

מבוא

הגל הפוסט גלובלי העכשווי, שמהווה תנועת נגד לגל הגלובלי בעשורים האחרונים (עולם גלובלי), מלמד על שתי מגמות סותרות שעדיין נאבקות על ההגמוניה האידיאולוגית והשלטונית: דמוקרטיה ליברלית ופלורליסטית מול חזרה לדמוקרטיה שמרנית, לאומית וריכוזית (Barrow, 2017). שתי מגמות אלה משתקפות גם במטוטלת שמאפיינת את ההתנהלות בישראל בסוגיית שיתוף הציבור (עמותות ואזרחים) בתכנון היישובי (האזורי?) ונשאלת השאלה: באיזה אופן אי שיתוף הציבור בתכנון יכול לגרום נזק ליעדי הרשות? אבחן שאלה זאת בסוגיית התנגדות ארגוני החברה האזרחית לתכנית מערב ירושלים (ספדי). אציג את המדיניות התכנונית הנהוגה במדינת ישראל הדמוקרטית, אבחן את נהלי שיתוף התושבים בתכנון ואשווה בין יתרונות שיתוף הציבור בתכנון בכלל, לבין ההשלכות מאי שיתוף הציבור בתכנית ספדי.

מעמד התכנון העירוני והחברה האזרחית בעולם גלובלי

הגל הגלובלי מאז שנות השמונים של המאה הקודמת יצר מספר רב של שינויים בכלכלה, פוליטיקה, טכנולוגיה וחברה. בהקשר לרשויות המקומיות, חל מעבר ממערכות שלטון היררכיות (Government), לרשתות ממשל הוריונטליות (Governance): גלובליזציה כלכלית ומשק נואו ליברלי גרמו לשקיעת מדינות הלאום והשלטון המרכזי ואילצו אותן להתנהל בגמישות כדי לשרוד ומול תהליכי הפרטה וביזור עולה שוב חשיבות השלטון המקומי כבעל פוטנציאל להגדלת השתתפות האזרחית והגשמה מיטבית של הזכות להשתתפות פוליטית ולקידום יעדים (נגיד, 2015).

גלובליזציה של מידע וערכים הובילה להתרחבות **שיח הזכויות הליברלי** האוניברסלי, להתחזקות הדמוקרטיה ההשתתפותית, לגידול בהיקף ארגוני החברה האזרחית ולהתרחבות דפוסי הפעולה של הארגונים האזרחיים בזירה התקשורתית ובזירה המשפטית (Barrow, 2017). כוחם של ארגוני החברה האזרחית (להלן, עמותות) גדל והם דרשו להיות שותפים אמתיים בתהליך קבלת ההחלטות העירוניות, כחלק ממערכת תלת מגזרית: שלטון (מרכזי ומקומי), מגזר עסקי וחברה אזרחית (אלמוג-בר וגרינשפן, 2019).

שינוי שני היה המאמץ לעבור **לדמוקרטיה השתתפותית/דליברטיבית**. שיח הזכויות עודד מסגרות לניהול דיאלוג מתמשך בין נציגי החברה האזרחית לבין מקבלי ההחלטות, תוך שימוש בתהליכים של רב שיח כדיאלוג מתמשך, בניית הסכמות ותהליך מתמשך של לימוד וחינוך. מאפיינים מתחייבים מהתהליך הם מידע שקוף, מדויק וזמין לכל המשתתפים, איזון סובסטנטיבי שמעריך דעות על בסיס ראיות ומתייחס לכל העמדות הציבוריות כלגיטימיות וניסיון להגיע להסכמה בקונצנזוס. בהקשר לתכנון עירוני ואזורי היה מאמץ להשתמש בגישה אינטר-דיסציפלינרית, המדגישה היבטים נורמטיביים של מדיניות תכנון ולכן יש בה מקום נרחב יותר לשיתוף ציבור בתהליכי התכנון.

מתחזקת התאוריה בדבר **הדמוקרטיה המקומית** ויתרונותיה: רוברט דהאל טוען שרק במסגרות פוליטיות קטנות אנשים ירגישו ערך להשתתפותם בתהליך קבלת ההחלטות המשפיעות על חייהם וישתפו פעולה עם הרשות המקומית עד מימוש אפקטיבי של יעדים משותפים. טוען שסוגיות מקומיות, הנוגעות לחיי התושב ישירות מגבירות את ההשתתפות הפוליטית וזיהוי פעילות השלטון עם זכויות האדם מעצים את שיתופי הפעולה באופן אפקטיבי. טיעון זה השתרש כדי כך שמעורבות הציבור בחלק מתהליכי קבלת ההחלטות המקומיים הפכה לנורמה בינלאומית מחייבת, על פי ועדת האום לזכויות חברתיות וכלכליות (נגיד, 2015).

השפעת הגלובליזציה על הרשויות המקומיות התחלקה בין אלה שבחרו בתיאוריית 'קואליציות הצמיחה העירוניות', שמתאייסות לשיקולים כלכליים ומעוניינות להשביח נדל"ן בנקודות מסוימות הפועלות לטובתן; לבין אלה שבחרו ב**תיאוריית המשטרים** (Urban Regime Theory), המניחה ששיתוף פעולה בין המגזר הציבורי לפרטי הינו הכרחי כדי להשיג יעדים. שיתוף פעולה בדגש על בניית קואליציות לפיתוח מקומי ולצמיחה, תוך שילוב קבוצות אינטרס ועמותות שונות. הנחת העבודה של תיאוריה זאת היא שלשותפים האזרחיים יש משאבים קריטיים והם יכולים לעצור פרויקטים, אם לא ישתפו אתם פעולה (לוי ושריג, 2014).

טיפוס המשטר העירוני נראה כ Progressive Regime ששם דגש על קידום האינטרסים של הקבוצות החלשות יותר, מעניק משקל גדול לארגוני מגזר שלישי ומכוון לתהליכי צמיחה איטית שמתחשבת בתנאי סביבה וחברה. התרבות הפוליטית במשטר העירוני מחייבת שקיפות בקבלת החלטות, מנגנוני ביקורת, דגש על היבטים של צמיחה כלכלית, איכות חיים, צדק חלוקתי, פיתוח בר קיימא. ההסתכלות על פעילות העמותות הינה חיובית, ככזאת שמחזקת את מנגנוני הרגולציה הממשלתית בתכנון, מאלצת את הממשלה ליישם את מדיניותה היא (ולא לחרוג וליצור מעקפים, כמו שימוש נרחב בהיתרים לשימוש חורג) ובולמת תהליכי הפרטה קיצוניים כמו שכונות מגורים מגודרות. בהרחבה של תיאוריית המשטרים מדובר כיום על מעבר **לאזוריות חדשה** (New Regionalism), במובן תכנון אזורי הגמיש לתיאום ושיתוף פעולה ברמה האזורית-מטרופולינית, מכוון לרפורמות מבניות במטרה להתייעל ולצמצם את ההוצאה הציבורית, תוך שיתוף מומחים, נציגי ממשל (שם).

תהליכי תכנון ובנייה הם מהחשובים שבסמכויות השלטון המקומי, מעורבים בהם שיקולים נורמטיביים של שוויון, צדק חלוקתי והדרה חברתית והם משפיעים על הריבוד החברתי ועל רמת החיים. היות והציבור מושפע מהתהליך הפוליטי הזה, הספרות המקצועית הכירה בצורך בשיתוף הציבור והחלו לחצים מרמת השטח של אזרחים המבקשים להישמע ולהיות מיוצגים. בעשורים האחרונים הפכו תהליכי התכנון והבנייה לאמצעי להעצמת האזרחים, לחיזוק זכויות אזרחיות ולהשרשת הדמוקרטיה ברמה המקומית ותהליך קבלת ההחלטות בוועדה המורחבת כולל גם עמותות, תושבים מקומיים, אקדמאים ואנשי מקצוע (נגיד, 2015).

על חשיבות שיתוף אמתי של התושבים בתהליכי התכנון, עמדו במדינות רבות, לאו דווקא בהקשר לתכנון קרקעות, אלא בתכנון אנרגיה, שאף הוא היה ענף ריכוזי מאד, עסק בשיקולים כלכליים וטכנולוגיים והונחת מלמעלה למטה. התובנה שיש צורך בתהליך שיתופי כדי להגיע לאופטימיזציה של משק האנרגיה, הובילה לפיתוח מודל EDM (Eenergy Delivery Model) ב 2017 על ידי שני ארגונים בינ"ל: IIED (International Institute of Environment and Development) ו- CAFOD (Catholic Agency for Overseas Development). המודל מוצע לרשויות המקומיות ככלי טכנולוגי בכלל ונוסה בקניה במועצה המחוזית של קיטוי והוא מכיל שני שלבים: 1. תכנון ברמה סקטוריאלית: מיועד לזימון שותפים מקומיים להיות שותפים בתהליך (ארגונים, אנשי מקצוע, תושבים), במטרה לבנות הצעות משמעותיות שלוקחות בחשבון שיח תלת מגזרי, כאשר סקטור