

לכבוד:

מה"ע נתניה, אדר' פול ויטל
עבור בטאון "קו בניין"

יום רביעי 16 ינואר 2002

חברה אזרחית, שיתוף והשתתפות הציבור מיטל להבי, יועצת לרשויות מקומיות

ממש בימים אלו בתל-אביב-יפו, דוללה תנועת האוטובוסים ברחוב גרוזנברג והוסטה לנת"צ אחד העם. התושבים סוף סוף, לאחר מאבק ארוך ומתיש, נושמים לרווחה. תחילתו של התהליך בהתארגנות תושבים שביקשו לשים קץ לסבלם שנבע מהיקף התחבורה הציבורית ברחוב. התושבים התארגנו ופנו בכתב לכל הגורמים הרלוונטים: למשרד התחבורה, לעיריית תל-אביב-יפו ולקאופרטיב דן והציעו כפתרון נתיב חילופי. ההתייחסות של הרשויות לא היתה רצינית ולפיכך מקץ עשרות מכתבים 31- שנים, יצאו התושבים להפגנה מתוקשרת היטב שבמהלכה הם חסמו את הכביש לתנועה. רק לאחר ההפגנה החלה הידברות רצינית והצעות התושבים נבחנו מקצועית. בסופו של דבר הוחלט על תכנון וביצוע נתיב חילופי והתנועה דוללה והוסטה בהתאם. ניתן היה למנוע את השתלשלות העניינים המתישה והכואבת הזו באם היתה מתקיימת הידברות מקצועית ורצינית ובכך להימנע מעימות מיותר.

בעשור האחרון במרבית הארצות הדמוקרטיות מתפתחת חברה אזרחית, המכירה בחשיבות הפעילות של ארגונים והתארגנויות בלתי פורמליות של אזרחים בתהליכי קביעת מדיניות, תהליכי תכנון ובתהליכי ביצוע.

זהו חלק מההבנייה של "דמוקרטיה השתתפותית" שבה לאזרח זכות להשמיע את קולו ודעותיו בפני השלטון לא רק פעם בחמש שנים (כמו בדמוקרטיה יצוגית), אלא זכותו קיימת לאורך כל תקופת השלטון. באידיאל של דמוקרטיה השתתפותית האזרח אינו מבקש לעמוד בעימות עם השלטונות שנבחרו ע"י רוב דמוקרטי, אלא להיות שותף מתוך קשר והשפעה שוטפת.

שיתוף הציבור בישראל:

בישראל חל לאחרונה שינוי גדול בהלך הרוח ובאווירה סביב נושא שיתוף הציבור, הבא לידי ביטוי בריבוי מרשים של אירועים ותהליכים של שיתוף אשר התקיימו ומתקיימים ברחבי המדינה. השינוי מתבסס על תהליכים שהחלו ביוזמת הממשל (כמו בפרוייקט שיקום שכונות) ואולם כיום חל שינוי בהיקף התהליכים, תכיפותם, אופיים והיוזמים שלהם. שיתוף הציבור מוגדר כתהליך שבו אנשים (שאינם נבחרים) יצאו ו/או פקידים ברשויות ו/או אנשי מקצוע המועסקים ברשויות) לוקחים חלק בתהליכי תכנון וקבלת החלטות בנושאים הנוגעים לסביבת ולאיכות חייהם.

בארץ כבר מתקיימים תהליכי שיתוף ציבור ברשויות שונות הנבדלים במטרותיהן, ברמת המיסוד שלהן, בעומק השיתוף ובשיטות המופעלות:

בירושלים ממוסד תהליך שיתוף הציבור מזה שנים והוא מתקיים באמצעות המינהלים הקהילתיים הפועלים בכל התחומים העירוניים: חינוך, רווחה, תכנון ותפעול פיזי וכו'. המינהלים הקהילתיים בירושלים הם עמותות עצמאיות המנוהלות ע"י תושבים נבחרים ומסתייעים בעובדים בשכר. במודל זה קיימת גם האצלה של סמכויות ותקציבים מהעירייה ובחלקם העסקה של מתכנן שכונתי המהווה חוליה מקשרת אל מינהל ההנדסה.

בחיפה הקימה העירייה ועדה לשיתוף הציבור בתכנון עירוני. אחד מפרוייקטי הדגל של שיתוף הציבור בחיפה הוא התכנית המוצעת לפיתוח הכרמלית בסטלה מאריס שעל הכרמל. פרטים על הליך שיתוף הציבור והתוכנית ניתן למצוא באתר האינטרנט של עיריית חיפה: www.haifa.gov.il בתל-אביב-יפו מקדמת העירייה הכנת תוכנית אב אסטרטגית העוסקת בכל תחומי החיים בעיר: חינוך, חברה, כלכלה, שימושי קרקע, תחבורה, חזות העיר וכו'. התוכנית מקודמת תוך התבססות על שיתוף הציבור. תושבי העיר ובעלי עניין נוספים הפועלים בתחומה. פרטים נוספים ניתן לבקש בצוות תכנון אסטרטגי, אי-מל: s_plan@tel-aviv.gov.il

תהליכים לשיתוף הציבור מובלים היום ע"י גורמים רבים ומגוונים ובתוך כך הוקמה קואליציה של ארגונים למעורבות הציבור בתכנון. בין הארגונים הפעילים ניתן להזכיר את מרכז ציפורי הפועל לקיומם של ועידות אזרחים בנושאים שונים, האחרונה שבהן בנושא "השפעת האזרחים על השלטון" התקיימה ביוני 2002 וניתן לקבל פרטים נוספים באתר האינטרנט:

<http://www.zippori.org.il/citizens/report3>

שיתוף והשתתפות הציבור:

שיתוף הוא מושג המבטא את פעולות הרשות המיועדות לעודד את שיתוף התושבים בתהליכים. השתתפות הוא מושג המבטא את פעולות התושבים הנענים ליוזמות הרשות ו/או היוזמים בעצמם פעולות השתתפות בתהליכי תכנון וקבלת החלטות. קיימים מספר עקרונות פעולה מחייבים ומעודדים תהליכים של השתתפות ושל שיתוף הציבור:

כאשר מדובר בהשתתפות הציבור הצומחת מהשטח, הרשות המקומית נדרשת ל-2- פעולות עיקריות:

1. יצירת שקיפות ונגישות למידע: בתחום התכנון עולה למשל הדרישה לביטול האגרה שהונהגה על הוצאת תיק מהגנזך העירוני לפעילים. בנוסף, נדרש שיפור ביחס לנושאים הנדונים בועדות בנין עיר: לאופן הפרסום בעיתונות, לפתיחת הדיונים לציבור, לפרסום והעברת מידע על תבי"ע בדיון מבעוד מועד וכיוב'.
2. פיתוח אימון הדדי, ערוצי הידברות והדגשת חובת הדיווח של הממסד. מוכרחים להבין שריבוי קולות אינו מהווה בהכרח מרחב של קונפליקט, אלא מדגיש את הצורך בהידברות הדדית. כמובן, בתוך כך צריך השלטון גם להתחייב למתן דין וחשבון, להנמקה ולהבהרת הרציונל של קבלת ההחלטות שלו, במיוחד כאשר ההחלטה עומדת בניגוד לדברים שהועלו או סוכמו במסגרת ההידברות.

כאשר הרשות לוקחת על עצמה גם את התפקיד לעודד ולקדם את שיתוף הציבור, אזי היא נדרשת בנוסף:

3. להרחבה ולהעמקה של שיתוף הציבור באמצעות הגדרה של מגוון הקבוצות (מי הוא הציבור) ולמעשה בסיוע להקמת נציגויות ציבוריות (באמצעות קיום בחירות בשכונות / רובעים ו/או הכרה בהתארגנויות של אזרחים ו/או הקמה של הנהלות קהילתיות ציבוריות וכיוב'). זאת יחד עם תקנון המגדיר גם משאבים לטובת הפעילות הציבורית ההתנדבותית כדי לאפשר לקבוצות להשמיע את קולו של האזרח, בצורה הוגנת, שוויונית, כך שקולם ישמע.

למה ואיפה שיתוף ?

לפעולות הרשות המקומית בתחומי אחריותה (תכנון, חינוך, רווחה, קהילה וכו') השפעה מרחיקת לכת על איכות החיים והסביבה של האדם והקהילה. יש בפעילויות הללו היבטים של ידע ומומחיות וגם היבטים של ערכים אנושיים וחברתיים. בכל מצב ובכל נושא קיימים אינטרסים, צרכים והעדפות שונים ולעיתים מנוגדים ולפיכך גם ריבוי קולות. העיקרון והערך של שיתוף ציבור מבוסס על הרצון לאזן כוחות ורצונות בנושאים בעלי עניין ציבורי ו/או השפעה על הציבור, כביטוי מסוים של צדק הליכי שבו ההחלטות מתקבלות בתהליך שיתופי שנותן ביטוי לאזרחים ולבעלי אינטרס מקבוצות שונות באוכלוסייה להשפיע על תהליכי תכנון ועל קבלת ההחלטות.

שיתוף הציבור בתוך רשות שמעוניינת לקדם את הנושא צריך להיות יזום ומקודם בכל האגפים במקביל, עפ"י קריטריונים וסדרי עדיפויות שיקבעו ברשות ובכלל זה: במסגרת החינוך לעידוד הנהגות הורים, באגף הקהילה להקמת הנהגות ציבוריות במתנ"סים ובמרכזים קהילתיים, לשיקום אזורי – כפי שנעשה ע"י אגפי בת"ש ושפ"ע בעת"א-יפו במסגרת פרויקט שש"ת (שיקום ושיפוץ תשתיות) וכו'. כל אגף, מחלקה צריכים להתבקש להכין תוכנית עבודה שתשתף את הציבור לפחות בגיבוש הנחות יסוד.

סוגיות בשיתוף הציבור:

ישנן מספר סוגיות המטרידות את העוסקים בתחום שיתוף הציבור:

1. האם למסד את תהליך השיתוף וכיצד ?
2. מי הוא הציבור ?
3. באיזה שלב של התהליך יבוצע שיתוף הציבור ?
4. מהי שיטת השיתוף והאם נדרש צוות מקצועי ליישום ?
5. המשאבים הדרושים ליישום ומקורותיהם.
6. למה לשתף ולמה לא לשתף וכנ"ל למה להשתתף ולמה לא להשתתף ועוד ...

המיסוד:

שיתוף הציבור יכול להתמסד באופנים מגוונים ובהתאם לתחום שבו שואפים ליישם אותו. במסגרת דיון שהתקיים במרכז ציפורי בפברואר 2002, בנושא שילוב היבטים חברתיים וקהילתיים בתהליכי תכנון ובניה, עלה נושא שיתוף הציבור בכמה סדנאות בנושא מרכזי. לדוגמא, בסדנה שהנחה אדרי' שמאי אסיף (לשעבר מה"ע ת"א-יפן) בנושא כלים תכנוניים להשגת יעדים חברתיים קהילתיים, הומלץ לקדם הדרישה למסמך חברתי כנספח לתוכניות תכנון גדולות, כך שיבוא לידי ביטוי המאווים של קבוצות אוכלוסייה שונות. תפיסת המסמך החברתי הינה כבסיס לתכנון הכולל: כחלק מלב התוכנית שיכלול תדריך, מטרות ויעדים, חלופות וקריטריונים חברתיים לבחינה. הכנתו תתבצע באמצעות שיתוף ציבור מובנה תוך הפעלה של כלים ליישום קונפליקטים, התייחסות לצרכים ייחודיים של בעלי עניין שונים, יעוץ מקצועי וכיוב'. שילוב המסמך חברתי (בדומה לתסקיר סביבתי) מעניק התייחסות ראויה לידע האינטואיטיבי של האזרח שנובע מהיכרותו עם סביבת חייו טוב יותר מכל מתכנן מוכשר ככל שיהיה. לפיכך, זכותו להיות שותף בגיבוש הנחות היסוד של תוכניות המשפיעות משמעותית על חייו ולא רק כמתנגד. זוהי אחת הדרכים האפשריות למיסוד של תהליך שבבסיסו הצורך של מתכנן התוכנית להכיר את השטח האנושי, בחברתי לצד האקולוגי והאורבני.

הציבור:

מי הוא הציבור? מהנדס העיר נתניה אדרי' פול ויטל שהוא גם יו"ר איגוד מהנדסי הערים בישראל מחלק את הציבור הרלוונטי לשיתוף בתחום התכנון והבניה ל-3 קבוצות עיקריות:

1. ציבור העל עניין קרוב, הממוקם בגבולות הפרוייקט ואשר הינו ציבור שיקבל מידע על הפרוייקט ובעל זכות התנגדות בזיקה ישירה.
2. ציבור בעל עניין סביבתי ובכלל זה ארגונים אקולוגיים אשר זיקתם לפרוייקט הינה מתוך תפיסה סביבתית רחבה של השפעת הפרוייקט על איכות החיים והסביבה של התושבים.
3. ציבור רחב ובעל צביון פוליטי כאשר מדובר בפרוייקטים גדולים אשר להם השלכות כלל עירוניות.

מה שברור הוא שהציבור איננו קל להגדרה. הוא אינו עשוי מקשה אחת, אין לו אינטרס מוגדר והוא מרובה קולות. פעמים רבות הציבור משמש ככלי משחק עבור כוחות פוליטיים המתמרנים אותו לפעול. כמו כן, בתהליך שיתוף אין בהכרח יצוג לכל הקבוצות והדעות האפשריות. יחד עם זאת, אין ספק שהשיתוף מאפשר חשיפה ויצוג של יותר דעות מאשר קיים בתהליך שבו אין שיתוף. הדינמיקה של התהליך היא שמי שמעוניין להשתתף ומי שמתנתף הוא הרלוונטי למקרה הנתון.

ביחס לשאר הסוגיות קצרה היריעה מלהתייחס במסגרת מאמר זה, אבל, אדרי' פול ויטל מתכנן להעלות את נושא שיתוף הציבור לדיון במסגרת כינוס של איגוד מהנדסי הערים, על כך תבוא הודעה נפרדת. המעוניינים לשתף מניסיונם מוזמנים להיות עם אדרי' ויטל בקשר.

ומה הלאה?

השאלה שהיתה ונותרה ביחס לתוכניות לשיתוף הציבור היא עד כמה שיתוף הציבור מהווה מטרה מעוגנת בפני עצמה ובעלת משקל ביצירת מציאות חדשה בשטח או לחילופין תהווה אמצעי שיוותר את הציבור במצבו דהיום. דהיינו, בעל זכות להתנגדות אבל לא בהכרח חשוף לשקיפות ובעצם ללא יכולת להשפיע גם על תהליכי קבלת ההחלטות.

כך או אחרת, אנו חיים בעידן שבו אזרחים החלו להבין שגילוי איכפתיות ומודעות מסוג אחרת המכירה בצורך בהדדיות בין אנשים והבוטחת ביכולת האישית והקבוצתית אכס מובילה ויוצרת שינוי.

התקווה היא שהתהליך של שיתוף הציבור שתפס תנופה, אכן יחולל מפנה ברמת ההידברות. יצירת הידברות אמיתית אינה צעד פשוט. כשם שהתושבים נדרשים לפתח אימון (לצד עמידה על המשמר) כך גם הממסד צריך לא לפחד מהקשר עם התושב ומריבוי הקולות. ההזדמנות היא, של ועבור כולנו, ליצירת עתיד כמשהו שלא נספחים אליו אלא כמשהו שאנחנו שותפים ביצירתו.