



המדור המיוחד "צדק חברתי ותכנון" בחוברת זאת כולל החלה מענינת של תסקיר חברתי-תכנוני בבאר שבע, בו מעריכים את השלכותיה החברתיות החזויות של תכנית מתאר החדשה שבהתהוות (ר') מנדלבאום ויפתחאל: מדרום תיפתח (הטובה?). ההערכה מתמקדת בתרומת התכנית להגברת צדק חברתי בעיר, המתבטא (בין השאר) בצמצום פערים בחלוקת משאבים בין שכונותיה.

בעבודתם הכותבים שאפו לעודד את האימוץ של תסקיר השפעות חברתיות (SIS) (social impact statement) בתהליך התכנון. הכוונה שתסקיר כזה ישמש אמצעי להגברת המודעות להיבטים חברתיים וצדק חברתי, מול שיקולים כלכליים הרווחים בהחלטות תכנוניות לרוב, וההשלכות הסביבתיות שמשקלן עלה בעשור האחרון עקב רווחת התפיסה ה"ירוקה" וחקיקת תקנות בהתאם. לקידום מטרה זאת העבודה הוצגה כיישום של תסקיר חברתי בבאר שבע בשיטה שיכולה לשמש דוגמה לביצועים דומים בעתיד.

בהיותי שותף נלהב למנדלבאום ויפתחאל במטרתם, ברצוני להוסיף דבר מה על ה-SIS להצגתם. זאת, משום שעבודתם מתמקדת בהיבט מסויים של השפעות חברתיות, ולכן מצניע את התמונה היותר כוללת שהתסקיר מיועד להעניק עם יישומו כהלכה. להלן, אני מתייחס יותר כללית לתסקיר חברתי (SIS) - מה הוא, מה הן השפעות חברתיות אפשריות, ומה שיטות יישומו - בתקווה שדבריי יתרמו להבנת הקוראים המתכננים את חשיבות ה-SIS והתרומה הפוטנציאלית של החלתו לשיפור התכנון בארץ.

תכנון וצדק חברתי: תסקיר השפעות חברתיות

המחאה בקיץ 2011, שסולסמתה "העם דורש צדק חברתי", העלתה בין דרישותיה המפורטות גם כמה בממשק בין תכנון וצדק חברתי. הענות לדרישות אלו נראית אפשרית באמצעות הרפורמות במערכות התכנון וניהול מקרקעין שהיו אז בהכנה. אחת מהדרישות הייתה החלת החובה להכין תסקיר השפעות חברתיות (SIS) על כל תכנית או מיזם שמוגש לאישור, בדומה לתסקיר השפעות על הסביבה (EIS) הנהוג זה מכבר.

- רקע

לפני המחאה יש ל-SIS היסטוריה ארוכה ככלי להגברת השיקולים החברתיים בתכנון, שכוללת חקיקה, ספרות ענפה, שיטות מגובשות עם הוראות טכניות מפורטות, ויישום ברמות תכנון וממשל שונות. ה-SIS מיועד להיות כלי עזר בהערכת פרויקטים, תוכניות, ומדיניות ולתרום לקבלת החלטות תכנוניות יותר מושכלות בזיהוי וחיזוי השפעות חברתיות אפשריות של המיזם המוצע או של דפי"אות חלופיות. הערכת השלכות חברתיות של הצעה (בדומה להערכת

השפעותיה על הסביבה) אמורה למנוע קידום מיזמים שהשפעותיהם החברתיות השליליות עלולות לבטל את יתרונותיהם האחרים, או לתת מניע לתיקונים בתכנית על מנת למנוע השפעות אלו או להקלתן.

ה-SIS הוא אמצעי לריכוז הממצאים של הערכת השפעות חברתיות (SIA social impact assessment) שהתמסדה לראשונה עם חקיקת ה-NEPA (National Environmental Protection Act) בארה"ב ב-1969, במטרה לכלול השפעות חברתיות בין השפעות על הסביבה שיש לשקול בעת קבלת החלטות תכנוניות. מאז תחום ה-SIA התפתח הן בתיאוריה, והן בשיטות וביישום; ביטוי למיסודו היה בכנס בינלאומי על-SIA שהתקיים בנובמבר, קנדה, ב-1982. רוב הסוכנויות הפדראליות בארה"ב דורשות לבצע SIA במהלך התכנון של פרויקטים שתלויים בממונם או אישורם, והבנק העולמי עושה SIA במסגרת היותר רחבה של הערכת השפעות סביבתיות (EIA) שמוכתבת בנוהליה.

באירופה הומלץ על עריכת SIA לתכניות גדולות ומיזמים אסטרטגיים עוד בזמן התהוות האיחוד האירופי הנוכחי, במסגרת הקהילה האירופית הכלכלית (EEC) ב-1985. היום הנהל שונה בין ארצות האיחוד האירופי: כמה מדינות דורשות עריכת SIA לכל מדיניות משמעותית ופרויקט אסטרטגי (לדוגמה: אוסטריה, בלגיה וצרפת), אחרות (כמו פינלנד ואירלנד) לתחומי מדיניות ומגזרים מסוימים, ואילו בקצה האחר נמצאות ארצות בהן ה-SIA אינו נהוג בכלל, שכוללות יוון, לוקסמבורג וקפריסין.

מסקירה זאת עולה שישראל נמנית בין המדינות המפגרות באימוץ ה-SIA לגיבוש מדיניות ותהליך התכנון. פיגור זה הובלט אחרי המחאה החברתית, עם העלאת יוזמות לשילוב ה-SIA בתהליך התכנון בארץ והכללת הדרישה לעריכת SIS במסגרת התכנון הסטטוטורי ורישוי הבנייה. יוזמות אלו כללו הצעות שהוצגו במסגרת הדיון על הרפורמה במערכת התכנון ורישוי – חוק התכנון ובנייה החדש – שנמשך בשנים האחרונות, וביניהם ניירות עמדה כמו "שילוב שיקולים חברתיים בתכנון המרחבי – מסמך רקע לקראת רפורמה בתכנון" (מאת א. צ'רצ'מן וא. סילברמן, הטכניון, חיפה).

-תהליך

ביצוע ה-SIA לקראת עריכת ה-SIS מתחיל בקביעת והגדרת קו המוצא (baseline) בה שני מרכיבים עיקריים. אחד: הגדרת הנושא/ענין שהוא מקור ההשפעות החברתיות הנדונות – מדיניות, תכנית, מיזם או פרויקט מוצע, ז"א תיאור הפעולה המוצעת וזיהוי דרכי פעולה אפשריות (דפי"אות) חלופיות. השני: הגדרת הסביבה שעליה צפויות ההשפעות החברתיות, ז"א תיאור סביבה אנושית/חברתית רלוונטית ואזורי השפעה שכולל עריכת מתאר קהילתי.

בשלב הבא עורכי ה-SIA תוחמים את המשך העבודה, בד"כ בשיטות עם הגורמים היוזמים/מזמינים ובעלי ענין, כצדדים מושפעים ע"י ההשלכות החברתיות של ההצעה. שלב התחום (scoping) חשוב מאד, וביצועו השיטתי ואינטראקטיבי חיוני להצלחת ה-SIA כולו. לא במקרה, נוהל ה-scoping מושאל מהמגזר הסביבתי ומתבסס על הנסיון בעריכה מוצלחת של EIA.

תחום ה-SIA כרוך בזיהוי ראשוני של ההשפעות החברתיות הצפויות והמשמעותיות ביותר - ולכן מסומנות כמוקדי סיקור וניתוח בהמשך - ותחום מרחב ההתייחסות ע"י הערכה ראשונית של פיזור ההשפעות הנדונות. על מנת להתגבר על המורכבות התבועה של הערכת השפעות חברתיות, תחום מושכל מאפשר לקבוע את הגבולות של עבודה יישימה שתיצור את המידע הדרוש לקבלת החלטות תכנוניות נבונות.

שלב הניתוח כרוך בפירוט ההשפעות הצפויות, ניתוחן והערכתן (איכותית ו/או כמותית), כולל חיזוי תגובות והתאמות אפשריות של צדדים מושפעים. על הניתוח להתרחב ולהעריך גם השפעות משניות ומצטברות, שלפעמים עלולות להיות משמעותיות יותר מההשלכות הישירות הצפויות. הניתוח מאין מדעי של ההשפעות החברתיות האפשריות מספק את בסיס המידע שממלא את גוף ה-SIS.

בסיכום ה-SIS מציג את תוצאות הניתוח: הערכת ההשפעות החברתיות האפשריות של ההצעה ודפי"אות חלופות. בהמשך, הוא מעלה המלצות לטיפול בהשפעות חברתיות, שיכולות לכלול תיקונים למדיניות, תכנית או פרויקט מוצע על מנת למנוע השפעות שליליות, ו/או נקיטת פעולות הקלה (mitigation) מוגדרות. אם זה מתחייב כנגזר ממסקנותיו, ה-SIS יכול להמליץ על נטישת המיזם המוצע, כצפוי לגרום להשפעות חברתיות בלתי נסבלות ושאינן ניתנות לתיקון או הקלה, או להמליץ על החלפת ההצעה באחד הדפי"אות החלופיות שנידונו.

תוכן ושיטה

הפראמטרים לסיקור, מדידה והערכה ב-SIS כוללים:

- גורמים דמוגרפיים כגון אוכלוסייה, מיקום ופיזור, צפיפויות, התפלגות גילאים, הרכב משפחתי וכו'.
 - גורמים סוציו-כלכליים: הכנסה, עיסוק, חינוך, ומשפיעים בלתי ישירים כמו חזקת מקרקעין, נגישות לתשומות/שווקים/תעסוקה/שירותים.
 - התארגנות חברתית ברמות המשפחתי והקהילתי, השתתפות במוסדות קהילתיים ומקומיים, גישה לשירותים ומידע.
 - קונטקסט חברתי-פוליטי: הסביבה המוסדית הרלוונטית המקומית, איזורית וארצית, מסגרות סמכות/שילטון ומוקדי כוח.
- ניתן להמחיש השפעות חברתיות כשינויים (כתוצאה מיישום המיזם המוצע) באחד או יותר מהבאים:
- **אורח חיים:** איך האנשים המושפעים חיים, עובדים, משחקים ומתקשרים על בסיס יומיומי.
 - **תרבות:** השלכות על ערכים משותפים, מנהגים, שפה וכיו"ב.
 - **קהילה:** התלכדותה, יציבותה, אופיה והשירותים והמתקנים שלה.
 - **מערכות פוליטיות:** השתתפות בקבלת החלטות שמשפיעות על חייהם של הפרטים וקבוצות המעורבים, השלכות ברמת הדמוקרטיזציה שחלה עקב יישום המיזם המוצע, והמשאבים שעומדים לרשותם למטרה זאת.

- **סביבה:** איכות האוויר ומים בסביבה הקרובה, איכות התזונה, רמות חשיפה למפגע או סיכון (לדוגמה: אבק, רעש), דיות תברואה, בטיחות אישית, וגישה ל-שליטה על משאבים חיוניים.
 - **בריאות ורווחה:** כאשר מגדירים בריאות כמצב של רווחה פיזית, חברתית ונפשית, ולא רק כהיעדר מחלה או נכות פיזית.
 - **זכויות אישיות וקניין:** בפרט השפעות כלכליות על פרטים וקבוצות המעורבים, פגיעה ו/או גרימת נזק כולל הפרות אפשריות של זכויות אזרחיות.
 - **תחושות:** פחדים ושאיפותיהם של האנשים המושפעים, תחושת בטחון, דאגות לעתיד קהילותיהם, ושאיפותיהם לעתידם ועתיד ילדיהם.
- רשימה זאת חושפת את מרחב האפשריות לחקירת השפעות חברתיות ופותרת מבט למורכבות הנושא. התובנות הנגזרות:
- חשיבות השלב של תיחום - scoping: ביצוע המשכיל והאינטראקטיבי, וגילוי ההגיון מאחורי ההחלטות שהתקבלו בקשר לתיחום ה-SIA הנידון.
 - חשיבות הביצוע השיטתי של כל שלבי ה-SIA ועריכת ה-SIS.
 - חשיבות ביצוע אינטראקטיבי של ה-SIA בהשתתפות פעילה של כל הצדדים המעורבים (ליד הצוות המקצועי) כולל הגורמים היוזמים/מזמינים ובעלי העניין, פרטים וקבוצות שעלולות להיות מושפעות, ושקיפות התהליך ותוצאותיו.

א. אלכסנדר

