

ירושלים מול השלטון המרכזי: רכס לבן והמאבק על חיזוק האוטונומיה העירונית

שירה רוזנבאום ונופר אבני

מילות מפתח

אוטונומיה עירונית
שלטון מקומי
שלטון מרכזי
מדיניות שטחים פתוחים
חברה אזרחית
ירושלים

תקציר

בעשורים האחרונים, ערים ברחבי העולם פועלות לחיזוק האוטונומיה שלהן. הן נוטלות סמכויות נרחבות בתחומים שבעבר היו מצויים כמעט בלעדית בידי השלטון המרכזי. מגמה זו נובעת משני גורמים מרכזיים: ראשית, הצורך הגובר של ערים להתמודד עם אתגרים מקומיים באופן גמיש ויעיל יותר; שנית, כשלים של השלטון המרכזי במתן מענה הולם לאתגרים אלה. על אף שבישראל רמת האוטונומיה של ערים נמוכה ביחס למדינות מערביות אחרות, בשנים האחרונות ניתן לזהות מגמת ניסיון התחזקות של האוטונומיה העירונית בישראל. מחקר זה בוחן את התנאים המאפשרים התנגדות עירונית לשלטון המרכזי ואת מימוש האוטונומיה בפועל בסוגיות תכנוניות-סביבתיות, באמצעות חקר מקרה של תכנית הבנייה ברכס לבן בירושלים. המחקר מתאר כיצד השלטון המקומי התנגד לתכנית של השלטון המרכזי לקידום שכונה בשטח פתוח ברכס לבן, והציע חלופה תכנונית עצמאית. ממצאי המחקר מצביעים על כך שהאוטונומיה העירונית היא תהליך דינמי, התלוי במערך הכוחות המשתנה ובשיתופי פעולה בין שחקנים שונים. עוד עולה כי שני הגורמים המרכזיים שתורמו לחיזוק האוטונומיה הם (א) ארגוני חברה אזרחית שהצליחו לגייס את השלטון המקומי; ו(ב) ראש עיר חזק שהוביל מדיניות עצמאית ועמד מול השלטון המרכזי. בנוסף, מחקר זה זיהה ארבע אסטרטגיות מרכזיות לחיזוק האוטונומיה העירונית: פעולה בתחום הסמכות, שיתוף פעולה, שימוש בהון סימבולי והתנגדות. נמצאו שני דפוסי של התנגדות עירונית: התנגדות נקודתית, כפי שקרה בתכנית הבניה ברכס לבן, והתנגדות רחבה יותר, המתבטאת במאבק להרחבת סמכויות השלטון המקומי.

רוזנבאום, ש', אבני, נ'. (2026). ירושלים מול השלטון המרכזי: רכס לבן והמאבק על חיזוק האוטונומיה העירונית. *תכנון*, 23(1).

מבוא

הדוקה על פעילותן של ערים ורשויות מקומיות. עם זאת, בשנים האחרונות ניתן להבחין בניסיונות של ערים לחזק את האוטונומיה שלהן. דוגמה בולטת לכך היא פורום ה-15, גוף המאגד ערים גדולות ועצמאיות בישראל הפועלות לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי. אף על פי שקיימים תהליכים לחיזוק האוטונומיה של ערים בישראל, ישנם מחקרים מעטים שבחנו תופעה זו בהקשר המקומי, (יוצאי דופן: ברק ומועלם, 2023; פינקלשטיין, 2020; Shohet et al., 2025; Zaychik et al., 2003; בלנק, 2023; al., 2025).

מחקר זה נועד לסייע בהשלמת הפער הקיים, על ידי בחינה של האוטונומיה העירונית של ירושלים. מאמר זה מציג כיצד השלטון המקומי בירושלים מתנגד לשלטון המרכזי ואף מפתח יוזמות תכנוניות סביבתיות עצמאיות, תוך התמודדות עם מחסומים והגבלות של השלטון המרכזי. סוגייה זו נבחנת באמצעות מקרה הבוחן של תוכנית הבניה על רכס לבן, תוך

בשנים האחרונות חלה מגמה עולמית של התעצמות האוטונומיה של השלטון המקומי, המתבטאת בנטייה של ערים לקחת על עצמן אחריות גוברת על מגוון רחב של סוגיות, אשר בעבר נחשבו לתחום אחריותה של המדינה (ברק ומועלם, 2023; Bulkeley et al., 2018). בהיעדר מענה מספק מצד המדינה, ועל מנת להגיב באופן פרואקטיבי לאתגרים המשתנים של המאה ה-21, ערים רבות נוטלות יוזמה ומובילות תהליכים משמעותיים המעידים על התחזקות מעמדן בזירה הגלובלית (Barber, 2017; Barak, 2021; Blank, 2021; Mualam, 2022; Thompson, 2021).

ישראל הינה מדינה ריכוזית המתאפיינת במידה נמוכה של אוטונומיה עירונית בהשוואה למדינות מערביות אחרות (פינקלשטיין, 2020; מדד הדמוקרטיה הישראלית, 2018). עצמאות נמוכה זו באה לידי ביטוי בבקרה ממשלתית

השטחים הפתוחים ומאפייניה הייחודיים של העיר. בפרק השלישי מוצגת שיטת המחקר. בפרק הרביעי מובאים ממצאי המחקר, הכוללים שחקנים ואסטרטגיות פעולה שלהם. הפרק החמישי הוא דיון המציג את התנאים המאפשרים התנגדות עירונית והדרכים בהן ערים מחזקות את עצמאותן גם בתנאים מגבילים. לבסוף, הפרק השישי מסכם את עיקרי הממצאים ומציג את תרומת המחקר ברמה התאורטית והמעשית.

התחזקות האוטונומיה העירונית: מסגרת מושגית, גורמי השפעה והמצב בישראל

התחזקות האוטונומיה העירונית

בעשורים האחרונים ניכרת מגמה עולמית של עליית חשיבותן של ערים כשחקניות עצמאיות ומשפיעות בזירה המקומית והבינלאומית. ערים אינן נתפסות עוד רק כיחידה מינהלית במערכת של המדינה, אלא כישויות פוליטיות עצמאיות הפועלות במגוון תחומים, חלקם אף חורגים מתחומי אחריותן המסורתיים או גבולותיהן הגאוגרפיים והרגולטוריים (ברק ומועלם, 2023). מגמה זו באה לידי ביטוי גם בשיתוף פעולה בין-עירוני המאגד את ההיררכיה המסורתית של מדינות הלאום. מושגים כגון "מוניציפליזם חדש" (new municipalism) ו"ערים חסרות פחד" (Fearless Cities) מדגישים את יכולתן של ערים ליצור רשתות גלובליות ולפעול באופן עצמאי מהמדינה, תוך התמודדות עם האתגרים הגלובליים של המאה ה-21 (Thompson, 2021). בארבר Barber (2013), טוען כי ערים, ולא מדינות, מהוות כיום את הרשתות האמיתיות המקשרות בין אנשים ברחבי העולם. לתופעה זו יש ביטוי גם בהתחזקות "הדיפלומטיה העירונית", שבמסגרתה ראשי ערים ממלאים תפקידי "שגרירים", ומובילים יוזמות ושיתופי פעולה גלובליים (Surmacz, 2018).

כדי להבין את הדינמיקה החדשה הזו ולנתח את ההשלכות שלה, חוקרים מגדירים ובוחנים את מושג האוטונומיה העירונית. אחת ההגדרות הרווחות מתבססת על האמנה האירופית לאוטונומיה מקומית, המגדירה את האוטונומיה כ"הזכות והיכולת של הרשויות המקומיות, במגבלות החוק, להסדיר ולנהל חלק ניכר מענייניהן למען האוכלוסייה המקומית" (Council of Europe, 1985, 12). לאדנר ואחרים (Ladner et al., 2016) מציעים להבין את האוטונומיה העירונית כתופעה רב-ממדית הכוללת היבטים משפטיים, מוסדיים, כלכליים ופוליטיים, תוך שימת דגש על היכולת המקומית לקבוע מדיניות בהתאם להקשרים הספציפיים של כל עיר.

גישה אחרת מדגישה את היכולת של שלטון מקומי לקבוע מדיניות עצמאית וליישמה בפועל בהתאם לצרכים המקומיים (Bulkeley et al., 2018). דושק ואיטון (Došek & Eaton, 2024) מדגישים את ממד אִי-ההתערבות של

הצגת המאבק בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי שהחל ב-1992 עם תכנית ספדיה ונמשך עד היום (אוגוסט 2025). תכנית הבניה העדכנית ברכס לבן קודמה בשנת 2016 תחת השם "רכס לבן – שכונה חדשה בירושלים", וכללה בנייה של למעלה מ-5,000 יחידות דיור בשטח פתוח, תוך שיתוף פעולה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. התכנית עוררה התנגדות נרחבת מצד החברה האזרחית, שהצליחה להשפיע על שינוי במדיניות השלטון המקומי, עד להקפאת התכנית ולגיבוש תכנית חלופית בשם 'הבשורה בלבן' (ברייאר, 2026). התכנית החלופית קודמה ביוזמתו של ראש העיר משה ליאון, והציעה בנייה צפופה יותר ושימור חלק נרחב יותר מהשטחים הפתוחים. מהלך זה לווה בעימותים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, אך הסתיים, נכון לכתיבת שורות אלה, בקידום תכנית עירונית חלופית, במסלול הותמ"ל, המהווה מסלול ריכוזי של השלטון המרכזי (Mualam, 2018; Charney, 2017). בכך נוצרה דינמיקה מורכבת, שבה השלטון המקומי מביע התנגדות למדיניות התכנונית של השלטון המרכזי, אך בו־זמנית עושה שימוש במנגנון ריכוזי של אותו שלטון – הותמ"ל – לצורך קידום תכנון אלטרנטיבי מטעמו. שאלות המחקר שנובעות ממקרה זה הינן: מהם התנאים המאפשרים התנגדות עירונית בסוגיות תכנוניות סביבתיות, בהינתן שלטון מרכזי ריכוזי? ובאילו אסטרטגיות השתמשו השחקנים לחיזוק האוטונומיה העירונית?

ממצאי המחקר מראים כי למרות אתגרים משמעותיים, ביניהם תלות כלכלית ומנהלית בשלטון המרכזי, השלטון המקומי הצליח להתנגד לשלטון המרכזי ולחזק את עצמאותו בפועל. בראש התורמים לכך עומדת חברה אזרחית פעילה, שיזמה את ההתנגדות והצליחה לרתום את השלטון המקומי, ובפרט את ראש העיר שתפקידו נמצא כמכריע בהובלת התנגדות זו. עוד עולה מן המחקר כי אסטרטגיות ההתנגדות העירונית כללו פעולות הן במסגרת תחומי הסמכות של השלטון המקומי והן מעבר להם. לכן, התנגדות נקודתית, כפי שנראה במקרה רכס לבן, עשויה להתפתח לכדי התנגדות עקרונית ורחבה, כפי שבא לידי ביטוי במקרים נוספים כמו סובב הדסה, נחל רוממה, מורדות משואה וליפתא. כמו כן, נמצא כי אסטרטגיה של שיתופי פעולה עם מגוון שחקנים ובהם יזמים, ארגוני חברה אזרחית ואף השלטון המרכזי, מהווים אמצעי נוסף ומשמעותי להרחבת עצמאותו של השלטון המקומי. יתר על כן, מהממצאים עלה כי מעמדה הסימבולי של ירושלים כעיר בירה הקנה לה יתרון בקידום עמדותיה מול השלטון המרכזי.

המאמר בנוי משישה פרקים. הפרק הראשון כולל סקירת ספרות העוסקת במושג האוטונומיה העירונית: הגדרותיו, הגורמים להעצמתו, דרכי מדידתו, וסקירת מצבו בישראל. הפרק השני עוסק ברקע התכנוני והמערכתי של ירושלים, כולל ועדות תכנון ריכוזיות של השלטון המרכזי, מדיניות

מהווה פתרון אולטימטיבי אלא רק אחת מזירות הפעולה. תומפסון (Thompson, 2021) מוסיף שיש לראות בעיר הזדמנות לפיתוח אסטרטגיות רחבות, אך לא כתחליף למדינה.

משתנים המשפיעים על אוטונומיה עירונית

כאמור, חוקרים חלוקים בנוגע להשפעת התחזקות האוטונומיה של ערים וליכולתה לסייע בהתמודדות עם מגוון סוגיות חשובות. עם זאת, עצם קיומה של מגמה זו והתעצמותה מדגישים את הצורך בהבנה של התופעה והשפעותיה. לאור מורכבות המושג, אין דרך יחידה לבחון את היבטיה של האוטונומיה העירונית (Ladner et al., 2016) אולם ניתן לזהות מספר משתנים אופרטיביים למדידתה.

קלארק (Clark, 1984) מציע שני עקרונות יסודיים: יוזמה וחסינות. יוזמה מתייחסת ליכולת של השלטון המקומי ליזום פעולות לקידום טובתו, ואילו חסינות משקפת את מידת החופש מהתערבות של השלטון המרכזי. השילוב ביניהם יוצר ארבעה סוגי אוטונומיה, כאשר אוטונומיה מסוג 1 (גם יוזמה וגם חסינות) מייצג את הרמה הגבוהה ביותר, בעוד סוג 4 (היעדר יוזמה וחסינות) מבטא את הרמה הנמוכה ביותר, שבה העיר פועלת דה פקטו כזרוע מנהלית של המדינה. מאחר שקלארק ראה ביוזמה מרכיב חשוב יותר מחסינות, אוטונומיה מסוג 2 (יוזמה ללא חסינות) נתפסת גבוהה יותר מאוטונומיה מסוג 3 (חסינות ללא יוזמה).

ברק ומועלם (2023) מבחינים בין שני סוגים של אוטונומיה עירונית. הסוג הראשון מתממש בתוך גבולות הסמכות שהשלטון המרכזי מעניק לשלטון המקומי, ובו השלטון המקומי ממלא חלל מדיניות (למשל: תחזוקת מגדלים בתל אביב). הסוג השני מתרחש כשהשלטון המקומי נוקט עמדה עצמאית ואף מתנגד למדיניות השלטון המרכזי כדי לקדם אינטרס עירוני (למשל: קידום תחבורה ציבורית בשבת). ממצאי מחקרם אודות עשרה מקרי בוחן בישראל (2016–2019) מראים כי בעוד הסוג הראשון יוצר מתח נמוך, הסוג השני מעלה את דרגת הקונפליקט, במיוחד כאשר המדיניות העירונית עומדת בניגוד לעקרונות חוקיים מקובלים. שני הסוגים תלויים גם בפרמטרים משלימים כגון מוטיבציה עירונית, הון חברתי, תמיכה ציבורית, גודל העיר, אישיות ראש העיר, מידת ההתמקצעות, וידע משפטי. לטענתם, שני תנאים הכרחיים לקיומה של אוטונומיה עירונית הם יציבות פוליטית בשלטון המקומי וכוח אדם מקצועי ומיומן.

גיר וקינג (Gurr & King, 1987) מבחינים בין שני סוגים של אוטונומיה עירונית. אוטונומיה מסוג 1 תלויה בכלכלה המקומית ובמיסים מקומיים, וביכולתם של שחקנים כלכליים, תנועות חברתיות וארגונים פוליטיים להשפיע על הפוליטיקה המקומית. כאשר הכלכלה המקומית נחלשת, עולה התלות בשלטון המרכזי. אוטונומיה מסוג 2 מתייחסת ליכולת השלטון המקומי לממש את מדיניותו ללא הגבלות

השלטון המרכזי כמרכיב יסוד באוטונומיה, כאשר הרשות המקומית מקבלת החלטות עצמאיות בתחומים בהם יש לה מומחיות וסמכות. גישה נוספת מוצעת על ידי דאל וטאפט (Dahl & Tufte, 1973) המבחינים בין "חופש מ" – עצמאות מהתערבות השלטון המרכזי, לבין "חופש ל" – היכולת של שלטון מקומי להשפיע על תהליכי קבלת החלטות ברמה הארצית.

שוחט ואחרים (Shohet et al., 2025) מציעים הבחנה בין שתי צורות אוטונומיה: אוטונומיה עירונית ואקטיביזם עירוני. אוטונומיה עירונית מתארת את היחסים החוקיים והמבניים בין השלטון המרכזי למקומי. אקטיביזם עירוני היא פעולה שבה השלטון המקומי, על ידי גורמים פורמליים כמו נבחרי ציבור ואנשי מקצוע, מאתגר את גבולות האוטונומיה המקומית הפורמלית.

הספרות מצביעה על מספר יתרונות להתחזקות האוטונומיה העירונית ולניסיונות של ערים להרחיב את סמכויותיהן. פתרון בעיות ברמה המקומית עשוי להיות יעיל ומהיר יותר, שכן השלטון המקומי עשוי לרכז משאבים מותאמים לצרכים המקומיים טוב יותר מהמדינה (Aust, 2015; Barber, 2017). נוסף על כך, השלטון המקומי נתפס כמרחב דמוקרטי יותר בשל היותו נבחר ישיר של האזרחים, ולכן נהנה מלגיטימציה גבוהה כמייצג את רצונם (Barber, 2017) ומעורבות האזרחים בהחלטות המקומיות גבוהה יותר ממעורבותם בדרג המרכזי (Ladner et al., 2016; Aust, 2015). יתר על כן, השלטון המקומי מאמץ לרוב גישה פרגמטית וגמישה יותר לעומת השלטון המרכזי (Barber, 2013). חיזוק הערים נתפס כחיזוק מעמד התושבים, במסגרתו השלטון המקומי פועל למענם ועל ידי נציגיהם הישירים (Ladner et al., 2016).

לעומת זאת, יש הסבורים כי רק השלטון המרכזי, הודות למשאביו ולסמכויותיו, מסוגל להבטיח את אספקת השירותים הנדרשים לכלל האזרחים ולהתמודד עם בעיות גלובליות ומורכבות באופן מיטבי. לכך מספר נימוקים: ראשית, השלטון המקומי אינו יכול לייצר סנקציות בינלאומיות או לאכוף אי-עמידה בהסכמים (Bush, 2020). שנית, הצמיחה הפיזית והדמוגרפית של ערים מעצימה את תלותן בשלטון המרכזי, ולכן האוטונומיה העירונית לעולם תיוותר מוגבלת לאור תלותה במשאבים כלליים וביטחון (Aust, 2015). יתרה מכך, חוקרים טוענים כי אוטונומיה עירונית אינה בהכרח צורת ממשל מתקדמת ודמוקרטית יותר, ואף עלולה לפגוע בקהילות מוחלשות בדומה לשלטון המרכזי (Bulkeley et al., 2018). דושק ואיטון (Došek & Eaton, 2024) מדגימים את הסכנה בכך שתהליכי ביזור, שנועדו מלכתחילה להגביל את כוח המדינה, הובילו בפועל לריכוז סמכויות בידי ראשי ערים, תוך החלשת מנגנוני הפיקוח המקומיים. פרסל (Purcell, 2016) מזהיר מפני "האדרת המקומיות", וטוען שקנה המידה המקומי אינו

והיכולת לתפקד תחת מגבלות השלטון המרכזי (Beer, 2021). בעוד ערים חזקות כלכלית דוגמת תל אביב נהנות מעצמאות רחבה, רשויות מוחלשות נותרות תלויות במענקי איזון והכוונה שוטפת מהשלטון המרכזי. הפערים בין רשויות מקומיות מחד, והצורך להעצים אותן מאידך, הפכו לבולטים מאד בעיתות חירום, ולאחרונה, לאור מלחמת 'חרבות ברזל' (זילבר ואחרים, 2024).

עם זאת, מחקרים מראים כי גם בערים בישראל מתפתחות יוזמות עצמאיות במגוון תחומים, דוגמת תחבורה ציבורית בשבת, זכויות להט"ב ומדיניות סביבתית (ברק ומועלם, 2023; Alster et al., 2025). משבר הקורונה חשף אף הוא את יכולתן של רשויות מקומיות לפעול באופן עצמאי ולהגיב לצרכים מקומיים במהירות ויעילות, תוך שיתוף פעולה בין-מגזרי וניצול משאבים מקומיים (Zaychik et al., 2025). דוגמאות אלו, לצד עלייה באמון הציבור בשלטון המקומי (מדד הדמוקרטיה הישראלית, 2018), מצביעות על מגמת התחזקות הדרגתית של האוטונומיה העירונית בישראל, הנובעת משילוב של יוזמות מקומיות, חוסן מוניציפלי, והכרה גוברת ביכולתן של ערים להתמודד עם אתגרים מקומיים.

לסיכום, הדגש הניכר בחקר האוטונומיה העירונית בספרות הוא על מדידת היקפה בערים שונות. המחקרים הקיימים נוטים לתאר תמונה של המצב הקיים ומציעים מגוון מדדים לקביעת מידת האוטונומיה העירונית וזיהוי הגורמים המשפיעים עליה. אולם מרבית המחקרים אינם מתארים את הדינמיקה שבאמצעותה מתעצבת ומתחזקת אוטונומיה עירונית. המחקר הנוכחי תורם לגישור על הפער הקיים באמצעות חקירה של הכוחות והתהליכים המניעים את התפתחות האוטונומיה העירונית בירושלים.

עיר הבוחן: ירושלים

ירושלים, בירת ישראל, היא העיר הגדולה במדינה בשטח ובאוכלוסייה, ומתאפיינת במגוון טופוגרפי, חברתי ודמוגרפי. שטח השיפוט שלה משתרע על פני 126 קמ"ר, הכוללים 11 רובעים ו-162 שכונות, כאשר כ-46% ממנו מהווים שטחים פתוחים. המדיניות לשמירה על שטחים פתוחים בירושלים נשענת על עקרונות תכנון שהונחו כבר בתקופת המנדט הבריטי, בהם בנייה על רכסים ושימור העמקים כשטחים פתוחים, לצד יצירת טבעת ירוקה המפרידה בין העיר העתיקה לעיר החדשה (קפלן, 2004; מכון ירושלים, 2021). עקרונות אלה עוגנו בתכניות מתאר שונות לאורך השנים, אך השתנו לאחר סיפוח השטחים ב-1967, שהוביל לבניית שכונות טבעת על חשבון שטחים פתוחים. בתחילת שנות ה-2000 קודמה "תכנית מתאר 2000", שנועדה להסדיר מחדש את שימור השטחים הפתוחים בעיר, אולם לא אושרה סטטוטורית. במקביל, קודמו סקרים ותכניות ייעודיות לשימור ופיתוח טבע עירוני, בהם סקר מקיף של אתרי

מצד מערכת המשפט או לחצים מהשלטון המרכזי. לפי גיר וקינג, חיזוק האוטונומיה דורש פעולה במספר תחומים במקביל, פוליטי, כלכלי ומנהלי ולא הסתמכות על ממד אחד בלבד.

אחת ממסקנות מחקרם של Bulkeley et al. (2018) שבחנו ערים במדינות שונות בעולם, היא שהקשרים גיאוגרפיים היסטוריים ופוליטיים הם קריטיים ליישום מוצלח של אוטונומיה בנושאים חברתיים וסביבתיים. בהמשך לכך, בניסיון להסביר את הופעתה של אוטונומיה עירונית סביבתית, בולקלי (Bulkeley, 2010) מדגיש את חשיבותו של 'איש מפתח' – פוליטיקאי או פקיד המכונים לפעמים 'יזמי מדיניות' שמזרזים את התהליך לקידום מדיניות עירונית מסוימת. בדומה לכך, ממצאיהם של שוחט רדום, מנחם, מידני וחננאל (2025) שחקרו את האקטיביזם העירוני בתחום החינוך בישראל, מראים כי אין קשר ישיר בין רמת האקטיביזם של רשות מקומית לבין מאפיינים מבניים, כגון עושר, גודלה או מיקומה הגאוגרפי. ממצאיהם מצביעים על כך שיתכן כי גורמים נוספים פוליטיים, מוסדיים או אישיים, עשויים להיות המשפיעים המרכזיים על מידת המעורבות והיוזמה של הרשויות המקומיות. ראשי ערים ובעלי תפקידים יכולים לנקוט גישה אקטיביסטית, לאתר הזדמנויות, לנווט בין מגבלות, ולפעול בדרכים יצירתיות לקידום מטרותיהם.

מדד נוסף לבחינת מידת אוטונומיה של ערים ורשויות מקומיות הוא המדד האוטונומיה המקומית של האיחוד האירופי ומדינות ה-OECD משנת 2021 "Local Autonomy Index" (LAI). המדד כולל 11 פרמטרים לאוטונומיה עירונית ובהם: עצמאות תפקודית, שיקול דעת פוליטי, עצמאות פיננסית, חסינות משפטית, פיקוח אדמיניסטרטיבי, והשפעה על מדיניות השלטון המרכזי.

אוטונומיה עירונית בישראל

למרות מגמות עולמיות של חיזוק האוטונומיה של השלטון המקומי והרחבת סמכויותיו (Ladner et al., 2016), בישראל ניכרת ריכוזיות גבוהה והיכולת של ערים לפעול באופן עצמאי מוגבלת. ערים בישראל כפופות לרגולציה ממשלתית הדוקה, המגבילה את מרחב הפעולה שלהן דרך פקודות עירוניות, נהלים מחייבים, מגבלות תקציביות, פיקוח משפטי והיעדר הסדרה חוקתית של מעמד השלטון המקומי (פינקלשטיין וברטוב, 2023). לפי מדד האוטונומיה המקומית (LAI) ישראל מדורגת בין המדינות בעלות רמת האוטונומיה המקומית הנמוכה ביותר, בין היתר בשל היעדר הסדרה חוקתית של סמכויות השלטון המקומי, ריכוז תקציבי, פיקוח תוכני הדוק של השלטון המרכזי והיעדר מנגנוני התייעצות מוסדרים (Ladner et al., 2021; פינקלשטיין וברטוב, 2023). בנוסף, ניכרים פערים בין רשויות מקומיות בישראל. בעבר הם נבעו בעיקר ממשאבים מבניים, אך כיום הם משקפים גם שונות ברמות הניהול, איכות כוח האדם

טבע (2013–2014) ותכנית סטטוטורית לשימורם, שאושרה בשנת 2020.

היותה של ירושלים עיר בירה עם היסטוריה וחשיבות דתית מעניקים לה מעמד עולמי ומקנים לה משקל פוליטי מקומי רב. לצד זאת, ירושלים מתמודדת עם אתגרים כלכליים משמעותיים ההופכים אותה לעיר התלויה במידה רבה בשלטון המרכזי. לפי המדד הכלכלי חברתי, ירושלים מדורגת באשכול 2 (אשכול 1 הוא הנמוך ביותר) (הלמ"ס, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בירושלים עומד על 67%, לעומת ממוצע ארצי של 87%, ו-39% מהמשפחות בעיר חיות מתחת לקו העוני (ירושלים, 2023). בהתאם לכך, ההכנסות העצמיות של העיר מהוות כ-50% בלבד מסך הכנסותיה, והשאר מתקבל כתמיכות ממשלתיות, לרבות ממשרד הפנים, משרד התחבורה, משרד החינוך ורשות מקרקעי ישראל. המענק המשמעותי ביותר הניתן לעיר הוא "מענק הבירה", אשר הוקצה לראשונה בשנת 1986, והגיע בשנת 2019 לסכום של 765 מיליון ש"ח (מפתח התקציב, 12.3.2024).

השלטון המרכזי מהווה את הגורם הדומיננטי בעיצוב דמותה של ירושלים, והוא מחזיק בסמכויות רחבות בתחומי התכנון, הפיתוח והניהול העירוני. ירושלים היא העיר היחידה בישראל שלה משרד ממשלתי ייעודי, "המשרד לענייני ירושלים ומסורת ישראל", והיא מושפעת מהחלטות המתקבלות הן בדרג הפוליטי והן בדרג המקצועי של השלטון המרכזי. לצד זאת, פועלים גופים ממשלתיים נוספים המגבילים את יכולתה של העיר לקדם מדיניות תכנונית עצמאית, בהם ועדות התכנון, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) ורשות מקרקעי ישראל (רמ"י).

ירושלים מתאפיינת גם בהיעדר תכנית מתאר כוללת עדכנית. "תכנית מתאר 2000" לא אושרה סטטוטורית, אף שהיא משמשת בפועל כמסמך מדיניות מנחה שאינו מחייב. היעדרה של תכנית מאושרת מגביל את סמכות הוועדה המקומית, ומחייב כל תכנית משמעותית לקבל את אישור הדרג המחוזי או הארצי. בהתאם לכך, בין הגורמים המרכזיים המשפיעים על התכנון בעיר נמצאים גם הוועדה המחוזית, הוועדה לתשתיות לאומיות, והוותמ"ל – כאשר שתי האחרונות הן ועדות בעלות סמכויות נרחבות המאפשרות קידום מהיר של תכניות בנייה תוך עקיפת מסלולי התכנון הרגילים. הוותמ"ל שימשה אף כזירה למאבקים בין אינטרסים מקומיים ולאומיים, כפי שהתבטא במקרה הבוחן של תכנית הבנייה ברכס לבן, שהובאה פעמיים לדיון בפני הוועדה, כאשר כל שלב סימן שינוי ביחסי שיתוף הפעולה או המאבק בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

בראש השלטון המקומי עומדים ראש העיר וחברי מועצת העיר, האחראים על ניהול העיר. מועצת העיר מונה 31 חברים, וראש העיר הנוכחי, ליאון, נבחר לכהונה שנייה

ב-2024 ונחשב לדמות חזקה פוליטית המצליחה לאזן בין אינטרסים סותרים בעיר. לצד הדרג הפוליטי פועלים גורמי המקצוע בעירייה, ביניהם אגף תכנון העיר, אדריכל העיר, איכות הסביבה ותשתיות, המקדמים ומאשרים תוכניות בנייה עירוניות. עם זאת, בהיעדר תכנית מתאר עדכנית, גם הדרג המקצועי כפוף לאישורים של השלטון המרכזי, דבר שמגביל את עצמאות התכנון המקומי בפועל.

לצד המוסדות הרשמיים, החברה האזרחית בירושלים ממלאת תפקיד מרכזי בעיצוב המרחב העירוני ובשמירה על האינטרס הציבורי. מחקר של מכון ירושלים (2018) מצא כי כ-23% מארגוני החברה האזרחית בישראל פועלים בירושלים, לעומת 18% בלבד בתל אביב. ארגונים אלה מעסיקים כשליש מהמועסקים בעיר ופועלים במגוון תחומים, בהם קיימות, תחבורה, תכנון ודיוור. בתחום הסביבתי לבדו פועלים בעיר למעלה מ-52 ארגונים, נוסף על יותר מעשרה ארגונים בינלאומיים. פעילות זו נשענת על מעורבות רחבה של קבוצות אוכלוסייה מגוונות, לרבות תושבים משכונות מוחלשות (גרינשפן, 2015). בין הישגיה הבולטים של החברה האזרחית ניתן למנות את מניעת תכנית ספדיה (שיפורט בהמשך), הקמת פארק עמק הצבאים, וכן את פיתוח פארק המסילה ופארק נחל זימרי.

שלושה שחקנים נוספים המשפיעים על פיתוח העיר, הם הזרוע הביצועית העירונית: הרל"י, חברת מוריה, ותכנית אב לתחבורה. בנוסף, יזמים פרטיים מהווים מנוע צמיחה משמעותי בפיתוח ובבנייה של ירושלים, בדומה למגמה הכללית בישראל (Razin et al., 2022). בעוד שתפקידם של השלטון המרכזי והמקומי הוא להגדיר את מדיניות הפיתוח ולאשר תכניות בנייה, קידום התכניות והביצוע בפועל מתבצעים לרוב בידי יזמים וחברות בנייה פרטיות. בהמשך יוצגו הדינמיקות הללו דרך בחינת השפעתם של היזמים הפרטיים על יחסי הכוחות בין השלטון המרכזי והמקומי במקרה הבוחן של תכנית רכס לבן.

מתודולוגיה

המחקר בחן את עצמאותה התכנונית של ירושלים באמצעות חקר מקרה של תכניות הבנייה על רכס לבן, תוך התמקדות במאבק בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, שהחל בשנת 1992 עם תכנית ספדיה ונמשך עד היום (אוגוסט 2025). בהתאם להגדרתו של תומאס (Thomas, 2011) חקר מקרה מורכב משני מרכיבים מרכזיים: "נושא המחקר" – במקרה זה, תכנית הבנייה ברכס לבן ו"מושא המחקר" – תופעת האוטונומיה העירונית.

מרבית המחקר מתמקד בשתי תכניות הבנייה האחרונות שהוצעו עבור רכס לבן. התכנית הראשונה, "רכס לבן – שכונה חדשה בירושלים", החלה להתקדם בשנת 2016 וכללה בנייה של למעלה מ-5,000 יחידות דיור בשטחים פתוחים ממערב לעיר. תכנית זו עוררה סערה ציבורית

באופן עצמאי ומנוגד ליוזמה תכנונית של השלטון המרכזי, השפיע (לפחות באופן זמני) באופן ממשי על מדיניות לאומית וגיבש חלופה מקומית שמקודמת כיום. הבחירה נעשתה גם מתוך היכרות אישית של הכותבת הראשונה עם הנושא כחוקרת ירושלמית, פעילה סביבתית ועובדת לשעבר באגף התכנון בעיריית ירושלים. היכרות מוקדמת זו עם מקרה רכס לבן ועמדותיה כלפיו ליוותה את מהלך המחקר, אך גם חייבה הקפדה על ריבוי מקורות, הצגת מורכבויות, ושילוב נקודות מבט מגוונות, גם כאשר עמדו בסתירה לעמדותיה. עבודתה בעירייה העניקה יתרונות כגון גישה למידע ותיאום ראיונות, אך במקביל יצרה אתגרי "זהות הכפולה" שנדרשה אליהם כחוקרת וכעובדת מערכת. לשם שמירה על איזון אומצה עמדה רפלקטיבית על תהליך הפרשנות והמסקנות.

ממצאים – מאבקי תכנון ואוטונומיה עירונית בירושלים: סיפור רכס לבן, 1992–2025

פרק זה מציג תמונה כרונולוגית של תכניות הבנייה ברכס לבן בין השנים 1992 ל-2025, תוך התמקדות בארבע תכניות מרכזיות. באמצעות ניתוח מקרה הבוחן מזווית האוטונומיה העירונית, נבחנים יחסי הכוח המשתנים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשפעתם של שחקנים מרכזיים, לרבות החברה האזרחית. הפרק בוחן את הגורמים המניעים, המסלולים התכנוניים ומידת העצמאות של השלטון המקומי בכל תכנית.

תכניות הבניה ברכס לבן

תכנית ספדיה 1992–2006

עד 1992, רכס לבן הוגדר כשטח טבעי פתוח, ותמ"מ 1 (1977) ייעדה אותו כ"שטחי נוף כפרי/שטח פתוח". ב-1992 החלה יוזמה של ראש העיר דאז אהוד אולמרט, מהנדס העיר אורי שטרית ומנהל הרל"י עוזיאל כסלר לקדם את "תכנית ספדיה", שנועדה להרחיב את הבינוי של ירושלים מערבה ולהציע מענה למחסור בדיוור וחיזוק הרוב היהודי בעיר. תכנית ספדיה כללה הרחבת ירושלים ב-24,200 דונם ובהם בנייה של 11,000 יח"ד על רכס לבן עצמו (מנהל התכנון-מידע תכנוני, 15.05.2007).

התכנית, שתוכננה בידי האדריכל משה ספדיה, עוררה התנגדות נרחבת מצד ארגוני חברה אזרחית, שהתבטאה בהפגנות, לובינג, קמפיינים ובחתימות של למעלה מ-16,000 איש (בר נר, 2018). ביקורת הציבור התמקדה בהשפעות סביבתיות, חברתיות וכלכליות: פגיעה בשטחים פתוחים, עידוד פרבור והעמקת אי-השוויון בעיר, עלויות גבוהות עבור תשתיות והגברת התלות ברכב פרטי.

החברה האזרחית הצליחה לגייס את תמיכתו של ראש העיר אורי לפוליאנסקי, ולשכנעו כי תכנית ספדיה, המעודדת

ותקשורתית, שכן קודמה בשיתוף פעולה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי ואף אושרה סופית בידי השלטון המרכזי. עם זאת, בעקבות התנגדות נרחבת של תושבים וארגוני חברה אזרחית, הוביל ראש העיר משה ליאון להקפאתה. בשנת 2021 יזם ליאון תכנית חלופית בשם "הבשורה בלבן", שהציעה מספר רב יותר של יחידות דיור, אך על שטח מצומצם יותר ובאמצעות בנייה מגדלית. שינוי זה, שהסיר את התמיכה העירונית מהתכנית המקורית והוביל לקידום יוזמה עירונית חלופית, יצר מוקד למאבק כוחות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. נכון לאוגוסט 2025 הצליח השלטון המקומי, לפחות באופן זמני, לרתום את השלטון המרכזי לקידום התכנית העירונית שיזם ליאון. תכנית זו מבטאת טוב יותר את האינטרס העירוני, אולם דרך מסלול הותמ"ל שמאופיין כמסלול ריכוזי של השלטון המרכזי.

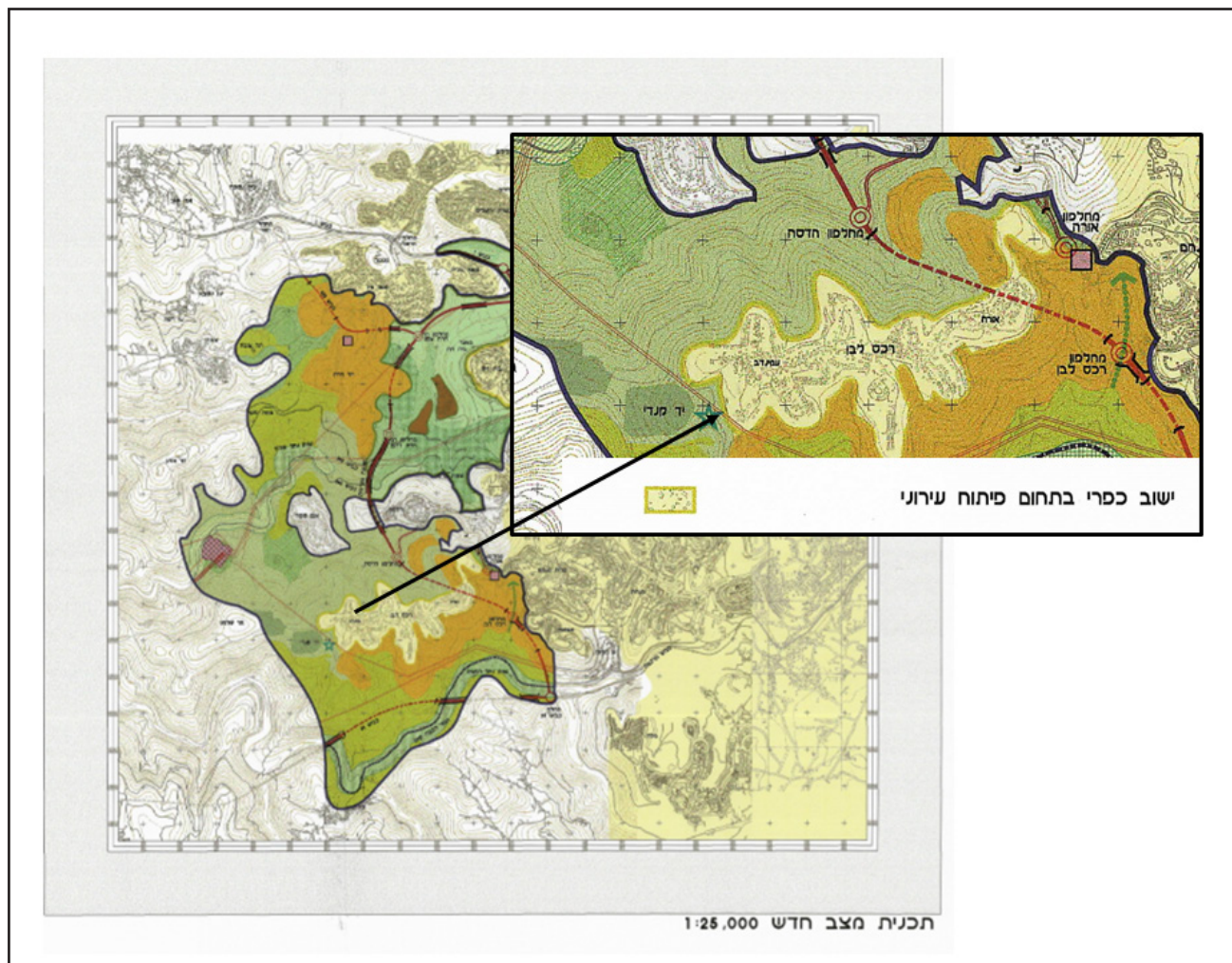
המחקר התבסס על שלושה מקורות מידע עיקריים: ניתוח מסמכים, ניתוח שיח תקשורתי וראיונות עומק. תחילה נותחו ארבעה מסמכי מדיניות עירוניים מרכזיים: "100 שנים של תכנון בירושלים" (2019), "מדיניות כוללת לטבע עירוני בירושלים" (2014), "תכנית אב למרחב הציבורי בירושלים" (2022) ו"טבע בעיר ירושלים: מדיניות אקולוגית כלל-עירונית" (2014), במטרה להבין את המדיניות לשמירה על שטחים פתוחים. נוסף לכך נותחו מסמכים סטטוטוריים כגון תכנית מתאר 62, תכנית מתאר 2000, תכנית ספדיה, תכנית רכס לבן והחלופה העירונית 'הבשורה בלבן'. מסמכים אלה סייעו להבין את ציר הזמן של המאבק, את עמדות השלטון המקומי והמרכזי, ואת יחסי הכוחות וההתקציבים הכרוכים בקידום כל אחת מהתכניות. גם הסכמי הגג ועתודות הקרקע של העיר נותחו לצורך הבנת ההקשרים הכלכליים של הפרויקט.

בשלב השני נבחן השיח הציבורי באמצעות ניתוח 62 פרסומים משנים 2003–2025, מאתרים ארציים (Ynet, הארץ, כלכליסט) ומקומיים (כל העיר, ירושלים נט) לצד דפי פייסבוק ואתרי ארגוני סביבה. הפרסומים סווגו לפי סוג השחקן, עמדתו ומסגורו התקשורתי, וסייעו להבנת עמדות השחקנים ולגיבוש רשימת המרואיינים.

לב המחקר כלל 23 ראיונות עומק מובנים למחצה עם שחקנים מהשלטון המקומי, השלטון המרכזי, החברה האזרחית והמגזר הפרטי. המרואיינים נבחרו בשילוב דגימת מומחים ושיטת "כדור שלג", וכללו אנשי אגף תכנון העיר, איכות הסביבה, ועדה מחוזית, נבחרי ציבור וראש העיר ליאון. הראיונות התמקדו בתפיסת האוטונומיה העירונית ובפעולות השחקנים. הראיונות תומללו, קודדו והוזנו לטבלת אקסל לצורך ניתוח תמות, והיוו את הבסיס לפרק הממצאים.

בחירת מקרה הבוחן של רכס לבן התבססה על מספר שיקולים: מדובר במקרה בולט שבו השלטון המקומי פעל

איור 1: תכנית ספדיה (תכנון זמין, 15.05.2007)



ביוזמת השלטון המקומי וזכתה לתמיכה מהשלטון המרכזי. אולם הדרג הפוליטי בשלטון המקומי, בתגובה ללחץ ציבורי, למדיניות הרק"ל ולמסקנות דוח עתודות הקרקע האזרחי החליט לשנות את עמדתו ולסגת מתמיכתו בתכנית. החלטת השלטון המקומי, בצירוף ממצאי דוח עתודות הקרקע של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הובילה להצטרפות השלטון המרכזי להחלטה ולהסרת תמיכתו מהתכנית, ובכך בוטלה תכנית ספדיה.

תכנית תמל/1119 2014-2016

תכנית המתאר 2000, אף שלא אושרה, משמשת כמסמך מדיניות עירוני. על פי התכנית, רכס לבן הוגדר כשטח פתוח עם הנחיות מיוחדות, ובשנת 2009 הוכרז כ"אתר טבע עירוני", ייעוד שעוגן גם בתוכניות נוספות. אף על פי כן, ב-2014, שבע שנים לאחר ביטול תכנית ספדיה, קודמה שוב תכנית בניה בשטח, תמל/1119, הסותרת את הסטטוטוריקה

התפשטות עירונית, סותרת את מדיניות הציפוף העירוני אותה הוא מקדם לאור קידום הרכבת הקלה בעיר. בנובמבר 2006 הודיע לופוליאנסקי על הסרת תמיכתו בתכנית. במקביל, החברה להגנת הטבע פרסמה מחקר שהצביע על פוטנציאל להקמת למעלה מ-50,000 יחידות דיור חדשות בתוך גבולות העיר, לעומת הערכת העירייה ל-15,000 בלבד (ברשתת ועפרון, 2005).

לנוכח פערים אלו, מינתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה מומחה חיצוני לבחינת עתודות הקרקע בעיר. ממצאיו אישרו את מסקנות הדוח האזרחי, והראו כי ניתן לענות על הביקוש לדיור מבלי לפגוע בשטחים הפתוחים. על בסיס ממצאים אלו, ובשל שינוי עמדת ראש העיר, המועצה הארצית דחתה בפברואר 2007 את תכנית ספדיה (ברשישית ופנקל, 2015).

השלב הראשון בפיתוח רכס לבן הדגים שיתוף פעולה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. תכנית ספדיה קודמה

של האזור. בנוסף, המתנגדים הצביעו על כך שהתכנית אינה מוצדקת נוכח קיומן של עתודות קרקע לבנייה בתוך העיר.

במרץ 2019 חתמה עיריית ירושלים, בהובלת ראש העיר ליאון, על הסכם גג המאפשר תוספת של כ-23,000 יחידות דיור בעיר, לצד תוספת תקציבית. הסכמי גג, שהחלו בישראל בשנות ה-90, כוללים תמריצים כלכליים מהמדינה לרשויות מקומיות בתמורה לקידום פרויקטים גדולים, תוך כיסוי עלויות הקמה אך לא עלויות תחזוקה שוטפת (Mualam, 2018). במסגרת הסכמי הגג, הוחלט כי הבנייה ברכס לבן תשמש כמנגנון של "קרקע משלימה" להתחדשות עירונית בשכונות הסמוכות, במטרה לפצות יזמים על היעדר כדאיות כלכלית בפרויקטים של פינוי-בינוי בשכונות מוחלשות, באמצעות הענקת זכויות בנייה בשטחים פתוחים.

ניתן לפרש את החתימה של השלטון המקומי בירושלים על הסכמי גג עם המדינה בשני אופנים. מצד אחד, חתימה על הסכמים אלה משקפת את התלות הכלכלית של ירושלים במדינה המעמיקה את שליטתה בעיר על חשבון עצמאות השלטון המקומי, ויש הסבורים כי הסכמי הגג אף מעמיקים את אי השוויון המרחבי (אשל, יפתחאל, ומרגלית, 2023). מאידך, ניתן לראות בהסכמים הללו שיתוף פעולה חיובי וטבעי: "המדינה לא יותר חזקה מהעיר... הסכם גג זה סוג של כריתת ברית בין המדינה לרשות", מסביר מרואיין פ', אדריכל בביר ממשרד השיכון (ראיון אישי, 4 ביולי 2024).

לסיכום, השלב השלישי בתכנית הבניה על רכס לבן מעיד על שיתוף פעולה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. שניהם רואים בתכנית מנוף לפיתוח עירוני, ומענה לבעיות התחדשות עירונית בשכונות מוחלשות הסובבות. השלטון המרכזי תומך כלכלית בפרויקט, בעוד השלטון המקומי מקדם את הבנייה. שיתוף פעולה זה איננו חד משמעי מההיבט של אוטונומיה עירונית. מצד אחד, חתימה על הסכמי הגג יכול להיחשב כצמצום האוטונומיה של השלטון המקומי, והגברת התלות שלה בשלטון המרכזי. מצד שני, ניתן לראות בו שיתוף פעולה לגיטימי בין רמות השלטון השונות.

'בשורה בלבן' 2021-2025

בעקבות קידום תכנית הבניה "רכס לבן - שכונה חדשה בירושלים", כמה בשנת 2020 תנועת "מצילים את הרי ירושלים", שהובילה מאבק ציבורי עיקש נגד הבנייה בשטח. למרות ההתנגדות, בינואר 2021 אישרה ועדת הערר את התכנית. אולם לאור ההתנגדות הציבורית העזה לתכנית, ראש העיר ליאון החליט לבחון מחדש את תכנית הבניה. ליאון מספר מנקודת מבטו על השינוי שחל:

קיבלתי תכנית מוכנה, תכנית שעברה את כל הגורמים... אבל שנה לאחר מכן, התחיל להיות לחץ נגד רכס לבן... אז אמרתי לידיד שלי, בוא... נסע יחד לראות את המשמעות של זה... הגענו דרך גן החיות... והתחלנו ללכת ברגל והוא אמר

הקיימת, כפי שמתאר מרואיין ב, עיתונאי: "תכנית ספדי... נחשבת לאחד הניצחונות הגדולים של התנועה הסביבתית בירושלים, ואז, כמו כל מאבק... [זה] איכשהו חוזר מאיזושהי דלת אחורית" (ראיון אישי, 2, מאי, 2024).

השלטון המרכזי, באמצעות משרד השיכון ורמ"י, הכריז על רכס לבן כ"מתחם מועדף לדיור" במסגרת החלטת ממשלה מס' 52/דר, והעביר את התכנון שכלל כ-5,000 יחידות דיור על כ-850 דונם למסלול ותמ"ל (תכנית תמל/1119). מסלול הותמ"ל עורר התנגדות חריפה מצד ראש עיריית ירושלים דאז, ניר ברקת, שראה בו פגיעה בסמכותו ובאוטונומיה של השלטון המקומי. ברקת הביע ביקורת על הותמ"ל כגוף דורסני המתעלם מההתנגדויות מקומיות: "הכוחניות שלהם (הותמ"ל) חסרת היגיון... אני לא אתן לזה יד [קידום תכנית הבניה] ואלחם בהם" (גזית, 20.07.15).

לצד ההתנגדות העירונית, התכנית עוררה גם מאבק בין מוסדות השלטון המרכזי: בין הועדה המחוזית לבין הותמ"ל. הועדה המחוזית ראתה בותמ"ל כמסלול שעוקף גם אותה, ולכן במאבק של השלטון המקומי נגד תכנית רכס לבן במסלול הותמ"ל, השלטון המקומי והועדה המחוזית התאחדו על מנת להיאבק נגד הפיתוח במסלול הותמ"ל. לבסוף, התכנית נתקלה בהתנגדות נרחבת מצד ארגונים אזרחיים בדומה למאבק שהובילו לביטול תכנית ספדיה (קק"ל, 11.1.2016).

השלב השני של הבניה ברכס לבן, תמל/1119, סימן נקודת מפנה ראשונה במאבק על עצמאותה התכנונית של ירושלים. ניסיונו של השלטון המרכזי לקדם את התכנית דרך הותמ"ל עורר התנגדות חריפה של ראש העיר, הוועדה המחוזית, תושבים וארגוני חברה אזרחית. בעקבות זאת, התכנית עברה ממסלול הותמ"ל למסלול מחוזי רגיל, מעבר המחזק את השפעת השלטון המקומי על התכנית ובכך מעצים את האוטונומיה העירונית.

'רכס לבן - שכונה חדשה בירושלים' 2021-2026

בשלב השלישי של תכנון הבניה ברכס לבן קודמה תכנית "רכס לבן - שכונה חדשה בירושלים" (101-0387449) הכוללת כ-5,250 יח"ד ו-300 חדרי מלון על שטח של כ-800 דונם. ביולי 2018 נידונה התכנית לראשונה, ובדצמבר אושרה להפקדה.

מרואיינים הצביעו על כך שהתכנית נתפסה כחלק ראשון ממהלך תכנוני נרחב לאורך הרכס: "התכנית הייתה בראיה שיש רכס לבן א', ואז יהיה ב' ו-ג'" (מרואיין ס', 3 ביולי 2024). הבנה זו עוררה התנגדות ציבורית נרחבת שהביאה להגשת למעלה מ-6,000 התנגדויות רשמיות בפברואר 2019. המתנגדים המשיכו עם טענותיהם שהוצגו בתכנית ספדיה וטענו כי התכנית תגרום לפגיעה בלתי הפיכה בשטחים הפתוחים במערב העיר, תסכן את קיומם של מעיינות בשטח ואף תוביל לייבושם, ותפגע בנוף הייחודי

לי- רואה את כל העצים האלה, 11,000 עצים, אותם הולכים להוריד, זה רכס לבן (מ. ליאון, ראיון אישי, 29, דצמבר, 2024).

ליאון מספר, שאחרי שביקר ברכס לבן פנה באופן אישי וסודי למתכנן מ וטי קפלן לגיבוש תכנית חלופית, שמצד אחד תצמצם את הפגיעה הסביבתית ומצד שני תיתן מענה למחסור בדיוור. לדבריו של מרואיין א"ב, מהנדס בכיר בשלטון המקומי: "לא רצינו לדרוס את התכנית... יש גבול למלחמות שלנו עם רמ"י" (ראיון, 2.12.2024). במרץ 2022 הוצגה במסיבת עיתונאים תכנית 'הבשורה בלבן', הכוללת בנייה של 6,250 יחידות דיור על כ-300 דונם, במקום 5,250 על 800 דונם.

פרסום תכנית 'הבשורה בלבן' עורר קונפליקט גלוי בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. בעוד שהשלטון המקומי הציג את התכנית כפתרון מיטבי, רמ"י ומשרד הבינוי טענו כי מדובר בחריגה מסמכות וכי התכנית המקורית כבר אושרה. הוועדה המחוזית טענה בראיון לכל העיר: "[ש] עם כל הכבוד לראש העיר, הוועדה המחוזית היא הגורם התכנוני המוסמך בירושלים. הוועדה המקומית והעירייה רק ממליצות" (גמיש, 4.2.22). ליאון השיב בחריפות: "תכנית רכס לבן, במתכונתה המוכרת, לא תקום... כל תכנית שתאושר שם במסגרת התכנית הישנה לא תכובד על ידי עיריית ירושלים כל זמן שאני ראש העיר" (גמיש, 12.7.22).

מרואיינים מהשלטון המקומי תיארו את המתח בין השלטון המקומי למרכזי: "זה הגיע לישיבה שהתפוצצה ממש עם ראש העיר ומנכ"ל רמ"י" (א"ב, ראיון אישי, 2.12.2024). המאבק על תכנית רכס לבן ממחיש את יחסי הכוחות בין השלטון המרכזי למקומי, כאשר המדינה תופסת את עצמה כבעלת סמכות עליונה בקביעת מדיניות התכנון בעיר, והסכם הגג מגביל את יכולתה של השלטון המקומי לפעול באופן עצמאי גם לנוכח שינויים בהעדפות העירוניות. ברקע הקונפליקט, נראה כי בדבריו של ליאון היה גם איום מרומז: היות והיתרי בנייה מטופלים בזירה המקומית, הרי שמחלוקת קשה על מימוש התכנית שקודמה, היתה עשויה לעכב הוצאת היתרי בניה ולהטיל את המעמסה על שכם השלטון המרכזי.

לבסוף, בעקבות משא ומתן, הסכימו רמ"י ומשרד הבינוי לתמוך בתכנית העירונית 'הבשורה בלבן'. מרואיין ש, אדריכל בכיר בעיריית ירושלים, טען כי "זו דוגמה שמראה שכשעיר מתעקשת על משהו, בטח עיר חזקה כמו ירושלים, המדינה לא יכולה לעשות מה שהיא רוצה" (ראיון אישי, 18.11.2024).

באוקטובר 2024 פורסם כי הממשלה אישרה את קידום 'בשורה בלבן' במסלול הותמ"ל (חסון, 9.10.24). נכון לאוגוסט 2025, שתי התכניות 'רכס לבן' – שכונה חדשה בירושלים ו'בשורה בלבן' (תמל/1129) מקודמות במקביל. התכנית המקורית מקודמת על ידי משרד השיכון במסלול

רגיל ונמצאת בדיוני ערר, ואילו 'בשורה בלבן' עברה למסלול הותמ"ל תחת קידום רמ"י.

האדוות שאחרי

המאבק של השלטון המקומי לשינוי תכנית רכס לבן הוביל לתחילתו של תהליך נרחב יותר לחיזוק האוטונומיה התכנונית של ירושלים, דרך קידום מדיניות שמירה על שטחים פתוחים. אחת ההשפעות המובהקות של תכנית רכס לבן היא התנגדות עיקשת של ליאון לתכניות בניה נוספות בשטחים פתוחים, ובראשן תכנית "סובב הדסה" המקדמת 10,000 יח"ד ביוזמת רמ"י ומשרד השיכון. ליאון מתאר את התנגדותו לתכנית זו: "עצרתי את שיווק הקרקעות... אמרתי במילים קשות: על גופתי. לא יהיה כזה דבר" (ראיון אישי, 29.12.2024). גישה זו ממחישה ביטוי נחרץ ועוצמתי יותר של אוטונומיה עירונית, בהשוואה לרכס לבן ומשקפת גם את תפקידו המרכזי של ראש העיר כ"רוח החיה" של המהלך. לצד עמדה פוליטית תקיפה כלפי יוזמות השלטון המרכזי, ליאון נשען על קשריו עם גורמים פוליטיים בממשלה, אשר ככל הנראה לא רק שלא בלמו את ההתנגדות העירונית, אלא אף סייעו לקידומה, הן בזירה הגלויה והן מאחורי הקלעים. בעוד ששם ליאון ניסה למצוא פשרה על ידי קידום תכנית בניה מצומצמת יותר, בתכנית סובב הדסה בחר ליאון בהתנגדות ישירה תוך קידום תכנית עירונית יחד עם קק"ל לשימור מלא של השטחים הפתוחים באזור זה.

שלוש דוגמאות נוספות להתנגדות נחרצת של השלטון המקומי לשלטון המרכזי, בהובלתו של ליאון הן: התנגדות לתכנית בניה של רמ"י בליפתא בכניסה לעיר; התנגדות לתכנית בניה על שטחים פתוחים במורדות משואה; והתנגדות לתכנית בניה בנחל רוממה. ליאון עצמו תיאר התנגדויות אלה כך: "ההבדל בין רכס לבן וליפתא לבין גבעת משואה, מורדות הדסה ונחל רוממה זה ששם עדיין לא יצרו תכנית, אז יותר חזק להיות [כלומר, יש יותר יכולת השפעה ושינוי]. אבל פה [בתכנית רכס לבן] אני התנגדתי לתכנית חיה בועטת ונושמת" (ראיון אישי, 29, דצמבר, 2024).

בינואר 2024 ליאון הודיע ליזמים על ידי פרסומים בעיתונות שלא לגשת למכרזים גבעת משואה ונחל רוממה: "מי שייגש... יניח את כספו על קרן הצבי" (נרדי, 22.01.24). למרות הכרזתו התקשורתית של ליאון על התנגדותו, רמ"י שיווקה את הקרקעות בגבעת משואה ובנחל רוממה, כאשר בנחל רוממה קיבלו הצעה אחת בלבד ובגבעת משואה לא קיבלו אף הצעה. מרואיין א"ב, מהנדס בכיר בשלטון המקומי, הסביר: "יזמים לא רצו לריב איתנו" (ראיון אישי, 2.12.2024), והוסיף: "בעיריות אחרות זה הפוך, היזמים עם רמ"י".

מעבר להתנגדויות נקודתיות, ירושלים מבטאת אוטונומיה תכנונית גם דרך קידום עצמאי של מדיניות עירונית כוללת לשמירה על שטחים פתוחים. תכנית 0292870-101 לשימור ופיתוח טבע עירוני, שאושרה בפברואר 2020 ביוזמת

רשמיות, אחת מהן עדיין בדיונים. המאבק המשפטי, שהובל על ידי גופים חזקים כמו החברה להגנת הטבע, המחיש את החשיבות של ארגונים מאורגנים ובעלי משאבים להובלת מאבק.

במקביל, נבנתה תשתית ארגונית וציבורית רחבה. תנועת "מצילים את הרי ירושלים", שהחלה כקבוצת פייסבוק של החברה להגנת הטבע, הפכה לתנועה עצמאית שהובילה את המאבק הציבורי אליה הצטרפו "השדולה לירושלים בת-קיימא", מנהלים קהילתיים, תושבים ועסקים. דרך הפגנות, קמפיינים תקשורתיים ופרסום של עשרות כתבות, הצליחו גופים אלה להעלות את המודעות הציבורית ולעצב את השיח. כחלק מהמאמץ הציבורי, הושם דגש גם על מיתוג המאבק. מרואיינים תיארו כיצד החיבור האנושי לרכס ולא דווקא השיח האקולוגי סייע לגיוס קהלים חדשים ובסופו של דבר הוביל לשינוי בעמדתו של ליאון. מרואיינת ג' הסבירה: "זה מה שעשה את המפנה... פתאום חבר'ה של הציונות הדתית יכלו להזדהות עם המאבק" (ראיון אישי, 6.5.2024). סמל המעיין עין לבן שימש כנקודת הזדהות, ובאפריל 2022 הכריזו 200 תושבים על "גן לאומי אזרחי", מהלך סמלי שהדגים את הפוטנציאל של השטח והחדיר את מושג "גן לאומי" לשיח התכנוני הציבורי (חולי, 10.4.22; ראיון אישי, 1.5.2024).

בנוסף, אחת האסטרטגיות המשמעותיות הייתה הפעלת לחץ ישיר על נבחרי ציבור. הפעילים פנו תחילה לגורמים מקצועיים בעירייה, אך כשלא סיפקו פתרונות, פנו לפוליטיקאים בכל הדרגים. מרואיינת א' תיארה כיצד "רדפנו אחרי ראש העיר ברחוב... השקענו בזה הרבה זמן" (ראיון אישי, 1.5.2024). בנוסף, גויסו חברי כנסת וב-2021 הוקמה "השדולה להגנת הרי ירושלים" בכנסת, שהעניקה לגיטימציה פוליטית למאבק, אולם לא הובילה להשפעה פורמלית.

לצד ההצלחות, החברה האזרחית התמודדה גם עם אתגרים: פער בין יעדים סביבתיים לחברתיים (לאור השפעת התכנית על קידום פרויקטי פינוי בינוי בשכונות המוחלשות הסובבות), חילוקי דעות פנימיים על פשרות אפשריות, והצורך בשימור הישגים לאורך זמן. אף על פי כן, להפתעתם הגדולה, ליאון נענה לקריאותיהם ויזם באופן עצמאי תכנית חלופית.

תפקידו של ראש העיר להרחבת האוטונומיה העירונית

השלב הבא במאבק השלטון המקומי להגברת האוטונומיה עבר ממאבק של החברה האזרחית מול השלטון המקומי והשלטון המרכזי, למאבק של השלטון המקומי, בהובלת ראש העיר ליאון, מול השלטון המרכזי. ליאון, בעל ניסיון רב ובכיר בשלטון המרכזי, מכהן כראש העיר בירושלים מאז 2018, וב-2024 נבחר לקדנציה שנייה ברוב של 81.5%. מרואיינים רבים תיארו אותו כדמות חזקה ואסרטיבית.

העירייה, מבטאת מהלך עצמאי להגבלת הבנייה סביב שטחי טבע עירוני ויצירת רצף ירוק, בניגוד לתכניות שמקורן בשלטון המרכזי או ביזמים פרטיים.

דוגמה בולטת נוספת היא תכנית האב למרחב הציבורי, שגובשה לנוכח הקיפאון באישור תכנית המתאר 2000. מרואיין ק', מתכנן בכיר בעירייה, מתאר כיצד "בהיעדר מדיניות כוללת... החלטנו לפתח פרקים מתוך התכנית. קודם הפרק על שטחים פתוחים" (ראיון אישי, 28.7.2024). מסמך ההנחיות שפורסם בספטמבר 2022 אמנם אינו סטטוטורי, אך מהווה בסיס לגיבוש תכנית מתאר חדשה, ואם תאושר תעניק לעיר סמכויות תכנון נרחבות. עם זאת, מרואיינת צ', אדריכלית בעירייה, מציינת כי "התכנית הוצגה למחוזית, והסתכלו עליה בכבדה וחשדה" (ראיון אישי, 8.7.2024), דבר הממחיש את המתח בין השאיפה העירונית להגדלת האוטונומיה לבין החשש של השלטון המרכזי מהעברת סמכויות.

תנאים שאפשרו מאבק על אוטונומיה עירונית בפועל

הפרק הנוכחי בוחן את התנאים המאפשרים התנגדות עירונית ומימוש אוטונומיה תכנונית-סביבתית במציאות של שלטון מרכזי ריכוזי. הפרק מתמקד בשתי תכניות: "רכס לבן – שכונה חדשה בירושלים", ביוזמת השלטון המרכזי, ו"הבשורה בלבן", החלופה שמקדם השלטון המקומי. אף שתכניות אלו טרם מומשו, הממצאים מצביעים על כך שהתנגדות עירונית אפקטיבית דורשת שילוב בין חברה אזרחית פעילה לראש עיר אסרטיבי הנענה לדרישות הציבור. מסקנה מרכזית היא שתכניות בנייה הן זירה פוליטית דינמית, גם כשהן מאושרות מבחינה סטטוטורית. כפי שאמר מרואיין ט', נבחר ציבור בעירייה: "תהליכי הבנייה הם לא בדיוק חד משמעיים... כל עוד זה בתהליך יש מקום לשינוי" (ראיון אישי, 29.5.2024).

החברה האזרחית כמנוע מרכזי לקידום אוטונומיה תכנונית-סביבתית

המחקר מצא שחברה אזרחית חזקה היא תנאי חשוב לחיזוק אוטונומיה עירונית בתחום התכנון הסביבתי. באמצעות התארגנות, גיוס ציבור ולחץ מתמשך על מקבלי החלטות, הצליחה החברה האזרחית לגייס את השלטון המקומי להתנגד לתכנית הבניה ברכס לבן. מרואיין ה' מהחברה האזרחית הסביר כי "איפה שהאזרחים לא ידרשו, לא יהיה. איפה שהאזרחים דורשים אז אפשר לגייס את העירייה" (ראיון אישי, 15.5.2024), ואילו מרואיין ב', עיתונאי, הוסיף כי "הארגונים לבד אף פעם לא מנצחים את המאבק... הם מעכבים את התכנית... באיזשהו שלב העירייה אומרת אוקיי מספיק בואו נבדוק את זה מחדש" (ראיון אישי, 2.5.2024).

התנגדות החברה האזרחית התבטאה, בראש ובראשונה, בהובלת מאבק משפטי מקיף. בתחילת הדרך הוגשו יותר מ-6,000 התנגדויות לתכנית, וכן שתי עתירות מנהליות

לקראת הבחירות המוניציפליות ויצרה הזדמנות עבור ליאון לחזק את מעמדו הפוליטי. כמי ששאף לייצג את כל מגזרי האוכלוסייה בירושלים, ליאון ראה בהגנה על הסביבה כלי חשוב למשיכת מגוון מצביעים. מרואיינת נ', אדריכלית מהמגזר הפרטי, מספרת כי: "למשה אמרו שזה עושה הרבה רעש [תכנית הבניה על רכס לבן], [ואם] אתה רוצה את הציבור הזה, בוא נחשוב איך אתה משיג את הציבור הזה" (ראיון אישי, 27 יוני, 2024).

לכן, ניתן לשער שהחלטתו של ליאון לשנות את תכנית הבניה על רכס לבן הייתה מושפעת גם משיקולים פוליטיים. בנוסף, מרואיינת ו', מהשלטון המקומי, טענה שהמהלך היה ניסיון "לשלוט בהתחדדות העיר. יש ביקוש גדול ליח"ד בירושלים והייתה הנחה שהחרדים לא יכולים לחיות בבינוי גבוה" (ראיון אישי, 16, מאי, 2024). תכנית 'הבשורה בלבן' תוכננה כבנייה מגדלית, שעשויה למשוך אוכלוסייה חזקה ולהרחיק אוכלוסיות מוחלשות, תוך שמירה על האופי הפלורליסטי של העיר.

לבסוף, ליאון הונע על ידי אמונה בחשיבות שמירת הטבע והנוף בירושלים. כפי שעולה מראיונות רבים, ליאון ראה בבנייה המתוכננת ברכס לבן פגיעה בנוף הירושלמי ובמורשת העיר. מרואיין ח', מתכנן ערים מהמגזר הפרטי, מציין כי הסיפור של רכס לבן "נגע לליבו" (ראיון אישי, 27 יוני, 2024) ומרואיין ב', עיתונאי, מתאר את הכאב והסבל שחווה ליאון נוכח התכנית, ותיאר אותו כאדם שאומר שוב ושוב בהקשר זה כי: "לא יכול להיות שהיום אנחנו נלך לכרות 11,000 עצים – זה פשוט לא הגיוני" (ראיון אישי, 2, מאי, 2024).

ליאון ניגש לשינוי תכנית הבניה ברכס לבן בזהירות, כשהוא מודע למורכבות הפוליטית וללחצים הסותרים שהופעלו עליו. מצד אחד, החברה האזרחית וארגוני סביבה קראו לבטל את התכנית בשל הפגיעה הצפויה בשטחים הפתוחים. מצד שני, הופעל עליו לחץ כבד מצד רמ"י, משרד השיכון והוועדה המחוזית לקדם את הבניה ברכס לבן, פרויקט שנמצא על קרקע מדינה. מרואיינת ו', מתכננת בעירייה, הסבירה: "רמ"י זקוקה לשטחי בנייה ברכס לבן כדי לעמוד ביעדי הדיור... ביטול מוחלט של התכנית לא היה אפשרי מבחינה פוליטית" (ראיון אישי, 16.5.2024).

ליאון, הפועל במסגרת מגבלות הסכמי הגג שעליהם חתם בעצמו, חיפש דרכים לקדם את האינטרסים העירוניים תוך מזעור חיכוכים עם השלטון המרכזי. ליאון הסביר כי: "הדרך היחידה לבטל את התכנית [היא להביא] תכנית אחרת" (מ. ליאון, ראיון אישי, 29, דצמבר, 2024). ליאון מספר כי התמיכה שקיבל מהשרים אלקין וגולדקנופף הייתה נקודת מפנה, והעניקה לו את הלגיטימציה להוביל את השינוי בתכניות.

יכולתו של ליאון לשלב יוזמה, גמישות, יכולת שכנוע וקבלת החלטות עצמאית, תוך שהוא עומד על עמדותיו ומשתמש

החלטתו לשנות את עמדתו מתמיכה בתכנית רכס לבן, שהייתה חלק מהסכמי הגג שחתם עליהם, להתנגדות נחרצת לה ולתמיכה בלעדית בתכנית חלופית שיזם מהווה ביטוי מובהק להפעלת כוחו להרחבת עצמאותה של ירושלים. מרואיינת א' תהתה: "איך משה ליאון משנה את דעתו, מ'זו הירושה שקיבלת', למצב שהוא הופך שולחנות?" (ראיון אישי, 1.5.2024). ממצאי המחקר מעלים כי שינוי זה הונע מלחץ ציבורי נרחב (כפי שהוצג בפרק הקודם), ולצידו שלוש סיבות עיקריות: שינוי במדיניות העירונית, שיקולים פוליטיים וחברתיים, ומחויבות לשמירת הטבע הירושלמי.

הסיבה הראשונה לשינוי הייתה חיזוק המדיניות העירונית לקידום התחדשות עירונית ושמירה על שטחים פתוחים. עם כניסתו לתפקיד, חתם ליאון על הסכם גג עם רמ"י להוספת 23,000 יח"ד בעיר, כולל ברכס לבן. תחילה קודמה התכנית ברכס "מתחן אינרציה" (מ. ליאון, ראיון אישי, 2, דצמבר, 2024) אך שינויים משמעותיים במנגנון ההתחדשות העירונית ובעיקר ההצלחה הגוברת של פרויקטי פינוי-בינוי הובילו לחשיבה מחודשת. ירושלים, שבעבר נחשבה "שמרנית" בבנייה לגובה, החלה לאשר פרויקטים מגדליים, והעירייה גיבשה מדיניות של "ציפוף פנימה" ושמירה על השטחים הפתוחים.

מרואיין ר', מתכנן ערים בעירייה, ציין כי ברכס לבן הייתה התנגשות בין המדיניות העירונית המוצהרת לבין התכנית המקודמת וזה דחף להתנגדותו של ליאון: "בא ראש עיר חדש, עם ראייה של שמירה על שטחים פתוחים, וקידום של התחדשות עירונית, ואותה תכנית [רכס לבן – שכונה חדשה בירושלים] התנגשה עם הראיה זו" (ראיון אישי, 6, נובמבר, 2024). ליאון ראה בהתנגדות לתכנית של השלטון המרכזי ברכס לבן הזדמנות ליישם באופן מוצהר לציבור את גישתו התכנונית.

מדיניות ההתחדשות העירונית שקידם ליאון חיזקה את מעמד השלטון המקומי מול השלטון המרכזי, בין היתר בזכות שיתוף פעולה עם יזמים פרטיים. כפי שמסביר מרואיין א"ב, מהנדס בכיר בעירייה: "בסיס המדיניות שלנו אומרת שאנחנו דוחפים יזמים... [המדיניות] גורמת לנו לבסיס מערכת יחסים מאוד טובה עם יזמים, שמאפשרת לנו לנצח במלחמות שלנו מול רמ"י....נוצרה סיטואציה שיזמים שעובדים בירושלים, וזה כמעט כל היזמים שעובדים בארץ, הם הרבה יותר סופרים אותנו מכל דבר אחר" (ראיון אישי, 2, דצמבר, 2024). שיתוף פעולה זה יצר רשת תמיכה משמעותית למאבק העירוני, כפי שבא לידי ביטוי בתכניות בניה נוספות כמו גבעת משואה ונחל רוממה.

הסיבה השנייה שליאון הפעיל את כוחו כראש עיר והתנגד לשלטון המרכזי במקרה הבוחן של רכס לבן היה לאור שיקולים פוליטיים להגדלת בסיס בוחריו ושיקולים לשמירה על אוכלוסיות חזקות כלכלית. ההתנגדות העזה לתכנית רכס לבן בקרב תושבי ירושלים וארגוני סביבה התעצמה

את זה כראש עיר, פשוט על ידי שכנועים (מ. ליאון, ראיון אישי, 29, דצמבר, 2024).

כתוצאה מכך, נכון לאוגוסט 2025, השלטון המקומי בירושלים מקדם את תכנית הבניה ברכס לבן 'הבשורה בלבן' דרך מסלול הותמ"ל. תכנית זו זכתה לתמיכה מהשלטון המרכזי, תואמת בצורה מיטבית יותר את המדיניות העירונית לשמירה על שטחים פתוחים בירושלים וזוכה לתמיכה גדולה יותר של החברה האזרחית.

בסמכות שלו כראש עיריית ירושלים, הוכיחה את יעילותה והובילה להצלחת המשא ומתן מול השלטון המרכזי. כפי שליאון תיאר בראיון:

הרבה תכניות שלא מקובלות עלי **אני מבקש לעצור אותן**, גם בוועדה המקומית וגם בוועדה המחוזית. אני יכול להביע את **דעתי הקובעת**. נתחיל מהסוף, אני בדרך כלל לא מתערב, אבל אם אני נגד משהו או מאוד בעד משהו, אני יודע לדחוף

טבלה 1: סיכום התכניות השונות שקודמו על רכס לבן בין 1992-2025

שלב	תיאור	שלטון מקומי	שלטון מרכזי	חברה אזרחית	סיכום השלב
תכנית ספדיה 1992	תכנית המציעה בניה נרחבת במערב העיר ל-18,700 יח"ד ברכס לבן, מצפה נפתוח, והר חרת.	מקדם את תכנית ספדיה במסגרת סמכויותיו העצמאיות שניתנו לו במסגרת החוק	תמיכה ביוזמת השלטון המקומי לקידום תכנית ספדיה	מתנגדת לתוכנית ספדיה ומפגינה יוזמה על ידי פרסום דוח עצמאי של עתודות קרקע הקיימות בעיר	שיתוף פעולה בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי ומאבק בין החברה האזרחית לבין השלטון המקומי והשלטון המרכזי.
תכנית ספדיה 1992-2006	התנגדות לתכנית ספדיה	בעקבות לחץ ציבורי ומדיניות רק"ל השלטון המקומי מחליט להסיר את תמיכתו מתכנית ספדיה	תמיכה בתכנית ספדיה	מתנגדת לתכנית ספדיה ומפעילה לחץ לביטולה	השלטון המקומי בשיתוף פעולה עם החברה האזרחית מתנגד לשלטון המרכזי. זוהי ההתנגדות הראשונה של השלטון המקומי סביב הבניה ברכס לבן.
תכנית ספדיה 2006	ביטול תכנית ספדיה	ממשיך להתנגד לתכנית ספדיה	בוחן את עתודות הקרקע בירושלים ולאור ממצאיו כי קיימות מספיק עתודות קרקע בעיר, הוא מחליט לבטל את התכנית. תורמת לכך הסרת התמיכה של שלטון המקומי	מתנגדת לתכנית ספדיה ומפעילה לחץ לביטולה	השלטון המרכזי מצטרף לשלטון המקומי ולחברה האזרחית ומבטל את התכנית ספדיה. בשלב זה, השלטון המקומי והשלטון המרכזי בשיתוף פעולה.

שלב	תיאור	שלטון מקומי	שלטון מרכזי	חברה אזרחית	סיכום השלב
תמל/119 2014	משרד השיכון ורמ"י מכריזים על שטח רכס לבן כמתחם מועדף לדיור ומתכננים כ-5,000 יח"ד בשטח זה	בראשות ניר ברקת השלטון המקומי מתנגד בתוקף לקידום תכנית בנייה ברכס לבן במסגרת מסלול הותמ"ל	החלטות סותרות של השלטון המר- כזי על שטח רכס לבן: הגדרה של השטח כ"שטח פתוח לשמירה" (ייעוד קרקע לפי תכנית מתאר 2000 ולפי תמ"מ 30/1), והחלטה לקדם בניה בשטח על ידי מסלול הותמ"ל.	מתנגדת לתכנית בניה על רכס לבן, וכן למסלול הבניה הותמל"י ומפעילה לחץ לביטול התכנית	בשלב זה ישנה התנגדות של השל- טון המקומי לשלטון המרכזי. בנוסף, חל צמצום של האוטונו- מיה העירונית, השל- טון המרכזי מחליט על עתיד השטח העירוני. עימות שני וחריף יותר בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי לגבי עתיד רכס לבן.
תמל/119 2016	ביטול תכנית הבניה הותמ"לית ברכס לבן	מתנגד בתוקף לקי- דום תכנית בנייה ברכס לבן במסגרת מסלול הותמ"ל	הסכמה של השלטון המרכזי לשנות את מסלול הבניה ממסלול הותמ"ל למסלול הבניה הרגיל	מתנגדת לתכנית בניה על רכס לבן, וכן למסלול הבניה הותמל"י ומפעי- לה לחץ לביטול התכנית	הצלחה של השלטון המקומי בשינוי התכ- נית ממסלול הותמ"ל למסלול התכנון הרגיל
תכנית 'רכס לבן שכונה חדשה בירושלים' 2016-2021	השלטון המקומי והשלטון המרכזי חותמים על הסכם גג המאפשר תוספת תקציבית לעיר וקידום של 23,000 יח"ד בירושלים, הכו- ללת קידום תכנית 'רכס לבן- שכונה חדשה בירושלים' המציעה 5,000 יח"ד	חתימה על הסכם גג עם השלטון המר- כזי, הכולל קידום תכנית בניה על רכס לבן	חותם על הסכם גג עם השלטון המקומי, הכולל קידום תכנית בניה על רכס לבן	מנהלת מאבק עיקש נגד תוכ- ניות הבניה ברכס לבן תוך שהיא פועלת באופן עצמאי להכריז על האזור כ"גן לאומי אזרחי" ולהשפיע על השיח התכנוני	שיתוף פעולה בין השלטון המקומי לש- לטון המרכזי בקידום פרויקטים עירוניים, ומנגד תלות של הש- לטון המקומי בסבסוד השלטון המרכזי. מאבק בין החברה האזרחית לבין השל- טון המקומי והשלטון המרכזי על בניה ברכס.
תכנית 'הבשורה בלבן' 2021-2025	תכנית להקמת 5,250 יח"ד ברכס לבן	הלחץ הציבורי הש- פיע על ראש העיר משה ליאון שהח- ליט לקבוע באופן עצמאי את עתידו של רכס לבן על ידי קידום תכנית בנייה חלופית מגדלית	מקדם את תכנית הבניה 'רכס לבן שכונה חדשה בירושלים'	מנהלת מאבק עיקש נגד <u>כל</u> תוכ- נית בנייה ברכס לבן, תוך שהיא פועלת באופן עצמאי להכריז על האזור כ"גן לאומי אזרחי" ולהשפיע על השיח התכנוני	השלטון המקומי בראשות ליאון נמצא בעימות גלוי מול השלטון המרכזי בנוגע לעתיד רכס לבן

שלב	תיאור	שלטון מקומי	שלטון מרכזי	חברה אזרחית	סיכום השלב
תכנית 'הבשורה בלבן' 2021-2025	השלטון המקומי מקדם תכנית בניה אלטרנטיבית 'הב-שורה בלבן' שלפיו מצמצם את הפגיעה בשטחים הפתוחים אולם במסלול הותמ"ל	מקדם תכנית בניה אלטרנטיבית 'הב-שורה בלבן' שלפיו מצמצם את הפגיעה בשטחים הפתוחים אולם במסלול הותמ"ל	הסכמה של השלטון המרכזי לשנות את תכנית הבניה ברכס לבן מתכנית 'רכס לבן- שכונה חדשה בירושלים' לתכנית העירונית 'בשורה בלבן' במסלול הותמ"ל	מובילי החברה האזרחית חלוקים: חלקם תומכים בתכנית הבניה העירונית לאור צמצום הפגיעה בשטחים פתוחים, וחלקם בהסתייגות מתכנית בניה זו, לאור חוסר הבהירות על וודאות התכנית, פרטי התכנית, מסלול התכנית, ומצב התכנית המקורית	השלטון המקומי מנצח (נכון להיום) במאבק מול השלטון המרכזי, והתכנית של ראש העיר 'הבשורה בלבן' מקודמת בשטח. אולם, התכנית העירונית מקודמת במסלול הותמ"ל, מסלול שפוגע באוטונומיה העירונית. במקביל, התכנית המקורית 'רכס לבן-שכונה חדשה בירושלים', עדיין לא הוסרה באופן רשמי ממסלול התכנון.

פערם תפקודיים של המדינה (Barber, 2017; Barak & Mualam, 2022). עם זאת, מחקר זה מציע התבוננות שונה: האוטונומיה העירונית בירושלים התחזקה בעקבות עימות ממוקד עם השלטון המרכזי סביב תכנית רכס לבן. ההתנגדות העירונית לא נבעה מכשל תפקודי של המדינה, אלא מהתנגשות בין מדיניות עירונית לשלטון המרכזי. מאחר והמאבק בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי התמקד בתכנית בניה נקודתית ולא בשאלות עקרוניות רחבות כמו מדיניות כוללת, התנגדות השלטון המקומי נתפסה כפחות מאיימת על הסדר הקיים. לכן, ניתן לטעון כי היה קל יותר לשלטון המרכזי להיענות לדרישת השלטון המקומי ולמצוא פתרונות משותפים.

מקרה הבוחן של ירושלים מדגים גם כיצד עימות נקודתי עשוי להוביל להרחבת מדיניות עירונית כוללת. הצלחת ההתנגדות לתכנית רכס לבן הביאה את השלטון המקומי להכריז על מדיניות רחבה של שמירה על שטחים פתוחים, ולהתנגד לתכניות נוספות של השלטון המרכזי (סובב הדסה, גבעת משואה, ליפתא ונחל רוממה). אוטונומיה עירונית תלויה ביכולת לקבוע וליישם מדיניות עצמאית ונפרדת המותאמת לצרכי העיר (Bulkeley et al., 2018), והמקרה הירושלמי ממחיש זאת באמצעות המעבר מהתנגדות נקודתית לרכס לבן למדיניות כוללת של הגנה על שטחים פתוחים.

יוצא אפוא כי אוטונומיה עירונית אינה רק תוצר של תהליכים "מלמעלה למטה", אלא מתהווה גם "מלמטה למעלה" באמצעות אינטראקציות בין שחקנים מקומיים המקדמים את האינטרס העירוני. גור וקינג הצביעו על כך שכוחות

סיכום ודיון: דרכים לחיזוק האוטונומיה עירונית - מקרה הבוחן של רכס לבן

פרק זה דן בתנאים המאפשרים התנגדות עירונית בסוגיות תכנוניות סביבתיות בהינתן שלטון מרכזי ריכוזי, ומנתח את האסטרטגיות בהן השתמשו השחקנים לחיזוק האוטונומיה העירונית במקרה רכס לבן.

הספרות המחקרית מציעה מגוון הגדרות לאוטונומיה עירונית, המדגישות היבטים מוסדיים, משפטיים, כלכליים. לאדנר ואחרים מדגישים את זכותן של ערים לנהל עניינים מקומיים בגבולות החוק, ואילו אחרים רואים בה את היכולת לעצב וליישם מדיניות עצמאית (Ladner et al., 2016) דושק ואיטון מדגישים היעדר התערבות ממשלתית (Došek & Eaton, 2024), ודאל וטאפט מבחינים בין "חופש מ" התערבות ל"חופש ל" פעולה (Dahl & Tufte, 1973). ברק ומועלם (2023) מבדילים בין אוטונומיה ניהולית לפעולה יזומה להרחבת הסמכות. בעוד מרבית המדדים, כמו מדד האוטונומיה המקומית של ה-OECD (LAI) בוחנים את רמת האוטונומיה כמצב נתון, מחקר זה מציע להתבונן באוטונומיה העירונית כתהליך דינמי המתעצב באמצעות מאבקים, אינטראקציות ושיתופי פעולה.

הספרות מצביעה על כך שאוטונומיה עירונית מתחזקת בין היתר בעקבות כשלים מתמשכים של השלטון המרכזי, הפוגעים באמון הציבור וביכולתו ליישם מדיניות אפקטיבית (Beer, 2021; Alfasi, 2005; Fenster & Thompson, 2021; Aust, 2015). במצבים אלה, ערים ממצבות את עצמן כשחקניות פוליטיות עצמאיות, המגשרות על

להבנת דינמיקות האוטונומיה העירונית, ומזמינים מחקרים נוספים שיבחנו האם וכיצד התנגדויות נקודתיות מסוג 2.א מובילות להתנגדות רחבה יותר (2.ב), והאם תהליך זה מתקיים גם בערים אחרות בעלות מאפיינים פוליטיים, מוסדיים וחברתיים שונים.

יתר על כן, שיתוף פעולה פרגמטי עם שחקנים מגוונים כמו החברה האזרחית, יזמים והשלטון המרכזי מחזק את כוחה של העיר. בארבר (Barber 2013) טוען שהיחוד בדרך הפעולה של ערים, בשונה ממדינות, הינו שיתוף פעולה ולא רק מאבק על משאבים. הוא מדגיש כי שיתופי פעולה פרגמטיים עם מגוון שחקנים מהווים מרכיב חיוני לחיזוק עצמאותם של ערים. גור וקינג הדגישו את השפעתם של שחקנים כלכליים על האוטונומיה העירונית. בירושלים, ראש העיר ליאון נקט באסטרטגיה עקיפה במסגרתה השתמש בפרסומים עיתונאיים כדי להשפיע על יזמים, ולמנוע מיזמים הסותרים אינטרסים מקומיים ללא שימוש בסמכויות פורמליות. עם זאת, שיתוף פעולה זה גם מעורר שאלות על הגבול שבין חיזוק האוטונומיה לבין העצמת התלות העירונית בגורמים חיצוניים כלכליים.

לבסוף, ירושלים עושה שימוש בהונה הסימבולי כבירת ישראל ובמעמדה הלאומי כדי לחזק את חסינותה מול המדינה. קלארק (Clark, 1984) טוען ששני אלמנטים יסודיים לאוטונומיה הם יוזמה וחסינות. בראיה דינמית, ניתן לראות שהאסטרטגיה של שימוש בהון סימבולי מהווה מרכיב בחיזוק חסינות העיר לצורך מאבקה. במקרה הבוחן של רכס לבן, השלטון המקומי מפגין יוזמה כאשר הוא מתנגד לתכנית של השלטון המרכזי ומקדם חלופה עצמאית. ירושלים, בזכות מעמדה הסימבולי, חשיבותה הלאומית, וגודל אוכלוסייתה, מצליחה להציג חסינות מול השלטון המרכזי המאפשרת לה להוביל יוזמות עצמאיות ולהתנגד למדיניות המנוגדת לאינטרסים המקומיים. בניגוד לערים קטנות ופריפריאליות, היא פועלת באופן עצמאי ולקדם את סדר היום העירוני, גם תוך תלות כלכלית ופוליטית בשלטון המרכזי.

הטבלה בעמוד הבא מציגה "מתכון" אופרטיבי לחיזוק אוטונומיה עירונית, הנגזר ממקרה הבוחן של ירושלים. אין מדובר במודל אוניברסלי. מקרה הבוחן בירושלים ממחיש כי אוטונומיה עירונית מתהווה כתהליך דינמי, תלוי הקשר פוליטי, מוסדי וסימבולי, וכי יישום רכיבי המתכון בערים אחרות מחייב התאמה ביקורתית לנסיבות המקומיות.

לסיכום, מחקר זה תורם להבנת מושג האוטונומיה העירונית הן בהיבט התיאורטי והן בהיבט האמפירי. מן הבחינה התיאורטית, הוא מציע בחינה של האוטונומיה העירונית מפרספקטיבה שונה מזו הרווחת בספרות המחקרית, אשר נוטה להציג את האוטונומיה כתופעה סטטית הנמדדת באמצעות מדדים פורמליים וזיהוי גורמים מבניים המשפיעים עליה. בניגוד לגישה זו, המחקר הנוכחי מציע פרספקטיבה

מקומיים עלולים להחליש את האוטונומיה (Gurr & King, 1987), אך ממצאי המחקר הנוכחי מדגישים את תרומתה של החברה האזרחית לחיזוק השלטון המקומי. במקרה רכס לבן, היא פעלה כזרז מרכזי לשינוי, באמצעות הפעלת לחץ ויצירת שיח ציבורי, ובכך תרמה לאימוץ מדיניות עירונית כוללת.

בנוסף, ממצאי המחקר גם מדגישים את חשיבותו של ראש העיר כ'איש מפתח' (Bulkeley, 2010). בכך מתחזקות מסקנותיהם של שוחט ואחרים (Shohet et al., 2025) הטוענים שראשי ערים ובעלי תפקידים עירוניים הנוקטים גישה אקטיביסטית, מאתרים הזדמנויות, מנווטים בין מגבלות, ופועלים בדרכים יצירתיות הם הגורם המרכזי המשפיע על מידת המעורבות והיוזמה של הרשויות המקומיות. אולם תפקידו של ראש העיר ליאון ברכס לבן, שפעל באופן אינדיבידואלי, מדגים את אזהרותיהם של דושק ואיטון שלפיהן ביזור השלטון המרכזי עשוי להוביל לריכוזיות מסוכנת ברמה המקומית. ריכוז הכוח בידי גורם יחיד ברמה המקומית, כפי שהתבטא במקרה הבוחן של רכס לבן, עשוי להוביל לכך שהחלטות מתקבלות ללא שיתוף פעולה רחב עם גורמי מקצוע בעירייה, נבחרי ציבור בשלטון המקומי ומובילים בחברה האזרחית.

מחקר זה זיהה ארבע אסטרטגיות מרכזיות לחיזוק האוטונומיה העירונית: פעולה בתחום הסמכות, התנגדות, שיתוף פעולה ושימוש בהון סימבולי. בהתאם לטענותיהם של ברק ומועלם (2023), השלטון המקומי בירושלים יוזם פעולות משמעותיות בתחום סמכותו באמצעות קידום תכניות מקומיות כמו תכנית האב למרחב הציבורי ותכנית לשמירה על טבע עירוני. כלים אלו מחזקים את המדיניות העירונית בתחום שמירת שטחים פתוחים, תוך ניצול סמכויות קיימות והגברת האוטונומיה העירונית. שליטה בהיתרי בנייה משמשת מנגנון נוסף לעיכוב יוזמות שאינן תואמות את האינטרס העירוני, ומחזקת את מעמד העיר במשא ומתן מול המדינה.

במסגרת האסטרטגיה השנייה, אנו מציעות להרחיב את ההמשגה של ברק ומועלם (2023), המבחינים בין אוטונומיה ניהולית, המתקיימת בתוך גבולות הסמכויות הנתונות לשלטון המקומי, לבין פעולות עצמאיות יזומות שנועדו להרחיב את גבולות הסמכות העירונית. הרחבה זו כוללת הוספת הבחנה נוספת בתוך קטגוריית התנגדות השלטון המקומי לשלטון המרכזי: 2.א. התנגדות נקודתית של השלטון המקומי לשלטון המרכזי, כמו במקרה הבוחן של רכס לבן 2.ב. התנגדות רחבה של השלטון המקומי לשלטון המרכזי כפי שנראה בתכניות סובב הדסה, נחל רוממה וגבעת משואה. ההבחנה בין התנגדות נקודתית (2.א) להתנגדות רחבה (2.ב) מבהירה שפעולות אוטונומיות נקודתיות אינן מתקיימות בחלל ריק, אלא עשויות לשמש בסיס לתהליכים מצטברים של התחזקות האוטונומיה. ממצאים אלה תורמים

טבלה 2: אסטרטגיות ומנגנונים לחיזוק האוטונומיה העירונית

רכיב במתכון – כיצד עיר יכולה לפעול	היגיון אמפירי ממקרה ירושלים	תרומה לחיזוק האוטונומיה העירונית	הסתייגויות וייחודיות למקרה הירושלמי
התמקדות בעימות תכנוני נקודתי	התנגדות לתכנית רכס לבן כתכנית ספציפית ולא כערעור על מדיניות כוללת	מאפשר התנגדות שאינה נתפסת כאיום על הסדר הריכוזי	תלוי בהקשר פוליטי; לא בכל עיר עימות נקודתי ייתפס כלא מאיים
תרגום מאבק נקודתי למדיניות עירונית רחבה	מעבר ממאבק ברכס לבן למדיניות כוללת לשמירה על שטחים פתוחים	הפיכת מהלך חד-פעמי למדיניות עירונית שמיטיבה עם העיר	דורש יכולת מוסדית ופוליטית שאינה קיימת בכל רשות
מיצוי יזום של סמכויות קיימות	קידום תכניות אב, תכנית לשמירה על טבע עירוני, שליטה בהיתרי בנייה	חיזוק אוטונומיה ניהולית ויכולת מיקוח מול המדינה	מוגבל לגבולות הסמכות החוקית הנתונה
שילוב התנגדות נקודתית והתנגדות רחבה	מעבר מהתנגדות לרכס לבן להתנגדות לתכניות נוספות (סובב הדסה, נחל רוממה, גבעת משואה)	יצירת תהליך מצטבר של התחזקות האוטונומיה	לא ברור אם דינמיקה זו ניתנת לשחזור בערים אחרות
גיוס חברה אזרחית פעילה	מאבק ציבורי ויצירת שיח סביבתי סביב רכס לבן	חיזוק הלגיטימציה הציבורית לפעולה עירונית	תלוי בקיומה של חברה אזרחית מאורגנת ופעילה
מנהיגות עירונית אקטיביסטית	תפקידו המרכזי של ראש העיר ליאון כ "איש מפתח"	תרגום מאבק ציבורי לפעולה מוסדית ופוליטית	מעלה סכנה של ריכוז כוח ברמה המקומית
שיתופי פעולה פרגמטיים עם שחקנים חיצוניים	שיתוף פעולה עם קק"ל והשפעה עקיפה על יזמים	הרחבת מרחב הפעולה מעבר לסמכויות פורמליות	עלול ליצור תלות בגורמים כלכליים חיצוניים
שימוש בהון פוליטי וסימבולי	מעמדה של ירושלים כבירת המדינה	חיזוק חסינות העיר מול התערבות השלטון המרכזי	יתרון ייחודי שאינו קיים ברוב הערים
תפיסת האוטונומיה כתהליך דינמי	מעבר הדרגתי ממאבק נקודתי לדפוס פעולה רחב	מאפשר הצטברות כוח לאורך זמן	תהליך תלוי הקשר ואינו לינארי

דינמית, הרואה באוטונומיה תהליך מתמשך המתהווה מתוך אינטראקציות משתנות בין שחקנים מוסדיים, פוליטיים וחברתיים.

במיוחד, המחקר מדגיש את תפקידה המרכזי של חברה אזרחית פעילה בהתנגדות למדיניות השלטון המרכזי ובגיוס השלטון המקומי, ובפרט את ראש העיר, לפעולה לעיצוב מדיניות עצמאית. בנוסף, המחקר מדגים כיצד שלטון מקומי יכול לפעול לחיזוק מעמדו העצמאי באמצעות מגוון אסטרטגיות פעולה: על ידי פעילות יזומה בתחום הסמכויות הקיימת של העיר, התנגדות אקטיבית לשלטון המרכזי

ויצירת שיתופי פעולה עם שחקנים מגוונים, לרבות החברה האזרחית, השלטון המרכזי ויזמים פרטיים.

מן הבחינה האמפירית, המחקר מעמיק את ההבנה של אוטונומיה עירונית בהקשר הישראלי באמצעות ניתוח מקרה הבוחן של ירושלים. מחקר זה בחן את הדרכים לחיזוק אוטונומיה עירונית דווקא בעיר המתמודדת עם אתגרים כלכליים, אך נהנית מהון פוליטי וסימבולי כבירת המדינה. באופן זה, המחקר תורם להבנה מעמיקה של האוטונומיה העירונית, ומציע מסגרת פרשנית הרלוונטית הן לניתוח המקרה הישראלי והן להבנת יחסי הכוחות בין שלטון מקומי לשלטון מרכזי בהקשרים רחבים יותר.

תודות

מחקר זה נתמך במענק מחקר "שותפים לקיימות" מטעם האוניברסיטה העברית בירושלים ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב (מס' 3175006643). הכותבות מבקשות להודות לד"ר ניר ברק, החוקר השותף במענק, על תרומתו.

מקורות

אשל, ש', יפתחאל, א', מרגלית, ט'. (2023). הפערים החדשים: הסכמי גג כמנגנון לאי־שוויון מרחבי. *מחקרי רגולציה*, 137-167.

בלנק, י'. (2003). מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל. *משפטים* 299 (2), 197-299.

בדבר, ה' (2018). מדברים על מעורבות הציבור בתכנון. הקליניקה האורבנית, האוניברסיטה העברית בירושלים. https://urbanclinic.huji.ac.il/sites/default/files/urbanclinicheb/files/mdbrym_l_mvrbyt_tsybvr_btknvn.pdf

ברייאר, מל. (2026). לכן ברכס, שחור בשכונות, ירוק בנשמה: המאבק על הדיור בין צדק סביבתי לצדק חברתי. בתוך א' בארי וא' שלמה (עורכים), *עירוניות בישראל בתחילת המאה ה-21* (עמ' 421-450). למדא – הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

ברק, ל', מועלם, ל'. (2023). אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל. *מחקרי רגולציה*, 7, 23-81.

גמיש, ר'. (4 בפברואר, 2022). עוד ארוכה הדרך אל האושר: שינוי הכיוון בבנייה ברכס לבן מבורך, אך רחוק ממימוש. כל העיר ירושלים, https://www.kolhair.co.il/jerusalem-news/181329?utm_source=chatgpt.com

גמיש, ר'. (2022, 12 ביולי). הבינוי ברכס לבן שוב עולה לדיון – ראש העיר ליאון:
 "שום תכנית פרט ל'בשורה בלבן' לא תקדום". כל העיר ירושלים, <https://www.kolhair.co.il/jerusalem-news/191731>

גרינשפן, א'. (2015). תהליכי שינוי והתפתחות בתנועה הסביבתית בישראל: מאורייניציה מדינתית לחברה אזרחית ושותפויות. *ביטחון סוציאלי*, 98, 157-193.

הקרן הקיימת לישראל. (2016, 11 בינואר). החלטת הוועת"ל להקפיא את תוכנית רכס לבן. קק"ל, https://www.kkl.org.il/west_jerusalem/construction_fight_vtml_resolution

הרשות לפיתוח ירושלים. (2022). תכנית אב למרחב הציבורי בירושלים.
הרשות לפיתוח ירושלים, <https://www.jda.gov.il/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%90%D7%91-%D7%9C%D7%9E%D7%A8%D7%97%D7%91-%D7%94%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99-%D7%91%D7%99%D7%A8%D7%95-%D7%A9%D7%9C%D7%99%D7%9D>

זילבר, ד. זלצברג, ע, כהן-רימר, י, כץ, ר, מדינה, ב, קרמוניצר, מ, בירנהק, מ, קליין, ר. (2024). שמירה על הדמוקרטיה כתשתית חיונית בזמן חירום. מוסד שמואל נאמן, https://www.neaman.org.il/wp-content/uploads/2024/01/Report_Democracy-as-a-Critical-Infrastructure-during-Emergency-1.pdf

יניב, ע', אסף-שפירא, י', חדד, ג', גפן, א'. (2023). על נתוניך ירושלים 2023: מצב קיים ומגמות שינוי (פרסום מס' 601). מכון ירושלים למחקרי מדיניות, <https://jerusalem.institute.org.il/publications/facts-and-trends-2023>

מבקר המדינה. (2016). עיריית ירושלים – הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים. בתוך דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016. מבקר המדינה, https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/203-20.aspx?utm_source=chatgpt.com

מינהל התכנון. (2009, 5 במאי). תכנית מתאר ירושלים 2000. מינהל התכנון, <https://mavat.iplan.gov.il/SV4/1/1077721/310>

מינהל התכנון. (2009, 11 ביוני). תכנית מתאר 62 לירושלים. מינהל התכנון, <https://mavat.iplan.gov.il/SV4/1/1066165/310>

מינהל התכנון. (2019, 10 בדצמבר). תכנית מס' 101-0387449: רכס לבן.
מינהל התכנון, <https://mavat.iplan.gov.il/SV4/1/1000394685/310>

https://savejerusalem.mozello.co.il/?utm_source=chatgpt.com

מצילים את הרי ירושלים. (ח.ת.). גן לאומי־אזרחי הרי ירושלים ומעיינותיה: של הציבור, בשביל הציבור. מצילים את הרי ירושלים, https://savejerusalem.mozello.co.il/-/?utm_source=chatgpt.com

עיריית ירושלים. (2014). טבע בעיר ירושלים: מדיניות אקולוגית כלל-עירונית.
עיריית ירושלים, <https://www.jerusalem.muni.il/media/1126/teva1.pdf>

עיריית ירושלים. (2014). טבע עירוני בירושלים: תכנית אב ויישום. עיריית ירושלים, <https://www.jerusalem.muni.il/>

פינקלשטיין, א'. (2020). השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים (מחקר מדיניות 157). המכון הישראלי לדמוקרטיה, https://www.idi.org.il/books/33185?utm_source=chatgpt.com

פינקלשטיין, א', ברטוב, י. (2023). מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: ישראל בשוואה לדמוקרטיה המפותחות (מחקר מדיניות 192). המכון הישראלי לדמוקרטיה, https://www.idi.org.il/books/50503?utm_source=chatgpt.com

רכס לבן - שכונת טבע של ירושלים. (ח.ת.). "הבשורה בלבן": ראש העיר
משה ליאון יקדם תכנית חלופית לשכונת רכס לבן. רכס לבן - שכונת טבע של
ירושלים, https://recheslavan.co.il/%D7%A2%D7%93%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA-%D7%B4%D7%94%D7%91%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%94-%D7%91%D7%9C%D7%91%D7%9F%D7%B4-%D7%A8%D7%90%D7%A9-%D7%94%D7%A2%D7%99%D7%A8-%D7%9E%D7%A9%D7%94-%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9F-%D7%99%D7%A7%D7%93%D7%9D-%D7%AA?utm_source=chatgpt.com

רשות מקרקעי ישראל. (2019, 28 במרץ). נחתם הסכם גג אסטרטגי בירושלים.
https://www.gov.il/he/pages/roof-agreement-jerusalem-1132019?utm_source=chatgpt.com

Alfasi, N., & Fenster, T. (2005). A tale of two cities: Jerusalem and Tel Aviv in an age of globalization. *Cities*, 22(5), 351-363.

Ladner, A., Keuffer, N., Bastianen, A., & Brajnik, I. B. (2022). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in land use planning in Israel—A national experiment underway. *Land Use Policy*, 75, 269-283.

Purcell, M. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban studies*, 43(11), 1921-1941.

Shohet Radom, O., Menahem, G., Meydani, A., & Hananel, R. (2025). Centralization, local autonomy and municipal activism: A new framework for examining relations between central and local government. *Land*, 14(3), 587.

Surmacz, B. (2018). City diplomacy. *Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy*, 16(1), 7-18.

Thomas, G. (2011). A typology for the case study in social science following a review of definition, discourse, and structure. *Qualitative inquiry*, 17(6), 511-521.

Zaychik, D., Beer, I., Rein-Sapir, Y., Avni, N., & Altshuler, A. (2025). Innovation and adaption in local governments in the face of COVID-19: Determinants of effective crisis management. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 16(2), e12311.

נופר אבני היא חברת סגל במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. היא קיבלה את תואר הדוקטור שלה בבית הספר לתכנון עירוני באוניברסיטת מקגיל, ואת תוארי המוסמך והבוגר בתכנון ערים וגאוגרפיה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. מחקרה עוסק באוטונומיה עירונית, בתפקידם של צדק ושוויון במדיניות תכנון, באזרחות עירונית ובהתחדשות עירונית בדרום ובצפון הגלובלי.

nufar.avni@mail.huji.ac.il

שירה רוזנבאום היא מתכננת ערים וחוקרת בתחום התכנון העירוני והסביבתי. היא בוגרת תואר ראשון בגאוגרפיה וסוציולוגיה ותואר שני בתכנון ערים במסלול תזה באוניברסיטה העברית. עבודת התזה שלה עסקה באוטונומיה עירונית בסוגיות תכנוניות-סביבתיות, תוך ניתוח מקרה בוחן של התנגדות עירונית לתכנית רכס לבן בירושלים.

shira.rose18@gmail.com

Alster, T., Nachmany, H., & Avni, N. (2025). Residents' expectations from the municipality in an age of urban-national polarisation. *Urban Studies*, 62(12), 2491-2507.

Aust, H. P. (2015). Shining cities on the hill? The global city, climate change, and international law.

Barak, N., & Mualam, N. (2022). How do cities foster autonomous planning practices despite top-down control?. *Cities*, 123, 103576.

Barak, N. (2020a). Civic ecologism: Environmental politics in cities. *Ethics, Policy & Environment*, 23(1), 53-69.

Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities* (Vol. 1). New Haven: Yale University Press.

Barber, B. R. (2017). *Cool cities: Urban sovereignty and the fix for global warming*. Yale University Press.

Beer, I. (2021). Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments in public management. *Public Management Review*, 23(10), 1423-1435.

Bulkeley, H., Luque-Ayala, A., McFarlane, C., & MacLeod, G. (2018). Enhancing urban autonomy: Towards a new political project for cities. *Urban studies*, 55(4), 702-719.

Bulkeley, H. (2010). Cities and the governing of climate change. *Annual review of environment and resources*, 35, 229-253.

Bush, J. (2020). The role of local government greening policies in the transition towards nature-based cities. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 35, 35-44.

Charney, I. (2017). A "supertanker" against bureaucracy in the wake of a housing crisis: Neoliberalizing planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5), 1223-1243.

Council of Europe. 1985. European Charter of Local Self-Government. CETS No. 122. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=122> (consulted on 2022.12.16).

Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208.

Dahl, R. A., & Tufte E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press

Došek, T., & Eaton, K. (2024). Mayors Unchecked: Vertical and Horizontal Dimensions of Local Autonomy in Latin American Municipalities. *Urban Affairs Review*, 61(2), 556-590.

Gurr, T. R., & King, D. S. (1987). The Autonomy of the Local State in a Period of Fiscal Crisis. In *The State and the City* (pp. 43-73). London: Macmillan Education UK.

Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321-357.