

**השפעתם של גורמים רב-לאומיים על עיצוב המרחב העירוני  
בירושלים ותל אביב – יפו**

**חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"**

**מאת**

**אורלי רונן רותם**

**הוגש לסנאט של אוניברסיטת תל-אביב**

**יולי, 2010**

**עבודה זו נעשתה בהדרכת:**

**פרופסור טובי פנסטר**  
**החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם**  
**המעבדה למחקרי תכנון סביבה וקהילה**

## תקציר

כבר בתחילת שנות השבעים הוטבע המושג "פעל מקומי חשוב עולמי" כדרישה להתמודדות עם המשבר הסביבתי. החיבור בין הרמה המקומית לבין הרמה העולמית לא היה אז מובן מאליו וגם בהווה עדיין אינו מתורגם למדיניות ברורה שמחברת בין הפעולה המקומית למדיניות העולמית. לנוכח החרפתו של משבר האקלים ותחושת הדחיפות המלווה את ההיערכות, מתגבשות יותר ויותר זירות מדיניות בהן נידונים נושאי סביבה, אך עדין קיים נתק, גם בזירות אלו, בין הרמה המקומית לרמה הלאומית והעולמית<sup>1</sup>. ממול באופן עצמאי, מתפתחות ערים כשחקני ות מפתח במדיניות הסביבתית בכלל ומדיניות בנוגע למשבר האקלים בפרט. בעבודה זו אני טוענת שכדי שער "תחשוב עולמית" ותושפע מסדר היום העולמי, היא צריכה להיות מחוברת לחשיבה הגלובלית ולתרגם אותה לאינטרסים ולפעילות המקומית. על מנת לאושש טענה זו, אני מנתחת את ישימות המושג ("פעל מקומי חשוב עולמי") בשתי ערים בישראל – ירושלים ותל אביב-יפו, דרך איכות ורמת החיבור של הערים לרשתות גלובליות, אל מול השפעתן של קרנות פילנתרופיות זרות על הזירות המקומיות, בעיקר על האופן בו מעוצב המרחב העירוני.

המחקר מציג שתי שאלות מרכזיות: השאלה הראשונה מתייחסת לאיכות הרישות הגלובלי של ירושלים ותל אביב-יפו והשאלה השנייה להשלכות הרישות על שיתופי פעולה עירוניים, בין גורמים בינלאומיים; קרנות העו סקות בענייני סביבה, לבין גורמים מקומיים, העוסקים בנושאי סביבה. שתי שאלות אלו מגדירות שתי רמות התייחסות, הרמה הראשונה בוחנת את מהות הרישות הגלובלי ברמת המאקרו – בהקשר רחב, כלל עירוני, המתייחס למושג הרשת הגלובלית ולמפגש בין התהליכים הגלובליים לתהליכים העירוניים. הרמה השנייה בוחנת את מהות הרישות הגלובלי ברמת המיקרו – בהסתכלות פרטנית על התנהלותן של קרנות סביבתיות בינלאומיות, בקונטקסט עירוני תל אביב וירושלמי, באמצעות שלושה ניתוחי מקרה. ניתוחי המקרה מציגים זירות מדיניות בשתי הערים, בהן השתנו תוכניות פיזיות עקב התערבות ומעורבות קרנות פילנתרופיות זרות:

- תוכנית החוף הצפוני בתל אביב-יפו וקרן פורטר
- תוכנית רכבל וטיילת ארמון הנציב בירושלים וקרן גולדמן
- תוכנית פארק שרון (איילון) וקרן ברכה

בעבודה אני מראה שהמעבר לרמה הגלובלית, אינו מובן מאליו לערים בישראל, וחלקו הראשון של המושג: "חשוב עולמית...." נמצא עדיין בשולי ההתנהלות העירונית. בהמשך לשאלות המחקר, אני

---

<sup>1</sup> בכל מסגרות המדיניות של האו"ם, הקשורות לנושאי סביבה: UNFCCC, ו-CSD, השלטון המקומי מוגדר כארגון חוץ ממשלתי ואינו יכול להשתתף באופן פורמאלי בדיונים. מאז וועידת ריו עומדת דרישה משותפת מארגוני המטרייה של השלטון המקומי, לאפשר להם להשתתף בצורה שווה בדיונים.

מצגה שני צירים לשינוי שמביא המעבר לפעילות ברמה גלובלית ; הציר הראשון הוא ציר הרישות – החיבור בין המקומי לגלובלי , שמתבטא במעבר של מוצרים ואנשים , בקבלה של רעיונות ובגיבוש מדיניות. הציר השני הוא ציר המערכת או דפוס התנהלות השלטון, הנע בין מערכת סגורה עם מיעוט משתתפים, לבין מערכת פתוחה מרובת משתתפים . התבססתי על שני צירים אלו ביצירת המסגרת המתודולוגית - הפוטנציאל העירוני לרישות גלובלי, שמאפשר לנו להעריך את יכולתה של עיר למלא תפקיד בזירה הגלובלית , בין אם הכלכלית ובין אם התרבותית , המדינית או הסביבתית . בניתוח המקרים הראיתי שהפוטנציאל העירוני מצליח להסביר ד פוסי התנהלות בזירות מדיניות בהן מעורבים גורמים בינלאומיים . הפוטנציאל התל אביב לרישות , מצביע על כך שבתל אביב- יפו יש סיכוי גבוה לבנייה מוצלחת של זירת מדיניות רבת משתתפים בזיקה בינלאומית . לעומת זאת, בירושלים, ניתוח הפוטנציאל לרישות גלובלי, מצביע על כך שזירות מדיניות רבת משתתפים יתקלו בקשיים ביצירת מדיניות ויישומה. I

לטענתי הפוטנציאל העירוני של שתי הערים הוא גורם מעצב בזירות מדיניות מקומיות בהן מעורבים שחקנים זרים כמו קרנות פילנתרופיות . בישראל, ובתל אביב-יפו וירושלים בעיקר, קרנות פילנתרופיות סביבתיות היוו ומה וות מנוע חיוני ליצירת מדיניות סביבתית בזיקה למדיניות ולחשיבה העולמית . היכולת להתחבר לרמה העולמית ולאפשר לזירות מדיניות רבות משתתפים להתפתח היא נכס עירוני חשוב בהתמודדות עם השינויים המתמידים , כל שכן בהיבטים סביבתיים שקשורים למדיניות האקלים . אני מראה, שככל שהמוסדות העירוניים (והמחוזיים) מארגנים את זירת המדיניות ומאפשרים לגורמים אחרים לפעול ולהשפיע , כך התוצאות מוסכמות ומוערכות יותר. במקרים בהם המוסדות יוצרים מנגנונים לניהול ולשיתוף , מתארגנת חלוקת חדשה של הסמכות והאחריות בין השחקנים השונים ובדרך כלל מביאה לתו צרים סביבתיים טובים יותר . מאידך, חולשתו של השלטון, צמצום המשאבים העומדים לרשותו, בעיקר ברמה המקומית, פותחים חללי מדיניות , שהופכים לזירות רבות משתתפים , אם כי לאו דווקא זירות שמייצרות תוצרי מדיניות. חללי המדיניות הם בעיקר חללים , כלומר, חורים, הזדמנות לכניסת גורמים חיצוניים לזירות המדיניות. חשוב לציין שהמחקר הנוכחי, מציג שלושה מקרים בהם ההתערבות פעלה לטובת האינטרס הציבורי הרחב, אך באותה מידה יכולים ואף נכנסים לזירות המדיניות , כוחות חיצוניים הפועלים מתוך אינטרסים פרטיים וצרים . המחקר הנוכחי אינו נוגע בסוגיה זו, אך ראוי להמשיך ולבחון את משמעותם של חללי המדיניות כאיום על האינטרס הרחב.

הקרנות הפילנתרופיות שנכנסו דרך חללי אכן פעלו ופועלות לקידום מדיניות סביבתית בישראל ולחיבור העשייה הסביבתית המקומית לעשייה הבינלאומית . למרות שמקומן בהנעת התהליכים הללו, הוא חשוב ביותר, הרי שאינו יכול להוות תחליף ליצירת סדר יום והובלה מקומית של הנושאים. אין ספק שהחיבור בין המקומי לגלובלי יידרש יותר ויותר בזירות המדיניות הסביבתית בישראל, ולמרות הרישות הגלובלי שהקרנות מייצרות , חשוב לפתח זירות למדיניות סביבתית שהן איתנות ופועלות לשיתוף בין החברה האזרחית, גורמי הממשל המקומי והלאומי והסקטור הפרטי, והמימון מגיע ומנוהל על ידי גופי השלטון.