



## מאמרים מדעיים: עיון ומחקר

### שיתוף הציבור בתכנון - הלכה למעשה?

בתאל אשקול ואלון אשקול

#### תקציר

שיתוף הציבור בתכנון הוא תחום ההולך ומתפתח בשנים האחרונות בעולם, ובמידה מסוימת אף בישראל. מתוך הכרה בחוסר שיתוף משמעותי של התושבים בתהליכי תכנון, ובצורך ההולך ועולה לעשות זאת. קיימים כלים ומתודות שונים לשיתוף הציבור בתכנון, אך לא ברור כיצד כלים אלו משרתים את הצורך הקיים בשיתוף ובאיזה אופן בכלל ניתן ליישם אותם במסגרת התכנונית הסטטוטורית בישראל. קיימת ביקורת רבה על תהליכי שיתוף ציבור כפי שהם באים לידי ביטוי בישראל, ועל חוסר היכולת שלהם לתת מענה ממשי לצורך בהשתתפות נרחבת יותר של התושבים בתהליכים תכנוניים. מטרת מאמר זה היא לבחון באופן השוואתי את הפער הקיים בין ההצהרות בדבר הצורך לקיים תהליכי שיתוף ציבור בתכנון, לבין היכולת בפועל ליישם תהליכי שיתוף משמעותיים ולהשפיע על תהליכי תכנון בישראל.

מטרותנו, אם כן, היא לנסות ולהעריך האם וכיצד המטרות המוצהרות לשמן מקיימים תהליכי שיתוף ציבור בתכנון בישראל מצליחות לבוא לידי ביטוי במסגרת המגבלות התכנוניות והממסדיות הקיימות, דרך ניתוח של שלושה מקרי מבחן שונים והשוואה ביניהם. המאמר יתחלק לשלושה חלקים מרכזיים:

מהו שיתוף ציבור בתכנון, מהן מטרותיו, ומהו הקונטקסט בתוכו הוא מיושם בישראל? כיצד מיושמים תהליכי שיתוף ציבור הלכה למעשה בישראל? דרך בחינת שלושה מקרי מבחן שונים והשוואה ביניהם. מה ניתן ללמוד מתהליכים אלו והאם הם מצליחים להשיג את מטרותיהם?

מילות מפתח: שיתוף, ציבור, תכנון

שיתוף ציבור, בהגדרתו הרחבה ביותר, הוא תהליך שבו אנשים שאינם נבחרים ציבור או פקידים לוקחים חלק בקבלת החלטות ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם (צ'רצ'מן וסדן, 2003). קיימות הגדרות שונות ומגוונות לשיתוף ציבור. יש הגורסים כי התהליך צריך לאפשר לתושבים להשמיע את קולם בנוגע לנושאים תכנוניים, ויש הגורסים כי שיתוף הוא פעולה רחבה יותר בו כל הצדדים המושפעים מהתכנון – יחידים, קהילות או גופים חוץ ממשלתיים – לוקחים חלק בקבלת החלטות הנוגעות לתכנון המרחב בו הם חיים ופועלים (במקום, 2008). ההגדרות השונות של שיתוף ציבור נוטות להפריד בין שני סוגי תהליכים עיקריים: אלו שמקורם 'מלמעלה' - ביזמת השלטון או הממסד, לעומת תהליכים שמקורם 'מלמטה' – ביזמת האזרחים. בשני

אשקול, ב. ואשקול, א. (2016). שיתוף הציבור בתכנון - הלכה למעשה? **תכנון**, 13(1): 133-153.

המקרים מטרת התהליך היא לייצר פלטפורמה להיוועצות או שיתוף פעולה מסוג מסוים בין הרשויות או הגוף הממוסד לבין אלו שאינם מהווים חלק רשמי מגוף זה.

מגמת שיתוף הציבור בתכנון החלה בארה"ב ובאנגליה בשנות העשרים של המאה הקודמת, והיא התחזקה והתפשטה למקומות אחרים בשנות השישים (Healey et al., 2008). ניתן לקשור בין התפשטותה של מגמת שיתוף הציבור בתכנון לבין התפתחותו של מודל הדמוקרטיה ההשתתפותית. על פי הדמוקרטיה ההשתתפותית, יש להרחיב את רעיון הדמוקרטיה הליברלית-ייצוגית, זו הדורשת אך ורק מעורבות אזרחים תקופתית בעת בחירות, למודל המאפשר השתתפות בקבלת החלטות בכל מישורי החיים. הרעיון הוא שאזרחים יהיו מעורבים באופן קבוע בקבלת החלטות פוליטיות העשויות להשפיע עליהם, מהחלטות אודות הקהילה שבה הם חיים ועד להחלטות ברמה הלאומית. רק כך, הם טוענים, יהיה משקל אמיתי לערכים של חירות ושוויון ורק כך יהיה אפשר לדרוש שהשלטון יהיה שקוף יותר, יישא באחריות לפעולותיו וייתן דין וחשבון על פעולות אלו. השינוי הגדול צריך להתרחש ברמה המקומית ובמקומות העבודה, שם צריכות להינתן הזדמנויות משמעותיות לאזרחים להשתתף בקבלת החלטות (כרמון ואלתרמן, 2011). בישראל, כמו ברוב מדינות המערב, מודל הדמוקרטיה מבוסס על המודל הליברלי-ייצוגי, והפער בין רעיון שיתוף הציבור המבוסס על הדמוקרטיה ההשתתפותית, לבין האופן בו משתפים את הציבור בתהליכי תכנון בפועל, עדיין גדול.

#### **- המסגרת הפורמלית לשיתוף**

בישראל לא קיימת חובה חוקית לקיים הליך אקטיבי של שיתוף הציבור. האפשרות היחידה באמצעותה ניתן לשתף את הצדדים המושפעים מהחלטות תכנוניות היא רק על ידי התנגדות לתכנית או החלטה תכנונית. כל אדם הסבור שמעשה תכנוני פוגע בו באופן כלשהו רשאי להתנגד במסגרת תהליך התכנון. הזכות להתנגד מוגבלת לטווח זמן מסוים, במהלכו מופקדת התכנית על ידי מוסד התכנון ואפשר להגיש התנגדות מנומקת נגדה. בשלב מאוחר יותר, אפשר לערור על דחיית התנגדויות על ידי מוסד התכנון. אפיק נוסף או משלים להתנגדות הוא תקיפת תכניות בערכאות משפטיות, בבית המשפט לעניינים מנהליים או בבית המשפט העליון. חסרונם של הליכים אלה הוא בעיותם, שכן ניתן להגיש התנגדות לתוכניות רק בשלב מתקדם מאד של הכנתן. כך, לא ניתנת אפשרות של ממש להשפיע על העקרונות הבסיסיים של התכנון, ובדרך כלל לא ניתן כבר לערוך שינויים מהותיים בתוכניות. פגם נוסף שעולה נוגע להרכב הוועדות הדנות בהתנגדויות ובעררים המוגשים על תכניות והחלטות תכנוניות. ועדות אלה מורכבות מאותם נציגי גופים אשר דנו בתכנית, ראו אותה כראויה והחליטו להפקידה. כך למעשה, רבות מן ההתנגדויות המוגשות מתקבלות רק בחלקן או נדחות על ידי מוסדות התכנון. שיקול הדעת הנתון לממונה על המחוז במתן רשות ערר מגביל אף הוא משמעותית את האפשרות להשפיע על ההליך התכנוני (במקום 2008). בנוסף להליך ההתנגדות המסורבל והלא אפקטיבי, ורדי (2004) טוענת כי מלכתחילה, יכולתו של הציבור להגיע למידע בסיסי בדבר תכניות תכנון ללא סיוע מקצועי יקר היא מועטה ביותר. למרות חובת היידוע, המחייבת את מוסדות התכנון ליידיע את הציבור בנוגע להחלטות תכנוניות שונות, וחובת

מתן מידע, המאפשרת לציבור לעיין במסמכים שבידי הרשות ללא צורך לציין את הסיבה לבקשה, היכולת של "האיש הפשוט" לקרוא ולהבין את המידע הזה, הכתוב בשפה מקצועית, שואפת לאפס. על כן, כדי להיות "מתנגד" או "תושב מעורב" צריך להיות מקושר, לדעת לחפש מידע, להיות בעל כוח שכנוע על מנת לגייס את הקהילה, להיות בעל כישורי משא ומתן, יכולת להתארגן ולהבין מהר מיהם ומהם הכוחות הפועלים בשטח, בעל כוח ללחוץ על מקבלי החלטות ויכולת לגייס משאבים. כל זאת בטווח קצר מאד. כלומר – לחזקים חברתית וכלכלית יש סיכוי רב יותר להתארגן ולהשתתף וכמובן גם להגדיל את הסיכוי להישגים. כל זאת משאיר את אלו שמרוחקים ממוקדי כוח: פריפריה, קהילות מוחלשות ומיעוטים, יחסית מחוץ למעגל המעורבות (ורדי, 2004). חוסר הייצוג של קבוצות מיעוטים בתהליכי תכנון בישראל בא לידי ביטוי גם בהרכב ועדות התכנון השונות, החל מהמועצה הארצית לתכנון ולבנייה, דרך הוועדות המחוזיות ועד הוועדות המקומיות, בהן ניתן ייצוג מינימלי, אם בכלל, לקבוצות אוכלוסייה המייצגות אינטרסים ציבוריים של מגזרים שונים. בולט בעיקר הוא חוסר ייצוגם של אזרחי המדינה הערביים, המהווים קבוצת מיעוט משמעותית (במקום, 2008). ורדי טוענת כי חוסר היכולת של הציבור להשתתף בתכנון ולהשפיע באופן אפקטיבי על קבלת החלטות תכנוניות, גורמת לחוסר אמון של הציבור במערכת התכנון, ומקבעת את תדמיתה של המערכת בעיני הציבור כבלתי צודקת ושאינה משרתת את האינטרס הציבורי הרחב (ורדי, 2004). חשוב להדגיש כי הליקויים במערכת התכנון בישראל הם תוצאה של חסרים בחקיקה עצמה, ולא של יישום כושל של הוראות החוק.

במדינות אחרות, כמו ארה"ב, אוסטרליה, הולנד ובריטניה, קיימים מנגנונים נוספים לשיתוף הציבור בתכנון אשר מעוגנים בחקיקה. בבריטניה החובה החוקית לערוך היועצות עם גופים ציבוריים מסוימים במהלך עריכת תכניות סטטוטוריות יוצרת אפיק נוסף וחשוב לשיתוף הציבור, דרך שגרה. בארה"ב חוקים פדרליים והתקינה של תכניות רבות (פדרליות וגם מדינתיות) תובעים את שיתוף הציבור בתכנון ובמתן החלטות תכנוניות. בפרויקטי פיתוח כגון התחדשות עירונית ושיקום שכונות בארה"ב, נהוג להקים רשויות מיוחדות לתכנון וביצוע הפרויקטים ונציגי הציבור משתתפים בכל וועדות התכנון המנהלות ומתוות את מדיניות תכנון הפרויקט. כמו כן, בארה"ב, כמו גם בהולנד ובריטניה, קיים אפיק לתכנון אלטרנטיבי, המוצע על ידי גופים חוץ-ממלכתיים, והמשרת לרוב אוכלוסיות שתכניות המתאר פוגעות באינטרסים שלהן. אפיק זה מפותח הרבה יותר במדינות אלו מאשר בארץ, ויכול להתמוזג באופן חוקי בתכנית מוסכמת. בארה"ב, פעמים רבות אף נעשה תכנון אלטרנטיבי יזום בתמיכת מערכת התכנון הממסדית ובמימונה (במקום, 2008). באוסטרליה החוק מחייב את מוסדות התכנון להציג לציבור את התכניות כבר בשלבים מוקדמים ביותר של התכנון, כדי לאפשר שילוב הסתייגויות ציבוריות לתכנון מהשלבים המוקדמים ועל ידי כך לחסוך התנגדויות בשלבים מאוחרים יותר. יתרה מזו, במערכות התכנון במדינות ההשוואה, שיתוף הציבור הוא חלק חיוני מתהליך התכנון, והוא בא לידי ביטוי הן בחקיקה, והן בנהלים ובדרכים נוספות, שהפכו לחלק בלתי נפרד מהפרקטיקה בארצות אלו. כך למשל, ניתן לציין מסעות של יחסי ציבור ויידוע נרחב ושיטתי בכל תהליך תכנון משמעותי כדי לעורר התעניינות ולעודד שיתוף מרבי של הציבור, בבריטניה ובהולנד. היועצות לא פורמאלית

נרחבת במהלך עריכת תכניות נהוגה בהולנד, והיוועצות פורמאלית על פי חוק בעריכת תכניות נהוגה בבריטניה. המסקנה המתבקשת היא שבכל הנוגע למנגנונים להגברת השתתפות ושיתוף הציבור בתכנון, מערכת התכנון בארץ מפגרת מאד אחרי מדינות בהן מתקיימת מערכת תכנון מתוקנת (במקום), (2008).

בשנים האחרונות, ניתן להבחין בשינוי מסוים שחל בארץ בכל הנוגע להשתתפות הציבור בתכנון. על פי צ'רצ'מן וסדן (2003), השינוי נובע משתי התפתחויות משמעותיות. האחת היא ההכרה הגוברת בזכותם של האנשים לפעול בעצמם, במחויבותם וביכולתם לפעול בעצמם, במקום להסכים לתכתיבים מצד הרשויות. התפתחות זו אילצה חלק מהרשויות להבין, כי לא ניתן להתעלם מדרישות הציבור להשתתף בקבלת ההחלטות. בקרב מקבלי ההחלטות יש שהשכילו להבין את ההיגיון והברכה שבכך. אחרים עדיין מתנגדים למצב החדש, ובמקרה הטוב מדברים על שיתוף ברמה ההצהרתית, בלי לתת לכך ביטוי ממשי בפעולותיהם (צ'רצ'מן וסדן, 2003). מכרזי התכנון שמוציא משרד הפנים ורשויות שונות כוללים היום סעיף מיוחד העוסק בשיתוף הציבור, כולל דרישה להציע מומחה לנושא ולפרט כיצד ייושם. ההתפתחות החשובה השנייה אותה מזכירות צ'רצ'מן וסדן מתבטאת במודעות הציבורית הגוברת לחשיבות הסביבה בחיינו, הכוללת התייחסות לנושאי תכנון ואיכות חיים. בעקבות שינויים אלו, גוברת הדרישה מצד האזרחים ליישם תהליכים נרחבים ומשמעותיים יותר של שיתוף ציבור בתכנון בישראל, אך עדיין חסרה המסגרת הממוסדת לעיקרון השיתוף. אלתרמן וצ'רצ'מן סבורות כי ללא החובה לשתף את התושבים וללא הגדרה של אסטרטגיית השיתוף, ימשיך השיתוף להיות תלוי בעיקר בלחץ הדרישות מצד התושבים או ברצון הטוב של הרשויות, באנשים הממלאים את התפקידים הרלוונטיים ובתמיכה שהם יקבלו ליוזמתם לשתף תושבים. על מנת להפוך את רעיון השיתוף למסורת במדינה כמו ישראל, בה רעיון השיתוף וההשתתפות אינם חלק מן המסורת הפוליטית, חייבים להתחיל למסד אותו בעזרת מסגרות חוקתיות מחייבות (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991).

#### מטרות השיתוף

מדוע חשוב כל כך לשתף את הציבור בתהליכי תכנון ומדוע בכלל צריך למסד ולהטמיע מנגנונים לשיתוף ציבור בתכנון? עד כה דיברנו על מהו שיתוף ציבור ונתנו סקירה קצרה על המנגנונים הממוסדים הקיימים לשיתוף ציבור בישראל ובמדינות אחרות. בהמשך נראה מהם היתרונות והחסרונות בתהליכי שיתוף ציבור ומדוע יש צורך לקדם תהליכים כאלה בישראל.

בתור התחלה, חשוב להבהיר כי תהליכי שיתוף ציבור בתכנון, ובקבלת החלטות בכלל, נובעים משילוב בין אינטרסים של השלטון לבין תביעות של הציבור. בעוד התושבים מבקשים לחזק את תחושת השפעה על חייהם, מקבלי החלטות חותרים להרחיב את בסיס הלגיטימציה למדיניות המתקבלת, ולכן הם נדרשים להיות קשובים יותר לקולו של הציבור (וקסמן ובלאנדר, 2002). תהליכי שיתוף, אם כן, יכולים להיחשב כתהליכי win-win המשרתים גם את מטרות הממסד וגם את מטרות התושבים. מצד התושבים, לתהליכים אלו יש ערך רב מכיוון שהם מקנים לתושב תחושת שליטה בחייו ובסביבתו ועל כן יש בהם כדי להגביר את החירות האישית של האדם ולטפח

תחושת שייכות לקהילה (מבוסס על טענתו של רוסו, מצוטט ע"י כרמון ואלתרמן, 2011). במקרים של שיתוף ברמה גבוהה, השיתוף יכול לאפשר לתושבים להיות מעורבים באופן ישיר בתהליכי קבלת החלטות בנושאים הנוגעים ישירות לחייהם, להניע תהליכים ויוזמות, ולפקח בצורה טובה יותר על פעולות הממסד השלטוני (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991). מצד השלטון, לתהליכי השיתוף יתרונות רבים. בראש ובראשונה, הם מצמצמים התנגדויות ועוזרים לבנות הסכמות. הם מספקים אפיק יעיל ואפקטיבי לחינוך הציבור בנושאי תכנון ואמצעי להבטיח שהחוקים והתקנות ייושמו בצורה נאותה (שטרן, 2000). תהליכי שיתוף מובילים לקבלת החלטות טובה יותר הלוקחת בחשבון מגוון אינטרסים ורצונות של הציבור הרחב. אך המטרה אולי החשובה ביותר עבור השלטון, אותה מזכירים כל החוקרים, היא העובדה שתהליכי שיתוף הם דרך טובה ויעילה להשיב ולחזק את אמון הציבור בממסד ולתת לגיטימציה למערכת השלטונית הקיימת. שניצקי (2013) מסכמת את מגוון המטרות של שיתוף ציבור תחת שלושה סוגים מרכזיים:

- **מטרות נורמטיביות** - מתוך תפיסת האזרחים כנדרשים להיות מעורבים בחברה בה הם חיים, כמימוש הרעיון הדמוקרטי.
- **מטרות תועלתניות** - המתמייחסות לתהליך קבלת החלטות כמוצלח יותר אם מבוסס על שיח ותקשורת בין האזרחים לשלטון.
- **מטרות הנוגעות לגיטימציה עבור השלטון** - המתמייחסות לשיתוף ציבור כמחזק את הלגיטימיות לה זוכים מקבלי החלטות והמערכת הברוקרטית (שניצקי, 2013).

ממד מרכזי נוסף של תהליכי שיתוף ציבור, המבדיל אותם מתהליכים של דמוקרטיה ישירה, היא העובדה כי ההכרעה הסופית בענייני מדיניות נשאת בידיהם של המוסדות הייצוגיים, ובכך מעמדו של הדיון הציבורי בתהליכי שיתוף הוא בדרך כלל מעמד מייעץ (וקסמן ובלאנדר, 2002). באותו הקשר, גולדמן-שיימן וגופר מדגישים כי יש לבחון מיזמים לשיתוף ציבור על פי הארגון שיוזם אותם, אופיו והערכים המרכזיים שאותם הוא מבקש לקדם. מוסד ממשלתי למשל ישים דגש על מרכיבים החשובים לו – כגון תהליך משתף, בעוד שארגון של החברה האזרחית ישים דגש על אלמנטים קהילתיים או מרכיבים הנוגעים לחזונו של הארגון (גולדמן-שיימן וגופר, מצוטטים אצל שניצקי, 2013). נוכל לבדוק האם טענה זו נכונה בהמשך, דרך חקירת מקרי המבחן.

אלתרמן וצ'רצ'מן (1991) פירטו את המטרות השונות של שיתוף הציבור, דרך הבחנה בין מטרות המשנה של הגורם המשתף לבין מטרות המשנה של הגורם המשתתף (לוח 1). ניתן להבחין כי כאשר מטרת השיתוף היא מוגדרת וברורה, להוציא מטרה מס' 5, קיימת התאמה כמעט מלאה בין מטרות המשתף למטרות המשתתף. מכך ניתן להסיק כי הסכמה על מטרת השיתוף היא תנאי הכרחי וחשוב לתיאום ציפיות וליצירת תהליך שיתוף כנה ומפרה בין הצד המשתף לצד המשתתף. תהליך שונה לחלוטין במטרותיו מציג גיאברין (מצוטט ע"י שניצקי, 2013) במודל אותו הוא מכנה "השתתפות ציבורית מתנגדת" הנוצר בעקבות יוזמה לא מוסדית של קבוצה מקופחת, היוצרת מרחב שיתופי המתנגד למדיניות המוסדית כלפי חברי הקבוצה ושמועדת להביא לשינוי דרסטי במדיניות זו. דוגמא ליוזמות מסוג זה אפשר לראות בארץ דרך פעולותיהם של קבוצות כמו "במקום" ו"המרכז הערבי לתכנון

**לוח 1: פירוט מטרות ומטרות משנה של שיתוף הציבור על פי אלטרמן וצ'רצ'מן, 1991**

מטרות	מטרות משנה של המשתף	מטרות משנה של המשתתף
קידום ערכים דמוקרטיים	<ul style="list-style-type: none"> <li>לתת לנוגעים בדבר להחליט</li> <li>להגביר את הפיקוח על הרשויות</li> <li>להפחית את מידת הריכוזיות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>לקבל החלטות בדברים הנוגעים לו</li> <li>להגביר את הפיקוח על הרשויות</li> </ul>
השגת תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות	<ul style="list-style-type: none"> <li>ללמוד את רצונות הציבור</li> <li>להתאים את התכנון לרצונות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>להביע את רצונותיו</li> <li>להביא לתכנון המתאים לרצונותיו</li> <li>למנוע מטרדים בסביבה שלו</li> </ul>
חינוך	<ul style="list-style-type: none"> <li>ללמד איך לנצל את המערכת</li> <li>לחנך לצורך בפשרות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ללמוד איך לנצל את המערכת</li> </ul>
שינוי חברתי ו/או אישי	<ul style="list-style-type: none"> <li>לקדם מעורבות קהילתית</li> <li>ליצור מנהיגות מקומית</li> <li>להגביר את אחריות הפרט לחייו ולסביבתו</li> <li>להעלות את הדימוי העצמי של התושב ואת בטחונו העצמי</li> <li>להקטין את הרגשת התלות בממסד</li> <li>להגדיל את מספר מקומות התעסוקה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>להיות מעורב יותר בפעילות קהילתית</li> <li>להיות מנהיג</li> <li>לקחת אחריות לחייו ולסביבתו</li> <li>להשיג כוח פוליטי</li> <li>לעזור לאנשים אחרים</li> <li>לקבל עבודה</li> </ul>
גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון	<ul style="list-style-type: none"> <li>להשיג תמיכה לתכנית</li> <li>להגביר את האמון בממסד</li> <li>למנוע עיכובים ולחסוך בהוצאות נוספות הכרוכות בהם</li> </ul>	
שינוי פוליטי	<ul style="list-style-type: none"> <li>להראות שאין לסמוך על הממסד</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>לפעול בלי הממסד</li> </ul>

אלטרנטיבי" הפועלות מאז שנת 2000 לקידום זכויות המגזר הערבי בתהליכי תכנון בישראל. על פי שניצקי, מטרות שיתוף הציבור כחלק מתהליך "השתתפות ציבורית מתנגדת" שונות מהמטרות של שיתוף הציבור המוכר, המבוצע במסגרת הממוסדת. כאן הקהילה היא נותנת הלגיטימציה החשובה ביותר למודל ההשתתפות הציבורית המתנגדת ומכאן – שיתופה המלא הכרחי. בנוסף, שניצקי מונה מספר מטרות המייצגות "השתתפות ציבורית מתנגדת":

- התנגדות קולקטיבית של המשתתפים למדיניות הציבורית המקפחת
- יצירת חלופות שונות למדיניות הממשלתית בתחומים העומדים במרכז הדיון הציבורי

- חיפוש הסכמות עם הממשל בנושאים הנוגעים למשתתפים (כגון פיתוח, מדיניות ציבורית ותכנון)
- הענקת סגוריה ציבורית למשתתפים
- פרסום ושיווק מקומי ובינלאומי של הבעיות העומדות בפני המשתתפים
- חיפוש אחר משתתפים לשיתופי פעולה באמצעות קואליציות
- העצמה קהילתית ופרטנית של המשתתפים (שניצקי, 2013).

לכן, להבדיל מיוזמות שיתוף המאורגנות על ידי גופים ממוסדים, גופים מחוץ לממסד המעוניינים להשפיע על מהלכים ממוסדים, זקוקים קודם כל ללגיטימיות מטעם אלו אותם הם מבקשים לייצג ומקרב אלו אליהם מבקשים לפנות, הממשל. הלגיטימיות הזו נרכשת באמצעות מוניטין, ניסיון ומומחיות (שניצקי, 2013). בהמשך המאמר נבחן מקרה בוחן אחד היכול להיחשב כ"השתתפות ציבורית מתנגדת".

#### **- אופן השיתוף**

תהליכי שיתוף ציבור בתכנון כרוכים במאמצים רבים. החל מקביעת מטרות השיתוף והתאמתן לתהליך הפעולה הנדרש על מנת להוציא לפועל מטרות אלו, וכלה בארגון תהליך השיתוף עצמו, הדורש משאבים כלכליים, זמן, ומשאבי כוח אדם לא מעטים, גם מצד הגורם המשתף וגם מצד המשתתפים עצמם, שברוב המקרים לוקחים חלק בתהליך ללא תשלום, על חשבון זמנם הפרטי. בנוסף, אם לוקחים בחשבון את העובדה כי תוצאות התהליך אינן ידועות מראש, וכי בכל מקרה ההכרעה הסופית בענייני מדיניות נשארת בידיהם של המוסדות הייצוגיים, קל להבין מדוע הרבה אנשים לא ששים לקחת חלק בתהליכי שיתוף, ומדוע רמת הייצוגיות בתהליכי שיתוף איננה גבוהה. ואכן, אחת הבעיות המרכזיות העולות בהקשר של תהליכי שיתוף היא בעיית הייצוג (וקסמן בלאנדר, 2002). מרבית הפרויקטים מציגים סטטיסטיקה של ייצוג חסר של קבוצות הנמצאות בתחתית הסולם החברתי-כלכלי, כגון קבוצות מיעוטים, קשישים ובעלי השכלה ורמת הכנסה נמוכים. פרויקטים של שיתוף מעניקים יתרונות לקבוצות שיש להן יכולות התארגנות גבוהות. לרוב מדובר במעמדות מבוססים, ובאזורים שיש בהם רמת חיים גבוהה. למרות ניסיונות להרחבת ההשתתפות כך שתכלול את נציגי כלל האוכלוסייה, רמת הייצוגיות איננה גבוהה (וקסמן בלאנדר, 2002). בנוסף על כך, רוב תהליכי השיתוף אינם תהליכי שיתוף אמיתיים, המייצרים שותפות של ממש בין הממסד לציבור, מה שמוסיף לחוסר המוטיבציה של התושבים לקחת חלק בהם.

ארנשטיין (1969) הציגה לראשונה את רמות השיתוף השונות דרך חלוקה לשמונה דרגות שיתוף, המחולקות לשלוש קטגוריות – דרגות חוסר השיתוף בתחתית הסולם, דרגות השיתוף "לכאורה", ודרגות השיתוף האמיתי במעלה הסולם (לוח 2). דרגות חוסר השיתוף מתארות תהליכים בהם מתקיים שיתוף מדומה בלבד, שמטרתו חיזוק הממסד ו/או "חינוך" המשתתפים והשגת תמיכה מהם למדיניות שכבר נקבעה מראש. דרגות השיתוף "לכאורה" מתארות שיתוף סמלי, במהלכו מתרחש תהליך של יידוע, התייעצות או רצון לפייס את התושבים, אך עדיין בדרגות אלו חסרה לתושבים הידיעה שדעותיהם יילקחו בחשבון וישפיעו על תהליכי קבלת ההחלטות. דרגות

העוצמה, או השיתוף האמיתי, מתארות תהליכים בהם המשתתפים לוקחים חלק פעיל ואקטיבי והם בעלי יכולת השפעה על עיצוב המדיניות.

לוח 2: סולם השיתוף של Arnstein (1969)

שליטה של הציבור	8	דרגות עוצמה
האצלת כוח	7	
שותפות	6	
פיוס	5	דרגות שיתוף סמלי
התייעצות	4	
יידוע	3	
טיפול	2	חוסר עוצמה
תמרון, מניפולציה	1	

לפי ארנשטיין, שיתוף בדרגה גבוהה עדיף על שיתוף ברמה נמוכה. אך לא תמיד שיתוף ברמות הנמוכות הוא בהכרח פחות טוב או פחות אפקטיבי. אלתרמן ואחרים (1981) מציגים סולם שיתוף מורכב יותר, המתאר דרגות שונות של שותפות בין המשתף למשתתפים (לוח 3). למשל, דרגת עוצמה 2 בסולם ארנשטיין – טיפול, יכולה לבוא לידי ביטוי במספר דרכים שונות לפי סולם אלתרמן – גם בשיתוף סמלי, גם בזרימה חד-כיוונית של מידע, וגם בכל הדרגות של שיתוף ציבור סמלי. סולם השיתוף של אלתרמן ואחרים מלמד אותנו כי שיתוף ציבור הוא תהליך מורכב, המשלב בתוכו אפשרויות רבות לשיתוף, בהתאם למטרות התהליך.

מורכבותו הרבה של תהליך השיתוף לא באה לידי ביטוי רק בממדי השיתוף השונים, או באופן התאמת דרך השיתוף למטרה, אלא גם במוטיבציות השונות של המשתתפים להשתתף בתהליך. קמפבל ומרשל מציגים חמש קטגוריות לניתוח המוטיבציה להשתתפות התושבים בתהליכי שיתוף. מוצגות כאן רק ארבע קטגוריות, הרלוונטיות לתחום התכנון:

- **השתתפות אינסטרומנטלית** – השתתפות שכל תכליתה לשמר אינטרסים פרטיים
- **השתתפות קהילתית** – שימור האינטרסים הציבוריים של קהילה מסוימת
- **פוליטיקה של נוכחות** – השתתפות של קבוצות שוליים וייצוג האינטרסים שלהם
- **דמוקרטיה דליברטיבית** – השתתפות לשם הדיון, למידה של אינטרסים ציבוריים ומציאת פתרון משותף. (קמפבל ומרשל, מצוטטים ע"י כרמון ואלתרמן 2011).

ניתן לראות, אם כן, שתהליך השיתוף טומן בחובו אינטרסים שונים גם מצד המשתתפים; החל מאינטרסים פרטיים, דרך אינטרסים קהילתיים (של קבוצת תושבים, המנסים לקדם את רצונותיהם בנוגע לנושא או מצב מסוים), ועד הרצון להשתתף לשם הדיון עצמו ובעד מציאת פתרון משותף. הקולות המתנגדים לשיתוף ציבור טוענים כי השיתוף אינו מחזק את



..... אשקול ואשקול: שיתוף הציבור בתכנון – הלכה למעשה?

השותפים לתהליך אלא רק את הממסד, מפני שבאמצעות התהליך מנוטרלות התנגדויות העומדות בפני השלטון, וכי השיתוף הוא לא יותר מאשר דרך מתוחכמת ליצירת קונצנזוס. וקסמן ובלאנדר טוענות כי עובדה זו אינה שלילית כשלעצמה: הלגיטימציה שהשלטון ופעולותיו מקבלים מהאזרחים היא מאבני היסוד של המשטר הדמוקרטי. עם זאת, נראה כי המבקרים חוששים שמא תהליכי השיתוף יהיו רק בגדר מניפולציה של השלטון ולא יהיה בהם תהליך שקוף של ביסוס ולגיטימציה, כמצופה (וקסמן ובלאנדר, 2002).

**לוח 3: סולם השיתוף של אלטרמן ואחרים (1981)**

זרימה חד כיוונית של מידע מהמתכנן לציבור	<b>דרגות שליטה של המשתף</b>
זרימה חד כיוונית של מידע מהציבור למתכנן	
זרימה דו כיוונית של מידע בין המתכנן לציבור	
שיתוף סמלי בקבלת החלטות למראית עין	
קיום חובת התייעצות עם קהלים מסוימים	<b>דרגות של שיתוף ציבור סמלי (קואופטיציה)</b>
מתן זכות בידי הציבור להשמיע התנגדויות לתכנון המוגמר	
קואופטיציה (גיוס מונע) לשם מניעת התנגדות פורמלית	
לפי בחירת המשתף - חלק מסמכויות קבלת ההחלטות מואצלת לציבור	<b>דרגות של שותפות בתהליך קבלת ההחלטות</b>
שותפות, אך עם כוח וטו של המתכננים / מקבלי ההחלטות	
שותפות מלאה	
שותפות אך עם כוח וטו של הציבור	
מתכנן בוחר ציבור מייצג והציבור שולט בתהליך	<b>דרגות שליטה של הציבור</b>
הציבור בוחר את המתכנן, בסגנון התכנון הסגור. הציבור שבחר את המתכנן שולט בתהליך התכנון / קבלת ההחלטות	
שליטה של הציבור ללא השתתפות המתכנן וללא תלות במקבלי ההחלטות	

אין ספק כי היו ועדיין יש תהליכי שיתוף ציבור שהם בגדר "מס שפתיים" וכל מטרתם היא לנטרל התנגדויות. אך ככל שתהליכי שיתוף ציבור הולכים ונעשים נפוצים יותר בישראל, כך גוברת הכרת הציבור בכוחו, וכתוצאה מכך מתחזקת גם דרישתו לתהליכי שיתוף אמיתיים ושקופים. בהמשך המאמר ננסה לבדוק כיצד ניתן, אם בכלל, להעריך את האפקטיביות של תהליכי שיתוף ציבור, דרך חקירה של מספר תהליכי שיתוף ציבור שונים שנעשו בישראל.

### תהליכי שיתוף ציבור בישראל

בחלק זה של המאמר נבקש לבדוק כיצד תהליכי שיתוף ציבור מיושמים הלכה למעשה בישראל, דרך התבוננות על שלושה פרויקטים שונים: פרויקט שיקום שכונות המיתולוגי שהחל בסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת ונמשך עד היום, פרויקט פארק המסילה בירושלים, ופרויקט קמינקר באל-עיסאווייה. הבחירה בשלושת הפרויקטים הללו נובעת בעיקר מהשוני המהותי ביניהם. פרויקט שיקום השכונות הוא פרויקט נרחב, מקיף וארוך-טווח שנעשה ביוזמת הממסד - ממשלת ישראל; פרויקט פארק המסילה בירושלים הוא פרויקט שנוצר כתוצאה מלחץ מלמטה – של התושבים, שדרשו מהעירייה לקיים תהליך שיתוף ציבור, ולא הרפו עד שתהליך זה נערך ודן בנושאים שהיו חשובים להם להעלות לסדר היום; ופרויקט קמינקר באל-עיסאווייה הוא פרויקט שנעשה ביוזמת התושבים וצד "ביניים" מהמגזר השלישי – עמותת "במקום" – ומטרתו הייתה להציע תכנית מתאר אלטרנטיבית לכפר שתואמת את צרכי התושבים, בניגוד לתכנית שקודמה על ידי העירייה. שלושת הפרויקטים שונים לגמרי בהיקפם ובאופן הוצאתם אל הפועל, ומתוך כך מעניין להתבונן על ההבדלים ביניהם ועל האפקטיביות של כל אחד מהם, בהשוואה לאחרים.

מודל השיתוף של סדן וצ'רצ'מן (2003) המתואר בלוח 4 ישמש, להלן, כבסיס להערכת פרויקטי השיתוף השונים ולהשוואה ביניהם.

לוח 4: מודל השיתוף של סדן וצ'רצ'מן (2003)

הרצף	מימד השיתוף
מאמצעי להשגת מטרה מסוימת ועד מטרה בפני עצמה	מטרות השיתוף
באיזו מידה שיתוף הציבור הינו חלק ממוסד ממדיניות הארגון ו/או הפרקטיקה שלו?	רמת המיסוד
מה מידת השליטה של המשתפים בתחילת התהליך? משליטה מעטה ועד שליטה מלאה	עוצמה בנקודת המוצא
משאבי ידע, מידע, כסף, מקום וכו' העומדים לרשות המשתף	משאבים
מהיענות ליוזמות אחרים דרך היענות ללחץ מלמטה, היענות לבקשות להשתתפות ועד ליוזמה עצמית	יוזמה
למן שיטות וטכניקות שיתוף ממוקדות משתף ועד שיטות ממוקדות משתתפים	שיטת הפעילות
האם מדובר באירוע שיתוף חד פעמי או שהשיתוף הוא תהליך רצוף ומתמשך לאורך זמן?	רציפות הפעילות
מי הם מנהיגי התהליך? האם הם אחד או יותר מהמשתתפים? האם זו משימה משותפת למשתתפים ולמשתתפים? האם מנהיגי התהליך הם המשתתפים?	מנהיגות
ממנהיגות סמכותית ואוטוקרטית ועד מנהיגות שיתופית ודמוקרטית	סגנון מנהיגות
מה מידת המאמץ לגייס מגוון של משתתפים המשקף את הרכב אוכלוסיית היעד?	מידת המאמץ המושקע

### **- שיתוף הציבור בפרויקט שיקום שכונות**

פרויקט שיקום שכונות החל בשנת 1977 ביוזמתו של ראש הממשלה דאז מנחם בגין והקיף כ-170 שכונות ויישובים מסוגים שונים ברחבי המדינה. הוא נחשב עד היום לאחד הפרויקטים האורבניים-חברתיים הגדולים והנרחבים בתולדות המדינה. מטרתו הייתה לחולל שינוי עמוק בתהליכים חברתיים ולהתמודד התמודדות רדיקלית עם מצוקות חברתיות-כלכליות עיקשות. הפרויקט כוון להתערבות כוללת בחייהן של שכונות מצוקה ולטיפול בהיבטים של רווחה וחינוך, תרבות ובריאות, תשתיות ותעסוקה. שיקום השכונות חרט על דגלו את שיתופם של התושבים ויצר בכך חידוש של ממש בכל מה שקשור בתכנון עירוני וביחסים שבין האזרח לרשות (וקסמן ובלאנדר, 2002).

אלתרמן וצ'רצ'מן סבורות כי היה קים פער ממשי בין המטרות ההצהרתיות של הפרויקט בדבר שיתוף התושבים לבין הנעשה בפועל. בעוד שברמה ההצהרתית ישנה הודאה בחשיבות השיתוף כדרך להשגת שינוי חברתי וחינוכי ארוך-טווח, הרי שבמישור המעשי הדגש הוא על השגת לגיטימציה ומניעת הפרעות מצד התושבים ליישום תכניות הרצויות לרשויות (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991). בכך הן מאששות את החשש העיקרי העולה מתהליכי שיתוף ציבור והוא הפעלת מניפולציה של הממסד על התושבים, מתוך רצון להשיג לגיטימציה לתכניותיהם. בנוסף, מצביעות אלתרמן וצ'רצ'מן על חוסר התאמה בין מטרת השיתוף בעיני התושבים למטרת השיתוף בעיני הרשויות. בעוד שמטרת השיתוף בעיני הרשויות הייתה לשנות את המצב הסוציו-אקונומי הקשה בשכונות, מטרת השיתוף בעיני התושבים לא הייתה לשנות את התושבים אלא להשפיע על תכנית הפרויקט – דרך לבטא את רצונותיהם ולהשתתף בקביעת יעדי הפרויקט (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991).

אלתרמן וצ'רצ'מן סבורות כי גם אם השיתוף היה רק מס שפתיים הייתה לו השפעה. לדבריהן, ההכרה של הרשויות בחובתן לשנות את התושבים בכל החלטה הנוגעת לשכונתם היוותה את מקור הכוח הבסיסי של התושבים בכל השכונות. לפיכך, הודאה עקרונית, ולו גם מהשפה ואל החוץ, בלגיטימציה של שיתוף תושבים, חייבה דרכי פעולה מסוימות, והאצילה כוח השפעה לתושבים. דרכי פעולה מסוימות אלו באו לידי ביטוי בפרויקט שיקום שכונות במערך האירגוני שהתקיים בדרג המקומי-שכונתי. בכל שכונה הוקם צוות היגוי שכונתי, גוף בן 22 חברים, שבו 50% מבעלי הקולות הם תושבי השכונה שאינם עובדים בשכר בפרויקט. גוף זה נסמך בהחלטותיו על ההמלצות שהתקבלו בוועדות המשנה שלו, שאף בהן כיהנו במשותף תושבי שכונה עם אנשי מקצוע (ורנסקי ושחורי, 1999). מעניינת מאד ההבחנה של אלתרמן וצ'רצ'מן כי ברוב המקרים הן נציגי הרשויות והן התושבים הפעילים, לא היו מעוניינים בעימות גלוי, וכי כל הצדדים שאפו להגיע לכלל הסכמה. דפוס היחסים השכיח ביותר היה דפוס של משא ומתן וניסיון שכנוע. בדרך כלל אנשי הרשויות היו אלה אשר ניסו לשכנע את התושבים בצדקת דעתם. אחד הנימוקים העיקריים היה מקצועיותם שבזכותה הם אמורים להבין טוב יותר מהי טובת השכונה. טענה זו עומדת כמובן בניגוד לאחד הנימוקים הבסיסיים לשיתוף תושבים, שלפיו התושבים עצמם הם היודעים מה דרוש לשכונתם. בכל זאת הנימוק של נציגי הרשויות מצא הזק אצל התושבים, ובמקרים רבים הם קיבלו אותו ואימצו את הצעת אנשי המקצוע (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991).

עוד סוג של דפוס יחסים, או דרך נוספת של נציגי הרשויות להשיג קואופטציה, שהתפתחה במרוצת הזמן, הייתה תיאום מראש. אנשי הרשויות נוכחו לדעת כי דרך פעולה זו משרתת אותם, ואלה שהשכילו לרכוש את אמון התושבים בעזרת טיפוח יחס של כבוד הדדי וחיזוק הרגשתם של התושבים שהם שותפים רציניים בתהליך, מצאו נכונות רבה מאד מצד התושבים להשתכנע. גם מצד התושבים התפתחו דפוסי התנהגות במרוצת הזמן. ככל שהפעילים הצליחו יותר בגיבוש דעה אחידה, כך גדלה יכולתם לנצל את מקורות הכוח אשר עמדו לרשותם. חילוקי דעות גלויים וחריפים בתוך קבוצת הפעילים פגעו ביכולתם להשפיע והעמידו בספק את הלגיטימציה של עמדותיהם. פה ושם ניסו הרשויות לנצל מצב זה לטובתן (אלתרמן וצ'רימון, 1991). לזין (1999) מסכם וקובע כי שיתוף התושבים בפרויקט שיקום שכונות תיקן אך במקצת את דפוסי הפטרנליזם השוררים בכל רמות הממשל במדינה. בשונה מארצות הברית, שם תמכו פרויקטים דומים בארגונים עצמאיים מלמטה – בישראל, לדעת לזין, קידם שיקום השכונות את ההשתתפות מלמעלה (וקסמן ובלאנדר, 2002).

אין ספק שמבחינת משאבים, הושקעו משאבים רבים בשיתוף והשתתפות התושבים בפרויקט רחב היקף זה. בחמש שנים הראשונות בלבד הושקעו בפרויקט כמיליארד ש"ח בעוד שבשנים האחרונות התקציב ירד לכ-48 מיליון ש"ח בלבד. לראייה, בשנים האחרונות הושהה הפרויקט בשכונות רבות עקב צמצום המשאבים המוקצים לו.

#### **- שיתוף הציבור בפרויקט פארק המסילה בירושלים: קטע גוננים-מקור-חיים**

פרויקט שיתוף ציבור בפארק המסילה בירושלים הוא דוגמא טובה לתהליך שיתוף ציבור שנבע "מלמטה" ביוזמת התושבים, כהתנגדות לתכנית שהציבה העירייה. פארק המסילה בירושלים הוא פארק שמשתרע על תוואי מסילת הרכבת הישנה ומשיק לכמה שכונות, ביניהן גוננים. ברשות לפיתוח ירושלים ובעיריית ירושלים הממונים על הקמת הפארק בכללותו טוענים כי ייחודו של הפארק טמון בכך שהוא חוצה מגוון אוכלוסיות, חזקות לצד חלשות. מצד אחד הפארק גובל בשכונות כמו בקעה והמושבה הגרמנית, ומצד שני הוא ימשש בעתיד גם את תושבי גוננים. הפארק מוצג על ידם כאמצעי אינטגרטיבי שיחבר בין השכונות השונות ובנוסף לכך הוא יענה על הצורך בשטחים ציבוריים לחלק זה של העיר. מבחינת העירייה, הקמת הפארק בקטע מקור חיים-גוננים יתוכנן בהתאם לשימושי הקרקע והתוכניות המאושרות באזור, ביניהן תכנית לכביש 34 המאושר משנות ה-70. תושבי שכונת גוננים טוענים לאפליה ממושכת של העירייה כלפיהם על רקע גזעני וסוציו-אקונומי ובמשך מספר שנים דרשו את הקמת הפארק בתוואי המסילה על חשבון תכנית כביש 34. לטענתם, משמעות יוזמתה הנוכחית של העירייה היא פיתוח פארק לטובת התושבים האמידים של המושבה הגרמנית ובקעה. דווקא בגוננים, כשכונה עם אוכלוסייה הטרונגית ומוחלשת, שוקלת העירייה לסלול כביש על השטחים הפתוחים האחרונים. כתגובה לקונפליקט זה, הוקם בשנת 2007 'הוועד למען פארק המסילה' למען בלימת תכנית הכביש וקידום תכנית הפארק. הוועד החליט על שלושה אפיקי פעולה מרכזיים:

- איסוף והפצת מידע באשר למצב הקיים והמתוכנן

- עבודה קהילתית בשיתוף עם המגזר השלישי
- פעילות פוליטית מול גורמים ספציפיים בעירייה

אחת מאבני הדרך בתחילת התהליך הייתה הצטרפותו של 'הוועד למען פארק המסילה' לארגון 'ירושלים בת-קיימא'. הוועד הצליח לגייס כספים מקרן פורד וקרן של"י להקמת גינה קהילתית בשכונה. הכוונה הייתה שהגינה תהווה קביעת עובדה בשטח ותהווה מוקד פעילות לתושבי השכונה. במקביל, פעלו התושבים בצורה פוליטית וגבו התחייבויות מהמועמדים לראשות העיר לפעול למען פארק המסילה. בתחילת 2009, נענה הוועד להצעת החברה להגנה הטבע לקיים סדנת תכנון בת 6 מפגשים, במהלכה יתכננו התושבים הלכה למעשה את הפארק עליו הם חולמים. בסיום הסדנה, יצאו התושבים עם תכנית מרשימה שהשפיעה מאד על המשך התהליך (רוטשילד, 2012). בעקבות לחץ מאסיבי של 'הוועד למען פארק המסילה' הסכימה העירייה לקיים הליך שיתוף ציבור ממוסד מול התושבים בשכונת גוננים בנושא פארק המסילה. מטרת תהליך השיתוף, כפי שהוגדרו על ידי התושבים הם:

- יידוע הציבור לגבי כוונות התכנון, שיקולים ואילוצים עירוניים לגבי תכנון הפארק וקבלת משוב לתוצרים תכנוניים
- מתן במה למגוון קולות מקרב הציבור
- קבלת מידע מהציבור לגבי צרכים ורצונות בנוגע לפארק המתוכנן (רוטשילד, 2012).

לאחר מפגשי ההכנה, הבינו בוועד שתהליך שיתוף הציבור כנראה לא יכלול דיון על תחבורה ושימושים אחרים מלבד השטחים הציבוריים הקיימים כיום. מבחינת הוועד זו הייתה נקודת המפתח זה זמן רב. לטענתם לא יכול להתקיים תהליך שיתוף ציבור אמיתי אם לא יתקיים דיון גם בכביש שמתוכנן להשתלב עם הפארק. לפיכך החליטו בוועד לכפות את הדיון על הכביש. הוועד הפיץ פליירים בכל השכונה תחת הכותרת "כביש או פארק – זה בידיים שלכם", זאת כדי להסיט את הדיון לשאלה החשובה בעיניהם. בנוסף, הקימו דוכן בערב כנס התושבים וגם בו חילקו פליירים וסיפקו מידע שאספו לתושבים (רוטשילד, 2012). ממחקרו של רוטשילד עולה כי התקיימו שתי סיבות מרכזיות שהביאו להחלטה לקיים תהליך ממוסד של שיתוף ציבור בתכנית פארק המסילה בקטע גוננים-מקור חיים. הסיבה הראשונה היא הקהילה הפעילה בראשות הוועד למען פארק המסילה. הוועד, במשך כשנתיים, התנה כל פיתוח חדש בשכונה בקיום תהליך של שיתוף ציבור בנושא הכביש ולמעשה לא הותיר ברירה אלא לפתוח את הנושא התחבורתי לדיון. כאשר הפנימו זאת בעירייה, החליטו למנות חברת שיתוף שתדוין עם הקהילה ותלמד את צרכיה עוד לפני תחילת התהליך. הסיבה השנייה היא הנהגתה והתגייסותה לתהליך של נעמי צור, סגנית ראש העיר ומנהלת הגינות הקהילתיות בחברה להגנת הטבע, למאבק. נעמי צור מחזיקה באג'נדה ברורה של שיתוף קהילתי בהליכי תכנון בירושלים. היא זאת שדרשה מהרשות לפיתוח ירושלים וממנהנדס העיר ירושלים לקיים את תהליך השיתוף הנוכחי, מתוך אמונה בערכי שיתוף והיכרות שלה את הקהילה בגוננים (רוטשילד, 2012).

בניגוד לפרויקט שיקום השכונות, פרויקט זה הוא דוגמא טובה לתהליך שיתוף שפוגש קהילה חזקה, מאורגנת, בעלת הנהגה ואסטרטגיית פעולה

ברורה. עובדה זו השפיעה לא רק על עצם ההחלטה לקיים את תהליך השיתוף באופן ממוסד, אלא גם איזנה את יחסי הכוחות בתהליך עצמו בין התושבים לעירייה. הקהילה בגוננים לא רק הגיבה לצעדים אקטיביים של המשתפים אלא גם גרמה להם להגיב לצעדים שלה (רוטשילד, 2012). הסיבה המרכזית לחוזקה של קהילת התושבים בגוננים היא הקשרים שייצרה הקהילה עם המגזר השלישי (החברה להגנת הטבע, עמותת ירושלים בת-קיימא, וסטודנטים מבצלאל). קשרים אלו סייעו לה בבניית אג'נדה ובנגישות למשאבים. מצד אחד, משאב הידע והתכנון, ומצד שני, משאבים כלכליים בדמות תרומות. על כן, ניתן לומר שבפרויקט פארק המסילה בקטע גוננים-מקור חיים רוב הפעילות להשגת השינוי התרחשה מחוץ למבנה הממסדי הפורמאלי שתפקידו לאפשר תהליכי שיתוף בעיריית ירושלים. לראיה, המאבק לא הובל על ידי מינהל קהילתי גוננים, שלא היה משמעותי כלל בתהליך, חוץ מהיותו צינור להעברת כספים מהעירייה לקהילה (רוטשילד, 2012). למרות זאת, גורם הכרחי שאיפשר את השינוי במקרה זה הוא ההבנה העמוקה בקרב מקבלי החלטות בממסד (קרי-נעמי צור) שיש לשתף את הציבור בתהליכי קבלת החלטות. בסופו של תהליך, ללא רתימת הממסד לתמיכה ברצונותיהם, מאבק התושבים לא היה נוחל הצלחה. רוטשילד מוסיף על כך כי לצד קיומה של קהילה פעילה הפועלת מחוץ למבנה הממסדי הקיים וכן מחוייבות של הממסד להליכי שיתוף, עולה כי גורם נוסף הכרחי לצורך השגת שינוי. גורם זה הוא גוף מתווך בעל ידע ויכולות בתחום השיתוף שיאפשר את ניהול התהליך (רוטשילד, 2012). על חשיבותו של גוף מתווך בעל ידע ויכולות בתחום השיתוף ניתן ללמוד גם ממקרה הבוחן הבא.

#### **שיתוף הציבור בפרויקט קמינקר באל-עיסאווייה**

שכונת אל-עיסאווייה שוכנת על המדרונות המזרחיים של הר הצופים וגובלת בקמפוס האוניברסיטה העברית מדרום, בית החולים הדסה הר הצופים ושכונת הגבעה הצרפתית ממערב, שכונת צמרת הבירה מצפון וכביש ירושלים מעלה אדומים ממזרח. מאז 1967 נמצאת עיסאווייה בתחומי השיפוט של ירושלים. כיום חיים בעיסאווייה כ-12,000 תושבים בצפיפות רבה וללא אופק תכנוני. אמנם בשנת 1991 אושרה תכנית מתאר לשכונה, אך סמוך לאישורה מיצתה התכנית את פוטנציאל הבנייה והפכה ללא רלוונטית. התכנית ששטחה כ-666 דונם אינה עונה על הצרכים הבסיסיים ואינה מאפשרת התפתחות. בין הקשיים הקיימים: אחוזי בנייה נמוכים, בתים קיימים מחוץ לתחום התכנית הקיימת הנמצאים בסכנת הריסה, בתים המצויים בתחומי התכנית בשטחים "ירוקים" (שטחי נוף פתוח) המצויים אף הם תחת איום הריסה, מיעוט שטחים לבנייני ציבור ובכלל זה מוסדות חינוך, העדר שטחים מיוחדים למסחר, והעדר מענה לאוכלוסייה הולכת וגדלה (אתר "במקום"). פרויקט קמינקר לתכנון עיסאווייה הוא פרויקט תכנון אלטרנטיבי שמטרתו הכנת תכנית מתאר מפורטת לעיסאווייה. את התכנית יזמו תושבי הכפר, בניה של מתכנתת הערים שרה קמינקר, ועמותת "במקום".

הפרויקט עוצב במבנה של שני צוותי עבודה: האחד - צוות תכנון פיסי, כולל אדריכל וצוות יועצים מקצועי בעל התמחויות ספציפיות הנדרשות על פי חוק. כל חברי הצוות נבחרו במכרז ומקבלים שכר. הצוות השני מכונה "הצוות החברתי". הוא מרוכז על ידי אדריכל מראשי עמותת "במקום" ושותפים

לו המתאם הקהילתי – עובד בשכר ממוצא ערבי, בעל תואר שני בעבודה סוציאלית קהילתית ובתכנון ערים, וכן צוות מתנדבים שגויס באמצעות משלוח דוא"ל אל חברי רשימת המתנדבים של העמותה. המתנדבים התגבשו לכדי קבוצה מצומצמת ביותר ובה עובדת סוציאלית אחת וכ-5 אנשי תכנון (גדות-פרז, 2006). הפעילות החלה עם סבב מפגשים עם תושבים בעיסאווייה, ולאחר מכן כונסו כ-15 מפגשים ציבוריים. למפגש הראשון הגיעו כ-80 אנשים, ולאחר מכן הצטמצם מספר התושבים שהגיעו למפגשים. עם הזמן, נעשה ניסיון לגבש צוות תושבים פעיל שיורכב מנציגים של כל חמולה בכפר. הצוות כלל כ-14 חברים, אך הם סרבו לראות עצמם כמייצגים את משפחותיהם המורכבות. עם גיבוש הצוות, חלה ירידה ברמת יידוע התושבים על פגישות, הן מבחינת התפוצה והן מבחינת שיטתיות ההודעה (גדות-פרז, 2006).

על פי גדות-פרז, היעדר תפישה מקצועית של מתאם שיתוף הציבור, יחד עם הזדהות מקצועית עמוקה של חברי "במקום" עם התכנון, וההחלטה לפעול במסגרת כללי המשחק התכנוני, הובילו לכך שבפועל, הוקדשו לתהליך השיתוף משאבים מוגבלים. בסופו של דבר, ניתנה לגייטמצייה ל"ניסוי וטעייה" משמעותיים ולביצוע הליך ללא ליווי מקצועי בתחום השיתוף, וזאת בפרויקט פיילוט, שחרט על דגלו את שיתוף הציבור. מתצפיות וראיונות המחקר עולה כי "במקום" מקדמת במוצהר תכנון אלטרנטיבי ורואה בפרויקט פיילוט ליישום תכנון אלטרנטיבי. אולם, הלכה למעשה, "במקום" פועלת במידה רבה כגוף תכנון ממסדי מובהק, דבר העולה בקנה אחד עם הספרות בתחום, הגורסת כי לפרופסיה יש נטייה להשתלט על מטרות תהליכי השיתוף (גדות-פרז, 2006).

בשלב הראשון של התהליך הוכנו ארבע חלופות תכנון, שמתוכן נבחרה חלופה תכנונית אחת. טיוטת תשריט וכן תקנון ראשוני שימשו לשם פתיחת תיק התכנון בעירייה. מספר גרסאות וסבבים של עדכונים נעשו בתשריט ובתקנון. הגרסאות המעודכנות מכילות שינויים שנעשו כמענה להערות התושבים, ובמקביל כמענה לדרישות של גורמי תכנון נוספים. במקביל קידמו העירייה ורשות הטבע והגנים (רט"ג) תכנית לגן לאומי מדרום לאל-עיסאווייה. לאחר תיאומי גבולות שנעשו בין מתכנני אל-עיסאווייה לרט"ג, הוועדה המקומית המליצה להפקיד את התכנית של תושבי אל-עיסאווייה (דצמבר 2007). אך המכשולים לא אחרו לבוא. ב-2009 אושרה להפקדה תכנית מתאר ירושלים 2000 מבלי שכללה את כל שטחי ההרחבה שהוסכמו בתכנית התושבים. ב-2011 הופקדה בפועל תכנית לגן לאומי שגם היא לא כיבדה את ההסכמות הנ"ל. במצב דברים זה החליטו התושבים לחדול מתכנון שכונתם והחזירו את המשימה לידי העירייה. מהנדס העירייה הבטיח לקדם תכנית לשכונה בגבולות מצומצמים אך מאז לא נעשה דבר. התושבים משקיעים את עיקר מאמציהם כעת במאבק בגן הלאומי וגבולותיו (אתר "במקום").

תמצית הממצאים ותיאור מהלך הפרויקט על פי גדות-פרז (2006) מצביעים על דומיננטיות מקצועית מובהקת בקרב צוות "במקום" – גם בשלב תכנון הפרויקט ותקצובו אך בעיקר תוך כדי הניסיון לגבש את תהליך שיתוף הציבור. ממצאי המחקר והתצפיות מאששים את ההשערה, שהתנגשות בין מחויבות אידיאולוגית למחויבות מקצועית תוכרע בניצחונה של המחויבות המקצועית על זו האידיאולוגית. גדות-פרז מונה תשע סיבות עיקריות לכישלוננו של תהליך השיתוף בפרויקט זה:

1. קיומם של פערי תקציב ניכרים בין צוות התכנון לצוות החברתי (לטובת צוות התכנון)
2. ההחלטה שלא להקים צוות חברתי מקצועי אלא להתבסס על מתנדבים חסרי ניסיון או בעלי ניסיון ממסדי מצומצם
3. הערכת זמן מצומצמת של תהליך השיתוף
4. הערכת חסר של היקף השיתוף הנדרש בשכונה בת 12,000 תושבים
5. העדר תפישה מקצועית של תהליך השיתוף ומכאן העדר הסכמות לגבי הכלים והנתיבים להובלת התהליך
6. חוסר שימת דגש או מתן חשיבות פחותה לנושא שפה ותרבות
7. הימנעות מהרחבת מעגל השיתוף לפני גיבוש תשריט התוכנית והגשתו לעירייה
8. מחוייבות דומיננטית ללוחות הזמנים של תהליך התכנון ושל התקציב המוקדם שנערך תחת הערכות חסר של שיתוף הציבור (ראו סעיפים 1-4)
9. חוסר נכונות לפעילות נמרצת להרחבת השיתוף לטובת מטרת קידום התוכנית (גדות-פרז, 2006).

ניתן להבין ממסקנותיה של גדות-פרז, כי למרות הרצון הטוב של צוות "במקום" לקדם תהליך תכנון אלטרנטיבי תוך שימת דגש על שיתוף התושבים, ניתנה בסופו של דבר חשיבות גדולה יותר לקידום תהליך התכנון הממוסד, שבא, במקרה זה, על חשבון תהליך השיתוף. מדבריה של גדות-פרז עולה כי יש ליצור הפרדה בין ההליך התכנוני להליך השיתופי, ולמנות יועצים מקצועיים נפרדים, ובעלי הכשרה מקצועית מתאימה לניהול תהליך השיתוף, כדי למנוע "השתלטות" של מטרות התכנון על מטרות השיתוף. לדבריה, במקרים שלא קיימת הפרדה, כמו במקרה של עיסאווייה, יש נטייה לפרופסיה (התכנונית) להשתלט על האידיאלים (השיתופיים). כמו כן, עולה מן הדברים, כי לא הוקצו מספיק משאבים (כלכליים, זמן, וכוח אדם) לתהליך השיתוף, אותו ניהלו והעבירו מתנדבים, בניגוד לתהליך התכנון, אותו ניהלו בעלי מקצוע בתשלום. וכי זו היתה סיבה נוספת ומרכזית לכישלונם של תהליך השיתוף.

#### סיכום ומסקנות

בחלק זה של המאמר נבחן את מקרי הבוחן השונים, דרך השוואה על פי מודל השיתוף של צירצ'מן וסדן (2003), המוצג בלוח 4. מתוך הרצף המוצג בשאלות במודל השיתוף, דורג כל אחד מהפרמטרים בפרויקטים השונים בסקאלה שבין 1-5, כאשר הציון 5 מייצג את השאיפה האופטימלית. התוצאות מוצגות בלוח 5 שלהלן.



**לוח 5: הערכת מקרי הבוחן על פי המודל של צירצ'מן וסדן, 2003**

ממד השיתוף	פרויקט שיקום שכונות*	פרויקט המסילה-גוננים	פרויקט קמינקר-עיסאויה	סיכום
<b>1. מטרת השיתוף</b>	חוסר התאמה בין הצד המשתף למשתתף. מצד המשתתפים - שינוי המצב הסוציו-אקונומי בשכונות, מצד המשתתפים - רצון להשפיע על התכניות. ציון 2	הוחלטו על ידי המשתתפים. לייצר תקשורת בין התושבים לממסד ולאפשר לתושבים להביע את עמדתם. ציון 4	הוחלטו על ידי המשתתפים. לייצר מתאר אלטרנטיבית לכפר תוך שיתוף התושבים בהכנתה. ציון 3	בפרויקט המסילה מטרת השיתוף היו הכי גבוהות על הסקאלה כי ניתנה חשיבות גבוהה להשתתפות וליצירת דיאלוג בין התושבים לממסד. עם זאת, זכות ההחלטה עדיין נותרה בידי הממסד.
<b>2. רמת המיסוד</b>	שיתוף הציבור הינו חלק מהותי מהתהליך הממוסד ומהווה חלק משמעותית בפרויקט, לפחות ברמה ההצהרתית. ציון 4	שיתוף הציבור הגיע כדרישה מצד התושבים ולבסוף הושג כתהליך ממוסד מצד העירייה. ציון 2	שיתוף הציבור היווה חלק מהותי בתהליך התכנון האלטרנטיבי שנעשה ביוזמת התושבים וארגון "במקום". ציון 4	ברמה ההצהרתית, גם הממשלה, בפרויקט שיקום שכונות, וגם ארגון "במקום" שהוביל את תהליך התכנון בפרויקט עיסאויה, נתנו חשיבות גדולה מאד לתהליך השיתוף, ולכן קיבלו ציון שווה במקרה זה.
<b>3. עוצמה בנקודת המוצא</b>	מהתחלה, תהליך השיתוף נעשה בשליטת מלאה של הממסד. לתושבים יש השפעה מעטה על התהליך. ציון 5	תהליך השיתוף נעשה בשליטת הממסד, תוך התחשבות רבה ברצונות התושבים. ציון 4	עושה רושם כי מהתחלה למשתתפים – עמותת "במקום" – לא היתה שליטה גבוהה על אופן התנהלות תהליך השיתוף ולא היה ברור כיצד התהליך הולך להתנהל, עקב חוסר מקצועיות. ציון 2	בשיקום שכונות לממסד היתה השליטה הגבוהה ביותר על התהליך מהתחלה.
<b>4. משאבים</b>	משאבי ידע, כוח אדם ומשאבים כלכליים גבוהים עומדים לרשות המשתף. ציון 5	משאבי ידע וכוח אדם גבוהים כתוצאה מהתארגנות עצמית גבוהה של התושבים וסיוע של המגזר השלישי, משאבים כלכליים בינוניים. ציון 4	משאבי ידע גבוהים בתחום התכנון ונמוכים בתחום השיתוף. משאבים כלכליים מעטים. ציון 2	במקרה זה, המשאבים הנמוכים שעמדו לרשות המשתתפים בפרויקט עיסאויה השפיעו מאד על (אי)הצלחת התהליך.
<b>5. יוזמה</b>	יוזמה גבוהה מצד הממסד (אך מלווה בחוסר התאמה מסוים מול התושבים), והיענות גבוהה להשתתפות מצד המשתתפים. ציון 4	יוזמה גבוהה בהתארגנות עצמית, כולל היענות הממסד ללחץ מלמטה. ציון 5	יוזמה עצמית והתארגנות עצמית של התושבים בשיתוף המגזר השלישי, שבא בעצם כהתנגדות לממסד. עם זאת, ניכרת בעיה בלגיטימציה של "במקום" וחוסר היענות לשיתוף פעולה והשתתפות לאורך זמן מצד כלל התושבים. ציון 3	בעוד שבשני המקרים הראשונים היוזמות השונות מלמעלה ומלמטה הצליחו לגרום השתתפות רחבה, במקרה השלישי של עיסאויה היה קשה יותר לשמור על שיתוף פעולה לאורך זמן מצד התושבים.



ניתן לראות מהניתוח, כי פרויקט פארק המסילה קיבל את הציון הגבוה ביותר על סקאלת השיתוף, וכי פרויקט אל-עיסאויה קיבל את הציון הנמוך ביותר. מעניין כי דווקא הפרויקט שהתחיל בצורה לא ממוסדת, כפרויקט "התנגדות לממסד" ושחרט על דגלו להיות פרויקט דגל בנושא שיתוף הציבור, קיבל את הציון הנמוך ביותר משלושת המקרים שנבחנו. נראה כי חוסר המקצועיות של מובילי הפרויקט בתחום השיתוף, וחוסר הקצאת משאבים מתאימים לנושא השיתוף, פגע ביכולתם של אנשי "במקום" להוביל את נושא השיתוף בצורה טובה בפרויקט זה. על פי דברים שנאמרו בחלק הראשון של מאמר זה, פרויקט אל-עיסאויה מייצג מודל שמכונה "השתתפות ציבורית מתנגדת", וכי על פי מודל זה, הקהילה היא נותנת הלגיטימציה לפרויקטים מסוג זה. ניכר כי בפרויקט אל-עיסאויה, למרות הכוונות הטובות של אנשי עמותת "במקום", הפרויקט לא זכה ללגיטימציה נרחבת מכלל התושבים בכפר, והדבר ניכר בהשתתפות התושבים שהלכה ודעכה במהלך הפרויקט. עובדה נוספת וחשובה לא פחות, היא שהתוכנית שהוגשה להפקדה ע"י מתכנני "במקום" בסיום תהליך השיתוף, לא זכתה ללגיטימציה לה קיוו מצד הממסד, ועל כן פרויקט זה יכול להיחשב לכישלון, כי לא הצליח להשיג את מטרתו העיקרית. האם וכיצד פרויקט זה משקף את הארגון שזים אותו? ניתן לראות כי אופן ההתנהלות של "במקום", תוך שימת דגש רב יותר על הפן התכנוני מאשר על הפן השיתופי, משקף בהחלט את הפרופסיה התכנונית השלטת בקרב אנשי "במקום", לטוב ולרע.

בפרויקט שיקום השכונות, למרות שנושא השיתוף הושם בראש סדר העדיפויות והוקצו לו משאבים רבים, נראה כי סגנון המנהיגות (סמכותית ואוטוקרטית), טכניקות השיתוף, שהיו ממוקדות משתף ולא ממוקדות משתתפים, וחוסר ההתאמה בין מטרות השיתוף מצד המשתף והמשתתפים, פגעו בהצלחת הפרויקט. האם וכיצד פרויקט זה משקף את הארגון שזים אותו? גם כאן ניתן לראות בבירור כי למרות הקמת צוותי ההיגוי בשכונות, שהיו מורכבות מ-50% תושבים ו-50% עובדי הממסד, אופן התנהלות העבודה וקבלת ההחלטות בצוותים, ההתנשאות שהורגשה בקרב התושבים מצד הממסד, וחולשה היחסי של קהילת התושבים ביחס לממסד, מנעו מהפרויקט להגיע להישגים משמעותיים, ורק חיזקו את השתרשותו של האופי הממסדי בשכונות.

בפרויקט פארק המסילה, שקיבל את הציון הגבוה ביותר מבין שלושת המקרים שנבחנו, נראה כי סגנון המנהיגות שהיה שיתופי ודמוקרטי, חוזקה של הקהילה המקומית, בשילוב עם המשאבים המתאימים שהוקצו לפרויקט מצד הממסד, תרמו להצלחתו. הטענה שהועלתה בחלק הראשון של המאמר, כי קיים יתרון בתהליכי שיתוף לקבוצות בעלות יכולת התארגנות גבוהה, בא לידי ביטוי באופן מובהק בפרויקט זה.

לסיכום, ניתן להסיק כמה מסקנות עיקריות וברורות מתוך הניתוח וההשוואה בין מקרי המבחן השונים, בנוגע לדברים אותם ניתן לשפר, ואשר יש ליישם באופן גורף בתהליכי שיתוף הציבור בתכנון:

- חשיבותו של העסקת גוף מתווך בתהליך השיתוף, בעל הכשרה ספציפית בתחום שיתוף הציבור בתכנון.
- הקצאת משאבים מספקים הכוללים זמן וכסף לביצוע תהליך השיתוף ובהתאם לתהליך הנדרש והיקפו.

- תיאום עמדות בין הגוף המשתף למשתתפים עצמם בנוגע למטרות התהליך ומה שנדרש מכל צד.
  - תיאום בין ההצהרות בנוגע לתהליך לביצועו בפועל.
- בנוסף, חשוב להדגיש את החשיבות הרבה של עיגון תהליכי שיתוף ציבור בחוק התכנון והבנייה. כל עוד שיתוף תושבים יסתכם ביידוע שטחי לגבי תכניות עתידיות, ובהבעת התנגדויות מצד התושבים, לא ניתן יהיה לקדם בצורה משמעותית תהליכי שיתוף אמיתיים ומעמיקים של תושבים בתכנון ועיצוב הסביבה בתוכה הם חיים. ללא חקיקה מתאימה בנושא, תהליכי שיתוף הציבור בתכנון ימשיכו להיות תלויים אך ורק בהתארגנות ציבורית מלמטה ו/או ברצונם הטוב של מקבלי החלטות נדירים הנאבקים לקדם תהליכים מסוג זה. תהליכי שיתוף משמעותיים צריכים לייצג הן את רצונות התושבים והן את רצונות הממסד, לגשר ביניהם ולייצר מצב בו שני הצדדים יכולים לצאת נשכרים מהתהליך ולהשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות. בנוסף, חקיקה מתאימה תאפשר פיקוח על תהליכי שיתוף על מנת לוודא שהם נעשים על ידי אנשי מקצוע בתחום השיתוף ומשרתים נאמנה את צרכי התושבים ולא רק את צרכי הממסד.

## מקורות

- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 35, No.4, pp.216-224.
- Healey, P., Booher, D., Torfing, J., Soronson, E., Kam Ng, M., Peterson, P., Albrechts, L. (2008). Civic Engagement, Spatial Planning and Democracy as a Way of Life. Civic Engagement and the Quality of Urban Places. Enhancing Effective and Democratic Governance through Empowered Participation: Some Critical Reflections. One Humble Journey towards Planning a more Sustainable Hong-Kong: A Need to Institutionalize Civic Engagement. *Civic Engagement and Urban Reform in Brazil. Setting the Scene. Planning theory & Practice*, Vol.9, No. 3, pp.379-414.
- אלתרמן, ר. לוי, י., וצ'רצ'מן, א. (1981). המדריך לשיתוף ציבור בתכנון. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- אלתרמן, ר., צ'רצ'מן, א. (1991). התכנית לשיקום השכונות: הניסוי הגדול ולקחי. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. (2008). מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל: תמונת מצב. כלים ומנגנונים להגברת מעורבות הציבור. נייר מדיניות.
- גדות-פרז, א. (2006). כשהמקצוע פוגש את האידיאולוגיה: מתכננים לא ממסדיים ותהליך שיתוף הציבור בתכנון – שיתוף או תכנון? עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית. בית הספר למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- גודס, א. (2005). שיתוף ציבור באמצעות אתר מקוון. מקרה מבחן של שכונת שפירא תל-אביב. עבודה במסגרת התואר מוסמך למדעי הרוח והחברה, הפקולטה למדעי הרוח והחברה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- וקסמן, א., בלאנדר, ד. (2002). דגמים של שיתוף אזרחים. נייר עמדה מס' 26. המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

- ורדי, א. (2004). של מי הכוח? למי הידע? גדרות, מכשולים ומחסומים להשתתפות הציבור בתכנון ובקבלת החלטות תכנוניות. לקוח מאתר סביבה. <http://www.sviva.net/filesystem/alonavardi.pdf>
- ורנסקי, א., אלטרמן, ר. (1992). שיתוף הציבור בתכנון: החוק, הנהג ועמדות מקבלי ההחלטות. המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- ורנסקי, א., אלטרמן, ר. (1994). מי (לא) מפחד משיתוף הציבור? עיר ואזור 23, עמ' 123-150.
- ורנסקי, א., שחורי, נ., פלאוט, פ. (1999). מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני ובחינוך. המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי, יער ירושלים. המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.
- חושן, מ., הר-לב, א. (2005). שיתוף הציבור בתכנון, מדיניות ציבורית ועיצובה בהקשר של איכות סביבה עירונית. בתוך: קמחי, י. (עורך). איכות הסביבה העירונית. מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים. עמ' 217-257.
- חימאיסי, ר. (2010). חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי הישראלי. מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- כרמון, ד., אלטרמן, ר. (2011). התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל. המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- לזין, פ. (1999). שיקום השכונות: מדיניות ויישומה. הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- צ'רצ'מן, א., סדן, א. (2003). רוח הדברים. מתוך: צ'רצ'מן וסדן (עורכות). השתתפות: הדרך שלך להשפיע. הוצאת הקיבוץ המאוחד. עמ' 7-22.
- סדן, א. (1997). העצמה ותכנון קהילתי: תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים אנושיים. הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- רוטשילד, י. (2012). מפגש בין קהילה ותהליך שיתוף ציבור. תוכנית פארק המסילה בירושלים, קטע גוננים-מקור חיים. עבודת הרחבה בנושא: שיתוף הציבור בתכנון. הוגשה במסגרת קורס של פרופ' ארזה צ'רצ'מן, במסלול לתכנון ערים ואזורים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- שטרן (2000). מדרג התכנון ושיתוף הציבור בישראל. פרספקטיבה י"ד, עמ' 38-42.
- שניצקי, ש. (2013). העם דורש צדק שיתופי: השוואה בין שיתוף הציבור בוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ובין שיתוף הציבור בצוות ספיבק-יונה, המחאה החברתית של קיץ 2011. עבודה גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית וממשל, בית הספר למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית ירושלים.