, וטעות דגימה של 5%.

3.1.2. **כלי המחקר:** על מנת לבחון את איכות ההערות, ולמפות את סוגי המשתתפים ורמת מקצועיותם או מומחיותם, נערך קידוד תוכן לכל הערות המדגם באופן ידני על פי פרמטרים הבאים:

- **רמת התייחסות של ההערה למסמך החקיקה (התייחסות לקונית \ התייחסות כללית \ התייחסות ספציפית):** משתנה זה מתייחס לרמת הנימוק שניתן על ידי המשתתף, ובאופן ספציפי לשאלה אם הנימוק מתייחס לסעיפים ספציפיים במסמך החקיקה: נימוק ברמה הגבוהה ביותר (התייחסות ספציפית); הערה כללית עם נימוק בסיסי – נימוק ברמה בינונית (התייחסות כללית); תגובה ללא נימוק כלל - רמת התייחסות נמוכה (ללא נימוק). במידה וההערה לא הייתה קשורה למסמך החקיקה היא קודדה כלא רלוונטי.
- **כיווניות (=סנטימנט) ההערה [בעד \ נגד \ ניטרלי \ מורכב (= המשתתף הביע תמיכה בסעיפים מסוימים והתנגדות ביחס לסעיפים אחרים)]:** משתנה זה מתייחס רק לכיווניות ההערה, ללא התייחסות לנימוקים.
- **סוג המשתתף (אזרח \ מגזר עסקי \ אקדמיה \ מגזר ציבורי \ מגזר שלישי):** שיוך הערה לאחת מהקבוצות בוצע על ידי המקודדת, והוערך על פי האופן בו המעיר

<sup>33</sup> ההסבר לאופן דגימה זהו הוא כי במסגרת ניתוח סטטיסטי המבחין בין שתי קבוצות, נדרש לעתים ליצר הפרדה בין שתי הקבוצות הנבחנות, על מנת לחדד את השוני ביניהן. במצבים כאלו, כמו במחקר זה, הנתונים שאינם נכנסים לניתוח הסטטיסטי הינם זניחים מבחינה כמותית ואי הכנסתם אינה פוגעת במובהקות הניתוח.

הזדהה \ האופן בו הוא חתם על ההערה \ כתובת הדוא"ל שצורפה להערה \ נייר המכתבים על גביו הועברה ההערה וכיו"ב.

- האם יש קשר מקצועי בין המשתתף לתחום התוכן שבו עוסק מסמך החקיקה (כן \ לא): פרמטר זה קודד באמצעות הערכת המקודדת את תוכן ההערה. כאשר מתוכן ההערה או מקובץ המצורף להערה עלה כי המשתתף מעיד על עצמו כעוסק בתחום, או כאשר נייר המכתבים שעל גביו הועברה ההערה שייך לחברה \ עמותה \ גוף אחר אשר עוסקים בתחום, או כאשר חתימת המגיב, או המייל שייך למי שעובד בתחום – ההערה קודדה ככזו שיש לגביה קשר מקצועי בין המשתתף לתחום התוכן שבו עוסק מסמך החקיקה.

- האם יש למשתתף השכלה משפטית? (כן \ לא): פרמטר זה סווג על ידי המקודדת באמצעות בחינת חתימת המגיב כחותם כעו"ד, או מצרף קובץ של נייר פירמה, או כתובת מייל של משרד עורכי דין וכיו"ב.

- האם ההערה נוגעת למסמך חקיקה הקשור לתקופת הקורונה (כן \ לא): אם המילה "קורונה" הופיעה בכותרת המסמך או בתקציר, ההערה המתייחסת אליו קודדה ככזו הקשורה לתקופת הקורונה.

כל ההערות קודדו על ידי אותה מקודדת. לאחר 200 ההערות הראשונות נערכה בדיקת מהימנות בין שופטים, ונמצאה קורלציה גבוהה.

3.1.3. **מהלך המחקר:** כפי שצוין לעיל, בחודשים הראשונים לאחר עליית האתר לאוויר, הוכנסו בו מספר שינויים ותיקונים שנגעו למספר ההערות שכל משתמש הורשה להעביר למסמך חקיקה. לכן, תקופת המחקר החלה ביום 1/9/2020 (לאחר יישום השינויים באתר) והסתיימה ב-30/1/2021 (תאריך שלילת הנתונים מהאתר).

## 3.2 תוצאות

### 3.2.1 מאפייני המדגם:

לשם בחינת ההערות, נותחו 637 הערות ציבור שהתייחסו ל-165 מסמכים.<sup>34</sup> מאפייני שתי הקבוצות שמהן נדגמו ההערות בטבלה 1.

טבלה 1: מאפייני הקבוצות והמדגם

קבוצה 2	קבוצה 1	
הערות שנשלחו לתזכירים מרובי הערות (=קבוצת "מרובי הערות")	הערות שנשלחו לתזכירים מעוטי הערות (=קבוצת "מעוטי הערות")	
הערות שנשלחו ביחס לתזכירים שהתקבלו עבורם 45 הערות ומעלה	הערות שנשלחו ביחס לתזכירים שהתקבלו עבורם 14 הערות או פחות	סוג ההערות ששויכו לקבוצה
כ-92% מכלל ההערות שהתקבלו בתקופת המחקר.	כ-5% מכלל ההערות שהתקבלו בתקופת המחקר.	מאפייני קבוצת המסמכים וההערות שמתוכם נלקח המדגם
כ-6.5% ממסמכי החקיקה שקיבלו לפחות הערה אחת באותה תקופה	כ-87% ממסמכי החקיקה שקיבלו לפחות הערה אחת באותה תקופה	מספר ההערות שנדגמו
377	260	מספר המסמכים המיוצגים במדגם
15	150	ממוצע הערות למסמך בקבוצה (וסטיית תקן)
(3270.8) 1358	(3.5) 5.1	חציון מספר הערות למסמך
214	4	טווח ההערות למסמך
47-13,157	1-14	

כפי שניתן לראות, קבוצה 1 (שממנה נדגמו הערות ממסמכים מעוטי הערות) כוללת רק כ-5% מכלל ההערות שהתקבלו בתקופת המחקר, אך היא מתייחסת לכ-87% מכלל מסמכי החקיקה שהופצו בתקופה זו ושקיבלו לפחות הערה אחת. לעומת זאת, קבוצה 2 (שממנה נדגמו הערות ממסמכים מרובי הערות) כוללת כ-92% מכלל ההערות שהתקבלו בתקופת המחקר, אך מתייחסת רק לכ-6.5% ממסמכי החקיקה שהופצו בתקופה זו. כלומר, ביחס לרוב מסמכי החקיקה התקבלו מעט מאוד הערות, ואילו ביחס למספר קטן של מסמכי חקיקה התקבלו מאות ואף אלפי הערות

<sup>34</sup> לשם השוואה, בתקופת המחקר התקבלו 20,972 הערות ופורסמו 274 מסמכים להערות ציבור.

למסמך. באותה תקופה הופצו 44 מסמכי חקיקה שלא התקבלו ביחס אליהם הערות כלל (16% מכלל מסמכי החקיקה), שלא נכללו בניתוחים.

### 3.2.2. בחינת התייחסות ההערה לתוכן המסמך

#### רמת התייחסות של ההערה למסמך החקיקה בכל אחת מן הקבוצות

חלק זה מציג בדיקה עד כמה תוכן הערות הציבור שנבחנו היה קשור לתוכן המסמך. למדד זה נקרא "רמת התייחסות". הערה עם רמת התייחסות גבוהה היא הערה שהתוכן שבה קשור לתוכן המסמך. הערה עם רמת התייחסות נמוכה היא הערה שהתוכן שלה קשור באופן רופף למסמך או לא קשור אליו כלל.

על מנת להשוות את אופי ההערות שהתקבלו בין שתי הקבוצות נעשתה השוואה של רמת התייחסות. נמצא שההערות בקבוצת מעוטי הערות נטו להיות בעלות רמת התייחסות גבוהה יותר, כלומר נטו להתייחס יותר לתוכן הספציפי של המסמך. לעומת זאת הערות בקבוצת מרובי הערות נטו להיות עם רמת התייחסות נמוכה (77%), כפי שניתן לראות באיור 7 ( $\chi^2_{(4, 633)}=212.82, p < 0.001$ ).

במילים אחרות, בניתוח קורלציה עבור כל ההערות יחד, נמצא כי ככל שיש יותר הערות למסמך, רמת התייחסות יורדת ( $r=-0.452, p < 0.001$ ).

איור 7: רמת התייחסות בהשוואה בין קבוצות

#### כיווניות (= סנטימנט) ההערות בכל אחת מן הקבוצות

חלק זה מציג ניתוח "סנטימנט". מטרתו לבחון האם יש קשר בין כמות ההערות לתזכיר לעומת "הרגש" שהן מביעות. רגש יכול להיות מכיוון חיובי – תמיכה ביוזמת החקיקה או כיוון שלילי – התנגדות ליוזמה. עצמת הסנטימנט לא תלויה בכיוונו.

נמצא כי עצמת הסנטימנט ההערה תלוי בקבוצה. למרות שרוב ההערות בשתי הקבוצות סווגו כהערות בעלות סנטימנט שלילי ("התנגדות"), ההערות בקבוצת מרובי הערות נטו להיות יותר סנטימנטליות. כ־92% מהן סווגו עם סנטימנט שלילי וכ־5% עם סנטימנט חיובי. לעומת זאת ב בקבוצת מעוטי הערות, כ־55% מההערות סווגו כהערות בעלות סנטימנט שלילי וכ־12% סווגו להערות בעלות סנטימנט חיובי. כפי שניתן לראות באיור 8.

כמו כן, נמצא כי בקבוצת מעוטי הערות, 21% מההערות היו מורכבות, כלומר, הכילו התייחסות אינדיבידואלית לסעיפי החוק השונים, לעומת קבוצת מרובי הערות בה רק 3% מההערות היו מורכבות. ( $X^2_{(5, 632)}=125.38, p < 0.001$ ).

איור 8: השוואת כיווניות ההערה בהשוואה בין קבוצות

### סוגי המשתתפים בכל אחת מן הקבוצות

לסיום, בוצעה השוואה בין סוג המשתתפים בכל קבוצה, על פי השתייכותם המקצועית והארגונית. נמצא שבקבוצת מרובי ההערות כמעט כל המשתתפים היו ללא שיוך ארגוני וללא רקע מקצועי לעומת קבוצת מעוטי ההערות אשר גם בה רוב המשתתפים היו ללא שיוך ארגוני אך היא כללה גם משתתפים בעלי השתייכות מקצועית: 17% מהמגזר העסקי ו-11% מהמגזר השלישי, כמו כן, 33% היו עם רקע מקצועי בתחום המשפטי או רקע מקצועי בתחום החקיקה עליה הגיבו, כפי שניתן לראות באיור 9, ובאיור 10. כלומר, סוג המשתתפים בקבוצת מעוטי ההערות היה מגוון ומקצועי יותר ביחס לקבוצת מרובי ההערות ( $X^2_{(4, 633)}=129.09, p < 0.001$ ).

יש לציין כי בעקבות שיעורן המצומצם של הערות מטעם משתתפים עם השכלה משפטית או רקע מקצועי בקרב קבוצת מרובי ההערות, יתכן והערותיהם קיבלו ייצוג חסר בדגימה האקראית של הערות בקבוצה זו. עם זאת, הדבר לא משפיע על התוצאה המוצגת במחקר, משום שההערות בקבוצה, ברובן הגדול, נכתבו ע"י משתתפים ללא רקע מקצועי או שיוך ארגוני, גם אם שיעורן לא הגיע לכ-99.7%. כמו כן, יש לציין כי כמעט ולא נדגמו תגובות מגורמי אקדמיה ומהמגזר הציבורי, וייתכן והדבר נובע מכך שאנשים אלו מגיבים בפלטפורמות אחרות אשר יידונו בפרק המסקנות.

יש לציין כי כמעט ולא התקבלו תגובות מאנשי אקדמיה ומהמגזר הציבורי, ושני הסברים אפשריים לכך: האחד הוא שמשתמשים אלו עושים שימוש בפלטפורמות אחרות, כפי שיוצג בפרק המסקנות. אפשרות אחרת היא שכמותם קטנה יחסית לאוכלוסייה המגוונת שנדגמה ולכן לא זכו לייצוג במדגם.

איור 9: התפלגות סוג המשתתפים בשתי הקבוצות לפי השתייכות מקצועית

איור 10: התפלגות המשתתפים עם ובלי רקע מקצועי בין הקבוצות

לסיכום, ניתן לראות כי בקבוצת מרובי ההערות, מרבית ההערות היו ללא נימוק כלל והביעו רק התנגדות. הערות אלו נכתבו על ידי משתתפים ללא רקע מקצועי וללא שיוך ארגוני. לעומת זאת, הערות

בקבוצת מעוטי ההערות הכילו מנומקות יותר, רק מחצית מן ההערות הביעו התנגדות, וסוג המשתתפים היה מגוונים יותר, אם גם בה מרבית המשתתפים היו ללא שיוך ארגוני או רקע מקצועי.

### 3.2.3. בחינת אופי ההערות כתלות ברקע המקצועי של המשתתף

בחלק זה מוצג ניתוח של תוכן ההערה בהקשרו לרקע המקצועי של שולח ההערה. כדי להסיר רעשים סטטיסטיים, הניתוח התבצע על נתוני קבוצת מעוטי ההערות בלבד. המשתתפים חולקו לשתי קבוצות (1) קבוצת האנשים בעלי רקע מקצועי; (2) קבוצת האנשים ללא רקע מקצועי.

כפי שניתן לראות באיור 11, כל המשתתפים בעלי רקע מקצועי שנדגמו כתבו הערות עם התייחסות לתוכן המסמך (התייחסות ספציפית או כללית). משתתפים אלו לא שלחו הערות לקוניות כלל. לעומת זאת יותר ממחצית מהערות המשתתפים בקבוצה ללא רקע מקצועי, לא התייחסו אל תוכן המסמך (הערות לקוניות או לא רלוונטיות). ( $X^2_{(4, 633)}=105.2, p < 0.001$ ).

איור 11: רמת התייחסות כתלות בשיוך הארגוני של המשתתף.

בבחינת הקשר בין כיווניות (=סנטימנט) התגובה לרקע המקצועי של המשתתף, נמצא כי כמחצית מתגובות המשתתפים בעלי רקע מקצועי שלחו תגובה דואלית, כלומר התייחסות מגוונת לסעיפי החוק השונים. זאת לעומת המשתתפים שאינם בעלי רקע מקצועי, אשר שלחו בעיקר תגובות התנגדות. ( $X^2_{(4, 633)}=58.2, p < 0.001$ ) כפי שניתן לראות באיור 12.

איור 12: כיווניות התגובה כתלות ברקע המקצועי של המשתתף

### 3.3. הקשר בין מספר ההערות למסמכים הקשורים למגפת הקורונה

חשוב לציין כי המחקר נערך בתקופת מגפת הקורונה. ההערות שנדגמו נלקחו ממסמכי חקיקה שהופצו בתקופה שבין "הגל הראשון" ל"גל השלישי" (ב-12/2021). תקופה זו התאפיינה בחקיקה רבה ובמגבלות שהוטלו על הציבור בעקבות התפרצות המגיפה. הטלת המגבלות עוררה עניין רב בציבור. מאפיין נוסף של תקופת המחקר היה המצב הפוליטי הסוער בארץ שהתבטא ברצף בחירות וקיומה של ממשלת מעבר שזכתה לביקורת על ידי חלקים רבים בציבור. אין זה מופרך לשער כי למגפת הקורונה ולמצב הפוליטי היו השפעות משמעותיות על השיח הציבורי שהתבטא באתר. עקב כך עלה הצורך לבחון האם ניתן להסיק מניתוח המסמכים וההערות בתקופה זו על כלל מסמכי החקיקה המופצים בשגרה.

בבחינת תוכן ההערות שנדגמו נמצא, כי 63% (407 הערות) התייחסו למסמכים הנוגעים לקורונה. בבחינת תוכן מסמכי החקיקה שנדגמו נמצא ש-23% (38 מסמכים) נגעו לנושאים הקשורים בקורונה. בבחינת התפלגות המסמכים בין קבוצת מעוטי ההערות לקבוצת מרובי ההערות נמצא כי מרבית

המסמכים הקשורים בקורונה (73%, 28 מסמכים) השתייכו דווקא לקבוצת מעוטי ההערות, למרות שרוב ההערות (85%) בקבוצת מרובי ההערות השתייכו לקורונה, כפי שנראה באיור 13.<sup>35</sup>

כלומר, אמנם בתקופת המחקר מרבית המסמכים שעוררו את הציבור להגיב באתר, והביאו גם לקמפייני תגובות המונית, היו מסמכים שנגעו לקורונה, אך עם זאת היו גם מסמכים אחרים, שעסקו בסוגיות כגון איכות הסביבה ותקשורת אשר עוררו גם הם תגובות המוניות, והתנהגות המשתתפים כלפיהם היתה דומה. כמו כן, נמצא שרק כרבע מהמסמכים הנוגעים בסוגיות הקשורות לקורונה עוררו הד ציבורי נרחב. ממצאים אלו עולה כי המאפיינים הייחודיים של התגובות בקבוצת מרובי ההערות אינן מיוחסות אך ורק לקורונה וייתכן כי ניתן ללמוד מהם על מקרים כללים של תגובות המוניות.

איור 13: התפלגות מסמכים והערות הנוגעים לחקיקות בנושא הקורונה בין שתי הקבוצות

### 3.4 סיכום

מניתוח ההערות שהתקבלו בתקופה שנבדקה, עולה כי ניתן לתאר שתי קבוצות עיקריות של מסמכי חקיקה שהופצו להערות הציבור בתקופת המחקר:

**הערות שנדגמו מתזכירים שהתקבלו עבורם מעט הערות** – עבור מרבית המסמכים המופצים מתקבלות הערות מועטות יחסית (0-14 הערות). ההערות אלו נוטות להיות מנומקות, להתייחס לסעיפים ספציפיים במסמך, ולהציג עמדה מורכבת שאינה התנגדות בלבד, כאשר רק כמחצית מן ההערות מקבוצה זו מביעות התנגדות בלבד. בקבוצה זו קיים שיעור יחסית גדול, כשליש, של משתתפים שהם אינם אזרחים פרטיים אלא בעלי שיוך לארגון מסוים או משתתפים שיש להם רקע מקצועי משפטי או כזה הקשור לתחום התוכן שבו עוסק המסמך.

**הערות שנדגמו מתזכירים שהתקבלו עבורם הרבה הערות** – עבור מספר מצומצם של מסמכים מתקבלות עשרות, ואף מאות או אלפי תגובות. מסמכים אלו הם נדירים יותר וסוגי התגובות המתקבלות ביחס אליהם הן בעלות אופי שונה – רובן המוחלט אינן מנומקות ונועדו להבעת התנגדות בלבד, והמשתתפים ברובם הגדול הם אנשים פרטיים ללא רקע מקצועי או שיוך ארגוני.

בנוסף, נמצא כי הערות הנשלחות על ידי משתתפים בעלי רקע מקצועי הן הערות מנומקות יותר המתייחסות לסעיפי החוק הספציפיים ורובם הגדול של משתתפים מסוג זה אינו מסתפק בהבעת התנגדות בלבד.

## 4. נקודת המבט של המשתתפים

במסגרת סקר המשתתפים, מופו מאפייני המשתתפים ותפיסותיהם לגבי מטרות הפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור באתר החקיקה. הסקר בחן גם את יעילותה של הפלטפורמה הדיגיטלית באמצעותה מתבצעת ההפצה (=אתר החקיקה הממשלתי) ואופן השימוש בה, וכן את האפקטיביות של תהליך ההפצה בעיני המשתתפים בו מקרב הציבור הרחב, על פי סוגי המשתתפים השונים.

<sup>35</sup> איתור המסמכים הקשורים בקורונה בוצע בדרך של חיפוש המילים "קורונה" או "מגיפה" בכותרת המסמך או בתקציר שנכתב על ידי המשרד המפיץ.

## 4.1 שיטות מחקר

4.1.1 **משתתפים:** הסקר נשלח ל-47,072 המשתמשים ששלחו הערות למסמכי חקיקה באמצעות אתר החקיקה הממשלתי, מיום עלייתו לאוויר ועד ליום הפצת הסקר 30.1.2021.<sup>36</sup> 1,103 אנשים השיבו לסקר.

תשובות המשתתפים סווגו לשתי קבוצות, על פי תשובתם לשאלות "האם יש לך השכלה משפטית?" ו-"האם יש לך הכשרה בתחום החקיקה של מסמך החקיקה שעליו הגבת?" אם המשתתף השיב בחיוב לאחת מן השאלות הללו, הוא סווג לקבוצה של משתתפים בעלי מומחיות.<sup>37</sup>

מתוך כלל המשיבים לסקר, 372 משיבים ענו כי יש להם השכלה משפטית או כי יש להם הכשרה מקצועית בתחום שבו עוסק המסמך שלגביו שלחו הערה (33.7% מכלל המשיבים) ולכן סווגו כבעלי מומחיות, ו-731 משתתפים השיבו שאין להם השכלה משפטית או הכשרה מקצועית כאמור (66.3% מכלל המשיבים), ולכן לא סווגו כבעלי מומחיות.

4.1.2 **כלים:** לכל המשתתפים נשלח סקר זהה אשר כלל שאלות על הרקע המקצועי והדמוגרפי של המשתתף, האופן בו הוא שמע על אתר החקיקה הממשלתי, עמדותיו לגבי יעילות ובהירות האתר, האופן בו הוא גיבש את ההערה ששלח באמצעות האתר, עמדותיו בנוגע להשפעת ההערות על נוסח המסמך בהמשך התהליך ובנוגע לשאלה האם הוא קיבל או היה מעוניין לקבל תגובה מהמשרד שהפיץ את המסמך.

4.1.3 **מהלך המחקר:** הסקר נשלח למשתתפים במהלך חודש יולי 2021 באמצעות כתובת הדוא"ל אותה הזינו במהלך הרישום לאתר. הסקר נשלח על ידי החוקרים פעם אחת, והמשתתפים התבקשו להשיב בתוך שבוע. לא נשלחו מיילים לתזכורת. עם זאת, נודע לחוקרים כי בפועל הקישור לסקר הופץ על ידי חלק מן המשתמשים גם ברשתות החברתיות והועבר על ידם לרשימות תפוצה נוספות.

## 4.2 תוצאות

### 4.2.1 ממצאים דמוגרפיים

נמצא הבדל מובהק בהתפלגות מגדר המשתתפים בין הקבוצות, כך שבקבוצה עם רקע מקצועי יותר ממחצית המשיבים היו גברים (54.6%) ואילו בקבוצה ללא רקע מקצועי יותר ממחצית היו נשים (54.4%) ( $X^2_{(3,1000)} = 29.5, p < 0.001$ ).

רבע מהמשיבים היו מעל גיל 60, ורק 20% מהמשיבים היו מתחת לגיל 40. לא נמצא הבדל בין שתי הקבוצות לעניין הגיל. התפלגות הגילים מופיע בטבלה 2.

טבלה 2: התפלגות הגילים של המשתתפים

אחוז	שכיחות	
4.0%	44	לא צוין
0.2%	2	0-19

<sup>36</sup> ובכללם אנשים אשר הגיבו בשם עצמם או אנשים אשר הגיבו בשם ארגון.

<sup>37</sup> חלוקה זו נעשתה בהשראת ממצאי מחקר שנערך על משתמשי מאגר החקיקה באנגליה. ראו: Helen Xanthaki, *Misconceptions in Legislative Quality: An Enlightened Approach to the Drafting of Legislation, in* CONCEPTIONS AND MISCONCEPTIONS OF LEGISLATION 23-49 (A. Daniel Oliver-Lalana ed., 2019)

5.7%	63	20-29
16.5%	182	30-39
26.7%	294	40-49
21.3%	235	50-59
25.7%	283	60 ומעלה
100.0%	1103	סה"כ

#### 4.2.1.1. השתייכות ארגונית

רוב המשתתפים בסקר הציגו את עצמם כמי ששלחו הערות כאדם פרטי (92%) ולא בשם ארגון, עמותה או גוף מקצועי.

בקרב אלו שהציגו עצמם כבעלי רקע מקצועי, ל-18% הייתה השתייכות ארגונית כלשהיא, ובקרב הקבוצה ללא רקע מקצועי רק 2% ציינו השתייכות ארגונית.<sup>38</sup>

#### 4.2.2. חשיפה לאתר החקיקה הממשלתי, ואופן השימוש בו

##### 4.2.2.1. אופן החשיפה לאתר

המשיבים לסקר נשאלו על האופן שבו נחשפו לאתר החקיקה הממשלתי. נמצאה שונות רבה בדרכי החשיפה של האנשים לאתר החקיקה בהתאם להיותם בעלי מומחיות או שאינם בעלי מומחיות, כפי שניתן לראות בטבלה 3.

טבלה 3: דרכי החשיפה לאתר

שאינם בעלי מומחיות	בעלי מומחיות	
80%	53.2%	רשתות חברתיות
24%	26%	פרסומים בתקשורת
22%	23%	פרסומים באתרי אינטרנט אחרים
10%	23%	מוני
9%	19%	תפוצות דוא"ל מקצועיות

\*למשיבים ניתנה האפשרות לבחור יותר מדרך חשיפה אחת, ולכן הנתונים מסתכמים ליותר מ-100%.

החשיפה הרבה ביותר לאתר הגיעה דרך הרשתות החברתיות, בעיקר בקרב הקבוצה ללא רקע מקצועי. לאחר מכן דרך פרסומים בתקשורת או האינטרנט. הקבוצה בעלת רקע מקצועי נחשפה גם דרך מנויים ותפוצות דוא"ל. עבור שתי הקבוצות החשיפה הנמוכה ביותר הגיעה דרך תפוצות דוא"ל מקצועיות.

##### 4.2.2.2. קריאה והבנת התזכירים המופצים

בין 90%-96% (שאינם בעלי מומחיות, ובעלי מומחיות, בהתאמה) ציינו כי הם קוראים את מסמכי החקיקה עליהם הם מגיבים,<sup>39</sup> וכי רמת ההבנה שלהם את תוכן המסמכים היא בינונית (ממוצע 3.2, ס"ת 1). משיבים בעלי מומחיות דיווחו על הבנה טובה יותר של המסמכים (3.37) לעומת אנשים שאינם בעלי מומחיות (3.2) ( $t_{(635)} = 2.7, p < 0.05$ ). במה שנוגע ליעילות תקצירי המסמכים הנכתבים על ידי

<sup>38</sup> השתייכות ארגונית כוללת השתייכות לכל ארגון, ובכלל זה מגזר שלישי, מגזר פרטי, גוף מחקרי או אקדמי, וועדי עובדים או מתנדבים.

<sup>39</sup> יתכן והמשיבים בסקר התייחסו בתשובתם לשאלה זו לקריאת תקציר המסמך ולא דווקא לקריאת המסמך עצמו, אך במסגרת המחקר לא ניתן לאשש זאת.

המשרדים המפיצים לנוחות המשתתפים, המשתתפים דיווחו שהתקציר יעיל ברמה בינונית (ממוצע 3.5, ס"ית 1.04).

#### 4.2.3. מטרת התגובה והשפעתה בעיני המשתתפים

##### 4.2.3.1. מטרת התגובה באתר

אחת השאלות בסקר בחנה את מטרת התגובה באתר בעיני המשתתפים. לשם כך המשתתפים התבקשו לציין את המטרות שלשמן הם שולחים הערות למסמכי החקיקה מתוך ארבע מטרות שהוצגו להם. המשתתפים יכלו לציין יותר ממטרה אחת. בין שתי קבוצות המשיבים, מומחים ושאינם בעלי מומחיות, נמצאה מגמה דומה עם דגשים שונים. המטרה העיקרית בשתי הקבוצות הייתה להביע תמיכה או התנגדות, אך היו הבדלים מסויימים בין הקבוצות. בקבוצה ללא רקע מקצועי 84% ציינו אותה כמטרה, ואילו בקבוצה עם רקע מקצועי רק 69.4% ציינו אותה כמטרה. לצד זאת, בקרב המשתתפים בעלי המומחיות הושם דגש על המטרה להביא לשינוי ביוזמה או במדיניות המשרד (אם בסעיף ספציפי ואם בשינוי עמוק), זאת לעומת המשתתפים שאינם בעלי מומחיות שנתנו דגש בעיקר על הבעת התנגדות או תמיכה כללית בחוק. המשתתפים בעלי המומחיות ציינו כמטרה רלוונטית גם מתן מידע למשרד המפיץ, בעוד שהמשתתפים שאינם בעלי מומחיות ציינו מטרה זו באחוזים קטנים בלבד. את התפלגות התוצאות ניתן לראות בטבלה 4.

טבלה 4: מטרת התגובה באתר

שאינם בעלי מומחיות	בעלי מומחיות	
84%	69.4%	להביע תמיכה או התנגדות ביחס ליוזמה או למדיניות שמקדם המשרד
46.90%	54.0%	להביא לשינוי עמוק ביוזמה או במדיניות המשרד
33.0%	48.1%	להביא לתיקון סעיף או פרט מסוים ביוזמה או במדיניות המשרד
12.2%	32.0%	לספק למשרד מידע נוסף בנושא שאליו מתייחסת היוזמה או המדיניות

\*למשיבים ניתנה האפשרות לבחור יותר מדרך חשיפה אחת, ולכן הנתונים מסתכמים ליותר מ-100%.

##### 4.2.3.2. השפעת התגובות בעיני המשתתפים

כמה מהשאלות ביקשו לבחון כיצד תופסים המשתתפים את השפעת הערות הציבור על החקיקה המקודמת על ידי המשרד. לשם כך המשתתפים נשאלו מקבץ שאלות שבחנו את ציפיותיהם ותפיסתם בנוגע לנושא זה. כמו כן הם נשאלו לגבי נכונותם להמשיך ולשלוח הערות למסמכי החקיקה המופצים.

נמצא כי הרוב המוחלט של המשתתפים משתי הקבוצות (כ-97%) היו רוצים לדעת איך התקדמה החקיקה בהמשך לתגובתם והאם התגובה נלקחה בחשבון. אולם, רק כ-2.7%-3.6% מתוכם השיבו כי קיבלו תגובה מהמשרד המפיץ, ורק כ-5% (שאינם בעלי מומחיות) עד כ-15% (בעלי מומחיות) ידעו לומר אם הערתם נלקחה בחשבון. ככלל, המשיבים סברו כי מידת השפעתם על המשך תהליך החקיקה בינונית. קבוצת המשתתפים בעלי המומחיות העריכו את השפעתה כגבוהה יותר (3.03) ביחס לקבוצת המשתתפים בעלי המומחיות (2.8) ( $t_{(1101)} = -2.507, p < 0.05$ ). שתי הקבוצות העריכו את מידת שקיפות הממשלה בתהליך החקיקה כנמוכה יחסית (2.05, ס"ת 1) (בסולם של 1 עד 5). עם זאת, נמצא כי קרוב ל-50% מכלל המשתתפים דיווחו כי הם יודעים בפועל כיצד התקדמה החקיקה שלגביה הגיבו, והרוב המוחלט של המשתתפים העידו כי ימשיכו להגיב באתר (93%) גם בהמשך. לא נמצא קשר בין מידת המומחיות של המשתתף לבין הסיכוי לקבל תגובה להערות מהמשרד המפיץ או לידיעותיו בנוגע לאופן שבו הערתו השפיעה או לא השפיעה על נוסח דבר החקיקה בהמשך הדרך. ריכוז תשובות המשתתפים מופיע בטבלה 5

טבלה 5 : השפעת התגובות באתר

שאינם בעלי מומחיות	בעלי מומחיות	
96.9%	97.6%	האם היית רוצה לדעת כיצד התקדמו התזכיר או הטיוטה עליהם הגבת בהמשך תהליך החקיקה והאם הערתך השפיעה עליהם?
3.6%	2.7%	על פי רוב, האם המשרד המפיץ השיב לך או יצר עמך קשר?
5.3%	10.2%	האם ידוע לך אם הערתך נלקחה בחשבון במסגרת גיבוש נוסח הצעת החוק או חקיקת המשנה?
3.03 (1.3)	2.82 (1.3)	עד כמה לדעתך יכולות הערות הציבור בשלב הפצת תזכיר או טיוטה להשפיע על הנוסח המתהווה?
2.03 (0.97)	2.12(1.0)	עד כמה לדעתך פועלת הממשלה בשקיפות במסגרת תהליך החקיקה?
45.8%	47.6%	האם ידוע לך כיצד התקדמו תזכירי החוק או טיוטות חקיקת המשנה עליהם הערת?
93%	93%	האם תשובי/י להגיב על תזכירים וטיוטות המופצים באמצעות האתר?

בנוסף לשאלות על מידת ההשפעה של הערתם, נשאלו המשתתפים אם ניסו להגיב או להשפיע על החקיקה באופנים או בזמנים נוספים בתהליך החקיקה. נמצא כי 40% מהמשתתפים בעלי המומחיות הביעו את דעתם בבמה נוספת מלבד אתר החקיקה הממשלתי, לעומת המשתתפים שאינם בעלי מומחיות אשר מתוכם רק כ-20% עשו זאת. הבמות הנוספות שצוינו כללו בעיקר התבטאות ברשתות

החברתיות, כאשר בקרב המשתתפים בעלי המומחיות ציינו גם פנייה ישירה למשרדי הממשלה וחברי כנסת או השתתפות בדיוני ועדות בכנסת, ובקבוצת המשתתפים שאינם בעלי מומחיות הוזכרו גם חתימה על עצומות או השתתפות בהפגנות.

#### 1.1.1.1 חוויית המשתמש באתר

שאלות אחדות בסקר ביקשו לבחון את חוויית המשתמש באתר. לשם כך המשיבים התבקשו לדרג באמצעות סולם מ-1 (גרועה מאוד) עד 5 (טובה מאוד) את דעתם על הצגת המידע באתר, תהליך שליחת ההערות והאפשרות לקבל התראות בדוא"ל מאתר החקיקה כאשר מופצים מסמכים בתחום המעניין אותם. לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין הקבוצות בהקשר לחוויית המשתמש, שהינה מעט מעל הממוצע וסובבת סביב 2.75 במכלול ההיבטים שנמדדו, כפי שניתן לראות באיור 14.

איור 14: חוויית המשתמש בהתפלגות לפי קבוצות

#### 1.1.2 הערות כלליות של המגיבים

לבסוף, ניתנה למשתתפים האפשרות לענות על שאלה הפתוחה: "כיצד ניתן לדעתך לשפר את שיתוף הציבור בתהליך החקיקה?". לשאלה זו נרשמו 652 הערות על ידי 631 משתתפים, ומתשובותיהם עלו שישה נושאים מרכזיים:

1. **קבלת מידע לגבי התייחסות המחוקק להערות** (166, 25%). מרבית ההצעות בנושא זה עסקו בצורך ליידיע את המשתתפים האם ההערה נקראה על ידי המשרד (99 אזכורים). אחרים ביקשו לקבלת עדכונים על תיקונים שבוצעו כתוצאה מההערות (55). התקבלו גם הצעות כי המשרד יעודד משתתפים על הערות טובות ששלחו (8).
2. **שיפור מאפיינים בתהליך ההפצה של מסמכי חקיקה להערות הציבור** (125, 20%). ההצעות בנושא שמו דגש על מתן זמן רב יותר להגיב לכל מסמך שמופץ (51). אחרים הציעו כי יש להקל על תהליך כתיבת ההערות באתר, כמו גם לבטל את החובה להתחבר לחשבון לפני כל תגובה (50). הצעות נוספות העלו את הצורך בקיומו של מנוע חיפוש יעיל יותר (24).
3. **פרסום מסמכי החקיקה לציבור דרך פלטפורמות שונות**. בנושא זה הועלו הצעות להפיץ את המסמכים בדרכים נוספות כך שיותר אזרחים ייחשפו אליהם בזמן אמת ויוכלו לשלוח לגביהם הערות (103, 16%).
4. **הגברת המודעות בציבור לקיומו של אתר החקיקה הממשלתי** במטרה להגדיל את כמות המשתתפים בתהליך (99, 15%).
5. **הנגשת המידע המשפטי** (84, 13%). בנושא זה התקבלו הצעות לכתיבת תקציר המסמך בשפה לא משפטית (52), כמו גם הצעות להוספת רקע על דבר החקיקה והגורמים המקדמים אותו (27).

6. **הוספת יכולות חדשות לאתר** (75%, 11%). בנושא זה הועלו הצעות לקבלת התראות בדוא"ל על הפצת מסמכי חקיקה לפי תחומי עניין (41). הצעות אחרות ביקשו להוסיף אפשרות להגיב רק בדרך של סימון "בעד" ו"נגד" מבלי לנסח הערה מילולית (14). אחרים הציעו להוסיף אפשרות לקבל סיכום של ההערות שנשלחו למסמך מסוים (5).

### 4.3. סיכום ומסקנות סקר משתמשים

#### חשיפה לאתר החקיקה הממשלתי, ואופן השימוש בו

מתשובות הסקר עולה כי ביחס לחלק מן הפרמטרים ניתן להצביע על שתי קבוצות משתמשים שיש להן מאפיינים שונים: משתתפים בעלי מומחיות ומשתתפים שאינם בעלי מומחיות. המשתמשים משתי קבוצות אלו נבדלים באופן שבו הם מגיעים לאתר החקיקה הממשלתי: אלו שאינם בעלי מומחיות מגיעים ברובם הגדול באמצעות הרשתות החברתיות, בעוד שבעלי מומחיות מגיעים בדרכים מגוונות יותר, בהן מנוי קבוע על האתר ורשימות תפוצה מקצועיות.

שני סוגי המשתמשים נבדלים במטרות שלשמן הם משתתפים בתהליך החקיקה ושולחים את הערותיהם: חלק גדול מן המשתמשים בשתי הקבוצות ציינו כי עיקר מטרתם בשליחת ההערות היתה להביע תמיכה או התנגדות ביחס ליוזמה או למדיניות שמקדם המשרד או להביא לשינוי עמוק ביוזמה או במדיניות המשרד. אך בעוד שמטרות המשתתפים שאינם בעלי מומחיות מתמקדת בתמיכה או בהתנגדות, מטרת ההשתתפות של בעלי המומחיות, פעמים רבות, ממוקדת ומחודדת יותר ברצון להביא לתיקון סעיף או פרט מסוים ביוזמה או במדיניות המשרד, או לספק למשרד מידע נוסף בנושא שאליו מתייחסת היוזמה או המדיניות.

ההבדלים בין הקבוצות באים לידי ביטוי גם בתשובות המשתתפים על השאלה האם ניסו להגיב או להשפיע על החקיקה באופנים או בזמנים נוספים בתהליך החקיקה. כ-40% מבעלי המומחיות הביעו את דעתם בבמות נוספות מלבד אתר החקיקה הממשלתי (ובהן פנייה ישירה למשרדי הממשלה וחברי כנסת או השתתפות בדיוני ועדות בכנסת), לעומת אלו שאינם בעלי מומחיות שמתוכם רק כ-20% הביעו את דעתם בבמות נוספות (ובהן בעיקר חתימה על עצומות או השתתפות בהפגנות).

#### חווית השימוש באתר

כל המשתתפים דיווחו כי היו מעוניינים לדעת האם וכיצד ההערה ששלחו השפיעה על נוסח דבר החקיקה בהמשך התהליך, אך ציינו כי הם אינם מקבלים תגובות מהמשרדים על ההערות שהם שולחים, ללא קשר לרקע המקצועי שלהם. רבים ציינו כי תהליך החקיקה אינו שקוף דיו.

בנוסף, המשתתפים ציינו כי התקצירים באתר יעילים ברמה בינונית בלבד וגם הבנתם את התזכיר עומדת על רמה בינונית בלבד. משתתפים עם רקע מקצועי דיווחו על רמת הבנה גבוהה יותר. מרבית המשתתפים ציינו כי ימשיכו להגיב באתר. כמחצית ציינו כי הם ממשיכים לעקוב אחר גלגולו של דבר החקיקה שלגביו העירו.



## 5. דיון ומסקנות

מחקר זה נועד לבחון את מידת האיכות והאפקטיביות של תהליך שיתוף הציבור בשלב הפצתם של מסמכי חקיקה להערות הציבור. כזכור, המטרות העיקריות של שיתוף הציבור בשלב זה הן להביא לשיפור התזכיר, לתת הזדמנות נאותה לגופים ציבוריים ולציבור בכללותו להשפיע על גיבוש המדיניות הממשלתית, ולקדם את השקיפות בהליכי החקיקה וקביעת המדיניות.

עליית אתר החקיקה הממשלתי לאוויר הביאה לשינוי משמעותי בדפוסי ההשתתפות בשלב זה של הליך החקיקה. שינוי זה סיפק הזדמנות לבחינת התהליך משתי נקודות מבט של הצדדים בתהליך: נקודת המבט של משרדי הממשלה לצד נקודת המבט של ציבור המשתתפים. העלייה הכוללת במספר ההערות אפשרה גם לבחון מספר רב של הערות בעין מחקרית ולהתחקות אחר מאפייני ההשתתפות מתוך ההערות עצמן. הצלבת התובנות משלושת מערכי המחקר הציפו את הפערים הקיימים בין נקודות המבט השונות וחידדו את המקומות שבהם ראוי לבחון מחדש את האופן שבו מתבצע הליך שיתוף זה.

מן המחקר עלה כי שתי מטרות השיתוף – שיפור החקיקה באמצעות קבלת הערות ממשרדים וארגונים אחרים ומהציבור בכללותו, וקידום השקיפות בהליכי החקיקה וקביעת המדיניות – אינן מתגשמות באופן מיטבי באופן שבו מתבצעת ההפצה להערות הציבור כיום. כן עלה כי על אף השיפור בהיקף ההשתתפות ובחשיפת המידע לציבור שחל עם עליית האתר החדש לאוויר, התעוררו אתגרים חדשים והתחדדו בעיות שהיו בתהליך כפי שהתנהל גם קודם לפיתוח הפלטפורמה החדשה.

במסגרת חלק זה יפורטו כמה כיווני חשיבה ומסקנות העולים מממצאי המחקר. המלצות אופרטיביות לפעולה בעקבות תוצאות המחקר יפורטו בפרק הבא.

### 5.1 פערים בין נקודות המבט של הצדדים לגבי מהות התהליך ומטרותיו

מהצלבת תוצאות מערכי המחקר שבחנו את נקודות המבט של משרדי הממשלה וציבור המשתתפים נמצא כי ישנם פערים בין תפיסתם של משרדי הממשלה את מטרות שיתוף הציבור לבין האופן בו תופס אותן הציבור.

משרדי הממשלה מעוניינים בשיתוף הציבור על מנת לקבל נקודות מבט חדשות. לכן יש להם צורך לקבל תגובות מובנות ומנומקות שיוכלו לשמש כעזר לתיקון ודיוק החקיקה. לעומתם, חלק ניכר מהמשתתפים מן הציבור הרחב רואים בפלטפורמה מקום להבעת מחאה או תמיכה בנוגע למדיניות שעומדת בבסיס ההסדר (מעין "לייק" או הערת תמיכה/התנגדות כללית ללא התייחסות לפרטי ההסדר). בעקבות כך, תהליך השיתוף יכול ליצר תסכול עבור שני הצדדים: מחד משרדי הממשלה מוצפים בהערות ציבור שאינן מביאות תועלת מלבד הבנה כללית של הלך הרוח הציבורי בעניין דבר החקיקה שהופץ, ומאידך, המשתתפים חשים כי השתתפותם לא הביאה לשינוי או לא נשמעה באזני משרדי ממשלה.

סוגיה נוספת שעלתה בהקשר הזה, היא הפער בין עבודתם של משרדי הממשלה סביב ההתייחסות להערות הציבור, לבית תפיסת הציבור את התהליך. מצד המשרדים, תהליך העבודה כולל קריאה,

סינון, עיבוד והתייחסות פנימית לכל ההערות המתקבלות. לעומת זאת, נראות התהליך עבור המשתתפים מסתכמת בחיווי טכני על כך שהערתם נקלטה במערכת ופורסמה באתר החקיקה או נשלחה למשרד הרלוונטי (אם בחרו שלא תפורסם באתר). המשתתפים אינם מעודכנים ואינם מודעים לעבודה שנעשית מאחורי הקלעים ואינם יודעים האם הערתם נקראה, נשקלה או השפיעה, ומה עלה בגורלו של דבר החקיקה בהמשך התהליך. כך, היעדר התגובה של המשרדים על הערות המשתתפים מזין את הפער בין תפיסות מטרת הפלטפורמה, תורם לתסכול המשתתפים ולתחושות של היעדר שקיפות מספקת בהליך החקיקה.

פערים אלו מתגברים ומתחדדים במצבים בהם מתקבלות הערות מרובות ביחס למסמך חקיקה, במסגרת קמפיין תגובות המוני, ובכך עולים הסיכויים כי שיעור משמעותי מתוכן יהיה הערות התנגדות שאינן מנומקות. כפי שעלה מן הראיונות עם נציגי המשרדים המפיצים, הערות מסוג זה אינן תורמות מידע נוסף למשרד המפיץ ולכן אינן משפיעות בפועל על נוסח המסמך. הערות אלו נתפסות כמטרד עבור המשרד, בשל תשומות הזמן הנדרשות לקריאת מאות הערות שאינן מוסיפות הבנה או ידע לתהליך מעבר להבעת הסנטימנט הכללי כאמור. כמות ההערות הרבה אף מאפילה על הערות מפורטות ומנומקות העלולות ללכת לאיבוד בתוך המוני ההערות.

חלק מן הפערים הללו ניתן להסביר בשים לב לשינויים שעבר תהליך ההפצה של מסמכי חקיקה להערות הציבור החל מראשיתו ועד היום. כפי שפורט במבוא, הפצת מסמכי חקיקה להערות החלה בשנות ה-60 באופן מצומצם בהפצה להערות של גורמים פנים ממשלתיים, ועם השנים הורחבה לגופים ציבוריים נוספים. משנות ה-90 ההפצה נפתחה לציבור באופן מדורג, עד לפתיחה מלאה באתר החקיקה הממשלתי החדש. כך, תהליך שהחל כתהליך ממשלתי פנימי וסגור נמצא היום פתוח לקהל הרחב ומאפשר לכל אזרח לשלוח את הערותיו מן הטלפון הנייד בקלות וללא "עלות". שינוי זה הביא לעלייה משמעותית בכמות המשתתפים, ובתוך כך להיווצרותם של שני סוגי המשתמשים המשתתפים בתהליך.

## 5.2. שני סוגי משתתפים

משלושת מערכי המחקר עלה כי ניתן להבחין בין שתי קבוצות מרכזיות של משתתפים בהליך ההפצה להערות הציבור, הקבוצה הראשונה כוללת את המשתתפים אשר כונו במחקר **משתתפים בעלי מומחיות** – אלו משתתפים המגיעים לתהליך עם ידע מוקדם או הכשרה מקצועית בנוגע לתחום התוכן שבו עוסקים המסמכים. בחלק גדול מהמקרים מדובר גם בבעלי הכשרה משפטית או במשתתפים מטעם ארגונים חברתיים או עסקיים, מכוני מחקר ואקדמיה, גורמים מייצגים וכיוצא באלה. הקבוצה השנייה כוללת משתתפים אשר כונו **משתתפים שאינם בעלי מומחיות** – אלו אזרחים פרטיים ללא הכשרה משפטית או הכשרה בתחום התוכן שבו עוסק המסמך.

ההבחנה בין שני סוגי משתתפים אלו ובמאפיינים השונים שלהם עשויה לשפוך אור על חלק מהפערים הקיימים בין נקודת המבט של משרדי הממשלה לזו שעולה מן הציבור הרחב, וחלק מן הקשיים של שני הצדדים במצב הקיים. הבחנה זו אף מסייעת בגיבוש המלצות לפתרונות לצמצום הפערים הללו ביחס לכל אחת מן הקבוצות ועבור משרדי הממשלה.

מתוך עיון בממצאי המחקר דרך הסתכלות זו, עולה כי תפיסותיהם של המשתתפים בעלי המומחיות לגבי מטרות האתר ולגבי אופן כתיבת ההערות עולה בקנה אחד עם מרבית המשרדים המפיצים ועם מטרות האתר כפי שהוגדרו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. באופן ספציפי, המשתתפים בעלי המומחיות מעוניינים להשפיע ולשפר את החקיקה ולשם כך נוטים לכתוב הערות המתייחסות לסעיפים הספציפיים של המסמך שהופץ ולנמק את הערותיהם. במקביל, המשרדים אשר מפיצים את המסמכים נוטים לחזור בעיקר אל המשתתפים בעלי המומחיות אשר נימקו את הערותיהם. עולה מכאן, כי מרבית המשתתפים בעלי המומחיות מהווים נדבך משמעותי לדיוק ושיפור החקיקה ואף תורמים לשקיפות ושיתוף הציבור. כלומר, הפערים אשר צוינו לעיל מתייחסים ברובם למשתתפים אשר אינם בעלי מומחיות.

עולות מכאן שתי מסקנות עיקריות: הראשונה מתייחסת לצורך לעודד אנשים בעלי מומחיות לכתוב הערות באתר. והשנייה מתייחסת לצורך לכוון את המשתתפים לכתובת הערות אשר יוכלו לתרום בצורה מיטבית למשרדים המפיצים את המסמכים. לשם כך יש להעלות את המודעות לאפשרות שליחת תגובות באתר בקרב הקהלים הרלוונטיים באופן ממוקד.

במקביל, על מנת לעודד ולכוון את כלל המשתתפים לכתובת הערות אשר יתרמו למשרדים המפיצים, ניתן להרחיב ולפשט על גבי האתר מהן מטרות תהליך ההפצה להערות הציבור, כיצד המשתתפים יכולים לתרום לתהליך בצורה אפקטיבית, ומהו התהליך שעוברות ההערות המקבלות במשרדי הממשלה. בנוסף, על מנת להגביר את השקיפות והקשר עם משרדי הממשלה, ניתן לשלוח תגובות אישיות להערות המנומקות ותגובות כלליות לכל המשתתפים על קבלת ההערות ולעדכן לגבי התקדמות ושינויים בחקיקה.

בנוסף, על מנת לסייע למשרדי הממשלה לנהל את ההערות המתקבלות, להתמודד עם קמפיין תגובות המוניות ולהפיק מהן את המרב, ניתן לפתח את ממשק ניהול ההערות כך שיכיל יכולות מתקדמות שיקלו על התמודדות עם כמויות גדולות של הערות, יקלו על יצירת קשר עם המשתתפים וישפרו את יכולת ההתייחסות להערות המתקבלות במסגרת התהליך הפנים-משרדי.

### 5.3 קמפיין תגובות המוניות

עם עלייתו לאוויר של האתר ניתן לזהות את הופעתה של תופעה חדשה – קמפייני תגובות המוניות, במסגרתם תזכיר אחד גורר מאות או אלפי תגובות מהציבור, כאשר חלק נרחב מהתגובות חוזרות על עצמן. בדומה לתופעה במדינות אחרות, תגובות אלו ברובם קצרות, אינן מתייחסות ספציפית לסעיפי החוק ואינן מוסיפות מידע חדש למשרד המפיץ.

הגישות להתמודדות עם קמפייני תגובות המוניות בעולם הן מגוונות ונעות על הרצף בין הגישה לפיה אין כל משמעות לכמות ההערות המתקבלות אלא רק לתוכן,<sup>40</sup> לעומת גישות אחרות לפיהן למרות

---

<sup>40</sup> Rena Steinzor, *Mass Comments and the Revival of Apolitical Expertise*, *The Regulatory Review* (Dec. 13, 2021), <https://www.theregreview.org/2021/12/13/steinzor-mass-comments-apolitical-expertise>

שבקמפיין המונים המשרד אינו מקבל אינפורמציה חדשה, הוא נחשף אל הלך הרוח של חלקים מסוימים בציבור ולמידת ההתנגדות או תמיכה שלהן ביחס למסמך המופץ, וכי יש להתייחס גם להיבטים אלו בכובד ראש.<sup>41</sup>

עם זאת, מרבית המחקרים והמקורות שנסקרו במסגרת מחקר זה, נוטים להמעיט בערכם של קמפיינים אלו. בראיונות אשר קיימנו עם נציגי משרדי הממשלה במחקר, עיקר הקולות שעלו אכן צידדו בגישה הנותנת משקל להערות בעלות תוכן משמעותי בלבד ולא לכמות משמעותית של הערות. עם זאת, צוין כי אין עמדה סדורה של הממשלה לעניין זה וההחלטות המתקבלות הן לוקאליות ומתייחסות לכל מקרה לגופו. גם בנושא זה אפשר ויש מקום ליצירת מדיניות רוחבית בנושא, שכן למשל אפשר ויש מקום לרכז עבור השר גם התייחסות להערות מסוג זה בכדי שיכיר את הלך הרוח הציבורי בנושא בטרם החלטה אם להמשיך לקדם את דבר החקיקה.

בנוסף, הדיון סביב קמפיין ההמונים במחקר העלה את הקשיים המגיעים עם הקמפיין הכוללים את הקושי במיון ועיבוד כמות הערות וחוסר האפשרות להשיב לכל המשתתפים. במחקרים נוספים הדנים בסוגיה הועלתה אף האפשרות שאילולא הקמפיין יתכן כי חלק מן המשתתפים היו כותבים הערות מנומקות יותר,<sup>42</sup> וכן שלמרות המשתתפים הרבים בקמפיין, הציבור המשתתף בו אינו מייצג בהכרח את הלך הרוח באוכלוסייה ולכן לא ניתן להישען על הקמפיין לשם קבלת החלטות.

בהתאם למגוון הגישות כלפי הערות, גם השפעת הקמפיינים על החקיקה דה פקטו שנויה במחלוקת, וכפי שהוצג במבוא, ישנם מחקרים הטוענים כי כלל אין השפעה של הקמפיינים על החקיקה, לעומת מחקרים אשר מצאו השפעה חלקית או תמיכת הקמפיין בעמדת המחוקק. על פי דברי המרואיינים במחקר, עולה כי ברוב המקרים לא ניתן משקל משמעותי לקמפיין המונים בארץ.

עולה מכאן, כי כדי לשמור על שקיפות תהליך החקיקה והליך תקין ודמוקרטי של הליך שיתוף הציבור, יש צורך לגבש עמדה לגבי הערות ממשותתפים אשר אינם בעלי מומחיות ולאחר מכן לשתף את הציבור בהחלטה זו. בדיון בסוגיה זו ניתן לשקול לכתחילה הקצאת מקום לסוג שיח כזה על גבי הפלטפורמה הממשלתית ולתמוך ברצונם של משותתפים להביע תמיכה או התנגדות בלבד באמצעות כפתור ייעודי (תמיכה/התנגדות), לצד גיבוש עמדה לגבי משמעות הערות ותגובה למשתתפים.

---

<sup>41</sup> Nina A. Mendelson, *Democracy, Rulemaking, and Outpourings of Comments*, *The Regulatory Review* (Dec. 20, 2021), <https://www.theregreview.org/2021/12/20/mendelson-democracy-rulemaking-and-comments>

<sup>42</sup> Michael Herz, *Mass Comments' Opportunity Costs*, *The Regulatory Review*, (Dec. 21, 2021), <https://www.theregreview.org/2021/12/21/herz-mass-comments-costs>

## 6. המלצות

הפערים בין נקודת המבט של משרדי הממשלה לנקודת המבט של חלק נרחב מהמשתתפים בתהליך, והתסכול שהם יוצרים בקרב שני הצדדים, כמו גם ההבחנה בין שני סוגי משתתפים בעלי מאפיינים שונים בתכלית זה מזה, מחייבים שינויים ושיפורים בתהליך על היבטיו השונים.

על מנת להתמודד עם הקשיים שעלו במסגרת המחקר ולשפר את האפקטיביות של שיתוף הציבור בשלב הפצת מסמכי החקיקה להערות הציבור, מומלץ לקדם שורה של מהלכים שישפרו את התהליך:

1. עידוד והכוונה לכתיבת הערות מנומקות, והגברת יעילות הפצת המסמכים.
2. שיפור חוויית ההשתתפות בקרב סוגי המשתתפים השונים.
3. הגברת האפקטיביות של עבודת משרדי הממשלה בתהליך.
4. יצירת ערך מוסף למשתתפים, בדגש על משתתפים בעלי מומחיות.

### 1. עידוד והכוונה לכתיבת הערות מנומקות, והגברת יעילות הפצת המסמכים

בעקבות ההבחנה בין שתי קבוצות המשתתפים בתהליך ומיפוי הצרכים ומטרותיהן, עולה הצורך לתת מענה ייחודי לכל אחת מהן על מנת להגביר את האפקטיביות של התהליך.

#### היבטים משותפים לשתי קבוצות המשתתפים

כדי שכלל המשתתפים יוכלו להתייחס בצורה אפקטיבית יותר למסמכים המופצים ולהעביר הערות שיתנו ערך למשרדים המפיצים ניתן לשפר את תהליך ההפצה מכמה בחינות:

- **הנגשת מידע** – הנגשת מידע נוסף על תהליך החקיקה ועל דבר החקיקה שהופץ. בנוסף הוספת האפשרות לראות את נוסח החוק המקורי כדי להבין אילו שינויים נעשו בו. לשם כך, בשלב העלאת מסמכי החקיקה מומלץ למשרדי הממשלה לעשות שימוש במלוא היכולות של האתר:
- **כתיבת תקציר בהיר** – על תקציר הפרסום, המופיע בדוא"ל ההפצה ובדף הפרסום באתר, להיות כתוב בשפה פשוטה המסבירה את מהות השינוי המוצע במדיניות, על מנת שיאפשר למי שמעוניין להתעמק יותר. יש לזכור כי התקציר מיועד להסבר לציבור הרחב, לא לבעלי מקצוע או מומחים בתחום.
- **צירוף נוסח משולב** – מומלץ לצרף קובץ של נוסח משולב של ההסדר המוצע, שיאפשר לציבור להבין איך יראה ההסדר אחרי שמסמך החקיקה יאושר ויהיה נוח יותר לקריאה גם למשתמשים מומחים. האתר כולל כבר דיסקליימר המבהיר כי הנוסח המחייב הוא זה שהופץ, והנוסח המשולב מצורף רק לנוחות המשתמש, כך שמבחינה זו אין חשש.
- **צירוף מסמכים נוספים** – אם ישנם מסמכים רלוונטיים היכולים לסייע לציבור להבין את ההסדר המוצע או את תהליך העבודה שהוביל אליו כדאי לצרף גם אותם בעת ההפצה (למשל – סקירות רקע שנעשו, סיכומים של תהליכי שיתוף ציבור שבוצעו, דו"חות של ועדות, נתונים רלוונטיים ועוד).
- **שיפורים בממשק שליחת ההערות באתר** –

- יצירת אפשרות לשליחת הערה שנוגעת לסעיף מסוים, מה שעשוי לעודד התייחסות עניינית יותר למסמך ויאפשר לזהות אם ההערות מתמקדות דווקא בסעיפים מסוימים.

### הגברת מעורבות של משתתפים בעלי מומחיות בתהליך

ממצאי המחקר עלה כי תגובות הנשלחות על ידי אנשי מקצוע וארגונים תורמות יותר למשרדי הממשלה ולעיתים קרובות גם מייצגות בצורה הטובה ביותר את עמדות הציבור. מסיבה זו מומלץ לשפר את מיקוד תהליך ההפצה כדי להעלות את שיעור המשתתפים בעלי המומחיות מקרב המשתתפים. לשם כך מוצע להמליץ למשרדים לאמץ, במקרים המתאימים, פרקטיקות להפצה אפקטיבית של מסמכי חקיקה כך שיגיעו לקהלי היעד הללו. בין היתר ניתן למנות את השימוש בכלים הבאים:

- **עידוד השתתפות של משתתפים בעלי מומחיות** – איתור הגורמים בעלי המומחיות הרלוונטיים למסמך המופץ ופנייה ישירה אליהם במסגרת תהליך ההפצה.
- **הוספת נמענים רלוונטיים בהפצה באתר** – במסגרת תהליך ההפצה, ניתן להוסיף באתר החקיקה נמענים רלוונטיים נוספים שיקבלו דוא"ל על הפצת מסמך החקיקה, גם אם אינם מנויים על רשימת התפוצה הקבועה של האתר.
- **שימוש בדרכי הפצה נוספות** – קיום מאמצים להפצה באמצעים נוספים כגון רשימות תפוצה קבועות, פנייה פרטנית לבעלי עניין בבקשה להעביר לקהלי יעד מסוימים, שימוש בניוזלטרס, פנייה ליחידות שונות בממשלה וארגוני גג במגזר העסקי, השלישי או באקדמיה לטובת סיוע בהפצה.
- **שימוש בקמפיינים וברשתות חברתיות** – ביצוע קמפיינים ממוקדים ברשתות החברתיות כך שתזכירים בנושאים מוגדרים יגיעו לקהלים שיש להם עניין מוגבר, תוך פישוט הנושא, תיאור השינוי העיקרי במדיניות ו"טרגוט" קהלים רלוונטיים בנוסף על ההפצה לקהל הרחב.

### חידוד מקומם של משתתפים שאינם בעלי מומחיות בתהליך

ממצאי המחקר עולה כי בחלק גדול מן המקרים, הערות של משתתפים שאינם בעלי מומחיות מתמקדות בהבעת תמיכה או התנגדות במדיניות הממשלתית בלבד, ולכן אינן משפיעות באופן אפקטיבי על תהליך החקיקה. עם זאת, עד היום, לא בוצעה חשיבה ממשלתית סדורה על מקומן של סוג זה של הערות בתהליך.

מומלץ כי תגובש עמדה בנוגע למקומם של אזרחים שאינם בעלי מומחיות בתהליך השיתוף בכלל, ובנוגע להערות תמיכה/התנגדות בקמפיינים המוניים בפרט. בחשיבה מסוג זה ניתן לשקול האם נכון יהיה לתת מקום מלכתחילה לסוג שיח כזה על גבי הפלטפורמה הממשלתית ולתמוך ברצונם של משתתפים להביע תמיכה או התנגדות באמצעות כפתור ייעודי, או הצגת הלך הרוח בציבור בנוגע ליוזמה מסוימת, וכן האם נכון לתת מקום לכתחילה בפלטפורמה הפומבית לסוג שיח של תמיכה/התנגדות כפרמטר מדיד בתהליך ההפצה להערות הציבור, כגון חשיפה של שיעור התומכים/מתנגדים מקרב המשתתפים וכיו"ב.

בהמשך לכך, אנו ממליצים כי תגובש מדיניות בנוגע לקהלי היעד שאליהם פונה תהליך ההפצה להערות הציבור, מה שיאפשר הקצאת מאמצים ומשאבים של המשרדים בקבוצות המשתתפים הרלוונטיות ולפיתוח הפלטפורמה הדיגיטלית בכיוונים המתאימים.

## **2. שיפור חוויית ההשתתפות בקרב סוגי המשתתפים השונים**

ממצאי המחקר העלו כי חוויית ההשתתפות בקרב הציבור אינה מיטבית וכי משתתפים רבים מרגישים שתהליך החקיקה הממשלתי אינו שקוף דיו, וכי קיים נתק בין משרדי הממשלה לציבור הרחב בתהליך בכלל ובשלב ההפצה להערות הציבור בפרט. על מנת לשפר את חוויית ההשתתפות בשלב זה של תהליך החקיקה מומלץ לבצע מספר מהלכים:

**תיאום ציפיות** – על מנת לשקף לציבור את הציפיות של משרדי הממשלה לגבי תהליך ההפצה יש לשלב במסגרת תהליך שליחת הערה באתר החקיקה הממשלתי הסבר למשתתפים על התהליך שבו הם משתלבים:

- **מידע כללי על תהליך החקיקה** – יש להוסיף באתר הסבר כללי על תהליך החקיקה, על מקומם של משרדי הממשלה בתוכו ומקומו של שלב הפצת המסמכים בתוך התהליך.
- **מידע ותיאום ציפיות בנוגע לתהליך ההפצה להערות הציבור** – יש לכתוב באתר מהן המטרות של תהליך ההפצה, מהן הציפיות של משרדי הממשלה מן ההערות המתקבלות במסגרתו, ומה המשרדים עתידים לעשות עם ההערות. בדרך זו ניתן יהיה לשקף לציבור אלו הערות הן בעלות ערך עבור המשרדים וניתן לצפות כי ישפיעו על תהליך החקיקה, ואיזה סוג של הערות אינו תורם באופן משמעותי לתהליך.
- **שקיפות** – על מנת להגביר את יכולתו של הציבור להבין את תהליך החקיקה, את תהליך העבודה של משרדי הממשלה בתוכו, ואת תהליך החקיקה שבמסגרתו בוצעה ההשתתפות, יש לחשוף לציבור כמה שיותר מידע בנושא.
- **התראות ב"דחיפה" על הטיפול בהערה שנשלחה** – יצירת אפשרות לקבלת אינדיקציה למשתתף על צפיית המשרד בהערה שנשלחה, תגובת המשרד להערה או הטמעת ההערה בנוסחים מתקדמים של דבר החקיקה.
- **התראות ב"דחיפה" על התקדמות בתהליך החקיקה** – יצירת אפשרות לקבלת אינדיקציות על המשך תהליך החקיקה של המסמך שלגביו נשלחה הערה – החלטת ועדת השרים לחקיקה, פרסום הצעת חוק ממשלתית, שלבים בתהליך החקיקה בכנסת, פרסום חוק וכיו"ב.

**סגירת מעגל** – על מנת להפוך את תהליך השיתוף בהפצה להערות הציבור מתהליך חד-כיווני שבו משרדי הממשלה מפיצים מסמך לקבלת הערות הציבור, לתהליך דו-כיווני במסגרתו מתקיים דיאלוג בין משרדי הממשלה למשתתפים. מוצע לקיים עבודת מטה ממשלתית בדבר המדיניות הרצויה לגבי חזרה למשתתפים שהעירו לדבר חקיקה שהופץ. בין היתר מוצע לשקול המלצה על פרסום מסמך בו תפורט עמדת המשרד ביחס להערות המרכזיות שהתקבלו במקום תגובה פרטנית לכל משתמש. המסמך יופיע בדף הייעודי למסמך החקיקה באתר החקיקה הממשלתי, לצד ההערות שהתקבלו מהציבור. ניתן לשקול כי מסמך מסוג זה יפורסם ביחס לדברי חקיקה משמעותיים בלבד ולא דווקא באופן גורף. לשם כך יידרש שיפור של הפונקציונליות הקיימת באתר כך שתאפשר למשרדים להגיב

להערות באופן נוח ויעיל. סגירת מעגל כזו, בייחוד בנוגע להערות ציבור איכותיות, תגביר את השקיפות והאמון ותעודד השתתפות פעילה ואיכותית. במקרים בהם יש תגובות רבות, ולא ניתן להשיב לכולם, תיתכן סגירת מעגל גם בדרך של מענה אחיד למספר רב של משתתפים.

**קשר ישיר בין המשתתפים למשרדי הממשלה** – במצב הקיים, כלל המשתתפים בתהליכי ההפצה שולחים את הערותיהם באמצעות אתר החקיקה הממשלתי האחד, ואין להם קשר ישיר למשרדי הממשלה המפיצים. זאת על מנת לאפשר לאזרח פלטפורמה ממשלתית אחידה באמצעותה ניתן לקבל מידע על כלל המסמכים המופצים על ידי המשרדים, ועל מנת לרכז במקום אחד את כלל הערות הציבור המתקבלות בנוגע למסמך מסוים. עם זאת, הפלטפורמה האחידה יוצרת נתק מסוים בין המשתתפים לבין המשרד הממשלתי הספציפי. על מנת לקדם קשר דיאלוגי בין משרדי הממשלה למשתתפים, ניתן לשקול הוספה של פרטי קשר של המשרד המפיץ במסגרת תהליך ההפצה, וזאת בכדי שמשתתפים יוכלו לפנות באופן ישיר בנוגע למסמך אם הפלטפורמה האחודה אינה נותנת להם מענה מספק.

### **3. הגברת האפקטיביות של עבודת משרדי הממשלה בתהליך**

במקביל למהלכים לשיפור אפקטיביות ההשתתפות והגברת השקיפות בתהליך, משרדי הממשלה נדרשים לכלים אשר יסייעו להם לנהל את ההערות המתקבלות, להתמקד בהערות האפקטיביות ולהתמודד עם קמפיינים של הערות מרובות.

ניתן לסייע למשרדים באמצעות ממשק ניהול הערות מתקדם שיאפשר פונקציונליות מהסוגים הבאים:

- שיפור היכולת למיין ולסנן את ההערות המתקבלות, וכן לסמן ולמקד את תשומת הלב בהערות האפקטיביות מבחינת גורמי המקצוע במשרד, כגון סימון הערות במיקוד וכיו"ב.
- שיפור היכולת לנהל את העבודה על גיבוש ההתייחסות להערות באמצעות כלי או פורמט שמאפשר עבודה עליהן וכתובת התייחסויות לכל אחת מהן באופן משותף על ידי גורמי המקצוע השונים במשרד.
- הוספת אפשרות תגובה למשתתפים מרובים בבת אחת על מנת לאפשר למשרד להשיב ולתת פידבק לכלל המעירים גם כאשר ישנן הערות רבות.
- נגישות למידע סטטיסטי על המשתתפים, כגון שחקנים חוזרים, כדי להתייחס להערותיהם בהתאם.
- ריכוז אוטומטי של הערות ללא תוכן או בעלות תוכן זהה, מאפיין מוכר בקמפיינים של Mass Comments, בכדי להקל על המעבר על ההערות.

### **4. יצירת ערך מוסף למשתתפים, בייחוד משתתפים בעלי מומחיות**

המחקר העלה כי ההערות אשר תורמות לתהליך החקיקה בעיני המשרדים מגיעות מן המשתתפים בעלי המומחיות. על מנת לעודד את השתתפותם של גורמים אלו ולהגביר את הערך שהם עצמם מקבלים מן התהליך והפלטפורמה שעל גביו היא מתנהלת, יש לבנות את הפלטפורמה לא רק באופן

המשרת את צרכי ההפצה של משרדי הממשלה אלא גם באופן המאפשר לגורמים אלו להשפיע על תהליך החקיקה. לשם כך, מומלץ לפעול לפיתוח הכלים הבאים:

- **מתן אפשרות להזדהות מאומתת של משתתפים בעלי מומחיות** – נכון להיום, לא קיימת עבור ארגון האפשרות לאמת את זהותו מול אתר החקיקה הממשלתי. ניתן לאפשר למשתמשים מסוגים מסוימים, כמו עמותות, חברות או בעלי מקצוע רשומים, להזדהות באופן שיאמת את זהותם במערכת ויאפשר להציג לציבור את עמדותיהם באופן רשמי באתר החקיקה.
- **אזור אישי לארגונים** – מתן אפשרות לארגונים לשייך את החשבונות של משתמשים מטעמו תחת חשבון של הארגון על מנת להגיב בשמו ולרכז את כלל הפעילות של הארגון – הערות שנשלחו, תגובות משרדים שהתקבלו – במקום אחד. באמצעות יצירת אזור אישי ניתן להציע לארגון לצפות ב'דשבורד' המציג את פעילותו בתחום החקיקה, ולעקוב אחר ההתקדמות של תהליכי חקיקה רלוונטיים לגביו וכן לשמר את הידע לגבי ההערות שהעביר לאורך השנים, והתגובות שהתקבלו להם שכן כיום אלו מקושרים למשתמשים האישיים שפתח כל עובד. בנוסף לכך, תוצאות המחקר העלו כי נדרש להמשיך את השיח עם המשתתפים בעלי המומחיות מן הסוגים השונים, על מנת להבין את הצרכים, הציפיות וחוויות ההשתתפות הייחודית שלהם באתר החקיקה.

## נספח 1 – התפלגות הפצת מסמכי חקיקה להערות הציבור בין משרדי הממשלה

1.10.2021- 8.3.2020

מספר תזכירים	אחוז	
192	17.4	משרד האוצר
181	16.4	משרד המשפטים
135	12.2	משרד הבריאות
102	9.2	משרד הפנים
55	5.0	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
50	4.5	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
46	4.2	משרד התרבות והספורט
40	3.6	משרד הרווחה והביטחון החברתי
39	3.5	משרד התקשורת
33	3.0	המשרד להגנת הסביבה
32	2.9	משרד הכלכלה והתעשייה
31	2.8	משרד הביטחון
28	2.5	רשות התעופה האזרחית
21	1.9	משרד האנרגיה
13	1.2	המוסד לביטוח לאומי
13	1.2	המשרד לשירותי דת
13	1.2	משרד החינוך
12	1.1	משרד ההשכלה הגבוהה והמשלימה
11	1.0	המשרד לביטחון הפנים
11	1.0	רשות התחרות
9	0.8	משרד ראש הממשלה
7	0.6	רשות השירות לאומי-אזרחי
4	0.4	המשרד לשוויון חברתי
4	0.4	הרשות הממשלתית למים ולביוב
4	0.4	משרד הבינוי והשיכון
3	0.3	משרד התיירות
2	0.2	ארכיון המדינה
2	0.2	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
2	0.2	משרד ההתיישבות

0.2	2	משרד העלייה והקליטה
0.2	2	משרד משאבי המים
0.1	1	המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
0.1	1	הנהלת בתי הדין הרבניים
0.1	1	הרבנות הראשית
0.1	1	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
0.1	1	משרד הדיגיטל הלאומי
0.1	1	משרד החוץ
0.1	1	משרד המדע והטכנולוגיה
100.0	1106	סה"כ

## נספח 2 – התפלגות מסמכי חקיקה שהופצו לפי נושאים

1.10.2021- 8.3.2020

נושאים	מספר התזכירים	אחוז
בריאות	197	12%
מיסוי	84	5%
רווחה	69	4%
ערכאות שיפוטיות	66	4%
משפט אזרחי	65	4%
רשויות מקומיות	65	4%
חקלאות	61	4%
מקרקעין	58	3%
מסחר ותעשייה	56	3%
תכנון ובנייה	55	3%
בינוי ושיכון	49	3%
תחבורה ובטיחות בדרכים	46	3%
צרכנות	45	3%
תעסוקה	43	3%
הגנת הסביבה	42	3%
משפט פלילי	40	2%
תקשורת	40	2%
ביטחון	39	2%
תשתיות	39	2%
תרבות	37	2%
חינוך	36	2%
ראיות וסדרי דין	36	2%
בנקאות וכספים	35	2%
תקציב	35	2%
משפט מינהלי	34	2%
תעופה	33	2%
פנסיה	30	2%
מעמד אישי	25	2%
דתות	24	1%

1%	23	ספורט
1%	22	תאגידים
1%	20	חוקי הסדרים
1%	19	ביטחון הפנים
1%	15	טכנולוגיה וסייבר
1%	14	חוק-יסוד
1%	11	שירות הציבור
1%	10	אזרחות
1%	9	תיירות
0%	8	פיתוח והשקעות
0%	7	ניהול נכסים
0%	5	מועדים
0%	5	ספנות
0%	5	קליטת עלייה
0%	3	חוץ
0%	2	כנסת
0%	1	בחירות
0%	1	מדע
100%	1664	סה"כ