

תכנון

ביטאון איגוד המתכננים בישראל



כרך 18 חוברת 2 2021

תכנון

ביטאון איגוד המתכננים בישראל

מ ע ר כ ת

עורך ראשי

ארנסט אלכסנדר

סגן עורך ראשי

אליהו שטרן

עורכת מנהלת

נילי שחורי

עורכים עמיתים

אליה ורצברגר
אסף זנזורי
עידן עמית
שלומית פלינט אשרי
טל צפריר

עורכת ביצוע

רוני בלושטיין-לבנון - עיצוב גרפי והפקה

ועדת מערכת

ד"ר מירב אהרון, הטכניון, חיפה
ד"ר נורית אלפסי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע
עו"ד איריס האן, החברה להגנת הטבע, תל-אביב
פרופ' נעמי כרמון, הטכניון, חיפה
ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ, אדריכל-מתכנן ערים, חיפה
פרופ' דניאל פלזנשטיין, האוניברסיטה העברית, ירושלים
פרופ' נועם שובל, האוניברסיטה העברית, ירושלים

מו"ל

איגוד המתכננים בישראל

איגוד המתכננים בישראל (אצל גבריאלי), חבקוק 14 ר"ג 5223314

דוא"ל: igudm1@gmail.com

ISSN 1565-527X רואה אור פעמיים בשנה

© כל הזכויות שמורות למו"ל

תכנון - ביטאון איגוד המתכננים בישראל הוא גם כתב עת אקדמי שפיט. במדור "לעניין" ומדורים נושאים מיוחדים מאמרים מדעיים - עיוניים ומחקריים, שמתקבלים אחרי ביקורת חיצונית עיוורת. במדור "בשדה התכנון" מאמרים מקצועיים שדנים בסוגיות בתחום התכנון. מדורים קבועים אחרים: "מן הנעשה באיגוד" ו"משפט אחרון".

תוכן העניינים

דבר העורך

משבר הדיור: מדיניות, פוליטיקה ותכנון 3
א. אלכסנדר

בשדה התכנון

"משבר הדיור": הפער בין התכנון לביצוע 6
אסף זנורי
התחדשות עירונית בישובים הערביים בישראל 14
נגה שני ואורי אטינגר

מדור מיוחד:

גבעת עמל, תל אביב-יפו: גנאלוגיה של עמימות בתכנון עירוני
ליאורה ביגון, עורכת אורחת
הקדמה 32
ליאורה ביגון
עימות מרחבי בתקופת חרום מלחמתית,
גימאסין, 1950-1948 **42**
ארנון גולן
אנחנו שנינו מאותו הכפר: הבניה חברתית של
אוכלוסיות יעד והשפעתה על חלוקת המרחב **54**
הראל נחמני ורית חננאל
כתובת מגורים ושיום מקום אקסטרה-פורמאליים
בליבה של "עיר עולם" **81**
ליאורה ביגון ומישל בן ארוס
מפלישה לחלוציות ומקניין לפיצוי – תיקון העוול
לתושבי גבעת-עמל **101**
יפעת ביטון
דחיקה ועקירה בשלוש מסגרות: גבעת עמל צופה
פני עתיד האזרחות העירונית **107**
ארי צפדיה

לעניין

צמצום פעררים בין תכנון ליישום : תכנון שכונת נווה שאנן
באמצעות Geodesign 118

רינת שטינלאוף מילוא, שלומית פלינט אשרי וענת ציציק

משפט אחרון

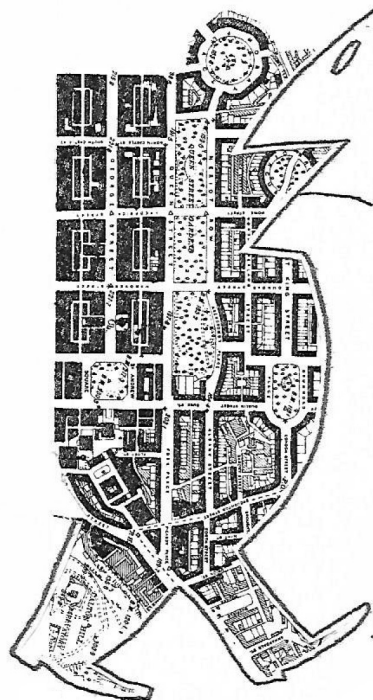
מי בא לשכונה? צפיפות והדרה 156
טל צפריר

חלון אל העולם

סקירת ספרות : ערים וסיכונים טבעיים :
האם נדרשת הערכות מחדש? 162
דניאל פלזנשטיין

משתתפים בחוברת

166





אסף זנזורי חושף נתון מעניין במאמרו "משבר הדיור": הפער בין התכנון והביצוע בחוברת זאת, שהניע אותי לשוב ולהרהר במדיניות של ממשלות ישראל בנוגע למשבר המתמשך במחירי הדיור. נתון זה הוא השטחים המתוכננים והמאושרים בתוכניות תקפות שמיועדים לדיור – סך הכל שטח העולה על הביקוש השוטף ועל הביקושים הצפויים, והמנוצל רק בחלקו לבנייה מיידית. ליודעי דבר במערכת התכנון נתון זה אינו מפתיע; לאחרים במערכת הפוליטית, המנהלית והציבור הרחב – אולי כן. מדוע הוא מפתיע ומהן השלכותיה של ההפתעה תוכלו לקרוא בהמשך.

משבר הדיור: מדיניות, פוליטיקה ותכנון *

משבר הדיור שנוצר בעקבות עלייה מתמשכת במחירי הנדל"ן מעסיק את הממשלות זה שנים – לפחות מאז מחאת ה"צדק חברתי" ב-2011, שבין מניעה בלט יוקר הדיור לצעירים. אך למרות מאמצי ההמוצהרים של כל הממשלות על ידי חבילות מדיניות ותוכניות שונות לא נפתרו הבעיות והמשבר עדיין בעינו. הממשלות האחרונות איבחנו את מקורות הבעיה באופן עקבי והתמקדו כולן באותו פתרון למשבר. לתפיסתן הכלכלית הפשוטה, העלייה במחירי הדיור היא תוצאה של אי-התאמת ההיצע בבניית מגורים לביקוש ההולך וגובר ליחידות דיור. "בגדול", הפתרון לבעיה לדידן הוא בהגברת קצב בניית המגורים, והחסמים העיקריים להשגת המטרה הם תהליך התכנון ומערכת התכנון.

תוכניות הממשלות שהושקו בפועל אומנם שיקפו אבחונים קצת יותר מעודנים של מורכבות הסוגיות, אך את המגמות הכלליות לא סתרו ולא מיתנו בהרבה. חוקרים הצביעו על תפקיד הריביות הנמוכות בעידוד השקעות בנדל"ן, וכלכלני האוצר ובנק ישראל הסכימו ביניהם ויזמו תוכניות לריסון הביקוש הספקולטיבי לדיור. עם זאת, כישלון תוכניות אלו היה צפוי, שכן הפחד של הרשויות מהתמוטטות שוק הנדל"ן מנע כל אפשרות להצליח ביישום תוכנית חזקה דייה. בעת כתיבת שורות אלו נעשה ניסיון חוזר להעלאת מס רכישה, והדבר כבר גורם לגל ספקולציה חדש, וכקודמיו – נידון לכישלון.

היו מי שהצביעו על כשלי שוק בין גורמי המשבר, שהתבטאו ביוקר הדיור במיוחד לצעירים ובחוסר בדירות בהישג יד לחלק גדול והולך של האוכלוסייה. המודעות לכך הצמיחה תוכניות כמו "דיור למשתכן", שסבסדה את היזמים במחיר הקרקע תמורת הקצאת חלק מהדירות שנבנו למכירה כדיור בהישג יד (דבה"י), ותוכנית

לעידוד השקעה ובניית מגורים להשכרה לטווח ארוך. אולם, גם תוכניות אלו לא תרמו להאטת העלייה במחירי הדיור, בהיותן מעטות מדי ובבואן מאוחר מדי. לדוגמה, בפרויקטים רבים של "דיור למשתכן" קיבלו היזמים הפחתה בהקצאת יחידות הדבה"י שנקבעה בתקנה, הנמוכה בלאו הכי.

לעומת תוכניות אלו, עיקר המאמץ של הממשלות להגברת היצע המגורים על ידי עידוד היזמות והבנייה הושקע בתוכניות למינוף כוחות השוק: תמ"א 38 ופינוי-בינוי להתחדשות עירונית. ייתכן שתוכניות אלו תרמו להגברת קצב הבנייה (בעיקר באזורי הביקוש), אך בהיותן תלויות בחישובי רווח וכדאיות לזימיהן, יישומן השפיע מעט על מחירי הדיור, אם בכלל.

נוסף על כך, על מנת לייעל ככל האפשר את הספקת היצע הדיור פנו הממשלות להסרת חסמים תכנוניים שמגבילים, כביכול, את עצם הבנייה למגורים ומאיטים את קצב הבנייה. חסם (אמיתי) אחד היה תפקיד השלטון המקומי בתהליך התכנון. עיריות ומועצות מקומיות התנגדו לתוספות מגורים בשטחן בטענה שהיא תהווה מעמסה על תקציביהן המוגבלים. חסם זה הוסר על ידי הנהגת "הסכמי מסגרת" עם הרשויות המקומיות להקצאת תוספות מגורים לפני תחילת התכנון הפורמלי.

הממשלות פעלו במרץ לתיקון תהליך התכנון ומערכת התכנון ומוסדותיה, שהפוליטיקאים וכמה מיועציהם המומחים ראו בהן את האחראים העיקריים למחדלי הבנייה. לשם פישוט וייעול הליך התכנון נחקק תיקון נרחב לחוק התכנון והבנייה, שכלל את הקמת הול"י (ועדה לאומית לתוכניות אסטרטגיות) והוד"ל (ועדה לאומית לדיור) במטרה לעקוף את המועצה הארצית לתו"ב. נותר רק לטפל במערכת התכנון, טיפול שהופנה למינהל התכנון, הגוף הממשלתי המופקד על מערכת התכנון הסטטוטורי. במסגרת התכנון הסטטוטורי אחראי מינהל התכנון לתכנון קדימה לטווח ארוך – התמ"אות ותמ"מות למיניהן – ומפקח על מוסדות התכנון שעוסקים בתכנון המסדיר (הכולל אישור תב"עות מפורטות למגורים) ופיקוח על הבנייה.

משה כחלון הצטרף לאחת מממשלות נתניהו הקודמות כשר האוצר עם המשימה המוצהרת לפתור את משבר הדיור שהלך וגבר. "דיור למשתכן" היה תוכנית הדגל שלו להגברת היצע הדיור. לשם הסרת החסמים התכנוניים שמונעים ומעכבים את הבנייה, לתפיסתו, הוא תבע וקיבל את החסות על מינהל התכנון, וכך עבר המינהל ממקומו זה כמה עשורים במשרד הפנים, למשרד האוצר. כחלון כבר מזמן אינו שר האוצר, ואת התוצאות של מדיניותו ושל ממשיכיו לפתור את משבר הדיור אנו חווים היום. עליית מחירי הדירות נמשכת ביתר שאת. מהן הסיבות לכישלון זה? ננסה להעלות כמה השערות.

ייתכן שהגורם העיקרי לכישלון של כל הממשלות היה גישתן הבסיסית למשבר הדיור. למרות כל הצהרותיהן, לא היה איכפת להן מספיק להשקיע את המשאבים הדרושים – פוליטיים וחומריים – כדי להתמודד ביעילות עם המשבר. עדות לכך היא הייבוש הכמעט מוחלט של הדיור הציבורי ותוכניות להספקת דבה"י רופפות למדי. ממשלה שאיכפת לה מספיק כדי לרצות להצליח מבינה שההתמודדות עם משבר הדיור דורשת נכונות להקציב מימון ממשלתי ליישום תוכניות ולהקריב הון פוליטי כדי להתגבר על עוצמתם של בעלי עניין פיננסי וכרישי נדל"ן. מה שהממשלות עשו לפתרון המשבר היה מעט מדי ומאוחר מדי.

סיבה אפשרית נוספת לכישלון כל התוכניות שיזמו הממשלות היא תפיסות מוטעות של שני היבטים עיקריים של המשבר. האחד, שוק הדיר. כאן, התפיסה הרווחת הייתה שעליית המחירים היא פשוט תוצאה של היצע שאינו מספק את הביקוש, ולכן הפתרון הוא האצת והגברת הבנייה. אך במציאות שוק הנדל"ן מורכב יותר מאשר בתאוריה כלכלית, והוא מפוצל לכמה ממדים. ממד אחד הוא מעמד: עשירים מול עניים; שני הוא מיקום: אזור ביקוש מול פריפריה; השלישי מקור הביקוש לדיר: ערכו בשימוש מול ערכו כנכס - דהיינו ביקוש ספקולטיבי. מפיצול זה מתבקשות תוכניות ממוקדות היטב כדי להצליח: יוזמה אגרסיבית להספקת דבה"י באזורי הביקוש ומיסוי אכזרי של רווחי הון מנדל"ן כדי לדחות ספקולנטים. שתי אלו לא נעשו.

התפיסה המוטעית השנייה היא האמונה הכמעט עיוורת שחשמים תכנוניים הם גורם משמעותי למשבר הדיר. בשנים האחרונות הוכיחו כמה מחקרים (כמו זה של זנזורי כאן), שאין מחסור בשטחים מתוכננים למגורים כדי לענות על הביקוש, ונשאר רק לנצל אותם וליישם את המתוכנן. למרות זאת, מקבלי ההחלטות נשארו דבקים באמונתם והשקיעו מאמצים אדירים (בהעברת חקיקה ויזום ארגון מחדש ויישום) לכיפוף מערכת התכנון למטרותיהם.

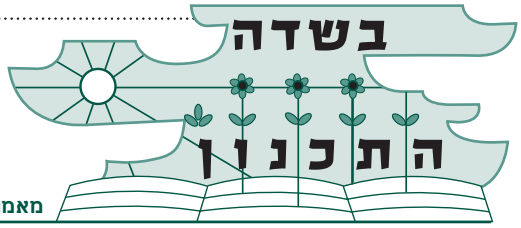
קטונתי מלהעריך את מניעי הפוליטיקאים שמופקדים על מערכות התכנון והשיכון להחזיק באמונה זו ולהתמיד בה. ההשערה היחידה שאני יכול להעלות היא ש"אמונה" זו קשורה לאינטרס של בעלי עניין ושל יזמים בשוק הנדל"ן בהיחלשות מערכת התכנון, על מנת לזרז תהליכי תכנון ולהקל על אישור תוכניותיהם. כפי שהיה אפשר לצפות מיישום של תפיסה מוטעית, כל המאמצים שהושקעו לגייס את מערכת התכנון לפתרון משבר הדיר אכן נכשלו.

הרפורמה במערכת התכנון שהובטחה עם חקיקת התיקון לחוק התכנון ובנייה, שהייתה אמורה לתקן את התפיסות המעוותות, לא השיגה דבר, ורק החלישה את מערכת התכנון. תחקירי הערכה הראו שהפעלת הול"ת והוד"ל לא תרמו לזירוז תהליכי התכנון - במקרה הטוב - וגרמו לאישור מוקדם מדי של תוכניות גרועות, כפי שהתגלה ביישומן. ולבסוף, במבחן התוצאה לא נראה שהעברת מינהל התכנון ממשד הפנים למשרד האוצר גרמה לשינוי כלשהו המצדיק את השקעת המאמץ.

נקווה שהממשלה הנוכחית תהיה שונה מקודמותיה ותשתחרר מתפיסותיהן השגויות. האישור להקמת 5,000 יחידות דיר חדשות לדיר הציבורי, שניתן בעת כתיבת שורות אלו, מעורר תקווה. אולי הממשלה, אם באמת אכפת לה, תנהיג מדיניות יצרנית ותקיפה להפיכת עליות מחירי הדיר. מדיניות כזאת, המושתתת על גיוס כל הכלים שעומדים לרשותה לעידוד בניית דבה"י מרבי מחד גיסא, והפעלת כל האמצעים האפשריים לדחיית השקעות ספקולטיביות בנדל"ן מאידך גיסא, עשויה לפתור את משבר הדיר.

א. אלכסנדר

* תודתי לעפרה פרי על עזרתה בעריכת הלשון.



”משבר הדיור”: הפער בין התכנון לביצוע

אסף זנזורי

בשנת 2011 פרצה המחאה החברתית, כאשר תחום הדיור היה במרכז. כתוצאה מאותה מחאה, תחום הדיור קיבל תשומת לב רבה בקרב ממשלות ישראל, כבר במשך עשור. בשנת 2011 הוקמו הוד”לים (ועדת דיור לאומית) שמטרתן הייתה לאשר תכניות לדיור במחוזות. לאחר מספר שנים, בשנת 2014 הוקמה הותמ”ל. הקמת ועדות אלה נבעה מהחלטות רבות לתת תשומת לב מירבית לתחום התכנון, תחת ההנחה כי ישנו מחסור ביחידות דיור מתוכננות וכתוצאה יש משבר בהיקף יחידות הדיור שנבנות.

בהחלטת הממשלה מס’ 149 (מיום 28 ליוני 2015) לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל בראיה אסטרטגית ארוכת טווח, נקבע יעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2016-2040 בסך כולל של כ-3 מיליון יח”ד (אשר הופחת בהמשך ל-2.6 מיליון יח”ד). בהמשך להחלטת הממשלה מס’ 149 מיום 28.6.2015 ובכדי לספק את המענה הנדרש לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל, בראיה אסטרטגית ארוכת טווח החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור (“קבינט הדיור”) מיום 13.02.2017 קובעת כי יש לאמץ את תחזית צרכי הדיור של ישראל לתקופה 2017-2040 כפי שגיבשה המועצה הלאומית לכלכלה. על פי התחזית, תידרש בנייתן בפועל של כ-1.5 מיליון יח”ד חדשות בכדי לספק את צרכי הדיור של האוכלוסייה, וזאת כמפורט בלוח 1 להלן:

לוח 1: תחזית צרכי הדיור לשנים 2017-2040

סה”כ תוספת יח”ד	התקופה					
	2036-2040	2031-2035	2026-2030	2021-2025	2017-2020	
כ-1.5 מיליון	67	65	61	55	52	צרכי הדיור (באלפי יח”ד לשנה)

על מנת להבטיח את מימוש מלוא היקף יח"ד הנדרשות בהתאם לתחזית זו, נקבע כי היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017-2040 יעמוד על סה"כ של כ-2.6 מיליון יח"ד וזאת כמפורט בלוח 2 להלן:

לוח 2: יעדי התכנון המפורט לשנים 2017-2040

סה"כ יח"ד לאישור	התקופה					
	2036- 2040	2031- 2035	2026- 2030	2021- 2025	2017-2020	
כ-2.6 מיליון יח"ד	118	112	105	104	104 (התקבלה החלטה בקבינט הדיור להעלות את היעד בשנת 2018 ל-120)	יעדי תכנון (באלפי יח"ד בממוצע לשנה)

לאור החלטה זו, הוטל על מינהל התכנון בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים ובהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לבחון ולהציע פריסה של תוספת המגורים הנדרשת, אשר תפרט את מוקדי הפיתוח למימוש היעדים. בשנת 2040 צפויים להתגורר בישראל 13 מיליון תושבים. לפי התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 של המועצה הלאומית לכלכלה תידרש בניה בפועל של 1.5 מיליון יח"ד ולשם כך מוצע תכנון של כ-2.6 מיליון דירות, בהנחה שכ-40% מיח"ד שיתוכננו לא ייבנו מסיבות כאלו ואחרות. ההנחה המופיעה בתכנית האסטרטגית לדיור היא שיש לתכנן בעודף ניכר כיוון שלא כל התכניות יתממשו (60% מימוש).

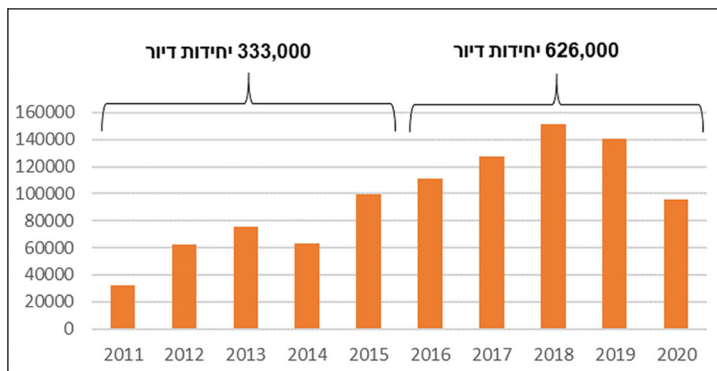
תחום התכנון

העשור האחרון, ובפרט החומש האחרון, מאופיינים בהיקפי תכנון חסרי תקדים של יחידות דיור. כפי שניתן לראות בתרשים מספר 1, להלן בחומש האחרון חלה קפיצה דרמטית בתכנון של יחידות דיור על ידי מוסדות התכנון המחוזיים והארציים: בעוד בחומש השנים 2015-2011 אושרו על ידי מוסדות אלה כ-333,000 יחידות דיור, בחומש העוקב, בשנים 2020-2016 כ-626,000 יחידות דיור. מדובר בגידול של כ-88% בהיקף יחידות הדיור שאושרו על ידי מוסדות התכנון.

סך יחידות שהוטלו על מוסדות התכנון המחוזיים והארציים לאשר בחומש 2020-2016 עמד על 532,000 יחידות דיור. בחומש האחרון אישרו מוסדות התכנון, 629,000 יחידות דיור, כ-18%, מעבר ליעדי הממשלה.

לפי הנתונים הללו, ברור שמשבר התכנון, ככל והיה כזה, נמצא מאחורינו. בשנים האחרונות מערכת התכנון סיפקה את צרכי התכנון כפי שקבעה הממשלה, ואף הרבה מעבר ליעדים. בפועל המסקנה היא שאנחנו מתכננים יותר אבל זה לא עוזר. השאלה הגדולה היא למה? ננסה לבחון זאת במאמר

תרשים 1: יחידות דיור מאושרות על ידי מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, לפי שנים (מקור נתונים: שנתוני מינהל התכנון)



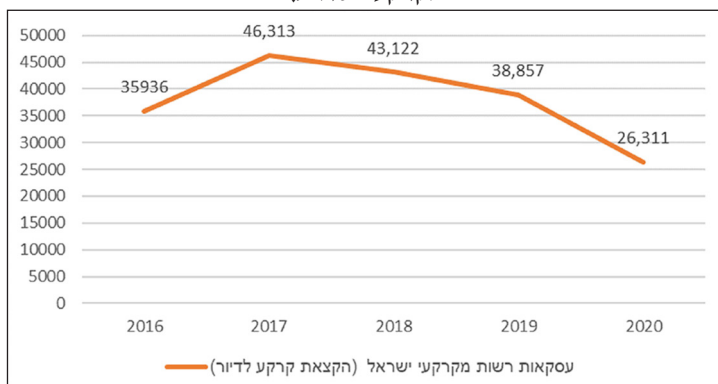
תחום השיווק

בעוד שמערכת התכנון עמדה ביעדים, ואף מעבר להם, תחום שיווק הקרקעות מציג ביצועים ירודים הרבה יותר בשנים האחרונות, על אף משבר הדיור. מזה מספר שנים, החל משנת 2017, שיווקי רשות מקרקעי המוצלחים, דהיינו כאלו אשר הוכרז בהם זוכה, נמצאים במגמת ירידה, כאשר בשנת 2020 הגיעו לשפל של 26,311 יחידות דיור בקרקעות ששווקו בהצלחה, כ-56% מסך השיווקים בשנת 2017. תרשים מספר 2 להלן מציג את נתוני השיווקים המוצלחים של קרקעות המדינה עבור יחידות דיור מהשנים האחרונות:

כשבוחנים את הנתונים הללו אל מול יעדי השיווק שנקבעו לרשות מקרקעי ישראל, ניכר כי ישנה שחיקה בעמידה ביעדים. נציין כי יעדי שיווקים מוצלחים (עסקאות) נקבעו על ידי הממשלה לשנים 2016, 2017 ו-2018 ועמדו על 40,000 יח"ד, 45,000 יח"ד ו-45,000 יח"ד, בהתאמה. לשנים 2019 ו-2020 לא נקבעו יעדים על ידי הממשלה. סביר, שלאור משבר הדיור, יעדי השיווק היו צפויים להיות בשנים אלה בהיקף שאיננו פחות מהשנים 2017-2018. ניתן לראות, שלמעט בשנת 2017, שבה רשות מקרקעי עמדה ביעד, הרי שבשנת 2016 היא שיווקה בפועל 90% מהיעד, ובשנת 2018 השיווק בפועל עמד על 96% מהיעד. תחת הנחה שיעדי השיווק היו נותרים כפי שהיו בשנים 2017-2018, גם בשנים 2019-2020, הרי שהיקף השיווקים בשנים אלה היה עומד על 86% ו-58%

מהם. הנתונים הללו מבטאים קריסה בפעילות רשות מקרקעי ישראל לשיווק מוצלח של יחידות דיור.

תרשים 2: עסקאות של רשות מקרקעי ישראל לשיווק קרקע ליחידות דיור, לפי שנים (מקור נתונים: פרסומים ממשלתיים שונים, בהם פרסומי רשות מקרקעי ישראל)



תחום הביצוע

מעיון בנתוני הביצוע של יחידות דיור בישראל, עולה שגם תחום זה מצוי במגמת משבר. בהחלטת הממשלה בנושא התכנית האסטרטגית לדיור, נקבע כי היעד להקמת יחידות דיור חדשות מדי שנה בישראל בשנים 2017-2020 עומד על 52,000 יחידות דיור. על פניו, ישנה עמידה ביעדים הללו כפי שעולה מתרשים מספר 3 להלן, אך ניכרת מגמת הפחתה עקבית בהתחלות הבניה:

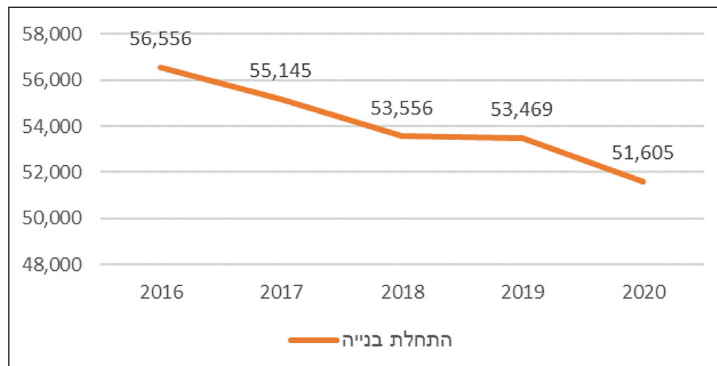
חיבור המגמה של הפחתה בהתחלות הבנייה, עם הקריסה בשיווקי רשות מקרקעי ישראל בשנים האחרונות, מעלה חשש כבד מפני המשך ירידה, ייתכן ודרסטית, בהתחלות הבנייה בישראל.

אם כן, עולה בבירור מהנתונים הארציים כי ישנו כשל מוחלט בשיווק התכניות המאושרות שנמצאות "על המדף", וביצוען. יתרה מכך, המגמות ההפוכות מראות את היעדר הקשר בין התכנון לבין השיווק והביצוע, ובכך מוכיחות, הלכה למעשה, שלתכנון אין השפעה על היצע יחידות הדיור הנבנות בישראל, וכי המשבר הינו בעולם הביצוע בלבד.

יתרה מכך, כאשר בוחנים את הנתונים העגומים הללו, לצד נתוני המאקרו שמראים ירידה בהתחלות הבנייה בישראל בחומש האחרון וקריסה בעסקאות שחתמה רשות מקרקעי ישראל לשיווק קרקעות לדיור, ניכר כי לותמ"ל לא הייתה כל השפעה על בניית יחידות הדיור בישראל. יתרה מכך, מהנתונים בדבר היקף יחידות הדיור שאושרו על ידי כלל מוסדות התכנון, עולה כי הם אישרו בחומש האחרון יחידות דיור בהיקף העולה ב-18% על היעדים שקבעו עבורם הממשלה. שתי המגמות ההפוכות הללו- עלייה

דרמטית בהיקף יחידות הדיור המאושרות, אל מול ירידה בהתחלות הבנייה וקריסה בהיקף השיווקים של הקרקעות לבניית יחידות הדיור, מצביעות על כשל חמור ב"חוליות" השיווק והביצוע שבשרשרת "ייצור" יחידות הדיור בישראל. כשלים אלה הביאו עמם לעליית מחירים דרמטית בשוק הדיור בשנתיים האחרונות.

תרשים 3: התחלות בניה בישראל, לפי שנים (מקור הנתונים: למ"ס)



לעשות אותו דבר פעם אחר פעם ולצפות לתוצאות שונות

למרות הנתונים שהוצגו לעיל, נראה כי הממשלה הנוכחית ממשיכה לחזור על אותן הטעויות; חוק הותמ"ל הוארך ותכניות נוספות יאושרו. מצב זה דומה למתרחש בשש השנים האחרונות: קיימת ציפייה לפיה יותר תכניות מאושרות, יותר יחידות דיור לציבור והנה- משבר הדיור נפתר. זאת, במקום להפנות את כל הקשב הממשלתי וכל התשומות הנדרשות לטובת ביצוען של מאות תכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון בעשור האחרון.

גשם סגול: עודפי היצע באיזורי תעסוקה, קניבליזם תכנוני של השטחים הפתוחים בישראל

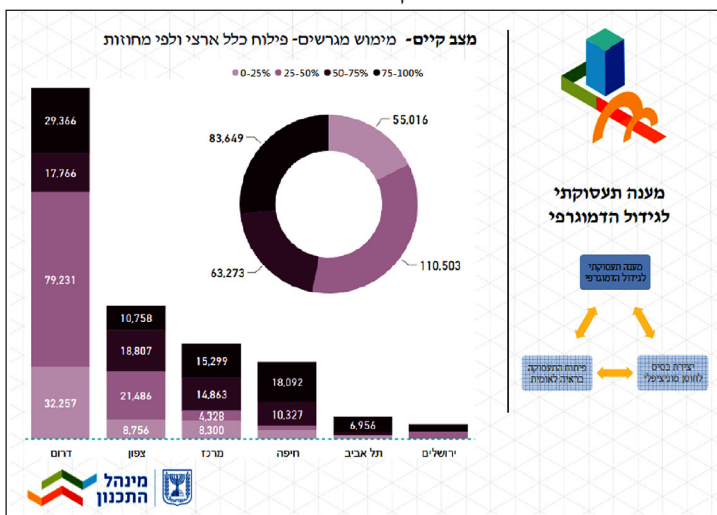
כפי שתואר לעיל, בשנים האחרונות אנו מקדמים תכנון של יחידות דיור בהיקפים חסרי תקדים; מצב זה מחוויר ביחס לעודפים שאנו מקדמים לשטחי תעסוקה.

את הוועדות המחוזיות פוקד גל של תוכניות מתאר כוללניות. תוכניות אלה נועדו מדיניות תכנון ליישוב ולתת הנחיות לתכנון המפורט שיבוא בעקבותיהן. תוכניות אלה יאפשר לועדות המקומיות שיוסמכו, למצות את סמכויותיהן בתכנון המפורט התואם את תוכנית המתאר, ומהוות לכן כלי מרכזי לעצמאות תכנונית של רשות מקומית. במקביל, נערכת המדינה לקידומן של תוכניות מגורים בהיקפים עצומים, בין כדי להשפיע על משבר מחירי הדיור ביצירת היצע תכנוני גדול, ובין כדי להיערך לגידול האוכלוסיה

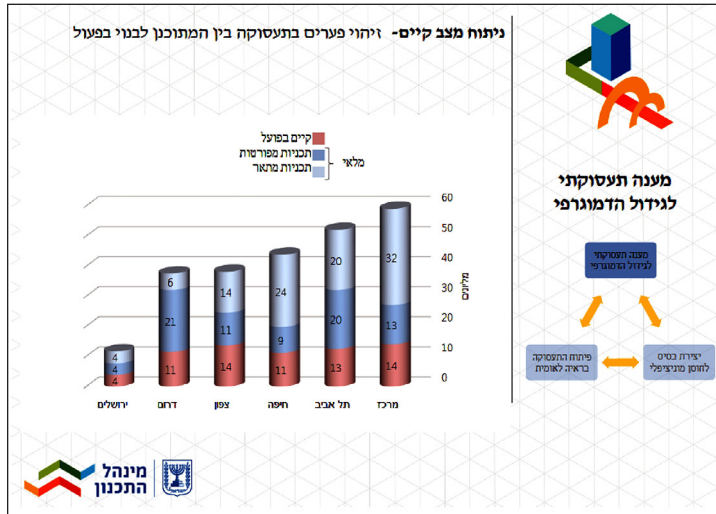
החזוי (במסגרת החלטת הממשלה בנושא ובהסתמך על עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה המכונה "התוכנית האסטרטגית לדיור"). הרשויות המקומיות נאלצות להתמודד עם עתיד של גידול ביחידות, לעתים גידול עצום בתקופה קצרה (בתוכניות הותמ"ל והסכם הגג הנלווה להן), עלויות אלה אינן יכולות להיות מכוסות על ידי ארנונה למגורים, ולכן עומדות הרשויות על הקצאתם של שטחים קרקעיים נרחבים לייעודים מניבי ארנונה כמו תעסוקה, מסחר, משרדים ותעשייה.

בהליכי תכנון והקצאת קרקע שונים (לרבות בבקשות לשינוי גבולות למטרת יעוד קרקע) דורשת כל רשות את ההקצאה המקסימלית שתוכל להשיג, על מנת לספק תעסוקה לתושביה מחד, ולהשיא את פוטנציאל ההכנסות לרשות מאידך. במסגרת התכנית האסטרטגית לתעסוקה התחוויר כי שטחים בקנה מידה אדיר מסומנים לתעסוקה בכל מחוז. אלא שהתחרות על האכלוס הפוטנציאלי של יעודי הקרקע אלה היא עזה ביותר, ואילו הביקוש מתממה להדביק את קצב הייעוד. על פי דוחות של מינהל התכנון אשר מתייחסים להיקפי הקצאת הקרקע במרחב ומימוש המוערך, מדובר בזכויות של כ-עשרות מליוני מ"ר בכל מחוז (ראה תרשים 4 ו-5).

תרשים 4: ניתוח מצב קיים. מימוש מגרשים פילוח כלל ארצי
בחלוקה לפי מחוזות



תרשים 5: ניתוח מצב קיים - זיהוי פערים בתעסוקה בין המתוכנן לבני בפועל



כך לדוגמה רק במחוז חיפה בתכניות מתאר כוללניות מוצעת סה"כ קיבולת בהיקף של כ- 24 מיליון מ"ר (כולל תעסוקה ומסחר המפוזרים בתוך הישובים ומתחמים קטנים). בו בזמן, שהיקף הבנייה לתעסוקה במרחב זה עומד על כ-40,000 מ"ר בשנה, והאיזור מתחרה בנפת השרון מצד אחד, ובאיזורים כמו יקנעם ומגידו (על ציר כביש שש) מן הצד השני.

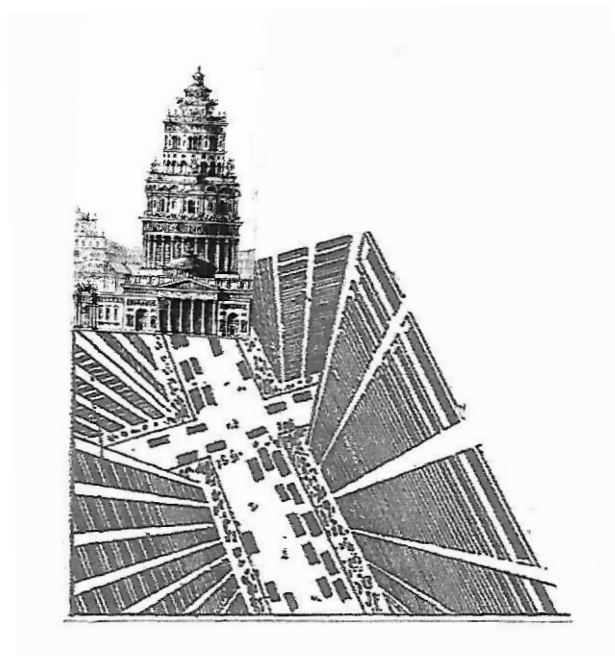
זאת אומרת שהמציאות היא של "קניבליזם תכנוני" ומי שירוויח ממנו יהיה ככל הנראה מי שיקדים בזמן, מי שיהיה חזק יותר בהנחת התשתיות ובניהול ההשקעות ואיזורי התעסוקה שלו. במגמת "עסקים כרגיל", הרשויות מנהלות ביניהן תחרות על הביקושים הלא-רבים במעין "מירוץ לתחתית", שסופו שאף אחת מהן לא צוברת את הכח הנדרש להקמה של איזור איכותי שיש בו מרכז כובד מושך, הוא נותן שירותים טובים לפועלים בתחומו, מספק תעסוקה ראויה לתושביו ונהנה מהארנונה הנובעת ממנו. כל ייעודי הקרקע הללו מתוכננים על שטחים פתוחים בדרגות הגנה שונות (חקלאות ויערות), לעתים בעלי חשיבות אקולוגית מכרעת (כמו צוואר בקבוק במסדרון אקולוגי ארצי).

זהו כשל שוק שעל הרגולטור להתערב בו ולהסדיר אותו לפי עקרונות של תכנון מרחבי ראוי, צדק חלוקתי וכלכלה מקיימת – חלוקת בחשבון גם את המחיר הסביבתי הכבד של ייעוד שטחים פתוחים לבנינו (ייעוד שלא ניתן כמעט לחזור ממנו לא

אבסורד זה עוד גובר נוכח העובדה שבחוק ההסדרים החדש מוצג תיקון שמטרתו לקחת איזורי תעסוקה לא ממומשים ולהמיר אותם בהיתר למגורים

(במגבלה של עד 30%). כך שביד אחת אנו ממשיכים לאשר אינסוף תכניות לתעסוקה וביד השנייה אנו ממירים אותן בהליך מזורז למגורים.

לסיכום, ישנו פער משמעותי בין הקשר שחשבנו שיש בין תכנון יחידות דיור וביצוען בפועל לבין המצב במציאות, בו ראינו שישנה עליה באישור יחידות הדיור אך יש ירידה בביצוען בפועל. דבר זה נובע מההתעסקות המשמעותית בעולם התכנון כאמצעי לפתרון משבר הדיור והזנחה של אלמנטים מורכבים יותר כמו פתרונות תשתית, תחבורה וכדומה. סכנה נוספת שטמונה בתכנון היתר שאנו מבצעים אינה יצירה של תכניות שהתממשו לאחר זמן רב ויהיו לא רלוונטיות בתקופה שבה הן יתממשו. למעשה, אנו מגבילים את דורות העתיד לתכנון עכשווי, מפורט שאינו יכול לצפות את צרכיהם.



התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל¹

נגה שני ואורי אטינגר²

תקציר

כתוצאה מאפליה ארוכת שנים בתקציבים ובמשאבי קרקע סובלים גלעיני היישובים הערבים והשכונות הוותיקות מאתגרים פיזיים רבים כמו תשתיות ברמת תפקוד נמוכה, העדר גנים ציבוריים, מחסור חריף במוסדות ציבור, מצוקת דיור, תחבורה ציבורית ברמה נמוכה, העדר חיבוריות לשכונות החדשות ועוד. בשנים האחרונות הפכה התחדשות עירונית בישראל לשם נרדף לפינוי בינוי ולתמ"א 38. אך כלים אלו, אינם מצליחים לספק פתרונות לאתגרים הפיזיים איתם מתמודדים האזורים הוותיקים ביישובים הערביים. במאמר זה אנו מבקשות לאתגר את גבולות השיח ולפתח כלים אלטרנטיביים שיאפשרו התחדשות של המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים. על מנת לפתח כלים המתאימים לצרכים ולמאפייני החיים של תושבי המקום, למדנו בתחילה מהם האתגרים הפיזיים המרכזיים המאפיינים את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים וניתחנו את חסמי התכנון והפיתוח המאפיינים את האזורים האלו. בהמשך, הגדרנו מטרות שהשגתן תיתן מענה לאתגרים וחסמים שעלו ופיתחנו ארבעה כלים אלטרנטיביים שיאפשרו את התחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים. אנו סבורות ששימוש בכלים אלו לצד קידום חשיבת עומק במשרדי הממשלה על פיתוח מנגנונים תומכים להתחדשות עירונית ביישובים הערביים, יהוו מהלכים משמעותיים לצמצום אי השוויון המרחבי ממנו סובלים היישובים הערביים ויהוו צעד חשוב בדרך לשיפור איכות החיים של התושבים המתגוררים במרחבים אלו.

מבוא

גלעיני היישובים הערביים והשכונות הוותיקות שנבנו סביבם סובלים מאתגרים פיזיים רבים כתוצאה מאפליה ארוכת שנים בתקציבים ובמשאבים לרבות משאבי קרקע, משאבי תכנון ומשאבים לשיפור ושימור תשתיות. אפליה זו באה לידי ביטוי בתשתיות ברמת תפקוד נמוכה, בהעדר גנים ופארקים ציבוריים, במחסור חריף בבתי ספר, מתני"סים, גני ילדים ומעונות יום, במצוקת דיור, בתחבורה ציבורית ברמת שירות נמוכה ועוד. מטרתה של העבודה המוצגת כאן היא לבחון כיצד ניתן לצמצם את הפערים המתוארים, ולהפוך את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים לאזורים טובים יותר עבור תושביהם, באמצעות התחדשות עירונית.

ההעדר הכמעט מוחלט של תהליכי התחדשות עירונית מובנים באזורים הוותיקים ביישובים הערביים, והעדר השימוש בכלים המרכזיים להתחדשות עירונית שמציעה כיום המדינה (תמ"א 38 ופינוי-בינוי), משקפים פער בין

מגמת ההתחדשות העירונית שצוברת תאוצה ביישובים יהודים ומעורבים, בעיקר במרכז הארץ, לבין היישובים הערביים. פער זה מציף את הצורך לפתח מתווה יעודי להתחדשות השכונות הוותיקות ביישובים אלה. לפיכך מבקשת עבודה זו לאתגר את גבולות השיח על התחדשות עירונית, ולפתח כלים אלטרנטיביים להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים.

תהליך העבודה כלל חמישה שלבים: בשלב הראשון סקרנו את אתגרי התכנון באזורים הוותיקים ביישובים הערביים ואת החסמים לקידום התחדשות עירונית במרחבים אלו, באמצעות סקירת ספרות, ראיונות ושאלונים. בשלב זה ערכנו סדרה של 15 ראיונות עומק עם עובדים בכירים ברשויות ערביות, מתכננים מהסקטור הפרטי ואנשי אקדמיה. כמו כן הפצנו שאלון מקוון אנונימי בעברית ובערבית לעובדי מחלקות ההנדסה של הרשויות המקומיות הערביות ולמתכננים ערבים, הבקאים באתגרים התכנוניים באזורים הוותיקים. בנוסף, על מנת לקבל אינדיקציה נוספת על הצרכים התכנוניים באזורים הוותיקים ועל העמדות ביחס להתחדשות עירונית, גם נקודת המבט של תושבים המתגוררים באותן השכונות, הפצנו שאלון מקוון אנונימי בערבית לתושבים המתגוררים ביישובים ערביים.

הממצאים שעלו בסקירת הספרות, בראיונות ובשאלונים, יחד עם ניתוח המטרות הקיימות להתחדשות עירונית בישראל כיום, היוו בסיס לשלב השני, שבו הגדרנו סט מעודכן של מטרות להתחדשות עירונית ביישובים הערביים. בשלב השלישי, ביקשנו לבחון את הכלים הקיימים להתחדשות עירונית בישראל, וכן מודלים נוספים להתחדשות עירונית שמיושמים בישראל ובעולם, תוך בדיקת ההתאמה שלהם למטרות שהגדרנו.³ בתהליך זה נבחרו ארבעה כלים, אשר עשויים להביא להתחדשות של האזורים הוותיקים ביישובים הערביים.

בשלב הרביעי פיתחנו את ארבעת הכלים, תוך התייחסות להיבטים תכנוניים, רגולטוריים, כלכליים וחברתיים, ופרטנו את הצעדים שיש ליישם בכל אחד מהתחומים הללו על מנת להביא את הכלים לכדי יישום ומימוש מיטבי. לבסוף, בשלב החמישי ניסחנו שורה של המלצות רוחביות שיש לבצע לשם יישום רחב היקף של הכלים וכדי לקדם תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים.⁴ ההמלצות מתייחסות להיבטים רגולטוריים, תקציביים, חברתיים ומבניים.⁵

אתגרים פיזיים וחסימי תכנון ופיתוח באזורים הוותיקים ביישובים הערביים

עבודה זו מתמקדת בגלעיני היישובים ובשכונות הוותיקות ביישובים הערביים בצפון הארץ ובמרכז. גלעין היישוב הוא האזור הכולל את רוב המבנים שנבנו מתחילת המאה הקודמת ועד סוף שנות הארבעים. המבנים בגלעין נבנו בסגנון ארכיטקטוני ישן ובחומרי בנייה מסורתיים. הבנייה בהם צפופה מאד, והסמטאות צרות ומפותלות (סגל, 2000). ההגדרה של 'השכונות הוותיקות' ביישובים הערביים היא מעט חמקמקה, שכן מדובר באזורים שההתפתחות שלהם אמנם התרחשה במקביל בכל היישובים, אך קשה לתחום אותה בזמן באופן חד משמעי. באופן גורף נאמר שאנו מתייחסים לאזורים שהם למעשה

מעגל השכונות השני שהתפתח סביב הגלעין עם היציאה מגלעיני הישוב והקמת אזורי מגורים מחוץ לגלעין. מבחינה כרונולוגית, שכונות אלו נבנו מראשית שנות ה-50 ועד סוף שנות ה-90 -תחילת שנות ה-2000 (חימאסי, 2000). מדובר באזורים רחבי היקף שנבנו על קרקעות בבעלות פרטית ופותחו ללא מעורבות ממשלתית בתכנון או בביצוע (Totry-Fakhoury & Alfasi, 2017).

אתגרים פיזיים

הישובים הערביים בישראל סובלים מהזנחה ומאפליה ממוסדת ארוכת שנים בהקצאת קרקע ציבורית, בתכנון המקרקעין ובחלוקה תקציבית, אשר באות לידי ביטוי בין היתר במצבם הפיזי המדורדר והמוזנח. מדיניות זו הולידה מצוקה חמורה בתחומים כדור, תעסוקה, שירותים ציבוריים ותשתיות ציבוריות, והיא מוכרת, מתועדת וידועה (בנא, 2014). יחד עם זאת, נדיר למצוא ספרות הממוקדת במאפיינים הפיזיים של גלעיני הישובים או של השכונות הוותיקות במנותק מהישובים כמכלול. מראיונות העומק ומהסקרים שערכנו, אשר התמקדו באופן מפורש באזורים הוותיקים, עולה כי הבעיות הפיזיות והאתגרים הקיימים בישובים הערביים לרוב מתקיימים גם באזורים הוותיקים בעוצמה גבוהה אף יותר. מפאת קוצר היריעה נעמוד להלן בתמצות רב על האתגרים הפיזיים המרכזיים באזורים הוותיקים בישובים הערביים;

מחסור חמור בשטחים ציבוריים פתוחים ובקרקעות לצרכי ציבור - רוב הישובים הערביים סובלים ממחסור חמור בשטחים לצרכי ציבור (חימאסי, 2001). מאפיין זה נוכח ביתר שאת בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות, בהם מרבית השטח הוא בבעלות פרטית, וכמעט ולא קיימת בהם הקצאה לשטחים ציבוריים.

מבחינת מבני ציבור, בולט במיוחד המחסור בשטחים למוסדות חינוך (לרמן, 2019). המחסור החריף בשטחים לצרכי ציבור בכלל ובמבני ציבור בפרט, משפיע על איכות השירותים הניתנים בישובים, פוגע באיכות החיים הכללית, וגורם לתלות של התושבים בשירותים הניתנים בישובים סמוכים. המחסור בגני ילדים ובמעונות יום למשל, מיתרגם לשיעור השתתפות נמוך של ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך (צדיק, 2006) ומשפיע באופן עקיף על יכולת ההשתלבות של נשים בשוק העבודה (איש-שלום, 2000).

כשלים בתחום התשתיות - כתוצאה מתת תכנון ופיתוח האזורים הוותיקים במרבית היישובים הערביים מאופיינים במחסור משמעותי בתשתיות, בהן תשתיות בסיסיות ביותר כמו לדוגמה מערכות מים, ביוב וניקוז, תשתיות חשמל, תקשורת ועוד (בנא, סוויד ויוהדקין, 2012). בהעדר תשתית מתפקדת לטיפול בשפכים, סובלים ישובים רבים מזיהום מקומי המסב פגיעה חמורה באיכות החיים המיידית. בנוסף, הזרמת השפכים פוגעת בערוצי נחלים, בבעלי חיים ובכל סביבת הנחל שאליו מתנקזים שפכי הישובים (צדיק, 2006). גם תשתיות הדרכים והמדרכות הן ברמה נמוכה, ומאופיינות בפלישות לזכות הדרך באופן שמגביל או חוסם אפשרות תנועה. כמו כן, ברבים מהישובים יש

מחסור בחניה אשר מביא לכך שתושבים מנצלים כל שטח אפשרי לחניה בלתי מוסדרת, ובכלל זה חניה של כלי רכב כבדים באזורי מגורים.

מחסור בתחבורה ציבורית ותשתיות תחבורה לקויות - הישובים הערביים סובלים מרמת שירות נמוכה מאוד של תחבורה ציבורית. הן הפריסה, קרי מספר הקווים שמשרתים את הישובים, והן תדירות הנסיעות, נמוכים באופן משמעותי מהקיים בישובים היהודיים (מבקר המדינה, 2019). על אף שבשנים האחרונות פועל משרד התחבורה כדי לצמצם את הפערים ומקצה לכך משאבים ניכרים, נמצא כי עדיין, הפערים בין ישובים ערביים ליהודיים בתחום התחבורה הם עצומים. כתוצאה מכך אזרחים ערבים רבים סובלים ממגבלות ניידות, ויש מי שהעדר תחבורה ציבורית משמעו שלילה של האפשרות לקיים פעולות הדורשות התניידות, כמו להגיע לעבודה או להגיע למוסדות לימוד, תרבות, רפואה ועוד (נעלי יוסף וכהן, 2012).

מצוקת דיור - הישובים הערביים סובלים ממצוקת דיור קשה שבאה לידי ביטוי במחסור ביחידות דיור וכן בעליה עקבית של מחירי הדיור (דוח 120 הימים, 2015). משבר הדיור בישובים הערביים נובע ממדיניות ממשלתית שהפלתה במשך שנים את האוכלוסיה הערבית בתחום התכנון והקצאת הקרקעות, אפליה הנמשכת גם היום.⁸ אף על פי שמאז קום המדינה גדלה האוכלוסיה הערבית פי אחד עשרה, שטחי הבניה למגורים בישובים הערביים נותר כמעט ללא שינוי (שם). מאז הקמת מדינת ישראל לא הוקמו ישובים ערביים חדשים, למעט ישובים שהוקמו בנגב במסגרת הסדרת התיישבות החברה הבדואית (תותרי-גיבראן, 2017).

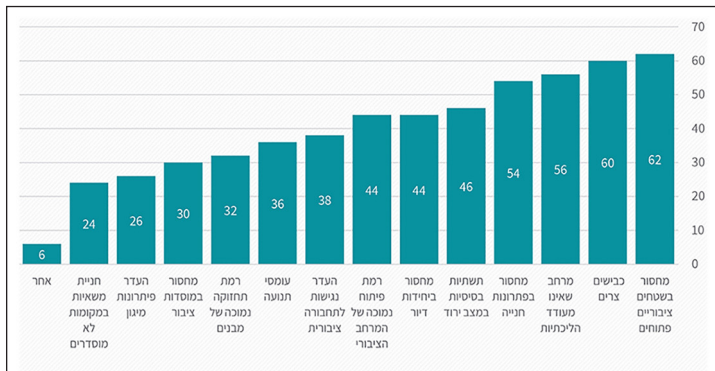
בשני העשורים האחרונים נעשה מאמץ ממשלתי להגדיל את היצע הדיור המתוכנן בישובים ערביים, ואת היקפי הדיור שיבנה בקרקעות מדינה, אך בהצלחה מוגבלת. מאמץ זה ממוקד אמנם בפיתוח אזורים חדשים בישובים הערביים, היכן שלרוב מצויות עתודות קרקע בניהול רמ"י, אך יש בו כדי להשפיע על הביקושים ועל מצוקת הדיור שקיימת גם באזורים הוותיקים. קצרה היריעה מכדי לעמוד על מדיניות הדיור הממשלתית בישובים ערביים ועל יתרונותיה וחסרונותיה, אך ככלל ניתן להצביע על שתי מגמות אשר מגבילות את ההשפעה שהייתה יכולה להיות למדינה בפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים – כישלון מכרזים לשיווק קרקע למגורים, והעדר מלאי מספק של קרקעות מדינה כדי לייצר מלאי מגורים מתוכנן (דוח 120 הימים, 2015; חלאילה ושני, 2020).

בנייה לא מוסדרת - הבנייה הבלתי מוסדרת נפוצה בישובים הערביים, ובכלל זה גם במרקמים הוותיקים. רובה נבנתה לאורך השנים מתוך חוסר ברירה, מכיוון שהאפשרות לבנות באופן חוקי כמעט ולא הייתה קיימת. זאת בשל אי תכנון או תכנון שאינו מתאים לצרכי הישובים. כתוצאה מחסך זה, ולאור הריבוי הטבעי והצורך הדוחק בדיור, נוצר דפוס של התפתחות זוחלת, בלתי מבוקרת ובלתי מוסדרת שהולידה בחלק מהישובים שכונות מגורים שלמות שנבנו ללא היתר (בנא, 2014). גם גלעיני הישובים והשכונות הוותיקות מאופיינים בתופעה זו ומכילים מבנים שנבנו באופן לא חוקי ולהם השלכות שליליות מבחינה ציבורית כמו הגבלת האפשרות של הרשות המקומית לפתח את האזור הבנוי באופן סדור, ליצור מרחב ציבורי איכותי, הכולל תשתיות, מבני ציבור וכדומה, ולהעניק שירותים.

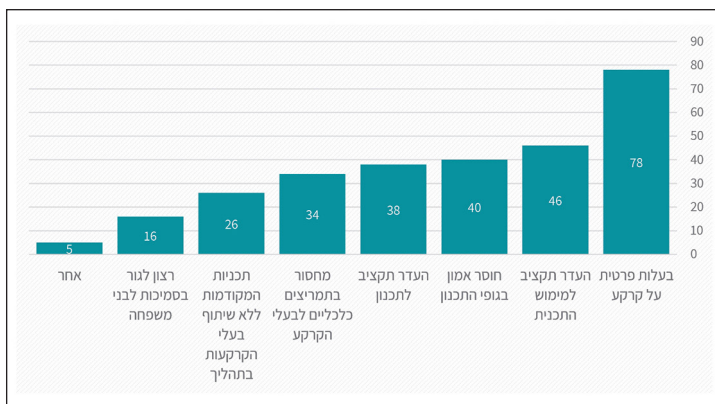
אתגרים פיזיים - ממצאים

האתגרים המוצגים לעיל אוששו בשאלונים שהועברו לאנשי מקצוע ולתושבים, וכן בראיונות עומק שביצענו, כפי שיוצג להלן. הנתונים המוצגים בגרף הראשון מבוססים על שאלון מקוון אנונימי אשר הופץ בעברית ובערבית לעובדי מחלקות ההנדסה של הרשויות המקומיות הערביות ולמתכננים ערבים, הבקיאים באתגרים התכנוניים הקיימים באזורים הוותיקים. הגרף מציג את פילוח התשובות של 50 בעלי המקצוע לשאלה 'מהם חמשת האתגרים המשמעותיים ביותר באזורים הוותיקים בישובים הערביים?'.

גרף 1: האתגרים הפיזיים המשמעותיים ביותר באזורים הוותיקים בישובים הערביים – שאלון לאנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני (באחוזים)



גרף 2: האתגרים הפיזיים המשמעותיים ביותר בישובים הערביים ובאזורים הוותיקים – שאלון לתושבים בישובים הערביים (באחוזים)



הנתונים המוצגים בגרף השני מבוססים על שאלון אנונימי מקוון אשר הופץ בערבית באמצעות רשתות חברתיות, בקרב תושבים המתגוררים ביישובים ערביים, עליו השיבו 331 תושבים מ-50 יישובים שונים. הגרף מציג את פילוח התשובות לשאלה בה התבקשו תושבים לדרג את 'חמשת הדברים שהכי מפריעים להם ביישוב שבו הם מתגוררים'.

הממצאים משני השאלונים מצביעים על כך שהמחסור בשטחים ציבוריים פתוחים הוא האתגר המשמעותי ביותר באזורים הוותיקים ביישובים הערביים. אחריו דורגו סוגיות הנוגעות לאיכות התשתיות הציבוריות, ובפרט תשתיות התחבורה. כמו כן, אתגר הדיור והמחסור במוסדות ציבור עלו גם הם כאתגרים מרכזיים באזורים הוותיקים.

חסמים לקידום התחדשות עירונית באזורים הוותיקים ביישובים הערביים

לצד האתגרים הפיזיים, קיימים ביישובים הערביים חסמים בתחום התכנון והפיתוח אותם רצוי להביא בחשבון בבניית כלים להתחדשות של האזורים הוותיקים. בסקירה זו נביא בתמצית את החסמים המרכזיים, שלהערכתנו, בהתאם לספרות ולממצאי המחקר, צפויים להשפיע ולאיתגר כל תהליך התחדשות עירונית.

ריבוי קרקעות פרטיות בבעלות מופזלת - הרוב המכריע של הקרקעות ביישובים הערביים בכלל ובגלעני היישובים ובשכונות הוותיקות בפרט, מצוי בבעלות פרטית. רבים מבעלי הקרקעות כיום מעדיפים לא לסחור בקרקע ובמקרים רבים גם לא לפתח קרקע פנויה, אלא להשאיר אותה כעתודת דיור לדורות הבאים במשפחה. מצב זה יוצר מחסור משמעותי בקרקע לבניה בתחומי היישובים ומשפיע רבות על האזורים הוותיקים (ח'מאסי, 2004), ועל היצע הדיור הזמין למי שאין ברשותו קרקע פרטית (דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, 2000).

סוגיית הבעלות הפרטית על הקרקע גם משפיעה על האפשרות לקדם תכנון הכולל הפרשות לצרכי ציבור באזורים הוותיקים. ראשית כי המימוש החלקי יוצר קושי לגבש הסכמות על שיעור ההפרשה לצרכי ציבור, שכן ישנו פער בין הצורך הפרוגרמטי שמביא בחשבון את כלל יחידות הדיור המתוכננות ובין היקף המימוש בפועל (שם). שנית, כיוון שישנן ועדות מקומיות ורשויות מקומיות שנרתעות מהפקעה של קרקעות לצרכי ציבור בהליכי תכנון, מתוך חשש מלחץ פוליטי וחברתי שמופעל במקרים אלה, וכן בשל חשש מכך שיחויבו לשלם פיצויים לבעלים (ח'מאסי, 2004).

העדר הסדרה ורישום זכויות מקרקעין - ברבים מהיישובים הערביים לא קיימת הסדרה של הזכויות במקרקעין ולא קיים רישום של הזכויות בפנקסי המקרקעין בלשכת רישום המקרקעין (בטאבו). מצב משפטי זה יוצר קשיים רבים בביצוע עסקאות בקרקע ופוגע בסחירות נכסים. העדר הרישום גם מקטין את האפשרות לקבל משכנתא, מוביל לסכסוכים בין יורשים ומקשה על קידום תכנון (דוח מבקר המדינה, 2019). כמו כן, העדר רישום מוסדר מהווה חסם בפני הליכי תכנון, ובפרט הליכי איחוד וחלוקה. במקרים מסויימים מוסדות התכנון מקדמים תכניות מפורטות מבלי לכלול איחוד וחלוקה, ומותירים את השלב המורכב הזה לתכנית בסמכות מקומית.

פרקטיקה זו יוצרת כפילות בהליכי התכנון ומייצרת עיכוב במימוש התכניות (עמותת סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2020).

אי רישום זכויות על מקרקעין הוא גם חסם לפיתוח של שוק האשראי והמשכנתאות בישובים הערביים. יזמים המבקשים לקבל מימון לביצוע פרויקטים ותושבים המבקשים הלוואות משכנתא לרכישת דירות נתקלים בקושי מול הגורמים המממנים. קשיי המימון נגרמים בין היתר בשל העדר רישום בעלי זכויות במרשם המקרקעין אשר יוצר קושי לשעבד נכסים כבסיס לאשראי (דוח 120 הימים, 2015; דוח מבקר המדינה, 2019).

העדרם של שוק נדל"ן ויזמות נדל"ן - כפי שתואר לעיל, סחירות הקרקע בישובים הערביים מוגבלת מסיבות מגוונות. כמו כן, כאשר מתבצעת עסקה בקרקע אזי היא נעשית קודם כל בתוך המשפחה, ומבוססת על הנוהג לתת זכות קדימה לבני משפחה ברכישת קרקע. כתוצאה מכך שוק הנדל"ן מבוסס על המעגלים המשפחתיים, והיקף העסקאות למכירת קרקע או השכרת יחידות דיור למי שאינו במשפחה, או למצער למי שלא בעל שיוך דתי דומה, הוא מאד מצומצם (תותרי-גובראן, 2017).

בישובים הערביים קיימת בניה מאורגנת מצומצמת, וכמעט שלא קיימת יזמות נדל"ן בבניה רוויה או מכירת דירות לאוכלוסיה הכללית. בעשורים האחרונים נעשו ניסיונות לפתח בניה רוויה, אך הביקוש למגורים בבית משותף לצד שכנים שאינם בני המשפחה עדיין נמוך.

חוסר אמון במוסדות התכנון - חשדנות, חוסר אמון ורתיעה משיתוף פעולה עם מוסדות התכנון מהווים חסם לפיתוח באופן כללי וביתר שאת להתחדשות עירונית, תהליך מורכב אשר מאופיין במעורבות גבוהה יחסית של הרשויות ומוסדות התכנון. בנוסף, חוסר האמון אף גדל לאור העובדה שבמרבית ביישובים הערביים התכנון מגיע מ'למעלה'. שכן, הרוב המכריע של הישובים הערביים כפופים לוועדות מקומיות מרחביות לתכנון ולבניה, המורכבות ברובן מנציגים יהודיים, ונשלטות על ידי נציגי מינהל התכנון. כפיפות זו למוסדות שנתפסים מנותקים מההוויה ומהצרכים בישובים הערביים פוגעת ביכולת של הרשויות המקומיות לשלוט בתכנון המרחב ובפיתוח (עמותת סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2020).

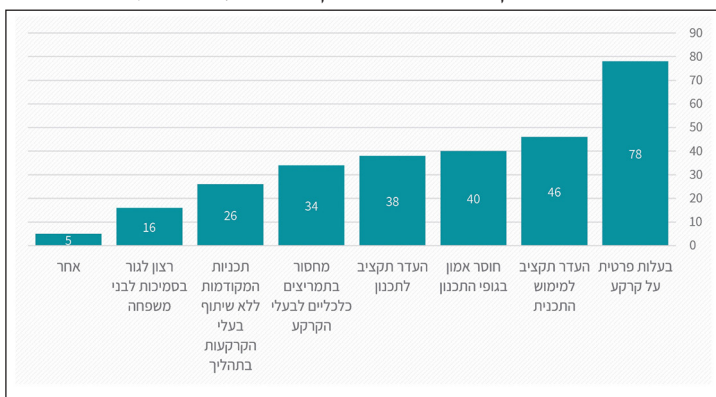
חסמי פיתוח - ממצאים

תמונת החסמים המוצגת לעיל קיבלה אישוש גם מהסקרים שהפצנו בקרב אנשי מקצוע ותושבים. בגרף הראשון להלן (גרף 3) ניתן לראות את תוצאות השאלונים לאנשי מקצוע מתחום התכנון, אשר התבקשו לדרג שלושה חסמים מרכזיים להתחדשות השכונות הוותיקות ביישובים הערביים. בגרף השני (גרף 4) ניתן לראות את הממצאים שעלו משאלון התושבים, בו התבקשו תושבים המתגוררים בישובים ערביים לענות ראשית על השאלה 'האם הבית, השכונה או הישוב שלהם מתאימים לעבור התחדשות עירונית?' משתתפים שהשיבו על השאלה בחיוב התבקשו לדרג את חמשת הקשיים שעומדים בפני קידום התחדשות עירונית. סה"כ ענו על השאלה השנייה 104 משתתפים.

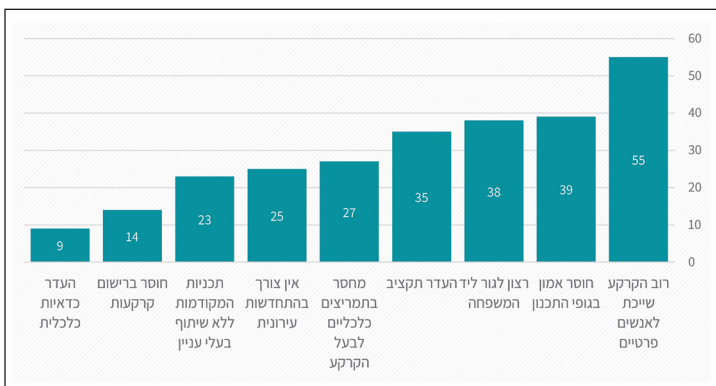
מניתוח השאלונים, וכן מניתוח של ראיונות העומק שערכנו, עלה שהחסם המשמעותי ביותר שיכול להשפיע על היכולת לקדם התחדשות עירונית הוא

הנושא של בעלות פרטית על הקרקע. נושא נוסף שחזר כחסם פוטנציאלי לקידום תהליכי התחדשות עירונית הוא חוסר האמון של האוכלוסייה הערבית במדינה ובמוסדותיה. הנושא עלה גם בראיונות העומק, ובמילותיה של אחת מהמראיינות - "האנשים (מחזיקים) באי אמון לממסד. (יש) תמיד תחושה שהממסד לוקח קרקע". מראיינת נוספת ציינה כי קיים "חוסר אמון של האוכלוסייה במוסדות למיניהם ובעיקר במוסדות התכנון. חששות כבדים מהפקעות". עמדות אלו משקפות שנים ארוכות שבהן סבל הציבור הערבי מהפקעות ענק, אפליה וחוסר שוויון בהקצאת הקרקעות, אשר הפכו את הקשר עם מוסדות התכנון למורכב, קשה ורווי בחוסר אמון. סוגיות נוספות שעלו כחסמים הן העדר תקציב, העדר שיתוף ציבור, סוגיית רישום הקרקעות והשאפה להתגורר לצד המשפחה ולא בבית משותף.

גרף 3: חסמים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים - שאלון לאנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני (באחוזים)



גרף 4: חסמים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים - שאלון לתושבים ביישובים הערביים (באחוזים)



מטרות להתחדשות עירונית של השכונות הוותיקות בישובים הערביים

לאחר שניתחנו את האתגרים הפיזיים ואת חסמי התכנון המאפיינים את המרקמים הוותיקים, בחנו את המטרות הקיימות כיום להתחדשות עירונית בישראל, ואת ההתאמה שלהן לצרכים היחודיים של הישובים הערביים כפי שהוצגו לעיל.

לאורך השנים נקשרה התחדשות עירונית בישראל עם שינוי במדיניות הממוקדת בדיוור, ממדיניות השואפת לפזר אוכלוסייה על ידי הקמת ישובים חדשים למדיניות שמטרתה לרכז את הפיתוח באזורים עירוניים. ניצניה של מדיניות זו באים לידי ביטוי בתכנית המתאר הארצית (תמ"א) 31, אשר שמה לעצמה כיעד את פיתוח המרכזים הוותיקים בין היתר באמצעות הריסה ובנייה של אזורים שמתאימים לשיקום ולהגדלת הציפוף.

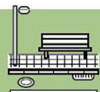
תכנית המתאר הארצית (תמ"א) 35, הגדילה והעמיקה מגמה זו והגדירה את הנושא של "מניעת פרבור ושיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו" כאחת ממטרותיה. במסגרת תכנית זו מחויבים מוסדות התכנון לבחון את הצורך בחידוש עירוני ובציפוף הבנייה הקיימת בכל תכנית המגדירה תוספת שטח לפיתוח או לבינוי. המונח 'חידוש עירוני' לא הוגדר באופן מפורש במסגרת התכנית, אך מהותו מבוארת כסל רחב אשר עשוי לכלול מטרות רבות כמו יצירת תמהיל דוור, שילוב דוור בהישג יד, שיקום חברתי, פיתוח שטחים מניבים, עירוב שימושים, עיצוב וטיפול המרחב הציבורי, פיתוח תחבורה ציבורית ומערכות להסעת המונים, שימוש בתת הקרקע וחזיון מבנים שאינם עומדים בתקן לרעידות אדמה.

עם חלוף השנים ועל רקע משבר הדוור, הפך הנושא של הגדלת היצע הדוור למטרה המובילה של התחדשות עירונית, ובמובן מסוים גם לכוון המניע של תהליכי התחדשות עירונית. תהליך זה בא לידי ביטוי בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר קובע כמטרה ראשית להתחדשות עירונית את "הגדלת היצע הדוור במרקם העירוני הבנוי". סעיף המטרות בחוק מצביע על מספר מטרות נלוות למטרה הראשית: שמירה על השטחים הפתוחים; ייעול השימוש בקרקע; חיזוק העירונית; שיפור פני העיר; שיפור איכות החיים של התושבים; ומתן מענה הולם לצרכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית.

המיקוד בהגדלת היצע הדוור בא לידי ביטוי גם בתכנית האסטרטגית 2040. תכנית זו מגדירה יעדים שאפתניים להגדלת כמות יחידות הדוור במרחבים הבנויים באמצעות התחדשות עירונית - 60% מהתוספת הצפויה במחוז תל אביב בשנים 2026-2030 ו-40% במחוז חיפה והמרכז. בנוסף, הכלים הרגולטוריים דרכם מיושמת התחדשות עירונית, פינוי-בינוי ותמ"א 38, הם ביטוי מובהק לכך שהתחדשות עירונית כיום מתמקדת בהגדלת היצע הדוור.

במסגרת מחקר זה, לקחנו את המטרות שהוגדרו בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובחנו את התאמתן לצרכים הייחודיים של האזורים הוותיקים ביישובים הערביים. מההשוואה עלה שקיימים פערים משמעותיים בין הצרכים הפיזיים במרחבים אלו, כמתואר לעיל, ובין המטרות שהוגדרו בחוק. לאור פער זה, הגדרנו מטרות יעודיות, שהשגתן תאפשר לתפישתנו, לשפר את איכות החיים של התושבים המתגוררים בשכונות הקיימות

ביישובים הערביים ולענות על האתגרים הרבים שמאפיינים מרחבים אלו.
לצד 'מטרת על' זו, הגדרנו שש מטרות משנה:

1. **מרחבים ציבוריים** - יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות: נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד. 
2. **תשתיות פיזיות** - שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים. 
3. **שירותים ציבוריים** - הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות - מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד. 
4. **דיור** - אספקת דיור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים. 
5. **תחבורה ציבורית** - שיפור התחבורה הציבורית או כל תחבורה אלטרנטיבית הנדרשת בשכונות הקיימות. 
6. **חיבוריות** - יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב. 

כלים אלטרנטיביים להתחדשות עירונית במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים

בשלב הבא, ביקשנו לבחון ולהציע כלים להתחדשות עירונית שבאמצעותם ניתן לממש את המטרות שהוגדרו לעיל. לשם כך, בשלב הראשון סקרנו 17 כלים, מודלים ומסגרות להתחדשות עירונית שקיימים בארץ ובעולם. ולאחר מכן ערכנו סינון שהתבסס על התאמה של הכלים למימוש המטרות שהוגדרו להתחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים ועל ישימות הכלים מבחינה רגולטורית, תקציבית, תרבותית-חברתית ועוד. לבסוף, בתום תהליך הסינון, התכנסנו ובחרנו ארבעה כלים שיאפשרו להערכתנו לקדם התחדשות עירונית ביישובים הערביים, תוך הגשמה מירבית של המטרות שהוגדרו לתהליך זה:

- חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית;
- החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם ותיק בשטח בבעלות רמ"י במרקם החדש;

- התחדשות מבני מגורים ;
- השמשה זמנית של שטח פתוח לצורך גינון/חנייה.

אנו סבורות שדרך המלך לשימוש בכלים, אשר תאפשר להניע שינוי משמעותי במרחב, היא באמצעות הגדרת מתחמי התחדשות עירונית בתכניות מתאר כוללניות וקידום תכניות התחדשות עירונית במתחמים הנבחרים. עם זאת, למרות הנאמר לעיל, בנינו ופיתחנו את הכלים כך שיהיה ניתן להשתמש בהם גם במסגרת תכנון נקודתי, שייתן מענה ספציפי לצרכים מקומיים שיעלו. להלן פירוט קצר על כל אחד מארבעת הכלים :

חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית

כלי זה מאפשר לרשות מקומית להתמודד עם המחסור בקרקעות לצרכי ציבור באזורים הוותיקים בכך שהוא נותן מענה זמני לצרכים ציבוריים על קרקעות פרטיות. השימוש בכלי מייצר עתודות קרקע לתקופה מוגבלת ומאפשר לרשות המקומית לייצר מרחב פעולה באזורים שבהם יש מחסור אקוטי בשטחים בבעלות ציבורית.

במסגרת השימוש בכלי בעל קרקע פרטית במרקם הוותיק יחזיר קרקע (מבונה או לא מבונה) לרשות המקומית לתקופת זמן קבועה מראש שאינה עולה על עשרים וחמש שנים. כחלק מהסכם החכירה, הרשות המקומית תקבל אפשרות להשתמש בקרקע למגוון שימושים, כגון הקמת שטח ציבורי פתוח, חנייה ציבורית, מוסד ציבורי ועוד, בתמורה לתשלום כספי לבעל הקרקע, למימון עבודות הבנייה או לפיתוח השטח. עם סיום הזמן הקבוע בהסכם החכירה, השטח יחזור לבעליו.

השימוש בכלי עשוי לתת מענה לשלוש מטרות מרכזיות: יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד; הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד; יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב.

עם זאת, למרות שהכלי עונה על שלוש מטרות מרכזיות להתחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים, במתכונתו הנוכחית קיימים מספר חסמים שיכולים להקשות על רשות מקומית המעוניינת להשתמש בו. כך לדוגמא מבחינה תהליכית, העדרו של תהליך עבודה מובנה וקבוע, המעוגן בלוחות זמנים ובתקציב, יכול להוות חסם עבור רשויות מוחלשות הסובלות ממחסור בכוח אדם מיומן ומהעדר תקציבים. אתגר זה אף מתעצם לאור מיעוט אנשי מקצוע מהחברה הערבית המתמחים בתכנון ובתהליכי גישור, אשר היו יכולים ללוות את הרשויות המקומיות בתהליך המורכב.

גם מבחינה סטטוטורית קיימים חסמים שיכולים להקטין את היכולת להשתמש בכלי. כך לדוגמא פיתוח הקרקע יכול לחייב הסדרה סטטוטורית של השימוש הציבורי. במקרים מסוימים ניתן להתבסס על היתר לשימוש חורג, אך הסדר זה אינו אידיאלי מכיוון שהוא מוגבל ל-5 שנים ומצריך הארכה, אשר אפשרית ל-5 שנים נוספות בלבד. בנוסף, במקרים שבהם נדרש

היתר, תהליך קבלת ההיתר יכול להמשך זמן רב, דבר שעלול להקטין את המוטיבציה של בעל הקרקע לחתום על ההסכם.

כמו כן גם ברמה הכלכלית קיימים מספר חסמים לשימוש בכלי. נכון למועד כתיבת שורות אלו לא הוקצה תקציב ייעודי לטובת פרויקטים של חכירה. רשויות מוחלשות יתקשו לממן עסקת חכירה ולממן תכנון ויישום של פרויקט ציבורי. חסם זה אף מתעצם לאור זמניות המנגנון. בעוד שהכלי דורש השקעה של משאבים ציבוריים רבים, התוצאה היא לתקופת זמן מוגבלת.

ולבסוף, גם אם הרשות מעוניינת להשתמש בכלי, לא בטוח שהדבר יתאפשר. רמת האמון הנמוכה של בעלי קרקעות ברשויות המקומיות לצד מיעוט סוגי התמורות שבהן יכולה הרשות המקומית 'לסחור' עם בעלי הקרקעות, יכולים להפוך את העסקה ללא מספיק אטרקטיבית עבורם.

על מנת להגדיל את היכולת להשתמש בכלי, וכדי להתיר את החסמים שתוארו לעיל, אנו ממליצות על מספר צעדים: ראשית מוצע להקצות תקציבים גמישים וזמינים לרשויות מקומיות למימון של עסקאות חכירה, תכנון וביצוע, וכן תקצוב עבודה של בעלי מקצוע שילוו את בעל הקרקע בתהליך (מגשר, עורך דין ושמאי). שנית אנו ממליצות לבצע מספר שינויי חקיקה שיעודדו רשויות ובעלי קרקעות לעשות שימוש בכלי. כך לדוגמא אנו מציעות ליצור הסדר המאפשר לוועדה המקומית לאשר היתר לשימוש חורג לתקופה ארוכה מהמותר כיום, כל עוד ההיתר מיועד כדי לאפשר שימוש ציבורי במסגרת עסקת חכירה על קרקע פרטית באזורים המוגדרים כאזורים להתחדשות עירונית; כמו כן מוצע להגדיר סל הטבות שרשות מקומית תוכל 'לסחור' בו עם בעל הקרקע, מלבד פיצוי כספי ו/או עבודות בנייה ופיתוח (לדוגמא הסדרת זכויות רישום קרקע, הקצאה נמוכה יותר לשטחי ציבור בקרקע אחרת שבעלות המחכיר ועוד). לבסוף, מוצע להגדיר תהליכי עבודה אחידים וברורים שיאפשרו לרשויות המקומיות לקדם שימוש בכלי ולעבוד מול מגוון בעלי העניין.

החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם ותיק בשטח בבעלות רשות מקרקעי ישראל במרקם החדש

כלי זה נועד גם הוא כדי להציע פתרונות למחסור בקרקעות לצרכי ציבור במרקמים הוותיקים, אלא שבניגוד לכלי הראשון שתואר לעיל, כלי זה מכוון לפתרון ארוך טווח שבסופו תעמוד לרשות המקומית חטיבת קרקע במרקם הוותיק המיועדת לצרכי ציבור.

כלי זה מציע מסגרת להחלפה של קרקע בבעלות פרטית במרקם ותיק בקרקע בבעלות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) במרקם חדש. פינוי השטח במרקם הוותיק יאפשר פיתוח ותכנון של מגוון שימושים לצורכי ציבור, ובמקביל ייצר חלופה אטרקטיבית עבור בעל הקרקע, אשר יקבל קרקע באזור חדש של הישוב. לאור העלויות הגבוהות הכרוכות ביצירת משאב קרקע זמין לטובת שימושים ציבוריים, ישנה חשיבות רבה לכך שהכלי ייושם על חטיבות קרקע שהן בעלות ערך רב מבחינה פיזית וחברתית. כך למשל ניתן לחשוב על עסקת החלפה שמטרתה לפתוח דרך בעלת חשיבות עירונית, לפתח שטח ציבורי

פתוח באזור אסטרטגי, להקים מבנה ציבור חיוני שחסר במרקם הוותיק וכדומה.

הכלי עשוי לתת מענה לחמש מהמטרות שהוגדרו לעיל: יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד; שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים; הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד; יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב; ושיפור התחבורה הציבורית או כל תחבורה אלטרנטיבית הנדרשת בשכונות הקיימות.

למרות שהכלי עונה על חמש מתוך שש המטרות שהוגדרו, קיימים מספר חסמים, אשר עלולים להקשות על השימוש בו. ברמה התהליכית, בדומה לכלי של חכירה, לא קיימים תהליכי עבודה מובנים עבור רשויות המעוניינות להשתמש בכלי. בנוסף, בדומה לכלי של חכירה, המחסור באנשי מקצוע איכותיים ברשויות המקומיות והמחסור במתכננים ערבים המתמחים בתכנון משתף ובתהליכי גישור יכולים להקטין את היכולת של הרשות המקומית להוביל תהליך מורכב זה.

עם זאת, השימוש בכלי מייצר גם חסמים תהליכיים ייחודיים. כך לדוגמה במקרה שבו יוחלף שטח בנוי במרקם וותיק עם שטח פנוי במרקם החדש, נדרש לחשוב על יצירת פיתרונות דיור לתקופת המעבר עבור בעל הקרקע או לחלופין להבטיח פיצוי כספי לבעל הקרקע שיאפשר לו לשכור דירה חלופית לאורך תקופה זו. בנוסף, גם מעמדה של הרשות המקומית יכול להוות חסם שיקשה על גיבוש העסקה. מכיוון שהעסקה נחתמת בין רמ"י לבין בעל הקרקע הפרטית, הרשות המקומית היא חסרת מעמד חוקי בעסקה. רמת האמון הנמוכה של האוכלוסייה הערבית ברמ"י לצד העדר המעמד של הרשות המקומית, יכולים להוות חסם משמעותי מאוד לשימוש בכלי.

גם ברמה הכלכלית קיימים חסמים דומים לחסמים שהוצגו לעיל, בעיקר סביב הקצאת תקציבים שיאפשרו שימוש בכלי. עם זאת גם בהיבט הכלכלי לכלי זה יש חסמים ייחודיים. כך לדוגמה מכיוון שמדובר על שתי עסקאות, תהליכי המיסוי הכפולים יכולים להקטין את הכדאיות הכלכלית של העסקה הן עבור בעל הקרקע והן עבור רמ"י.

לכן, על מנת להשתמש בכלי בצורה האופטימאלית ביותר יש לבצע מספר התאמות. ראשית, על מנת להתגבר על חוסר האמון והחשש להתקשר בעסקאות ישירות מול רמ"י, מוצע לבחון מודל שבו רמ"י תקצה קרקע במרקם חדש לרשות המקומית. באפיק זה הרשות המקומית תוביל את תהליך החלפת הקרקע מול בעלי הקרקעות, מה שעשוי להגדיל את האמון של התושבים בתהליך ולאפשר לרשות המקומית להיות שחקן משמעותי, דומיננטי ויוזם.

שנית, מוצע לייצר 'חבילת הטבות' עבור בעל הקרקע ועבור הרשות המקומית. 'החבילה' לבעל הקרקע תכלול בין היתר אפשרות לקבל בנוסף לקרקע גם תמורה כספית, במידה וקיים פער בתחשיב השמאי של הקרקעות המוחלפות, וכן ליווי מקצועי (שמאי, עורך דין ומגשר), שיאפשר לבעל הקרקע למקסם את זכויותיו. במקביל תקבל הרשות המקומית קרקע לשימוש ציבורי ותקציב

עבור תכנון וביצוע של הפרויקט. על מנת להגדיל את יכולת השימוש בכלי אנו ממליצות שהתקציב יהיה גמיש ככל שניתן.

שלישית, מוצע להגדיר תהליכי עבודה מוגדרים, אחידים וברורים שיאפשרו לרשויות מקומיות לקדם שימוש בכלי מול מגוון בעלי העניין (רמ"י, בעל הקרקע ועוד). ולבסוף, אנו ממליצות לקדם שינויי רגולציה שיעודדו שימוש בכלי כמו הגדרת סל הטבות שרמ"י או הרשות המקומית יכולות 'לסחור' בו עם בעל הקרקע מלבד פיצוי כספי ו/או עבודות בנייה ופיתוח ו/או מתן פטור ממיסוי על החלפת השטחים.

התחדשות מבני מגורים

כלי זה מייצר מסגרת תכנונית, רגולטורית ותקציבית להתחדשות מבני מגורים לצד פיתוח ושיפור המרחב הציבורי. השימוש בכלי נעשה באמצעות הגדרת אזורי מגורים במרקמים הוותיקים כאזורים להתחדשות עירונית, במסגרת תכניות כוללניות ואו במסגרת תכניות להתחדשות עירונית (ברמה המחוזית).

נקודת המוצא לפיתוח הכלי היא שתהליכי חידוש המגורים במרקמים הוותיקים מתרחשים כיום באופן ספונטני ואורגני באמצעות הריסה של מבני מגורים ישנים ובניה של מבנים חדשים במקומם; תוספת בניה למבנה קיים, בין אם תוספת קומות או הרחבת הבניה לשטח סמוך למבנה קיים; ושיפוץ חזיתות ופנים המבנים. לרוב, תהליכים אלו נעשים ללא מעורבות של רשויות ציבוריות, ללא מדיניות מכוונת, ללא תכנון כולל וללא התייחסות לתשתיות ולצרכי ציבור. לפיכך, כלי זה מבקש ליצור מסגרת תכנונית אשר רותמת את תהליך התחדשות המגורים, המתרחש ממילא, כדי להפיק תועלות ציבוריות רחבות יותר, וכן לייצר מסגרת רגולטורית תומכת אשר תציע תמריצים לחידוש המגורים באזורים הוותיקים.

על מנת לעודד שימוש בכלי, מוצע להעניק הטבות ותמריצים כלכליים לבתי אב ולרשויות מקומיות. כך לדוגמה משקי בית שיעשו שימוש בכלי יזכו לסיוע בתהליכי הסדרת מקרקעין. הסיוע יכלול ליווי מקצועי ו/או מימון רישום ועזרה בשוב סכסוכים בנוגע לחלוקת הבעלות במקרקעין. בנוסף מוצע כי משקי בית שיקדמו שימוש בכלי יחננו מהטבות מס הזהות להטבות שמקבלים יזמים בפרויקטי פינוי-בינוי, ובהן אפשרות לפטור מהיטל השבחה. בנוסף, מוצע לסייע במימון מיזמים באמצעות יצירת אפיק לקבלת משכנתא בערבות מדינה. במקביל מוצע שהרשות המקומית תקבל תקצוב לתכנון כוללני של התחדשות עירונית במרקמים וותיקים, וכן שתבחן אופציה להקצאת 'קרקע משלימה' בבעלות רמ"י, אשר תאפשר להקים מוסדות ציבור (ולא תוספת מגורים) שיתנו מענה משלים ליחידות הדיור החדשות שיוקמו.

הכלי המתואר עשוי להביא למימוש של מספר מטרות להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערביים: יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד; שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים; הבטחת מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד; אספקת דיור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים

שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים. יש לסייג מטרה זו, ולומר כי כלי זה לא מבטיח כי הדיור יהיה בהישג יד, אולם הוא עשוי להגדיל את היצע הדיור במרקמים הוותיקים.

עם זאת, בדומה לכלים אחרים גם כאן יש מספר חסמים המקשים על השימוש בכלי. כך לדוגמה מבחינת ההטבות המוצעות לבתי אב, לא קיים כיום מנגנון מקוצר המעודד רישום בעלות של מבני מגורים. המנגנון ארוך, מסורבל ומורכב. בנוסף, שיעור גבוה מהציבור הערבי אינו מצליח לקבל משכנתא, ויתקשה לעמוד בעלויות הבנייה. להוצאות אלו מצטרפים מיסים שעל בעל הקרקע לשלם והופכים את החסם הכלכלי לגדול אף יותר. כמו כן, ישנם מספר חסמים נוספים הקשורים לרשויות המקומיות, שכן אין תקציב מוגדר לתכנון כוללני של התחדשות עירונית ואין שטחים ציבוריים בתוך המרקם הוותיק שיתמכו בציפוף המגורים.

לכן על מנת להשתמש בכלי יש לייצר מספר התאמות הדורשות שינוי רגולציה. בין היתר, יש לבצע תיקון חקיקה בחוק מיסוי מקרקעין (התשכ"ג 1963), ולאפשר הטבות מיסוי הדומות להטבות המקובלות בפרויקטים של פינוי-בינוי גם במיזמי התחדשות מגורים במרקמים ותיקים בישובים ערביים. בנוסף, מומלץ לקדם החלטת ממשלה שתגדיר את המודל המתואר כ'מיזם התחדשות עירונית' מה שיאפשר מעורבות וליווי של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. כמו כן, מומלץ ליצור הסדר יעודי לעניין 'קרקע משלימה', ובהתאם תיקון של חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית באופן שיאפשר הקצאה של קרקע משלימה לצורך יצירת צרכי ציבור התומכים בציפוף. יתרה מזאת, יש לקבל החלטה ייעודית של רמ"י, אשר תקבע אמות מידה להקצאת הקרקע. ולבסוף, מוצע להקצות משאבים ולהקים מנגנונים שעדיין אינם קיימים כגון מתן משכנתאות בערבות מדינה וסיוע בהסדרה וברישום הבעלות על מקרקעין.

השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך צו גינון/חנייה

כלי זה מציע לפתח שטחים פרטיים שאינם בנויים לתקופה מוגבלת לטובת שני שימושים מרכזיים - שטחים ציבוריים פתוחים ומגרשי חנייה באמצעות שימוש בצו גינון וצו חנייה. בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז - 1987, רשות מקומית יכולה לקבוע בצו כי מגרש ריק ישמש באופן זמני כשטח פתוח לטובת הציבור או כשטח חנייה. פיתוח השטח יוטל על הרשות המקומית. תוקף הצו מוגבל לתקופה של חמש שנים וניתן להאריכו לתקופה של חמש שנים נוספות בכל פעם. אמנם מדובר בכלי ארעי, אך היתרון בו הוא שמדובר על כלי זמין, שאינו דורש שינוי יעוד לצורך השמשת המגרשים.

הכלי המתואר עשוי להביא למימוש של שתי מטרות שהוגדרו לעיל להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערביים: יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד; ושיקום, שיפור ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים.

בניגוד לכלים קודמים החסמים לשימוש בכלי הם יחסית מעטים והיכולת להשתמש בו היא יחסית מיידית. אחד מהחסמים המרכזיים הוא הזמניות

של הכלי, וכן העובדה שכמעט ולא קיימים תקציבים לפיתוח קרקע ציבורית ביישובים הערביים, דבר שיכול להשפיע על יכולת הרשות המקומית להשתמש בצווים ולפתח את המגרשים לאחר הוצאת הצו.

סיכום והמלצות כלליות

במסגרת רשימה זו סקרנו את האתגרים הפיסיים המרכזיים שקיימים באזורים הוותיקים ביישובים הערביים ואת השפעתם על איכות החיים של התושבים המתגוררים בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות. בהמשך, הצענו סט של מטרות להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים, וסקרנו את החסמים שעשויים לעלות בפני תהליכי התחדשות עירונית. ולבסוף פיתחנו ארבעה כלים אלטרנטיביים להתחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים.

הפוטנציאל של הכלים שהוצעו לעיל לחולל שינוי משמעותי ולשפר באופן ניכר את איכות החיים באזורים הוותיקים, תלוי בין היתר ביצירת מעטפת שתאפשר את יישום הכלים ותעודד התחדשות עירונית ביישובים הערביים. מעטפת זו כוללת רכיבים תקציביים, רגולטוריים, ניהוליים וחברתיים, כמו הקצאת משאבים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הקמה של מנגנונים משלימים, הגדרת כוח אדם ייעודי לנושא, הכשרת צוותי תכנון ועובדי רשויות לשימוש בכלים ויצירת שיח מקצועי חוצה מגזרים.

הערות

1. המאמר הוא תמצית של מחקר שנערך בשותפות בין ארגונית בין עמותת סיכוי, הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מעל"א). המחקר המלא זמין כאן: https://www.ac-ap.org/article/2864/files/userfiles/UrbanRenovation_hebrew.pdf
2. את המחקר ליווה צוות מחקר בין-ארגוני בו היו שותפים רנין עודה, ענאיה בנא, סבסטיאן ולרשטיין, רגד ג'ראיסי, מורן אביב ונדב דגן.
3. תוצרי שלב זה אינם מפורטים במסגרת מאמר זה. ניתן למצוא את תוצרי שלב זה במחקר המלא.
4. ההמלצות הרוחביות אינן מפורטות במסגרת מאמר זה. ניתן למצוא את ההמלצות האלו במחקר המלא.
5. את כל שלבי המחקר ליווה ועדת היגוי שחידדה את האתגרים, דייקה את המטרות והציעה כלים נוספים להתחדשות המרקמים הוותיקים. הוועדה הורכבה ממגוון בעלי עניין לרבות ראשי רשויות מקומיות ערביות, עובדי רשויות מקומיות ערביות, נציגי ממשלה העוסקים בהתחדשות עירונית - הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, מתכננים ואדריכלים מהסקטור הפרטי ואנשי אקדמיה.
6. היישובים הערביים בנגב נוצרו בתהליך שונה מהיישובים הערביים בצפון ובמשולש. היישובים הערביים בנגב הוקמו ביוזמה ממשלתית שכללה

תכנון, ולא התפתחו באופן אורגני סביב גלעין ותיק. אף על פי שיש חשיבות לקידום תהליכי התחדשות עירונית גם ביישובים אלה, עבודה זו אינה עוסקת ביישובי הנגב הערביים, לאור הצרכים והמאפיינים הייחודיים שלהם. יחד עם זאת צוות המחקר סבור שיש מקום לביצוע תהליך מחקר דומה ביחס ליישובים אלה.

7. נציין כי ישנו הבדל באיפיון התקופות בין ח'מאסי (2000) לבין תותרי-פאחורי ואלפסי (2017). הראשון מזהה את ראשית תהליך היציאה מהגלעין והתפתחות אזורים חדשים בשנות ה-60, ואילו השניות מחלקות את התפתחות היישובים לשלוש תקופות בהן התפתחו היישובים הערביים במבנה של שלושה מעגלים תחת תנאים חברתיים ופוליטיים. המעגל הראשון שכולל את גלעיני היישובים הוא מה שנבנה עד 1948, המעגל השני כולל את השכונות שנבנו מחוץ לגלעין בשנים 1950 עד סוף שנות ה-90 תחילת שנות 2000, והמעגל השלישי כולל את האזורים שתוכננו במערכת התכנון הישראלית בסטנדרט תכנון מודרני ונבנו על קרקעות מדינה, מסוף שנות ה-90 או תחילת שנות ה-2000 ואילך.

8. אפליה זו הוכרה בשורה של מסמכים ממשלתיים רשמיים ובהם דוח ועדת אור, ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (2003).

רשימת מקורות

- חגית נעלי יוסף וטובי כהן (2012) "מחסמים לסיכויים – תחבורה ציבורית ביישובים הערביים", מסמך מדיניות מטעם סיכוי.
- יעקב איש-שלום, "מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים", משרד העבודה והרווחה הרשות לתכנון כוח אדם, (2000). אוחר ביום 13.10.20: <http://www.economy.gov.il/Research/SurveysAndQuestionnaires/LongTermSurveillance/Documents/xmeonot.pdf>
- מנאל תותרי-גיוראן, "ערים מעורבות בהתהוות: בין הפרטי לציבורי". דין ודברים, י (תשע"ז).
- סגל, י. (2000). "הבנייה בכפרים הערביים והתפתחותה", משרד הפנים (1967), אצל ראסם ח'מאסי, "השונות בעוצמת ההתחדשות בין גלעיני היישובים הערביים בישראל" אופקים בגיאוגרפיה 52, 16.
- עמי צדיק, "השלכות חברתיות וכלכליות של מצוקת הקרקע ביישובים הערביים", מרכז המידע והמחקר של הכנסת (22.6.2006).
- ענאיה בנא, רים סוייד וסוזאר יהודקין (2012) "התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל תמונת מצב", דוח מטעם עמותת במקום מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.
- ראסם ח'מאסי (2000) "השונות בעוצמת ההתחדשות בין גלעיני היישובים הערביים בישראל", אופקים בגיאוגרפיה 52, 16.
- ראסם ח'מאסי (2004) "חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

Totry-Fakhoury, M. and Alfasi, N. (2017) "From abstract principles to specific urban order: Applying complexity theory for analyzing Arab-Palestinian towns in Israel", *Cities* 62, 28.

דוחות

דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור בישובי המיעוטים (יוני 2015).
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), הסרת חסמים בתחום הדיור
והמקרקעין בחברה הלא יהודית – מסמך להערות (ספטמבר 2020).
ועדת אור, דוח ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין
אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (2003).
מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב, מגזר המיעוטים תשתיות פיזיות (2001).
מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית (2019).
מבקר המדינה, דוח שנתי 69ב, פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור בישובי
המיעוטים (2019).

ניירות עמדה

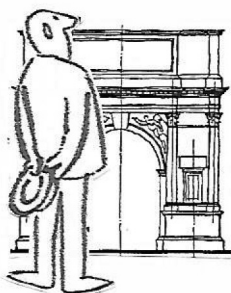
וג'די חלאילה ונגה שני, נייר עמדה בנושא "חסמים והמלצות לפתרון מצוקת הדיור
בישובים הערביים", סיכוי (2015).
סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, נייר עמדה בנושא "מסמך הסרת חסמים
בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית – התייחסות ועדת הדיור של ועד ראשי
הרשויות הערביות" (30.11.2020).
עאוני בנא, מדיניות התכנון בישובים הערביים אפליה וחסמים, נייר עמדה מטעם
איג'אז – מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, עמותת במקום –
מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח בישראל (2014).

החלטות ממשלה

החלטה 346 של הממשלה ה-34 "יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון
ובנייה במגזר המיעוטים – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה"
(5.8.2015).

מקורות אינטרנטיים ומצגות

עדנה לרמן, מצגת בנושא התחדשות עירונית בישובים ערביים (פברואר 2019). אוחר
ביום 1.9.2020 : <https://www.aepi.org.il/loadedFiles/838.pdf>





גבעת עמל תל אביב-יפו: גנאולוגיה של עמימות בתכנון עירוני

הקדמה

ליאורה ביגון

ארבעה-עשר בתי אב אחרונים נותרו עדיין בשכונת גבעת עמל בתל אביב ערב פרסום מדור זה, אל מול מספר "גוליתים" – אם להשתמש בטרמינולוגיה של ח"כ לשעבר ד"ר דב חנין, שליווה וייצג את תושבי השכונה ברשויות הממשל בירושלים. בתהליך ייצור המרחב ובדינאמיזם של הסכסוך על זכויות התושבים בקרקע לאורך עשרות השנים, האינטראקציות עם ה"גוליתים" הללו שחקו וריפו ידי משפחות רבות. אך הן גם תרמו לתחושת חידוד השייכות למקום והזכות לעיר 1 במסגרת האקטיביזם החברתי-פוליטי שפיתח הדור הצעיר על הגבעה, הזוכה לאחרונה לתמיכה משפטית וציבורית מסויימת. ערך המדור אינו טמון רק בעמידה על הכוחות המשתנים הפועלים על הנוף מזה 74 שנים מאז היווסדות השכונה, על השפעתם הישירה של כוחות אלו על מדיניות (א)התכנון, ועל היחסים בינם ובין התושבים משתמשי המרחב. הוא טמון גם בעמידה על הייחודיות תלוית-המקום של גבעת עמל לאור הבטים תכנוניים נרחבים יותר בהקשר המטרופוליני, הארצי והגלובאלי; ומכאן בירידה לעומק הסכסוך הקרקעי והשלכותיו המרחביות, החברתיות, הפוליטיות, החוקתיות, הכלכליות והסימבוליות.

משטר "עיר העולם" והכוחות הניאו-ליברליים שהוא מקדם מביא להעתקות כפויות של אוכלוסיות מוחלשות או מודרות משכונות מגוריהן בערים רבות בהמיספירה הצפונית והדרומית, פעמים רבות על חשבון ערכי הממשל הטוב ושיקולים סוציאליים והומניסטיים, ופוליטיקת האליטות משחקת תפקיד גובר. ובנוף הארצי, ניתן לרקום קווים משותפים בין הסכסוך בגבעת עמל ובין המצבים העמומים הנוספים מבחינת זכויות התושבים בקרקע דוגמת שכונת הארגזים בדרום העיר, ליפתא במבואות ירושלים, והיישובים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב ובצפון – אלו משקפים מתח מובנה ולעיתים בלתי פטור, בין רבדים היסטוריים ונורמות של שימוש בקרקע ובין רבדים של מנהל מודרני, עירוני ומדינתי. הסוציולוג הצרפתי כריסטיאן טופאלוב עמד על המתח הזה ועל הקיום הסימולטאני והלא-דווקא הרמוני, של הרבדים הללו וביטויים במרחב העירוני הגלובאלי. במילותיו, מתוך הקובץ המונומנטלי "מילות העיר": "ניתן להבחין, תחת הפשטות הניכרת של החלוקות המרחביות של

המנהל המודרני, בעקבות של מוסדות קדומים, באופני השמת העבר בתוך ההווה, ובתביעות מרחביות של קבוצות" (Topalov 2002¹, תרגום שלנו).

מדור זה עוסק בשכונת גבעת עמל בתל אביב מבחינת המשמעות וההשלכות של הסכסוך על זכויות התושבים בקרקע מתוך מספר דיסציפלינות או שדות – בהתאם למומחיות ולנקודות המבט של המחברים. ניתן לומר שהטרנס-דיסציפלינריות של המדור משקפת את מהות מקצוע התכנון מאז התגבשותו, כעומד בקו פרשת מים לו זיקה מובנית לתחומי ידע ומיומנות רבים. תרומות המדור על כן מתחקות אחר ה"פרובלמטיק" של גבעת עמל ממגוון זוויות: גאוגרפיה היסטורית, סוציולוגיה והתווית מדיניות ציבורית, צדק מרחבי וחלוקתי, תרבויות טופונימיות ותרבות חומרית, משפט ופוליטיקה של תכנון במרחב אפור. אל מול רוחות ההפרטה המלוות משטרים ניאוליברליים, הרוח הנגדית המרקסיאנית המנשבת מתוך כמה מהתרומות מאתגרת, בביקורתיות הנוקבת שלה, אקלימים עכשוויים של מנהל עירוני מתוך הפוקוס על תל אביב.

המדור גם מעלה על כתב, מרחיב, מוסיף ומעשיר – הן מבחינת תכנים הן מבחינת הרכב החוקרים – ערב עיון (וובינר) שהוקדש כולו לשכונה, אותו יזמנו ובו לקחנו חלק ברובנו, בתחילת פברואר 2021 במכון למחקר ע"ש הרי ס. טרומן למען קידום השלום באוניברסיטה העברית. "שלום" אשר מעבר לסכסוך האזורי, ניתן לפרש גם כ"שלום בית", והוא מערב באופן דומה מספר רבדים של קבוצות ושייכויות אתניות ואזרחיות הנתונות לתהליכי פוליטיזציה, ביוקרטיזציה, הבניות חברתיות ורגשות של מקום. תודתנו נתונה על כן גם לצוות מכון טרומן שתמך בתשתית הוובינר בשעת משבר הקורונה, ולפרופ' ורד ויניצקי-סרוסי העומדת בראשו, על התמיכה הבלתי אמצעית ברוח הדברים.²

השתמשנו כאן במונח "עמימות" בהקשר של תכנון עירוני בכדי לציין קשת המצבים בין תכנון ובין מדיניות מכוונת של מניעת תכנון, אספקת שירותים מינימליים, ואו מניעה מכוונת של הגדרת זכויות התושבים בקרקע. למעשה – כפי שמחקר הא-פורמאליות במגורים שב ומוכיח – שלטונות עירוניים רבים בעולם אינם רק "מתמודדים" עם תופעת הא-פורמאליות, הם שותפים אקטיביים ליצירתה ולכינונה (Bigon and Njoh 2017; Bukola et al. 2020; Sharma et al. 2020; Yiftachel 2020). תרומות המדור מתחקות אחר ה"עמימות" הזו בגבעת עמל על מגוון השלכותיה לאורך צירי הזמן והמרחב, ומכאן המונח "גנאלוגיה" – ניתוח השתלשלות התופעה לדורותיה כמחקר שושלת יוחסין, תוך החרגת השכונה מהרצף המוכר של קשרי השארות התכנוניים. מעבר להקשר המקומי יש יאמרו על גבעת עמל "מקרה קלאסי" של הדרה ודחיקה, אך אין די בהסבר החובק-כל של "גינטריפיקציה" להבנת הגנאלוגיה של העמימות, מפני הוא היוריסטי. יצירת מצב העמימות מצד השלטונות למטרה ישירה או עקיפה, מיידית או עתידית, של הדרה ודחיקה, תוך שימוש בכלים משפטיים מערביים של זכויות קניין אינדיווידואליות – מעוור, באופן מודע או בלתי מודע, מלהכיר ביחסי זכויות קניין מרובות (Davy 2012). כפי שציין בנג'מין דייבי, "במאתיים וחמישים השנים האחרונות [במילים אחרות, מאז כינון האימפריאליזם והקולוניאליזם המודרניים, ל"ב], רכוש פרטי קיבל עוגן אידיאולוגי של הדרה" בלתי סוציאלית בעליל, ומכאן

יש לחשוב רכוש זה מחדש כדי להכיל ולהכיר ב"פונקציה החברתית" (Davy 2019, 38). באשר לגבעת עמל, ההדרה הזו יכולה לקבל משמעות של, בין השאר, העלמות השכונה ממפות רשמיות של עיריית תל אביב לאורך השנים או ממחשבי הפקידים (פרויקט יישומי גבעת עמל ב' 2014), אבל המצב בשטח מגלה שכונה קיימת בעלת תחושת עירוניות וסולידריות קהילתית. כפי שאמר לנו הסופר פיליפ ואסט: "מקומות מסויימים אינם קיימים על המפה של אזור פאריז: מקומם אינו מגולם בה אלא בצורה לבנה, בתולה מכל סימן. במשך שנה, הלכתי לבקר באזורים אלו בזה אחר זה." תוך גילוי אלטרי-אגו עירוניים, דווקא במקומות אלו, לדבריו, "ניתן להבחין היטב בדברים אחרים" (Vasset 2007, n.p.; תרגום שלנו) [איור 1].

איור 1: גבעת עמל, 2021 (צילום ל. ביגון)



אז מה ניתן ללמוד מהמקרה של גבעת עמל? מדור זה עשוי שלושה מאמרים עיקריים ושני מאמרי דעה בעלי אמירה תמציתית וחדה יותר. הוא בנוי בצורה כרונולוגית ותמטית. על שורשי הסכסוך, הרקע ההיסטורי להיווצרות השכונה וסיבת קיומה בהקשר הגיאוגרפי, ירחיב פרופ' ארנון גולן בתרומתו **עימות מרחבי בתקופת חרום מלחמתית, ג'מאסין, 1950-1948**. התרומה חיונית להבנת השאלות הבסיסיות של "מה קרה", "מדוע" ו"כיצד", ויורדת לעומק המורכבות הרבה מבחינת ניתוח הסוכנים המעורבים בשלב כה מוקדם של הסכסוך ועמדותיהם על ציר עמדות הסכסוך. תהליכי הבירוקרטיזציה, וכן התגבשות והתעצבות של חלוקות (ומחלוקות) חברתיות אחריו מתחקה גולן, תומכים כאבן-ראשה בהמשך הדברים. הראל נחמני וד"ר רות חננאל, מפתחים תחת הכותר **אנחנו שנינו מאותו הכפר: הבניה חברתית של אוכלוסיות יעד והשפעתה על חלוקת המרחב את העמדות**

ביחס לקבוצות חברתיות מצד מנגנוני השלטון ואת ההשלכות של עמדתיות זו על עיצוב המדיניות הקרקעית באשר אליהן. הם מדגימים זאת על שתי שכונות שהתפתחו מעבר לצומת אחת מתוך תנאי פתיחה סביבתיים כמעט זהים מבחינת מעמד הקרקע וסביבה – גבעת עמל ושיכון צמרת – אולם נגזר על תושביהן גורל בינארי המעלה שאלות נוקבות לגבי אופן הקצאת זכויות הקניין בקרקע מצד השלטונות ושיקוליהן הנלווים. במאמרם **כתובת מגורים ושיום מקום אקסטרה-פורמליים בליבה של "עיר עולם"**, עומדים ד"ר ליאורה ביגון וד"ר ארכי מישל בן ארוס על התרבות הרשמית של שיום הרחובות בתל-אביב מחד, ועל התרבות האלטרנטיבית של השיום כפי שנוצרה בגבעת עמל מאידך. מחקרם, המשלב מקורות משניים, ראיונות עם התושבים ועדויות ויזואליות, חושף קיום בו-זמני של כתובות בלתי רשמיות וסמי רשמיות מרובות. הניתוח של הטופונימים הללו מהווה מראה למצב העמימות הקרקעית, לאופי השיח עם הרשויות, ולתחושת המקום של משתמשי המרחב בהקשרים יומיומיים וסמליים.

מאמר הדעה הראשון, **מפלישה לפיצוי – תיקון העוול לתושבי גבעת-עמל**, מהווה קריאה מצד פרופ' יפעת ביטון לפריצת מחשבה חדשנית בתפיסות משפטיות מוכרות בדבר זכויות קניין, באשר לזכות לפיצוי של מגורשי גבעת עמל. זאת תוך בחינת משמעות הזכות הקניינית הכללית-ציבורית-רווחתית השייכת למגורשים, הניטלת מהם בגירושם; ותוך מענה לואקום הקונסטטוטוציוני אותו היא זיהתה. לפיה, בהפרחת התושבים רוח חיים במקום, המקום נהפך ל"שכונה" ולראוי למגורים. מכאן, שניתן, גם אם באופן קולקטיבי, להעריך את נזקם באמצעות תרומתם לכינונה של שכונה במקום הן כספית, על אבדן ביתם, הן סימבולית, על יצירת השכונה כ"מקום". במאמר הדעה השני, **דחיקות ועקירות: גבעת עמל צופה פני עתיד האזרחות העירונית**, מרמז פרופ' ארז צפדיה על הבאות ומוזהיר מפני התפתחויות עתידיות אותן יש במצב של גבעת עמל לבשר לנו כתושבים עירוניים בארץ ובעולם. לפי אופן יישובם של תושבי השכונה, ואז דחיקתם והרס קהילתם, מצביעים על דפוס שיילך ויתעצם בעשורים הבאים, והוא דפוס מינוף הרשות העירונית את זכויותיה בקרקע במטרה להגדיל את הונה על חשבון התושבים. בכך גבעת עמל ניצבת כמשל לתוצאות המוחשיות ביותר של ניצול הקפיטליזם העכשווי בצירוף ההגיון הניאו-קולוניאלי המנשל העומד פעמים רבות מאחוריו.

תפישת "המרחב העירוני כמקום של אימה ותקווה" מדגישה את המצב הקונפליקטואלי הטבוע בהווייה העירונית מעצם היותה, ומעלה שאלות אתיות רבות לאורך התקופות. כפי שמסב את תשומת לבנו הפילוסוף עמנואל לוינס, כבר בפוליס היוונית הייתה טמונה אלימות סמוייה שכן היא כוננה סדר קבוע מראש אליו נתבעו משתמשי המרחב העירוני (אצל לנגנטל 2021, 209). במסגרת הפוליס, ה"הלוגיקה של הזהה, של הכלוליות, נהפכת לרודנות" (לנגנטל 2021, 209) – מה שמוליד בהכרח קונפליקט ומצב של שינוי תמידי מתבנית תכנונית-ממשלית המוגדרת מראש אחת ולתמיד. בעיר (הניאו-) קפיטליסטית העכשווית, מצב זה של "הלא שלם" מעצים את השאלות האתיות העולות מתוך המפגש בין הקבוצות, ההיסטוריות, המסורות ופרקטיקות היומיום של משתמשי המרחב, ובין המפגש של אלו עם אופיו של

השלטון העירוני והמדינתי. ה"לא שלם" שב ומציף בה את פני השטח. הוא מגולם בין השאר במקרה של גבעת עמל, היכול להיתפש גם כמשל.

הקדמה זו מלווה בשלושה נספחים: נספח 1 עומד על טבלה כרונולוגית המתעבת על ציוני דרך מרכזיים ונקודות מפנה במרחב המרחב של שכונת גבעת עמל במשך השנים. הקורא יוכל להסתייע בטבלה זו לאורך קריאת המדור ולהיוועץ בה באופן הקשרי על רקע האירועים ותהליכים השונים המפורטים בו. את נספחים 2 ו-3 ניתן להעמיד זה מול זה להמחשת ההתפתחות המרחבית והקניינית החד-כיוונית והחד-צדדית בגבעת עמל עליה מנצחות הרשות העירונית, תוך אי ההכרה בסוגי זכויות לא-קונוונציונליות של עשיית ויצירת השכונה כ"מקום" (lieu, לרבות ערכו הסימבולי) מצד התושבים. מדובר ב"תסריט" (כך במקור) לתכנית מפורטת מספר 464 משנת 1967" (נספח 2) שכללה הקמת 440 יחידות דיור בגבעת עמל וחייבה את היזם לספק דיור אקוויולנטי לתושבים בבניינים שייבנו במקום בהיקף של כמחצית מכלל יחידות הדיור כאשר עיריית תל אביב טוענת ל-0 יחידות הדיור; מול תב"ע 1770 א' (נספח 3), תכנית אשר לפי התושבים "קודמה על ידי העירייה והיזמים, שבמסגרתה כמעט שולש מספר יחידות הדיור שניתן לבנות ל-1,150, שייבנו על פי התכנית בשבעה מגדלי יוקרה, בנוסף ל-15,000 מ"ר מסחר ומשרדים [...] והעירייה לבדה בעלת זכויות לעד 166 דירות שצפויות להזרים לקופתה מאות מיליוני שקלים" (גבעת עמל 2021, 4, 5). מצב זה לא רק מצריך חקר ההקשרים בין אמות מידה תכנוניות למגוון צורות של רציונאליות – בהתחשב במקרי בוחן ומצבים שונים (Alexander 2000). אלא, מצב זה גם מצריך את הרחבת התפיסות המשפטיות המסורתיות, כפי שהאירה פרופ' ביטון, בכדי לגשר על הואקום שנוצר, ואקום המסומל ויזואלית בפער שנפער בין נספח 2 אל מול 3.

הערות

1. בפסקה זו השתמשנו במושגים "ייצור המרחב" ו"הזכות לעיר" במובן הלפבריאני (Lefevre 1991; 1996).
2. לפרטים על הוויכוח "גבעת עמל, תל אביב: קרקע, היסטוריה, סכסוך" שהתקיים ב-1 פברואר 2021 כולל לינק לאירוע בפייסבוק, ראו אתר מכון המחקר טרומן תחת "אירועים".
3. השימוש במונח "לא-שלם" (non-complete) בהקשר זה שואב השראה מהמחשבה של האדריכל עמוס בר-אלי: "הלא-שלם לכאורה אינו שימושי וסותר מוסכמות קלאסיות בדבר הרמוניה, אחדות, יציבות, חומריות ומוצקות. אולם דווקא מסיבה זו יש לקדם את הלא-שלם כחיובי ואף הכרחי, כדרך להתמודד עם מציאות משתנה, דינאמית, רב-ערכית ואוטנטית (Bar-Eli, 2011, 23-24).

מקורות

גבעת עמל, 2021. גבעת עמל/רקע וסטטוס. פברואר שנה זו (לא פורסם).
לנגנטל, ע. 2021. שאלה של מקום: ארכיטקטורה בין הפואטי לאתי. מאגנס, ירושלים.

פרוייקט יישומי גבעת עמל ב', יוני 2014. מצגת קורס "תכנון, דיור וצדק מרחבי", החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב, מנחה טובי פנסטר. אונליין. בוקר 25 אפריל 2021. [https://deanstudents.m.tau.ac.il/sites/dean.tau.ac.il/files/media_server/deanstudents/%D7%9E%D7%A6%D7%92%D7%AA%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%A7%D7%98%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%92%D7%91%D7%A2%D7%AA%D7%A2%D7%9E%D7%9C%202014%20\(1\).pdf](https://deanstudents.m.tau.ac.il/sites/dean.tau.ac.il/files/media_server/deanstudents/%D7%9E%D7%A6%D7%92%D7%AA%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%A7%D7%98%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%92%D7%91%D7%A2%D7%AA%D7%A2%D7%9E%D7%9C%202014%20(1).pdf)

Alexander, E. R. 2000. Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-Postmodernist Perspective. *Journal of Planning Education and Research*, 19(3), 242–256.

Bar-Eli, A. 2011. On the Non-Complete: On the Non-Complete in Visionary Architecture. Lambert, Saarbrücken.

Bigon, L., and Njoh, J. A. 2017. Embracing Informality – A Commentary. *Cartographic Journal*, 54(2), 181–184.

Bukola, A. A., Eziyi O., Ibemb, S., Amolec, A., and Adeboyed, B. 2020. Place Attachment in Nigerian Urban Slums: Evidence from Inner-city Ibadan. *Cities*, 107, published online: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102902>. Accessed 20 April 2021.

Davy, B. 2012. Land Policy: Planning and the Spatial Consequences of Property. Ashgate, Farnham.

Davy, B. 2019. 'Dehumanized Housing' and the Ideology of Property as a Social Function. *Planning theory*, 19(1), 38–58.

Topalov, C. 2002. Les divisions de la ville (collection Les mots de la ville). Éditions UNESCO, Paris.

Lefebvre, H. 1991 [1974]. The Production of Space. Trans. D. Nicholson-Smith. Blackwell, Oxford, UK.

Lefebvre, H. 1996. The Right to the City. In: E. Kofman and E. Lebas (Editors), *Writings on Cities*. Wiley-Blackwell, Cambridge, Mass. 147–159.

Sharmaa, A., Tiwaria, G., Raoa, K. R. 2020. Identifying Mixed Use Indicators for Including Informal Settlements as a Distinct Land Use: Case Study of Delhi. *Transportation Research Procedia*, 48, 1918–1930.

Vasset, P. 2007. Un livre blanc. Librairie Arthème Fayard, Paris.

Yiftachel, O. 2020. From Displacement to Displaceability. *City*, 24 (1-2), 151–165.

נספח 1: טבלת ציוני דרך מרכזיים ונקודות מפנה במרחב של שכונת גבעת עמל (הטבלה הוכנה ע"י ליאורה ביגון)

שנה	תיאור
1947	במהלך קרבות מלחמת העצמאות פליטים יהודים מאזורי הקרבות בין יפו לנווה צדק מיושבים על ידי עיריית תל אביב וארגון ההגנה בכפר ג'מאסין אל-עירבי שזה עתה ננטש. המטרה הייתה להגן מפני חזית מצפון (שייח' מואניס). ערב פרוץ המלחמה התגוררו בכפר זה 1,200 תושבים ערבים-בדואים.
1948	המשך איכלוס ג'מאסין במשפחות פליטים שפנו ממבני ציבור בדרום תל אביב, ברובם ממוצא מזרחי. מספרם של המשתכנים עמד על כ-170, 180 משפחות (בתי אב). עם כניעת יפו במאי שנה זו חלק מהפליטים היהודים בוחרים לשוב לבתייהם. רוב המשפחות על הגבעה לא יכלו או לא רצו לשוב לבתייהן, וידן לא הייתה משנת לרכוש שיכון קבע. אלו הקימו וועד שייצגם מול עיריית תל אביב.
1948	האחריות לאחזקת מבני הכפרים הנטושים באזור תל אביב הועברה לידי האפוטרופוס על הרכוש הנטוש.
1949	עם השלמת סיפוח הכפרים הערביים באזור תל אביב לשטחה העירוני של העיר, פירקה העירייה את מנגנון האפוטרופסות שפעל תחת מטרייתיה. הטיפול בתושבים אלו, לרבות ג'מאסין, עבר ישירות לידי מחלקות העירייה השונות. בשנה זו התגוררו בג'מאסין 1,100 תושבים, והשכונה כונתה בשם העברי "גבעת עמל".
1954	עיריית תל אביב מעוניינת להרחיק את הפליטים מהשכונה ותובעת את התושבים לפינוי הקרקע בטענה שפלשו לשטח. בשנה זו עמדת משרד ראש הממשלה דוד בן-גוריון היא שאין להרוס את הצריפים ללא מציאת פתרון דיור ליושביהם. האפוטרופוס הציע מצדו שני שטחים חילופיים לשיכון התושבים: באדמות סלמה או שייח' מואניס מצפון לנחל הירקון. וועד השכונה דחה את ההצעות.
לאורך שנות החמישים	התושבים מבקשים מרשות הפיתוח לרכוש את הקרקע ונתקלים בסירוב הרשות העירונית ורשויות המדינה. הרשות העירונית מתייחסת לתושבים כאל עבריינים "פולשים" ברבות מהתכתובות.
1961	מכירת הקרקע של גבעת עמל על ידי מנהל מקרקעי ישראל והפרטתה, ללא ידיעת התושבים וללא מכרז, לחברת "דיור", חברה בת של סולל-בונה בבעלות הסתדרות העובדים. 12% מהשטח נותר בבעלות עיריית ת"א. "דיור" חויבה לבנות במקום שכונה תוך 5 שנים תוך דאגה לדיור חליפי לתושבים. השכונה לא נבנתה והקרקע נמכרה ליוזמים פרטיים.
1962	תביעת העירייה את התושבים לפינוי הקרקע נדחת בבית המשפט העליון. השופט חיים כהן: "מדובר בתביעה שתכליתה לנשל אנשים מבתייהם, אשר הם גרים בהם ברשות ולא במעל".
1987	מנהל מקרקעי ישראל אישר לבנק הפועלים, שרכש את חברת "דיור", למכור את הזכויות בקרקע בעסקת קומבינציה לחברת "דנקר השקעות". חברה זו קידמה משפטית פינוי והריסה ללא פיצוי של כל מבנה שהוקם לאחר 1961 ושאינו נראה בתצלומי אוויר אז (דהיינו, של הדור השני והשלישי). נוכח הדרת התושבים מתהליכי קבלת ההחלטות אלו מחו בחסימת כביש ההלכה בצמיגים בוערים.

שנה	תיאור
2004	היזום הפרטי יצחק תשובה רוכש את "דנקר השקעות" ומשנה את שם החברה ל"אלעד מגורים".
2005	עד שנה זו תב"ע השכונה כללה זכויות ל-440 יחידות דיור בשיכון כאשר היזום חוייב לספק דיור חליפי לתושבים (תכנית 464, משנת 1967). בשנה זו אושרה תב"ע (1770א') בקידום העירייה והיזמים, לשילוש מספר יחידות הדיור ל-1150. זאת בשבעה מגדלי יוקרה בנוסף ל-15,000 מ"ר מסחר ומשרדים. לפי תכנית זו, לראשונה, לעירייה זכויות לעד 166 דירות.
2013	חתימת הסכם בין עיריית תל אביב ליזום יצחק תשובה, לפיו מתן היתרים לארבעת מגדליו (על שטח שברובו שוייך לעירייה) מותנה בפינוי תושבי השכונה.
2014	העירייה מאשרת לאחד המגדלים (מגדל בראשית) תוספת של 4280 מ"ר.
2014	במהלך שנה זו פינוי מספר משפחות (12 בתי אב, 80 משפחות גרעיניות) בגבעת עמל על ידי היזם, תוך סיוע מאות שוטרי יס"מ ומג"ב באלימות. בלחץ הפינני, משפחות אחדות הסכימו להתפנות תמורת סכומי פיצוי נמוכים ולאחר שחתמו על הצהרה שאין להם תביעות עתידיות מהמדינה והעירייה.
2014, 2018	הכרה פוליטית בזכויות התושבים שנותרו (14 בתי אב) עם הגשת הצעות חוק בכנסת למתן דיור חילופי לתושבי גבעת עמל מצד מספר חברי כנסת בהסתמך על המגזר הפרטי. מאמצים אלו ירדו לטמיון פעמיים עם פיזור הכנסת והצעת החוק איבדה את רציפותה.
2018	פסק דין בבית משפט השלום לפיו תושבי גבעת עמל אינם פולשים תוך הכרה בתפקידם החלוצי ערב קום המדינה והבאתם למתחם על ידי מוסדות המדינה שבדרך; וכן קבע שהסכם 1961 הופך ושאינו עליו התיישנות, ושהתושבים זכאים לפיצוי. היקף הפיצוי שקבע (2.4 מליון ₪ לבית אב) לא הוסכם על ידי התושבים. שני הצדדים הגישו ערעור לבית המשפט המחוזי.
2019	בית המשפט המחוזי קיבל את פסק הדין של השלום וקבע שיעור פיצויי אחיד לכל בית אב שנכלל בהסכם 1961, על סך 3 מליון ₪ לכל בית אב. שני הצדדים הגישו ערעור לבית המשפט העליון.
2020	בית המשפט העליון לא נענה לבקשת התושבים לדון בזכויות הקרקע של כל משפחה לגופה, או בבקשתם לדבוק בהסכם 1961 לפיו על היזם לפצות את הדיירים בדיור אקוויולנטי בבניינים או בשיכונים שייבנו על הנכס.
2020	יצחק תשובה מוכר שלושה מתוך ארבעה מגדליו בגבעת עמל לארבעה יזמים פרטיים נוספים. הזיקה בין היזמים לבין המחויבות לפיצוי התושבים כפי שעוגנה בחוזה מכירת הקרקע של 1961 נחלשת בהדרגה.
2020	מרבית משפחות גבעת עמל, העומדת על 14 בתי אב, 60 משפחות גרעיניות) הגישו תביעות נזיקין נגד המדינה והעירייה לבית המשפט המחוזי. התושבים מבקשים הסדר פיצוי-פינוי קולקטיבי לפי המתווה שיושם בהצלחה בשנת 1992 בשכונת גבעת עמל אי-אקירוב הסמוכה.
2021	משפחות רבות קיבלו צווי פינוי מהעירייה (דדליין אמצע אוגוסט)

נספח 3: תב"ע 170 א', 2005 (ברשות הציבור



עימות מרחבי בתקופת חרום מלחמתית ג'מאסין, 1950-1948

ארנון גולן

תקציר

ג'מאסין אל-עירבי היה ריכוז של בדואים בקרבת המרחב העירוני של יפו ותל אביב, שבימי המנדט הבריטי התפתח לכפר חקלאי. עם פרוץ מלחמת העצמאות נטשו התושבים הערבים את בתיהם וביזמת פיקוד ההגנה בעיר שוכנו בהם פליטים יהודים מדרום תל אביב. בין הפליטים לבין עיריית תל אביב שעול הטיפול בהם הוטל עליה שררו יחסים מתוחים. העירייה ביקשה לקבל לרשותה את האדמות החקלאיות של ג'מאסין, עשתה ככל יכולתה למנוע את ההתקבעות של הפליטים במקום. הפליטים התעקשו להישאר בג'מאסין, הרחיבו ושיפצו את המבנים הדלים בהם התגוררו ודרשו הכרה בזכותם להתארגן כשכונה עירונית לגיטימית. הצדדים ולאחר מכן גם רשויות מדינת ישראל לא הצליחו להגיע להסכמה בדבר גורלה של השכונה וג'מאסין נותרה משאר מרחבי, שכונת פליטים בליבו של אזור מגורים של מעמד בינוני ובינוני-גבוה בצפונה של תל אביב.

מילות מפתח: תל אביב, ג'מאסין, פליטים, שכון

מבוא

מדינת ישראל קמה תוך מלחמה שהחלה למחרת קבלת החלטת החלוקה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ב-29 בנובמבר 1947 ושהסתיימה עם חתימת הסכם שביתת הנשק עם סוריה ב-20 ביולי 1949. במהלך ימי המלחמה ובשנתיים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל, התחולל שינוי גורף במרחב שנכלל בתחומה ושניכר היה גם במרחב המטרופוליני הראשי של ארץ ישראל המנדטורית שכלל את העיר היהודית תל אביב, העיר המעורבת יפו ושורה של יישובים יהודים וערבים שחלקם היה עדיין בעל אופי חקלאי.

מרבית התושבים הערבים של מרחב יפו – תל אביב נאלצו לעזוב את מקומות מגוריהם בסערת המלחמה ובמרחב הערבי שהתרוקן שוכנו יהודים: פליטי מלחמה ועולים חדשים. ייעודם של מרבית השטחים החקלאיים שבשולי השטחים המבונים של המרחב המטרופוליני שונה למסרת פיתוח עירוני וגבולות מוניציפאליים שורטטו מחדש והותאמו למציאות החדשה שהיתה לכר פורה להתפתחות של מאבקים על השליטה במרחב בין גורמים בעלי עניין. אלו היו ממשלת ישראל, עיריית תל אביב ורשויות מוניציפאליות

סמוכות, גופים סקטוריאליים שונים כהסתדרות הכללית, ואזרחים מקבוצות חברתיות כלכליות שונות. במציאות זו התפתח המאבק המרחבי על השליטה בשטחו של הכפר הערבי לשעבר ג'מאסין אל-עירבי (המערבי) שמצפון מזרח לתל אביב.

מפרוץ הקרבות לכניעתה של יפו (תחילת דצמבר 1947 – אמצע מאי 1948)

ראשיתו של ג'מאסין אל-עירבי (להלן ג'מאסין) היתה בריכוז של בדואים שהתגוררו מדרום לאפיקו של נחל הירקון וממערב לאפיקו של נחל איילון, בקרבת מקום מפגש שני הנחלים. עדות ראשונה לקיומו נמצאת במפקד האוכלוסין שערכו שלטונות המנדט הבריטי ב- 1922 שאז נמנו בו כ- 200 תושבים (Barron, 1922: 22). תושבי ג'מאסין עסקו בעיקר בחקלאות שתוצרתה נמכרה בשווקי תל אביב ובעבודה שכירה בפרדסים שניטעו בקרבת מקום.

ערב פרוץ מלחמת העצמאות התגוררו בג'מאסין שנכלל מאז 1943 בגבולות בנין הערים של תל אביב כ- 1,200 תושבים, ו כ- 750 תושבים בשכונת צומייל הערבית המרוחקת כקילומטר וחצי מדרום מערב לו שנכללה בתחומה העירוני של תל אביב. כן התגוררו בצומייל כמה עשרות יהודים ששכרו בתים וחדרים מבעליהם הערבים. עם התחלת הלחימה בדצמבר 1947 נטו תושבי ג'מאסין וצומייל שלא לקחת בה חלק פעיל. אך באמצע דצמבר עת שהמטרה הבריטית התפנתה ממרחב תל אביב שהועבר לשליטה יהודית הם חשו שנותרו ללא הגנה. עד מהרה החלו לנטוש את בתיהם בעטיים של אירועים כשריפתם על ידי יהודים של רהיטי בית הספר הערבי בצומייל והתנגשויות בין ערבים מג'מאסין ליהודים שביקשו לבוז את התוצרת שבשדות הכפר הסמוכים לשכונות הצפוניות של תל אביב. לוחמים ערבים שנשלחו על ידי הנהגת העיר יפו לא הועילו לחיזוקה של הרגשת הביטחון בקרבם ובשלהי ינואר 1948 נעזבו צומייל וג'מאסין על ידי אחרוני תושביהם הערבים. עדות ראשונה לתפיסתם על ידי גורמים מהצד היהודי של בתים שאותם נטשו היתה החרמתו ב- 11 בדצמבר 1947 על ידי עיריית תל אביב של מבנה בצומייל שאותו ייעדה לשמש בית ספר ומעון לילדי פליטים יהודים. אלו האחרונים נמנו על תושבי השכונות שגבלו בשכונותיה הערביות של יפו ושרבים מהם נאלצו לעזוב את בתיהם עם פרוץ הלחימה ושוכנו במחנה אוהלים סמוך. ימים ספורים לאחר מכן פלשה קבוצת פליטים למבנה בשכונה ששימש כמסגד בעוד שאחרים שוכנו במספר בתי מגורים ביזמת העירייה (אוליצקי, תש"ט: 59-62; כנען, 1958: 178; דבר, 1947).¹

המרחב שמצפון מזרח לתל אביב, הגם שאותרה בו פעילות של לוחמים בלתי סדירים ערבים, נותר בעיקרו שקט. פיקוד ההגנה בעיר ראה בהשתלטות ובנוכחות פיסית של יהודים בג'מאסין וצומייל הכרח שכן הותרתם עוזבים עלולה היתה להביא לכניסה של לוחמים ערבים לתחומם וליצירת איום על תל אביב מצפון-מזרח. זאת ועוד, בג'מאסין וסביבתו הלך והתפתח סחר חליפין בסחורות וטובין שהתנהל בין יהודים לערבים ושבו היתה פעילה בין השאר קבוצה של סוחרים יהודים מפתח תקווה (המשקיף, 1948).² נוכחות של סוחרים ערבים בג'מאסין נתפסה ככשל במערך ההגנה העירוני, פרצה

שדרכה יכולים היו לחדור לתל אביב אנשי מודיעין וחבלה מהצד הערבי. הכוח המגויס של ההגנה במרחב תל אביב דרוש היה להחזקתו של קו החזית עם יפו שהלחימה לאורכו הלכה והתעצמה. לסגירתה של הפרצה בגזרה הצפונית מזרחית קבע ישראל שחורי, מפקדה הצבאי של תל אביב, שדי יהיה בשיכון בכפר של אוכלוסייה אזרחית. לשם כך פנה אל פעילי הציבור מקרב הפליטים מגבול יפו בבקשה לאתר משפחות מתאימות (המשקיף, 1948)³.

אכלוס ג'מאסין ביהודים החל בראשית פברואר 1948 באמצעות משפחות פליטים משכונת מנשיה שבגבולה הצפון-מערבי של יפו, נווה שלום העברית, שפזנו ממבני ציבור בתל אביב שבהם שוכנו זמנית, בעיקר בתי ספר ובתי כנסת. פיקוד ההגנה הטיל על הגברים מקרב המשתכנים לקיים תורנויות שמירה במרחב הכפר וסביבתו ולצפות על הנעשה בשטחיהם של הכפרים שייח'-מואניס וג'ליל שמצפון לירקון שהיו עדיין בידיים ערביות. עול אספקת השירותים למשתכנים הוטל על הדרג האזרחי, עיריית תל אביב.⁴ כחודש לאחר אכלוסו תואר ג'מאסין כמקום שוקק חיים. הבתים בהם התגוררו הערבים נוקו על ידי המשתכנים אם כי אשפה רבה המשיכה להצטבר ברחובות. עסקים שונים חידשו עד מהרה את פעולתם בתחומים: מתפרה, מכבסה, בית קפה, מסעדה, אטליז, חנות מכולת ומאפיית פיתות ואפילו בית קולנוע מאולתר (דבר, 1948).

מספרם של המשתכנים עמד על כ- 170-180 משפחות שהקימו מתוכם ועד בן חמישה חברים שייצג אותם במגעים עם העיריה. הועד והעיריה הגיעו להסכמה בדבר אספקת שירותים עירוניים לג'מאסין תמורת תשלום מיסים בסך 600 מא"י (מיל ארץ ישראלי, הינו 0.6 לירה ארץ ישראלית) לחדר בנוי ו- 300 מא"י לצריף. בנוסף התחייב הועד להרוס צריפי פח נטושים שלא אוכלסו ושהמשתכנים לא יקימו מבנים חדשים או יוסיפו תוספות למבנים קיימים. אלא שעד מהרה התעוררו חלוקי דעות בין הצדדים. הועד טען שמלבד החיבור לרשת המים העירונית לא עמדה העיריה בהתחייבויותיה: לא חיטאה את המבנים שאוכלסו בד.ט, לא התקינה תאורה במרכז הכפר, לא יזמה פתיחת קו של תחבורה ציבורית אליו וממנו, לא פתחה כיתות לימוד עבור ילדי המשתכנים ולא ביערה ריכוזי אשפה. כן בא הועד בתלונה על כך שהעיריה אסרה על המשתכנים להוסיף למבנים בהם התגוררו תוספות בסיסיות כמטבחים וחדרי שירותים, ושאותם נאלצו להוסיף מבלי לקבל אישור (דבר, 1948)⁵.

בראש ועד המשתכנים בג'מאסין עמד מנחם כהן שהיה חבר מזכירות המועצה הכללית לפליטי הגבול בתל אביב, פעיל מרכזי בארגון שהקימו פליטי המלחמה מגבול יפו וכפי הנראה גם חבר מפא"י (דבר, 1949).⁶ הפעלתנות שגילו הועד והמשתכנים יש בה כדי ללמד על מאפייני החברתיים-כלכליים של קבוצה זו. דומה שהיו אלו החזקים מקרב הפליטים, בעלי יוזמה ובהם בעלי עסקים מנווה שלום, שביקשו דרך להיחלץ ממצאות של פליטות וחוסר אונים. מאפיינים אלו הביאו להעדתם על ידי הפיקוד הצבאי בעיר שראה בהם חיל מצב המחזיק בעמדה חיונית. אלא שאלו דומה שעמדו גם ביסוד חילוקי הדעות והעימותים שהתעוררו בינם לבין עובדי מחלקת הפיקוח העירונית בראשותו של חיים אלפרין שעליהם הוטל עול הטיפול בפליטים בתל אביב. הם גם היו אלו שעליהם הוטל להתמודד הלכה למעשה עם דרישותיהם

ויוזמותיהם של המשתכנים ולמנוע מהם לקבוע עובדות באזור שנכלל בתחום שטח בנין הערים של תל אביב שלעירייה היה עניין בסיפוחו ושערכה תכנית להמשך פיתוחו.

ההסלמה בקרבות בחזית עם יפו במהלך מרס ואפריל 1948 הביאה לעליה מהירה במספר הפליטים היהודים בתל אביב שרובם נותרו להתגורר במבני ציבור ומבנים פרטיים שבהם שוכנו או שאליהם פלשו. בה בעת נכבשו על ידי הצד היהודי הכפר שיח' מואניס והשטח שמצפון לירקון בואכה גליל ובשלהי אפריל גם הכפר סלמה שמדרום מזרח לתל אביב. נוכח מצוקת הדיור הגוברת והולכת הציע אלפרין לקדם מיזמים של בנייה עבור הפליטים אלא שבמצב החירום המלחמתי הדבר לא היה בעדיפות עליונה של הממסדים הלאומי והעירוני.⁷ בהעדר דיור חלופי נמשכו הפלישות של הפליטים למבני ציבור ומבנים פרטיים, בהם התגוררו בתנאים בריאותיים וסניטאריים ירודים. מועצת הפליטים וגורמים אחרים בקרב הציבור התל אביבי שבו ודרשו מן העירייה ליזום פתרונות ולו זמניים לשיכון פליטים, אך זו שבה וטענה שאין ביכולתה לשכן את הפליטים ללא קבלת עזרה מהמוסדות הלאומיים⁸ (ראו איור 1).

איור 1: מחנה פליטים בתל אביב, החלופה למגורים בג'אמוסין, 1948 (צילום של זולטן קלוגר, באדיבות ארכיון הצילומים הלאומי)



הטוב שבפתרונות הזמניים ולו עבור מקצת הפליטים היה אכלוסם במרחב הערבי לשעבר שבסביבת תל אביב, כפי שנעשה בג'אמוסין. אלא שהיו לפתרון זה חסרונות משלו – בג'אמוסין עיקר הבעיה היתה האיכות הירודה של מבני המגורים כאשר חלק מן המשתכנים נאלצו להתגורר במבנים ששמשו את הערבים כרפתות ואורוות. במציאות זו היו מהם שהחלו לבנות צריפים חדשים עבור משפחותיהם והדבר היה עד מהרה לסלע מחלוקת בין הועד

לבין העירייה שביקשה למנוע היאחזות של קבע של הפליטים בכפר. ישראל רוקח ראש עיריית תל אביב שהיה ער למצוקת משתכני ג'מאסין אישר בניה של 50 צריפים במקום וביקש שמחלקת ההנדסה העירונית תכין בדחיפות תכנית למטרה זו, אלא שהמשתכנים לא אבו להמתין למתכננים והמשיכו בבניה. עובדי מחלקתו של אלפרין בסיוע של לוי משטרתי שניסו לעצרה מאחר שהוגדרה בלתי חוקית נתקלו בתגובה אלימה ונסוגו. שיבתם לתחומי ג'מאסין התאפשרה רק משניתן להם לוי חמוש מטעם פיקוד ההגנה (דבר, 1948א; הארץ, 1948).⁹

בעקבות העימותים החוזרים ונשנים עם עובדי מחלקת הפיקוח העירונית חדלו המשתכנים בג'מאסין לשלם מיסים והעירייה צמצמה את אספקת השירותים העירוניים ולא עמדה בהתחייבותה לחבר את המקום לרשת החשמל, להקים בית ספר ומרפאה ולערוך ניקוי יסודי בתחומו. אלא שכוחם של התושבים קשי היום לא עמד להם ולאחר מספר ימים הודיע הועד על נכונותו לפעול למניעה של בניה בלתי חוקית ולהורות לתושבים לשוב ולשלם את מיסי העירייה, תמורת הקמתן בג'מאסין של תשתיות בתחומי החינוך, הבריאות ואספקת המים, חיבור לרשת החשמל והגדלת תדירות הפעילות של התחבורה הציבורית אל הכפר וממנו¹⁰ (ראו איור 2).

איור 2: משפחת רימברג בחזית הצריף שבנה אב המשפחה בג'מאסין אל עירי, אפריל 1948 (צילום מתוך ארכיון 'ישראל הנגלת לעין', באדיבות בית העירייה, תל אביב)



תקופת הבתר-מלחמה (אמצע מאי 1948 – שלהי 1950)

הלחימה בגזרת יפו – תל אביב באה לסיומה עם כניעתה של יפו ב-13 במאי 1948 ובעקבותיה שבו רבים מהפליטים היהודים לבתיהם (יעת"א, 18: 5). עבור בעלי אמצעים מקרב אלו שלא יכלו או שבחרו שלא לשוב לשכונות שבגבול יפו – תל אביב שאיכות מבני המגורים והתשתיות בהן היתה ירודה, הציעה העיריה להקים שיכון של קבע עבור אלו מהם שיכולים היו לכסות את עלות בניית דירותיהם. הוא נועד לקום על חלקה מאדמות קק"ל שנרכשו זה לא מכבר משטחה של שרונה או על חלקת קרקע ערבית נטושה בקרבת הכפר שיחי' מואניס שמעברו הצפוני של הירקון. אפשרות זו היתה מעבר להישג ידם של מרבית הפליטים ורבים מהם נותרו להתגורר בכפרים כגי'מאסין במבנים שנזקקו לשיפוץ על מנת להפכם לראויים למגורי קבע. עליהם נוספו לאחר קום המדינה מאות משפחות של עולים חדשים שיושבו בכפרים שבקרבת תל אביב, כולל כמה עשרות בגי'מאסין. עלות הכשרת המבנים למגורים עבור העולים החדשים הושתה על הסוכנות היהודית שלגי'מאסין לבדה הקצתה כ-2,500 ל"י, סכום שיכול היה להספיק לשיפוץ של 25-30 יחידות דיור (גולן, 1993: 88-89, 95).¹¹

בספטמבר 1948 התגוררו בגי'מאסין ובצומייל 307 משפחות ב-308 חדרים, היינו בצפיפות גדולה כאשר לכל משפחה הוקצתה יחידת דיור בת חדר בודד. תמורת השירותים שסיפקה גבתה העיריה תשלום שנע בין חצי ל"י (לירה ישראלית, 500 מא"י מנדטוריים) ועד ל-3 ל"י עבור יחידת דיור משפחתית, בהתאם למצבם הכלכלי של המשתכנים.¹² התשלום נועד לכסות ולו חלק מהוצאותיה שהיו לטענתה גבוהות פי כמה מההכנסות מהמסים. בנובמבר 1948 עברה האחראיות לאחזקת המבנים בכפרים לידי האפוטרופוס על הרכוש הנטוש, שהיה בדצמבר לאפוטרופוס על נכסי הנפקדים שגם החזיק בבעלות על אדמות הכפר. גוף זה שפעל במסגרת משרד האוצר כנציגם של בעלי הרכוש הערבים החל לגבות שכר דירה מן המשתכנים. לעיריית תל אביב נחסכו מעתה ההוצאות על תחזוקת המבנים אך שיעור המסים שגבתה נותר בעינו והדבר עורר כעס בקרב רבים מן התושבים שנאלצו להוסיף לתשלום המס העירוני גם את תשלום שכר הדירה. חיים אלפרין תמך בדרישתם לביטול תשלום שכר הדירה מחשש שהממשלה תחליט לפצות אותם באמצעות הורדת שיעור המס העירוני.¹³

האפוטרופוס סירב לפטור את המשתכנים מתשלום שכר הדירה, שיעור המס העירוני נותר בעינו והעול הכספי על התושבים גדל. בתגובה שב ועד התושבים בגי'מאסין והתעמת עם העיריה בדרישה לשרוג השירותים שסיפקה בתחומי הניקיון, תאורת רחובות, הבריאות, התחבורה, הטלפון והדואר. בעיה נוספת שהעלה היתה צפיפות הדיור הגבוהה שהביאה לביקוש גדול לכל חדר שהתפנה. במציאות זו מבנים שיועדו למוסדות ציבור היו מטרה לפולשים שמנעו הכשרתם לייעודם ופגעו באיכות השירותים שניתנו לתושבים. תגובתה של העיריה היתה תקיפה: איום בניתוק אספקת המים וסירוב להמשיך ולשתף פעולה עם ועד גי'מאסין, מבלי להתייחס לתקפות טענותיו.¹⁴ בניגוד לחששו של אלפרין ועד גי'מאסין לא ביקש להפחית את המיסים אלא כפי שהג מאז ששוכנו הפליטים במקום תבע את שדרוג רמת השירותים שניתנה

לתושבים. להנהלת העירייה שביקשה להוציאם מתחומי הכפר לא היה עניין בכך.

בפברואר 1949 הושלם סיפוחם של הכפרים שממזרח ומצפון מזרח לשטחה העירוני של תל אביב. בעקבות זאת פירקה הנהלת העירייה ב-1 באפריל 1949 את המנגנון שהוקם לטיפול בכפרים שפעל במסגרת מחלקת הפקוח העירונית. הטיפול בתושבים, כולל אלו שבג'מאסין, עבר ישירות לידי מחלקותיה השונות של העירייה כפי שהיה מקובל ביתר שכונותיה של תל אביב.¹⁵ בהמשך למהלך זה שב רוקח ודרש את פירוקם של הוועדים המקומיים בטענה שלאחר שמעמד הכפרים הושווה לזה של יתר שכונות העיר כבר לא היה בהם צורך. דומה שהמניע לדרישתו של רוקח היה חששו שעצם קיומם של הוועדים היה בו כדי לערער על סמכותה של העירייה ופתיחת פתח לגורמים ממשלתיים והסתדרותיים להתערב במה שראה כענייניה הפנימיים של תל אביב, כפי שבמקרה של ג'מאסין אכן אירע (ראו איור 3).

איור 3: בית וחצר בג'מאסין (צילום מתוך האתר 'המקום הכי חם בגיהנום')



בהעדר סיוע מהממשלה נותר עול אספקת השירותים העירוניים על עיריית תל אביב שביקשה לצמצם את הוצאותיה נוכח ההכנסות נמוכות מגביית המיסים מתושבי הכפרים הערבים לשעבר. נוכח רצונה למנוע התקבעות במרחב היו המשאבים שהקצתה לשיפור תנאי החיים של תושביהם מועטים והם הלכו והיו לשכונות עוני המאוכלסות בפליטי מלחמה ועולים חדשים. בתחילת 1950 עמד מספר תושביהם על כ-19,000 נפש. הגדול בהם היה סלמה שבו התגוררו בסוף 1949 14,650 תושבים מהם 7,000 בחלק מן הכפר שיועד לפליטים, 6,000 בזה שיועד לשכון עולים חדשים, ו-1,650 בצריפונים שבנתה הסוכנות עבור העולים. בשייח' מוניס התגוררו כ-2,500 תושבים, בג'מאסין

כ- 1,100, ועוד כמה מאות בצומייל, מרביתם מקרב פליטי המלחמה (יעת"א, 19: 92).

עיקר עניינו של הממסד הישראלי על דרגיו הממשלתיים, הסקטוריאליים והעירוניים היה בשטחים הפתוחים של הכפרים. במהלך 1949 התפתחו עימותים בין גורמים שונים סביב חלוקת שטחים אלו. הביקוש של גורמים שונים לשטחים של שייח' מואניס הביא את חברת שכון, חברת בניה הסתדרותית שהיתה הגדולה מקרב חברות הבניה הציבורית בישראל, לוותר על דרישותיה לקרקעות מצפון לירקון. לעומת זאת גילתה החברה עניין רב בבניה על שטחים נטושים מעברו הדרומי של הנחל, כולל אדמות ג'מאסין. לחיזוק דרישתה ביקשה הנהלת החברה להסתייע בחברי הסתדרות תושבי ג'מאסין שבקיץ 1949 ניתן לה השם העברי גבעת עמל ושביקשו את סיועה בבנייה של שכון עבורם במתכונת של שכון ותיקים, היינו בכפוף לכיסוי של חלק מעלות הבניה על ידי הקונה. לצורך זה העריכה הנהלת החברה שיהיה על האפוטרופוס להקצות עבורה שטח בן 200-300 דונם מאדמות ג'מאסין. האפוטרופוס, אשר בעצה אחת עם עיריית תל אביב היה מעוניין להרחיק את הפליטים מהכפר וסביבתו סירב להיענות לבקשה.¹⁷

מי ששימש כאפוטרופוס על נכסי נפקדים היה דב שפירי, שבתפקידו הקודם היה מנהלה של חברת בניה הסתדרותית אחרת בשם "נווה עובד" (שפירי, תשל"ה). שיתוף הפעולה בין שפירי איש המגזר הפועלי לבין העירייה הבורגנית שבראשה עמד אחד מראשי מפלגת הציונים הכללים לא היה מובן מאליה. הוא נבע מכך שלהסתדרות היה עניין גם באדמות אבו כביר שמדרום מזרח לתל אביב שאותן ביקשה להקצות לבנייה עבור מיזם בניה רחב היקף לחבריה הוותיקים, ועל כן העדיף שלא לעמוד בדרכה של לעיריית תל אביב שלה היה עניין בפיתוח אדמות ג'מאסין.

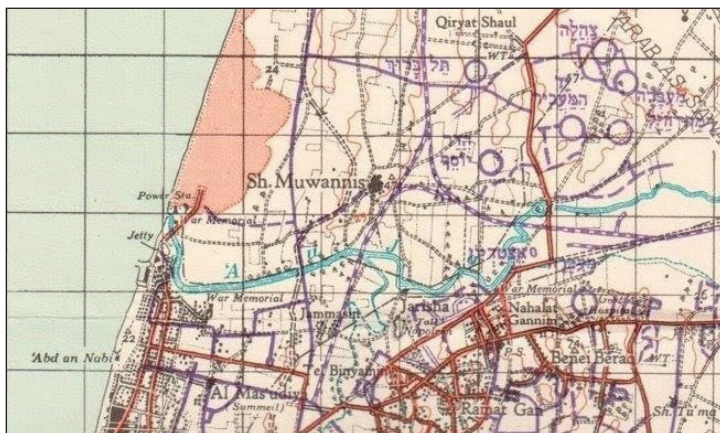
העירייה ביקשה להרוס את בתי הכפר וצריפיו, לפנות את תושביו ולבנות על אדמותיו שכון עבור עובדיה הבכירים. גם משרד האוצר שדב שפירי נמנה על עובדיו הבכירים ביקש לבנות באדמות ג'מאסין שכון עבור פקידיו, וכן תוכנן להקים על חלקה מאדמות הכפר בנין למטרת הארכת חיילים (לימים בית הועד למען החייל - א.ג.)¹⁸. נוכח שיתוף הפעולה בין האפוטרופוס לבין עיריית תל אביב פנה ועד ג'מאסין שלא התפרק כדרישתו של רוקח ושהיה לו עד גבעת עמל ישירות לראש הממשלה ודרש ממנו למנוע את נישול התושבים מבתיים. במקביל פנה הועד למזכ"ל ההסתדרות בדרישה שידרוש מן האפוטרופוס שלא לתמוך בעיריית תל אביב, ואל חברי סיעת מפא"י בעירייה לעמוד על משמר האינטרסים של חברי ההסתדרות שעליהם נמנו לדברי הועד כשבעים אחוזים מהתושבים בג'מאסין. זלמן ליף שהיה יועץ ראש הממשלה לענייני קרקעות תמך בעמדת הועד וקבע שעל עיריית תל אביב מוטלת החובה לפתח את המקום עבור תושביו היושבים בו בזכות, מבלי לחלוק על זכותה חוקית להפקיע מאדמותיו לקידום תכניות משלה.¹⁹

מצוקתם של תושבי ג'מאסין ושל שכונות עוני אחרות של תל אביב הובאה לידיעת הציבור הישראלי על ידי העיתונות שבמקרים רבים סקרה את מאבקם בצורה אוהדת. בהמלצתו של זלמן ליף נחלץ משרד ראש הממשלה לעזרת תושבי שכונות הצריפים והכפרים הנטושים בתחומה של תל אביב והודיע בראשית נובמבר 1949 שאלו מהן שהוקמו שלא כחוק, כולל הצריפים שנבנו

ב'מאסין', לא ירסו בטרם ימצאו פתרונות דיור של קבע ליושביהם. ההודעה עוררה את כעסו של האפוטרופוס שטען שהתמיכה בדרישותיו של ועד גבעת עמל עלולה היתה לפגוע בהסדרת מעמד הקרקעות הנטושות באזור תל אביב בכלל, כולל בהקצאתן של קרקעות לשיכון ותיקי ההסתדרות שנועד לקום באדמות אבו כביר (לימים קרית שלום –א"ג). בהתאם דרש האפוטרופוס להפוך את מדיניות משרד ראש הממשלה על פיה ולתמוך בעיריית תל אביב מחשש שתעכב את התכניות לבניה של שכונ רחב היקף עבור ותיקי ההסתדרות שרובם הגדול נמנה על מצביעיה של מפלגת השלטון מפא"י.²⁰

חשש זה הניע כפי הנראה את בן גוריון להתערב ולרסן את יועצו לענייני קרקעות. משרד ראש הממשלה הודיע על משיכת ידו מהטיפול בעניינם של תושבי שכונות הצריפים והכפרים לשעבר ולהותירו לטיפולם של האפוטרופוס והעירייה. בתמורה האפוטרופוס הציע להקצות שטחים חלופיים לשיכונם של תושבי 'מאסין': באדמות סלמה בקרבת שכונת התקוה או באדמות שיח' מואניס בקרבת שיכון העולים שחברת עמידר הלכה ובנתה בתל ברוך, אך ועד גבעת עמל דחה הצעות אלו ושב ודרש לבנות דירות עבור תושבי השכונה באדמות 'מאסין'.²¹ (ראו איור 4).

איור 4: קטע ממפה בקני"מ 1:50,000 של אזור צפון תל אביב מתחילת שנות החמישים, 'מאסין' וסביבתה וראשית הפיתוח של עבר הירקון.



דברי סיכום

בעוד תושבי המבנים הערבים לשעבר והצריפים הושארו לנפשם, במהלך שנות החמישים הוקצו כמה עשרות דונם מאדמות 'מאסין' להקמה של שיכון צמרת ולאחר מכן של שיכון זבדיאל עבור פקידים בכירים ממשרד האוצר והמסחר והתעשייה ומעיריית תל אביב, ועבור מקורבים אחרים, הקצאה שעוררה ביקורת ציבורית אך לא מנעה את הקמתם (הבקר, 1951; מעריב,

1953; שערס, 1957). לפליטים שייושבו בג'מאסין, מרביתם מזרחיים בני המעמד הבינוני הנמוך מדרום תל אביב לא היה מקום בסביבה זו, שנועדה עבור תושבים שבאו מרקע חברתי-כלכלי ותרבותי שונה משלהם. מגמה זו של התפתחות עירונית נמשכה גם בעשורים הבאים והניגוד בין דרי המבנים הדלים של גבעת עמל לבין אלו שבשכונות המעמד הבינוני-הגבוה שהוקמו בקרבתה הלך והעמיק.

השתייכותם של מרבית תושבי גבעת עמל לקבוצה הומוגנית שחבריה היו בעלי רקע משותף, אליטה מקרב פליטי המלחמה שנשלחו על ידי פיקוד ההגנה להחזיק בקו בצפון-מזרח תל אביב ושרבים מהם היו חברי הסתדרות, דומה שהיתה בעוכריהם. הם לא הבינו את מגבלות כוחם במציאות שבה עיריית תל אביב ששלטה על ידי מפלגת הציונים הכלליים הבורגנית ביקשה להקצות את אדמות ג'מאסין, עבור תומכיה מקרב המעמד הבינוני. העירייה זכתה לתמיכת ההסתדרות שהעמידה בראש סדר היום המרחבי שלה את אדמות אבו כביר שנועדו לשיכון של אלפי משפחות של וותיקיה ולא את ענייני של כמה עשרות משפחות שביקשו להשתכן באדמות ג'מאסין.

ועד גבעת עמל שקיווה לתמיכה מצד סיעת מפא"י במועצת העירייה ושל גורמים בממסדים ההסתדרותיים והממשלתי, כולל של ראש הממשלה, סירב להתפשר בנושא המיקום. הוא דחה את הצעותיו של האפוטרופוס להשתכן בקרבת תל ברוך או שכונת נווה צה"ל שחלכו ונבנו באותם הימים. תחת זאת בחר במאבק שהותיר את אלו שנותרו במקום מקרב משתכני ג'מאסין תושבי שכונת עוני הנלחמים על זכויותיהם, מאבק מתמשך המתנהל גם על ידי צאצאיהם בני הדור השני, השלישי והרביעי.

הערות

1. א"צ, 103-321/48, דווחים מה- 7 וה- 20 בדצמבר 1947; אהעת"א, 4, 593, 139, בעיית הפליטים בתל אביב, 18 בינואר 1948, ד"ר י. כ"ץ אל מזכיר העיר, 31 בינואר 1948; שם, 4, 593, 139, ש. ריגר, מנהל המחלקה לעזרה סוציאלית אל מחלקת הבצוע, 11 בדצמבר 1947, ואל המהנדס פישמן, 16 ו- 17 בדצמבר 1947, ואל מפעל המאור והמים, 22 בדצמבר 1947.
2. א"צ, 119-8275/49, אינפורמציה שנתקבלה מאזיסוף בקשר להברחת סחורות והקשרים עם הערבים, 14 בינואר 1948; שם, 87-321/48, קריתי אל אבני ואורי וקריתי אל אבני, שני מכתבים מה- 1 בפברואר.
3. א"מ, 56513-5525, ועד גבעות עמל - ג'מאסין אל ראש ממשלת ישראל, 20 באוקטובר 1949; א"ע, 208 - IV, 5635, ועד ג'מאסין אל מזכ"ל ההסתדרות, 24 באוקטובר 1949.
4. א"מ, שם; א"ע, שם.
5. אהעת"א, 4, 593, 139, ועד משתכני כפר ג'מאסין אל א. פרלסון, 22 בפברואר 1948, ח. אלפרין אל מ"מ ראש העירייה, שני מכתבים מה- 22 בפברואר 1948; שם, 23-212-10, ישיבת המועצה (מועצת העירייה - א.ג.) 1 בפברואר 1948.

6. אהעת"א, 4, 593, 1319א, מזכירות המועצה הכללית לפליטי הגבול בתל אביב אל י. רוקח, 4 במרס 1948.
7. אהעת"א, שם, ח. אלפרין אל מ"מ מקום ראש העיריה, 22 בפברואר 1948, ואל י. רוקח, 5 במרס 1948; שם, 10-212-23, ישיבת המועצה 22 בפברואר 1948.
8. שם, 4, 593, 1319א, המועצה הכללית לפליטי הגבול בת"א אל י. רוקח, 5 במרס 1948, מזכיר העיר אל מזכיר הסתדרות המזרחי בא"י, 20 בפברואר 1948, א. זליקוביץ אל מזכיר העיריה, 30 במרס 1948, י. נדיבי אל מ. מני, 2 באפריל 1948; שם, 10-212-23, ישיבת המועצה, 28 במרס 1948.
9. שם, 4, 593, 1319א, תרשים שיחה בין אלפרין למזכיר העיר, 14 באפריל 1948, רוקח אל ד"ר פילרסדורף וד"ר גוטר, 18 באפריל 1948, מזכיר העיר אל אלפרין, 2 באפריל 1948, אלפרין אל מזכיר העיר, 9 באפריל 1948; שם, 7-1727-96, זכרון דברים מפגישה בין רוקח לאלפרין, 9 באפריל 1948; א"צ, 109-321/48, דווח מה- 14 באפריל 1948.
10. אהעת"א, 4, 593, 1319א, ועד כפר ג'מאסין אל ח. אלפרין, 3 במאי 1948, אלפרין אל ראש העיריה, 9 במאי 1948.
11. אהעת"א, שם, אלפרין אל גזבר העיריה, 21 ביולי 1948; א"מ, 56513-5525, שם; אצ"מ, S41/495, התקנות דירות במקומות נטושים, יולי 1949; שם, S57/255, תכנית שכון לקליטת 100,000 עולים בשנה, 9 בספטמבר 1948.
12. אהעת"א, 4, 593, 1319א, אלפרין אל ראש עיריית תל אביב, 14 בספטמבר 1948, הגזברות אל ראש העיריה, 27 בספטמבר 1948.
13. שם, אלפרין אל גזבר העיריה, 26 בנובמבר 1948.
14. שם, אלפרין אל משפחת מזרחי, 19 בדצמבר 1948, אל הועד למען החייל, 30 בדצמבר 1948, אל ראש העיריה, 30 בינואר ו- 28 ביוני 1949, ואל מזכיר העיר, 19 ביוני 1949, ועד כפר ג'מאסין אל אלפרין, 21 בדצמבר 1948, מנהל מח' נכסי העיריה אל המפקח העירוני הראשי, 22 בפברואר 1949, מנהל מח' החנוך אל המפקח העירוני, 2 ביוני 1949; שם, 7-1727-96, זכרון דברים מפגישה של רוקח ואלפרין, 22 בפברואר 1949.
15. שם, 4, 593, 1319א, אלפרין אל האפוטרופוס, 1 באפריל 1949.
16. שכונות הספר של תל אביב, יעת"א, 19 (1949) 5-6, עמ' 92.
17. אצ"מ, S43/262, ישיבת המזכירות, 2 בינואר 1950, יומן המזכירות 16 ו- 23 בפברואר 1950; א"ע, IV-3-333, 414, חברת שכון אל ויץ וברכיהו, 1 בדצמבר 1949; שם, IV-3-333, 451, חברת שכון אל הועדה המרכזת, 1 בפברואר 1950.
18. אהעת"א, 4, 593, 1310א, ועד גבעות עמל - ג'מאסין אל שר האוצר, 24 באוקטובר 1949; שם, 7-1727-96, זכרון דברים מהפגישה בין ראש העיריה לאפוטרופוס, 1 בינואר 1950; א"מ, 56513-5525, ועד גבעות

- עמל - ג'מאסין אל בן גוריון, 20 בנובמבר 1949; א"ע, 208, IV-5635, ועד ג'מאסין אל מזכ"ל ההסתדרות, 24 באוקטובר 1949.
19. א"מ, שם, ועד גבעות עמל - ג'מאסין אל ד. בן גוריון, 20 באוקטובר 1949, ליף אל ג'ב' רוזן, 14 בנובמבר 1949; א"ע, שם.
20. א"מ, שם, הודעת משרד ראש הממשלה, 2 בנובמבר 1949, שפירר אל זאב שרף, 28 בנובמבר 1949, ועד גבעת עמל אל ראש הממשלה, 24 בינואר 1950.
21. שם, שפירר אל ועד תושבי גבעת עמל, 22 בפברואר 1950, זאב שרף אל ועד תושבי גבעת עמל, 5 במרס 1950, ועד תושבי גבעת עמל אל האפוטרופוס, 4 בינואר 1951.

ביבליוגרפיה

- ארכיונים

- ארכיון היסטורי עירית תל אביב (אהעת"א).
- ארכיון המדינה (א"מ).
- ארכיון העבודה (א"ע).
- ארכיון צה"ל (א"צ).
- הארכיון הציוני המרכזי (אצ"מ).

- מקורות משניים ועיתונות

- אוליצקי, י. (2009). ממאורעות למלחמה. תל אביב, מפקדת ההגנה ושרות התרבות של צבא ההגנה לישראל.
- גולן, א. (1993). שינוי המפה היישובית באזורים שניטשו על ידי האוכלוסיה הערבית, כתוצאה ממלחמת העצמאות, בשטח בו קמה המדינת ישראל (1948-1950). עבודת דוקטורט, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- דבר (1948) ביקור בג'מאסין "היהודית", 21 באפריל 1948.
- דבר (1948א) ת[למי], א. קרית - התואים (ביקור חטוף בג'מאסין), 10 במרס 1948.
- דבר (1949) מודעה מטעם מפלגת פועלי ארץ ישראל, סניף תל אביב, 23 בינואר 1949.
- הארץ (1948) פצועים בתגרה על צריפים, 20 באפריל 1948.
- הבקר (1951) האפוטרופוס חילק רכוש נטוש בין מקורביו בממשלה ובמפא"י, 13 ביולי 1951.
- המשקיף (1948) נשק אצל נהג ערבי מאחורי בריכת "גלי גיל", 1 בינואר 1948.
- המשקיף (1948א) פונו 200 נשים וילדים מג'מאסין, 1 בינואר 1948.
- ידיעות עירית תל אביב (יעת"א), מס' 18 (1948) 1-2, מס' 19 (1949) 5-6.
- כנען, ח. (1958). בצאת הבריטים. תל אביב, גדיש.
- מעריב (1953) אושר "שיכון הצמרת", 9 באפריל 1953.
- שערים (1957) מה קרה ב"שכון זבדיאל", 18 בפברואר 1957.
- שפירר, ד. (תשל"ה) ערוגת חיים. תל אביב, המרכז החקלאי.

Barron, J.B. (1922) Report and General Abstracts of the Census of 1922 Palestine.

אנחנו שנינו מאותו הכפר: הבניה חברתית של אוכלוסיות יעד והשפעתה על חלוקת המרחב

הראל נחמני ורית חננאל

תקציר

כיצד משפיעה ההבניה החברתית של קבוצות עירוניות על עיצוב המדיניות הקרקעית בעניינן? במיוחד במדינת ישראל, בה רוב רובה של הקרקע (93%) מצויה בבעלות לאומית ומערכת התכנון ריכוזית מאוד, מגלמת המדינה, כבעלים וכמתכנן, תפקיד מפתח בקביעת דפוסי הפיתוח העירוני העתידים והקצאת זכויות קניין בקרקע. המחקר הנוכחי מסתמך על ממצאי מחקר קודם של המחברים, שלאשונה בחן והשווה לאורך זמן את השתנות זכויות הקניין של תושבי שתי שכונות סמוכות בצפון תל אביב: גבעת עמל ב' ושיכון צמרת (Nachmany and Hananel, 2019). מחקר זה, צועד צעד נוסף קדימה ובוחן את מערך השיקולים שעמד בבסיס מדיניות הקצאת זכויות קניין בשתי השכונות, דרך ניתוח ההבניה החברתית של כל אחת מקבוצת המשתכנים לפי המודל של Schneider and Ingram (1993). המחקר משלב בין הממצאים על מנת לבחון את מערכת היחסים שבין ההבניה החברתית של קבוצות בחברה לבין זכויות הקניין שלהן. ממצאי המחקר מצביעים על קשר ברור בין הבניה חברתית לבין זכויות קניין. קבוצת משתכני שיכון צמרת נבנתה באופן חיובי כבעלת תפקיד חיוני להמשך התפתחותה של המדינה והחברה, וזכתה למדיניות קרקעית מטיבה. מאידך, קבוצת משתכני גבעת עמל נבנתה מלכתחילה באופן שלילי, ולמרות מגמת השיפור בהבניה החברתית של המשתכנים בשנים אחרונות, זו לא תורגמה למדיניות קרקעית מטיבה. החלטות מדיניות אלה אינן נחלת העבר, אלא שרירות וקיימות עד עצם היום הזה.

מבוא

בצפון תל אביב, בין מורדות נחל הירקון המשתקם לכיכר המדינה הנוצצת ניצבות בסמיכות שתי שכונות שרב המשותף ביניהן. סיפורן הוא סיפורה של העיר תל אביב עוד מראשית ימיה של מדינת ישראל. סיפור של התיישבות יהודית, תחיית אדמות ארץ האבות וכינון חברה חדשה, שראשיתו בכפר ערבי אחד, במלחמה ראשונה ובצרכים לאומיים-משקיים שנקרו בדרכה של המדינה הצעירה. אולם חרף קווי הדימיון בין שתי השכונות, אין לייחס להן גורל משותף. בשעה שהאחת התפתחה לשכונת מגורים יוקרתית באווירה כפרית, השנייה נותרה מוכה ומוזנחת, כפצע פעור בלב לבנה של העיר העברית הראשונה, המסרב זה מכבר להגלית.

שיכון צמרת היא אחת משכונות המגורים היוקרתיות ביותר בעיר תל אביב ובמדינת ישראל כולה (יהב, 2005 : 551). רעיון הקמת השכונה החל לקרום עור וגידים בשנת 1949, כיוזמה עצמאית של פקידי ממשלה בכירים והפקידות הגבוהה של עיריית תל אביב אשר נוכח תפקידיהם הציבוריים, ביקשו להתגורר בסמיכות למקום משכנם של מוסדות השלטון. עוד באותה השנה הוקצו לשיכון חברי הקבוצה אדמות חקלאיות של הכפר ג'מאסין המערבי שננטשו מתושביהן הערבים במהלך קרבות מלחמת העצמאות. בשנת 1953, הוקנו למשתכנים זכויות קנייניות על קרקעות השכונה והם הוכרו על ידי מוסדות המדינה כחוכרים. בתחילת שנות האלפיים, בעקבות הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (Hananel, 2012, 2013, 2015), חלה הטבה משמעותית בזכויות המקרקעין של תושבי שיכון צמרת, וכמו חוכרים עירוניים רבים במדינת ישראל, הם זכו להפוך מחוכרים לבעלים (Nachmany and Hananel, 2019).

איור 1: מרחב ג'מאסין ושתי השכונות



גבעת עמל ב' (להלן: "גבעת עמל") היא שכונת צריפים אשר נוסדה בשנת 1948 על ידי פליטים יהודים שנעקרו מבתייהם בשכונות הספר הגובלות ביפו (בעיקר שכונות שבזי ומנשיה), עקב הלוחמה העירונית בין היישוב היהודי לערביי ארץ ישראל במלחמת העצמאות. במצוות מוסדות המדינה, שוכנו התושבים בנכסי נפקדים נטושים בכפר ג'מאסין המערבי וזאת במטרה למלא משימה לאומית-ביטחונית בהגנה על גבולותיה הטרניים של העיר תל אביב המתרחבת צפונה (גולן, 2001 : 81). למרות האמור לעיל, מאז ועד היום, זכויות המקרקעין של תושבי גבעת עמל לא הוסדרו באופן פורמאלי. כפי שנראה בהמשך, לאורך השנים, חלו שינויים בהגדרת זכויות התושבים ולפרקים הם

אפילו הוגדרו כ"פולשים" משוללי זכויות. כפועל יוצא, ניצבו התושבים בפני איום מתמיד של פינוי כפוי מבתייהם (Nachmany and Hananel, 2019).

כ-500 מטרים בלבד מפרידים בין ראשוני בתי שתי השכונות (איור 1), אך מהיבט ההתפתחות המרחבית והקניינית, רחוקות הן זו מזו כמרחק שמים מארץ. הפער הגלוי בין שתי השכונות מציף את השאלה: "כיצד ניתן להסביר את היווצרותם של פערים קיצוניים בהתפתחות הקניינית של שתי קבוצות משתכנים בשכונות סמוכות שהתהוו באותן השנים?"

למרות הדיון התקשורתי הער בשנים האחרונות בסוגיית זכויות המקרקעין של תושבי גבעת עמל, הנושא כמעט ולא זכה להתייחסות אקדמית כלשהי ומעולם לא נערכה השוואה בין שתי השכונות. הספרות התאורטית העוסקת באי-שוויון בחלוקת המרחב בישראל עורכת הבחנות בין קבוצות חברתיות שונות על בסיס משתנים אחדים כגון דת, ותק ומוצא אתני (אלמלך ולוי-אפשטיין, 1998; יפתחאל, 1999; יפתחאל וקדר, 2003), סוג המגור וההתיישבותי (חננאל ואלתרמן, 2015; Hananel, 2010), וכן, על סמך מיקום גאוגרפי ומאפיינים חברתיים, תוך הבחנה בין מרכז לפריפריה (מרס, 2006; Tzfadia and Yacobi, 2011). בקנה מידה פנים עירוני, חושפת הספרות הקצאות מפלוגות בהיבט הנגישות לדיוור והבעלות על רכוש. כך לדוגמה, עם קום המדינה מדיניות הקצאת קרקע ציבורית פעלה לטובת "מגורים מקורבים" המזוהים עם הפרויקט הציוני ותנועת העבודה לדורותיה (רבינוביץ, 2000; גולן, 2001). התמיכה הממשלתית בדיוור הותאמה למצבם הכלכלי והתעסוקתי של המשתכנים והיטיבה בעיקר עם האוכלוסיות האמידות בחברה (זיו, 2006; Margalit and Vertes, 2015). בשנות השבעים והשמונים תהליכי ג'נטריפיקציה וגידור יצרו חוסר שיווי-משקל בתכנון ובמימוש, והכשירו את התבצרותם של החזקים והעשירים במובלעות אליטיסטיות, תוך דחיקת הקהילות הוותיקות ממקומן הטבעי (כרמון, 1997; מונטרסקו ופביאן, 2003; מרגלית, 2010; צפדיה ויעקובי, 2010).

המחקר הקיים על האתר הנבחן (מרחב ג'מאסין/אזור הצפון החדש) מצומצם, ומוקדש בעיקרו לסוגיות עירוניות בהקשרן הרחב תוך התמקדות בהיבטים היסטוריים (גולן, 1993, 1998, 2001), מפלגתיים-מוסדיים (בראלי, 2003; 2007), ותכנוניים (מרגלית, 2007; 2006a; 2006).

המחקר הנוכחי הוא נדבך בפרויקט מחקר רחב שבמסגרתו בחנו סוגיות שונות הקשורות להתפתחות שתי השכונות. המחקר הראשון בחן והשווה את השתנות זכויות הקרקע (land rights) של תושבי גבעת עמל בי ושיכון צמרת לאורך זמן. לשם כך, פיתחנו טיפולוגיה תיאורטית חדשה של זכויות קרקע, המכילה לצד הזכויות הקונבנציונליות שמקורן סמכותן בחקיקה, גם זכויות הנובעות ממגוון הסדרים ציבוריים ופוליטיים המשקפים מצבים בחיי היומיום אך טרם נלקחו בחשבון בספרות. ממצאי המחקר מדגימים את ההשפעה מרחיקת הלכת של סוגים שונים של זכויות על מערך ההזדמנויות והיכולות של תושבים עירוניים ובכך מדגישים את הנחיצות בהגדרה ברורה של זכויות, בייחוד עבור אוכלוסיות מוחלשות (Nachmany and Hananel, 2019). מטרת המחקר הנוכחי היא לבחון ולהשוות בין ההבניה החברתית של משתכני שיכון צמרת לזו של משתכני גבעת עמל לאורך השנים, וכיצד הבניות אלה השפיעו על עיצוב המדיניות הקרקעית והקצאת זכויות הקניין

בעניינם, זאת באמצעות ניתוח טענות השיח המתלווה לכל אחד מהמקרים. המחקר משתמש במודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד (Schneider and Ingram, 1993), המסייע להסביר מדוע קבוצות חברתיות אחדות זוכות ליתרון גדול יותר מאחרות, וכיצד תהליך עיצוב המדיניות תורם לשימור וחזוק יתרונות אלה.

למחקר חמישה חלקים עיקריים. בחלק הבא נגדיר את המושג הבניה חברתית ונדון בחשיבותו לחקר המדיניות הציבורית בכלל והמדיניות הקרקעית בפרט, וכן נציג את מודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד. בחלק השלישי נציג את מתודולוגיית המחקר. חלקו הרביעי של המחקר מוקדש לניתוח ההבניות החברתיות של משתכני גבעת עמל ושיכון צמרת, והשינויים שחלו בהן לאורך זמן. לבסוף נדון בממצאי המחקר ובחשיבות ההבניה החברתית עבור קבוצות עירוניות שונות.

הבניה חברתית של אוכלוסיות יעד

במדינת ישראל, בה רוב רובה של הקרקע (93%) מצויה בבעלות לאומית ומערכת התכנון ריכוזית מאוד (Alterman, 2001: 268; Eshel and Hananel, 2019; Hananel, 2010, 2013, 2015), מגלמת המדינה כבעלים וכמתכנן תפקיד מפתח בכל הנוגע לקביעת דפוסי הפיתוח העירוני העתידי והקצאת זכויות הקניין. גם במדינות דמוקרטיות, היחס הממסדי המוענק לקבוצות חברתיות שונות מושפע ממגוון גורמים תרבותיים, חברתיים, כלכליים, פוליטיים ואחרים. מכאן, תאוריות של הבניה חברתית נחוצות במיוחד למחקר העוסק בהקצאת זכויות במשאבים ציבוריים מוגבלים כדוגמת מקרקעי ישראל (Hananel, 2018).

מושג ההבניה החברתית (social construction) מערער על ההנחה כי המציאות היא תולדה של תהליכים טבעיים, נורמליים או הכרחיים, וסובר כי בני האדם יוצרים באופן פעיל את המציאות באמצעות תהליכים חברתיים. כניסתו של המושג לזירגון הסוציולוגי, מיוחסת לצמד החוקרים ברגר ולקמן שסברו כי סדר חברתי אינו חלק מטבע הדברים ואינו נגזר מחוקי הטבע, אלא מתקיים אך ורק כתוצר של פעילות אנושית (Berger and Luckmann, 1966: 49). משמע, המבנה החברתי מעוצב באופן מלאכותי להשגת יעדים מסוימים, שאינם בהכרח מוצהרים או מכוונים לתועלת הציבור כולו (Fopp, 2008). תהליך זה קשור באופן הדוק לתהליכי עיצוב ויישום המדיניות הציבורית. לפי מרקוזה (1978), רעיון "המדינה המיטיבה" (benevolent state) הפועלת מתוך דאגה לרווחת כל אזרחיה, כך שמדיניותה מייצגת מאמץ למציאת פתרונות לבעיות חברתיות מוכרות ונרחבות, אינו אלא מיתוס (Marcuse, 1978). בהקשר קנייני, תפיסה זו באה בהלימה עם הגישה הפוליטית לזכויות הקניין שסוברת כי הענקת זכויות קניין לפרטים וקבוצות בחברה ועצם ההגנה עליהן משרתת אינטרסים שלטוניים ברורים (Sened, 1997:4-5).

בבסיס תהליך עיצוב המדיניות ישנה ציפייה להשגת תועלות לאוכלוסיות שרווחתן והתנהגותן מושפעות מהמדיניות, ומכאן שמן – "אוכלוסיות יעד". הבניה חברתית של אוכלוסיית היעד, מסבירות שניידר ואינגרס (1993), היא בעלת השפעה מכרעת על סדר היום הציבורי, על בחירת כלי המדיניות, ועל

הנימוקים למידת הלגיטימציה של המדיניות הנבחרת, היות והיא מסייעת להסביר מדוע קבוצות מסוימות זוכות ליתרון גדול יותר על פני קבוצות אחרות. מאפיינים תרבותיים השאובים מתוך דימוייהם הנפוצים של פרטים וקבוצות בחברה מתקשרים לבניית ייצוגים במונחים של "חיובי" או "שלילי" (Edelman, 1988). לאורם, מופעלים לחצים על מקבלי ההחלטות לעצב מדיניות המטיבה עם קבוצות אחדות שנבנו באופן חיובי, לעומת היעדר מדיניות או מדיניות מכוונת ענישה עבור קבוצות אחרות שנבנו באופן שלילי. לפי מודל ההבניה החברתית צירוף של עוצמה פוליטית והבניות חברתיות מייצר ארבעה סוגים של קבוצות יעד הקיימות בכל חברה נתונה (Schneider and Ingram, 1993).

1. **המועדפים (Advantaged)** - היא הקבוצה שמצבה הוא הטוב ביותר מבין יתר קבוצות היעד בחברה. היא גם נבנתה באופן חיובי וגם מידת העוצמה הפוליטית שברשותה גבוהה. קבוצה זו כוללת לרוב קשישים, בעלי עסקים ויוצאי צבא.
2. **הטוענים לכתר (Contender)** - נבנתה באופן שלילי כלא ראוייה מבחינה חברתית, אך מידת העוצמה הפוליטית שלה גבוהה. עם חברי הקבוצה נמנים בעלי הון, איגודים גדולים ואליטה תרבותית.
3. **הנתמכים (Dependents)** - נבנתה באופן חיובי, אך מידת העוצמה הפוליטית שלה נמוכה. הקבוצה מורכבת מילדים, אימהות ובעלי מוגבלויות.
4. **הסוטים (Deviants)** - היא הקבוצה שמצבה הוא העגום ביותר. היא נבנתה באופן שלילי ומידת העוצמה הפוליטית שלה נמוכה, עימה נמנים פושעים, מכורים לסמים וכנופיות.

סוג ההבניה החברתית של קבוצות היעד אינו בגדר גזירת גורל. הבניות חברתיות עוברות כל העת מניפולציות ופקידי ציבור, התקשורת, כמו גם הקבוצות עצמן משתמשות בהן. במשך הזמן, קבוצות יעד חדשות נוצרות ונבנות וקבוצות קיימות מוגדרות מחדש. "אירועים דרמטיים" לעתים קרובות ישמשו כזרז לשינויים בהבניות חברתיות (Schneider and Ingram, 1993). אירועים אלה מגדירים מחדש את מושג האינטרס הציבורי, ובכך עשויים לקרבו לאינטרסים של קבוצות אשר נבנו בעבר באופן שלילי. בהתאמה לשינויים בהבניות החברתיות, משתנה גם דינמיקת המדיניות באורח משמעותי. לדוגמה, כאשר קבוצות חזקות שנבנו באופן חיובי נבנות מחדש באופן שלילי, הן יתקשו לגייס מדיניות מיטיבה כבעבר. מאידך, כאשר קבוצות מוחלשות שנבנו באופן שלילי מצליחות לשפר את ההבניה החברתית שלהן, גם תהליך עיצוב המדיניות יחל להראות סימנים מיטיבים בעניין.

שיטת המחקר וחומרי המחקר

על מנת להסביר את ההתייחסות הנבדלת של מוסדות השלטון כלפי שתי קבוצות המשתכנים, בחרנו במודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד (Schneider and Ingram, 1993) המסייע להסביר מדוע קבוצות חברתיות

אחדות זכות ליתרון גדול יותר מאחרות, וכיצד תהליך עיצוב המדיניות תורם לשימור ולחיזוק היתרונות הללו.

תקופת המחקר נפרסת על פני שבעה עשורים (1948-2018), ולכן איסוף חומרי המחקר כלל פעילות ארכיונית רחבת היקף באמצעות פניה יזומה לארכיוני המוסדות. חומרי מחקר נוספים, כגון דו"חות מבקר המדינה, תוכניות מתאר, כתבות עיתונאיות ופסקי דין, אותרו בספריות ומאגרי מידע. חומרים ארכיוניים שאינם חשופים לעיון הציבור, דוגמת תכתובות דואר, חוזים ונהלים התקבלו תוך יצירת קשר עם תושבי השכונות ובאי כוחם. חומרי המחקר כוללים 16 פרוטוקולים של דיוני מוסדות השלטון השונים (ברמה המרכזית והמקומית), 10 כתבות עיתונאיות, ו-5 חומרים ארכיוניים אחרים (תכתובות דואר, תזכירים ותמלילי ראיונות) (ראו נספח 1).

שיטת המחקר שנבחרה היא ניתוח תוכן איכותני מתוך כלל מקורות המידע שפורטו לעיל. שיטת ניתוח תוכן מאפשרת ניתוח עובדתי של עמדות מקבלי ההחלטות, שכפי שאלה באו לידי ביטוי בדיונים בהם התקבלו ההחלטות. הניתוח מתבסס על הדברים והעמדות שמקבלי ההחלטות באמת אמרו, מבלי להניח מה חשבו. בנוסף, השיטה מתייחסת לדברים שנכתבו בזמן אמת, ועל כן לא עולה בה בעיה של מגבלות הזיכרון האנושי וכן היא מתאימה לניתוח תקופות ארוכות שנים, מכיוון שהיא מתעדת גם מקבלי החלטות שאינם בין החיים (Laver, Benoit and Garry, 2003).

למרות היתרונות הרבים שיש לשיטת ניתוח תוכן לבחינת הסוגיה הנדונה, לשיטה יש גם חסרונות. ניתוח תוכן מבוסס על הנחות היסוד וההשערות של החוקר ולכן הוא עשוי להיות מוטא. חסרון זה הוא בלתי-נמנע וקיים בכל סוג של שיטת מחקר בה החוקרים מנתחים חומר כתוב ומנסים ללמוד ממנו אודות העמדות של הדוברים או המחברים. ניסינו למזער חיסרון זה באמצעות מתן תשומת לב מיוחדת להטיות העוללות להיווצר כתוצאה מפרשנות, במיוחד בכל הנוגע לזיהוי המניעים שעמדו בבסיס התהליכי קבלת ההחלטות בשני המקרים.

ניתוח התוכן מבוסס על חמש קטיגוריות תיאורטיות מתוך מודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד (Schneider and Ingram, 1993), שהוצגו במחקרה של חננאל שעסק בהשוואת השפעת ההבניה החברתית על הזכות לדיר של דיירי הדיר הציבורי למול חברי המגזר הכפרי-שיתופי בישראל (Hananel, 2018), ומוסברות בהרחבה להלן.

1. ההיגיון וההצדקות לעיצוב מדיניות המיטיבה עם קבוצת היעד –

תהליך עיצוב המדיניות הציבורית מחייב לספק הצדקות למדיניות הנבחרת מבין שלל החלופות הקיימות, אם בהיותה מקדמת את טובת הכלל, פותרת בעיה ציבורית רחבה או משיגה מטרות לאומיות מוכרזות (Dryzek, 1983: 346). מדיניות המיטיבה עם קבוצת יעד מסוימת על חשבון יתר קבוצות האוכלוסייה מהווה אתגר להצדקה, ולכן החלטות מדיניות התואמות את האינטרסים של קבוצת "המועדפים", ינומקו לרוב באמצעות זיהויין עם מאמצים להשגת יעדים לאומיים המקדמים לכאורה את האינטרס הציבורי הכללי. מנגד, מדיניות המיטיבה עם קבוצות מוחלשות ("הנתמכים" ו"הסוטים"), תחשב

לגיטימית בהיותה מונחת משיקולים ערכיים, אף אם היא תואמת ליעדים הלאומיים, ובהינתן שאינה כרוכה בהוצאה ציבורית גבוהה.

2. ההתייחסות כלפי כל קבוצה והמסרים המופנים אליה – סדר היום

הציבורי, כלי המדיניות וההצדקות להחלטות המדיניות, משדרים מסרים לאוכלוסיות היעד, שדרכם מתודעים פרטים וקבוצות למעמדם כאזרחים, כיצד מצופה מהם לנהוג, ובאיזה אופן צפויה הממשלה לטפל בהם (Schneider and Ingram, 1993). קבוצת "המועדפים" תקבל מסרים מעצימים ומוקירים, כך שמדיניות מיטיבה לא תנומק במונחים של אי מסוגלות חברי הקבוצה לפתור את בעיותיהם בכוחות עצמם, אלא מכיוון שיעדי המדיניות הלאומית עולים בקנה אחד עם האינטרסים הקולקטיביים של חברי הקבוצה. בניגוד לכך, חברי קבוצת "הנתמכים" יקבלו מסרים ניטרליים המבהירים כי האינטרס הציבורי אינו מגלם בתוכו את בעיותיהם, ומאחר שאינם מסוגלותם לפתור את בעיותיהם בעצמם עליהם להסתמך על גורמים חיצוניים לפתרון. חברי קבוצת "הסוטים" יקבלו מסרים המדגישים כי התנהגותם פסולה ומהווה בעיה עבור הזולת.

3. אסטרטגיית הפעולה של הקבוצה – דפוסי ההשתתפות של קבוצות

היעד השונוט בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית מושפעים במידה רבה מסוג ההבניה החברתית שרכשה כל קבוצה. חברי קבוצת "המועדפים", נמנים לרוב על קובעי המדיניות עצמם, או מחזיקים באפשרות להיוועץ עמם עוד בטרם מתקבלות החלטות המדיניות העתידות להשפיע על גורלם. דפוסי השתתפות הנפוצים בקרב קבוצה זו הם ייצוג בדרכים מקובלות וישירות, כדוגמת הצבעות ושדלנות (lobbying). לעומת זאת, כתוצאה מהמסרים המחלישים המופנים כלפי חברי קבוצת "הנתמכים", השתתפותם בתהליך קבלת ההחלטות מתאפיינת בחוסר עניין ופאסיביות, והמתנה להכרעה של אחרים בעניינם. קבוצת ה"סוטים", הנעדרת כל נגישות אל מקבלי ההחלטות, מתאפיינת באובדן אמונה בהגינות מוסדות השלטון וביעילות פעילותם, ולכן במרבית המקרים בוחרים חברי הקבוצה להדיר את רגליהם מהשתתפות בתהליך קבלת ההחלטות. כאשר מנסים חברי הקבוצה להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית, נטייתם תהא לאמץ דפוסי השתתפות של "שבירת כלים", כגון, התפרעויות או הפגנות מחאה, החורגות מכללי ההשתתפות המקובלים.

4. כלי המדיניות – כלי מדיניות מוגדרים כאמצעים שמטרתם לעודד

את אוכלוסיות היעד השונוט לציית להחלטות המדיניות או לנצל הזדמנויות המוענקות להם מתוקף מדיניות קיימת (Schneider and Ingram, 1990). בעבור קבוצת "המועדפים" נפוצים כלי מדיניות של פיתוח יכולות (capacity-building), כגון הקצאה ישירה של משאבים, סובסידיות ללא מבחן הכנסה, חופש מידע, הכשרה וסיוע טכני, המסייעים לחברי הקבוצה לחזות מראש את התוצאות הצפויות להתקבל מהתנהגותם, ואף ללמוד כיצד להגיב אליהן מבחירה חופשית. כלי המדיניות המונהגים כלפי חברי קבוצת "הנתמכים" מתאפיינים בגישה פטרונית המדגישה את הצורך בהסתמכות על גורמים חיצוניים

לפתרון בעיותיהם. לדוגמה, הענקת סובסידיות התלויות במבחן הכנסה מחייבת את חברי הקבוצה להודות בהיותם שחקנים לא "מוצלחים" התלויים בתמיכתו של הממסד. כלי המדיניות הנפוצים כלפי קבוצת "הסוטים", יהיו כלים של כפייה, סנקציות והפעלת כוח פיסי, כגון שלילת מידע, מניעת התארגנות, וכניעה לשליטתם של אחרים.

5. **סדר העדיפויות המנחה** – סוג ההבניה החברתית ומידת העוצמה הפוליטית של קבוצות היעד משפיעים על ההחלטה אילו בעיות נתפסות כחשובות דיין על מנת לעלות על סדר היום הציבורי. לרשות קבוצת "המועדפים" עומדים המשאבים והיכולות לשמר את יתרונותיה לאורך זמן, למשל באמצעות עיגון האינטרסים הקולקטיביים של חבריה בחקיקה, ובכך למנוע "אירועים דרמטיים" העשויים לשנות את ההבניה החברתית החיובית שנבנתה בעבורה. באופן מפתיע אולי, גם קבוצת ה"סוטים" זוכה לעדיפות גבוהה בחקיקה, בייחוד בתקופת בחירות, אך להבדיל מקבוצת "המועדפים", אין בידי חברי קבוצת זו כל שליטה על קביעת הנושאים על סדר היום ותהליך קבלת ההחלטות. על פי רוב, תהיה קבוצת "הסוטים" יעד למדיניות מכוונת ענישה, ולנשיאה בנטל שאינו פרופורציונאלי ליעילות התוצאות שאותן מבקשת המדיניות להשיג. מדיניות זו זוכה לעיתים קרובות לתמיכה וגיבוי מאת הציבור הרחב המחזיק בדעה כי חברי קבוצת ה"סוטים" ראויים להיענש. בעיותיהם של חברי קבוצת "הנתמכים" זוכות לעדיפות נמוכה על סדר יומה של המדיניות הציבורית, מאחר ולדעת מקבלי ההחלטות בעיות אלה הן בעיות אישיות שאינן מהוות מטרה לאומית חשובה המצדיקה התערבות ציבורית.

דרך ניתוח טענות השיח העולות מתוך מגוון חומרי המחקר שאספנו, נבחן את יחסם של מקבלי ההחלטות כלפי שתי קבוצות משתכנים בכל אחת מחמש הקטגוריות התיאורטיות שהוצגו לעיל. ניתוח רב-מימדי שכזה מאפשר לזהות כל קבוצת משתכנים עם אחת מארבע קבוצות היעד החברתיות הקיימות, וכן להצביע על השינויים שעברו הבניות חברתיות אלה לאורך זמן.

ניתוח ההבניה החברתית של קבוצות המשתכנים

הניתוח עוקב אחר חמש הקטגוריות התיאורטיות שפותחו מתוך מודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד, תוך הצגת ציטוטים נבחרים הנוגעים להן ביחס לכל אחד מהמקרים.

- ההגיון וההצדקות לעיצוב מדיניות המיטיבה עם קבוצת היעד

מידת הלגיטימציה של החלטות המדיניות הציבורית תלויה במידה רבה בהצדקות והנימוקים שאותם מספקים קובעי המדיניות לבחירותיהם מבין סך חלופות המדיניות הקיימות. מקבלי ההחלטות נדרשים להצביע על קשר סיבתי, הגיוני ואמין בין המדיניות הנבחרת לבין המטרות והיעדים שאותם היא נדרשת לשרת. מכאן, בכדי להצדיק מדיניות המעניקה הטבות לקבוצת יעד מסוימת על חשבון יתר האוכלוסייה, נדרש לקשור בינה לבין יעדים לאומיים רחבים.

שיכון צמרת

את תמיכתם בתביעת המתשכנים להקצאת קרקע לשיכון מנמקים חבר הכנסת (ציונים כלליים) וראש עיריית תל אביב ישראל רוקח, ומנכ"ל משרד האוצר דוד הורוביץ בהתאמה, באופן הבא:

"מפאת תפקידיהם השונים הכרחי הדבר, שפקידים אלה ימצאו בתוך העיר, או קרוב אליה ככל האפשר" (עיתון 'דבר', 15.07.1951).

"מדיניות הממשלה באותה תקופה היתה לעודד את השיכון, מסיבות שונות כגון: מלחמה באינפלציה, אפשרות של תעסוקה, בנייה ועידוד הבנייה" (ועדת הכספים, 16.07.1951).

המשותף לטענות אלה הוא הצדקת התמיכה בהקצאת הקרקע לשיכון בהיותה מקדמת צרכים לאומיים-משקיים, כיעילות תהליכי העבודה של הרשות המקומית וכמענה לבעיות ציבוריות בוערות בענפי התעסוקה והבניה, כיאה לקבוצת "המועדפים". כל זאת בשעה שמקבלי ההחלטות, מתעלמים לכאורה מהאינטרסים האישיים של חברי הקבוצה הגלומים בפיתוח.

גבעת עמל

לאורך רוב רובה של התקופה הנחקרת, כמעט ולא נמצאו טענות שיח הקוראות לעיצוב מדיניות מיטיבה עבור משתכני גבעת עמל, ובשל כך, ניתן להזהותם עם קבוצת "הנתמכים" אשר בעיותיה אינן זוכות להתייחסות ומענה במסגרת החלטות המדיניות הציבורית. כמו כן, כאשר בעיית שיכון התושבים כבר עלתה על סדר היום המדיני, ניכר ניסיון להימנע מהוצאה ציבורית גבוהה בעבורם. כך לדוגמה, ראש עיריית תל אביב חיים לבנון מציג נכונות מסויגת להתערבות עירונית.

"העירייה תהיה מוכנה לשתף פעולה אתה [עם רשות הפיתוח] במו"מ עם המשתכנים ובבצוע שכון אלטרנטיבי, באם תדרש לכך, בתנאי שהשקעת העירייה לא תעלה על 400-500 ל"י לדירה" (מכתב אל מנהל משרד הפנים, 31.01.1956).

ביקורת ציבורית הנוגעת לטיפול הממסדי בבעיית שיכון התושבים, החלה להופיע במשורה במחצית שנות השמונים, והתעצמה רק בשני העשורים האחרונים. הטענות הביקורתיות, מתאפיינות בחוסר השלמה עם הכרעות מערכת המשפט, לנוכח מציאות הנתפסת כעוול המצריך התערבות לתיקונו. כך למשל, בהצעה לסדר היום ממאי 1986, טען חבר הכנסת מיכאל איתן (הליכוד) כי:

"כיצד התייחסה מדינת ישראל לאותם פליטי ספר, כיצד היא ממשיכה להתייחס אליהם גם היום זה, בלי מינימום של רגישות, בלי מינימום של היגיון, אלא אך ורק בצורה בוטה של ממסד נגד אנשים שעניינם לא יכול היה לבוא לשום ערכאה צודקת שתנהג בהם על-פי מידת היושר והצדק" (הישיבה המאתיים-ושש של הכנסת האחת-עשרה, 28.05.1986).

טענות דומות הושמעו לאחרונה בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, שם טענו חבר הכנסת דב חנין (חד"ש) ויושבת ראש הוועדה חברת הכנסת מירי רגב (הליכוד), בהתאמה:

"בתי המשפט פועלים לפי המשפט, לפי החוק. הם לא פועלים לפי הצדק. זה לא התפקיד שלהם, הם לא יודעים לפעול לפי הצדק. לכן, גברתי, אני חושב שמי שנכשל פה, זה קודם כל אנהנו, הכנסת. אנהנו, מדינת ישראל, אנהנו אחראים לאנשים האלה" (ועדת הפנים, 25.11.2013).

"צריך למצוא להם פתרון. אנהנו בני אדם בסופו של דבר, אנהנו לא רובוטים. אי אפשר להתייחס אל דברים יבשים ולחוק. החוק הוא אמצעי לעשות צדק, ויש כאן בעיה של חוסר צדק, בצורה אמיתית" (ועדת הפנים, 26.01.2014).

המשותף לטענות אלה הוא הצדקת המדיניות המיטיבה עם משתכני גבעת עמל על סמך שיקולים ערכיים של צדק והוגנות, כיאה לקבוצת "הנתמכים", זאת למרות שניתן היה להצדיקה מטעמים לאומיים-ביטחוניים שדרשו את נוכחותם במקום.

- התייחסות כלפי כל קבוצה והמסרים המופנים אליה

המדיניות הציבורית שולחת מסרים אשר מיידעים את קבוצות היעד השונות בחברה על מעמדן כאזרחים במדינה, ועל האופן בו צפויה הממשלה לטפל בהן. קבוצות שנבנו באופן חיובי יקבלו מסרים מעצימים המדגישים את תרומתן החברתית, ואילו קבוצות שנבנו באופן שלילי יקבלו מסרים מחלישים המדגישים כי התנהגות חבריהן לא מקובלת מבחינה חברתית ובגינה צפויים הם להיענש.

שיכון צמרת

מסרים מגוונים ומוקירים כלפי קבוצת המשתכנים הושמעו בין היתר בתגובתו של שר האוצר אליעזר קפלן (מפא"י), לטענות בגנות מדיניות הקצאת הקרקע לשיכון הפקידים שנדונו בעיתונות.

"אין להאשים כאן, אפילו בשמץ, את האנשים שבנו, כי לדעתי בנו בתום לב ומתוך כוונה טובה ורצויה" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

באותו האופן, מנכ"ל משרד האוצר דוד הורוביץ שנמנה על קבוצת המשתכנים, טען בפני ועדת הכספים של הכנסת כי נוכח הותק של חברי הקבוצה ותרומתם החיונית לפיתוח הארץ, אין לערער על ניקיון כפיהם בכל הנוגע לתביעתם להקצאת הקרקע לשיכון.

"אנשים אלה [קבוצת המשתכנים] נמצאים ברובם 30 שנה בארץ, והרקורד שלהם, ושל הרכוש שצברו בפעולתם בשביל התנועה והמדינה, ידוע למדי. צריך היה לבחון את העובדות יותר" (ועדת הכספים 16.07.1951).

המסרים שהופנו כלפי משתכני שיכון צמרת לוו בשמות תואר חיוביים כדוגמת "אחראיים", "תום לב", "כוונה טובה ורצויה", "נקיים" וכיוצא באלה. דפוס נוסף העולה מטענות השיח הוא החשש ששר בקרב מקבלי ההחלטות מפגיעה בשמה הטוב של הקבוצה. כלומר, חרף ביקורת נוקבת שהופנתה כלפי קבוצת המשתכנים בעיתונות נותרו קובעי המדיניות תמימי דעים כי יוזמת שיכון כשרה. לפיכך, גם לפי קטגוריה זו מהווים משתכני שיכון צמרת קבוצת "מועדפים".

גבעת עמל

תושבי גבעת עמל, זכו להתייחסות שונה לגמרי. מבין הטענות, בולטים החששות של עיריית תל אביב מכך שבשל הימצאותם של התושבים על הקרקע, ימנע תכנון ופיתוח האזור. כך לדוגמה, בהודעה לעיתונות שפרסמה העירייה ביוני 1951 נטען כי:

"אנשים מחוסרי אחריות תפסו קרקעות בכפר ג'מוסין והקימו במקום צריפים ללא קבלת רשות לכך" (עיתון 'על המשמר', 22.06.1951).

היחס השלילי של עיריית תל אביב כלפי "דיירים ללא חוזה" בנכסי נפקדים בכל רחבי העיר,¹ לרבות משתכני גבעת עמל, משתקף בצורה בולטת בטענותיו של חבר הכנסת (ציונים כלליים) וראש עיריית תל אביב ישראל רוקח:

"אם לא נרסן את מקימי המבנים וחוטפי המגרשים בפרברי העיר, עלולה ההפקרות להתפשט גם למרכז העיר: ואם תצא שמועה בקרב מחנות העולים שיש שבר בתל אביב ואפשר למצוא בה שיכון בכל מקום, יציפו תושבי המעברות את העיר ... לפתע נעלמים אנשים מהמעברות והם מתיישבים בעיר ללא מים, בתי ספר וגני ילדים, תופסים אדמות השייכות לרשות הפיתוח שנועדו לצרכי הציבור והורסים את כל התיכנון של העירייה" (עיתון 'הצפה', 27.09.1951).

ההתייחסות העירונית לתושבי גבעת עמל היא כאל עבריינים ("פולשים" ללא רשות הבעלים). יתרה מזאת, המשתכנים מוצגים כסחטנים הגוזלים את הקופה הציבורית. תפיסה זו משתקפת במכתבו של ראש עיריית תל אביב חיים לבנון אל ועד המשתכנים.

"האנשים היושבים כיום על הגבעה נחשבים בעינינו כפולשים לרכוש עירוני ועליהם לפנותו" (מכתב אל ועד גבעת עמל (ג'מוסין), 04.08.1953).

מגדיל לעשות היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל י.בן אריה, באומרו כי לא רק שנדרש להטיל ספק במניעים העומדים מאחורי תביעות המשתכנים, אלא אף ברקע העובדתי המתלווה אליהן.

"אם [המשתכנים] לא מצליחים לסחוט מן המינהל, באים לוועדת הכנסת או למקומות אחרים ... במקרה, הייתי בג'מוסין בזמן מלחמת השחרור. קראתי את הסיפורים שלהם על מה שהיה, ואינני מקבל אותם" (וועדת הפנים, 09.08.1972).

עמדה מתונה יותר מציג סגן ראש עיריית תל אביב אברהם בויאר, שלשיתו יש לפתור את בעיית שיכון התושבים באמצעות הענקת תמריצים כלכליים לחברות המגזר הפרטי.

"סבור אני כי רק על יסוד מסחרי אפשר לפתור את הענין. לשם כך יש לעודד חברה פרטית שיבטיחו לה אחוזי בניה גבוהים יותר והקלות נוספות, כפי שעשינו בשכונת נורדיה" (עיריית ת"א, ועדה לענייני גבעת עמל, 25.02.1960). בתגובה להצעתו של בויאר, טען סגן ראש עיריית תל אביב יהושע רבינוביץ כי:

"החומר האנושי של גבעות עמל שונה מזה של נורדיה [שכונת עולים ממזרח אירופה]" (עיריית ת"א, ועדה לענייני גבעת עמל, 25.02.1960).

המסרים השליליים המופנים כלפי משתכני גבעת עמל אינם תלויים בזהות המפלגה השלטת בתל אביב, ולראייה גם ראש העיר שלמה להט (הליכוד), החזיק בדעה כי מדובר ב"סחטנים":

"כשאנשים יושבים [על הקרקע] ומשתמשים באמצעי סחיטה וגורמים לקבלנים או לבעלי החברות שלא יוכלו להזיז אף אחד, לזה אני לא נותן את ידי" (ישיבת מועצת העיר, 23.08.1987).

בשני העשורים האחרונים חל שינוי משמעותי לטובה באופי המסרים המופנים כלפי משתכני גבעת עמל. במסגרת דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה מנובמבר 2009, הדף יו"ר הוועדה חבר הכנסת יואל חסון (קדימה) את הטענה כי המשתכנים פלשו אל הקרקע, וטען מפורשות כי עומדות לרשותם מלוא הזכויות.

"הם לא פולשים. אני מודיע לך [מנכ"ל דויר] שהם לא פולשים... יש לכם [ליזמים] את כל הזכויות על פי חוק לבנות שם ולעשות שם על פי התב"ע ועל פי מה שהחוק מגדיר. גם לתושבים יש את כל הזכות. תאמינו לי, אני בטוח שהם היו שמחים לראות את המתחם הזה הופך להיות כמו המתחם ממול, וכולם נהנים ומבסוטים" (17.11.2009).

מסרים אלה לא רק שלא ראו בהתנהגות משתכני גבעת עמל פסולה מבחינה חברתית, אלא אף הכירו בחוסר המסוגלות של חברי הקבוצה לפתור את בעיותיהם במסגרת יחסי הכוחות מול היזמים הפרטיים, כפי שטענה יו"ר ועדת הפנים חברת הכנסת מירי גרב (הליכוד).

"נוצר כאן מצב מעוות וחזירי של יזמים שמתפרנסים, ואין לי בעיה שיתפרנסו, על חשבון אנשים קטנים וחלשים שאין להם כוח להילחם מול הגדולים האלה" (ועדת הפנים, 13.01.2014).

כשנתיים לאחר מכן, תמה יו"ר ועדת הפנים חבר הכנסת דודי אמסלם (הליכוד) על הטיפול הממשלתי במשתכנים, תוך השוואת תרומתם הלאומית לזו של חברי המגזר הכפרי-שיתופי.

"מה עשו האנשים האלה? איזה עוול הם עשו? אני מבקש משר האוצר לעצור את ההליכים המשפטיים וצווי הפינוי נגדם. אפשר לדון בהם אחרי זה. לא יעלה על הדעת שלקיבוצניקים קוראים חלוצים ולאלה פולשים" (הודעות הכנסת, 20.06.2016).

מניתוח טענות השיח בקטגוריה זו עולה כי לאורך השנים מרבית המסרים שהופנו כלפי משתכני גבעת עמל היו שליליים והציגו אותם כפורעי חוק וסחטנים, שגוזלים את הקופה הציבורית. מסרים אלה תואמים לקבוצת "הסוטים" שהתנהגותה מהווה לכאורה פגיעה באינטרס הציבורי הכללי. בעשורים האחרונים התרחש שינוי חיובי באופי המסרים המופנים אליהם, אולם גם הפתרון שהוצע לבעיותיהם הסתמך על המגזר הפרטי, ולכן, ניתן לומר שהם מזוהים עם קבוצת "הנתמכים" התלויה בגורמים חיצוניים לפתרון בעיותיה.

נגישות, השתתפות וייצוג בתהליך קבלת ההחלטות

למסרים המופנים כלפי קבוצות היעד השונות בחברה, השפעה ניכרת על דפוסי ההשתתפות והייצוג שלהן בתהליך עיצוב המדיניות. חברי קבוצת "המועדים" נוטים לאמץ דפוסי השתתפות ישירה בזירה הפרלמנטרית והממשלתית בדרכים המקובלות (הצבעות ושדלנות). לעומת זאת, קבוצות חברתיות מוחלשות מתאפיינות בחוסר עניין ופאסיביות, ולעיתים רחוקות מאמצות דפוסי השתתפות עקיפה בדרכים "לא מקובלות" (הפגנות מחאה והתפרעויות).

שיכון צמרת

הנגישות הגבוהה של משתכני שיכון צמרת אל דרג מקבלי ההחלטות משתקפת בבירור בדבריו של החשב הכללי באוצר וחבר בקבוצת המשתכנים מרדכי זגגי, על ראשית פעילות הקבוצה.

"אנשים אלה הלכו למחלקת התכנון, ושאלו, היכן הם יכולים להשיג מגרש שעליו הם יכולים לבנות שיכון נפרד, לא שיכון משותף" (ועדת הכספים, 16.07.1951).

ברוח דומה מתארת פקידת ראש העירייה ורעייתו של מנהל מפעלי המים אנינה קפלן את הפנייה הישירה אל ראש העירייה.

"של בעלי הייתה היוזמה. היה לנו אמנם מגרש באפקה ... אבל שהוא ראה את האדמה הזאת, שזה קצת יותר קרוב מאפקה למרכז העיר, אז הוא שאל את רוקח מה דעתו אם אפשר לרכוש פה" (תמליל ראיון, 10.09.2000).

ניכר כי תושבי שיכון צמרת זכו ל"דלת פתוחה" אצל מקבלי ההחלטות ואפשרות לקדם את יוזמת השיכון ישירות מול מוסדות התכנון ועיריית תל אביב, ללא כל גורם ממשלתי מתווך. המשתכנים אף הורשו למסור הודעות אישיות בנושא השיכון בפני מקבלי ההחלטות. לדוגמה, כחבר בקבוצת המשתכנים ביקש החשב הכללי באוצר מרדכי זגגי, להסביר לחברי ועדת הכספים של הכנסת את עמדותיו ביחס ליוזמת השיכון.

"נדמה לי שיש מקום להרשות לי למסור הודעה אישית בעניין זה [יוזמת השיכון], כדי שחברי הוועדה [ועדת הכספים] יכירו אותו לא מתוך הפרסומים, או מתוך מה שמבקר המדינה הצליח לעשות" (ועדת הכספים, 16.07.1951).

גם האפוטרופוס לנכסי נפקדים דב שפריר, ביקש להרצות בפני ועדת הכספים. בקשתו זכתה לתמיכת יו"ר הוועדה חבר הכנסת (חזית דתית מאוחדת) וסגן ראש עיריית תל אביב דוד צבי פנקס.

"ישנה לפנינו בקשה אחת של מר שפריר, שהיה בזמנו האפוטרופוס על נכסי נפקדים. הוא בקש רשות להופיע בפני הוועדה ולהרצות את דבריו. אני מציע לוועדה להסכים לכך שיגיד את דברו. אין זאת אומרת שעלינו לדון בעניין מיד, אבל אני חושב שכדאי לשמוע אותו היום" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

טענות אלה מייצגות הסכמה רחבה בקרב קובעי המדיניות כי יש לשתף את קבוצת המשתכנים בכל החלטה בעניינם. לא זו בלבד אלא שניתנה להם האפשרות לערער על הערכת שווי הקרקע, כפי שעולה מדבריו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים וחבר בקבוצת המשתכנים דב שפריר:

"ברצוני להגיד שגם פקידי הממשלה, חברי הקבוצה המיוחדת הזאת, וגם פקידי העיריה, דברו אתי על כך שחושבים את המחיר ליקר מאוד" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

הממצאים בקטגוריה זו תומכים בטענה כי קבוצת משתכני שיכון צמרת מהווה קבוצת "מועדפים". לחברי הקבוצה ניתנה אוטונומיה לקדם את יוזמת השיכון שלהם, לערוך משא ומתן על תנאי הקצאת הקרקע ואף להיוועץ עם קובעי המדיניות בטרם מתקבלות החלטות בעניינם.

גבעת עמל

דפוסי ההשתתפות של משתכני גבעת עמל שונים משמעותית מאלה של תושבי שיכון צמרת, והם חסרי נגישות לדרג מקבלי ההחלטות ואינם שותפים בעיצוב המדיניות בעניינם. כך לדוגמה, בתגובה לפינני של מספר משפחות ממקרקעי השכונה, איים ועד המשתכנים בהתאגדות חברי הקבוצה לפעולה משותפת כנגד החלטות המדיניות.

"לא נצא ידי חובתנו אם לא נודיע ברורות וגלויות, כי אם יישנו מקרים אלה [פינויים כפויים] - לא תהיה בידי התושבים ברירה אלא לקום כאיש אחד ולהתגונן עד הסוף וללא רתיעה ... מחר בשעה 8 תתקיים 'אספקת אזעקה' של תושבי המקום" (עיתון 'קול העם', 25.10.1949).

עדויות נוספות לחריגה מצורת ההשתתפות המקובלת משתקפות בכתבות עיתונאיות שפורסמו לאורך השנים ובהן: "תגרה קשה בג'מוסין בגלל ניסיון להרוס בלקון עולים" (על המשמר, 22.06.1951); "אלפים מתושבי שכונות העוני בתל אביב הפגינו בתבעם 'דירה תמורת דירה'" (חרות, 30.01.1963); "הפגנה סוערת בגבעת עמל בת"א" (דבר, 30.11.1976); "תושבי גבעת עמל ב' חסמו את כביש ההלכה בת"א בצמיגים בוערים" (מעריב, 25.08.1987).

גם הצהרותיהם של מקבלי ההחלטות מעבירות מסרים דומים, כי אין להתיר למשתכנים השתתפות פעילה בתהליך קבלת ההחלטות, ועליהם להיכנע להכרעת מוסדות השלטון בעניינם. לראייה, היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל י. בן אריה, ממליץ לוועדת הפנים שלא לתת את דעתה בנושא פינוי תושבי גבעת עמל, מחמת האפשרות כי מסקנות אלה ישמשו בידי המשתכנים ככלי לניגוח מדיניות המינהל.

"כל מה שהועדה תגיד, יהיה מחר נשק שינופפו בו במקומות אחרים ... אם הענין [ההסדר לפינוי המשתכנים] נשאר בין המינהל והועדה, אין בזה סכנה. אבל אם יגידו לדיירים שלהם יש דין ודברים עם מינהל מקרקעי ישראל - כאן קיימת סכנה" (ועדת הפנים, 09.08.1972).

מניעת ההשתתפות בתהליך קבלת ההחלטות ניכרת גם ברמה המקומית. במסגרת דיון שקיימה מועצת העיר תל אביב באוגוסט 1987 טען ראש העירייה שלמה להט כי שיעור מס הארנונה הנגבה בגבעת עמל, דומה לזה בשכונות קריית שלום ויד אליהו. בתגובה לכך, קרא אחד המשתכנים שנכחו בקהל כי אין אמת בטענתו זו. הקריאה עוררה את חמתו של ראש העירייה שהורה:

"קראו למשטרה שתוציא את האיש מהאולם!" (מועצת העיר, 23.08.1987).

תגובה זו מעבירה מסר ברור כי ייצוג המשתכנים במסגרת תהליך קבלת ההחלטות איננו מקובל, קל וחומר כאשר אלה יוצאים כנגד המדיניות העירונית. לנוכח המסרים המחלישים שהופנו כלפי המשתכנים המתבטאים בהסתרת מידע והפעלת כוח פיסי, ברורה בחירתם לאמץ דפוסי השתתפות של "שבירת כלים". על אף האמור, גם בהיבט ההשתתפות והייצוג חל שינוי לטובה בשני העשורים האחרונים. לדוגמה, במסגרת דיון בהתנגדויות (תכנית תא / 1770 / א), מסר החוקר אריה שילר לנציג היזמים כי:

"כאשר אני שמעתי את המתנגדים [התושבים] אני נתתי מקום רב להשמיע טענות שהן בגדר טענות על תחושות ועל קיפוח מצד עיריית ת"א וכך הלאה למרות שאלה לא בדיוק טענות שהן טענות תכנוניות שצריכות להידון בדיון מהסוג הזה. במקרה שלכם של היזמים אני אאפשר את זה הרבה פחות" (ועדה מחוזית-חוקרת, 30.05.2001).

ניתן לסכם ולומר, כי לאורך השנים היוו משתכני גבעת עמל קבוצת "סוטים" חברתית. הקבוצה מתאפיינת בחוסר אמונה בהגיונות מוסדות השלטון, היעדר ייצוג בתהליכי קבלת ההחלטות ובחירה באסטרטגיית פעולה עקיפה של התפרעויות והפגנות מחאה. בשנים האחרונות ניכר שינוי בדפוסי ההשתתפות של חברי הקבוצה, המתבטא במעבר הדרגתי אל ייצוג ישיר בשדה הפרלמנטרי והביורוקרטי כאחד.

כלי המדיניות

כלי מדיניות הם אמצעים שדרכם מעודדת הממשלה את קבוצות היעד השונות בחברה לציית להחלטות המדיניות או לנצל הזדמנויות המוענקות מכוחן (Schneider and Ingram, 1990). בעוד שכלי המדיניות הנפוצים כלפי קבוצת "המועדים" הם כלים של פיתוח יכולות מתוך בחירה חופשית, בעבור קבוצת מוחלשות יותר נהוגים כלי מדיניות הכרוכים בתייגים ובדעות קדומות והסתמכות על גורמים חיצוניים לפתרון בעיותיהם, ואף כאלה המתבטאים כפייה, סנקציות והפעלת כוח פיסי במטרה להגביל את החירות האישית.

שיכון צמרת

כלי המדיניות שהונהגו כלפי קבוצה זו כוללים הקצאה ישירה של משאבים ועידוד חברי הקבוצה ליישם את זכאותם לפיתוח הקרקע. עדויות לכך, ניתן למצוא בדבריהם של החשב הכללי באוצר וחבר בקבוצת המשתכנים מרכזי זגני, ושל שר האוצר אליעזר קפלן (מפא"י), בהתאמה.

"אתם [ועדת הכספים] יודעים את המצב שהיה בתחילת תקופת קיום המדינה, בשעה שהממשלה היתה בתל-אביב, ורוב הפקידים הועברו מירושלים לתל-אביב. מצב הדיור באותה תקופה היה חמור מאוד, ונעשו פעולות לעידוד השיכון לפקידים" (ועדת הכספים, 16.07.1951).

"תחילתה של תוכנית זו עוד בסתיו 1949, כשהממשלה נקטה בדרך של עידוד שיכונים של ארגונים וקבוצות משתכנים שונים על קרקע נטושה" (עיתון 'דבר', 15.07.1951).

תמיכת הממשלה בשיכון עובדי המדינה באה לידי ביטוי גם ביצירת מנגנון ציבורי-כלכלי שנועד להבטיח את היתכנות הפיתוח, כפי שעולה בבירור מדברי פקידת ראש העירייה אנינה קפלן.

"בנו את הבתים פה עם הלוואות גדולות מאוד... לקחו את כל ההלוואות שרק אפשר. מקופת תמלוגים בעירייה נתנו לנו הלוואה. ב'קופה וחשכון' נתנו הלוואה" (תמליל ראיון, 10.09.2000).

תמיכה פוליטית ביוזמת השיכון מחד, וכינון מערך הלוואות רחב ידיים מאידך, הבטיחו את יכולתם של המשתכנים לנצל את ההזדמנות המוענקת להם מתוקף החלטות המדיניות. יתרה מזאת, מטענותיו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים דב שפריר עולה, כי פרט לזכויות אישיות, עוגנה בחוזה גם זכויות לבנייה נוספת בעבור בני משפחה.

"מבין 26 משתכנים בונים 36 דירות. יש מי שבונה לעצמו ולבתו, יש אחד שבונה לעצמו ולאחיו. [פנחס] לבון בונה לעצמו ולאחותו. ברור לי שהיתה זכות לכך, כשקבל את המגרש, לבנות דירה לעצמו ולבני משפחתו, זה היה בהסכם הפנימי של הקבוצה" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

ביטוי נוסף לגישה המקלה במדיניות הקצאת הקרקע לשיכון חברי הקבוצה, נמצא בטענתו של חבר הכנסת נחום ניר רפאלקס (אחדות העבודה) שמתח ביקורת על מדיניות משרד האוצר שהתירה הוספת משתכנים חדשים ללא אישור הממשלה.

"במקרה אחר, כאשר הכניסו שבעה אנשים שוועדת השרים לא אישרה אותם [בכירי רשות הפיתוח], תשובת שר האוצר היתה: בשלב זה לא מצאה הנהלת רשות הפיתוח לנכון לדקדק ביחס לחברים חדשים" (מליאת הכנסת, 29.07.1958).

נסכם ונאמר, כי משתכני שיכון צמרת מהווים קבוצת "מועדפים", היות וכלי המדיניות שנקטו כלפיהם כללו הקצאת משאבים ישירה, מתן הלוואות רחבות היקף ואוטונומיה גבוהה בתכנון ובפיתוח.

גבעת עמל

כלי המדיניות שהונהגו כלפי תושבי גבעת עמל ב' היו שונים בתכלית וכללו הליכים משפטיים, בהם נקטה עיריית תל אביב כבר בשנת 1960, כפי שמשתקף מדבריו של מנהל המחלקה לפיתוח ונכסים ד"ר בן ציון כדורי:

"העירייה הגישה תביעות משפטיות נגד 23 משפחות שבתיהם נמצאים על שטח המיועד למגרשי ציבור. עשינו זאת בעקף על מנת למנוע הפעלת חוק ההתיישנות" (עיריית תל אביב - ועדה לענייני גבעת עמל, 25.02.1960).

גם יו"ר ועדת המשנה של ועדת הפנים חבר הכנסת מנחם ידד (גח"ל), סבר כי את בעיית המשתכנים יש לפתור באמצעות הגברת הפיקוח של מינהל מקרקעי ישראל:

"הפתרון נעוץ בתוספת כוח אדם [מפקחים] במינהל, כי הפקרות בשטח זה עוברת כל גבול" (ועדת הפנים, 16.02.1973).

באותה הישיבה, תמך מנהל מינהל מקרקעי ישראל מאיר זורע בפתרון המוצע והוסיף כי מדיניות המינהל העתידית תהא הפקת צווי הריסה ללא שיהוי.

"אני [המינהל] רוצים להנהיג צילומים של קרקע שיש לה ערך רב. במקומות כאלה אנו מבקשים לעשות השוואה של צילומי-אוויר אחת לשלושה חודשים. על מגרש יקר אפשר להוציא תוך זמן קצר צו הריסה" (ועדת הפנים, 16.02.1973).

הגשת תביעות משפטיות, הגברת הפיקוח והפקת צווי הריסה הן דוגמאות לכלי מדיניות שנועדו לגרום לחברי קבוצת המשתכנים להתפנות מהקרקע, תוך הדגשת עליונותו של הממסד וחוסר היכולת של המשתכנים להשיג על החלטותיו. המניע לבחירה בכלי מדיניות של כפייה וסנקציות, נחשף בטענתו של חבר הכנסת (הציונים הכלליים) וראש עיריית תל אביב ישראל רוקח, באומרו כי חרף אי הנעימות בפינוי התושבים והריסת בתיהם, יש לעשות כן למניעת הישנות התופעה.

"פעולת ההריסה אינה כל כך נעימה, אך ההכרח מביא אותי לנהוג ביד קשה מאד, מתוך הכרה שהאוכלוסיה תבין את הסכנה" (עיתון 'הצפה', 27.09.1951).

מגמה זו, ניכרת גם בדבריו של ראש עיריית תל אביב שלמה להט שהצהיר כי היעדר ההשקעה העירונית בפיתוח המרחבי של שכונת גבעת עמל נעשה בכוונת מכוון כאמצעי שנועד לעודד את נסיגת המשתכנים מהקרקע.

"אני לא מפתח שם שירותים במכוון... המצב באמת רע, יש לי כוונה שיהיו שירותים עוד יותר רעים בתחום הפיזי: תאורה, ביוב, מדרכות וכו'. לא בתחום החינוך, בתחום החינוך הם באותה רמה של בבלי. זאת כדי שיבינו שאין לי כוונות שימשיכו לחיות שם לעולם ועד. פיצויים הוגנים - כן!" (שיבת מועצת העיר, 23.08.1987).

מטענות ועד המשתכנים עולה כי מוסדות המדינה בחרו שלא להכיר בוועד כארגון היציג של חברי הקבוצה. לראייה, נציגי הוועד לא הורשו להשתתף בדיון שעסק בהגדרת הזכויות לפיצוי המפונים, וההכרעה בעניינם נותרה בידי הרשות המקומית ובעלי הקרקע הפרטיים.

"הרשות המוסמכת במקום, ועד גבעת עמל-ג'אמוסין, לא נשאל על כך [על פינוי המשפחות הכפוי] ולא בא איש בדברים אתו תחילה, כמקובל בכל מקום שיש בו יושר אלמנטרי" (עיתון 'קול העם', 25.10.1949).

"אחרי שנציגי ב.פ. דחו את התערבותה של חברת 'חלמיש' וארגון שכונת העוני, סולק מועדה זו גם ועד השכונה ונשארו בתוך הועדה לקביעת קריטריונים לפיצוי רק נציגי ב.פ. ועיריית ת"א" (תזכיר ועד המשתכנים, 01.06.1979).

נסכם ונאמר כי ניתן לראות בקבוצת המשתכנים כקבוצת "סוטים" חברתית, כלפיה הופעלו כלי מדיניות של כפייה וסנקציות, דוגמת: הליכים משפטיים, הגברת הפיקוח ומניעת תשתיות ושירותים עירוניים. כלים אלה, ביקשו למנוע ייצוג עצמי של חברי הקבוצה והותירו אותם כנועים למרותם של אחרים. רק בשנים האחרונות החלו להופיע כלי מדיניות החותרים למיתון המחלוקת ופתרון בעיית השיכון באופן הדדי, כמו הצעות חוק לעיגון זכויות המשתכנים בקרקע.

- סדר העדיפויות המנחה

שפע בעיות ציבוריות צובאות על דלתם של קובעי המדיניות, אך מכוחם לספק מענה רק בעבור חלק קטן מהן. כיוון שכך, נדרשים הם לדרג את סך התביעות

לכדי סדר עדיפות מנחה. מדיניות המיטיבה עם קבוצת "המועדפים" לרוב תזכה לתמיכה רחבה מצד מקבלי ההחלטות, שתבטא בחקיקה התואמת את האינטרסים של חברי הקבוצה, ובהוצאה ציבורית גבוהה שאיננה מידתית ביחס לגודל הקבוצה. תביעותיה של קבוצת "הנתמכים" תזכה לעדיפות נמוכה על סדר היום הציבורי מתוך הנחה כי עליהן להיענות על ידי גורמים חיצוניים. בעיות הנוגעות לקבוצת "הסוטים" יזכו למקום גבוה בסדר העדיפות הציבורי, אך לרוב תהא הקבוצה מטרה למדיניות מכוונת ענישה, המטילה נטלים גבוהים מהנדרש.

שיכון צמרת

בקרב מקבלי ההחלטות ששררה הסכמה רחבה כי אין זה מתפקידם של מוסדות השלטון "לבדוק בציציות" את תנאי הקצאת הקרקע לשיכון הפקידים. כך לדוגמה, טען שר האוצר אליעזר קפלן (מפא"י), כי עצם נוכחותם של אזרחים שאינם עובדי מדינה ברשימת הזכאים לשיכון, אינה מהווה בעיה ציבורית.

"מדוע הכניסו כאן [לרשימת המשתכנים] אזרחים אני לא יודע, אבל האם יש לעשות מזה בעיה מתוך 26 משתכנים שלושה היו אזרחים? הרי זו לא היתה טובה שעשו למישהו" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

הגדיל לעשות האפוטרופוס לנכסי נפקדים וחבר בקבוצת המשתכנים דב שפריר, שביקש מחברי ועדת הכספים של הכנסת לנהוג בקבוצת המשתכנים באופן החורג מהנהל המקובל.

"אני מבקש מהועדה, ואני פונה באופן אישי בפניה עמוקה, שבענין הזה לא יעשו חשבונות כפי שאולי בכל ענין אחר מותר או הכרחי" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

גם טענתו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל, יוסף ויץ, משקפת תמיכה בלעדית בתביעת המשתכנים להקניית הבעלות על הקרקע, אף שזו מהווה חריגה מהותית מהמדיניות הקרקעית הריכוזית שהייתה מקובלת באותה התקופה.

"אינני רואה כל טעם ותועלת לרישום הבעלות ע"ש קק"ל שכפו על הקונים בעקבות ההד הציבורי שהיה בזמנו" (עיתון 'חירות', 03.07.1962).

טענות השיח בקטגוריה זו מלמדות כי ברשות משתכני שיכון צמרת הייתה השפעה ישירה על בחירת הנושאים העולים על סדר היום הציבורי, ובשל כך, הצליחו חברי הקבוצה לשמר את יתרונם לאורך זמן ולמנוע פגיעה בהבניה החברתית החיובית שרכשו. לפיכך, מהווים המשתכנים קבוצת "מועדפים" בחברה.

גבעת עמל

אי הסדרת זכויותיהם של תושבי גבעת עמל קיבלה עדיפות נמוכה מצד מקבלי ההחלטות, אולם הצורך לפנותם קיבל עדיפות גבוהה, כפי שניתן להסיק מדבריו של היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל עו"ד ספיר:

"אם הראשון נכנס לשטח ובונה ולא עושים לו דבר, הוא גורר אחריו פולשים אחרים. הבעיה הזאת עומדת אצלנו בראש סדר-היום" (ועדת הפנים, 16.02.1973).

לאורך השנים, לא היוותה בעיית המשתכנים מטרה חשובה דיה על מנת לעלות על סדר יומה של הממשלה או הרשות המקומית. רק בשנים האחרונות ניכר שינוי בסדר העדיפות המנחה, כפי שמשתקף למשל בדברי יו"ר ועדת הפנים חבר הכנסת דודי אמסלם (הליכוד):

"אעשה ככל שביכולתי שהאנשים יקבלו דיור חלופי... אקיים דיון אצלי במהירות, עוד השבוע... תגידו לשר האוצר ולשרת המשפטים שהנושא ברמה המוסרית הכי מזוקקת שאני מכיר וחייבים להתכנס" (הודעות הכנסת, 20.06.2016).

נסכם ונאמר כי בעיית שיכונם של תושבי גבעת עמל זכתה לאורך השנים למקום נמוך בסדר העדיפות של מקבלי ההחלטות, כיאה לקבוצת "הנתמכים" שבעיותיה אינן מעניינים של קובעי המדיניות. כאשר הוכרה חשיבות העיסוק הציבורי בבעיית המשתכנים, הוגדרה הקבוצה כמושא למדיניות מענישה, כיאה לקבוצת "הסוטים". עם זאת, בשנים האחרונות ניכרת עלייה בחשיבות אותה מייחסים מקבלי ההחלטות למציאת פתרונות הוגנים לבעיית שיכון תושבי גבעת עמל.

דיון ומסקנות: הבנייה חברתית וזכויות קניין

מחקר זה בחן את השפעת ההבניה החברתית של קבוצות תושבים בשתי שכונות סמוכות, גבעת עמל ב' ושיכון צמרת, על עיצוב המדיניות הקרקעית, במטרה להסביר מדוע התהוו והשתמרו פערים קנייניים משמעותיים ביניהן. ממצאי המחקר בכל חמש הקטגוריות שבחנו מעידים כי משתכני שיכון צמרת היוו לאורך השנים קבוצת "מועדפים" חברתית. הדבר בא לידי ביטוי לא רק בזיהוי האינטרסים של חברי הקבוצה עם יעדים לאומיים רחבים, אלא גם במסרים מעצימים מאת ונגישות גבוהה אל דרג מקבלי ההחלטות, לרבות אפשרות לעריכת משא ומתן על תנאי הקצאת הקרקע. הלכה למעשה, יתרונם של משתכני שיכון צמרת משתקף ביצירת מנגנון הלוואות ציבורי-כלכלי והערכת חסר של שווי הקרקע שנועדו להבטיח את מסוגלותם ליישם את הפיתוח.

במקרה של גבעת עמל ב', לעומת זאת, נמצאו מגמות מעורבות. הקטגוריה "ההיגיון וההצדקות לעיצוב מדיניות מיטיבה" תואמת כבר מראשית תקופת המחקר לקבוצת "הנתמכים", אולם יתר הקטגוריות מורות כי כבר בשנים הראשונות למקרה זוהו המשתכנים דווקא עם קבוצת "הסוטים". כקבוצת "הנתמכים", בעיית שיכונם של תושבי גבעת עמל מעולם לא הוגדרה כמטרה לאומית חשובה, ואף כאשר עלתה היא על סדר היום המדיני, הנימוקים לעיצוב מדיניות מיטיבה התבססו על שיקולים של צדק ולוו בשאיפה מוצהרת להימנע מהוצאה ציבורית גבוהה בעבורם. זיהוי המשתכנים עם קבוצת "הסוטים" בא לידי ביטוי בשליחת מסרים שליליים ומחלישים מאת מקבלי ההחלטות, חוסר הכרה בהתארגנותם, וכן באימוץ כלי מדיניות הכרוכים בכפייה, סנקציות והפעלת כוח פיסי מתוך תפיסה שפניוויים כמוהו כהסרת

מכשול הניצב בפני האינטרס הציבורי. כפי שראינו, השינוי בהבניה החברתית של משתכני גבעת עמל מ-"נתמכים" ל-"סוטים", התרחש מיד בתום מלחמת העצמאות כאשר התייתר תפקידם הלאומי-הגנתי. רק בשנים האחרונות חלה תפנית חיובית בהבניה החברתית של קבוצת המשתכנים, שהובילה את מקבלי ההחלטות להכיר בזכויותיהם ההיסטוריות בקרקע ולחתור למציאת פתרון מדיני לבעיית שיכונם.

בשורות הקרובות ננסה להסביר כיצד השתמרו לאורך למעלה משבעה עשורים ההבניות החברתיות של כל אחת מקבוצות המשתכנים, ונבחן את הקשר בין ההבניה החברתית לזכויות הקניין של כל קבוצה. תחילה נבחן את ההבניה החברתית לאור השינויים החברתיים-פוליטיים שחלו בחברה הישראלית. ולאחר מכן נצעד צעד נוסף ונשאל מהי מערכת היחסים בין ההבניה החברתית של קבוצות ופרטים לבין זכויות הקניין שלהם?

שלושת העשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל התאפיינו בדומיננטיות של מפלגת פועלי ארץ ישראל (מפא"י). מעמדה ההגמוני, אפשר למפא"י לוות את הקצאת המשאבים בין מי שנתפסו בעיניה כחלוצים, עולים או מהגרים ולסייע לאנשי שלומה על חשבון יתר הציבור.² בניגוד לזמורה החלוצית הרומנטית לייסד חברה חדשה על אידיאלים של שוויוניות ושותפות, מפא"י ומוסדותיה יצרו והנציחו את ההפליה בין קבוצות שונות באוכלוסייה, והנגישות למשאבים היתה תלויה במידה רבה בהשתייכות המפלגתית (מנדלקרן, 2015 : 19).

בהקשר הקרקעי, א-סימטריה בהבניה החברתית ובחלוקת הכוח הפוליטי בין שתי קבוצות המשתכנים תורגמה למדיניות הקצאה סלקטיבית ולהתפתחות אי-השוויון בחלוקת המרחב. הקצאה סלקטיבית של מקרקעין לאומיים באה לידי ביטוי במחקר הנוכחי, כמו גם במקומות נוספים בארץ. כך למשל, בעוד שבשכונות בקעה, מושבה גרמנית ומושבה יוונית, קטמון וטלביה בירושלים הוקנו זכויות קרקע מפליגות לקבוצות "מועדפות"; בשכונות אחרות, כגון כפר שלם ושכונת הארגזים בתל אביב, שכונת היוגוסלבים בחדרה ומתחמים עירוניים נוספים בהן מתגוררת אוכלוסייה בעלת מאפיינים דומים לאלה של גבעת עמל, כונו תושביהם פולשים ומצאו את עצמם מפונים מבתיים ללא פיצויים וללא זכויות (רפפורט, 2007).

ממצאי המחקר מראים כי גם לאחר חילופי השלטון וקריסתה של מפא"י בשלהי שנות השבעים, הצליחו משתכני שיכון צמרת לשמר את יתרונם. ממצאים אלה, תואמים את הממצאים של חננאל ואלתרמן (2015 : 356-376), שטוענות כי בניגוד למקומות אחרים בעולם, בישראל חילופי שלטון לא השפיעו על המדיניות הקרקעית הלאומית.

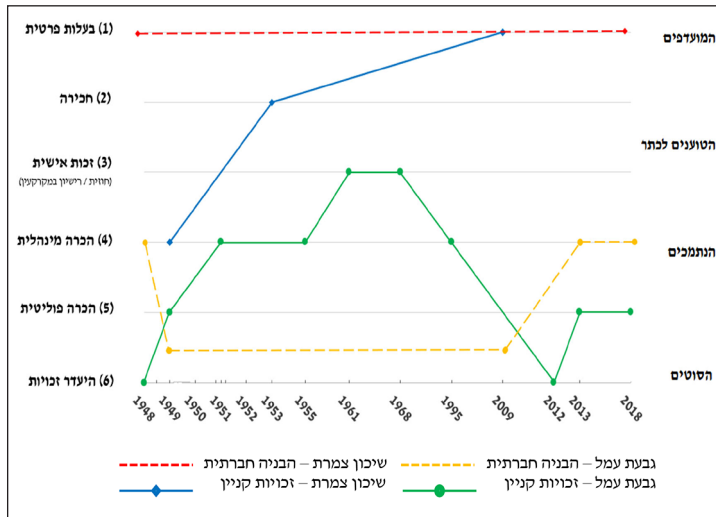
במקרה של גבעת עמל, לעומת זאת, בניגוד למקובל לחשוב, דווקא התפרקות ההגמוניה של מפא"י הרעה את מצבם של המשתכנים. כלומר, כל עוד המקרקעין היו בבעלות המדינה מצבם הקנייני של תושבי גבעת עמל הלך והשתפר (כפי שניתן לראות בבירור באיור 2, בקו הירוק). תהליכי הפרטה, שבמקרה של גבעת עמל ב' החלו כבר בשנת 1961 עם מכירת הקרקע לזים פרטי, העבירו את הניהול והשליטה על מרבית הקרקעות, לרבות המתגוררים בהן, לידי בעלי ההון שרכשו אותם. מנקודה זו ואילך, נאלצים המשתכנים

לתבוע את זכויותיהם בקרקע מתאגידים פרטיים, עתירי הון ומכווני רווח ולא ממוסדות ציבוריים, שלכאורה מחויבים לאמות מידה של צדק והגיונות, ובכך קטנים הסיכויים להשגת פתרון הולם בעבורם.

ברמה המקומית, נוצרו שותפויות פיתוח בין השלטון המקומי (במקרה זה, עריית תל אביב היא גם הבעלים של כ-12% מהקרקעות באזור) לבין בעלי הון. שותפות זו, מקצינה את אי השוויון החברתי בתוך העיר, ומרעה במיוחד את מצבם של אוכלוסיות עניות ומוחלשות (דוגמת תושבי גבעת עמל ב') שנתפסות כנטל תקציבי על הרשות המקומית (מרגלית, 2014: 555).

על מנת להבין לעומק את מגוון ההשלכות החברתיות, הכלכליות והמרחביות של הבניות חברתיות על כל אחת מקבוצות המשתכנים שבחנו, נתייחס כעת גם לשינויים שחלו לאורך השנים בזכויות המקרקעין של כל אחת מקבוצות המשתכנים. הנתונים שיוצגו לעיל, מתבססים על מחקר קודם שלנו, שבחן והשווה את השתנות זכויות המקרקעין של כל אחת מקבוצת המשתכנים (שיכון צמרת וגבעת עמל ב') (Nachmany and Hananel, 2019). נדגיש, אין זה המקום להרחיב אודות זכויות המקרקעין השונות, לרבות הגדרותיהן וההבדלים ביניהן, אלא רק לתאר את המגמות המרכזיות שחלו בזכויות התושבים בשני המקרים לאורך השנים.

איור 2: אילוסטרציה של השתנות ההבניה החברתית וזכויות המקרקעין של קבוצות המשתכנים (עיבוד מתוך: Nachmany and Hananel, 2019)



לאור ממצאי המחקר, ניתן להסיק כי קיים קשר ברור בין ההבניה החברתית של קבוצות שונות בחברה לבין זכויות הקניין שמוקנות להן. איור 2 ממחיש את הקשר בין הבניות חברתיות (קו מקווקו) לבין סוג זכויות המקרקעין

(קו רציף) של התושבים בכל אחד מהמקרים לאורך התקופה הנחקרת. עם זאת, טיב הקשר וההשלכות הנלוות אליו שונה ביחס לכל אחת מקבוצת המשתכנים, כפי שיוסבר להלן.

במקרה של שיכון צמרת, הבניה חברתית של קבוצה מועדפת מצליחה להשתמר חרף תמורות חברתיות, כלכליות ופוליטיות המתרחשות בחברה. שימור ותחזוק הבניות חברתיות אלה, באים לידי ביטוי בנטייה ברורה של מקבלי ההחלטות להמשיך ולעצב מדיניות המיטיבה עם אוכלוסיית היעד ולהרחיב את זכויות המקרקעין שלהם. ההבניה החברתית החיובית ששררה לאורך כל תקופת המחקר (מסומן באדום) תורגמה למגמת עלייה עקבית בזכויות התושבים בקרקע (מסומן בכחול). כפי שניתן לראות באיור, המקרה מתחיל בהכרה מינהלית בזכויות התושבים, שמשודרגות בהמשך לזכויות חכירה. בשנת 2009, בעקבות הרפורמה במקרקעי ישראל, הופכים תושבים שיכון צמרת מחוכרים לבעלי הקרקע, כמו מרבית חוכרי המגזר העירוני בישראל (חננאל ואלתרמן, 2015; Hananel, 2012, 2015). נדגיש, כי זכויות קניין ובמיוחד הזכות לבעלות, מגלמות זכויות נוספות שמשפיעות לטובה על כל מציאות החיים של הפרט והמשפחה, כמו הנאה מעליית ערכי הדירה באזור והעברת עושר בין דורית ומסחר בנכסים - ובכך מפלסות את הדרך למוביליות חברתית רב-דורית כלפי מעלה (Nachmany and Hananel, 2019).

גם במקרה של גבעת עמל ב', ראינו כי שינוי בהבנייה החברתית משפיע לטובה על זכויות המקרקעין שלהם. אולם, במקרה של אוכלוסייה מוחלשת עם הבנייה שלילית, השינוי בזכויות המקרקעין הוא מאוד איטי ומתון ולא בהכרח מתורגם למדיניות מיטיבה.

כפי שראינו, למרות שמתכתחילה סבלו תושבי גבעת עמל ב' מהבניה חברתית שלילית (מסומן בצהוב באיור 2), כל זמן שהקרקע נותרה בבעלות לאומית (1948-1961) נמצאה עלייה כלשהי בזכויות התושבים (מסומן בירוק) - מהיעדר זכויות בתחילת המקרה, דרך הכרה פוליטית ומינהלית, ועד זכות אישית חוזית בראשית שנות השישים. הפרטת הקרקע בשנת 1961 מהווה נקודת מפנה ובעקבותיה ניכרת ירידה חדה בזכויות התושבים. בשנים האחרונות, חל שיפור בהבנייה החברתית של תושבי גבעת עמל, שמתבטא גם בעלייה קלה בזכויותיהם - מהיעדר זכויות בשנת 2012 להכרה פוליטית משנת 2013 ואילך.

ניתן לסכם ולומר שהגדרה מחדש של קבוצות יעד מוחלשות מהווה אמצעי ולא מטרה. כלומר, היא עשויה להעצים את ייצוגן של קבוצות חברתיות "שקופות" בתהליכי קבלת ההחלטות, אך היא איננה תנאי מספיק להשגת חלוקה הוגנת של זכויות במשאבים ציבוריים מוגבלים. השגת תוצאות מדיניות צודקות יותר מחייבת לערוך שינויים מהותיים בעיצוב המדיניות הקרקעית ובעיקרם מעבר מהקצאה מפלה לפיתוח מתקן. משמע, פיתוח ששם לו למטרה לתקן עוולות חברתיות שנתהוו לאורך השנים כתוצאה מהחלטות מדיניות מפלות. מתן משקל גבוה לשיקולים חברתיים במסגרת תהליכי עיצוב המדיניות הקרקעית עשוי להביא לעשיית צדק היסטורי בין-דורי אם לא עם המתדיישים המקוריים, אז לפחות עם צאצאיהם.

הערות

1. "דיירים ללא חוזה" הוא שם כולל לדיירים המחזיקים בנכס וברשותם אף לא אחת מחמש זכויות הקניין המנויות בחוק המקרקעין (בעלות, שכירות, משכנתא, זכות קדימה וזיקת הנאה). במגזר העירוני, דיירים אלה הם לרוב תושבים ששוכנו בנכסי נפקדים נטושים במהלך מלחמת העצמאות ומיד לאחריה.
2. מפלגת מפא"י שלטה בהסתדרות הכללית, וכפועל יוצא, גם על שירותי ייצוג העובדים, הבריאות, הרווחה, החינוך וכיוצא באלה. נבות מציין (2012 : 56), שלוש אוכלוסיות שלא זכו ליהנות מהמדיניות המיטיבה: מזרחים, ערבים וציבור הנשים.

מקורות

- אלמלך, יובל ונח לוין-אפשטיין, (1998), "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני", מגמות ל"ט(3): 243-269.
- בראלי, אבי, (2003), "התברגנות ושחיתות" במפא"י בראשית שנות החמישים: מידות ציבוריות ופיקוח מפלגתי", ציון 68 (1), עמ' 104-69.
- בראלי, אבי, (2007), "מפא"י בראשית העצמאות: 1948-1953", ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- גולן, ארנון, (1993), "שינוי המפה היישובית באזורים שניטשו על ידי האוכלוסייה הערבית, כתוצאה ממלחמת העצמאות, בשטח בו קמה מדינת ישראל (1948-1950)", חיבור לשם קבלת תואר ד"ר לפילוסופיה, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- גולן, ארנון, (1998), "ממסד, פליטי מלחמה, עולים: העיצוב מחדש של המרחב העירוני במלחמת העצמאות ואחריה", מתוך: מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, טו (תשנ"ח) עמ' 28-46.
- גולן, ארנון (2001), "שינוי מרחבי - תוצאת מלחמה: השטחים הערביים לשעבר במדינת ישראל, 1948-1950", באר-שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- זיו, נטע (2006), "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית", משפט וממשל, 9 (2): 411-460.
- חננאל, רות ורחל אלתרמן, (2015), "נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל", תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- יהב, דן, (2005), "תל-אביב-יפו: עיר החלומות: שכיות חמדה בעיר", ציריבור מוציאים לאור.
- יפתחאל, אורן, (1999), "אתנוקרטיה", גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של יהוד הארץ", אלפיים: כתב-עת בינתחומי לעיון, הגות וספרות (19), עמ' 78-105.
- יפתחאל, אורן ואלכסנדר (סנדי) קדר, (2003), "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", בתוך: מרחב: אדמה בית (עורך: יהודה שנהב), עמ' 51-18.
- כרמון, נעמי, (1997), שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו, מחקרי תל אביב-יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כרך ב', עורכים: דוד נחמיאס וגילה מנחם, התכנית למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל אביב, הוצאת רמות.
- מונטרסקו, דניאל, ורועי פביאן, (2003), "כלוב הזהב": גיטרפיקציה וגלובליזציה

- בפרוייקט גבעת אנדרומדה, יפו. תיאוריה וביקורת, (23): 141-178.
- מנדלקרן, רוטן, (2015), "קיצור תולדות הניאו-ליברליזם בישראל", בתוך: דיוויד הארווי, קיצור תולדות הניאו-ליברליזם, מאנגלית: גיא הרלינג, הוצאת מולד. עמ' 271-312.
- מרגלית, טליה, (2006), "בנייה לגובה בתל-אביב-יפו: ירידה לשורשי היוקרה", זמנים (96), 106-117.
- מרגלית, טליה, (2006a), "מגדלים הם סימנים", בתוך: אל המעין-מקראה, הוצאת מוזאון תל אביב, עמ' 66-85.
- מרגלית, טליה, (2007), בניה לגובה בתל אביב-יפו 1953-2001, חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" במסגרת ביה"ס להיסטוריה, הפקולטה למדעי הרוח, אוניברסיטת תל אביב.
- מרגלית, טליה, (2010), "מגדלי יוקרה בתל אביב- גידור בשלושה ממדים ועוד אחד", משפט חברה ותרבות, בתוך: אמנון להבי (עורך), קהילות מגודרות, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 262-310.
- מרגלית, טליה, (2014), "תכנון ובנייה בערי ישראל", בתוך: לוי, גיל ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק (כרך ב', פרק 9), האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 533-609.
- מרום, נתי, (2006) "סיור באופקים: עיר פיתוח, קיפוח, טיפוח". בתוך: פנסטר, טובי, וחיים יעקובי (עורכים), עיר ישראלית או עיר בישראל?, מכון ון ליר בירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- נבות, דורון, (2015), שחיתות פוליטית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- צפדיה ארז, וחיים יעקובי (2010), חומות שקופות: על תכנון, הפרטה ואתניזציה במרחב העירוני, בתוך: א. להבי (עורך), קהילות מגודרות, משפט, חברה ותרבות הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב, (תשע): 469-492.
- רבינוביץ, דני, (2000), "האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי". תיאוריה וביקורת 16, 101-127.
- רם, אורי, ודני פילק, (2013), "ה'14 ביולי של דפני לוי: עלייתה ונפילתה של המחאה החברתית", תיאוריה וביקורת, 41, עמ' 17-43.
- רפפורט, מירון, (2007), "פתאום קוראים להם פולשים", הארץ, 13.07.2007. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/881631.html>
- Alterman, Rachele, (2001) National-level planning in democratic countries: an international comparison of city and regional policy-making. Liverpool University Press.
- Berger, Peter L., and Thomas Luckmann, (1966), "The Social Construction of reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge", Garden City, NY: Doubleday.
- Dryzek, John S., (1983), "Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design", *Journal of Public Policy* 3(04), pp. 345-367
- Edelman, Murry, (1988), "Constructing the Political Spectacle", Chicago: University of Chicago Press.
- Eshel, S., and Hananel, R. (2019). Centralization, neoliberalism, and housing policy central-local government relations and residential development in Israel. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(2), 237-255.

Fopp, Rodney, (2008), "Social Constructionism and Housing Studies: A critical Reflection", *Urban Policy and Research* 26(2), pp. 159-175.

Hananel, R. (2009). Distributive justice and regional planning: The politics of regional revenue-generating land uses in Israel. *International Planning Studies*, 14(2), 177-199.

Hananel, R. (2010), "Zionism and Agricultural Land: National Narratives and Environmental Objectives in Israel's National Land Policy", *Land Use Policy* 27, 1160-1170.

Hananel, R. (2012). The End of Agricultural Supremacy: the 2009 land policy reform in Israel, *Israeli Studies Review* 27(2), 143-165.

Hananel, R. (2013). Planning Discourse versus Land Discourse: The 2009–12 Reforms in Land - Use Planning Policy and Land Policy in Israel. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1611-1637.

Hananel, R. (2015). The Land Narrative: Rethinking Israel's National Land Policy. *Land Use Policy*, 45, 128-140.

Hananel, R. (2018). Deserving and privileged: The social construction of the right to housing in Israel. *Israel Affairs*, 24(1), 128-149.

Laver, M., Benoit, K., & Garry, J. (2003). Extracting policy positions from political texts using words as data. *American political science review*, 311-331.

Lewin-Epstein, Noah, and Moshe Semyonov, (2000), "Migration, ethnicity, and inequality: Homeownership in Israel." *Social problems* 47.3, 425-444

Marcuse, P. (1978). The myth of the benevolent state: towards a theory of housing. Columbia University, Graduate School of Architecture and Planning.

Margalit, Talia, and Efrat Vertes, (2015), "Planning allocations and the stubborn north-south divide in Tel Aviv-Jaffa." *Planning Theory & Practice* 16.2: 226-247

Nachmany, H., & Hananel, R. (2019). A tale of two neighborhoods: Toward a new typology of land rights. *Land Use Policy*, 80, 233-245.

Schneider, Anne, and Helen Ingram, (1990) "Policy Design: Elements, Premises, and Strategies." In *Policy Theory and Policy Evaluation*, ed. Stuart Nagel. New York: Greenwood.

Schneider, Anne, and Helen Ingram, (1993), "Social construction of target populations: implications for politics and policy", *The American Political Science Review* 87, no. 2, pp. 334-347.

Sened, Itai (1997), "The Political Institution of Private Property", Cambridge: Cambridge University Press.

Tzfadia, Erez, and H. Yacobi, (2011), "Rethinking Israeli Space: periphery and identity", Taylor & Francis.

נספח 1: חומרי המחקר

פרוטוקולים			
מקרה	תאריך	מקור	סדר היום
גבעת עמל	25/02/1960	עיריית ת"א - ועדה לענייני גבעת עמל	פתרון לבעיית גבעת עמל
	10/10/1960	סולל בונה - ישיבה במשרדי עיריית תל אביב	פתוח והקמת שכונים על קרקעות ג'מוסין המזרחית
	28/06/1972	כנסת ישראל - הצעה לסדר היום	בעיית פינויין של 5 משפחות מבתיהם שבגבעת עמל א' בתל אביב
	09/08/1972	כנסת ישראל - ועדת המשנה של ועדת הפנים	פינוי המשפחות מגבעת-עמל
	16/02/1973	כנסת ישראל - ועדת המשנה של ועדת הפנים	פינויין של משפחות מגבעת-עמל
	28/05/1986	מליאת הכנסת	הפתרון לשכונת גבעת-עמל ב' בתל-אביב
	23/08/1987	עיריית ת"א - ישיבת מועצת העיר	שיעור מס הארנונה בשכונת גבעת עמל
	30/05/2001	מינהל התכנון - ועדה מחוזית לתכנון ולבניה	ועדה מחוזית חוקרת לשמיעת התנגדויות לתוכנית תא / 1770 א /
	17/11/2009	כנסת ישראל - ועדה לענייני ביקורת המדינה	בקשה לחוו"ד מבקר המדינה בנושא: העברת הקרקעות בעמל ב', תל-אביב
	25/11/2013	כנסת ישראל - ועדת הפנים והגנת הסביבה	פינוי תושבי שכונת גבעת עמל
	13/01/2014	כנסת ישראל - ועדת הפנים והגנת הסביבה	הצגת עמדת מינהל מקרקעי ישראל ועיריית ת"א לגבי שכונת גבעת עמל
	26/01/2014	כנסת ישראל - ועדת הפנים והגנת הסביבה	פינוי תושבי שכונת גבעת עמל
שיכון צמרת	20/06/2016	כנסת ישראל - הודעות הכנסת	הצ"ח להבטחת דיור חלופי לתושבי גבעת עמל לא הוקראה היום בוועדת הפנים בשל התנגדות משרד המשפטים
	16/07/1951	כנסת ישראל - ועדת הכספים	מסירת אדמה השייכת לאפוטרופוס על נכסי נפקדים למשתכנים
	02/08/1951	כנסת ישראל - ועדת הכספים	בניית שכון בצפון תל-אביב
	29/07/1958	מליאת הכנסת	סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדיינים וחשובות של מבקר המדינה

כתבות עיתונאיות			
מקרה	תאריך	מקור	כותרת ראשית
גבעת עמל	25/10/1949	עיתון קול העם	ועד שכי' ג'אמוסין מוחה נגד הריסת צריפי עולים ע"י עיריית ת"א
	22/06/1951	עיתון על המשמר	תגרה קשה בג'מוסין בגלל נסיון להרוס בלוקון עולים
	27/09/1951	עיתון הצפה	עיריית ת"א תנקוט באמצעים חמורים נגד מקימי מבנים על אדמה נטושה
	30/01/1963	עיתון חרות	אלפים מתושבי שכונות העוני בתל אביב הפגינו בתבעם 'דירה תמורת דירה
	30/11/1976	עיתון דבר	הפגנה סוערת בגבעת עמל בת"א
	25/08/1987	עיתון מעריב	תושבי גבעת עמל ב' חסמו את כביש ההלכה בת"א בצמיגים בוערים
שיכון צמרת	13/07/1951	עיתון הבקר	האפוטרופוס חילק רכוש נטוש בין מקורביו בממשלה ובמפא"י
	15/07/1951	עיתונים דבר / חרות	הודעה מאת שר האוצר
	14/02/1957	עיתון מעריב	מ'שיכון הצמרת' לשיכון הבכירים
	03/07/1962	עיתון חרות	'שיכון צמרת' יירשם על שמות המשתכנים
חומר ארכיוני אחר			
מקרה	תאריך	מקור	תיאור
גבעת עמל	04/08/1953	תכתובת דואר	מכתב מאת ראש עיריית תל אביב אל ועד גבעת עמל (ג'מוסין)
	31/01/1956	תכתובת דואר	מכתב מאת ראש עיריית תל אביב אל מנהל משרד הפנים
	01/06/1979	תזכיר	תזכיר ועד המשתכנים אל חה"כ מנחם הכהן (מפלגת העבודה)
שיכון צמרת	13/10/1950	תכתובת דואר	מכתב מאת האפוטרופוס לנכסי נפקדים אל עיריית תל אביב
	10/09/2000	תמליל ראיון	ראיון עם אנינה קפלן לבית שלוש ופומרוק – תושבת שיכון צמרת

כתובת מגורים ושיום מקום אקסטר-פורמליים בליבה של "עיר עולם"

ליאורה ביגון ומישל בן ארוס

תקציר

על רקע תרבות השיום של כתובת מדויקת ברוב ערי ישראל וההקשר האידיאולוגי של מערכת שיום הרחובות בהן בכלל ובתל אביב בפרט; ועל רקע יוזמות עיריית תל אביב למיתוג העיר כ"עיר עולם" נבחן את הטופונימיה בשכונת גבעת עמל. בשל העמימות המכוונת בהסדרת זכויות תושבי השכונה על הקרקע לאורך עשרות השנים, הכתובות בגבעת עמל מרובות, ונעות בין שתי כתובות סמי-רשמיות ובין מספר כתובות בלתי רשמיות של משתמשי המרחב. "אקסטר-פורמאליות" טופונימית זו מרמזת על מגוון מצבים, לאו דווקא "בלתי חוקיים", שנוצרו עקב מדיניות העמימות בתכנון. היא משקפת את צרכי הנווט היומיומיים של התושבים נוכח בלבול מסויים בעקבות העדר מען או קיום מען חלקי, ובו-בזמן תחושת שייכות למקום (place attachment) המתחזקת על רקע איום של פינוי כפוי ותחושת אי-וודאות מתמשכת.

במאמר זה נעמוד על הגנאלוגיה הטופונימית של השכונה מאז היווסדה ועד היום הן מלמעלה-למטה והן מלמטה-למעלה, ונשלב עדויות ויזואליות וראיונות עם התושבים. נראה כי מחד, לשכונה קווי דמיון עם אזורים מוחלשים רבים ב"עיר עולם" להם קיום עכשווי ועתיד שבריריים נוכח יוזמות נאו-ליברליות של הפרטה וג'ינטיפיקציה. מאידך, האקסטר-פורמאליות הטופונימית של גבעת עמל עומדת בניגוד בינארי למסורת הרשמית, הדומיננטית והאידיאולוגית של שיום הרחובות בתל אביב ובניגוד להבניית העיר כ"עיר עולם". מצב זה מחזק טענות להבנייה האפליה חברתית תוך חשיפת הקשר הרגשי של התושבים למקום, מאתגר את יעילות תפקוד "עיר העולם", ובעל זיקה לתרבויות השיום בערי הדרום הגלובאלי.

מילות מפתח: גבעת עמל, טופונימיה, עיר עולם, שיום רחובות, כתובת מגורים, תל אביב, אקסטר-פורמליות

הקדמה

בשלב שלוש שדות מחקר – לימודים עירוניים, טופונימיה ביקורתית ולימודי תרבות – מאמר זה מאיר את הדינאמיזם הטבוע בשיום המקום של שכונת גבעת עמל (הכוונה לשמות של השכונה עצמה, לשמות בתוכה, ולשמות ביחס לסביבה העירונית המיידית שלה). נתעכב על הקשרים בין שיום המקום לבין תהליכים פוליטיים, אידיאולוגיים, כלכליים וסוציו-אתניים המשפיעים

על הסביבה העירונית. בהשאלה ממחקרים עירוניים העוסקים בדרום הגלובאלי, נגדיר את מעמד השכונה מבחינת הזכויות במקרקעין ומבחינת הטופונימיה שלה כ"אקסטרה-פורמאלי", במובן זה שאין מדובר ב"אי-חוקיות", אלא בהימצא קשת רחבה של מצבי ביניים בין ה"חוקי" וה"בלתי-חוקי". כפי שהבהירו הראל נחמני ורוית חננאל במאמרם בגליון זה, מצב העמימות במקרקעין בגבעת עמל הוא תוצר הבנייה מלמעלה למטה, על ידי השלטונות המדינתיים והעירוניים. למעשה, יש בהבניית עמימות זו בגבעת עמל מן המשותף לאזורים עירוניים רבים אחרים במגוון ערים גלובאליות ובייחוד בדרום הגלובאלי – דוגמת ריו דה ז'נירו, קיברה (ניירובי), הרהרה, או דקר (Kemete 2013; Mboup 2017). זאת מאחר שהשלטונות העירוניים והאליטות הפוליטיות אינן רק "מתמודדות" עם מצב הא-פורמאלי, אלא תורמים להיווצרותו באופן פעיל בנוקטם טקטיקה מכוונת של אי-תכנון – תופעה עליה עמד בין השאר גם האורבניסט אמין קמטה בגליון קודם של "תכנון" (2017, 114). על כן המונח "אקסטרה-פורמאלי" מדויק יותר מפני שאין בו עמדתיות המפחיתה ערכית את דיירי אזורים עירוניים אלו על ידי מיתוגם כבלתי חוקיים, דהיינו כמשיגי גבול או "פולשים".

מאז יצירת גבעת עמל על ידי שלטונות המדינה שבדרך כתגובה לנסיבות היסטוריות עליהן עמד היטב ארנון גולן בגליון זה, השלטונות המדינתיים והעירוניים יצרו תנאים ביורוקרטיים שמנעו הכרה מלאה בזכויות התושבים על הקרקע. כתוצאה מכך גם איכות חיי התושבים מבחינת "הזכות לעיר"¹ מאז 1948 ועד להווה נותרה חלקית, בהיכלאה בין מדיניות תכנון עירוני ואספקת שירותים בסיסית ובין טקטיקה מכוונת של מניעת תכנון כזה. לפער בין מדינאויות אלו הייתה ועדיין ישנה השפעה, הן חומרית הן רגשית, על נגישות תושבי גבעת עמל לתשתיות ומתקנים עירוניים, ועל יכולתם להבטיח את ביתם. עם בולדוזרים ברקע ועבודות הבניין המתמשכות על הפרויקטים של רבי הקומות בניצוח יזמים פרטיים, בדומה למשק ההפרטה בערים גלובאליות רבות – שאלת זכויות התושבים בקרקע דווקא ניצבת ביתר שאת בלוי שאלות נוקבות נוספות באשר לממשל טוב וצדק חלוקתי. במקרה זה, בדומה למטרופולינים רבים, מצב העמימות הוביל לאקטיביזם פוליטי מצד הדורות הצעירים המעורבים – אקטיביזם המשליך גם על הנושא הטופונימי. במאמר זה נדגיש את הקשר ההדוק בין המרחביות והסוציו-פוליטיקה של גבעת עמל ובין השכבות המרובות והמצטברות של טופונימים בלתי-וסמי-רשמיים, וכתובות מגורים אלטרנטיביות.

בספרות על ערי עולם וערים גלובאליות, נושאים כמו אי צדק עירוני, הדרה חברתית והעתקה כפוייה של מגורים זוכים לתשומת לב גוברת (Friedmann 2015; 1994; 1991; Sassen 2003; Harvey 1995). נושאים אלו נוטים להיבדק בעיקר מזווית המבט של כלכלה פוליטית, תוך בחינת האינטרסים של ממשלות, אליטות מקומיות ויזמים פרטיים, והשלכות אינטרסים אלו על קבוצות תושבים (ראו למשל: Mwau and Weinstein 2009; Sverdluk 2020). נושאים אלו נוטים גם להיבדק מזווית המבט של זכויות מקרקעין ודור (Sened 1997; Durand-Lasserre and Royston 2002). במאמר זה, בחרנו לאמץ זווית מבט נדירה יותר, של טופונימיה ביקורתית, בכדי לחשוף נושאים חברתיים, אתניים ופוליטיים באשר לזכות לעיר

בהקשרים של עירוניות גלובאלית. זאת על רקע ההכרה שמעבר למטרה הראשונית של שיום המקום כאקט מנהלי הנועד להקל על ההתמצאות במרחב, יש לייחס תשומת לב גם לפני נוספים של אקט השיום. עם אלו ניתן למנות גם את הטכנולוגיות ואת השחקנים המעורבים בייצור השמות, כמו גם אספקטים סמליים, תחושתיים, תרבותיים וגאו-פוליטיים (Giraut and Houssay-Holzschuch 2016). יתר על כן, המחקר הטופונימי הביקורתי העכשווי דן באופן כמעט בלעדי בשמות ובתהליכי שיום רשמיים. כתוצאה מכך קיים בו דגש מובנה על נושאים כמו משטרים פוליטיים מודרניים, לאומיות ואידאולוגיה לאומית, ועל איתגור של כוחות אלו על ידי כוחות אופוזיציוניים לעבר מחיקה או כתיבה מחודשת של גרסאות טופונימיות (ראו למשל: Azaryahu 1996; Murray 2000; Raento and Watson 2000; Jones 2009 and Merriman 2009). אנו מאמינים שמחקר שמות מקומות בהקשרים "אחרים" עם תשומת לב לאקסטרה-פורמאליות יכול להעשיר את לימודי הטופומיניה הביקורתית באופן משמעותי (Ben Arous and Bigon 2019; Bigon 2016; Bigon and Njoh 2015). לצורך כך נדרשת למשל הסתמכות על שיטות מחקר יצירתיות ומגוונות ובעלות איכויות אתנוגראפיות – הרבה מעבר לבדיקת ה"אינדקס" הרשמי של שמות הרחובות וגזטירים. זאת מפני שלאקסטרה-פורמאליות הטופונימית מבעים רבים, דוגמת רחובות ללא-שם, ייחוס מספר שמות לרחוב אחד, קיום מערכת שמות ללא שילוט ועוד.

המקרה של גבעת עמל מייצג מצב של שיום ברובו מלמטה-למעלה, מעבר לרדאר הרשמי של ה"גריד" הטופונימי של רחובות תל אביב. בעוד מערכת השיום במרכזים הוותיקים של תל אביב, כמו בערים רבות אחרות בישראל, היא אידאולוגית בהנחתה את האתוס הציוני (Bar-Gal 1989a; 1989b) – למיטב ידיעתנו אין מחקר המתמקד בטופונימיה שאינה רשמית בתל אביב בפרט או במרחב העירוני המודרני בישראל בכלל. מאמר זה תורם על כן להבנת האופי הדיאלקטי של תהליך ייצור המרחב בהקשר של גבעת עמל, תוך התעכבות על פרקטיקות יומיומיות של מירחוב המרחב, תרבות חומרית בהקשר של שילוט ואיכויות רגשיות של תחושת המקום וסמליות. עבודת השדה שלנו בשכונה נערכה במספר ביקורים בין חורף 2014 ועד לחורף 2021, וכללה תיעוד ויזואלי וסדרת ראיונות עם מספר תושבים (שנותרו, לבקשתם, אנונימיים).

במאמר זה נתעכב גם על המתח בין ניסיונות למיתוג תל אביב כ"עיר עולם" ובין אוכלוסיות מודרות או החוות מרגליזציה. מתח זה מוביל, בערי הצפון הגלובאלי ובעיקר בדרום ומבלי לפסוח על תל אביב – לקידום מדינאויות ניאו-ליברליות מחד, ומדינאויות אי-תכנון מאידך. נדגיש את האקלים ה"חס" מבחינת אידאולוגית של שיום ערי ישראל לרבות תל אביב, ובה-בעת את תיחום גבעת עמל כיוצאת דופן בשל הנוף הטופונימי האקסטרה-פורמאלי הנוצר בה. ברמת חי היומיום מנקודת מבטם של התושבים, נחשוף את המשמעות המעשית והרגשית של חיים ללא כתובת מוסדרת, עם כתובת סמי-מוסדרת, ועם כתובות מרובות סימולטניות שנולדו עקב צרכים מעשיים של התושבים וצרכים רגשיים של זכרונות וחוויות משותפים. כחלק מהון סימבולי, לזכרונות אלו חשיבות גוברת בצל איום הרס המגורים וההתנתקה, וביצירת סולידריות – כמו גם אקטיביזם פוליטי בקרב הדורות הצעירים

– נוכח האינטראקציה עם הסוכנים העיקריים המכוננים את כוחם על נוף השכונה: המדינה, העירייה והיזמים הפרטיים.

רקע: תל אביב כ"עיר עולם" ואקלים מערכת שיום הרחובות בה

לפי הקלסיפיקציה האחרונה (2020) של "רשת המחקר לגלובליזציה ועיר עולם" (GaWC: Globalisation and World Cities Research Network), מטרופולין תל אביב שהינו המקבץ העירוני העיקרי בישראל, דורג כ"ביתא פלוס" וכעיר ה-61 על הסקלה הגלובאלית. בכך תל אביב חולקת דרוג זה – המחשיב פרמטרים דוגמת העברות עסקיות, קיימות, מנהל עירוני ולוגיסטיקה – יחד עם ערים כמו וושינגטון, ברלין, ברצלונה, בודפשט ועוד. באופן פחות רשמי, תל אביב הוזכרה לראשונה כ"עיר עולם" על ידי הגאוגרף אהרון קלרמן (Kellerman 1993), אשר חשף את השינוי הקיצוני בין צורות יישוב וותיקות וחדשות ב(ארץ)ישראל, ואת ההשלכות של אלו מאז שנות התשעים על תעשיות הייטק, כלכלת שירותים מודרנית, פיתוח רוח עירונית והון אנושי מתהווה. שינוי קיצוני ומהיר יחסית זה אירע למרות מיקום תל אביב בספר של המזרח התיכון מבחינת אי קיום קשרים פוליטיקו-כלכליים עם מדינות ערביות שכנות בשל הסכסוך הישראלי-פלסטיני; וכן למרות מיקומה בספר של המרכזים הכלכליים הגדולים של הצפון הגלובאלי (ומזרח אסיה) עימם היא מקיימת את רוב קשריה (Kipnis 2004; 2009). אך לפי קיפניס, ערוץ מחקר מרכזי בהקשר זה יכול "ניתוח מעמיק של אי השוויון החברתי בתל אביב" (Kipnis 2004, 183).

כתגובה לדירוג הבינלאומי (הקלסיפיקציות של ה-GaWC פורסמו מאז שנת 2000, אז תל אביב דורגה במעמד "גמא"), עיריית תל אביב חכמה מספר יוזמות במטרה למתג את העיר כמוקד של יזמות וחדשנות, וכיעד תיירותי מוביל. זאת באמצעות הקמת חברה ייעודית המקושרת ללשכת ראש העיר לקידום רעיון ה"עיר סטרטאפ של אומת סטרטאפ" (אתר עיריית תל אביב-יפו, 2020). כפי שהבחינו מספר חוקרים, הכניסה למפת "ערי העולם" אינה פרוייקט חברתי, אלא פרוייקט האחראי להאצת הריבוד הכלכלי, החברתי והאתני בשל העלייה המתמדת בניצול כוח עבודה זול. זהו פרוייקט המעצים דווקא אי-שוויון, פערים והיררכיה בכל הצורות (Sassen 1991; 1994; Friedmann 1995). בדרום הגלובאלי, למונחים אוטופיים כמו "עיר עולם", "עיר חכמה" או "אקו-סיטי" קיימת משיכה מיוחדת, ונעשה בהם שימוש בניסיון למשוך יזמים עירוניים. אולם המשמעות שלהם שם שטחית במיוחד מפני שהצרכים השיווקיים מדלגים על הפונקציה של העיר עבור תושביה. בחזון האוטופי אותו מנסות האליטות לקדם, אין לאקסטרה-פורמאליות כל מקום. אולם הצעדים שנוקטות האליטות במטרה להכחיד את האקסטרה-פורמאליות אינם חד משמעיים, כך שהאוכלוסיות המוחלשות ממשיכות באורח חייהן תחת הגינויים (Kamete 2013, 20). חוסר הכוח (הרשמי) של אוכלוסיות אלו מאתגר גם את ערי הצפון, מפני שהוא "יוצר אזור שוליים של יכולות אלו ללא הכוח לעצב את ההיסטוריה, הכלכלה והתרבות", טוענת ססקייה סאסן (Sassen 2015, n.p.). באזור זה, "שחקנים מעולמות שונים נפגשים היכן שאין חוקים מוסדרים לאינטראקציה ביניהם". בעוד תאגידי ענק הולכים ובאים, מוסיפה סאסן, "העניים הנאבקים נוכחים. הם לא

מבקשים כוח, אלא אומרים כביכול: אתם יודעים מה? אנחנו כאן, זה הכל, העיר היא גם שלנו" (n.p., 2015).

ניתן לתפוש את מערכת שיום הרחובות כחלק אינטגרלי מתשתיות עיר העולם האמונות על תיפקודה. נאפיין בקצרה מערכת זאת כאן בדגש הנוף הטופונימי הערכי של תל אביב ולו בכדי להצביע בחלק העוקב על האנומליות הטופונימית של גבעת עמל. מאז היווסדה של תל אביב בשנת 1909 (תחת השלטון העותמאני) ועד 1947 (שלח המנדט הבריטי), ניתן להבחין במספר שיקולי מפתח תרבותיים ופוליטיים מאחורי תהליך השיום מצד מקבלי ההחלטות (Bar-Gal 1989a). עם ההתחלות המהוססות של העיר כשכונה יהודית חדשה מחוץ ליפו העתיקה, שקמה בתגובה לתנאי החיים הקשים ביפו, ואף על פי מגבלות נוספות שהוטלו מצד הממשל הטורקי על בנייה ומסחר יהודיים – חל גידול ניכר ביישוב. כבר בראשית המנדט הבריטי, בשנת 1921, זכתה תל אביב לקבל מעמד של עיירה עצמאית, מה שעמד בסימן פתיחת כמה מאות של רחובות חדשים. תהליכי שיום קודמים, אימפרסיוניסטיים באופיים, הוחלפו מאז בהדרגה בתהליכים ממסודים יותר תחת כנף העירייה. עד 1947, כבר ניתן היה להבחין באגידה טופונימית רשמית ברורה, שעמדה ברובה על שמות שייצגו מוטיבים תנכ"יים של ארץ ישראל, אישיים היסטוריים ובני הזמן, ואירועים סימבוליים בחיי הציונות (Bar-Gal 1989a). עם קום המדינה וצירופה של יפו לתל אביב, חלה פוליטיזציה גוברת של שמות הרחובות. שמות רבים שהדהדו את הנוכחות הערבית והמנדטורית הוחלפו בסמלים נוספים שחיזקו את הקונצנזוס הלאומי של המדינה המודרנית, האידאולוגיה הציונית והזיקה היהודית לתנ"ך ולארץ. בכך תל אביב שימשה מודל לערים רבות בהן ליבת השמות עסקה בחיזוק עולם הדימויים של החברה היהודית בישראל (Azaryahu 1996; Bar Gal 1989b).

קונצנזוס זה איפשר פעפוע של זהויות לאומיות "חמות" לסביבה הפיזית היומיומית, באמצעות יציקת ביטוי לאומי לפונקציית ההכוונה הנייטרלית כביכול של השמות (Jones and Merriman 2009). בדרך זו, "מסמנים בנאליים של תחושות לאומיות יכולים להיתפש על ידי חברים בקבוצות מיעוט כסמלי דיכוי תחתיהם יש לחתור ואליהם יש להתנגד" (ibid, 166). מכל מקום, כתוצאה מלחצים מצד פעילים חברתיים כיום, נראה שוועדת השמות העירונית של תל אביב מודעת לגבולות המטא-נרטיב הציוני יותר מאשר אי פעם בהיסטוריה של העיר. מבין קבוצות הפעילים החברתיים נציין פמיניסטיות המוחות כנגד המנטליות הציונית הפטריאכלית; יהודים ממוצא מזרחי ומקבוצות הימין המוחים כנגד האופי האשכנזי והזיקה למפלגת העבודה של רבים מהשמות הוותיקים; ועמותות ערביות המוחות נגד ייחוד השמות והדומיננטיות של השפה העברית על שילוט בהשוואה לנראות של השפה הערבית בעיר – כולן נוחלות הצלחה מסויימת בתהליכי השיום המשתנים (ראו למשל: רחוב משלה 2021; בן שמש 2003; Lavie 2019). תהליכים אלו מרמזים על אקלים "חם" בתרבות השיום של תל אביב וגם של ערים אחרות בישראל, לרבות בקרב החברה הערבית. הם גם מצביעים על הרמה הגבוהה של רשמיות השיום, אשר על הרקע שלה רחובות ללא שם או רחובות המשויימים באמצעות מיספור – נדירים במיוחד בישראל.² תהליכים אלו עומדים גם בניגוד חריף לאפנתיות הגוברת של השימוש במיספור עבור

שיום הרחובות בערי צפון אמריקה הקטנות כגדולות – נטייה גוברת הנתפשת כסמל של נייטרליות, יעילות ומודרניות (Jaffe 2016).

על רקע זה, אזורים מוגבלים בתל אביב בהם נוף השיום הוא "קר" ולובש צורה של דרכים ללא שם או רחובות המשוויימים על ידי מיספור – נדירים ביותר. בניגוד בינארי לצפון אמריקה, כאן המשמעות שלהם מרמזת על מעמד אירעי של אותו אזור מבחינת העירייה. אירעיות זו מתגלמת למשל במיספור דרכים באזורי בנייה; בהשרדות המערכת המנדטורית של מיספור כשיום כפי שנראה במספר רחובות ביפו; ובמקרים של מחלוקת על הזכויות בקרקע בין רשויות המדינה, העירייה והתושבים – לרוב ממוצא מזרחי והמאכלסים קרקע פלסטינית ערב קום המדינה. שייכות למקרה האחרון, שכונת גבעת עמל התפתחה מ"חוץ לרדאר" עיר העולם וגריד השיום הרשמי שלה, ובאופן ספונטאני למדי במסגרת המדיניות המכוונת של אי-התכנון בה נוקטת העירייה. הטופונימיה האקסטר-פורמאלית בגבעת עמל היא רק חלק אחד מתוך תמונה שלמה עליה הצביעו התורמים האחרים בקובץ זה, תמונה המייצגת עבור תושבים רבים בעיר מעין "אחרות" (subalterity) אולטימטיבית מעבר ל(עיר ה-)עולם. בהמשך לקו המחשבה של נחמני וחננאל כאן, נסיף מספר הערות באשר להבנייה חברתית זו.

הבנת האקסטר-פורמאליות של גבעת עמל דרך הבנייה חברתית, שיום השכונה, ותשתית

זכרון הילדות של הסוציולוג רונן שמיר נדמה כמשוחח עם התיאור המפורסם ורב הכוח של פרנץ פאנון מתוך ספרו "המקוללים עלי אדמות" (Fanon 1961), של הסגרגציה המרחבית בעיר הקולוניאלית בין השליט ובין הנתין.³ שמיר מתאר תמונה דומה של חלוקה מרחבית מרובדת ודואליזם מניכאי המבוסס על מוצא אתני ומעמד חברתי-כלכלי בעיר תל אביב:

גדלתי בשכונת עילית בצפון תל אביב. היא נקראה צמרת. בסמוך לצמרת, אך ללא מחסומים פיזיים מפרידים, היו שרידי העיירה הפלסטינית לשעבר ג'מוסין. תושביה הועברו משם ורוב בתיהם נחרסו, בפנותם מקום לשכונות יהודיות חדשות של מעמד ביניים ומעמד ביניים עליון. אולם מספר בתים נותרו בסמוך לצמרת, בקרבה פיזית אינטימית למדי. באמצע שנות ה-60, כאשר גדלתי, הם נקראו רשמית גבעת עמל ואוכלסו על ידי יהודי צווארון כחול ממדינות ערב. איש לא קרא לשכונה גבעת עמל, לא אנחנו – הנערים הלבנים מצמרת – ולא הם, הנערים השחורים בגבעת עמל. ג'מוסין זה היה וג'מוסין זה נשאר. שחור זה היה ושחור זה נשאר (Shamir 2009, 590; תרגום המחברים, ההדגשות במקור).

זכרונותיו של שמיר בדבר פרקטיקות ילדות יומיומיות נצבעו באינטראקציות ההגמוניות שהתרחשו במרחב הדואלי. אולם "היכן שהמרגלים כונו משתפי פעולה", הוא מרחיב, "מרגלים שכנגד נערצו כגיבורים" (2009, 597) –

פחדתי רק מהילדים השחורים של ג'מוסין כשהם באו אלינו. מעולם לא חשבתי פעמיים לפני שהלכתי למכולת של עזרא, במרכז ג'מוסין, לקנות סוכריות ושלגונים. אהבתי ללכת לעזרא. הייתי הולך לאורך הרחובות הקטנים של צמרת, הטובלים בירוק, וחוצה בקלות לג'מוסין. זה היה טריוויאלי להפליא.

הרחוב שמר על רוחבו ומהלכו, אלא שהפך לבלתי סלול. והירוק נעלם. הפך למאובק. חציתי לג'מוסין כילד נודד, כצרכן של ממתקים. טכנית, הילדים השחורים של ג'מוסין יכלו גם הם לחצות לצמרת. לעיתים עשו כן, אולם אנו הבטחנו שחצייה זו תהייה מורגשת – הן על ידם הן על ידנו – כמוזרה, חשודה. חציית הילדים השחורים לשכונה שלנו נשאה חותם של ריגול חתרני (596); תרגום המחברים, ההדגשות במקור).

התיאור האישי לכאורה של שמיר אינו אלא תוצר מובהק של אקלים התקופה בשילוב הבנייה ואפלייה ממסדית שאינה מקרית ברמה הארצית והעירונית, מה שהודגם היטב במאמרם של נחמני וחננאל כאן (ראו גם Nachmany and Hananel 2019). אלו פגעו גם לטופונומיה של השכונה: אתוס עמל עבודת הכפיים שיוחס לגבעת מזרחים שלא עלה בידם להשיג זכות פרטית בקרקע, גילם רובד שיומי שהחליף-לא-החליף את שם הכפר הבדואי של רועי הג'מוסים.⁴ זאת אל מול עליונותה האתנית-מעמדית של "צמרת", הגבעה שמעבר לכביש, שהתגלמה היטב בשמה – גן עדן קטן של וילה טובלת בירוק לכל חצי דונם, כפי שהסדירה לעצמה "צמרת" מפא"י בחסות הפקידות העירונית. מעשה זה, לפי מדען המדינה דורון נבות, "לא עלה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ועם הנורמות המקובלות אפילו אז" (59, 2015). ברוח השיום המחודש של מקומות ורחובות בעקבות מלחמת העצמאות ועיבוד המרחב, הייתה זו עיריית תל אביב ששיימה מחדש את "ג'מוסין" עד אוקטובר 1949 כ"גבעת עמל" – שם אשר תאם גם את הרוח הסוציאליסטית של האליטה הפוליטית. אולם כפי שמתאר גם שמיר, במשך שנים רבות השם "ג'מוסין" הופיע לצד השם "גבעת עמל" בהתכתבות רשמית בין התושבים לשלטונות, ולהיפך (אבחנת המחברים), ולמעשה מעולם לא נעלם המתודעה היומיומית של משתמשי המרחב. זאת למרות שקבוצות פעילים חברתיים פרו-מזרחים למשל (כמו "הפנתרים השחורים" ועמותת "הם לא נחמדים") השתמשו באופן אסטרטגי בשם "גבעת עמל" במטרה ליצור קואליציה רחבה יותר בתודעה הציבורית על ידי הימנעות מהשפה הערבית (103, 2019, Lavie). זה מעורר את השאלה אותה העלה החוקר הפלסטיני ראשיד חאלידי, "מה הגבולות של פלסטין? היכן היא מסתיימת והיכן ישראל מתחילה, והאם גבולות אלו הם מרחביים, או גבולות של זמן, או שניהם? (187, 1996, Khalidi, צוטט בתוך Shamir, 2009, 595). גרפיטי שנצפה על ארון חשמל ברחוב (רשמי) הסמוך לגבעת עמל מעלה שאלה דומה: "היכן הפליטים של ג'מאסין?"; פריטים בנוף הזכרון והתרבות החומרית של השכונה גם הם מעוררים את השאלה.

לא רק שבקשת בן גוריון להסדיר את מעמד תושבי השכונה בשנות החמישים נדחקה הצידה, שחקן נוסף הוכנס לזירה על ידי העירייה החל משנות הששים בדמות היזמים הפרטיים, ועקב נסיגת המדינה מפיקוח על תהליך ההפרטה והדאגה לזכויות התושבים בקרקע – נושא זה הותר בידי היזמים. לא נתעכב כאן על תביעות היזמים את התושבים לתשלום דמי שימוש בקרקע, על ההיתר שהשיגו להגבהת רבי הקומות לגובה המקסימלי המותר, על פינויי המשפחות הקשים של שנת 2014 ועל המסכת המשפטית-ביורוקרטית אליה נקלעו המשפחות שנותרו בשכונה במשך עשרות שנים. לאורך זמן זה, למרות גביית מסי העירייה, הוכנסו תשתיות מינימליות עבור התושבים. בעבודת השדה שערכנו (קיץ 2020) נצפו: צנרת מים רדודה הנתונה לפיצוצים תכופים קרוב

לפני השטח, שימוש במתקני גז פרטיים, דרכים שנשללו ביזמת התושבים ומערכת ביוב שנחפרה בידי התושבים אל הפתרון הבעייתי של בור ספיגה. בנוסף, חסרה תשתית מיקלטית, השימוש בגגות אזבסט ויריעות פלסטיק לקרוי נמצא שכיח עקב האיסור לבנות גגות קבע, ומספר רב של יתושים הורגש. התושבים טענו למחסור בתאורת רחוב וסכנה במעבר בשבילי השכונה בעת החשכה, ואף שמספר הורי תלמידים מבית הספר אסרו על ילדיהם לבקר בשכונה אף בשעות היום.

איור 1: (א') גרפיטי על ארון חשמל ברחוב סמוך לגבעת עמל עם השאלה: "איפה הפליטים של ג'מאסין?". שימו לב לפרויקט מגדל המגורים בשכונה ברקע ולתעתוק הנכון של הטופונים "ג'מאסין"; (ב') כלי עשוי ביד לקטיפת סברס מלפני קרוב לחמישים שנה ברשות תושב וותיק. נוף הסברס נעלם מגבעת עמל בהדרגה, אולם לפני 48' היה חלק אינטגרלי מג'מאסין עבור תיחום החלקות החקלאיות (צילומים: ליאורה ביגון).



עם תנופת הבנייה העכשווית של מגדלי המגורים בשכונה, הנוף הטופונימי השתנה בהתאמה. שמות המגדלים החדשים בגבעת עמל החלו לכבוש כמשל את שם השכונה. האתוס הסוציאליסטי של מפלגת העבודה מפנה כעת את מקומו לטקטיקות מכוונות כלכלת שוק והפרטה. בדומה ל"צמרת", נראה שבשמות החדשים טבועה מניפולציה על תודעת הקליינט תוך תיאור רכישת דירה אפשרית כהתקדמות "מעלה" על רקע סביבה פסטורלית: "פארק בבלי" עבור האתר או "חלומות בבלי" עבור אחד הקומפלקסים של המגדלים. כאן השם "בבלי" נועד להכפיל את יוקרת ה"פארק" ואידיליית ה"חלומות", לציון השכונה הסמוכה שנוסדה בשנות החמישים אמנם עבור מעמד פועלים, אך הפכה לאזור מגורי מעמד בינוני ועליון. "פארק בבלי" מהדהד גם את שם שכונת מגדלי היוקרה בסמוכה מדרום, "פארק צמרת". קומפלקס מגדלי המגורים השני מכונה "בראשית בבלי" או "מגדלי בראשית", בגייסו את

עולם הדימויים התנ"כי לציון בריאת העולם המיוחדת המגולמת במגדלים. שיווק המכירות כאן נעשה ברובו בשפה האנגלית ומכוון בכך גם ללקוחות פוטנציאליים מעבר לים, בשימוש אסטרטגי תכוף של סימבוליזם יהודי או לאומי דוגמת פרי הרימון או דגל ישראל (Beresheet Bavl's Facebook 2020). אולם ממש תחת נוף לשוני רווי ציונות וניאו-ליברליזם זה, שוב חוזרת אלינו השאלה של חאלידי, בדמות השלט החדש שתלה הווקף המוסלמי על חלקה שגודרה (חורף 2021): "מקום קדוש: בית הקברות מוסלמי (גימאסין)".

איור 2: שלט הווקף המוסלמי על גדר בית הקברות של ג'מאסין, תחת פרויקט המגורים "בראשית בבלי" (צילום: מישל בן ארוס).



הטופונימיה בגבעת עמל: פוליטיקות ואלטרנטיבות יומיומיות

תלוי בין עיצוב משטר עיר עולם הגורר פינויי מגורים רבים גלובאלית, ובין עיצוב מדיניות המאפשרת לקבוצות חברתיות מסויימות לשמר ולחזק את כוחן על פני קבוצות אחרות – בטחון הדיור בגבעת עמל עדיין מתנווד בין האינטרסים השונים. הדור השלישי על הגבעה, מודע לשחיקה המתמשכת של קודמיו בידי השלטונות, משחק תפקיד מפתח בחתירה להכרה רשמית במספר חזיתות, ונוחל הצלחה יחסית.⁵ עבור ארבעה עשר משקי הבית (נשים משפחות) שנותרו על הגבעה (חורף 2021), לאי הוודאות המתמשכת בנושא המגורים השלכות פסיכולוגיות וחומריות.⁶ על רקע זה, ועל רקע הכשרת

שני המחברים בלימודי אפריקה ולימודים עירוניים (שילוב הרגיש במיוחד למבעים פיזיים ולשוניים של אקסטרה-פורמאליות) – הצגנו שאלה עיקרית לתושבים. דהיינו, מה המשמעות של לחיות ללא מען ספציפי במשך 73 שנה? שתי שאלות נוספות נגזרות משאלה זו: כיצד המען הבלתי מדויק משוחח עם הנוף הטופוגרפי המדויק של הרחובות הסמוכים לשכונה? ובכלל, מה הראציונל הטופוגרפי בתוך השכונה?

שאלות אלו פתחו בפנינו דלתות רבות ועוררו אמפטיה בקרב המשפחות, מפני שהן העלו זכרונות עבר וגם חוויות יומיומיות של ניסיונות ניווט במרחב הפיזי כמו גם במרחב התודעתי. התשובות חשפו מיקרו-עולמות של קיום בו-זמני של כתובות מרובות וציוני דרך. כתובות אלו בשימוש בהקשרים שונים מלמעלה-למטה ומלמטה-למעלה, בהתאם לצדדים המעורבים, למטרות ולרצונות המשתמשים. קורפוס הכתובות נע ממענים מומצאים שיועדו לבתי האב על ידי הרשות העירונית, הממאנת להכיר רשמית בשכונה; ועד למענים מומצאים על ידי התושבים, כתגובה לצרכים מעשיים ורגשיים מיידיים. שני גופי מען עיקריים אלו (כל אחד עומד על מספר ווריאנטים, כפי שנראה להלן) מכילים בתוכם "אחרות" מאתגרת, המהווה במידה רבה מעין אלטר אגו ל"עיר עולם".

-התכתבויות מלמעלה-למטה

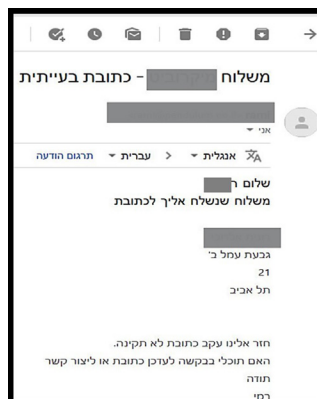
דברי הדואר בגבעת עמל נמסרים בשלושת העשורים האחרונים דרך תיבת דואר מרכזית שהוצבה ביוזמת התושבים במקום מרכזי בשכונה. בדומה ליישובים קטנים במרחב הכפרי בישראל, לכל משפחה בגבעת עמל יש בתיבה זו תא דואר. לפני הצבת התיבה, הדוור, שהכיר את המשפחות, נהג ללכת בארבעת השבילים שסללו התושבים בשכונה ("רחובות") ולחלק את דברי הדואר מדלת לדלת. כיום תאים רבים פתוחים ופרוצים כי מצב העמימות בקרקע עודד משפחות רבות לעזוב עם השנים, היו שפוננו אף בכוח – ודברי דואר מתפזרים על הארץ. שכנה וותיקה הגרה בסמוך לתיבה נוהגת לאסוף את המעטפות, לערום על מפתן ביתה, ולחלק לשכנים כאשר עוברים בסמוך. דברי הדואר אינם מרובים וכוללים התכתבות סלקטיבית עם הרשויות בנוגע לשירותים שונים. ההתכתבות היא סלקטיבית בשל האופי החד-צדדי של המען בהקשר זה: הרשות העירונית המציאה כתובת ייחודית עבור התושבים למטרת גביית מסי ארנונה, וכן בעבור גביית מים וביו. הכתובת בנויה משם שהושאל מרחוב ראשי סמוך (רחוב זה אינו עובר בשכונה או גובל בה, אלא נמצא בסמוך) הוא "דרך נמיר", ולאחריו מופיע מספר פיקטיבי של יחידת מגורים עבור כל משפחה, מספר המתחיל מ-700 ומעלה (כאשר מספרי הבתים ב"דרך נמיר" הסמוכה עומדים באיזור זה על סביב המספר 100). התושבים, על כל פנים, אינם נוהגים להשתמש בכתובת זו בשום הקשר אחר. בשיחה עם תושב (26 אוגוסט 2020) נאמר לנו: "זו הכתובת הדוחה מכולן. לקבוע כתובת שלא קיימת עבור רחוב שכן קיים זה מפחיד אותי, מפני שאינני מבין את ההגיון שלה." באותו הזמן, קיימת כתובת סמי-רשמית נוספת לתושבי גבעת עמל, המצויינת למשל בהתכתבות בהקשר לשירותי מדינה ומסים אחרים, וגם על תעודות הזהות. כתובת זו עומדת על ציון שם השכונה בדמות "שכ גב עמל ב'", ולאחריו מספר המיוחס לכל יחידת דיור. לעיתים, בין השניים,

מוכנסת גם אות מא' ועד ד', עבור אחת מארבעת הדרכים החוצות את השכונה – אולם אין תוספת זו הכרחית שכן מספרי יחידות הדיור אינם חוזרים על עצמם. זו כתובת אותה התושבים מעדיפים, יש אף שהוסיפו אותה בכתב ידם על חזית ביתם, אולם היא נותרה בעייתית מבחינות רבות שכן לא מיוחס לה כל מיקוד. אחת ההשלכות של כך היא שבמקרים של הזמנת חבילות מהארץ או מחו"ל, פעמים רבות הכתובת מתוויגת כ"בעייתית" או "לא תקינה" על ידי הספק, עמו מתבקש הנממן ליצור קשר טלפוני.

איור 3: (א') תיבת הדואר המרכזית בגבעת עמל; (ב') מעטפות שנמצאו על הקרקע סמוך לתיבה; (ג') דברי הדואר על מפתן השכנה לחלוקה לשכנים העוברים ושבים מלפני ביה (צילומים: ליאורה ביגון).



איור 4: דוגמה להודעה מהספק על דבר דואר המתקשה להגיע לנממן תושב השכונה, ינואר 2021 (מקור: באדיבות תושבת השכונה)



מצב העמימות ואי ההכרה מתגלם גם כחופעת השכונה על רבות ממפות העירייה כ"טרה אינקוגניטה", וטענת העירייה לעיתים שהשכונה אינה חלק מהעיר או שלא ניתן למצוא אותה על המפה (פרוייקט יישומי גבעת עמל ב' 2014). לפי אחד התושבים, בעקבות מילוי טופס מקוון באתר העירייה בכדי לבקש רישוס נגד יתושים, רוסס הרחוב המוכר-רשמית הקרוב ביותר לשכונה (רחוב הזוהר) כאשר דיירי רחוב זה – שאינם חוויים את הבעייה בהיקף דומה – קיבלו הודעה שבקשתם טופלה, והריסוס בוצע. תושבת אחרת גילתה שהטופס המקוון של הרישוס לגנים אינו פועל עבורה, ונאלצה להגיע פיזית למשרדי העירייה לביצוע הרישוס, שם נאמר לה שהיא "פולשת". בנוסף, בזמן הבחירות למשל, משפחות שונות החולקות את אותו בית אב ומיקום בשכונה נתבקשו להתייצב בקלפיות שונות ברחבי העיר (ראיונות 16 ו-20 אוגוסט 2020). מכל מקום, נדגיש שאף אחת מהכתובות הסמי-רשמיות הללו אינה מצויינת על המפות, לרבות מפות דיגיטליות (Google, Waze), בזק או 144. למצב זה השלכות ישירות על איכות חיי התושבים ועל תחושת אזרחותם העירונית.

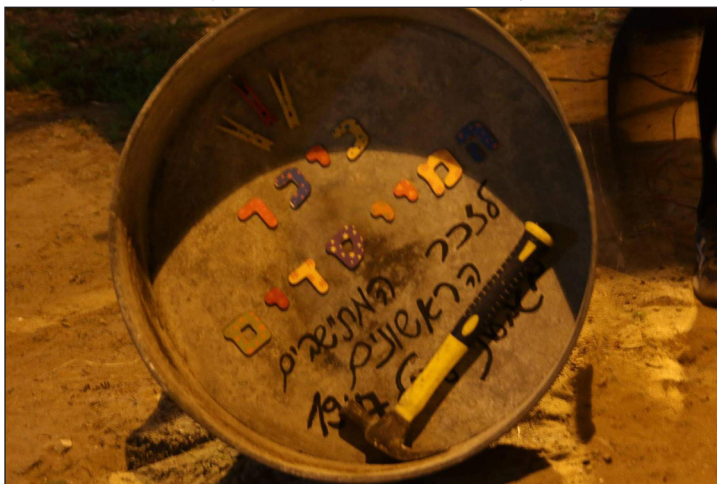
- התכתבויות מלמטה-למעלה

מאחר וארבעה עשר המשפחות שנותרו על האתר שייכות לדור המייסדים, הזכרונות הנוגעים לשאלת שיום המקום מרובים. תושבת שסיימה את המחזור הראשון של בית הספר היסודי בבלי-ירושלמי הסמוך, סיפרה שהייתה נוהגת להגיע לרחוב הגובל בשער בית הספר כדי לאסוף משם חברים הבייתה, מה שתמיד הביך אותה. בשל הדיעה הקדומה שדבקה לשכונה, בנערום נהגו התושבים לומר לנהג המונית למשל, שהם "מבבלי". בתקופת הילדות של הדור השני, לפני "התברגנות" האזור, השימוש בשמות לא-רשמיים רווח, כגון: "הגבעה" או "גבעת הכלניות" ל"גן אברמוביץ" של היום; "הוואדי" ל"נחל איילון" של היום (גם לפני דפנות הבטון); וכן שלושה עצי אקליפטוס דומיננטיים היוו ציוני דרך (ראיונות 16 אוגוסט 2020). באשר לשאלתנו המעשית: "כיצד אתם מזמינים פיצה למשל?", קיבלנו תשובה דומה עם וריאנטים ממספר משפחות, הנוהגות למסור לשליח את שם הרחוב הרשמי ומספר הבית הקרוב ביותר לביתם שלהם, ואז יש לגשת לאסוף את הפיצה\ המשלוח משם. משימה זו לא תמיד אפשרית לדור המבוגר, הנוטה לוותר על משלוחים. היא גם מסובכת לאור העובדה שאחד הרחובות המוכרים הקרובים, זה שאמור להיות הנוח ביותר למטרה זו, מפוצל כך שיש לו שלושה ראשים הנכנסים לשכונה משלושה כיוונים שונים (רחוב הנשיאים). בעוד התושבים לא מחשיבים זאת כמקרה, ומצב זה מסתכם דה-פקטו בשליחים תועים על אופנועים. השכנה הנוהגת לאסוף את המכתבים מהארץ לעיתים מכוונת את השליחים. באשר לחבילות, מאחר ואין מיקוד, דבר הדואר נוטה להגיע לסניף דואר מרכזי אך מרוחק למדי בדרום העיר, במקרה הטוב, ומשהם נקראים לאספו. תושבת צעירה גילתה תושייה בכך שלצד הכתובת הסמי-רשמית מהסוג המצויין בתעודת הזהות, היא שותלת באופן פיקטיבי את מיקוד הרחוב הרשמי הקרוב ביותר לביתה. התוצאה מספקת: דבר הדואר מגיע לסניף הקרוב, של בבלי או זה של צמרות (ראיונות 26 אוגוסט 2020).

באשר לשירותי חירום כמו הזמנת אמבולנס או רופא פרטי, החוויה הופכת לקשה ומרירה הרבה יותר.

"אני מרגיש נעלב, מדוכא", מספר תושב וותיק. "ביתי קרוב ביותר לדרך המהירה המובילה לרמת גן ולא לתל אביב או אפילו לשכונה." מאחר ושניים מהרחובות המובילים לשכונה מצפון "נכבשו" על ידי היזמים הפרטיים ועבודות הבנייה השוטפות, ובהתחשב במתח בין הצדדים – הנגישות לגבעת עמל הפכה לא פשוטה. "אז אני עושה את רוב הקניות שלי והסידורים ברמת גן, נוח יותר להגיע לשם ברכב ויש יותר חניה. אני מרגיש מנותק, לא חלק מהעיר." בניסיון לכוון מבקרים פנימה, לעיתים הפונקציה "חלוק את מיקומי" במערכות הניווט הדיגיטליות שימושית, אך לא תמיד מוצלחת כך שתיאור מילולי עדיין בשימוש. לדוגמה, כדי לכוון לשכונה מבקרים הבאים מכיוון דרך ההלכה, נהוג לומר: "סע בהלכה עד הצומת, ואז שמאלה עד שתראה אקליפטוס גדול לפני מגדלי יו [פארק צמרות], ואז היכנס ימינה בדרך עפר בדיוק לפני האקליפטוס, ועצור שם ברחבה." בפועל, המבקרים נוטים להחמיץ את האקליפטוס (שכבר אינו מהווה ציון דרך בולט בשל המגדלים הרבים) יחד עם דרך העפר הצדדית, וממשיכים עד לצומת הבא – מה שמצריך הכוונה מחודשת לחלוטין, ויציאת המארח מחוץ לשכונה לכביש הראשי לאיתור והכוונה. בנוסף, משאיות הבניין הפילו ושרבו מספר שלטי רחוב והכוונה, רשמיים ובלתי רשמיים (ראיון 20 אוגוסט 2020).

איור 5: שילוט אקסטר-פורמאלי של "כיכר המייסדים" בגבעת עמל כפי שנוצר במשותף בעיצומו של טקס 2014 לזכר המתיישבים הראשונים (צילום: באדיבות תושבי השכונה).



עם תחילת הפינויים האלימים בספטמבר 2014 על ידי היזמים, המתח אותו חשו התושבים נוכח אי הוודאות ושרירותיות המצב היה רב. הדור השלישי יזם אז מעין טקס חניכה של מה שהם כינו "כיכר המייסדים" במרכז השכונה.

טופונים זה נבחר להנצחה גאה של "האבות והאמהות שייסדו את המקום ותרמו לעיר ולמדינה" (פייסבוק של גבעת עמל 2020). במשך הטקס, הוכן יחדיו באקט סימבולי שלט עבור הכיכר מאסמבל' של חומרים, ונתלה על עמוד חשמל.

הטקס וגם הטופונים הנבחר מתכתבים באופן אנטגוניסטי עם טקס שאירע באמצע שנות האלפיים במרכז הוותיק של תל אביב (שדירות רוטשילד), בקרבת הגרעין ההיסטורי של אחוזת בית (1909). בנוכחות ראש העיר וצאצאי האבות המייסדים, נחנכה שם אבן הפינה עשוית שיש לבן של "כיכר המייסדים". למרות שטופונים זה גנרי לערים רבות בישראל, המשחק בתל אביב בין הכיכר המוכרת רשמית ובין אחוזת ה"חורגת", בין הטקס הרשמי והטקס האלטרנטיבי – לרבות מעמד כל שכונה והרכב האוכלוסייה – מזכיר באופן בלתי נמנע את ספרו של שרון רוטברד "עיר לבנה, עיר שחורה" (2005). בספר זה בוחן רוטברד את ההיסטוריה האדריכלית והתכנונית של מרכז "העיר הלבנה" אל מול ההיסטוריה המקבילה של השכונות הדרומיות ויפו בדגש על המאה העשרים. בקושרו יחדיו את האקלים הפוליטי והתרבותי שהביא ליצירת העיר, הספר חושף את תהליכי ההתגבשות הכמעט אנטגוניסטיים של שני חלקיה – תחילה התעצבות האחד אל מול משנהו ולאחר מכן האחד על חשבון משנהו. "העיר הלבנה" נבנתה באופן דיאלקטי להרס, מחיקה ואוריינטליזציה של ה"עיר השחורה". על רקע זה ניתן להחשיב את גבעת עמל, נסיבותיה ההיסטוריות ומוצא תושביה כהימנחות מרחבית מוגבלת בהיקפה של "העיר השחורה" אל תוך לב "העיר הלבנה" – ועצם נוכחותה של זו אכן הפכה לכמעט בלתי נסבלת עבור רשויות העיר לאורך השנים (Golan, 2002).

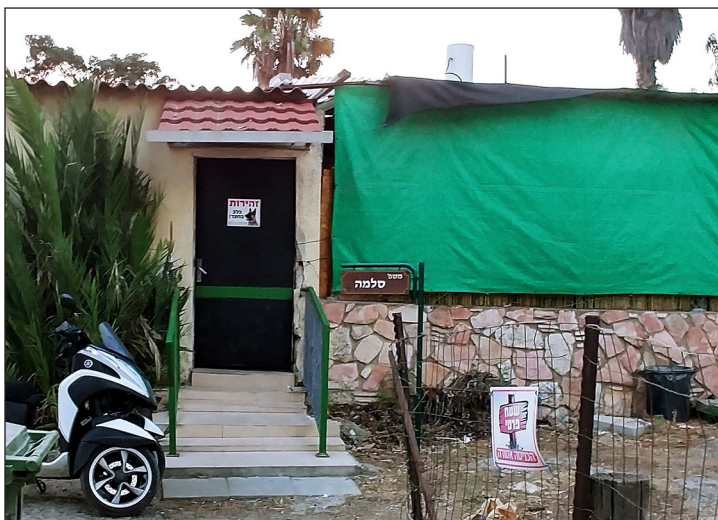
דרך נוספת של צעירי גבעת עמל להתמודד מול אי הוודאות המתמשכת, הייתה להדגיש עוד את ההון הסימבולי. בערב אותו טקס "כיכר המייסדים" בגבעת עמל, נערכה גם הצבעה, לראשונה, בעד הצבת שילוט בפתח כל בית אב בשכונה אשר שיישא את שם המשפחה. רוב כמעט מכריע של התושבים הסכים ליוזמה, ומעט סרבו מחשש לדה-לגיטימציה מצד השלטונות באם אותה משפחה לא תאחז בקרקע בזמן הצבת השלט. מאחר והמשפחות לא יכלו למכור או להוריש את הקרקע כל השנים, הן נאלצו להיצמד לקרקע. וועד השכונה התקשר עם חברת שילוט וביצע את ההזמנה. חברת השילוט נבחרה משום שהיא כבר ייצרה שילוט בעבור קיבוצים ומושבים וותיקים רבים, ומשום שוועד השכונה ביקש את אותו סגנון ויזואלי באופן עקרוני. זאת בכדי להעביר את המסר שלתושבים היה תפקיד חלוצי והיסטורי בדומה לתפקיד הבלתי מעורער של בני הקיבוצים, שאין התושבים מתכוונים להתנצל על נוכחותם במקום, ושהם מצפים ליחס דומה מהשלטונות (ראיונות 26 אוגוסט 2020). בנוסף, שמות המשפחה מהווים נושא משפטי ממדרגה ראשונה בחתירה להכרה, על בסיס הוראתו של דוד בן-גוריון (ראו מאמר ארנון גולן כאן) וחווה 1961 של מכירת הקרקע והעברתה מבעלות ממשלתית לפרטית. השילוט החדש הוצב ברחבי השכונה בינואר 2020.

לשילוט זה השפעה הן ערכית הן סביבתית מבחינת תודעת המרחב וההתמצאות. כפי שהעידה תושבת: "למבקרים כעת יש יותר אוריינטציה והם ממוקמים טוב יותר כאשר מחפשים מישור"; וכן "יש גאווה שהשם

שלנו קיים, שאנחנו כאן [...] המבקרים בשכונה מופתעים. בעיניהם, זה היה כמו שום מקום, ופתאום זה הפך למקום, עוברי-אורח מקבלים את המסר שכאן זה לא ארץ של אף אחד" (ראיונות 28 אוגוסט 2020).

כאקט של מחאה סימבולית לפינויים הכפויים, וועד השכונה תלה את אחד השלטים החדשים בסמוך למגרש הריק והמגודר של בית האב חליף, שחוזה הרס ופינוי ללא הסכמת כל הצדדים בכלל ועל פיצויים בפרט. התגובה, סימבולית גם היא, לא איחרה לבוא מקץ עשרה ימים: השלט נמצא תלוש וזרוק בתוך המגרש שגודר על ידי היזמים. לבקשת משפחת חליף, הוא נשמר כיום על ידי הוועד (ראיונות 11 אוקטובר 2020).

איור 6: דוגמה לשילוט החדש, ינואר 2020, משפחת סלמה
(צילום: מישל בן ארוס).



השילוט החדש האקסטרה-פורמאלי בגבעת עמל לא רק מדגים את האבחנה בין שני סוגי סמלים בתהליך עשיית המקום. כלומר, בין סמלים שנכפו מלמעלה באופן רשמי, וסמלים שנוצרו מלמטה בכוח במאמץ האנושי וההיסטוריה עצמה – כפי שטען פייר נורה בקובץ המפורסם שלו "מציאויות של זכרון" (Nora 1997). השילוט החדש מאיר גם את האינטראקציה הרגשית בין התושבים והמקום דרך פרקטיקות של חיי היומיום, מאורעות אותם חלקו, וזכרונות רבי משמעות. כמושג בגאוגרפיה תרבותית, "תחושת המקום" (place attachment) מבוססת הן על קשר לאספקטים הפיזיים של המקום, והן לאלו הסוציו-תרבותיים, דרך רשתות וקשרים חברתיים (Paulsen 2019). בנוסף, השילוט החדש מדגים נושא מרכזי בחקר "תחושת המקום", והוא (אי-)יכולת האינדיבידואלים לצפות אינטרקציות עתידיות מהסוג אותו הם הכירו, העריכו וממנו נהנו בעבר. זה עלול לקרות במצב של

שינוי דרמטי הנגזר על המקום, דוגמת העתקת מגורים כפוייה, עקב גורמים אנושיים כמו תכניות פיתוח מחודש והפרטה, או אסון טבע (Paulsen 2019). השילוט החדש בגבעת עמל מצביע על תחושת אי-וודאות וסטרס מול איום ההעתקה ועל אקטיביזם החברתי-פוליטי שפיתחו התושבים בעל כורחם. לכן, "תחושת המקום" נחקרת לרוב דווקא היכן שאיום ההעתקה מופיע. במונחי מנהל עירוני, שילוט זה מזמין את הצורך לחתירה לממשל טוב, מפני שהוא מגלם בתוכו את ההשפעה הפסיכולוגית השלילית של פרויקטים להתחדשות עירונית עבור אוכלוסיות מודרות – בתל אביב כמו בערים בעולם בכלל, ובייחוד ב"ערי עולם".

איור 7: הרצף הפרפורמטיבי של השילוט החדש על רקע הסכסוך בגבעת עמל. (א') הצבת שלט משפחת חליף בכניסה למגרש המפונה והמגודר שלה; (ב') השלט העקור כפי שנמצא זרוק בתוך מגרש זה (צילומים: באדיבות תושבי השכונה); (ג') אכסון השלט של משפחת חליף על ידי ועד השכונה (צילום: ליאורה ביגון).



מסקנה

דרך הממשק בין לימודים עירוניים, לימודי טופונימיה ביקורתית ולימודי תרבות, המאמר דן בשכונה אקסטר-פורמאלית, גבעת עמל, הממוקמת בליבה של תל אביב כ"עיר עולם" אספקטים של גאוגרפיה פוליטית, מדינאויות תכנון וחוסר תכנון, מאפיינים חברתיים ותרבות חומרית הובאו כרקע חיוני להבנה ניואנסית של תהליכי שיום המקום של השכונה ובתוכה. בהשתמשנו בקורפוס עשיר על מקורות ראשוניים ומשניים, חשפנו ריבוי של כתובות סמי-רשמיות ואקסטר-רשמיות בגבעת עמל, לרבות התייחסות לשילוט עצמו. לטופונימיה רבת הפנים של השכונה – אנטיתטית למערכת שיום הרחובות בתל אביב ולראציונל העומד מאחוריה – השפעה ישירה על תחושת האזרחות העירונית של תושביה. טופונימיה זו התעצבה במידה רבה

כחלק מתהליך ייצור המרחב על ידי הכוחות והאינטרסים המעורבים, וכחלק מהזכות לעיר במובן הלפבריאני. היא מדגימה את הממדים האינטראקטיביים והפרפורמטיביים הטבועים בתהליך השיום, ואת הממד הרגשי נוכח חוסר הבטחון בנוגע לזכות במקרקעין. הגנאלוגיה של השמות בגבעת עמל מצביעה על כך שהזכות לנגישות העיר (במובן של תשתיות שונות), והזכות להשגת שינוי בעיר (במובן מאוואיי הפרט) (Harvey 2003) – תלויות פוליטיות, כלכלה ותרבות. על רקע משטרי ערי העולם, הנאו-ליברליזם, ומדיניות ההפרטה שהם מקדמים – השרירותיות של הזכויות הללו ממוקמת היטב בתוך הרכבים ביורוקרטיים וחוקתיים של מוסדות מדינה ועירייה, אקלימים פוליטיים וכלכליים, והקשרים ספציפיים מקומיים.

הערות

1. במאמר זה, המונח "הזכות לעיר" בשימוש במובן הלפבריאני (Lefebvre 1996) דהיינו הטענה לעיר כמרחב המעוצב על ידי כוחות מגוונים והמכיל בתוכו אי-שוויון מרחבי הנוצר ממשטרים (ניאו-) קפיטליסטיים; וכמרחב החותר להוות נקודת מפגש מכילה, "עיר עבור כל תושביה".
2. כיום מעבר למרכזי הערים הוותיקים יותר שם שלט האתוס הציוני, השיום בשכונות החדשות בקרב החברה היהודית נושא חותם ניאו-ליברלי של אלמנטים נופיים, צמחים, בעלי חיים וכו'. בקרב החברה הערבית, הדרוזית והצ'רכסית ניתן לראות דרגה גבוהה יותר של אקסטר-פורמאליות בתכנון ובטופונימיה, עקב מגוון סיבות (ראו Totry-Fakhoury and Alfasi 2018).
3. לתיאור, המנגיד את המראה הפריבילגי של שכונת השליט הקולוניאלי אל מול עליבות המראה של שכונת הנתין, תאור הטבול בפרשנות עמדתית שמטרתה לעורר בנתין מודעות גוברת לחוסר השוויון המובנה של יחסי הכוח, ראו: 39, [1961] Fanon 1963.
4. אל-ג'מאסין אל-גארבי (Al-Jammasin al-Gharbi, الجامسين الغربي) הוא השם הערבי של היישוב, שהכיל בשנת 1945 כאלפיים תושבים אשר עסקו ברעייה וחקלאות. האתר כלל את תל חשש (Tall al-ash-shash), יישוב מהתקופה ההלניסטית, רומית, וביזנטית בו התיישבו בזה אחר זה יהודים, שומרונים ונוצרים, והוא דעך עם הכיבוש של השושלת העבאסית את הארץ במאה השמינית (Tal and Taxel 2010). שימו לב שבטופונים בשימוש יהודי חל ברוב המקרים שיבוש מ"ג'מאסין" ל"ג'מוסין".
5. בסוף 2019, ארבעה עשר בתי האב שנותרו בגבעת עמל זכו בבית המשפט המחוזי כאשר תביעת היזמים אותם לדמי שימוש בקרקע כל השנים נדחתה. לפי הפסיקה, כל בית אב מקורי (לפי חוזה 1961 שכלל בסביבות מאה בתי אב שאת זכותם בקרקע הייתה התחייבות לשמר עם העברת הבעלות על הקרקע מהמדינה ליזמים הפרטיים, כאשר זהות היזמים השתנתה מאז מספר פעמים) – זכאי לפיצוי בשווי דמי עלות דירה צנועה באזור. זאת גם אם לא הייתה המשכיות במגורים

מקורות

Bigon, L. and A.J. Njoh. 2015. The Toponymic-Inscription Problematic in Urban Sub-Saharan Africa: From Colonial to Postcolonial Times. *Journal of Asian and African Studies*, 50(1), 25–40.

Durand-Lasserve, A. and L. Royston (eds.) 2002. *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Sterling, VA: Earthscan Publications.

Fanon, F. 1963 [1961]. *The Wretched of the Earth*, trans. C. Farrington. New York, Grove Press.

Friedmann, J. 1995. Where We Stand: A Decade of World City Research. In: *World Cities in a World system*, ed. P.L. Knox and P.J. Taylor. Cambridge: Cambridge University Press, 21–47.

GaWC's Classification of Cities. 2020. Available at: <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2020t.html>. Accessed 4 April 2021.

Giraut F. and M. Houssay-Holzschuch. 2016. Place Naming as Dispositif: Toward a Theoretical Framework. *Geopolitics*, 21(1), 1–21.

Golan, A. 2002. Redistribution and Resistance: Urban Conflicts During and Following the 1948 War. *Journal of Modern Jewish Studies*, 1(2), 117–130.

Harvey, D. 2003. The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 939–941.

Jaffe, E. 2016. Where the Streets Have No Names (Only Numbers). Bloomberg City Lab, 2 March 2016. Available at: [https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-](https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-09/study-the-geography-of-street-numbering-in-u-s-cities)

09/study-the-geography-of-street-numbering-in-u-s-cities. Accessed 6 April 2021.

Jones, R. and P. Merriman. 2009. Hot, Banal and Everyday Nationalism: Bilingual Road Signs in Wales. *Political Geography*, 28(3), 164–173.

Kamete, A. 2013. On Handling Urban Informality in Southern Africa. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 95(1), 17–31.

Kellerman, A. 1993. *Society and Settlement: Jewish Land of Israel in the Twentieth Century*. Albany, State University of New York Press.

Khalidi, R. 1996. Contrasting Narratives of Palestinian Identity. In: *The Geography of Identity*, ed. P. Yaeger. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 187–222.

Kipnis, B. 2004. Tel Aviv, Israel – A World City in Evolution: Urban Development at a Deadend of the Global Economy. *Dela*, 21(2), 183–193.

Lavie, S. 2019. Gaza 2014 and Mizrahi Feminism. *Polar: Political and Legal Anthropology Review*, 42(1), 85–109.

Lefebvre, H. 1996. The Right to the City. In: *Writings on Cities*, ed. E. Kofman and E. Lebas. Cambridge, Mass., Wiley-Blackwell, 147–159.

Mboup, G. 2017. Land: The Hidden Assets in African Cities. Paper presented at the 2017 World Bank Conference on Land and Poverty, Washington DC, 20–24 March.

Murray, J. 2000. *Politics and Place-Names: Changing Names in the Late Soviet Period*. Birmingham, University of Birmingham.

Mwau, B. and A. Sverdlik. 2020. High Rises and Low-Quality Shelter: Rental Hous-

ing Dynamics in Mathare Valley, Nairobi. *Environment and Urbanization*, 32(2), 1–22.

Nachmany, H. and R. Hananel. 2019. A Tale of Two Neighborhoods: Toward a New Typology of Land Rights. *Land Use Policy*, 80(1), 233–245.

Nora, P. (ed) 1998. *Realms of Memory: Rethinking the French Past*, trans. A. Goldhammer, III vols. New York, Chichester, Columbia University Press.

Paulsen, K. 2019. Place Attachment. In: *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, ed. A. Orum. New Jersey, John Wiley, 1–6.

Raento, P. and C. Watson. 1991. Gernika, Guernica, Guernica? Contested Meanings of a Basque Place. *Political Geography*, 19(6), 707–736.

Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.

.Sassen, S. 1994. *Cities in a World Economy*. Thousands Oaks, Pine Forge Press

Sassen, S. 2015. The Politics of Equity: Who Owns the City? Lecture available at: <https://www.youtube.com/watch?v=UAQuyizBIug>. Accessed 30 April 2021.

Sened, I. 1997. *The Political Institution of Private Property*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

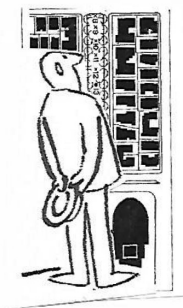
Shamir, R. 2009. On the Impossibility of Borders or Occupation as Disorientation. In: *The Power of Inclusive Exclusion*, ed. A. Ophir, M. Givoni and S. Hanafi. Brooklyn, NY, Zone Books, 587–596.

Tal, O. and I. Taxel. 2010. A Re-appraisal of the Archaeological Findings at Tel

Hashash: On the Archaeology of the Yarqon Estuary from Classical Times to Late Antiquity. *Palestine Exploration Quarterly*, 142(2), 95–126.

Totry-Fakhoury, M. and N. Alfasi. 2018. When Contradicting Public Space Regimes Collide: The Case of Palestinian Israeli Towns. *The Geographical Journal*, 184(4), 429–442.

Weinstein, L. and X. Ren. 2009. The Changing Right to the City: Urban Renewal and Housing Rights in Globalizing Shanghai and Mumbai. *City & Community*, 8(4), 407–432.



מפלישה לחלוציות ומקניין לפיצוי: תיקון העוול לתושבי גבעת-עמל

יפעת ביטון

תקציר

המשפט הישראלי בגרסתו המוכרת מעולם לא נטה חסד לעוולות הנמשכות כלפי הקבוצה המזרחית, וכך נוהג הוא גם בפרשת גבעת עמל. רשימה קצרה זו מבקשת להאיר את האפשרויות הקיימות עדיין, גם בתוך חשיכת אי-הגינות זו, לעשיית צדק עם משפחות השכונה, הנדרשות לפנותה. מבט ביקורתי פוסט-ליברלי על דפוסיו הליברליים של המשפט מציע הבנייה מחדש של מושגי הזכות הקניינית והזכות לפיצוי בגין פגיעה בה. הבנייה זו תאפשר הכרה, הן סימבולית הן מטריאליסטית בזכויותיהן של משפחות גבעת עמל על אף ניכורה הנמשך של המערכת כלפיהן. מילולות מפתח: פיצוי, משפט ושינוי חברתי, דיני קניין, מזרחים במשפט, גבעת-עמל.

מבוא – דיני קניין: הבסיס

בתפיסה המשפטית המוכרת, אין אדם יכול לקבל הכרה בנזק שנגרם לו עקב פגיעה ברכוש שאין לו זכות קניינית בו. כלומר, כל עוד אין לאדם זכות קניינית בנכס, אין הוא יכול להימצא זכאי בגין פגיעה בנכס זה (ויסמן, 1993). שלילת הזכות ממנו היא לפיכך גם קניינית וגם בעלת משמעות נזיקית. הוא אינו בעל זכות קניינית בנכס, ולכן אינו זכאי להחזיק בנכס, ואף אינו זכאי לקבל פיצוי על הריסת הנכס. זהו, בתמצית, אחד ההסברים היסודיים למציאות שבה בתי-משפט בישראל אינם מעניקים פיצוי לאנשים המפונים בימים אלה מבתיהם בשכונות הממוקמות בערים מרכזיות ברחבי המדינה, כפי שקורה למשל למשפחות בגבעת-עמל. משפחות מפונות מבתיים בהם חיו עשרות בשנים, ומוצאות עצמן, בחלקן הגדול, נותרות ללא כל קורת-גג וללא כל זכות לפיצוי משמעותי. המשפט רואה בהן חסרות זכויות קנייניות בבתיים מהם הן מגורשות, ולכן מתיר את גירושן. בנוסף, משאין הכרה בזכויותיהן הקנייניות, הן גם לא נמצאות בידי זכאיות לפיצוי על אובדן זה.

מאמר קצר זה מציע לבחון דרך חדשנית להתבונן באמצעותה על זכותם לפיצוי של המגורשים. לשם כך, הוא פורץ את הגבולות האינדיבידואליסטיים של הזכות לקניין, ובוחן את משמעות הזכות הקניינית הכללית-ציבורית-רווחתית השייכת למגורשים, הניטלת מהם בגירושם. אנשים, כקהילה, מפריחים רוח חיים במקום, ובהתקהלותם, הופכים אותו ל"שכונה" ולראוי

למגורים. כזה היה תפקידם של מגורשי גבעת עמל, ובמובן זה, יש להם זכות קניינית קולקטיבית בשכונה, גם אם לא בבתים עצמם. במציאות זאת, ניתן להעריך את נזקם באמצעות תרומתם לפיתוחה ולכינונה של שכונה במקום. הערכה כזו תשיב להם הן ערך כספי על אובדן ביתם והן ערך סימבולי על הפיכתם של חלוצים ל"פולשים" ולחסרי כל זכויות.

דיני אי-קניין: המאבק המשפטי-חברתי בגבעת עמל

בכל מאבק משפטי הנוגע לסוגיה חברתית העוסקת ביחסי כוח עולה שאלת האסטרטגיה הנכונה לניהול המאבק. בראש ובראשונה, נשאלת שאלת "ההבטחה" לשינוי אמיתי הטמונה בניהול הליך משפטי. בהתחשב בכינוי לו זכה המשפט בעקבות כמה מהמאבקים החברתיים החשובים במאה ה-20 – "התקווה החלולה" – ברי כי כוחה של מערכת המשפט הינו לכל הפחות מוגבל ביכולתה להביא לשינוי אמיתי ולעשיית צדק חברתי (Rosenberg, 2008; Davy, 2019; גביון, 2009). ואולם דיוני כאן ידלג מעל למשוכה זו, ויקבל את העמדה הראויה בעיני לנושא, שלפיה כל מערכת, ובעיקר מערכת המשפט, חייבת לעשות כמיטבה כדי לחתור לעשיית צדק בשימוש בכלים שברשותה. אף אם כלים אלה מוגבלים – וכליו של המשפט מוגבלים מעצם היות המערכת המשפטית סגורה וממוסגרת – עליה להשתמש בהם, הן מתוך העמדה האתית של מימוש הערך האינטרינזי שבשאיפה לעשיית צדק, הן מתוך התפיסה הפונקציונלית, הרואה במערכת המשפט כלי אחד, אשר בשילובו עם מערכות עשיית צדק נוספות, עשוי אכן להוביל למימוש. תת-שאלה בתוך מרחב זה של שימוש במשפט לקידום צדק נוגע לכלים בהם ראוי להשתמש לשם כך. כאשר עסקינן בפגיעה ברכוש של אנשים, עולה כמעט מאליה הדרישה לפצות אנשים על הפגיעה ברכושם, כבסיס ראשוני לקידומו של צדק כלפיהם. אל תוך מערך זה נכנסת סוגיית הפיצוי של משפחות מפוני גבעת עמל.

מערכת המשפט הוכיחה למשפחות אלה את אוזלת ידה המקוממת ממש בעשיית צדק. תביעות להכרה בזכויותיהן לקניין של המשפחות נדחו, בזו אחר זו, בעוד שתביעות לפינוי כוחני ולצווי סילוק שלהן מבתיהן התקבלו בזו אחר זו. משפחות ניהלו מאבקים של שנים כדי להוכיח את צדקתן, עולות ערכאה ועוד ערכאה במעלות המשפט, כמו היו מטפסות במעלות של אי-צדק, רק כדי לגלות שגם בערכאה הגבוהה ביותר במערכת המשפט הישראלית אין בנמצא אפילו מליץ או מליצת יושר אחת על זכותם להכרה בקניינם. המתקה אחת קטנה וחלקית לגלולת אי-הצדק המר שספגו היווה פסק-דין של השופטת מיכל אגמון-גונן שניתן לאחרונה בבית-המשפט המחוזי בתל-אביב (ת"צ 16-04-29851-16 תנועת אומ"ץ נ' רשות מקרקעי ישראל ועיריית תל אביב-יפו, 4.4.21). פסק-הדין החשוב ניתן בתביעה ייצוגית שהגישו תושבי השכונה נגד המדינה ועיריית ת"א בגין הליכי גירושם, ובו הוכרה בעקיפין מעין זכות קניינית של חלק מהדור הקודם של המשפחות (אלה שהתיישבו במקום לפני 1961), בעוד חלק גדול מהן – וכלל בני ובנות הדור הנוכחי – נותר ללא מענה. התחושה שהותיר המאבק המשפטי הנמשך סביב העוול שמהווה סיפור גבעת-עמל היא של חוסר אונים של המשפט למול המורכבות המרובדת והמוטה שמציבה לו המציאות. ואין לטעות בכך: דרישת הצדק של תושבי גבעת עמל

אינה מורכבת כשלעצמה כלל ועיקר, שהרי סיפור הבאת המשפחות ויישובן בשכונה בדין ובידי מוסדות המדינה הגבוהים ביותר מוכר וידוע, והשופטת אגמון-גונן אף הציגה אותו כמשנה היסטורית סדורה ונטולת עוררין. היא מורכבת במובן זה שהמשפט אינו מובנה להכיל את חוויית החיים הרכושית של מי שמצויים בעמדת נחיתות חברתית-קבוצתית. המשפט מגן על מי שיש להם רכוש, שידועים לדאוג לרישומם כנדרש, ששליטתם ברכוש בו הם חיים משך כל חייהם היא מלאה ואפקטיבית ולא כזו הנשלטת בידי הממסד. חוויית חייהן של משפחות גבעת עמל הפוכה בתכלית לתיאור זה, ולכן, היא מופקרת למרחבי "העדר המשפט", המוכר כ-Lawlessness (Maguire-Schultz, 1991). משמע, חוויית-חיים רכושית זו נתפסת בידי המשפט ככזו שאינה מעניקה זכות קניינית למשפחות גבעת עמל. במובן זה, "העדר משפט" בעניין משמעו – לאמיתו של דבר – חוסר הכרה בזכות קניינית כלשהי שלהן בבתיהן. יתירה מכך, המשפחות נתפסות כ"פולשות" לקניינו של אחר, והצדק המשפטי מחייב לפנותן משם, ואולי אף להשית עליהן דמי שימוש בקרקע – וכזו אכן הייתה דרישת העירייה ורוכשי הקרקע מבית-המשפט המחוזי.

אל מרחבים אלה של אדם (ויש שיאמרו בציניות המתבקשת – "הלם") משפטי, יכולה וצריכה להיכנס הסתכלות הסטוריו-משפטית חדשנית של משפטנים ומשפטניות שחוויית-חיים זו מוכרת להם. באמצעותם, נוכל להסתכל על אנשי גבעת עמל לא כעל פולשים, אלא כעל חלוצים ועל המשפט הקנייני-נזיקי כעל כזה שגבולותיו חייבים להתרחב להגנה על חוויות-חיים לא הגמוניות (ביטון, 2003). המשפטן הראשון לזהות מהבחינה ההסטורית את תפקידם החלוצי בהקמת המדינה של המזרחים היה שמעון שטרית (שטרית, 1991). בהשראת עבודתו ניתן להמשיג את משפחות גבעת-עמל כמי שלא נקטו חלילה בפעולות פלישה יחידניות, מי לקרקע זו ומי לאחרת בשכונה, אלא כמי שהיו חלק מפעולת התיישבות חלוצית – במנותק מהקשרה האתי – לכיבוש ויישוב הריסות הכפר הפלסטיני ג'מוסין והפיכתו לשכונה בלתי-נפרדת מהעיר תל-אביב. פעולה קולקטיביסטית זו של קבוצה אשר "נקראה לדגל" בידי המדינה, מאפשרת לבחון את זכותן הקניינית של המשפחות לא מהזווית המסורתית של "קניין פרטי" המסווג כמעניק זכויות באופן אינדיבידואלי, אלא מהזווית הקולקטיביסטית, הבוחנת את תרומתה של הקהילה שהתהוותה וחיה בשכונה לקיומה ולהעלאת ערכה הכספי. בשלב שלאחר גיבוש תובנה מושגית זו, ניתן להפעיל את הכלי של פיצוי כל משפחה מאלה הגרות במקום על אובדן הקולקטיביזם שיצרו במקום ועל הקניין הקהילתי שהם מותירים בה, לאחר גירושם ממנה.

אנשים, כקהילה, מפריחים רוח חיים במקום, ובהתקדמותם, הופכים אותו ל"שכונה" ולראוי למגורים. כזה היה תפקידם של מגורשי גבעת עמל, ובמובן זה, יש להם זכות קניינית קולקטיבית בשכונה, גם אם לא בבתים עצמם. דמיינו למשל את העזובה שהייתה פושה בשכונה, אלמלא הובאו אליה משפחות החלוצים בסוף שנות הארבעים. אף שפסק-הדין בבימ"ש המחוזי עוסק בעיקר בהפרה הבוטה של ההבטחה שניתנה לתושבי השכונה כי זכויות הקניין שלהם בקרקע יוסדרו, ענייני הוא דווקא במה שקדם להבטחה זו. הסיבה ליישובה החפז של השכונה בידי אותן משפחות חלוציות הייתה הצורך המדינתי לקבוע עובדות בשטח. בסגנון מפא"ניקי אופייני,

נדרשו המשפחות להתייצב על אדמות ג'מוסין, כדי למנוע את שיבת תושבי המקוריים לבתיהם. כזו הייתה דרישת הפרחת השממה מן המשפחות המזרחיות שהגיעו לשכונה, ואותה מילאו בכל לב וללא כל תנאי, כפי שמלמדת אותנו ההסטוריה של השכונה. בפעולתם זו, ביססו תושבי השכונה את עצם קיומה כיישוב יהודי אשר איין את קיומו של ג'מוסין. בכך, הקנו קניין למדינת ישראל ולעיר תל-אביב על פני הוויית הקודמת של המקום, ויצרו באופן קולקטיביסטי קניין משותף. ערכו של מהלך זה מבחינה קניינית, לפיכך, לא תסולא בפז, ועליו זכאים התושבים לפיצוי. פיצוי זה מכיל שני יסודות: האחד, עניינו בבניית השכונה ומניעת חזרתה לזהותה הקודמת. השני, עניינו באובדנה של הקהילה והקהילתיות שהושקעו בה משך העשורים הרבים שתושבי השכונה חיו בה. יתירה מכך, תחת שיקבלו הכרה והוקרה על תפקיד חשוב זה, ספגו מי שחיו בשכונה וקבעו בה את ביתם הדרה מכוונת והחלשה שיטתית של מעמדם. הם נושלו מהאפשרות להסדיר את זכויות הקניין הפרטיות שיכולים היו לקבל, כפי שהסדירה המדינה עבור שכניהם בשכונת צמרת, למשל. בנוסף, הם נושלו מהאפשרות לחיות חיי שכונה בסיסיים. בשיטתיות ובעקביות נמנעה עיריית תל-אביב מלספק למשפחות שחיו במקום איזשהם שירותים עירוניים, וביניהם: שירותי חינוך, בריאות, ואפילו תשתיות פיזיות כמו חשמל ומים, כמקובל ברחבי העיר. למרות התעמרות נמשכת זו במעמדם ותיוגם הנמשך כפולשים פורעי חוק, התמידו תושבי השכונה במשימת שימורה ומניעת מחיקתה, ככזו. על כל אלה, זכאויות משפחות השכונה – לדורותיה, ללא יוצאים מן הכלל – לפיצוי הולם וראוי. פיצוי כזה, אף שהוא דורש המשגה פרטנית לכל משפחה, מקורו האחד והזהה הינו קולקטיבי.

המשפט, הבנוי על רעיון הזכויות האישיות, הוא המפריד בעיקרון אנליטי זה את בני האדם אלה מאלה (ביטון, 2018; ברזילי, 2004). דווקא הרעיון הליברלי של הכרה בזכויות יסוד – כמו זכות הקניין – הוא זה שיוצר את אותו פירוד, ולא יאה זה מופרך לטעון כי חובתו של המשפט המודרני דהיום הוא דווקא להשיב לליברליזם את אותו יסוד הומניסטי וקהילתי שהוצא ממנו בראשית עיצובו (Gardbaum, 1992; Armitage et al., 2012). כמוכר בתיאוריות של צדק מעברי, חברה העוברת מהלך של שינוי משמעותי, חייבת להכיר בעוולות שביצעה ולקחת אחריות על תוצאותיהן (Teitel, 2002). חוסר הצדק הקבוע הניכר בסיפורה של שכונת גבעת עמל בא לידי ביטוי דווקא במעבריות הנמשכת הנכפית על תושביה ותושבותיה. מהלך של צדק מעברי, לפיכך, יחייב הכרה בנזק ההולך והנמשך, המתפרש על פני דורות של עוול, שגרמה התפיסה הקניינית האינדיבידואליסטית לקהילה שלמה. הכרה כזו תהיה משמעותית במובן נוסף ונדיר בעולם המשפט: תחת שתדרוש מהתובעים להכריע בין הכרה סימבולית למטריאליסטית, היא תכיל הן ערך סימבולי והן מטריאליסטי עבורן (Fraser & Honneth, 2003). משמע, המשפחות גם ייחשבו לחלוציות וגם ישולמו על מה שאיבדו עם פינוי מבתיהן. הכרה כזו לא תהיה מלאה אלא חלקית, במובן זה שהיא תותיר את סוגיית הקניין האינדיבידואליסטי על עומדה. היא אמנם תקבע שלכל משפחה אין כל קניין בקרקע, במובנו המסורתי, ועדיין, היא תאפשר הזרקה של מנה גדושה וראויה של הומניזם קהילתי ושל יתרונותיו לתוך הזירה המשפטית.

ויהיה להכרה האמורה עוד ערך חשוב, נוסף. אחת הבעיות המאפיינות את נוכחותם של מזרחים במשפט היא נפקדותם. במקום אחר כיניתי את מעמד המזרחים במשפט כ"אין" שהוא ה"יש" (ביטון, 2011). דינמיקת ההכחשה העזה המאפיינת את יחס המשפט למזרחים מכילה, בין היתר, רכיב משמעותי של ביטול הרלבנטיות של מעמדם הסוציו-אקונומי הנמוך ככה שאינו קשור למערך עוללות המופעל נגדם. לכל היותר מאפשר המשפט להעלות טענות באשר להפליית מזרחים בעבר, ובוודאי שאינו מכיר בגרימת העוול הנמשכת כלפיהם כיום. גם השופטת אגמון, בפסק-דינה, מצביעה על העוול שנגרם למזרחים אי-שם בשנות השישים, כאשר ההבטחה שהעמיד עבורם בן-גוריון משנת 1949, הופרה. על אף הנחרצות של דבריה, הם מכוונים לעבר, בחלקו זה הרחוק מאד, ובכך נמצאים מחזקים עוד את דינמיקת ההכחשה של העוול הנמשך והנוכחי כלפי מזרחים בישראל. הכרה מכוח הקונסטרוקציה המשפטית שהוצעה לעיל משברת דפוס זה. היא עוסקת בכאן ועכשיו וחושפת את תפקידה הנמשך של הקהילה בגבעת עמל ואת תרומתה, למול המחיר האדיר אותו היא נדרשת לשלם בימים אלה ממש של גירושה חסרת כל כמעט מביתה. מהלך זה חשוב בעיקר נוכח התקיימותם בהווה ובעתיד של הליכי פינוי דומים של משפחות מזרחיות בשכונות רבות אחרות בערים מרכזיות בארץ, כמו עין כרם וליפתא בירושלים.

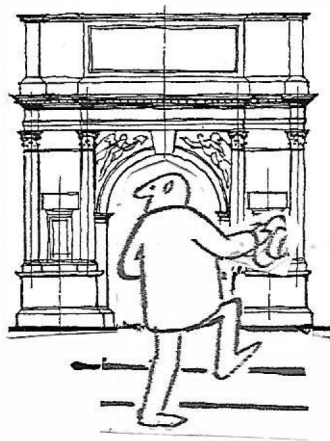
סיכום

המשפט בכלל וזה הישראלי בפרט אינו מהווה זירה להגנה על זכויותיהן של אוכלוסיות מוחלשות. מזרחים, באופן ספציפי, לא רק שאינם נהנים מהגנה על זכויותיהם, אלא חשופים לפגיעות משפטיות במעמדם. תפיסת הצדק המעברי אינה נראית כמי שמביאה עמה מזור לקבוצה זו, בין היתר, משום שהכחשת הפליית חבריה מונעת הכרה בעוולות כלפיהם, וזו בתגובה, יוצרת אפס מוטיבציה משפטית להפעלת מנגנוני הצדק להגנתם. נוכח מציאות זו, הדרך ההולמת להפעיל את המשפט דווקא ככלי להגנת מזרחים מפני אי-צדק היא שילוב של יצירתיות וחדשנות ביחס למושגי הבסיס המשפטיים, שיחייבו הרחבה של מנעד הזכויות והאינטרסים שעליהם המשפט מגן. מאמר קצר זה מבקש לתת קריאת כיוון שכזו באמצעות פרשת גבעת-עמל, מתוך תקווה למנוע את העוול הבא, הממתין מעבר-לפינה לתושבים המזרחים של שכונות אחרות ברחבי הארץ.

מקורות

- ביטון, י. 2003. חוויית חיים נשית וצפיות של נזק. משפטים, 33(1), 585-657.
 2011. מזרחים במשפט: ה'אין' כ'יש'. משפטים, 41(1), 455-516.
 2018. על שלושה דברים העולם (הליברלי) עומד, והשוויון נופל, עבודה, חברה ומשפט, 16, 55-74.
 ברזילי, ג. 2004. אחרים בתוכנו: משפט וגבולות פוליטיים לקהילה החרדית. עיוני משפט, 27 (2), 587-625.
 גביוון, ר. 2009. התקווה החלולה: האם בתי משפט יכולים להביא לשינוי חברתי? ביקורת על המהדורה השנייה של ספרו של ג'רלד רוזנברג. מעשי משפט, 2, 15-32.

- ויסמן, י. 1993. דיני קניין – חלק כללי. ירושלים, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, האוניברסיטה העברית ירושלים.
חלוצים בדמעה. 1991. שמעון שטרית, עורך. תל אביב, עם עובד.
- Davy, B. 2019. 'Dehumanized Housing' and the Ideology of Property as a Social Function. *Planning theory*, 19(1), 38–58.
- Fraser, N., Honneth, A. 2003. *A Political-philosophical Exchange*. London, Verso Publishing.
- Gardbaum, S. A. 1992. Law, Politics, and the Claims of Community. *Michigan Law Review*, 90(4), 685–760.
- Marschke, M., Armitage, D., Van An, L., Van Tuyen, T., & Mallee, H. 2012. Do collective property rights make sense? Insights from central Vietnam. *International Journal of the Commons*, 6(1), 1–27. DOI: <http://doi.org/10.18352/ijc.334>
- Rosenberg, G. N. 1991. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* (Second Edition, 2008). Chicago, The University of Chicago Press.
- Schultz, M. M. 1991. The Voices of Women: A Symposium on Women in Legal Education: The Gendered Curriculum: Of Contracts and Careers, *Iowa L. Rev.*, 77 (1), 55.
- Teitel, R. G. (2002). Transitional justice in a new era. *Fordham Int'l LJ*, 26(4), 893–906.



דחיקה ועקירה בשלוש מסגרות: גבעת עמל צופה פני עתיד האזרחות העירונית

ארז צפדיה

תקציר

גבעת עמל מספקת לנו את הידע הרלבנטי לעתיד המתקרב של העירוניות בישראל, עתיד שהוא כבר הווה. תושביה חווים לאורך עשרות שנים דחיקה מזכויות בסיסיות ומציאות שבה עקירה פיזית מהבתים והשכונה תמיד אפשרית ואף מתממשת. אני טוען, באופן פרובוקטיבי, שהמקרה המתמשך לאורך עשרות שנים של דחיקה ועקירה, ממשיות או אפשריות, של תושביי גבעת עמל מסמן את העתיד של האזרחות העירונית בישראל – אזרחות שביטויה המרכזי הוא חיים תחת איום קבוע, אך בעוצמות משתנות מעת לעת ומקהילה לקהילה, לדחיקה ולעקירה מזכויות לעיר. במקביל, היא גם מסמנת את עתיד המאבק של תושבים וקהילות נגד דחיקה ועקירה ובעד זכויות לעיר. שלוש מסגרות מסייעות בגיבושה של טענה זו, והן משמשות לניתוח המקרה של עקירה ודחיקה בגבעת עמל: מסגרת דיסיפלינרית של גיאוגרפיה משפטית; מסגרת תיאורטית של ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי; ומסגרת מתודולוגית של חקירה נומוספירית. המסגרות הללו מקדמות מתן הסבר לתופעה הקרויה "גבעת עמל", ומבהירות מדוע המקרה הפרטי של גבעת עמל מסמן את עתיד המשטר העירוני, עתיד שיסודותיו הם עקירות ודחיקות, כלומר חיים בצל סכנה להרחקה ודחיקה מזכויות לעיר, לצד התנגדות לה.

מבוא

דחיקתם ועקירתם של תושביי גבעת עמל מבתיים מתרחשת על רקע ההתרחבות של תופעת הדחיקה והעקירה מהעיר ברחבי העולם. רוב הכתיבה והפעילות בנושא נשלטות בעיקר בידי גישה 'ביקורתית-קלאסית', המתמקדת באופן כמעט בלעדי בהיגיון המנצל והמנשל של הקפיטליזם ובתהליכי ההתחדשות העירונית והגינטיפיקציה הנלווים אליו, כפי שנחמני וחנאל מראים בזיקה לגבעת עמל (Nachmany & Hananel, 2019). לאחרונה, שוב בזיקה לגבעת עמל, מילנר (Milner 2019) שזרה אל גישה זו גם את ההיגיון המנשל של הקולוניאליזם-ההתיישבותי, תוך כדי התייחסות לאירועים הקשורים בגירוש תושביי הכפר ג'מוסין, איכלוס הכפר בפליטים יהודים ברובם ממדינות מוסלמיות, מניעת זכויות רישום זכויותיהם בנכסים, מסחור הקרקע והזכויות בה מעל ראשי התושבים, ולבסוף פעילות אלימה של עקירת התושבים.

במסה קצרה זו אני מציע לבחון בעזרת המקרה של גבעת עמל, תוכניות הבינוי בה, ההתנגדויות של תושביה, והאופן בו העיריה מינפה את זכויותיה בקרקע כדי להגדיל את הונה על חשבון זכויות התושבים, את המצב המבני הקבוע של עקירות ודחיקות: צמד מושגים התוחמים מגוון מצבים פוטנציאליים מתמשכים (ולא חד-פעמיים) של פגיעה בזכות התושבים למרחב המופר בו הם גרים, לקבלת שירותים בסיסיים, לרכושם ולקהילה שהם חלק ממנה. המצבים הללו מרחיבים את צמד המושגים עקירה ודחיקה. אלה האחרונים עניינם הרחקה ממשית של תושבים מזכויות לעיר, כאשר 'עקירה' מבטאת הרחקה מזכויות שנעשית באופן אליים ומהיר – למשל הרס בית או פינוי בעזרת משטרה, ואילו 'דחיקה' מבטאת הרחקה מזכויות שנעשית באופן רך וממושך, למשל ג'נטריפיקציה או הזנחה מתמשכת. עקירות ודחיקות, בהתאמה, מוגדרות כמאפיין מבני קבוע של אזרחות עירונית כי הן מציגות גם את ההווה המתמשכת של תחושה שמא עקירה, דחיקה והרחקה מזכויות אכן יתממשו. הפוטנציאל להיעקר ולהידחק קשור בתהליכים רחבים יותר הקשורים בחיבור בין ההיגיון הקפיטליסטי בן זמננו לבין ההיגיון המנשל של הקולוניאליזם העכשווי. יחד, שני ההיגיונות הללו מעמידים תחת איום של עקירה ודחיקה כמעט כל אדם החי בעיר, אך הוא מוחשי יותר עבור עניים, מהגרים ופליטים, קשישים, צעירים ומיעוטים.

מתוך כך עולה כי העקירה והדחיקה בהווה שחווים תושביה של גבעת עמל, והדחיקות והעקירות שמלוות אותם במשך כל השנים שבהם הם חיים בשכונה, אינה מקרה חריג. אני טוען, באופן פרובוקטיבי, שהמקרה של דחיקת ועקירת תושבי גבעת עמל מסמן את העתיד של האזרחות העירונית בישראל – אזרחות שביטוייה המרכזי הוא חיים תחת איום קבוע, אך בעוצמות משתנות מעת לעת ומקהילה לקהילה, לדחיקה ולעקירה מזכויות לעיר. במקביל, הוא גם מסמן את עתיד המאבק של תושבים וקהילות נגד דחיקתם ועקירתם ובעד זכות לעיר ששזורה בתחושת ביטחון במקום המגורים. גבעת עמל מספקת לנו את הידע הרלבנטי לעתיד המתקרב. ידע זה מתכתב עם הביקורות המרקסיאניות על גווינהן ביחס למשמעויות החומריות של האזרחות העירונית והסכנות לה, ועם הביקורות הקולוניאליות על גווינהן על המשמעויות הזהותיות והקהילתיות של האזרחות העירונית והסכנות לה. לבסוף, ידע זה ניזון גם מההתנגדות שנוקטים תושבים על מנת להנות מן האפשרות להיות אזרחים שווים של העיר. כל אלה יחד מציגים את פני העתיד של העירוניות בדמותה של גבעת עמל, עתיד שמתרחש כבר עתה.

בעזרתן של שלוש מסגרות אנתח את טענתי המרכזית: מסגרת דיסיפלינרית של **גיאוגרפיה משפטית**; מסגרת תיאורטית של **ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי**; ומסגרת מתודולוגית של **חקירה נומוספירית**. שלוש המסגרות הללו משתלבות יחד. במשותף הן מציעות עולם מונחים, דרכי התבוננות 'מלמטה' על ההתרחשויות, וזוויות פרשניות ביקורתיות לעולם התכנון, המשפט והממסד. כל אלה מקדמים מתן הסבר לתופעה הקרויה "גבעת עמל", ומבהירים מדוע המקרה הפרטי של גבעת עמל מסמן את עתיד המשטר העירוני, עתיד שיסודותיו הם עקירות ודחיקות, כלומר חיים בצל סכנה להרחקה ודחיקה מזכויות לעיר לצד התנגדות להן.

גיאוגרפיה משפטית

דיסציפלינה משמעה תחום דעת בו מבוצע מחקר והוראה אקדמיים. לכל דיסציפלינה, ובעיקר לוותיקות, שפה משלה, צורת חשיבה אופיינית לה, שיטות משלה ותיאוריות מרכזיות, שמגדירות את גבולותיהן ואת סוג הידע המצטבר בהן. אלה קובעים במידה רבה את הבחירה מה לחקור ואיך. דיסציפלינות אקדמיות ומחקריות שנמצאות בתהליכי התהוות, במיוחד כאלו הנוצרות מתוך שילוב בין מספר דיסציפלינות ותיקות, מזמנות חשיבה ביקורתית על בסיסי הידע והתיאוריות הפופולריות בדיסציפלינות המשולבות בה. כזו היא הגיאוגרפיה המשפטית, שיש המכנים אותה "גיאוגרפיה משפטית ביקורתית" (Braverman et al. 2014). הגיאוגרפיה המשפטית, כשמה כן היא, מתמקמת בין שתי דיסציפלינות – גיאוגרפיה ולימודי משפט. היא בוחנת באמצעים פרשניים את הזיקות בין תופעות מרחביות ומשפטיות. היא בוחנת את הדרכים שבהן משפט ומרחב מְבִנִים זה את זה, קשורים זה בזה. היא חוקרת כיצד חוקים, תקנות ומבנים מוסדיים, שמסדירים זכויות קניין ופיתוח, משפיעים על עיצוב המרחב – וזה ברור למדי – כל חוקי התכנון והבנייה מיועדים לעיצוב של המרחב על פי סדר מסוים. היא גם מראה איך הסדר של המרחב הקיים או הרצוי משפיע על עיצוב החוק, עיצוב תוכניות, עיצוב זכויות קניין ופיתוח, ובהתאם גם את החברה ופיזור העוצמה בה.

השאלות שהגיאוגרפיה המשפטית עשויה הייתה לשאול ביחס לגבעת עמל לשאול הן: על איזה בסיס תכנוני, משפטי או אדמיניסטרטיבי אוכלס המרחב של ג'מוסין ביהודים לאחר מלחמת תש"ח? באיזה אופן עוצבו חוקי המקרקעין וההסדרים שאפשרו את רישום אדמות הנפקדים כאדמות רשות הפיתוח, ובהמשך, ובחלק מהשכונה, כאדמות בבעלות העירייה? ובה בעת, כיצד ההסדרים המוסדיים מנעו את רישום הזכויות של התושבים? וכן הלאה באשר להסכמי העברת זכויות בין העירייה ויזמים, בין היזמים, הגדלת השטח המתוכנן לבינוי והניסיונות לפנות תושבים.

הגיאוגרפיה המשפטית גם משיבה לשאלות מסוג זה וטוענת שהחוק הוא פוליטי במובן שהוא מעוצב ומעצב את המרחב בהתאם לאינטרסים של מי שנמצא בעמדת כוח. כלומר, זכויות הקניין והפיתוח בקרקע של היזמים – חברת דיור, בנק הפועלים, משי' דנקנר, יצחק תשובה ועוד – אינן 'טבעיות'. הן פוליטיות, כפי שמצין כריס באטלר (Butler 2009) בהקשרים שונים, באופן שבו הן מעצבות את זכויות היתר של היזמים ושל העירייה. למשל, בדוח שפרסמו תושביי גבעת עמל ומשקף את פרשנותם (גבעת עמל: רקע וסטטוס 2021, לא פורסם), נטען שתב"ע 1770 א' שקודמה ע"י העירייה והיזמים ואושרה בשנת 2005, שילשה ל-1150 את מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בשבעה מגדלי יוקרה, והוסיפה 15,000 מ"ר מסחר ומשרדים – ביחס לתוכנית מפורטת 464 משנת 1967. קשה למצוא הסבר משכנע, כזה שטוען שהרחבת זכויות הבניה מבטאת חשיבה רציונאלית, נשענת על ידע מדעי או מקדמת את טובת הכלל. זכויות היתר הללו מתורגמות לתכנון והסדרי רכישת זכויות שמתעדפות את 'בעלי' הנכסים – יזמים או העירייה (זו האחרונה עוד יכולה לטעון שהגדלת הונה משרתת את כלל תושביי העיר). מנגד, תקנות וצווי גירוש של התושבים, הריסת בתייהם והימנעות משילובם במרחב המתוכנן גם הן בבחינת פעולות פוליטיות, כפי שמדגישה אנניה רוי (Roy 2005).

הטענה של הגיאוגרפיה המשפטית לפוליטיות בעיצוב הזיקות בין חוק למרחב מהדהדת בשני מושגים מרכזיים בעלי חשיבות רבה לגבעת עמל: אזרחות עירונית והזכות לעיר. המושג "אזרחות עירונית", שזכה להתייחסות רבה בלימודי העיר בישראל (למשל: ישי 2005; אלפסי ופנסטר 2005; פנסטר ומנור 2010; צפדיה ויעקובי 2007; קמפ ורייכמן 2000), מתאר השתייכות, לאו דווקא פורמאלית, לקהילה פוליטית וחומרית עירונית, ללא זיקה ישירה לאזרחות המדינתית. זוהי מסגרת אזרחית שמוודאת את זכות חבריה לעיר. "הזכות לעיר", פרי הגותם של לפבר (Lefebvre 1996) ולאחריו הארווי (Harvey 2003), מבטאת עמדה נורמטיבית ולפיה כל תושב בעיר זכאי ל"זכות" הכוללת בתוכה את הזכות לגישה למשאביה של העיר, כמו חינוך, אפשרויות עבודה, דיור בהישג יד ועוד. היא גם מבטאת את הזכות לגור בעיר מבלי להיחשף לאפליה, להשתתף בעיצובה, תכנונה ובכל החלטה הנוגעת לעיר, ולשמור על חיי קהילה, זהות ותרבות. אגד הזכויות הזה הוא חלק ממכלול רעיוני של אזרחות עירונית.

מתוך הדיון במושגים 'אזרחות עירונית' ו'הזכות לעיר', והצבתם אל מול זכויות ואזרחות המדינה, הגיאוגרפיה המשפטית שואלת שאלת יסוד: **איזה סוג של מרחב חוקי היא העיר** (Blomley 2013)? האם העיר היא מרחב חוקי מתוקף חוק המדינה? או שאולי, במסגרת האזרחות העירונית, היא נשענת על כללים ומקובלות מקומיות, שאינם בהכרח פורמאליים. משפטנים ואלה האמונים על שמירת החוק יטענו שהעיר היא מרחב חוקי מתוקף הגדרתה ככזו בחוק ובבירוקרטיה המדינתית. מכאן שאין תוקף או משמעות משפטית לזכות לעיר ולאזרחות עירונית. לעומתם, הגיאוגרפים המשפטיים טוענים שהעיר מאפשרת לדמיון הסדר פוליטי ומוסדי של אזרחות המבטיח לתושביה חיים מלאי זכויות, ושאינו נמצא בזיקה בלעדית לחוק המדינה. הסדר מסוג זה עשוי לנתק את הזיקה לזכות לעיר מבעלות קניינית על נכסים עירוניים, לעמעם את זכויות היתר של בעל הנכס ביחס לדייר השוכר את הנכס, ולנתק את הקשר בין זהותו של הפרט והעדפותיו התרבותיות לבין היקף זכויותיו. העיר על-פי דמיון אוטופי זה אינה עוד סתם מרחב או רשות מקומית בתוך מרחב החוק המדינתי. ככל שהעיר 'חזקה' יותר ביחס למדינה, ונהנית מעוצמה כלכלית, פוליטית ותרבותית – כמו למשל 'העיר ללא הפסקה' תל אביב, ולהבדיל, ככל שהנורמות הערכיות של קהילתה מרוחקות יותר מהנורמות הערכיות הדומיננטיות במדינה, כמו למשל הערים החרדיות, כך מסוגלותה לייצר מסגרת אזרחית מלאת תוכן של זכויות עשויה להיות רבה יותר.

הצרה היא שברוב הערים, גם בתל אביב, הכמיהה לאזרחות עירונית מכילה, שוויונית ומאפשרת לא מתממשת במלואה. תהליכים שמהם ביקשו מפתחי הרעיון של אזרחות עירונית להתגונן, ובראשם השפעות הקפיטליזם, הם חלק מבני באזרחות העירונית. קלרנס סטון הציע את המושג "משטר עירוני", כדי להדגיש את התלות ההדדית בין השלטון המקומי והסקטור העסקי במימוש אינטרסים הדדיים (Stone 2006). משטר עירוני אינו מבסס את יחסי הרשויות המקומיות עם הסקטור העסקי אך ורק על חוק מדינתי. טליה מרגלית (2010, 2013) מלמדת את האופן בו רשויות העיר מעלימות עין מחריגות בניה, כחלק מעסקאות עירוניות של בניה ו'התחדשות עירונית' שמבטיחות (לכאורה?) את הפיתוח של העיר, אך גם מביאות בחשבון את

צרכי התקציב של הרשות והשבחת רכוש הרשות המקומית. משטר עירוני זה דוחק תושבים מזכויות וממעגל האזרחות העירונית הרופף ממילא, במיוחד אם התושבים נמנים עם קבוצות מיעוט מוחלשות. דיון זה מעביר אותנו אל המסגרת השנייה של מסה זו.

ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי

כדיסציפלינה שמרבה לחקור מופעים מרחביים של אי צדק, הגיאוגרפיה המשפטית מאמצת תיאוריות ביקורתיות כדוגמת ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי. ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי מהווה את המסגרת השנייה, התיאורטית, שמשמשת את ניתוח הטענה ולפיה המקרה של דחיקת ועקירת תושביי גבעת עמל מסמן את העתיד של האזרחות העירונית בישראל. כאמור, ביטוייה המרכזי של אזרחות זו הוא חיים תחת איום קבוע, אך בעוצמות משתנות מעת לעת ומקהילה לקהילה, לדחיקה ולעקירה מהזכות לעיר, לצד התנגדות לה. מסגרת תיאורטית מציגה מערך של משתנים וטענות בעלי יכולת הסברית למקרה מסוים – במקרה שלנו פרשת גבעת עמל, וממנה אל מקרים אחרים. היכולת הזו נבנית באמצעות מחקר והסקת מסקנות או תובנות ממקרים אחרים שניתן להשליכם על סיטואציות מגוונות. כאמור, המסגרת התיאורטית שאשתמש בה מכונה "ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי" (Yacobi and Tzfadia 2019). קולוניאליזם-התיישבותי נולד מדיון בדרכים שבהן לאומים קידמו את שליטתם במרחב באמצעות ניכוס קרקעות ילידים, התיישבות לשם יצירת 'עובדות גיאוגרפיות', ובאמצעות תכנון ויצירת סדר מרחבי ששירת את אותם לאומים מתיישבים. בימינו הקולוניאליזם-ההתיישבותי מתמקד באופן שבו היררכיה בין קבוצות נבדלות זו מזו בזהויותיהן נוצרת ומשועתקת דרך פרקטיקות מרחביות של השתלטות על המרחב, דחיקה, סגרגציה, ועוד – גם אם אף אחת מהקבוצות אינה 'ילידה' או 'מותיישבת'. ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי מעדכן את הקולוניאליזם-ההתיישבותי כי הוא מתמקד באופן שבו טכניקות ניאו-ליברליות, כמו הפרטת קרקעות, ביזור סמכויות ומתן תמיכה לשוק, מקדמים את השליטה במרחב של קבוצות בעמדות כוח, ודוחקות ממנו את הקבוצות האחרות – הפחות רצויות.

קולוניאליזם-התיישבותי מספק הסברים לפינוי ואיכלוס מחדש של ג'מוסין, להעברת קרקעות הפליטים לרשות הפיתוח, ולשימוש ביהודים מזרחים כדי למנוע את שיבת תושביי ג'מוסין הפלסטינים ואגב כך הם מתרחקים ממרכז העיר – כפי שמפרטת אליה מילנר (Milner 2019). ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי יוסיף הסבר גם לביטויים 'שוקיים', כמו מכירת הזכויות בקרקע ליזמים, פוטנציאל הרווח שבפיתוח והגדלת זכויות הבניה בה, לצד הניסיונות לתמרץ את התושבים לעזוב באמצעות פיצויים כספיים דלים. ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי מבהיר מדוע לא ניתנה לתושביי גבעת עמל הזכות לבחור לגור בשכונתם המתחדשת ולהיות לשותפים בעיצוב התחדשותה. כפי הנראה, הם לא השתלבו בדימוי של שכונת מגורים אסתטית ויוקרתית שמחליפה את העליבות וחוסר התועלת הכלכלית של גבעת עמל ובמרומו גם של תושביה (בהקשר אחר ראו: Ghertner 2015).

מעלתה של המסגרת הניאו-קולוניאליזם-ההתיישבותית היא בסימביוזה בינה לבין המסגרת הראשונה – הגיאוגרפיה המשפטית. סימביוזה זו מדגישה שהחוק והמרחב אינם ניטרליים כפי שהם מצטיירים, אלא מעוצבים כך שישתרו את האינטרסים של הקבוצה המתישבת / בעמדת כוח / הפריבלגית. פורמן וקדר (Forman and Kedar 2004) מנסחים זאת בצורה יפה, ואני מתרגם ביד חופשית: "הקבוצה הדומיננטית בחברה יוצרת 'מבנה של אמונה משפטית', שמצדיק את אי-השוויון המרחבי באמצעות שיח משפטי ומקצועי מורכב, שמתיימר להיות אובייקטיבי וללא משוא פנים".

ניאו-קולוניאליזם-התיישבותי מדגיש שחוק, תכנון וזכויות קניין אינם אובייקטיביים, ולא במקרה. בהמשך לגיאוגרפיה המשפטית, קולוניאליזם-התיישבותי מדגיש שהחוק, התכנון וזכויות הקניין מעצבים את המרחב בהתאם לאינטרסים המרחביים והחומריים של מי שנמצא בעמדה של כוח. שלושה כלים מרכזיים מאפשרים את ההטיה של החוק, התכנון וזכויות הקניין כדי שישתרו את האינטרסים של אלה בעמדת הכוח, ואת שלושתם פגשנו בגבעת עמל:

1. החרגה - המרחב רצוף חריגות תכנוניות ומשפטיות, במיוחד במרחבים קולוניאליים-התיישבותיים, שבהם מקומות ודפוסי פיתוח מוגדרים כחוקיים, בלתי חוקיים, זמניים או קבועים - בהתאם לשיקולים טריטוריאליים של מי הנמצא בעמדת כוח. המאחזים בשטחים הם דוגמה טרייה שבה קרקעות נתפסו בכוח, פותחו בניגוד לחוק, ולמרות שביהמ"ש קבע פעמים רבות שיש לפנותם ולהשיב את הקרקעות לבעליהם, המחוקק הכשיר את הפיתוח בחוק 'ההסדרה' (ראו הרחבה בעניין במאמר אחר בנושא: צפדיה 2016). כמו המאחזים, כך גם הוכשרו הקמת המושבים בשנותיה הראשונות של המדינה, העברת קרקעות פליטים פלסטינים לקיבוצים, להתנחלויות, לחוות בודדים ולחלק מהמצפים בגליל. החרגה שכזו משדרגת את הזכויות המרחביות של חלק באוכלוסייה. מנגד, החרגה גם משמשת כדי לשנמך את זכויותיהם המרחביות של קהילות בלתי רצויות, בעזרת סימון הפיתוח במרחביהן כבלתי חוקי ומיועד להריסה, כמו כפרים בדואים בנגב שהממסד לא מכיר בהם.

גבעת עמל מסמלת רצף היסטורי מתמשך, טלאים על גבי טלאים, של החרגות שיועדו מצד אחד לשדרג את זכויות היזמים מעבר לקבוע בחוק, ולשנמך את זכויות הדיירים מתחת למינימום הקבוע בחוק: תפיסת נכסי פלסטינים ללא הסדרה משפטית; איכלוס הבתים הנטושים ביהודים מבלי להסדיר זכויותיהם; סירוב מתמשך לרשום את זכויות התושבים בבתי שהיו רשומים כנכסי נפקדים – מה שהתאפשר במקומות אחרים; החרגת השכונה מקבלת שירותים מוניציפאליים; העלמת עין מתמשכת מכך שיוזמים שרכשו זכויות בקרקע נמנעו מלמלא חובתם ולספק דיור נאות לתושבים ועוד ועוד.

מוסדות שלטון ופוליטיקאים טוענים שהחרגה משמשת במקרי חירום על מנת להגן על החברה. אך המציאות מלמדת שה**החרגה אינה חריגה. היא הנורמה** (Agamben 2008). החרגה מבטאת את הדפוס השגרתי והשכיח של תכנון ופיתוח המרחב (Tzfadia 2017). מכאן נובעת

השאלה 'איזה מן מרחב חוקי היא העיר' שבה ההחרגה היא הנורמה? התשובה לה היא "עירוניות אפורה" – זו שידועת למהול חריגות לתוך הסדר הקיים או לפעול נגדן, בעזרת תמרון בין חוקיות לאי-חוקיות, בין השחרה להלבנה. היררכיית זכויות בין קבוצות שונות היא אחת מתוצריה של מהילה זו (צפדיה ופיתחאל 2014).

2. לחמת משפט (Lawfare) – 'לוחמת משפט' ללא ניקוד) – אמצעי להבסת 'האויב', וכלי הנשק בלוחמה זו הוא החוק (lawfare) נולד מתוך המושג warfare, קרי 'לוחמה'. בהקשר קולוניאלי-התיישבותי החוק מנוסח על-פי ערכי מי שנמצא בעמדות של כוח חברתי ומוטה לצרכיו. בכוחו של חוק זה לשמש כאמצעי לוחמה נגד החלקים הפגיעים בחברה, והוא מופעל ביתר שאת נגד אלה שתוייגו כחריגים לחוק. בני-אז-קולוניאליזם-התיישבותי משתלבים גם אינטרסים חומריים, והלוחמה נעטפת בשיח נדל"ני ופיתוחי. בכל מקרה, ללוחמה זו יש מספר ביטויים, כפי שמלמד מקרה גבעת עמל, למשל סימון תושבי גבעת עמל ו/או מעשיהם כחריגים, דהיינו כבלתי 'חוקיים', בלתי לגיטימיים, ומכאן הדרך לנשלם מרכושם ולעקירתם קצרה.

3. רציונליות קולוניאלית – מפנה את המבט אל היחסים בין המוחרגים לחוק למערכת המשפט ואל הרעיון של שוויון בפני החוק. במשטרים קולוניאליים רבים, בעיקר בריטים וצרפתים, החוק סיפק מסגרת דקה וסעד משפטי שהגן על הנתינים הקולוניאליים, ובעיקר ייצר מראית עין של רציונליות חוקית. רציונליות זו חשובה כי היא ממזערת את הצורך להפעיל אלימות לשם כפיית הסדר (Comaroff 2001). הגם אם ההשוואה למקרה של גבעת עמל נשמעת מרוחקת, וההשוואה של תושבי גבעת עמל לנתינים מעוררת סימני שאלה, התושבים עתרו עשרות פעמים לבתי המשפט כדי שיספק להם סעד והגנה מפני ניסיונות הפינוי שלהם ומפני החרגתם מזכויות. לעתים התקווה שתלו תושבי גבעת עמל בביהמ"ש התבררה כחלולה (ראו בעניין את הספר המפורסם של: Rosenberg 2008).

להחרגה מתמשכת שכזו, ללוחמת המשפט, ולסעד המשפטי הרופף השלכות מהותיות על הדחיקות והעקירות, קרי על תחושת חוסר הביטחון של התושבים בשכונה. כדי ללמוד על תחושה זו אציע עתה את המסגרת המתודולוגית של החקירה הנומוספירית.

חקירה נומוספירית

חקירה נומוספירית היא המסגרת השלישית, המתודולוגית, שאני מציע לניתוח הטענה ולפיה המקרה של דחיקת ועקירת תושבי גבעת עמל מסמן את העתיד של האזרחות העירונית בישראל. כאמור, ביטוייה המרכזי של אזרחות זו הוא חיים תחת איום קבוע, אך בעוצמות משתנות מעת לעת ומקהילה לקהילה, לדחיקה ולעקירה והתנגדות לה. מתודולוגיה שואלת איך לגשת לחקור תופעה, על מה להסתכל, לאיזה נתונים ומידע כדאי להתייחס, ומהו טיב היחסים בין משתנים. למרות שבדרך כלל אנחנו מייחסים למסגרות מתודולוגיות משמעויות מחקריות, אני מבקש כאן להתייחס למסגרת

המתודולוגית לא רק כגישה לביצוע מחקר אקדמי, אלא גם כגישה לניתוח מדיניות מרחבית או ניהול מאבק ציבורי ומשפטי. אם נתמקד בחקירה משפטית לצורך הכנת עתירה סביר מאוד להניח שנאמץ שיטת חקירה שתתמקד באיתור של הפרות של חוק ושל תקנות, ושתראה שעקירת תושביי גבעת עמל ושליטת זכויותיהם לעיר אינם מתיישבים עם החוק. אני סבור שזה כיוון לא נכון למחקר כי הוא מקבל את החוק והתכנון כלשונם ומבלי לבחון את ההגיון מאחוריהם, את האינטרסים שפעלו בתהליך החקיקה, ואת יחסי הכוח שהחוק והתכנון מגלמים. אני מציע במקום את מסגרת החקירה הנומוספירית.

חקירה נומוספירית, שפיתח הגיאוגרף המשפטי דויד דלני (Delaney 2010), בוחנת את ההיסטוריה של עיצוב היחסים בין משפט, מרחב וחברה. מכאן חשיבותה כמתודולוגיה במסגרת הדיסציפלינה הגיאוגרפית-משפטית ולתאוריה של הניאו-קולוניאליזם התיישבותית. להבדיל מחקירה משפטית שמתמקדת במימוש החוק או בחריגה ממנו, חקירה נומוספירית תתחקה אחר המערך המוסדי ומבניי הכוח בחברה שמתמשים בחוק ובמשפט כדי לעגן ולקדם שליטה במרחב. היא גם תבחן לעומק את הטקטיקות והאסטרטגיות שנוקטים תושבים על מנת לעגן את זכויותיהם בעיר ולהיאבק נגד דחיקתם ועקירתם. חקירה נומוספירית תבחן באופן ביקורתי את פיתוחו של המרחב האפור, לא רק כביטוי להחרגת התושבים מזכויות והגדלת זכויות היזמים והעירייה, אלא גם את 'הסגות הגבול השקטות' (Bayat 2013) שנקטו התושבים על מנת לשפר את תנאי החיים בשכונה המוחרגת. היא תנסה לבחון את תחושות התושבים ביחס לסדר המרחבי הקיים והמתוכנן, וביחס למציאות מתמשכת שבה יש ניסיונות רציפים לעקור אותם מהמרחב. היא תעקוב אחר מאבקים תקשורתיים, משפטיים וחברתיים שהפכו את גבעת עמל למותג המסמל התנגדות לעוולות במרחב. חקירה שכזו תימנע מראש מהעלאת השאלה האם התושבים בגבעת עמל פלשו אליה או לא, והאם יש להם זכויות קניין או לא. אלו שאלות שמשפטנים שואלים, והן אינן רלוונטיות למציאות מורכבת שבה הגבול בין חוקי ללא חוקי הוא פוליטי, והעירוניות בה אפורה.

עתיד האזרחות העירונית

המאבק המתמשך של תושביי גבעת עמל שנועד להגן על זכויותיהם לעיר ולמנוע עקירתם, ושהגיע אל שיאו מאז ההסכם שחתמה העירייה בשנת 2013 עם איש העסקים יצחק תשובה, מציפה שאלת יסוד החורגת מן המקרה הספציפי: האם החיים במרחב הבטוח לכאורה – הביתי, הקהילתי, המקומי, ימשכו עוד זמן רב, או שמא בעתיד, הקרוב או הרחוק, נאלץ להיעקר ממקום מגורינו, למרות התנגדותנו לכך? שאלה זו רלוונטית לתושבים רבים בעיר החיים בתחושת חוסר ודאות – חייבי משכנתאות, שוכרי דירות ובמיוחד אלה המקבלים סיוע בשכר דירה, מהגרי עבודה ללא אשרה ומבקשי מקלט ואחרים, קשישים הגרים בשכונות בעלות פוטנציאל להתחדשות עירונית ועניים הגרים בשכונות הקורצות למשקיעים. ביחס לכל אלה, המקרה של גבעת עמל ייחודי לאורה של ההיסטוריה המתמשכת של ניסיונות ממשיים של דחיקה ועקירה של התושבים, הניסיונות הכושלים של התושבים לעגן

במעט את זכויות הקניין בקרקע והעובדה שבתוכניות ובהסכמי הפיתוח וההתחדשות של גבעת עמל, שראו אור בעשרים השנים האחרונות, אף אחת לא ראה בתושבים כזכאים להמשיך לגור בשכונה. בה בעת, מקרה גבעת עמל איננו ייחודי כיוון שמקופלים בו יסודות מבניים של העיר, שמעצבים את האזרחות העירונית של כולנו.

העמדה הנורמטיבית בקרב העוסקות והעוסקים בעירוניות נוטה להלל את האזרחות העירונית: היא רואה בעיר כמרחב חוקי שמבטיחה את זכויות תושביה, ושחושבת את זכות התושבים למקום מעבר להיבט הצר של זכויות קניין ותכנון פורמאלי. עיר כזו אף יכולה להשלים עם מופעי פיתוח בלתי פורמאליים ולהסדירם, אם בכוונתה להבטיח את זכות התושבים לעיר. לעומת העמדה הנורמטיבית, הגישה הביקורתית שמאורגנת בשלוש המסגרות שהצעת, חושפת שההיסטוריה של גבעת עמל מסמנת אזרחות עירונית הנשענת על הפרטת קרקעות מאוכלוסיות לזמים, העלמת עין מכך שהזמים אינם ממלאים את חלקם בדאגה למגורים לתושבים, הפללת תושבים בטענה שאין להם זכויות קניין במקום מגוריהם, שימוש בалиמות כדי לעקור תושבים, הגדלת אחוזי בניה בכלל ובעיקר בקרקעות בבעלות העירייה כדי לפצות את הזמים על הטרחה שמוטלת עליהם בהתמודדות עם 'הפולשים' וכמובן מאבקים עיקשים של התושבים על הזכות לעיר שהם חלק ממנה ומההיסטוריה שלה. תופעות 'חריגות' שכאלה הן השגרה של הפיתוח העירוני והאזרחות העירונית. זוהי אזרחות עירונית משובברת, כזו שמעניקה זכויות דיפרנציאליות לתושבים שונים בהתאם לזהותם ומצבם הכלכלי (Blokland et al. 2015). זו אזרחות שכושלת ביצירת סולידריות בין תושבים, כפי שמראים ניר כהן וטליה מרגלית בדרום תל אביב (Cohen and Margalit 2015), ולא מספקת מזור אזרחי למציאויות לא-דמוקרטיות, כפי שמראים אבני ואח' במזרח ירושלים (Avni et al. 2021). זוהי אזרחות שבראש ובראשונה מבוססת על עקירות ודחיקות, דהיינו על חיים בצל אפשרות להרחקה מזכויות לעיר, שממילא מייצרים התנגדות ומאבקים. גבעת עמל היא אפוא החריג צופה פני עתיד, עתיד שהוא הווה.

הכרות

חיבור זה הוא נשען בחלקו על תובנותיו של פרויקט המחקר "פינוי והרחקה במרחב העירוני: השלכות לעיר הישראלית", הנתמך בנדיבות על ידי הקרן הלאומית למדע (מענק מס' 1622/18). תודתי לשותפי למחקר – אורן יפתחאל, ולכל החוקרות והחוקרים בקבוצת המחקר. החיבור יוצא נישכר הודות למידע ושיחות עם רונית אלדובי ורפאל כהן, והודות להערותיהם המועילות והצעותיהם של ליאורה ביגון וארנסט אלכסנדר.

ביבליוגרפיה

- אלפסי, נורית, וטובי פנסטר. 2005. "העיר הלאומית והעיר העולמית: ירושלים ותל-אביב בעידן של גלובליזציה". סוציולוגיה ישראלית, 2(2): 265-293.
- ישי, יעל. 2005. "אזרחות עירונית בישראל: בין שיתוף לשותפות". מדינה וחברה 15(1): 985-1003.

- מרגלית, טליה. 2010. "מגדלי-יוקרה בתל-אביב: גידור בשלושה ממדים ועוד אחד". בתוך קהילות מגודרות. עורך אמנון להבי. תל אביב: נבו, 259–310.
- מרגלית, טליה. 2013. "עסקה תכנונית". בתוך המתכננים, עורכות טלי חתוקה וטובי פנסטר. תל אביב: רסלינג, 179–96.
- פנסטר, טובי, ואיתי מנור. 2010. "אזרחות עירונית הומו-לסבית במרחב התל אביבי והירושלמי". סוציולוגיה ישראלית 12(1): 28–7.
- צפדיה, ארז. 2016. "המרחב האפור של ההתיישבות בשטחים: ניתוח גיאוגרפישפטי של המאחזים". תיאוריה וביקורת 47: 56–133. https://theory-and-criticism.vanleer.org.il/wp-content/uploads/woocomerce_uploads/2017/02/Teoria-47_Tzfadia.pdf.
- צפדיה, ארז, וחיים יעקובי. 2007. "רב-תרבותיות, לאומיות והפוליטיקה של העיר: המקרה של אשדוד". סוציולוגיה ישראלית 9(1): 127–48.
- צפדיה, ארז, ואורן יפתחאל. 2014. "עיר המחר האפורה". בתוך ערי המחר-תכנון, צדק וקיימות היום. עורכים טובי פנסטר, ואורן שלמה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 176–192.
- קמפ, אדריאנה, ורבקה רייכמן. 2000. "זרים במדינה יהודית - הפוליטיקה החדשה של הגירת-עבודה בישראל". סוציולוגיה ישראלית 1(1): 79–110.
- Agamben, G. 2008. *State of Exception*. University of Chicago Press.
- Avni, N., Brenner, N., Miodownik, D. and Rosen, G. 2021. "Limited urban citizenship: the case of community councils in East Jerusalem". *Urban Geography*: 1–21. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1878430>.
- Asef, B. 2013. *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*. 2nd ed Stanford: Stanford University Press.
- Blokland et al. 2015. "Urban citizenship and right to the city: the fragmentation of claims". *International Journal of Urban and Regional Research* 39(4): 655–65.
- Blomley, N. 2013. "What Sort of a Legal Space is a City?" *Urban Interstices: The Aesthetics and the Politics of the In-between*, ed Andrea Mubi Brighenti. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315548807>.
- Braverman, I., Blomley, N., Delany, D. and Kedar, A. 2014. *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*. Stanford: Stanford University Press.
- Butler, C. 2009. "Critical Legal Studies and the Politics of Space". *Social & Legal Studies* 18(3): 313–32. <https://doi.org/10.1177/0964663909339084>.
- Cohen, N., and Margalit, T. 2015. "There are really two cities here: fragmented urban citizenship in Tel Aviv". *International Journal of Urban and Regional Research* 39(4): 666–86.
- Comaroff, J. 2001. "Colonialism, culture, and the law: A foreword". *Law & Social Inquiry* 26(2): 305–14.
- Delaney, D. 2010. *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making: Nomospheric Investigations*. New York: Taylor & Francis.
- Forman, G., Kedar, A. 2004. "From Arab land to 'Israel Lands': the legal dispossession of the Palestinians displaced by Israel in the wake of 1948". *Environment*

and Planning D: Society and Space 22(6): 809–30. <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=d402>.

Ghertner, A. 2015. *Rule by Aesthetics: World-class City Making in Delhi*. New York, USA: Oxford University Press.

Harvey, D. 2003. "The right to the city". *International Journal of Urban and Regional Research*. 27(4): 939–941, <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x>.

Lefebvre, H. 1996. *Writing on Cities Right to the City*. eds Eleonore Kofman Eliza-bath Lebas. Oxford: Blackwell.

Milner, E. 2019. "Devaluation, erasure and replacement: Urban frontiers and the reproduction of settler colonial urbanism in Tel Aviv". *Environment and Planning D: Society and Space* 38(2): 267–86. <https://doi.org/10.1177/0263775819866834>.

Nachmany, H., Hananel, R. 2019. "A tale of two neighborhoods: Toward a new typology of land rights". *Land Use Policy* 80: 233–45. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837718304757>.

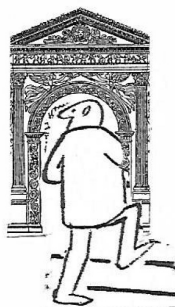
Rosenberg, G. 2008. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* 2nd ed Chicago: University of Chicago Press.

Roy, A. 2005. "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning". *Journal of the American Planning Association* 71(2): 147–58. <http://www.informaworld.com/op enurl?genre=article&doi=10.1080/01944360508976689&magic=crossref%7C%7CD404A21C5BB053405B1A640AFFD44AE3>.

Stone, C. 2006. "Power, Reform, and Urban Regime Analysis". *City & Community* 5(1): 23–38. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6040.2006.00151.x>.

Tzfadia, E. 2017. "Informal Outposts in the West Bank". *Normalizing Occupation: The Politics of Everyday Life in the West Bank Settlements*, eds Ariel Handel, Marco Al-legra Erez Maggor. Indiana University Press, 92–111.

Yacobi, H., Tzfadia, E. 2019. "Neo-settler colonialism and the re-formation of ter-ritory: Privatization and nationalization in Israel". *Mediterranean Politics* 24(1): 1–19.



צמצום פערים בין תכנון ליישום: תכנון שכונת נווה שאנן באמצעות Geodesign

רינת שטינלאוף מילוא, שלומית פלינט אשרי, ענת צ'צ'יק

תקציר

בתקופה זו של פיתוח נמרץ, כשערינו משתנות לנגד עינינו, אנו נדרשים לעמוד בפני אתגרים חברתיים וסביבתיים מורכבים. מגמות גלובליות כגון שינויי אקלים, גידול אוכלוסייה, עירוניות מואצת ונוזקי סביבה כבר מתבטאים ברמה המקומית בזעזועים חריפים דוגמת מזג אויר קיצוני, מגפות ולחצים חברתיים-כלכליים. במצב זה, בו על הפתרונות הנקודתיים של העבר לפנות את מקומם לגישה מערכתית, משותפת, בין תחומית וסוגלתנית. נייר זה מציג את הפוטנציאל של Geodesign לגשר בין התכנון ליישום, להתמקד בתוצאות ולטפח קהילות מכילות וברות קיימא במרחב הישראלי. במקרה המבחן שלפנינו, אולפן לתכנון עתידי עבור שכונת נווה שאנן בתל אביב, אפשר השימוש במערכת המוצגת את שיתופי הפעולה בין השחקנים לקראת יצירתן של חלופות תכנוניות. לשם כך, קיימנו מספר מחזורי משא ומתן מהירים בתהליך היזון חוזר. תהליך זה נתמך בטכנולוגיות מידע מתקדמות על מנת לייצר ניתוח ביצועים בזמן אמת והדמיות של תרחישים אינטראקטיביים של הערכה, השפעה וקבלת החלטות. גישה ישנה-חדשה זו מאירה מחדש נושאים תיאורטיים כגון שיתוף פעולה, יישום, תכנון שיתופי ומשא ומתן בתכנון ובקבלת החלטות. כמו כן היא פותחת הזדמנות למהלך תכנוני אסטרטגי כולל, המתייחס למגוון השיקולים יחד ובזמן אמת, ומכין את ישראל לשינויים המואצים הצפויים במרחב בעשורים הבאים.

מבוא

תהליך התכנון נקבע על ידי גורמים מבניים מערכתיים ותהליך היישום שלו במרחב כרוך במיקוח נרחב ובניצול משאבים פוליטיים. אחד הגורמים המשפיעים על יישום, או מימוש, של התכנון הוא הזמן החולף מרגע היוזמה ועד למתן התוקף לתוכנית. בפרק זמן זה, שיכול לנוע בין שלוש לעשר שנים, תהליכים פיזיים, חברתיים, תרבותיים, כלכליים ופוליטיים המתרחשים במרחב התכנון משפיעים באופן ישיר או עקיף על יישום התוכנית. בתווך, בין

שטינלאוף מילוא, ר.,
פלינט אשרי, ש.,
צ'צ'יק, ע. (2021).
"צמצום פערים
בין תכנון ליישום:
תכנון שכונת נווה
שאנן באמצעות
Geodesign". תכנון,
18(2): 115-155.

תהליכי התכנון העירוני לבין תהליכי היישום, מתרחשת דינמיקה עירונית; ערים מתחדשות, שכונות קמות, מבנים נבנים או נהרסים, חלים תהליכי ג'נטריפיקציה ועוד. תהליכים אלו עלולים ליצור פערים וקונפליקטים בין התכנון המקורי ובין המציאות העירונית. בשל כך, עלולים להתעורר קשיים - חלקם לא נצפים מראש - וקיים חשש כי יישומה של התוכנית הופך לבלתי אפשרי או שאינו עולה בקנה אחד עם המטרה שעמדה ביסוד התוכנית.

הניסיון הישראלי בתוכניות מתאר מפורטות ושימושי קרקע גורר ביקורת בשל השינויים התכופים, הסטיות והחריגות מהוראות התוכנית. מערכת התכנון הישראלית סובלת מבעיות רבות וביניהן היווצרותו של תוצר סופי קבוע - תוכנית המתאר - שאינו ניתן לשינוי אלא באמצעות תהליך בירוקרטי נוסף, כגון הכנת תוכנית מפורטת, בקשה לשימוש חורג, בקשת הקלה וכדומה. תהליכי התכנון דורשים התמודדות עם ועדות תכנון וועדות ערעור המאריכות את התהליך הבירוקרטי. בנוסף, מעורבות של פוליטיקה ארצית או מקומית במערכת התכנון ותוצריה בשילוב שוק יזמי עם לובי חזק, גורמים פעמים רבות לסטייה מהתכנון המקורי כבר עם תחילת תהליך היישום. לחצי פיתוח נוספים מצד השלטון, יזמים ותושבים אינם עומדים בקנה אחד עם יכולות הביצוע בשטח ומשפיעים גם הם על היווצרות הפער בין התכנון לבין יישומו. היקף שינויים זה, העולה לעיתים על תוכניות המתאר עצמן, מסרבל את המערכת התכנונית¹.

מחקרים מראים כי ככל שההסכמה על תכנון מסוים גדולה יותר, כך גדל הסיכוי ליישומה (Hall & Tewdwr-Jones, 2010, Fisher, et al, 2020). אם באופן מסורתי נתפש תהליך התכנון ככולל גם את שלב היישום (Law Yone, 1974), הרי שבשנים האחרונות ובפרט עם התפתחות התכנון הדיגיטלי, מתפתחת בעולם המערבי מגמה הרואה את "התכנון - יישום" כתהליך אחד דינמי והמשכי. כחלק מתהליך תכנון שיתופי דיגיטלי, מנוסחות מטרות ויעדי פיתוח למרחב התכנון בתהליך היזון חוזר מוסכם, בו התכנון בפועל מזין את רמת היישום. אימוץ תהליך דיגיטלי מקיף וביקורתי לקראת קבלת החלטות מסייע לצוותים לפרוט את רעיונותיהם לרעיונות יישומיים, לגבש שפה משותפת ולמקסם את הפוטנציאל היישומי תוך התוויית ההקשרים הרחבים גם בהתייחסות מקומית. תהליך זה, המערב את בעלי העניין השונים, מאפשר להגיע להסכמות סביב נושאים עקרוניים ולקדם תכנון מוסכם ומהיר תוך הסתמכות על ידע אמפירי. נייר זה מציג, איפוא, את הפוטנציאל של Geodesign לגשר בין התכנון ליישום.

מקורותיו של המונח 'Geodesign' מגיעים לראשית ההתייחסות האנושית כשהאדם בחר לגור ליד מקורות מים, ניסה לשלוט בטבע ולתמוך בעולם עשיר ומגוון שכולל מבנים חברתיים ודינמיקות פוליטיות. תנופה משמעותית לנושא ניתנה על ידי שטיינץ (Steinitz, 1990, 2012) אשר הציע מסגרת תיאורטית ומתודולוגית המשלבת תכנון מכוון תפוקות וניתוח מרחבי דיגיטלי ומאפשרת להתמקד בתוצאות. לאחר שנות האלפיים השתרשה Geodesign כאחת מהגישות הפופולריות ביותר לתכנון דיגיטלי בר-קיימא. Geodesign תורמת ישירות ל-12 מתוך 17 ה-SDGs ומשולבת בפרקטיקה התכנונית ברשויות רבות בעולם (אוסטרליה, בריטניה, ברזיל, ארה"ב). שיתוף פעולה אוניברסיטאי בעניין נערך במסגרת ה-IGC, מסגרת פעולה בינלאומי המפגיש

צוותים מאוניברסיטאות ברחבי העולם לתכנון מענה לאתגרים המקומיים, האזוריים והעולמיים המשפיעים על קהילות במאה ה-21 (Flint Ashery et al, 2021). במיוחד התבססה Geodesignhub (GDH) כפלטפורמה דיגיטלית אינטרנטית לתכנון אשר פותחה ללא כוונות רווח בהרווארד וב-UCL במטרה לטפח שיתופי פעולה ומשא ומתן בקרב צוותים מקצועיים ולקוחותיהם, קובעי מדיניות והציבור הרחב.

GDH משמשת לייצור חלופות תכנוניות כתגובה לנסיבות המשתנות תוך מדידה והשוואה אקטיבית של השפעותיהם. עדכון רציף של חלופות התכנון בהיזון חוזר מייצר תהליך תכנון מעגלי דינאמי המתעדכנת תדיר ככל שאזור התכנון מתפתח. סימולציות להערכה בזמן אמת וחזוי עתידי מאפשרות למקבלי ההחלטות בדרג הציבורי הרלוונטי מעורבות פעילה ויכולת לעדכן באופן שוטף ושקוף את היעדים והמטרות במטרה לענות על הצרכים המשתנים (Flint-Ashery, forthcoming). בכך הוא מסייע בצמצום הפערים בין התכנון ליישום ובמענה מידי ומיטבי לנעשה בשטח (Flint Ashery & Steinlauf Millo, forthcoming). אחד המאפיינים הייחודיים של המערכת הוא שניתן ליישם אותה בקני מידה מגוונים, מרמת השולחן בכתה, לרמת הבניין והשכונה ועד לערים ואזורים נרחבים. ניתן להכניס אליה ידע מקומי מהציבור (איפה הנקודה בה כדאי למקם ספסל רחוב) יחד עם תובנות ולקחים שמקורם בנתונים גדולים. חשוב לציין כי למרות הידע הרב שמאחורי המערכת, הרי שממשק המשתמש פשוט והשימוש במערכת אינו דורש ידע מוקדם, ב-GIS למשל. כך קובעי מדיניות, אנשי מקצוע מתחומים שונים והציבור הרחב יכולים לשתף פעולה תוך שימוש בשפת תכנון משותפת, המקדמת תקשורת, אובייקטיביות, שקיפות ואחריות כלפי הדורות הבאים וכן קידום ידע מקומי נצבר של 'תכנון טוב'. בעשור האחרון ניתנים אולפנים מבוססי חשיבה של Geodesign בישראל. בשלוש השנים האחרונות ניתנים אולפני Geodesign כקורס לתלמידי תואר שני במחלקה לגיאוגרפיה וסביבה בשיתוף Geodesignhub באוניברסיטת בר-אילן וזוכים להצלחה רבה. על בסיס התובנות שהופקו באולפנים אלו מציג המאמר את הממשק כאמצעי לעריכת חלופות תכנון עבור שכונת נווה שאנן בתל אביב, במטרה לצמצם את הפער בין התכנון לבין יישומו בשכונה.

רקע תיאורטי: יישום תוכניות מתאר

יישום מוגדר כשלב שבו תהליך קבלת החלטות מגיע לכדי קבלת צורה ממשית. פעמים רבות נחשב היישום לאחד השלבים של תהליך התכנון, בדרך כלל השלב הסופי. חקר תיאורית היישום התפתח בחמישים השנים האחרונות בקרב חוקרי מדיניות, במטרה לבחון יישום מדיניות במגוון רחב של תחומים והקשרים. מגוון תחומי העיסוק של החוקרים, ביניהם חוקרי תכנון, מדגיש את ההשלכות הרבות של המונח "Implementation", בין אם במחקר של יישום מדיניות כללית ובין אם במחקר של יישום תכנון עירוני. למרות ההבנה שהתכנון העירוני והיישום הן מסגרות משלימות, הרי שמרבית המחקרים שדנו בפער היישום עסקו במדיניות ציבורית בתחומי כלכלה, חברה ובריאות, ולא בתחום התכנון העירוני. על כן, עבודתם יכולה לשמש באופן כללי, כרקע

תיאורטי, ולא באופן ישיר לבניית מודל בתחום התכנון העירוני (Berke, et al, 2006).

העניין במחקר העוסק ביישום מדיניות התעורר בתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת על ידי Pressman & Wildavsky (1973). מחקרם שעסק בבחינת יישום מדיניות ציבורית, עורר מגוון עשיר של מסגרות תיאורטיות בתחום יישום המדיניות, בין השאר העלה על סדר היום את הגישות להבנת מדיניות התכנון, תוך הבחנה בין תכנון "מלמעלה" (Top Down) ותכנון "מלמטה" (Bottom Up). כאשר תכנון "מלמעלה" מוגדר כתכנון המבוצע ע"י מקבלי ההחלטות ומונחת כלפי מטה על נשואי התכנון. בתהליך חד כווני, מקבלי ההחלטות יוזמים ומכתיבים מראש את המטרות והיעדים. לעומת זאת, תכנון "מלמטה" מוגדר כתכנון שהתהווה ביוזמת נשואי התכנון המגיע לאישור מקבלי ההחלטות בתהליך של שיתוף פעולה. התהליך מונע ע"י מעורבות ציבורית, מאופיין בעבודת צוות, גמישות ויכולת לשנות יעדים ומטרות תוך כדי פעולה.

מחקרם של Pressman & Wildavsky נבע מתוך צורך לבחון מדוע תוכניות פדרליות ציבוריות לא מגיעות לכדי מימוש על אף כל התנאים התומכים.² אחת התובנות שעלו מהמחקר היא שיישום הוא מוגבל, אפילו תחת תנאים אופטימליים.

במקביל לעיסוק הגובר ביישום מדיניות באופן כללי, התפתח בשנות ה-70 80 תחום המחקר העוסק ביישום התכנון. מהמחקרים שפורסמו החל מסוף שנות ה-70 ועד היום עולה כי עולם התכנון מורכב ממשתנים רבים, השפעות חיצוניות ופנימיות רבות ולפיכך, יישום התכנון קשה למדידה והערכה.

בנוסף לכך, עולה כי מתכננים טרם השכילו לפתח יכולת לחבר בין תוכניות לבין הפרקטיקות שמיועדות לבחון את יישומן והערכת מידת יישומן של התכנון לוקה במיוחד (Berke, et al, 2006). אם בשנות ה-70-80 העדרן של יכולות טכניות להערכת המרחב הביא להשתנות אופי וגביוש התכנון מתהליך המבוסס על גישה רציונלית וטכנית לפעילות המבוססת על משא ומתן בין קבוצות אינטרס שונות (Healey, 1997; Smith, 2018), הרי שכיום, חרף נפוצותן של טכנולוגיות ושיטות אלו, רבים הם הפונים לחקור נושאים נוחים יותר, דוגמת הליכיות, ביטחון במרחב וניראות. יתר על כן, פעמים רבות מתקיים בלבול בין תחום הערכת התכניות לבין התחום המתמקד ביישומן (Long et al, 2012). בלבול זה יוצר פער מחקרי-מתודולוגי, הספרות המחקרית בתחום מיושנת, ומתקיימת לקונה מחקרית אשר משמעותה היא פגיעה ביכולת לצמצם את הפער בין התכנון ליישומן בשטח. הספרות מונה מספר סיבות לכך שעולם התכנון טרם אימץ את התיאוריות והמודלים המוצעים על מנת לגשר על הפער בין התכנון ליישומן, להפיק לקחים ולפתח שיטות תכנון תואמות (Talen, 1996; Long et al, 2012). בין הסיבות ניתן למנות את (1) היותו של התכנון תחום מופשט וקשה למדידה והערכה; (2) מסגרת התכנון מגוונת ונוגעת בהיבטים ובתחומים (חברה, כלכלה, תרבות, ועוד) הנמדדים באופנים שונים; (3) היותו של התכנון תהליך ארוך ומתמשך אשר יש קושי בהגדרת תחילת היישום ומתי עוצרים כדי לבדוק ולהעריך אותו; (4) שאיפת אנשי התכנון להמשיך לתכנון האתר הבא בהקדם האפשרי מבלי להתעכב על בחינת התוצר אל מול התכנון המקורי; (5) עומס רב המוטל על מערכות

התכנון ומונע את קיומו של מנגנון היזון חוזר; ו- (6) העדר דרישה של מקבלי החלטות לבדוק את היישום מונע הקצאת משאבים ייעודיים לעניין. בספרם *Implementation and Public Policy*³ משנת 1983 הציגו Mazmanian & Sabatier מודל אשר נועד לבחון יישום של מדיניות ציבורית כללית בארה"ב. המודל מבוסס על זיהוי 17 משתנים בלתי תלויים המשפיעים על תהליך היישום לאורך שלביו השונים באופן דינמי-סימולטני. מודל זה הינו כוללני ועל כן מתאים לבחינת יישום של מגוון תחומים כולל תחום התכנון.

במהלך השנים, מתמקדים חוקרים נוספים בהערכת היבטים מגוונים בתכניות, אולם העיסוק הישיר בתאוריות היישום בתכנון העירוני פחת (Ewing, et al, 2005; Carmona, 2021). סמית' (2017) מסביר את הסיבות האפשריות לירידת העניין בתחום כנובעים ממגוון סיבות, וביניהם החיפוש אחר פתרונות בתחומי עניין אחרים, כגון תכנון שיתופי (Healey, 1997); מדיניות "מלמעלה-למטה" המיוצגת ע"י תאוריית היישום יצאה מהאופנה (Clifford and Tewdwr-Jones, 2014); תיאוריית היישום עוסקת בהכרח בהיבטים פסימיים ושליליים ועל כן ננטשה לטובת אג'נדות חדשניות וחיוביות יותר (Rydin, 2003); הקושי בהגדרת היעדים והמטרות של התכנון העירוני (Sandercock, 1998) הגביל את הדיון בגלל חוסר הוודאות בקביעה ובפרשנות של מידת ההצלחה של התוכנית; ממשלות מערביות דוגלות בשוק חופשי ופעילותו (Clifford and Tewdwr-Jones, 2014) ועל כן מתמעט הצורך לבחון את מידת יישום התכנון; מתכננים רבים טוענים כי מידת היישום משפיעה בעיקר על יזמים ואנשי רגולציה ולא דווקא על המתכננים עצמם, ולכן הם אינם מעוניינים לרדת לעמקו של הנושא (Cullingworth and Nadin, 2006). יחד עם זאת, המחקרים מראים כי פעמים רבות חוסר היכולת לנתח ולהשוות את המידע הרב הנאסף עומד בבסיסן של סיבות אלו.

מכאן ניתן להבין את התעוררות העיסוק בתחום עם ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום של GIS ומערכות תמיכה בתכנון (PSS) המאפשרות איסוף נתונים, ניתוח והשוואה. עם העלייה בדיגיטציה בתכנון הולך ומתעורר מחדש התחום המחקרי העוסק בפער בין עולם התכנון העירוני לבין יישומו. בהקשר זה ניו-זילנד מהווה מוקד משיכה לחוקרים עכשוויים, מאחר ורשויות מקומיות בניו זילנד מחויבות לבצע ניטור אחר אפקטיביות מסמכי המדיניות שלהן (Laurian, et al, 2010). חוקרים כמו לאוריאן ובארק (Berke, et al., 2006) בוחנים באופן שיטתי-כמותי את מידת יישומיות תוכניות המתאר העירוניות באמצעות ניתוח תוכניות מקומיות והיתרי הבניה היוצאים מכוח התוכניות. החוקרים עסקו ב"מדד ההצלחה" וכיצד למדוד הצלחה בתחומי התכנון/יישום. לצורך מדידת ההצלחה של יישום תוכניות משתמשים החוקרים הן בגישה מבוססת התאמה (conformance) והן בגישה מבוססת תפקוד או ביצוע (performance) ומציעים מודלים חלקיים למדידת יישום תוכניות⁴. ברם, מאחר ומודלים אלו מתמקדים בעיקר בהליך הרישוי ובמדידת היישום התכליתי והפיזי ולא בתהליך, שיטת מחקר זו לוקה בחסר. שיטה זאת מתאימה במיוחד לתוכניות מפורטות ופשוטות בהן יש התאמה (conformance) בין מטרות והנחיות התוכנית לבין שיטות הפיתוח בפועל. עבור תוכניות מורכבות ומקיפות, הדורשות התייחסות להיבטים פוליטיים, חברתיים, תרבותיים וכלכליים המשפיעים באופן ישיר או עקיף על רמת

היישום של התוכנית (למשל, החלפת שלטון מקומי או ארצי, מלחמה, נפילה או עליה בשוק הנדל"ן, שינויים בהרגלי צריכה ועוד) מודלים אלו התגלו כאינם מספקים. לכן, חרף ההתעוררות המחודשת ביישום תוכניות, תחום מחקר זה עדיין מוגבל וחסר באופן יחסי לתחומי מחקר אחרים העוסקים בתכנון עירוני. סנדרקוק (Sandercock, 1998) מסביר כי כתוצאה מחוסר ברקע תיאורטי, נוצר חוסר במתודה המחלחל לתוך הפרקטיקה, ולהיפך. מהלך מעגלי זה מגביר את הנתק הקיים ממילא בין התיאוריה לפרקטיקה⁵.

המשמעות המעשית העולה מחוסר השיח והעניין בתחום היא של "הזנב המקשקש בכלב", כפי שהגדירה זאת אלטרמן (Alterman, 1980). העדרה של שגרת בקרה של תוכניות שאך הסתיימו אל מול התוכנית המקורית אינה נבחנת ומידת היישום אינה נקבעת. העדר הסקת מסקנות ו/או הפקת לקחים לצורך שיפור אמות המידה של התכנון חסרה עד כדי השפעות רחבות היקף ברבדים השונים של החברה, הכלכלה והפוליטיקה. כך לדוגמה, תהליכי עילות (gentrification) המתרחשים כתופעת לוואי של תכנון מסוים אינם נבחנים לעומק בתוכניות הבאות, שכן אין תהליך למידה, הפקת לקחים והחלטה באם תהליכים אלו רצויים. עם התחוורות הפער הגדל והולך בין התכנון ליישום, חוזרים ועולים הקולות הקוראים לשלב בתכנון העירוני תובנות מתחומי תיאוריות היישום של המדיניות הציבורית.

התפתחות חקר היישום בישראל

במהלך שנות ה-70 וה-80 של המאה העשרים ובמקביל להתעניינות הגוברת בעולם, התחיל להתפתח גם בישראל תחום המחקר הקושר בין תאוריית היישום לבין פרקטיקת התכנון. מחקרם של אלטרמן והיל (Alterman & Hill, 1978) היה הראשון בתחום שבחן בצורה אמפירית את ההשפעה היחסית של גורמים פוליטיים, של מאפייני התוכנית ושל שינויים החלים במערכת האורבנית על מידת יישום התוכנית. אליהם הצטרפו חוקרים נוספים (Alexander, Alterman, & Law-Yone, 1983) ואריה שחר (Shahar, 1998) אשר בדקו את יישומן של תוכניות שנערכות במערכת התכנון המקומית, המחוזית והארצית של ישראל במטרה להעשיר את גוף הידע הנוגע לתכנון תוכניות ייעודי קרקע ויעילותן ולשפר את מערכות התכנון בישראל⁶.

בשנת 1997, פרץ תחום היישום את גבולות האקדמיה הישראלית ובא לידי ביטוי מפורש בתוכנית האב לישראל "ישראל 2020", מסמך לא סטטוטורי שנערך על ידי צוות אנשי תכנון ואקדמיה וביוזמת אגודת האדריכלים ומתכנני הערים בישראל והפקולטה לאדריכלות ובניין עיר בטכניון בראשותו של אדריכל אדם מזור. את הכנת התוכנית ליוו משרדי ממשלה רלוונטים, מנהל מקרקעי ישראל והסוכנות היהודית (הרשקוביץ, 2009). "ישראל 2020" התוותה חזון ועקרונות תכנון למדינת ישראל המתפתחת במהירות בעקבות גלי העלייה הגדולים של תחילת שנות ה-90. התוכנית "נועדה להתוות תפיסה כלכלית, חברתית וסביבתית משולבת לפיתוחה של ישראל לקראת המאה ה-21 ולזהות את אמצעי המדיניות להגשמתה" (תקציר ישראל 2020, ע"מ 1) והתמקדה בהסדרת היקפי הפיתוח האדירים תוך מזעור הפגיעה במשאבי הטבע והנוף, הימנעות מקריסת מערכות תשתית לאומית וניסיון למנוע את

הגדלת הפערים החברתיים. מתוך ההבנה כי התוכנית "איננה תחזית והיא לא תתגשם מעצמה" (תקציר ישראל 2020, פרק מתכנון ליישום, ע"מ 8), נכללו במטרתה ובפרקיה השונים התוויות חיוניות הנדרשות לשם יישומה. צוות התכנון של תמ"א 35 - תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - אשר אושרה בשנת 2005 הורכב במידה רבה ממשותפי תוכנית "ישראל 2020". צוות זה ביסס במידה רבה את עבודתו על תוכנית "ישראל 2020" ואף קיבל חלק ניכר מההמלצות ומכלי המדיניות שפותחו במסגרתה והקנה להם בתמ"א 35 מעמד סטטוטורי (הרשקוביץ, 2009). כך, כוללת תוכנית המתאר הארצית של מדינת ישראל מסמך "אמצעי מדיניות ליישום התוכנית" כמו גם מסמך "מערכת מעקב ובקרה". מטרתם של מסמכים משלימים אלו היא לוודא את יישום והשגת מטרות העל של התוכנית והקצבת מסגרת זמן ואמצעי מעקב אחר מימוש התוכנית⁷. עוד מציע המתווה הכנת נספח יישום ואמצעים משלימים, שמטרתו התוויית דרך פעולה רב שלבית ליישום התוכנית. עם זאת, חרף הטמעת רעיונות היישום בתכנון הארצי, הפער בין התכנון ליישומו במרחב הישראלי גדול, ונדרש מהלך תכנוני אסטרטגי כולל, המתייחס למגוון השיקולים יחד ובזמן אמת, ומכין את ישראל לשינויים המואצים הצפויים במרחב בעשורים הבאים. במאמר הנוכחי נציג את הפוטנציאל של Geodesign ומערכת הGDH לתמיכה בתכנון לגשר בין התכנון ליישומו במרחב הישראלי.

Geodesign ומערכת ה-GDH לתמיכה בתכנון

מתכננים עירוניים עוסקים במתודולוגיות הקשורות ל- Geodesign מזה עשרות שנים. כבר בשנת 1969 הציע מק'הארג בספרו 'עיצוב עם הטבע' (McHarg, 1969) לעצב את המרחב באמצעות השימוש במידע גיאוגרפי. תנופה משמעותית לנושא ניתנה במאמרו של שטייניץ מ-1990 (Steinitz, 1990), באולפנים, בהם הגדיר מסגרת מתודולוגית ותיאורטית המצויה בצומת שבין פרקטיקת התכנון, מדעי הגיאוגרפיה, טכנולוגיות המידע ו'תשומות התושבים המקומיים', כדי להמשיך תהליך אורגני של צמיחה. לאחר שנות האלפיים השתרשה Geodesign כאחת מהגישות הפופולריות ביותר לתכנון דיגיטלי בר-קיימא (Wilson, 2015).

השוק מציע מגוון מערכות מידע גיאוגרפי ממוחשבות לתמיכה בתכנון (Planning Support Systems, PSS). בין המערכות המסחריות ניתן למצוא את CommunityViz, What If?, INDEX, and Places3S ואת MetroQuest. מרביתן מיועדות לשלבים של יצירת המידע או הערכת ההשפעות של תהליך התכנון⁸. להבדיל ממערכות אלו, המוגבלות ביכולתן להתייחס לתכנון כוללני, GDH (Geertman, & Stillwell, 2020) (geodesignhub.com) המוצגת במאמר זה, מהווה **מסגרת פרקטית** לתכנון שיתופי באמצעות זרימת עבודה דיגיטלית פתוחה המבוססת על גישת מערכות. GDH פותחה ללא כוונת רווח בהרווארד וב-UCL בשת"פ עם אנשי התכנון. התוכנה מאפשרת גמישות ותשתית התומכת בשיתופי פעולה בין דיסציפלינות מקצועיות ועם הציבור בעריכת תוכניות ובהליכי תכנון (Goodchild, 2010). GDH משמשת בדרך כלל למטרות של מדיניות ציבורית ותכנון עירוני הכולל השקעות בתשתיות,

ניהול סביבתי והתאמת אקלים (Nyerges et al., 2016) ומאפשרת לגשר על בעיות חברתיות-פוליטיות העולות סביב נושאים של מרחב⁹.

למערכת ה-GDH יש פוטנציאל לצמצם את הפער בין התכנון ליישום, בשל יכולתה ליצור קשר חזק בין מידע גיאוגרפי לבין התכנון בתהליכים שיתופיים, בהם ניתן לוודא מראש כי התכנון תואם למקום ולרקע ולעקוב אחר רמת היישום של התכנון המוצע (Gottwald et al., 2020). נושאים אלו נידונים בהמשך המאמר בהקשר של תכנון שכונת נווה שאנן בתל-אביב-יפו, אשר עברה תהפוכות מיום יסודה ועד היום. השכונה מהווה מקרה בוחן עבור תכנון אשר לא הגיע לכדי יישום. השינויים הבלתי מתוכננים ששכונה זאת עוברת בימים אלו צפויים להשפיע על התפתחותה ועל הרכב אוכלוסייתה, לרבות תהליכי ג'נטריפיקציה מתקדמים אשר ישנו את פני השכונה בעתיד.

באמצעות כלי תכנון, מדידה ובחינת השפעות, GDH מספק תשתית לצמצום פערים חברתיים הנובעים מתהליכי ג'נטריפיקציה מואצים (Martin, 2017). האולפן שעסק בעיצוב חלופות תכנון שיתופיות עבור שכונת נווה שאנן באמצעות מתודת ה-Geodesign מספק דוגמה טובה לצמצום פערים בין תכנון ליישום, לבחינת פערים כאלו במידה והם נוצרים, ולתיקונם בתהליך של היזון חוזר. אנו תקווה כי באמצעות בניית מסגרת של מעורבות שלטונית ומעורבות בעלי עניין בתהליכי התפתחות השכונה ניתן יהיה לצמצם את פערי הידע בין התכנון ליישום ולקדם את טובת האוכלוסייה המקומית של השכונה.

רקע היסטורי: שכונת נווה שאנן

נווה שאנן, שכונת שוליים צפופה הממוקמת בקרבת מרכז העיר, התפתחה במהלך השנים לאחד האזורים המורכבים ביותר בעיר תל-אביב-יפו.

העלייה הרביעית בשילוב מאורעות תרפ"א הגבירו את תופעת מחוסרי הדיור ונוצר צורך אקוטי במציאת פתרון קבע עבורם. אחת הקבוצות היתה אגודת נווה שאנן שהתארגנה לשם רכישת קרקעות לבניית בתים באופן עצמאי באזור הפרדסים של יפו. חברי וועד האגודה פנו לאדריכל יוסף טישלר, אשר תכנן את "מתווה המנורה" עבור נווה שאנן בהתאם לעקרונות "עיר גנים" (איור 1). כבר מתחילת המיזם הסתבר כי היקף האדמות המוגבל אשר נרכשו בעזרת חברת "גאולה" לא אפשר את יישומה של תוכנית המנורה במלואה: אדמות אשר היו אמורות להשלים את חלקה הדרומי של תוכנית המנורה לא נרכשו, ונותרו למעשה מחוץ לשטח המוניציפלי של תל אביב (איור 2). לימים, חלוקת השכונה בין שתי הרשויות המוניציפליות יצרה הבחנה בין רמת הפיתוח בין החלק הצפוני של נווה שאנן (המשויך לעיריית תל אביב) והחלק הדרומי של השכונה (המשויך לעיריית יפו). הבחנה זו קבלה במהלך השנים ביטוי מרחבי בתוכניות מתאר F-44 אשר סתרו את התכנון המקורי של השכונה כ"שכונת גנים"¹⁰.

על פי הגדרת גבולותיה היום, השכונה תחומה בין רחוב הרכבת ודרך מנחם בגין מצפון, דרך העלייה ממערב, דרך שלמה מדרום ורחוב החרש ממזרח. שטחה הוא כ-760 דונם, מתוכם רק 2% מהווים שטחים ציבוריים פתוחים ו-3% שטחים ציבוריים בנויים. כ-15,000 תושבים ממוצא אתני מגוון ובעלי

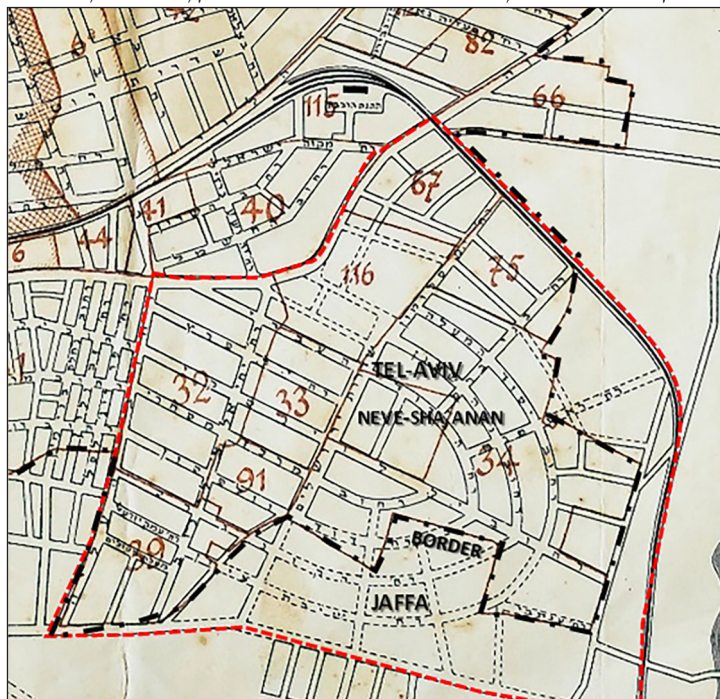
יכולות כלכליות שונות מאכלסים את השכונה. בשכונה מתגוררים כ-4900 תושבים ישראלים וכ-10,000-9,000 עובדים זרים ומבקשי מקלט (המרכז למחקר כלכלי-חברתי עת"א, 2017). השכונה שייכת לאשכול 3.6 מתוך 10 מבחינת מעמד סוציו-אקונומי, ללא אוכלוסיית הזרים (המרכז למחקר כלכלי-חברתי עת"א, 2013).

איור 1: תוכנית "המנורה" של נווה שאנן, יוסף טישלר, 1921



שילוב של רמות גבוהות של פשיעה, זנות וסמים מחד, ופיתוח מואץ הכולל כניסה של אוכלוסיות חדשות מאידך, הופכים את השכונה למקרה בוחן מעניין לבחינת אפשרות לצמצום הפער בין תכנון ליישום באמצעות Geodesign.

איור 2: הגבול בין תל-אביב ליפו מחלק את תוכנית "המנורה" של נווה שאנן. מפת תל-אביב, השכונות לפי שנת גאולת אדמתן, דרויאנוב, 1936.



הגורמים לפער בין החזון ליישום בשכונת נווה שאנן

נבחין בין גורמים ממסדיים, מרחביים – תכנוניים וחברתיים-כלכליים על מנת לנתח את הפער בין תוכנית המקורית ליישומה בשכונה.

גורמים ממסדיים

בשנת 1858 חוקק חוק הקרקעות כחלק מהרפורמות של השלטון העות'מאני במערכת החקיקה והמנהל. מטרת החוק הייתה לתקף את בעלות המדינה על קרקע חקלאית (מירי), להסדיר בעלויות וליעל את גביית המיסים (קנו, 1992). הקרקעות פותחו ע"י גידולים שונים, הוקמו עליהם מבנים חקלאיים ומבני מגורים, בין הקרקעות המחולקות הוקמו גדרות ונסללו דרכים ראשיות או משניות, כך שצורת החלוקה קיבלה ביטוי פיזי בשטח. חלוקת הקרקעות קבעה את צורתה של שכונת נווה שאנן שנים לאחר מכן. הפרצלציה של התחנות המרכזיות (הישנה והחדשה) משמרות את תוואי חלוקת הקרקעות העתיקה¹¹ (איור 3).

במהלך אותן שנים של הכנת הפקודה ניסו חברי אגודת נווה שאנן שהוקמה ב-1921, להסדיר את הבעלויות שלהם בקרקע, להשלים רכישות נוספות ולהתמודד עם גביית המיסים. הקשיים בהם נתקלו בדרך להסדרת הבעלויות, פגעו הן בתושבי השכונה, והן ביכולת של עיריית תל-אביב להסדיר את הרישום על המקרקעין ולגבות מיסים שיאפשרו סלילת כבישים, הסדרת חשמל, מים וסניטציה ועוד שירותים עירוניים נדרשים (מסמכי ארכיון, עת"א).

איור 3: מפת יפו, תל-אביב והסביבה, Survey of Palestine, 1927



גורמים מרחביים - תכנוניים

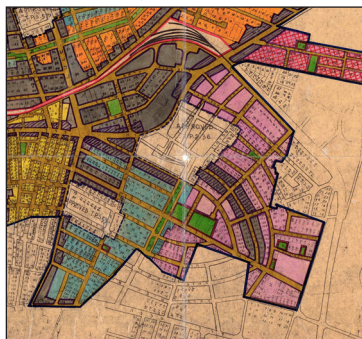
גישת עיר גנים הוטמעה בישראל הן באמצעות מערכות התכנון העירוני של ממשלת המנדט, כפי שמפורט בהמשך (top-down), והן באמצעות אינדיבידואלים, דוגמת האדריכל טישלר, שהושפעו מהגישה באופן ישיר ויישמו אותה בתכנון (רביד, 2008; פנסטר, 2012).

התוכנית מהווה דוגמה לתכנון יוזם¹² שהוביל את המפעל הציוני בראשית דרכו. התוכנית של נווה שאנן תוכננה ע"י טישלר במתווה של מנורת בית המקדש ובמתווה זה שולבו עקרונות כלליים של עיר גנים.

בשנת 1941 אושרה תוכנית האזורים מס' 44, החלה על אזורי תל-אביב הוותיקה וכוללת גם את שכונת נווה שאנן (איור 4). זוהי תוכנית מסדירה, אשר קבעה את ייעודי הקרקע ואת נפחי הבניה בשטחה. התוכנית קבעה את קו הגבול בין יפו לתל-אביב באמצע תוכנית המנורה - כאשר החלק המפותח של נווה שאנן שייך לתל-אביב והשאר נותר בתחום יפו. שכונת נווה שאנן הוגדרה בתוכנית כשכונת תעשיה ומסחר ברוב חלקיה בשונה מאוד מהחזון המקורי של שכונת מגורים כפרית. בנוסף, התשריט ממחיש את המחסור בשטחים ציבוריים פתוחים ובנויים. הווה אומר, לא רק שהאזור נצבע בזמן הכנת התוכנית כיעוד תעשייתי ומסחרי, גם בעתיד לא יוכלו להתפתח מגורים

ראויים בשכונה כל עוד אין בה די שטחי ציבור לצורך קיום מגורים ראויים. לבסוף, ניתן לראות כי התשריט השאיר "חורים ריקים" עבור תוכנית 36, התוכנית של התחנה המרכזית הישנה, ועבור תוכנית 53, התוכנית של השוק הקמעונאי והסיטונאי ברחוב העלייה. שתי התוכניות הביאו לאזור זה מוקדי מסחר ותחבורה המוניים ובכך קידמו בעוד שלב את קיצו של חזון שכונת המגורים הפסטורלית.

איור 4: תשריט תוכנית בניין עיר מס' 44, 1941



איור 5: תשריט תוכנית F תל-אביב, 1946



בשנת 1946 אושרה תוכנית F במטרתה להחיל על נווה שאנן הוראות מפורטות ומעודכנות (איור 5). התוכנית הרחיבה מעט את שטחי השכונה ושינתה במעט את ייעודי הקרקע אך בעיקרה המשיכה וקיבעה את האופי התעשייתי – מסחרי של השכונה ואת הותרת חלקה הדרומי של נווה שאנן מחוץ לתוכנית ומחוץ לגבולות תל-אביב. תוכנית F חלה על נווה שאנן עד היום.

איור 6: סימון מתווה המנורה וחלקות הפרדסים של התחנות המרכזית הישנה, התחנה המרכזית החדשה, ואדמת פרדס פומברובסקי על גבי מפה פוטוגרמטרית עכשווית. שטינלאוף-מילוא, 2021.



בשנת 1937 קיבלה תוקף תב"ע 36 לצורך הקמת תחנה מרכזית. היזמים שפיר קליין, העבירו את הקרקע לידי עיריית תל-אביב לצורך הקמת התחנה בתמורה להקמת מרכז קניות ביתרת השטח. בשנת 1938 הוכרזה תחרות אדריכלית להקמת התחנה המרכזית של תל-אביב. בתחרות זכו האדריכלים זלקינד וויטקובר. לאחר כ-3 שנים של קשיים בהקמת התחנה היא נחנכה לבסוף ביוני 1941. האוטובוסים, המסחר שהתפשט והמוני האנשים המשוטטים ברחובות שינו את צבינה הכפרי השקט של השכונה שהפכה לאזור מסחרי רועש. עד להקמת המדינה פותחו רוב אדמות השכונה ותבנית המנורה כמעט הושלמה. ביוני 1950 הושלם האיחוד של יפו ותל-אביב לעיר אחת, אז הוחלט על השם תל-אביב-יפו. האיחוד אומנם מחק את קו הגבול על המפות, אך בפועל הוא נותר כקו מפריד בין השטחים של שכונת נווה שאנן לבין המפגע הבא שנכון לשכונה – התחנה המרכזית החדשה. במהלך השנים התחנה המרכזית הישנה לא עמדה בביקוש הרב והעירייה חיפשה אחר פתרונות למצוקת התחבורה (דו"ח פרשונסקי, 1953). בתחילת שנות ה-60, רכש היזם אריה פילץ את חלקת האדמה הבלתי מפותחת ליד רחוב לוינסקי בדרום נווה

שאנן. הוא הציע לעירייה את האדמה לטובת הקמת תחנה מרכזית במקום התחנה הישנה. חזונו של אריה פילץ להקים "עיר תחת גג" (חתוכה, 2004) שתהיה "התחנה המרכזית הגדולה בעולם" (רוטברד, 2005) השתלב היטב עם התפיסה של האדריכל רם כרמי אשר מתכנן מגה סטרוקטורה מגלומנית על כל שטח המגרש בן ה-44 דונם, ללא התחשבות בתוואי הדרכים של תוכנית המנורה או בפרצלציה העדינה של שכונת נווה שאנן (איור 6). ה"עיר" כוללת בתוכה 240,000 מ"ר של שטחי תחבורה, מסחר, פנאי וביילוי ומתפרשת החוצה מתחום המגרש ע"י רמפות וגשרי תחבורה עיליים. אבן הפינה מונחת בשנת 1967 אך בנייתה נתקלה בקשיים רבים ונמשכה עד 1993 עת נערכה חנוכת המבנה.

עם הקמת התחנה המרכזית החדשה נסתם הגולל על תוכנית המנורה ונחרץ גורלה של נווה שאנן כשכונת מצוקה המאוכלסת באוכלוסיות קשות יום. למעשה, שתי התחנות המרכזיות הן תולדה של יוזמות פרטיות, נקודתיות, המעלות על נס את הגורם הכלכלי ואינן לוקחות בחשבון את התכנון הכוללני או את טובת הכלל.

גורמים חברתיים-כלכליים

החברה ההדדית לבניין בתים "נווה שאנן" הוקמה ב-1921 במטרה לאפשר את רכישת הקרקעות ולהוות גב חברתי-כלכלי עליו יסמכו חברי האגודה בדרכם להקים את בתיהם. התוכנית החברתית-כלכלית היתה לרכוש מגרשים בעצמאות חברת "גאולה"; להתקשר עם חברות בניה לצורך הסדרת הבניה באופן אחיד וזול; להגיע להסכם עם בנק (קופת עם) שישמש מתווך בין האגודה לבין מוכרי הקרקע ובין האגודה לבין חברות הבנייה. ניתן לראות כי חברי האגודה נגשו לפעולה מאורגנים, החזון החברתי התבסס על תוכנית כלכלית סדורה, שהסתמכה על עזרה הדדית עצמאית¹³.

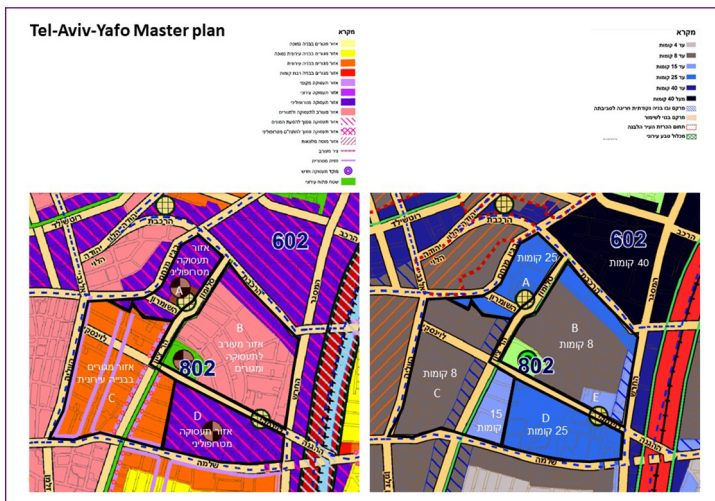
הסדרת שטחים ציבוריים לטובת הציבור וסלילת דרכים ארכה אף היא שנים רבות. לצורך יצירת שטחים ציבוריים בנויים, פתוחים וסלילת דרכים נדרש מימוש של הפקעת קרקעות שסומנו בתוכנית המקורית של טישלר. בפועל, חלק מקרקעות אלו נמכרו לידיים פרטיות במהלך השנים. פעולה שערכה את מימוש ההפקעה. בנוסף על כך, עיריית תל-אביב התמהמהה בסלילת הדרכים עבור השכונה והיא נותרה מנותקת ועם בעיות הצפה קשות במשך שנים רבות. גורמים חברתיים-כלכליים אלו היו בעוכרי יישומה של התכנית. בפרט, המריבות בין אנשי האגודה לבין הוועד המנהל, חוסר האמון וחוסר קבלת מנהיגותם של אותו קומץ אנשים, בשילוב הקשיים האובייקטיביים – קושי בהסדרי קרקע והסדרת בעלויות, תכנון "מלמעלה" שאינו תואם את המצב בשטח, המחסור הכלכלי, קושי בגיוס כספים, ספקולציות בקרקע ומעורבות של יזמים פרטיים פגעו ביישום התכנון לשכונה.

היבטים בתכנון של שכונת נווה שאנן

עיריית תל אביב-יפו מחילה מספר תוכניות מתאר ומסמכי מדיניות על שטח השכונה במטרה להתמודד עם מורכבות התכנון: תוכנית המתאר העירונית תא/5000 (2016) היא תוכנית כוללת המתווה עקרונות תכנון כלליים

לשכונה: ייעודי קרקע, רח"ק (שטח רצפה חלקי קרקע, כלומר זכויות בניה) וגובה בנייה עקרוני (איור 7). עפ"י תא/5000 השכונה מחולקת לארבע אזורי יעוד: נקודות A, D = אזור תעסוקה מטרופוליני, המאפשר שילוב של מסחר, תעסוקה, משרדים ולעיתים אף מגורים במינון נמוך. רח"ק הבסיס הוא 4.2 והרח"ק המירבי נע בין 10.4 ל-12.8 בכפוף לגודל המגרש. גובה הבניה עד 25 קומות; נקודה B = אזור מעורב לתעסוקה ומגורים, המאפשר עירוב מגורים, משרדי, מחר ותעסוקה מעל קומת קרקע מסחרית. רח"ק הבסיס נקבע עפ"י התוכניות שבתוקף. גובה הבניה עד 8 קומות. לאורך רח' החרש אפשרות לבניה בגובה של עד 15 קומות עם בניה נקודתית חריגה לסביבתה. לאורך רח' הרכבת ממשיך אזור התעסוקה המטרופוליני עם גובה של עד 25 קומות. נקודה C = אזור מגורים בבניה עירונית, המאפשר בעיקר מגורים אם אפשרות לשלב מסחר ומשרדים. רח"ק הבסיס הוא 2.5 והרח"ק המירבי נע בין 2.5 ל-4 בכפוף לגודל המגרש. גובה הבניה הוא עד 8 קומות בצד המערבי של שדרות הר-ציון ועד 15 קומות ממזרח לשדרות. לאורך שדרות הר-ציון מרקם המאפשר בניה נקודתית חריגה לסביבתה.

איור 7: תוכנית המתאר של תל-אביב יפו מס' תא/5000



למעשה, התוכנית מהווה מסמך מדיניות תכנונית אשר מתקופו יש להכין תוכניות מפורטות על מנת ליישם את עקרונותיו. עקב כך, נוצר פער תכנוני בין התוכניות המאושרות 44 ותוכנית F, אשר מאפשרות זכויות בניה, גובה ושימושים מסוימים אשר אינם זהים באופן מלא לתוכנית המתאר. לדוגמה, לפי תוכנית המתאר הגובה המקסימלי האפשרי באזור תוכנית המנורה ובשכונת צ'לנוב (נקודה B באיור 7) הוא 8 קומות, אך לפי התוכניות המאושרות ניתן לבנות רק לגובה של 6.5 קומות. תכנון זה יוצר פער בין הפוטנציאל המוצע בתוכנית המתאר לבין המימוש האפשרי ברמה המיידית.

במקביל לתוכניות המאושרות, העירייה מקדמת מספר תוכניות נוספות ברחבי השכונה:

תוכנית מתחם השומרון תא/4321 (2019): תוכנית מתאר חדשה באזור התחנה המרכזית הישנה. התוכנית חלה על שטח בגודל 80 דונם, בצפון השכונה, המיועד בתוכנית המתאר העירונית כאזור תעסוקה מטרופוליני. תוכנית השומרון מוסיפה 290,000 מ"ר בנוי, עבור תעסוקה, מסחר ומגורים, במגדלים של עד 35 קומות. התוכנית מוסיפה סה"כ 1333 יחידות דיור. (נקודה A באיור 7).

תוכנית לוינסקי, תא/3277 (2010): תוכנית המתאר חלה על שטח בגודל 33 דונם הממוקם בדרום-מזרח השכונה. התוכנית מוסיפה 153,000 מ"ר בנוי, עבור תעסוקה, מחר ומגורים, בבנייה גבוהה. התוכנית מוסיפה סה"כ 410 יחידות דיור. בימים אלו, התוכנית עוברת עדכון. (נקודה B באיור 7).

תוכנית עיצוב לקמפוס תרבות ומחול – נווה שאנן, תעא/צ/2019 (F): תוכנית עבור קמפוס תרבות ומחול על מגרש בגודל 9.5 דונם עליו היתה בעבר התחנה המרכזית הישנה. התוכנית מוסיפה 15,000 מ"ר של אולמות הופעות, מחול וקולנוע, סטודיו למחול ושטחי מסחר. (נקודה A באיור 7).

תוכניות אלו, יחד עם יוזמות פרטיות של תוכניות מפורטות, תואמות את יעדי הרשות ומוסיפות כ- 850,000 מ"ר בנוי ועוד כ- 6,000 יחידות דיור.

אולפן ב-Geodesign: מקרה המבחן של שכונת נווה שאנן

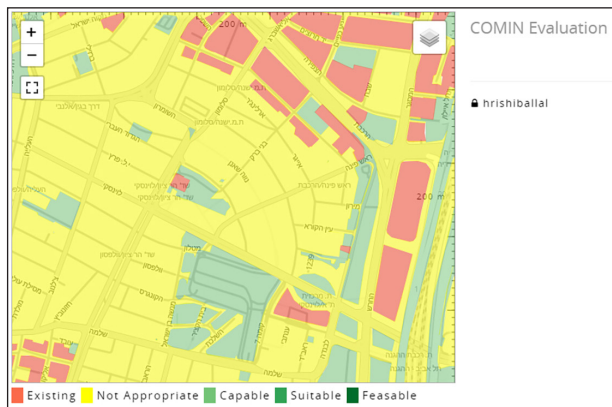
- תכנון והכנת האולפן

מאגר המידע לצורך הערכת אזור התכנון הנבחר פותח ע"י צוות ניהול האולפן¹⁴. המידע הדיגיטלי על שכונת נווה שאנן נלקח הן מאתר OpenStreetMap והן ממאגר הידע המרחבי של עיריית תל-אביב-יפו, המבוסס על מיפוי GIS מעודכן המכיל את כל שכבות התכנון העירוני (מבנים, דרכים, ייעודי קרקע, וכד'). מידע תכנוני נאסף מאגף תכנון העיר של עיריית תל-אביב-יפו: תוכניות מתאר מאושרות ותוכניות מתאר בהכנה; מסמכי מדיניות; מסמך חזון העיר והתוכנית האסטרטגית, ועוד. מידע חברתי שהתקבל מהמרכז למחקר חברתי-כלכלי, כגון מפקדי אוכלוסייה ודירוג חברתי-כלכלי, הצביע על ערכים מקומיים אשר שימשו לצורך יצירת מפות ההערכה (assessment maps) של מודל ההערכה (evaluation model) (איור 9). מידע נוסף ממקור זה אפשר להציב את יעד גידול האוכלוסייה לשנת 2035 על 30,000 ולשנת 2050 על 45,000.

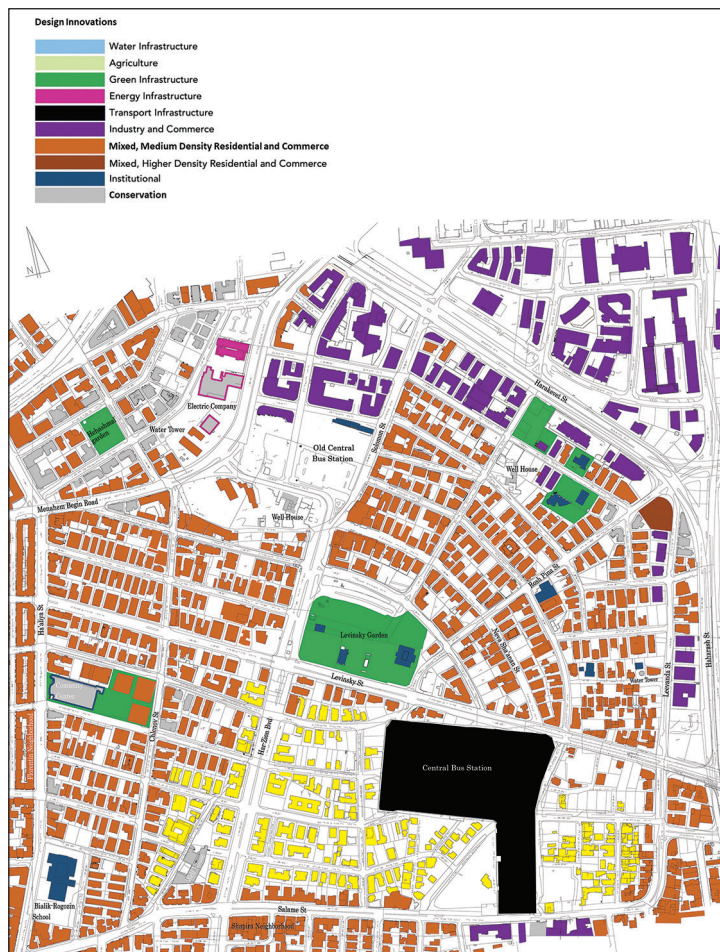
אחרי ניתוח ראשוני של אזור המחקר, נבחרו עשר מערכות תכנון מרחביות, כאשר לכל אחת מהן הותאמה סוגיה חדשנית לקידום לפי הSDGs. כך לדוגמה, במערכת המים (WAT), סוגיית החדשנות לפי SDG היא שימור והשתייה של מי נגר, והפעולות התכנוניות המוצעות הן הפחתת הסיכון להצפות והגנה על תשתיות כחולות. בתחום החקלאות (AGR), סוגיית החדשנות לפי הSDG היא חקלאות עירונית וקידום שדות אנכיים, והפעולות התכנוניות המוצעות הן פיתוח מדיניות לקידום שדות אנכיים בחקלאות אורגנית בבניינים עצמם ובגגות ופרויקט של חקלאות חכמה לענות על ביטחון

מזון. התחומים הנוספים הם: 3. תשתיות ירוקות (GRN); שילוב צמחייה בעיצוב רחובות, מבנים, וקידום קירות ירוקים. 4. תשתיות אנרגיה (ENE); ייצור מקומי של אנרגיה ע"י מערכות אנרגיה מתחדשת והתייעלות אנרגטית. 5. תשתיות תחבורה (TRANS); שילוב תשתיות תחבורה ותשתיות אנרגיה מתחדשת, הגברת נסיעה עירונית באופניים. 6. מסחר תעשיה ותעסוקה (COMIND); חללי העבודה של העתיד. 7. עירוב שימושי מגורים ומסחר, צפיפות בינונית עד 7 קומות (MDH); פיתוח מודלים חדשניים של עירוב שימושים. 8. עירוב שימושי מגורים ומסחר, צפיפות גבוהה 8 קומות ומעלה (HDH); פיתוח מודלים חדשניים של עירוב שימושים. 9. מבני ציבור (INS); פיתוח מערכות חינוך לצרכי העתיד. 10. שימור מבנים ואתרים (CONS); הגנה על מבנים ואתרי תרבות ומורשת. מערכות התכנון המרחביות וסוגיות החדשנות נבחרו בקפידה ע"י צוות האולפן על מנת שיתאימו למערכת התכנון הישראלית, למסמך החזון ולתוכנית האסטרטגית של תל-אביב-יפו (2017), ולמצב האורבני המיוחד של שכונת נווה שאנן. עשר המערכות הנבחרות שימשו לצורך הכנת מפת ייעודי קרקע המבוססת על צבעי מתודת ה-IGC עבור נווה שאנן. (איור 9)¹⁵. אחרי שלב איסוף הידע, הניתוח וההמחשה, ניתן באמצעות ה-PSS ליצור סימולציית השפעה ומשוב בזמן אמת כדי להקל על פיתוח אסטרטגיית ניהול יעילה והחלטות חכמות. תת הפרק הבא יציג את האולפן שהתקיים במסגרת אוניברסיטאית, אולם ניתן לערוך אולפנים דומים במסגרות עירוניות או כעבודה עצמאית של המעורבים בתהליך בצורה עצמאית במערכת.

איור 9: מפת הערכה של מערכת המסחר והתעשיה



איור 10: מפת יעודי קרקע עפ"י צבעי מערכות התכנון של ה-IGC, שטינלאוף-מילוא, 2020



- שלבי האולפן

אולפן נווה שאנן התרחשה ב- 29-30 ליוני 2020, באמצעות אפליקציית זום. מילוא-שטינלאוף ופלינט-אשרי ניהלו את מהלך האולפן באופן ישיר. קבוצת המשתתפים המגוונת כללה סטודנטים לתואר שני של המחלקה לגיאוגרפיה וסביבה, אוניברסיטת בר-אילן; דוקטורנטיות אורחות מתוכנית עיצוב אורבני, אקדמיית בצלאל; אדריכלים, מתכנני ערים ונציגה של מנהל התכנון הישראלי. רוב משתתפי האולפן היו בעלי היכרות מוקדמת עם שכונת נווה

שאנן, ובעלי רקע בתכנון עירוני, אדריכלות, מערכות גאוגרפיות ממוחשבות, מדע וטכנולוגיה, שילוב רקעים המתאימים לאולפן Geodesign¹⁶.

המטרה העיקרית של האולפן היתה הכנה של חלופה תכנונית עבור 45,000 איש אשר יתגוררו בשכונת נווה שאנן בשנת 2045. כמתואר לעיל, עשרת מערכות התכנון המרחביות וסוגיות החדשנות שלהן, נבחרו ע"י המחברות בשלבי ההכנה המוקדמים של האולפן, כך שיתאימו לצרכי הפיתוח העתידיים של השכונה. מטרות ויעדים נקבעו על ידי צוות האולפן לכל אחת ואחת ממערכות התכנון המרחביות (איור 11).

איור 11: מטרות ויעדים חדשניים של כל אחת מעשרת מערכות התכנון

SYSTEM OBJECTIVES and TARGETS	
Assumes adding 30K people to the existing population of 15K by 2045	
Water Infrastructure (WI) Water Retention (At least 2 policies)	Industry and Commerce (COMIN) The Future Office Workspace; Double existing IND-COM
Agriculture (AG) Urban Farming – Urban Agriculture; Promote vertical fields (At least 1000SQM+1 policy)	Mixed Housing and Commerce (MDH) Mixed Use Development; Up to 7 floors with commercial or industry
Green Infrastructure (GI) Integration of Vegetation into Building Design; Promote green walls	High-density mixed-use residence (HDH) 8-40 floors with offices, residential, commercial
Energy (EI) Increase efficient use; Increase local production of local energy, solar panels (At least 10 priority buildings)	Institutional (INS) Evolving Education for Future Needs; Add and Improve existing INST cores (Add 1 school, community centre, Public hall)
Transport Infrastructure (TRANS) Integrated Transportation and Energy Infrastructure; Increase urban biking (pedestrians 1street, Doubled bike lanes)	Conservation of buildings and sites (CONS) Protect Cultural Landscape and listed places and their environments (e.g to choose more buildings for cons)

ביום הראשון של האולפן, אחרי הקדמה קצרה על Geodesign, על שכונת נווה שאנן והיכרות עם הפעולות הבסיסיות של ה-Geodesignhub, האולפן התקדם עפ"י המתווה של שטייניץ ל-Geodesign (Steinitz, 2012). המשתתפים באולפן חולקו לארבע קבוצות המבוססות על בעלי עניין מרכזיים בתכנון (stakeholders):

- פיתוח מוטה בנייה רוויה Saturated Construction oriented Development (SCoD);
- פיתוח מוטה תרבות וקהילה Culture Community-oriented Development (CCoD);
- רשויות וממשל Authorities and Government (AGOV);
- פיתוח מוטה עסקים ויזמות Business and Entrepreneurship oriented Development (BEoD).

כל קבוצה הגדירה את סדרי העדיפויות שלה בהתאם לעקרונות מנחים של קבוצת בעלי העניין אותם הקבוצה מייצגת. כך לדוגמה, קבוצת פיתוח מוטה תרבות וקהילה הגדירה את סדרי העדיפויות התכנוניים שלה מתוך מחשבה על איכות החיים של הקהילות השונות המתגוררות בשכונה על

גווייה וצרכיהן. בהמשך, כל קבוצה מיקמה אזורים לפיתוח בהתאם לעקרונות המנחים שלה ולמאפיינים הספציפיים של השכונה, הכינה או ערכה דיאגרמות של פרויקטים ודיאגרמות של מדיניות – סכמות פוליגונליות או קוויות פשוטות לכל אחת מעשר מערכות התכנון המרחביות – כדי ליצור את חלופת התכנון הראשונה לשכונת נווה שאנן בשנת 2045 (איור 12). ההבדלים בין הדגשים של הקבוצות השונות היו ניכרים. כך למשל, התמקדה קבוצת פיתוח מוטת תרבות וקהילה במיקום אופטימלי למבני ציבור וחינוך חדשים לטובת הקהילה המתרחבת כסוגייה מרכזית, בעוד קבוצת הבניה הרוויה התמקדה במיקסוס השטח עבור עירוב מגורים ומסחר בצפיפות גבוהה.

איור 12: חלופת התכנון הראשונה של כל אחת מקבוצות בעלי העניין בסדנת בר-אילן



עשר מפות ההערכה הראשוניות הציגו את המצב הקיים בשכונה, כאשר הן מסייעות בהערכה וסימולציה של השפעות עתידיות פוטנציאליות של חלופות התכנון. שיטת הרמזור של מפות ההערכה (אדום: תשתית עובדת קיימת, לא לשנות; צהוב: אזורים שאינם מתאימים לתשתית מסוימת, אפשר לבחון האם שינוי נדרש; ירוק: ניתן לפתח תשתית חדשה), סיעה בהבנת הסיטואציות השונות ופיתוח פתרונות תואמים לשטח הספציפי. השימוש בשפה גרפית מוגדרת ואחידה לצורך פיתוח עתיד של מרחב, הקל על ההבנה והדיאלוג בין המשתתפים וסייע בקבלת החלטות מבוססות מדע ונתונים

זמינים. דיאגרמות של פרויקטים ושל מדיניות עברו הערכת השפעה לפחות פעם אחת, עבור חלופה 1 וחלופה 2 וחוזר חלילה (איורים 13א-ד).

גמישות הממשק תומך התכנון (PSS) אפשר למשתתפים לבחור יעדים ולהתקדם בתהליך התכנון תוך שימוש במודלי שינוי (Change models).

גמישות הממשק אפשרה לקבוצות לבחור יעדים ולהתקדם בתהליך התכנון תוך שימוש במודלי שינוי שונים.

מודל השינוי מספק מסגרת עבודה ליצירה ולפיתוח תרחישי תכנון אשר מבוססים על מידע מדעי וערכי, הם מוצגים במודלי הייצוג (Representation models) ועוברים הערכה והשוואה ביחס לאותו מידע במודלי ההשפעה (Impact models).

לאורך האולפן וכחלק מתהליך התכנון, נוצרו 136 דיאגרמות אשר אורגנו במטריצה באופן שיטתי, זמינות לשימוש ע"י כל המשתתפים ללא קשר לקבוצת המקור. כל קבוצה יצרה חלופות תכנון ע"י שילוב דיאגרמות של פרויקטים ודיאגרמות של מדיניות בקומבינציות שונות עפ"י סדרי העדיפויות שקבעו. בסוף הסיבוב הראשון של התכנון, חלופה 1 של כל קבוצה הוצגה לשאר המשתתפים ולצוות ניהול האולפן ועברה הערכה. ההערכה בוצעה ע"י הפלטפורמה שמספק ה-GDH, בהתאם להשפעות של החלופה על מרחב התכנון והעמידה שלה ביעדים שהוצבו מראש עבור כל אחת ממערכות התכנון.

בנוסף, ממשק ה-GDH מספק גם פלטפורמה אינטראקטיבית ייחודית שיכולה לנתח ולהשוות בין ההשפעות של חלופות שונות, כך שניתן היה להשוות בין החלופות שהוצעו ע"י הקבוצות השונות. איור 13א-ד מציג את החלופות כפי שהוצעו על ידי קבוצות האינטרס השונות.

קבוצת "פיתוח מוטה בנייה רוויה" התמקדה במיקסוס שטחי המגורים בכל השכונה. הם צופו והגביהו את מבני המגורים תוך שמירה על מרקם הרחובות של מתווה המנורה; הוסיפו שטחים פתוחים לטובת האוכלוסייה; הוסיפו תשתיות של מבני ציבור וחינוך והשאירו את מבנה התחנה המרכזית החדשה עבור שימושי תעסוקה בשילוב גג ירוק; מדיניות גגות ירוקים וחקלאיים; מדיניות שימוש במים אפורים; מדיניות אנרגיה מתחדשת ועוד. קבוצת "פיתוח מוטה קהילה ותרבות" הבהירה שמבחינתה כל המערכות חשובות כי כולן משרתות את טובת הקהילה. אנשי הקבוצה בחרו לשלב עירוב שימושים בכל הבניינים בשכונה תוך שמירה על מתווה המנורה; הוסיפו מבנים של עירוב שימושים בצפיפות גבוהה בהיקף השכונה לאורך הרחובות הראשיים; שילבו גינות קהילתיות במגרשים פנויים, על גגות וחזיתות מבנים קיימים; הפכו את התחנה המרכזית החדשה למוקד תרבות וקהילה עם גג ירוק; שילבו מדיניות להצבת פנלים סולריים על הגגות; שני מסמכי מדיניות לניקוז מים לכוון נחל האיילון; הוסיפו תחבורה תת קרקעית ועוד. קבוצה זאת הצליחה לעמוד כמעט בכל היעדים. קבוצת "הרשויות והממשל" ביקשה לדאוג לכל האוכלוסיות הקיימות בשכונה. הם הוסיפו מדיניות לציפוף המגורים בשכונה באמצעות פינוי בינוי תוך שמירה על מתווה המנורה; מדיניות לבניה ירוקה וברת קיימא; דאגו לתשתיות המים ע"י מדיניות לניהול והשקיית מי נגר במרחבים הציבוריים והפרטיים; הציעו שימוש מחדש במבנה התחנה

המרכזית כמרכז לאנרגיה מתחדשת. קבוצת "פיתוח מוטה עסקים ויזמות" התמקדה בציפוף המגורים לאורך הצירים הראשיים מתוך מטרה למקסם את פוטנציאל הבנייה החדשה; מבני מגורים בצפיפות בינונית בחלק הצפוני של המנורה; בית ספר חדש בגינת לוינסקי עם גג ירוק המאפשר מעבר כבישים בטוח בין המגורים לבין מבנה התחנה המרכזית החדשה אשר מוחלף במרכז תעסוקה חדש; שימוש בתת הקרקע לצורך תחבורה וחניה ועוד. סדרי העדיפויות השונים של כל אחת מהקבוצות בעיצוב המרחב קבלו ביטוי, למשל, ביחס לתחנה המרכזית החדשה. בעוד קבוצת "פיתוח מוטה עסקים ויזמות" ביקשה להרוס את המבנה הקיים לטובת מרכז תעסוקה חדש, קבוצת "פיתוח מוטה תרבות וקהילה" ביקשו לשנות את הייעוד למוקד תרבות קהילתי תוך מחשבה שהריסתו תגרום לזיהום אוויר ואף תעלה את מחיר הקרקע. קבוצות "רשויות וממשל" ו"פיתוח מוטה בנייה רוויה" הציעו המרה של המבנה הקיים למרכז אנרגיה מתחדשת ומרכז תעסוקה מקומי (בהתאמה).

איור 13: חלופת התכנון הסופית של כל קבוצה בסדנת בר-אילן: א. ScoD, ב. CcoD, ג. AGOV, ד. BEod



תהליכי משא ומתן לגבי עתידה של שכונת נווה שאנן

בתחילת היום השני, כל קבוצה הציגה את חלופת התכנון הסופית שלה. מיד לאחר מכן החל תהליך של משא ומתן בין הקבוצות על מנת לייצר קונצנזוס לגבי תרחישים אלטרנטיביים מועדפים. לשם כך, נעשה ניתוח באמצעות שני כלים של משא ומתן והשוואת ביצועים של חלופות תכנון (Rivero et al. 2015):

מטריצה המייצרת הערכה עצמית של החלופה (self-group syntheses assessment matrix); סוציוגרמה (sociogram) שמטרתה לבחון אפשרויות לשיתופי פעולה והסכמות בין הקבוצות על בסיס הנטייה של קבוצת בעלי העניין.

בהתאם לתוצאות הניתוח שהתבססו על דמיון בין החלופות או על פוטנציאל שילוב, עד מהרה נוצר הקונצנזוס המבוקש. הסוציוגרמה (איור 14) שנוצרה בהתאם לאפשרויות של שיתופי פעולה בין הקבוצות חיברה כל שתי קבוצות כך שנוצרו שתי קבוצות חדשות גדולות יותר: פיתוח מוטה בנייה רוויה ופיתוח מוטה תרבות וקהילה (SCoD+CCoD); רשויות וממשל ופיתוח מוטה עסקים ויזמות (AGOV+BEO). (AGOV+BEO).

איור 14: טבלת סוציוגרמה

	AGOV	BEO	CCOD	SCOD	
AGOV		-	+	++	Definitely Yes
BEO	+		+	+	Maybe Yes
CCOD	+	+		+	Maybe No
SCOD	-	-	++		NEVER!
CCOD + SCOD					
AGOV + BEO (weak) BEO + CCOD (works withall)					

שתי הקבוצות החדשות התחילו לייצר חלופת תכנון מאוחדת תוך משא ומתן. משא ומתן ראשוני זה יצר את חלופה 2. הקבוצות השתמשו במודלי ההערכה הדיגיטליים של ה-GDH כדי לבנות חלופה מתואמת ומוסכמת תוך תהליך תכנון רציף שכלל כמה מחזורי תכנון. מודלים אלו אפשרו לקבוצות לנתח את ההשפעות של מדיניות ופרויקטים שונים המשולבים בתרחישים שנבחנו. כל קבוצה יכלה לראות את הפתרונות של הקבוצה השנייה ולבחור האם לאמץ או לדחות אותם. ההשוואה בין התרחישים השונים הובילה לפתרונות דומים וליצירת בסיס משותף, כגון, שימוש במבנה התחנה המרכזית החדשה לצרכים חלופיים (מרכז תעסוקה, מבנה ציבור ועוד). כל קבוצה עדכנה את סט הערכים שלה התאם לקבוצת בעלי העניין החדשה והמאוחדת, ארגנה מחדש את סדרי העדיפויות שלה והרכיבה אלטרנטיבה תכנונית בהתאם להסכמות החדשות. למשל, קבוצת הבניה הרוויה SCOD וקבוצת קהילה ותרבות CCOD הסכימו על ערכים כגון פיתוח עבור קהילה מגוונת ומתפתחת

ובעקבות כך מיקמו את המגורים בצפיפות גבוהה ובינונית בחלקה המערבי והצפוני של השכונה והחליטו על מדיניות של שילוב אנרגיות מתחדשות, בניה ירוקה וחקלאות כחלק אינטגרלי מפיתוח השכונה.

לפי הסוציוגרמה, ערכים דומים לקבוצת פיתוח מוטה בנייה רוויה ולקבוצת פיתוח מוטה תרבות וקהילה, כגון, פיתוח עבור קהילה מגוונת, אפשרו להן לשתף פעולה ולהגיע להסכמות במהירות יחסית. לעומתן, קבוצת הרשויות והממשל וקבוצת הפיתוח מוטה עסקים ויזמות מונעים מערכים שונים. קבוצת רשויות וממשל שמה את התושבים בראש מעייניה ואילו קבוצת פיתוח מוטה עסקים רואה בראש ובראשונה את הפיתוח העסקי-יזמי. למרות זאת, הסכמה בסיסית על סט ערכים הרואה גם את טובת התושב וגם את טובת היזם, אפשרה משא ומתן על הדרך להשיג ערכים אלו תוך עבודה משותפת. המחלוקת המשמעותית ביותר שקבוצה זאת התמודדה איתה עסקה בכמות המבנים המוצעים במערכת עירוב שימושי מגורים ומסחר בצפיפות גבוהה ובינונית של קבוצת הפיתוח מוטה עסקים ויזמות לעומת הרצון לשמר את מרקם השכונה של קבוצת הרשויות והממשל. לאחר שהגיעו להסכמות בתחום זה, תהליך המשא והמתן זרם עם הסכמות בשאר מערכות התכנון, לרבות שימוש חוזר במבנה התחנה המרכזית החדשה כמרכז תרבות ומסחר; מיקום מבני הציבור; הצורך להגביר רכיבת אופניים והליכתיות; שימוש בגגות מבנים לצורך פנלים סולריים ואגירת מי גשמים ועוד.

קבוצת פיתוח מוטה בנייה רוויה ופיתוח מוטה תרבות וקהילה הסכימו על רוב תחומי התכנון, כאשר ההחלטה המרכזית עסקה בשימוש חוזר במבנה התחנה המרכזית החדשה כמנוע לפיתוח השכונה. בנוסף, הם הסכימו על מיקום וכמות מערכות עירוב השימושים, התחבורה, המערכת הירוקה והחקלאות.

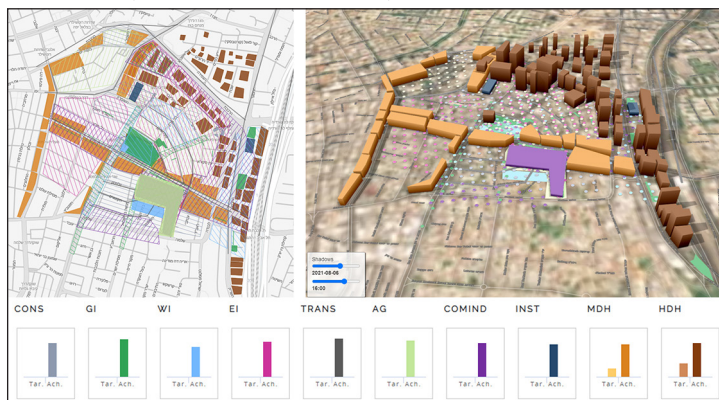
חלופת התכנון האחרונה נוצרה בסבב האחרון של תהליך המשא והמתן אשר נוהל באמצעות כלים שמספק ה-Geodesignhub (איור 15).

איור 15: חלופת התכנון הסופית של שתי הקבוצות המאוחדות (מימין) AGOV+BEoD (משמאל) SCoD+CCoD



לאחר הצגת חלופת התכנון, שתי הקבוצות אוחדו לקבוצה אחת לצורך יצירת חלופת תכנון סופית לנווה שאנן בשנת 2045 (איוור 16). תהליך התכנון התבסס על איחוד בין חלופות תכנון דומות או על הפוטנציאל של שילובן. חברי הקבוצה המאוחדת יכלו לשנות, להוסיף, למחוק או ליצור דיאגרמות חדשות בקלות ובמהירות, עד שהגיעו לחלופה המועדפת והמקובלת על כולם.

איוור 16: חלופת התכנון הסופית של סדנת בר-אילן



חלופת התכנון הסופית שילבה את הרעיונות הטובים ביותר של כל הקבוצות והחסירה את הרעיונות הפחות מוצלחים. בחלופה זאת המשתתפים בחרו להגן ולשמר את מתווה המנורה הראשוני של השכונה; יעדו את מבנה התחנה המרכזית החדשה כמרכז מסחר ותעסוקה; מיקמו מגדלים עם עירוב שימושי מגורים ומסחר לאורך דרך האיילון ורחוב הרכבת; מיקמו בניינים נמוכים יותר של עירוב שימושי מגורים ומסחר לאורך רחובות ראשיים אחרים; הוסיפו מבני ציבור ושטחים ירוקים פתוחים; יישמו מדיניות של בניה ירוקה, אגירת מי גשם, גגות ירוקים עבור חקלאות ופנלים סולאריים (איוור 17).

איוור 17: פוסטר מסכם של סדנת ה-Geodesign של נווה שאנן, בר-אילן 2020



סיכום

מאמר זה בוחן כיצד ניתן להשתמש במערכות תומכות תכנון (PSS) על מנת לצמצם פערים בין התכנון לבין יישומו ומדגיש את האופנים בהם אמצעים טכנולוגיים דיגיטליים מייצרים תכנון שיתופי המגובה בתהליך משא ומתן. פלקסמן¹⁷ (Flaxman, 2010) טוען כי "שיטות תכנון קונבנציונליות וכלי תכנון פיזי אינם חזקים ואינם ניתנים להרחבה: הם אינם תומכים בהערכת השפעה מהירה ואיטרטיבית או בשיתוף הצעות בצורות המעודדות יצירת חלופות משופרות". לחילופין, מקרה המבחן שהוצג במאמר, תכנון שכונת נווה שאנן במסגרת אולפן ה-Geodesign, מהווה דוגמה רלוונטית של תכנון דיגיטלי. באמצעות ממשק GDH ניתן לבחון את התוצר התכנוני באופן מידי בקונטקסט הגאוגרפי שלו, להעריך את ההשלכות קצרות וארוכות התווך של כל אחת מהחלטות המרחביות שהתקבלו, כתוכנית או כמדיניות, לשנות ולעדכן באופן פשוט את התכנון בהתאם להשלכות ולממצאים, להשוות בין חלופות תכנון ולבחור חלופה מוסכמת.

לניהול העיתי של ערים, תשתיות ותושבים יהיה מרכיב דיגיטלי. על מנת לאפשר את המעבר הדיגיטלי הזה, נדרש לפתח יכולות מחקר על מנת להבין את ההשלכות של מעבר זה. מאמר זה תורם לספרות התכנון בכך שהוא מציג את GDH כמספק תהליך של תכנון בהיזון חוזר ובכך מאפשר לבחון מחדש את תאוריית היישום כנגזרת ממשא ומתן בתווך טכנולוגי. במצב בו חוקים כלליים ומופשטים לא יכולים לבאר מהי מדיניות התכנון ומהו התכנון עצמו, הופך יישומה של מדיניות תכנונית מורכב במיוחד. נקודת ההנחה בבחינת הקשרים בין יישום ותכנון היא, כי ניתוח התכנון במונחים פוליטיים מסביר דברים רבים המתרחשים מאחורי הפעילות התכנונית, וכי ניתן להבין את היסודות הנוהליים של התכנון והן את תוצריה של מדיניות תכנונית על ידי שימוש במונחים מעולם הפוליטיקה והמדיניות. כשלוש ביישום יעדים נוצר גם כאשר מוסטת אנרגיה ו/או משאבים מהיעד המקורי שהוגדר. אילוצים חיצוניים, קשיים פנימיים, הזדמנויות לא צפויות והחלטות בלתי שקולות גורמים להתנהגויות שאינן עולות בקנה אחד עם היעדים, שלמען הגשמתן קיימים ופועלים גופי התכנון. מאחר ותהליך תכנון על דרך הסטייה, דהיינו קבלת היתר לשימוש חורג או היתר עם הקלה מצריך אישור, וסטיית מהוראות התוכניות מעודדות משא ומתן ומיקוח גם לגבי תוכניות שכבר אושרו ומהן ניתן להכין היתרי בנייה, הרי לעיתים קרובות כרוכה בכך הרכבת קואליציות לשם טיפול מחדש בסוגיות תכנון מהותיות. האולפן חשף את הפוטנציאל להאיץ את התהליך על ידי אימוץ תהליך דיגיטלי המביא לשקיפות והבנה ביקורתית מקיפה לקראת קבלת החלטות. הבנת האופן בו תהליך המשא ומתן מוטמע בתכנון וההזדמנויות להכנסת שיטות טכנולוגיות לתהליך זה, הופכת למרכזית בפעילות התכנון ולאבן יסוד במיומנויות המתכננים בעתיד.

מבחינת הפרקטיקה התכנונית, מקרה המבחן של אולפן נווה שאנן מציג חשיבה אסטרטגית על נושאים מורכבים הדורשים הגעה לפתרון באמצעות תהליכי משא ומתן. הוא מציע תכנון עיתי גמיש ויעיל לשכונה המודגם באמצעות חלופות המבוססות על מערך המורכב מפרויקטים ומסמכי מדיניות. היכולת ליצור ולשתף בתהליך בו נבנה קונצנזוס מאפשרת לגשר על הבדלים קשים בין בעלי העניין. בדרך כלל, עבודה מסוג זה נעשית באופן

ידני, גוזלת זמן רב, דורשת פגישות והתלבטויות רבות יחד עם עבודות ניתוח טכניות. לדוגמה, כאשר הרשות מעוניינת להחיל מדיניות דיור חדשה המשלבת יחידות דיור קטנות במיוחד במרקם קיים, מאפשרת GDH לבצע הערכה וניתוח מקדים של המדיניות והשלכותיה בכדי להבין כיצד שינויים אלו ישפיעו על התושבים והחברה בכללותה. הסיכון הוא שלא ניתוח שיטתי המביא בחשבון את הערכים של בעלי העניין השונים, כולל האזרחים, הקונפליקטים הסביבתיים יחמירו. ל-GDH יש את היכולת להתמקד ב-'אזרח החכם' המצוי בחזית המאמץ התכנוני. אזרח חכם הוא זה הקשור למקום מגוריו, סקרן, בעל מקצוע ובעל תרבות של משא ומתן ופשרות. אזרח זה הוא אלמנט מכריע להצלחה ופיתוח לטווח הארוך של חברה עירונית משכילה ומעורבת המתפקדת בצורה אפקטיבית.

הפער בין תהליכי תכנון ובין יישומם מעלה בעיות וגורר דרישה לתיקוני אד-הוק בארצות רבות ברחבי העולם כמו גם בישראל. כיום, יותר מתמיד, ברור כי על הפתרונות הנקודתיים של העבר לפנות את מקומם לגישה מערכתית, בין תחומית וסתגלנית, המתמקדת בתוצאות ותומכת בקהילות מקיימות. על רקע זה בולטת יכולתו של תכנון דיגיטלי לפתח אסטרטגיות המתייחסות לסוגיות הדחופות ביותר העומדות בפני החברה: שינויי אקלים, תהפוכות כלכליות, אוטומציה ונושאים חברתיים כגון צדק חברתי וצדק חלוקתי.

ל-GDH יש יכולת מובנית ומוכחת לטפח שיתופי פעולה ומשא ומתן בין צוותים של אנשי מקצוע, קובעי מדיניות והציבור בכללותו לקידום מטרות אלו. השאלה המתבקשת לפיכך היא כיצד ניתן להטמיע את GDH במערכת התכנון הקיימת. נדרשת עבודה תיאורטית-פרקטית נוספת על מנת להתאים את גישת Geodesign ואת GDH בפרט למערכת התכנון בישראל. אך אין ספק שזהו הצעד המתבקש עבור התכנון הישראלי.

הערות

1. אמנם, החוק מכיר באפשרות מוגבלת של מתן היתר בסטייה מן התוכנית החלה על המקום, אולם כאשר נוקטים בביטול, בהתניה, או בשינוי תכנית מתאר מקומית באופן שגרתי לעריכת שינויים בשטחים שונים של מרחב התכנון, הופכת תכנית המתאר עצמה להיות מכוונת על ידי התכנון המפורט במקום להפך, ובמקום שתוכנית המתאר המקומית תהווה את המפתח לתהליך הבקרה על הפיתוח, על פי המדיניות שהיא מתווה, הופכת התוכנית לכורח מנהלי הנגרר על ידי המציאות.
2. מחקרם פורץ הדרך התמקד בתוכנית להבראה כלכלית של אוקלנד, קליפורניה, אשר הזרימה 23 מיליון דולר מכספים פדרליים במטרה לפתח שוק עבודה עבור קבוצות מיעוט. החוקרים מצאו שכעבור שלוש שנים ממועד הקצעת הכספים רק 3 מיליון דולר מומשו וניסו להתחקות אחרי הסיבות והגורמים לחוסר המימוש.
3. הראשונים אשר הציעו מודל שלם להערכת יישום מדיניות היו Mazmanian & Sabatier (1983). הם הגדירו את תהליך היישום כך: Implementation is the carrying out of a basic policy decision,

usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, "structures" the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with a passage of the basic statute, following by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute. (Mazmanian & Sabatier, 1983, p. 20-21).

4. Plan Implementation Evaluation (PIE); Plan Outcome Evaluation (POE).

5. With practitioners often deriding scholarly insight as too academic and insufficiently applied (Cullingworth and Nadin, 2006; Taylor, 1998), the ability of urban planning theory to improve, explain and represent motions of this applied practical discipline through a scholarly act remains relatively undeveloped. (Sandercock, 1998).

6. בין החוקרים הבולטים בתחום זה בישראל היא פרופ' רחל אלתרמן, חוקרת יישום תוכניות בישראל ובעולם מאז סוף שנות ה-70. פרופ' אלתרמן מתמקדת בעיקר בתוכניות סטטוטוריות העוסקות בשימושי קרקע ובכלים למימוש מתוך היבטים פוליטיים, חברתיים, משפטיים ופיזיים. כפי שהיא מעידה על חשיבות המחקר של התחום הזה בפרק אותו כתבה עבור הספר *Encounters in Planning Thought* שערך Haselsberger, בשנת 2017: *Implementation analysis is the compass, the instrument that planners should use to steer their ship through the rough waters between planning goals and the shores of reality. The compass helps not just to keep to the desired direction, but also to change direction when necessary.* (Alterman, 2017).

7. למשל, "מעקב ארבע שנתי אחר התקרבות אל יעדי התכנון כפי שנקבעו בתוכנית המתאר וניתוח השלכות הסטיות על העדכונים הנדרשים בתוכנית או ביישומה" (תמ"א 35, פרק 8. מערכת מעקב ועדכון, עמ' 252). עוד במסגרת התכנון הארצי ניתן לראות כי "המתווה להכנת תוכנית מתאר מקומית כוללת ליישוב", שהכין מנהל התכנון ב-2013, מכיל סעיף העוסק במעקב ובקרה, סעיף 5.11. מטרתו לערוך מעקב אחרי מימוש התוכנית לאחר אישורה, כאמצעי בקרה על התכנון. הסעיף מציין פרק זמן של חמש שנים לצורך דיווח תקופתי ובחינת הצורך בעדכון התוכנית (ההצעה מתבססת על תוכנית תא/5000 תוכנית המתאר של תל-אביב-יפו).

8. האריס (Harris 1989) סיפק הגדרה ראשונית עבור מערכות מידע גיאוגרפי ממוחשבות לתמיכה בתכנון: *Spatially-enabled*

information systems integrating Geographic Information Systems (GIS), models, and user-friendly geovisualization interfaces – including sketch planning functions and dynamic dashboards - supporting the planning process.

9. בלאל, שפיתח מאז שתי תוכנות פתוחות ומשלימות, האחת לאיסוף נתונים בהקשר של מעורבות ציבורית (Geoforage.io) והשנייה לתמיכה במערכת אקולוגית רובוטית אווירית באמצעות דאונים (Openskies.sh), מסביר: "באמצעות ממשק משתמש פשוט, העושה שימוש במערכות תקשורת ורשתות, התוכנה מעודדת שיתופי פעולה ומשא ומתן בין אנשי מקצוע ולקוחותיהם באופן אישי ו/או דרך האינטרנט, בזמן אמת כדי לייצר חלופות תכנון ולהעריך אותן. שילוב מאגרי נתונים פתוחים מגוונים נעשה בקלות הן בתשומות והן בתפוקות. ניתן להכניס לתוכנה ידע מקומי שמקורו בציבור התושבים (למשל, היכן הנקודה בה כדאי למקם ספסל רחוב) יחד עם תובנות ולקחים שמקורם ב-big data (Big data, Censuses and data mining). מערכות של תוספות, כגון ממשק לניהול פרויקטים וכלים לשיתוף פעולה משולבות בתוכה בכדי להבטיח שתוצאות המשא ומתן ייושמו והפעילויות הנלוות לו יתואמו בשקיפות. ניתן לייצא את כל הנתונים בפורמטים שונים של OGC (Open Geospatial Consortium)".

10. התכנון המקורי היה לנהל אולפן עפ"י מתודת ה-IGC. חלוקת המשתתפים לשתי קבוצות: נווה שאנן התחתונה (עד שמונה קומות) ונווה שאנן העליונה (שמונה קומות ומעלה). חלוקת כל קבוצה לשלוש תתי-קבוצות: תכנון מוקדם (2035), תכנון מאוחר (2050) וללא מגבלות. האולפן תוכנן עבור יומיים בהם מוקד התכנון העתידי יהיה שכונת נווה שאנן שבתל-אביב-יפו. היום הראשון, בניהול פרוץ קרל שטייניץ, ממוקד באספקטים התיאורטיים של Geodesign. בסוף היום, אמורות להתקבל שתי חלופות תכנוניות לאחר תהליך של משא ומתן. אחת לקבוצה של נווה שאנן התחתונה ואחת לקבוצה של נווה שאנן העליונה. היום השני, בניהול צוות האולפן, ממוקד באספקטים הפרקטיים של Geodesign. בסוף היום השני, סוף האולפן, אמורה להתקבל חלופת תכנון אחודה של כל הקבוצות. האולפן תוכנן לאמצע מרץ 2020, אך אז פרצה מגפת הקורונה (COVID19) והתוכניות השתנו. בעקבות הסגר וחוסר האפשרות להתאסף בחלל אחד, האולפן המקורי בוטל, אך התארגן מחדש בסוף יוני 2020, הפעם באמצעות אפליקציית זום. השינוי בזמן ובמקום הביא לשינוי במתודה ובסדר הגודל של האולפן החדש כפי שמפורט בהמשך.

11. החוקה העות'מאנית המשיכה לשמש כבסיס למערכת חוקי הקרקע בארץ-ישראל גם בתקופת המנדט הבריטי, וזו בטלה רק כמה שנים לאחר קום המדינה. פקודת הקרקעות (סידור זכות קניין) המנדטורית התפרסמה באופן רשמי רק ב-יוני 1928. מטרתה היתה לקבוע את סידור ספרי האחוזה על יסוד מדידה מדויקת ולקדם את הסדרת הבעלויות על הקרקע (גביש, 1991, גביש וקרק, 1993). כחלק מנושא המדידות והסדרת הקרקעות, סומנו גם הגבולות העירוניים. במפה

משנת 1927 שנערכה כחלק מה-Survey of Palestine מופיע לראשונה הגבול המשורטט בין תל-אביב לבין יפו (איור 3). אומנם שכונת נווה שאנן הצטרפה לתל-אביב כבר בשנת 1924, אך יחד עם זאת, כפי שעולה ממפה זאת, הבריטים צירפו באופן רשמי רק את חלקה המפותח שמוקם על האדמות שנרכשו עם הקמת השכונה. עתה חולקה השכונה באופן פורמאלי בין שתי הערים יפו ותל-אביב. בעוד חלקה הצפוני המשיך להתפתח והמשיך לשאוף לקבל שירותים מוניציפליים ראויים, בחלקה הדרומי טרם התחיל הפיתוח העירוני והוא המשיך לשמש לחקלאות ופרדסנות עוד שנים רבות.

12. לעניין זה המחקר עושה הבחנה בין תכנון יוזם לבין תכנון מסדיר. תכנון יוזם משנה מצב קיים ומכוון השקעות. מאחוריו עומדים יזמים, בין אם ציבוריים ובין אם פרטיים. לעומתו, תכנון מסדיר מסדר את השימוש בקרקע. מאחוריו עומד לרוב גורם ציבורי (עירייה או ממשל), שמעוניין להסדיר מצב קיים באמצעות מנגנונים מוסדיים מנהליים. הוא אינו מקדם חזון או מכוון השקעות באופן ישיר.

13. אף על פי כן, תוכניות החברה ההדדית לא עמדו במבחן המציאות. עד מהרה התגלו בעיות שהקשו על מימוש התוכנית החברתית-כלכלית: קשיים בגביית כספים מחברי האגודה; בעיות בהתנהלות הוועד; חוסר אמון בין הוועד לבין חברי האגודה; קשיים חברתיים פנימיים; אי עמידה בתשלומים לחברת "גאולה" ולבנק "קופת עם"; בעיות בהסדרת הרישום של הקרקעות; בעיות מול עיריית תל-אביב, אשר אומנם הסכימה לצירוף השכונה לגבולה אך התייחסה אל חבריה כסרח עודף. ב-1925 החליטו חברי האגודה לפרק את אגודת נווה שאנן. מלאכת הפירוק נמשכת יותר מ-14 שנים במהלכן ממשיכים המאבקים הפנימיים בין חברי האגודה לבין הוועד המנהל. המפרק הממונה ע"ד צבי בלקובסקי עוסק בסגירת המחויבויות לחברת "גאולה"; סגירת מחויבויות לנושים; מכירת קרקעות הנכסים הציבוריים של החברה; השלמת רישום הקרקעות על שמות הרוכשים; בהסדרת בעיות התשתיות של השכונה. מתחילת דרכה סבלה שכונת נווה שאנן מבעיות תשתית. בעיות בהספקת המים, הספקת חשמל, דרכים לא סלולות, בעיות ניקוז מי גשמים וחוסר סניטציה. בעיות אלו נבעו מקשיים בגביית כספים מחברי האגודה, בעיות בהתנהלות הוועד מול החברים ותקשורת לקויה עם עיריית תל-אביב.

14. ההכנות לאולפן התחילו בינואר 2020. שלב בניית מאגר המידע בוצע ע"י צוות ניהול האולפן. מילוא-שטינלאוף משמשת כאחראית לאיסוף, הכנה וניתוח המידע עבור ממשק Geodesignhub (GDH PSS in 3D). פלינט אשרי יוזמת ומנהלת האולפן, אחראית לתיאום ובקרה על ההכנות לאולפן. בלאל ייעץ לצוות ניהול האולפן בעריכת ממשק Geodesignhub לכל אורך ההכנות לאולפן.

15. שתי יוזמות פרטיות בולטות חרגו מהתכנון המקורי לשכונה: "התחנה המרכזית הישנה", הוקמה ב-1941, על אדמה פרטית אשר ניתנה במתנה לעיריית תל-אביב ע"י היזמים שפיר וקליין בתנאי שזו תאשר להם הקמה של מרכז מסחרי בצמוד לתחנה. (תיקי שפיר-קליין,

ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו). התחנה הפכה את השכונה משכונת מגורים חקלאית למרכז מסחרי עמוס וסואן.

"התחנה המרכזית החדשה", הוקמה בין השנים 1967-1993, על קרקע פרטית במטרה להקים את "התחנה המרכזית הגדולה בעולם" (רוטברד 2005). עם 240,000 מ"ר בנויים עבור תחבורה ומסחר המתפרשים על שבע קומות, התחנה המרכזית חסמה את תוואי הרחובות ההמשכיים ואת הפרצלציה העדינה ובכך הרסה את המרקם האורבני של "תוכנית המנורה" של נווה שאנן. התחנה הייתה גדולה עבור הצרכים המקומיים וייצרה מפגעים קשים של רעש וזיהום אוויר עבור תושבי המקום. למעשה, קיומה השאיר חלק זה של נווה שאנן בלתי מפותח מתוך חוסר ביקוש וכדאיות כלכלית לזימים ולתושבים עתידיים לבנות באזור. רק מעוטי יכולת המשיכו לגור בסביבה. היום, התחנה המרכזית החדשה עדיין מתפקדת כתחנה מרכזית עבור אוטובוסים, אך 55% משטחה הסחיר עומד נטוש וריק (הורן 2014). יוזמות אלו מנעו את יישום תוכנית המנורה וחזון עיר הגנים.

16. תכנון האולפן מחדש בהעדרו של פרופ' שטייניץ דרש שינוי מהותי במבנה האולפן ממתודה של IGC העוסקת בהיבטים התיאורטיים של Geodesign למתודה של Geodesignhub העוסקת בהיבטים הפרקטיים של תכנון. יעד התכנון נקבע על שנת 2045 בלבד והמשתתפים חולקו לארבע קבוצות של בעלי עניין.

17. conventional design methods and physical planning tools are neither robust nor scalable: they do not support rapid and iterative impact assessment or sharing of proposals in forms which encourage the generation of improved alternatives.

מקורות

- מסמכי ארכיון

- תיק כבישים בנווה שאנן 04-2448, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.
- תיקי אדמות שפיר קליין, 1266 א' – 4, 1266 ב' – 4, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.
- תיקי נווה שאנן - התכתבות עם הנהלת עיריית תל-אביב בעניין אספקת מים, 2231 א' - 4, 2231 ב' - 4, 2232 - 4, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.
- תיקי פרמץ 108-003, 108-004, 108-006, 108-007, 108-008, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.
- תזכיר לצירי הכנסייה הציונית הי"ב, מחברת בנין בתים "נווה-שאנן" ביפו-תל-אביב, תרפ"א. בעריכת יעקב פרמן. תיק 108-003, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.
- תיק משלוח פנקסים ותוכניות של האגודה ההדדית נווה שאנן תל אביב בע"מ. תיק גל-63853/8, ארכיון המדינה.
- פקודות, חוקים ודו"חות
- הדירוג החברתי – כלכלי של תל-אביב-יפו, על בסיס נתוני מפקד 2008 (פורסם לראשונה באפריל 2013), המרכז למחקר חברתי – כלכלי, עיריית תל-אביב-יפו.

חוק הקרקעות עות'מאני, מיום 7 רמדאן 1274 (הג'ריה). 21 אפריל 1858.
פקודת בניין ערים 1921. ממשלת המנדט הבריטי.
פקודת בניין ערים 1936. תוספת מס' 1 לעיתון הרשמי המיוחד גליון 589 מיום 4 במאי, 1936. פקודה הממוזגת ומתקנת את חוק בנין ערים וכפרים. הנציב העליון א.ג. וואקפ.
פרשונסקי, יהושע. 1953. התחנה המרכזית החדשה בתל-אביב: סקר לצורך תכנון התחנה (ד"ר וחשבון סופי). מחלקת הנדסה, עיריית תל-אביב-יפו.
שרתוק, ז. (1928). ברור ענייני הספקת המים בנוה שאן. תל-אביב. ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.

Geddes, P. (1925). Town planning report – Jaffa and Tel-Aviv. Palestine Royal Commission, Report. 1937. His Majesty's Stationary Office. London.

- עיתונות

סמסונוב, א. כך נוסדה נווה שאן. הקבלן והבונה, גליון מס' 40, מאי 1967. מספר ארכיוני 14-240, ארכיון עיריית תל-אביב-יפו.
עיתון דואר היום, 16 בדצמבר 1921. אתר הספרייה הלאומית, עיתונות יהודית היסטורית.
עיתון דבר, 20 בספטמבר 1960. אתר הספרייה הלאומית, עיתונות יהודית היסטורית.

- תוכניות

התוכנית האסטרטגית לתל-אביב-יפו (2017), ארכיון הנדסה, עיריית תל-אביב-יפו
ישראל 2020, תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. 1997.
מתווה להכנת תוכנית מתאר מקומית כוללת ליישוב. משרד הפנים, מנהל התכנון, האגף לתכנון מקומי. (2013).
תוכנית אזוריים כללית, תוכנית בניין עיר מס' 44, ארכיון הנדסה, עיריית תל-אביב-יפו.
תוכנית "F" תל-אביב, ארכיון הנדסה, עיריית תל-אביב-יפו.
תוכנית מס' תא/3277, אזור לוינסקי (2010), ארכיון הנדסה, עיריית תל-אביב-יפו
תוכנית מתאר מקומית לתל-אביב-יפו תא/5000 (2016), ארכיון הנדסה, עיריית תל-אביב-יפו
תוכנית מס' תא/4321 מרחב השומרון (2019), ארכיון הנדסה, עיריית תל-אביב-יפו
תמ"א 35, תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור. 2005.

- מפות

מפת זנדל 1878, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.
מפת 1918, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.
מפת שיינפלד 1923, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.
מפה מתוך דו"ח גדס, 1925, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.
מפת 1926, המחלקה הטכנית של עיריית תל-אביב, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.
מפת יפו, תל-אביב והסביבה, Survey of Palestine, 1927, ארכיון מחלקת שימור,

עיריית תל-אביב-יפו.

מפת תל-אביב, תכנית כללית, 1931, המחלקה הטכנית של עיריית תל-אביב, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.

מפת 1934, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

מפות 1936 של א. דרויאנוב מתוך : ספר תל-אביב, ארכיון היסטורי, עיריית תל-אביב-יפו.

מפת תל-אביב וסביבתה הקרובה, 1938, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

מפת 1944, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

מפת 1945, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

- תצ"א

תצ"א 1917, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

תצ"א 1918, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

תצ"א 1924, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

תצ"א 1944, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

תצ"א 1949, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

תצ"א 1956, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

תצ"א 1974, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

תצ"א 2017, ארכיון מחלקת שימור, עיריית תל-אביב-יפו.

ראיונות

בלנרו, ר. ראיונות בדוא"ל 2.2.2020, 5.3.2020, 2.9.2020, המרכז למחקר כלכלי-חברתי, עיריית תל-אביב-יפו.

הורן, א. ראיונות בדוא"ל 19.4.2020, 21.6.2020, 6.9.2020, המרכז למחקר מורשת הסביבה הבנויה, הטכניון, חיפה.

- מאמרים

ביגר, ג. (1982). תכנון עירוני ואכיפת חוקי בניה. מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.

ביגר, ג. (1984). התפתחות השטח הבנוי של תל-אביב בשנים 1909-1934, תל אביב בראשיתה : מקורות, סיכומים, פרשיות נבחרות וחומר עזר. מרדכי נאור, עורך. ירושלים : יד יצחק בן צבי. ביגר, ג. (1994). התפתחותה המרחבית של תל-אביב. עמ' 9-11. מתוך : מצגר-סמוק, נ. (1994).

בר-כהן, ע. (2007). חקיקה במרחב הקולוניאלי : ביטויי המדיניות המנדטורית בחקיקת התכנון הפיזי בארץ-ישראל. מכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל.

גביש, ד. (תשנ"ד). פרבר הגנים של יפו – תכנית, ביצוע ומחיקתו. מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל.

גביש, ד., קרק, ר. המיפוי הקדסטרי של ארץ-ישראל בשנים 1858-1928. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל.

גולן, א. (2001). שינוי מרחבי – תוצאות מלחמה, השטחים הערביים לשעבר במדינת ישראל 1948-1950. המרכז למורשת בן גוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, קריית

- שדה בוקר.
- דרויאנוב, א. (1935). ספר תל-אביב כרך א'. הוצאת "ועדת ספר תל-אביב" בהשתתפות העירייה. תל-אביב תרצ"ו.
- הורן א., דויד ט. (2013). כרונולוגיה של תכנון 1953-1993, מתוך: נוימן ערן (עורך), הלברנט, רם כרמי ותכנון התחנה המרכזית החדשה, אוניברסיטת תל אביב, 2013, עמ' 10-18.
- הרשקוביץ, א. (2009). תכנון מרחבי בישראל – פוליטיקה מעוגנת בקרקע. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- חתוכה, ט. (2004). קונפליקטים מרחביים: ארכיטקטורה וחיי היום יום בתל-אביב-יפו של שנות התשעים. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר דוקטור לפילוסופיה. הטכניון, חיפה. סימול 14-324, ארכיון עיריית תל-אביב-יפו.
- מקובר, ר. (1988). שלטון ומינהל בארץ-ישראל, 1917-1925. הוצאת יד יצחק ב-צבי, ירושלים. מרום, נ. (2009). עיר עם קונספציה - מתכננים את תל-אביב. בבל (ארכיטקטורות).
- פלינט אשרי ש. (2012). יישום תוכניות מתאר בירושלים. עבודת תזה בהנחיית פרופ. שחר א. האוניברסיטה העברית בירושלים (לא פורסם).
- פנסטר, ט. (2012). של מי העיר הזאת – תכנון, ידע וחיי יום יום. הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- קנו, ג'. (1992). בעיית הקרקע בסכסוך הלאומי בין יהודים לערבים 1917 – 1990. הוצאת הקיבוץ המאוחד, ספריית הפועלים.
- קרק, ר. (1984). יפו: צמיחתה של עיר, 1799-1917. אריאל, ירושלים.
- קרק, ר. (9-1987). מקורות כרטוגרפיים לחקר יפו – ממצור נפוליאון עד הכיבוש הבריטי. מתוך: ישראל – עם וארץ, שנתון מוזיאון ארץ-ישראל, תל-אביב. ספר ה'-ר. רביד, ב. (2008). יוסף טישלר, אדריכל ומתכנן ערים בתל-אביב. מרכז באוהאוס תל-אביב. ע"מ 86-93, ע"מ 104-119.
- רוטברד, ש. (2005). עיר לבנה, עיר שחורה. בבל (ארכיטקטורות).
- רוטברד, ש. (2009). לא ביפו ולא בתל אביב. סיפורים, עדויות ותעודות משכונת שפירא. בבל (ארכיטקטורות).
- Alexander, E. R., Alterman, R., & Law-Yone, H. (1983). Evaluating plan implementation: The national statutory planning system in Israel. *Progress in Planning*, 20, 101-172.
- Alfasi, N. (2006). Planning policy? Between long-term planning and zoning amendments in the Israeli planning system. *Environment and Planning A*, 38(3), 553-568.
- Alterman, R., & Hill, M. (1978). Implementation of urban land use plans. *Journal of the American Institute of Planners*, 44 (3), 274-285.
- Alterman, R. (1980). Decision-making in urban plan implementation: Does the dog wag the tail or the tail wag the dog?. *Urban Law and Policy*, 3 (1), 41-58.
- Alterman, R. (2001). National-level planning in Israel: walking the tightrope between government control and privatization. *National-Level Planning in Democratic Countries*, 257-288.
- Alterman, R. (2002). *Planning in the face of crisis: Land use, housing, and mass immigration in Israel*. Routledge.

Alterman, R. (2017). Linking Planning Theory, Implementation Analysis and Planning Law: Planners' Beacon, Compass and Scale. *Encounters in Planning Thought*, 16.

Bardach, E. (1977). The implementation game: What happens after a bill becomes a law. Cambridge, MA: MIT Press, 323 p.

Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., & Dixon, J. (2006). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33 (4), 581-600.

Carmona, M. (2021). *Public places urban spaces: The dimensions of urban design*. Routledge.

Clifford B., Tewdwr-Jones M. (2014). *The Collaborating Planner? Practitioners in the Neoliberal Age*. Bristol: Policy Press.

Evans, G., Newnham, J. (1992). *The dictionary of world politics, A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions*, Harvester-Wheatsheaf University of Wales, Swansea.

Ewing, R., King, M. R., Raudenbush, S., & Clemente, O. J. (2005). Turning highways into main streets: two innovations in planning methodology. *Journal of the American Planning Association*, 71(3), 269-282.

Flaxman, M. (2010). Fundamentals of geodesign. *Proceedings Digital Landscape "Architecture, Buhmann/Pietsch/Kretzel (Eds.): Peer Reviewed Proceedings Digital Landscape Architecture, Anhalt University of Applied Science, Germany*.

Filion, P. (1996). Metropolitan planning objectives and implementation constraints: planning in a post-Fordist and postmodern age. *Environment and Planning A*, 28 (9), 1637-1660.

Flint Ashery S., Steinlauf-Millo R. (2021) "Geodesign Between IGC and Geodesign-hub: Theory 82 and Practice" In Geertman, S. C. M., Pettit, C., Goodspeed, R & Staffans, A. (eds.). *Urban Informatics and Future Cities*, Springer, The Urban Book Series, 10.1007/978-3-030-76059-5

Flint-Ashery, S., (forthcoming) *Geodesigning Our Future - Urban Development Dynamics in Israel*. Springer, The Urban Book Series. Contract 794_89138680_AUE_

Flint Ashery S., Steinlauf-Millo R. (forthcoming) "Planning vertical differentiation? Geodesign workshop in the case study area of Neve-Sha'an neighborhood in Tel Aviv" In Maloutas, T., & Karadimitriou, N. (eds.). *Micro-segregated Cities. An international comparison of segregation in dense cities*, Springer, The Urban Book Series

Geertman, S., & Stillwell, J. (2020). Planning support science: Developments and challenges. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 2399808320936277.

Gottwald, S., Janssen, R., & Raymond, C. (2020). 9 Can Geodesign Be Used to Facilitate Boundary Management for Planning and Implementation of Nature-based Solutions?. *Modelling Nature-based Solutions: Integrating Computational and Participatory*

Scenario Modelling for Environmental Management and Planning, 305.

Goodchild, M. F. (2010). Towards geodesign: Repurposing cartography and GIS?. *Cartographic Perspectives*, (66), 7-22.

Hall, P., & Tewdwr-Jones, M. (2010). *Urban and regional planning*. Routledge.

Harris, B. (1989). Beyond geographic information systems. *Journal of the American Planning Association*, 55(1), 85-90.

Howard, E. (1946). *Garden cities of tomorrow* (pp. 9-28). London: Faber.
Laurian, L., Day, M., Berke, P., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J., & Dixon, J. (2004). Evaluating plan implementation: A conformance-based methodology. *Journal of the American Planning Association*, 70(4), 471-480

Laurian, L., Crawford, J., Day, M., Kouwenhoven, P., Mason, G., Ericksen, N., & Beattie, L. (2010). Evaluating the outcomes of plans: theory, practice, and methodology. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(4), 740-757.

Law-Yone, H. (1974). *Planning as control*. Technion-Israel Institute of Technology.

Long, Y., Gu, Y., & Han, H. (2012). Spatiotemporal heterogeneity of urban planning implementation effectiveness: Evidence from five urban master plans of Beijing. *Landscape and Urban Planning*, 108(2-4), 103-111.

Martin, R. W. (2017). A Quantitative Approach to Gentrification: Determinants of Gentrification in US Cities, 1970-2010. *Department of Insurance, Legal, Studies, and Real Estate, Terry College of Business, University of Georgia*.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott Foresman.

McHarg, I. L., & American Museum of Natural History. (1969). *Design with nature*. New York: American Museum of Natural History.

Nyerges, T., Ballal, H., Steinitz, C., Canfield, T., Roderick, M., Ritzman, J., & Thanatemanerat, W. (2016). Geodesign dynamics for sustainable urban watershed development. *Sustainable Cities and Society*, 25, 13-24.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973, 1979, 1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. Univ of California Press.

Sandercock, L. (Ed.). (1998). *Making the invisible visible: A multicultural planning history* (Vol. 2). Univ of California Press.

Shachar, A. (1998). Reshaping the map of Israel: a new national planning doctrine. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555(1), 209-218.

Smith, M. C. (2017). Revisiting implementation theory: An interdisciplinary comparison between urban planning and healthcare implementation research. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(5), 877-896.

Steinitz, C. (1990). A framework for theory applicable to the education of land-

scape architects (and other environmental design professionals). *Landscape journal*, 9(2), 136-143.

Steinitz, C. (2012). A framework for geodesign: Changing geography by design.

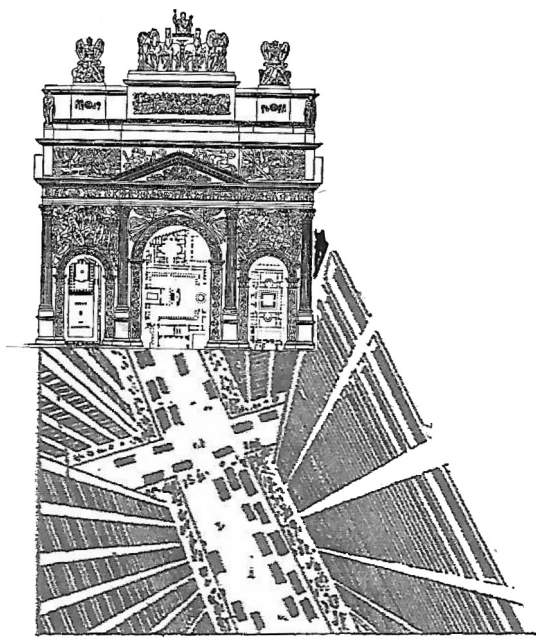
Fisher, T., Orland, B., & Steinitz, C. (2020). The International Geodesign Collaboration: Changing Geography by Design. *Redlands: Esri Press*.

Talen, E. (1996). Do plans get implemented? A review of evaluation in planning. *Journal of planning literature*, 10(3), 248-259.

Wilson, M. W. (2015). On the criticality of mapping practices: Geodesign as critical GIS?. *Landscape and Urban Planning*, 142, 226-234.

- אינטרנט

אתר המרכז למיפוי ישראל, אתר מורשת. 4.2020.





פסיקה משפטית
בתחום התכנון והשלכותיה

מי בא לשכונה? צפיפות והדרה

בשנת 2015 גילו תושבים בשיכון דן – שכונת יוקרה בעיר תל אביב-יפו – כי בעלים בשכונה הגישו בקשה להיתר בניה לפי תמא/38 ביחס לנכס שלהם. הבקשה היתה להריסתו של בניין מגורים קיים בן קומה אחת והקמתו תחתיו של בניין מגורים בן לא פחות מ-5 קומות ובו 7 יחידות דיור. החלטתה של הוועדה המקומית לאשר את הבקשה, כתיאורם של התושבים את המאורע, "טלטל[ה] את אמות הסיפים בקרב תושבי השכונה, המתאפיינת בבנייה צמודת קרקע, ... כי אישורה של בניה כאמור, גורם לשינוי בצביון השכונה." על ההחלטה הגישו ערר תושבים ברחוב שהגדירו עצמם כמי ש"חרדים" לשינוי באופי השכונה בכלל, ובאופי הרחוב בו הם מתגוררים בפרט. משנדחה הערר, הוגשה עתירה מינהלית – עת"מ (ת"א) 50776-04-15 עופר לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב (פסק-דין מיום 21/10/2015). את סיפורנו זה ניתן להתחיל גם בנקודה אחרת, קרובה לקודמתה בזמן ובמרחב.

ראש המועצה המיתולוגי של רמת השרון, אפרים חירם (פיחוטקה), נאבק שנים רבות במשרד הפנים כנגד הכוונה להכריז על המושבה הוותיקה כעירייה. ואכן, בתקופתו, לא נהיה הדבר.

גם היום מתייחסים תושביה הוותיקים יותר אל רמת השרון כ"המושבה". דמות זו של היישוב – אותה מושבה קטנה של בתי מגורים צמודי קרקע, שגן ירק ונוי סובב אותם – ממשיכה וחייה, כך נראה, גם היום, ולא רק בשם בלבד. כשהמציאות העירונית טופחת על פניה ומתנגשת בה, נוצר עימות.

ועימות כזה אכן התעורר סביב תכנית למתחם בן כ-77 דונמים במערב רמת השרון. התכנית משנה את ייעודו של המתחם מחקלאי למגורים ומאפשרת בו הקמתה של שכונה חדשה בת כ-300 יחידות דיור, בצפיפות ממוצעת של כ-9 יחידות דיור לדונם (לנתון זה עוד נחזור בהמשך). התכנית, נוסף, הציעה בניוי צמוד-קרקע בכל ממשקיה של התכנית עם רמת השרון, למעט בחזיתה עם רחוב ראשי בעיר – שם הוגבל גובהם של 5 הבניינים העתידיים ל-6 קומות. גובה הבניה בחלקיה האחרים של התכנית, 4 בניינים בתאי השטח הפנימיים שאינם גובלים בבניה קיימת, נקבע להיות 9-10 קומות.

ועדיין, עמדתם של המתנגדים באותה פרשה – תושבים-פעילים ברמת השרון, הרשות המקומית והוועדה המקומית – היתה שבניה רוויה כזו אינה תואמת את המרקם והצביון של האזור הסובב את המתחם, וכי יש מקומות מתאימים אחרים ברמת השרון, בהם נכון יהיה יותר לקבוע בניה כזו.

גם מקרה זה, כפי שניתן לנחש, הוכרע רק בבית המשפט – עת"מ (ת"א) דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה (פסק-דין מיום 4/10/2020) (על פסק-הדין האמור אף הוגש ערעור לבית המשפט העליון – עע"מ 8300/20 – אשר טרם נדון).

עימותים דומים מצאנו גם בשכונת יוקרה בחיפה ובמושבה הותיקה המתעיירת זכרון יעקב.

על-פני הדברים, העימות בכל אחד ממקרים אלה מתמקד (ומתמצה) בנושא תכנוני מובהק: ציפוף. חרף זאת, העימות, כפי שניתן להבין, הוא על דמות המקום, הוא עימות על שם, על צביון. זה הוא עימות שיש לראותו ולהבינו כמאבק על דמותם של השכונה המתחדשת ושל היישוב כולו. זה הוא עימות בין "משמרי הזיכרון" (או כך לפחות הם מתייחסים לעצמם) העומדים על כך שהדמות הנוסטלגית הזו, הקטנה, הכפרית כמעט, של השכונה / היישוב, בהם גדלו, לא תשתנה, לבין "אחרים", שמניפים את דגל הקידמה העירונית ואת הכורח להתאים את המקום לצורכי השעה (וסיסמאות דומות).

המעניין בפסיקה שנסקור כאן היא שבית המשפט – בשני המקרים מדובר באותה השופטת, מיכל אגמון-גונן – עוסק בזרמי העומק של העניין שבא לפניו להכרעתו ונותן להם ביטוי בפסק-דינו.

בפרשת לזובסקי מציג בית המשפט את טענתם המרכזית של העותרים כך: "החלטת וועדת הערר אינה סבירה מאחר שהיא לא לקחה בחשבון את השינוי הקיצוני באופי השכונה הנובע מהחלטתה, ובפרט את העומס הבלתי סביר על התשתיות." האמנם?

השופטת מתחילה את דיונה בפרק על "המגמות הכלליות בתכנון – ציפוף ערים והתחדשות עירונית". היא עומדת על ההצדקות המרכזיות לציפוף הבניה בערים בישראל, כך: "בישראל, מאז שנות ה-90, מהווה קידום העירוניות מטרה מרכזית מוסכמת בעולם התכנון. הבסיס הרעיוני לכך הוא תכנון תוך שמירה על שטחים ירוקים ועתודות פיתוח לדורות הבאים, במטרה לנצל את הקרקע באופן יעיל, כמו גם תשתיות, מבני ציבור ושירותים עירוניים. בנוסף, עומדת בבסיס המגמה הציפיה כי תוספת בניה כזו תביא להתחדשות מלאי הדירות והמשרדים בערים ותמנע שכונות מלהתרוקן ולהתדרדר פיזית וחברתית. ... המסלול העיקרי לשמירה על איזון מרבי בין שטחים פתוחים לבין שטחים לפיתוח הוא ציפוף עירוני, כלומר הרוויית הבנייה והגדלת מספר התושבים בעיר. מודל זה זונח את עיקרון "הפרחת השממה", אשר אפיין את מדיניות התכנון בישראל מאז הקמתה, ומקדם את המגמה שלפיה חלק גדול מהבינוי העתידי בישראל צפוי להתבצע במסגרת שטחים בנויים."

ממשיכה השופטת ומביאה מדבריהם של מומחים בתחומי התכנון השונים – כמו כלכלה אורבנית, או פסיכולוגיה סביבתית – וממקורות מגוונים – סיכום הכנס השנתי של איגוד המתכננים בישראל בשנת 2015, או דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון הבניה (וועדת

ברנע) משנת 2011, וחקיקה (תמא/35) – כדי לבסס את העמדה לפיה מדובר במגמה כלל-עולמית, ובהכרח מקומי-ישראלי. מסקנתה: "על עקרונות הבסיס הכל מסכימים – התחדשות עירונית, בנייה בערים הקיימות, תוך ציפוף משמעותי, כשכל אלו לוקחים בחשבון היבטים חברתיים וסביבתיים." גם בפרשת רמת השרון מקדימה השופטת ועומדת על כך שלעירוניות, ולציפוף, הצדקות סביבתיות – שמירה על האיזון המרבי בין השטח הפתוח לשטח לפיתוח – הצדקות חברתיות – הגדלת ההטרוגניות, הגדלת נוחות החיים בעיר, צמצום התלות ברכב הפרטי, הגדלת הזדמנויות בתחום התעסוקה, ועוד – והצדקות כלכליות – בניה רוויה זולה יותר מצורות אחרות של הגדלת מצאי הדיר.

לאחר מכן, מתווה השופטת את "האתגרים והשאלות הדורשות פתרון" בכל הליך תכנוני כזה, שבהיבט של אחת מהם אנו עוסקים כאן, היא שאלת "המרקם החברתי הקיים, וזה שיווצר כתוצאה ממימוש הפרויקטים השונים."

בפרשת לזובסקי, כך השופטת "מתעוררת הסכנה כי תושבי שכונות חזקות יעשו שימוש בכוחן כדי למנוע מימוש המגמות עליהן עמדת, של התחדשות עירונית תוך ציפוף, בשכונות שלהן. היינו, אוכלוסיות חזקות, המתגוררות בשכונות ירוקות יותר וצפופות פחות, ינצלו את כוחן כדי לשמור על סביבה כזו. ע"י מניעת מימוש תכניות התחדשות עירונית, כמו תמ"א 38 במקרה שלפניי, ישמרו על בתים נמוכים, בתים חד משפחתיים וכך ימנעו אוכלוסיה מגוונות יותר שיכולה להרשות לעצמה דירות קטנות יותר בבית משותף." (ההדגשה במקור)

מפני תכנון מדיר כזה, כך השופטת – והיא מביאה לעניין תופעה זו ספרות מחקר ישראלית ועולמית – יש להיזהר, כיוון שהוא עלול לעוות את שיקול הדעת התכנוני ואת התוצר התכנוני הראוי: "על כן, כאשר שוקלים מדיניות מימוש זכויות בניה מכוח תמ"א 38 או פרויקטים אחרים של התחדשות עירונית יש לקחת בחשבון את אופי השכונה ויכולת התושבים להתערב ולהשפיע. יש לדאוג שלא ייווצר מצב בו אוכלוסיות חזקות, בעלות גישה למוקדי השפעה, יעשו שימוש בתכנון מדיר, יישארו בשכונות ירוקות, צפופות פחות, בעוד שהציפוף יתבצע בעיקר או רק בשכונות המוחלשות." (ושוב, ההדגשה במקור)

השופטת אף סוקרת את ההיסטוריה של השכונה ומראה, כי דמותה זו נוצרה לא במקרה אלא מתוך כוונה מסוימת ותכליות תכנוניות ידועות, שהיו נכונות לזמנן-הן; הזמן הזה יש לו צרכים אחרים: "ההיסטוריה מלמדת שהבסיס הרעיוני לבניית שיכון דן, כפי שנבנה, היה מנוגד בתכלית למגמות התכנון כיום. יש לקחת זאת בחשבון כאשר שוקלים האם יש מקום להשאיר את אופיין של שכונות אלו כפי שהוא, או להובילן להתחדשות עירונית בהתאם למגמות החדשות."

בפרשת רמת השרון מעמיקה השופטת בחינה זו, תוך שהיא מביאה ציטוטים נרחבים ממאמרו של פרופ' ישי בלנק "קהילה, מרחב, סובייקט – תזות על משפט ומרחב", ועומדת על כך שהמרחב העירוני המוכר לנו – שיכון דן בפרשת לזובסקי, "המושבה" בפרשת רמת השרון – עוצב בידי כוחות

חברתיים-כלכליים-משפטיים, שלא ניתן להתעלם מהם בעת שאנו ניגשים לדון בשאלת עיצובו מחדש של מרחב זה.

דוגמה מובהקת לפעולתם של כוחות כאלה עלתה דווקא בפרשת לזובסקי, בכך שתושבים בשכונה הפעילו לחץ פוליטי על הוועדה המקומית לתכנון ולבניה להחריג את השכונה ממדיניות שקבעה ליישומה של תמא/38 בעיר. בית המשפט באותה פרשה ראה בכך פסול: "אני סבורה כי כאשר פונים מחצית מתושבי השכונה לוועדה המקומית עליה לשמוע אותם ולשקול את עמדתם. אולם, אין לקבל תוצאה לפיה, כל מה שיהיה על התושבים לעשות הוא "לגרור" את היזמים די זמן, ללחוץ לשינוי המדיניות, ואם הדבר יצלח להחילה רטרואקטיבית, כפי שהם מנסים לעשות במקרה שלפניי. **אין לאפשר תכנון מדיר (exclusionary zoning). אין לאפשר לתושבים שידם משגת להשאיר בביתם צמודי קרקע, על אף שיש להם זכויות בנייה בהם, ובעת ובעונה אחת למנוע מאחרים מימוש אותן זכויות בנייה, ולהביא לבנייה צפופה יותר על אותם מגרשים. בנייה המקודמת על ידי התכנון הארציות והמקומית. זאת, בעיקר כאשר במסמך המדיניות הכולל כבר צומצמו אפשרויות המימוש של זכויות מכוח תמ"א 38.**" (וגם כאן, ההדגשה במקור)

בפרשת רמת השרון, טענו התושבים, ראשית דבר, ל"חוסר סבירות" שדבק באישורה של התכנית; זאת, כיוון, שלטענתם, הוועדה המחוזית העמידה את ערך הציפוף כערך היחיד לאורו בחנה את התכנית. בכך, טענו, נפל פגם בהחלטה כיוון שאל מול ערך הציפוף לא הועמדו, כפי שצריך היה לעשות, ערכים אחרים, כדוגמת אופייה ומרקמה של השכונה הקיימת ו"הערכים" העירוניים המקומיים.

לטענת העותרים, התכנית פסולה גם בהיותה "תכנון נקודתי" חריג, הבולט על רקע המותר בתכניות תקפות ו"פורץ" את הגבולות שהותוו בהן. תכנון כזה, כך הטענה, גורם לחלוקה בלתי הוגנת ולא שוויונית של "נטל" הצפיפות. טענה נוספת בעתירות היתה שהוועדה המחוזית התעלמה מהרצונות המקומיים, מבלי שנימקה, בטעם מיוחד, התעלמות זו, אלא כפתה עליהם את התכנון הצפוף. לטענת העותרים, העמדה המקומית היא שביניה גבוהה, כזו שבתכנית, אינה מתאימה בלב השכונות הותיקות, אלא רק במעטפת העיר, בשוליה. כך, לעמדתם, נשמר המאפיין של "עיר-מושבה" מהצד האחד, כמו גם סגנון חיים עירוני יותר, למי שחפץ בכך, מהצד השני (תרתי משמע).

עיריית רמת השרון מצידה הוסיפה וטענה, כי הציעה למתחם תכנית משלה בת כ-150 יחידות דיור – בבינוי נמוך יותר, כמובן – וכי הפער "הקטן" בין מספר יחידות הדיור הנוסף בתכניתה-שלה לבין התכנית, אינו מצדיק פגיעה חמורה כל כך באיכות חיי התושבים במערב העיר ובמעמד הרשות המקומית הוועדה המקומית. לטענת הרשות המקומית, היא הציעה להגדיל את היצע הדירות, ואת צפיפות הבינוי, במיקומים אחרים בעיר (כאמור, במעטפת שלה). בכך יש כדי לאזן, לטענתה, בין התכנית שהיא הציעה למתחם לבין התכנית שאישרה הוועדה המחוזית.

בפסק-דינה כאן מסכימה השופטת, כי האתגר המרכזי בציפוף הוא, כמובן, החברתי; ליתר הדיוק, השינוי במרקם החברתי שיוצר השינוי בצפיפות. שינוי כזה יש לערוך ברגישות המתחייבת, כדי לשמור על ערכים אחרים של המקום

של התכנון העירוני, כדוגמת מרקמיות, גיוון ואספקה נאותה של שירותים עירוניים לכלל התושבים.

אלא שגם במקרה זה, עומדת השופטת על האיזון הנדרש בין הקשבה ורגישות לשינוי לבין מניעת ניצול לרעה ותכנון מדיר – מצב בו יינתן כוח עודף לאוכלוסיות חזקות, בעלות גישה למוקדי השפעה, שיוביל לכך שהציפוף יתבצע ... אך במקום אחר; בפרט, בשכונות מוחלשות.

בפרשת רמת השרון "מזכירה" השופטת לעותרים, כי הם "חיים בלב ליבו של מטרופולין תל אביב. אין צורך להכביר מילים על קצב התפתחותו המהיר של כרך זה, על העלייה החדה בביקוש למגורים סביב העיר הגדולה ועל הפיכתה למרכז תעסוקה מהמרכזיים והחשובים במדינה". בהתאם, רק מובן בעיניה מדוע מוסדות התכנון שדנו בתכנית נתנו לערך הציפוף משקל כל כך משמעותי. עוד מזכירה השופטת לעותרים, כי לו היתה התכנית מתוכננת כיום, היה עליה לעמוד בדרישות הצפיפות המזערית של תמא/1/35, הגבוהות יותר. לעמדתה, משהוועדה המחוזית השאירה את הצפיפות הנמוכה יותר על כנה, היא נתנה בכך ביטוי לאותם שיקולים אחרים / נוספים, שדרשו ממנה העותרים: שמירה על צביון הסביבה הקיימת. גם בדירוג הבינוי המוצע במסגרת התכנית, רואה השופטת שמירה דומה על ערכים אלה.

מעניין לציין, כי וועדת-המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, שנדרשה בין השאר גם לפרשת רמת השרון, דווקא אינה שותפה לעמדה כאילו הצפיפות בתכניות אלו היא גבוהה מדי לסביבתה; אדרבה: עמדתה העקבית היא שהצפיפות הנקבעת כך היא נמוכה דווקא.

כך, בהחלטתה בפרשת רמת השרון, כמו גם בפרשות אחרות שאינן נסקרות כאן, הורתה וועדת-המשנה לעררים לוועדה המחוזית לנמק את הצפיפות הנמוכה הקבועה בה ביחס לרמה המזערית שנקבעה לכך בתמא/1/35.

אלא שכפי שכבר כתבנו לעיל, העניין כאן אינו הציפוף – השינוי בצפיפות הבינוי הקיימת והמתוכננת בשכונה – ואף לא הצפיפות שנקבעת בסופו של הליך – אם גבוהה, או נמוכה, מהצפיפות המזערית הקבועה בתכנית מסוימת – אלא הפער בין תחושתם של התושבים-המתנגדים הנאחזים בעולם "הישן", המוכר והנוח להם, לבין "העולם החדש" של עירוניות גואה והצורך לתת מענה לגידול המהיר באוכלוסייה הישראלית.

זו היא מלחמה על מקום, בכל הקשר ומובן אפשריים של מלה זו. אלא שמלחמה זו מתנהלת ברובה בזירות ובכלים שאינם מתאימים למנוע אותה מראש, או לפחות להקטין ככל הניתן את הנפגעים ממנה. הבאנו כאן דווקא פסקי-דין המגלים הבנה ורגישות מסוימות לסיבות העומק למלחמה זו. תחת השכבה העליונה, הגלויה על פני השטח, של שמירת דמותה של השכונה, הם חושפים גם שכבה נוספת בה יכולים להיות טמונים "מוקשים" של תכנון מדיר. השכבה התחתונה עוד יותר, נותרת עדיין מחוץ להישג ידם של מוסדות התכנון ושל בתי המשפט; השכבה בה לובשת התמודדות זו צורה של מאבקים חברתיים-מעמדיים, של אי-שיויון מרחבי ושל פערים היסטוריים.

טל צפרי

הערות:

1. ראו:

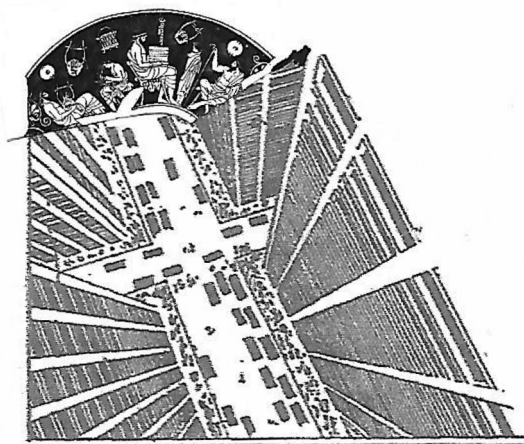
- ערר 76/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הוד השרון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (החלטה מיום 1/4/2015) ובעקבותיו עת"מ (מרכז) 42724-05-15 שולמית שלוי לוי ו-71 אח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית (פסק-דין מיום 6/3/2016)

- ערר 4/20 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (החלטה מיום 31/8/2020)

- ערר 57/20 עמותת "שומרים על דניה" נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (החלטה מיום 15/10/2020) ובעקבותיו עת"מ (נ-ס) 70723-11-20 עמותת "שומרים על דניה" נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה (פסק-דין מיום 21/6/2021)

- ערר 87/20 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (החלטה מיום 13/7/2021)

2. דין ודברים, כרך ב (תשס"ו) 19



ערים וסיכונים טבעיים: האם נדרשת הערכות מחדש?

Filion P, Sands G and Skidmore M (eds) (2018) *Cities at Risk: Planning for and Recovering from Natural Disasters*, Routledge, NY, 232pp.

Kern W (ed) (2010) *The Economics of Natural and Unnatural Disasters*, Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, 143 pp

Richardson HW, Park J, Moore JE and Pan Q (eds) (2014) *National Economic Impact Analysis of Terrorist Attacks and Natural Disasters* Edward Elgar Cheltenham UK, 293pp.

Skidmore M and Lim J (2020) *Natural Disasters and their Impact on Cities*, Oxford Bibliographies in Urban Studies, Oxford University Press, NY

הפגיעות של ערים לסיכונים טבעיים היא נושא שתופסת תאוצה בספרות העירונית הבינלאומית בעשור האחרון. תהליכים גלובליים רבים מביאים להתעניינות זו, ביניהם התחזיות של התחממות כלל-עולמית, הגידול האקספוננציאלי באוכלוסייה העירונית במדינות המתפתחות והחלוקה הבלתי-שוויונית של ההרווחה הכלכלית והטכנולוגית. מובן שהפנדמיה העולמית הנוכחית תורמת להתחזקות עמדה זו ולהרגשת חוסר האונים אל מול כוחות טבעיים שעלולים לשנות את פני העירוניות מן היסוד. כאשר תהליכם אלה מצטלבים למשל במקרה של גידול אוכלוסייה עירונית באזורים המיועדים להצפות מהים, תחושת הפגיעות מתעצמת עוד יותר. בספרות המקצועית הדבר בא לידי ביטוי בז'אנר של 'מחקרי אסונות' הבא לאמוד, לחזות, להתריע ולתכנן לקראת מצב החירום הבא. דוגמאות לגישה זו ניתן למצוא במחקריהם של Filion et al. (2020), Lim and Skidmore (2018), Kern (2014), Richardson et al. (2010). לספרים האלה, שהופיעו לאורך העשור האחרון, מטרה משותפת והיא הגברת העמידות של המרחבים העירוניים מול מה שנתפס כ'בלתי נמנעות' (inevitability) של האסון הבא. בשורות הבאות נתמודד עם הנחות היסוד העומדות בבסיס ספרות זו ונתייחס לארבע תובנות העולות מהגישה המיוצגת על ידה. היות שמחקרים אלה

משמשים להשראה בלבד, אין כאן כוונה לסקור אותם באופן פרטני. הם יוצגו כמכלול אופייני לגישה הרווחת להתמודדות העיר אל מול סיכונים טבעיים.

האם קיימים 'אסונות טבעיים'?

מכנה משותף לכל הספרים הוא המיקוד ב'אסונות טבעיים' (natural disasters) ואכן ביטוי זה מכבד בכותרת של כל ספר וספר. אבל האם קיימים אסונות שניתן לכנותם 'טבעיים'? רעידות אדמה, שריפות, הצפות מהים, מפלי בוך, הוריקנים, בצרות וכד' הם אכן סיכונים טבעיים (hazards natural) בכך שלא ניתן למנוע את התרחשותם. ואולם המרחק בין סיכון טבעי לבין אסון טבעי הוא רב. הסיכון הטבעי הופך לאסון טבעי בגלל טעויות אנוש ולא בגלל תכונות טבע. רעידת האדמה בהאיטי בשנת 2010 הפך לאסון טבעי בשל אי-ציות לתקני בניה וקונסטרוקציות רשלניות. לעומת זאת, רעידת האדמה שהתרחשה בצ'ילה חודש לאחר מכן ובמגניטודה גבוהה בהרבה (7.0 Mw מול 8.8 Mw) הביאה לאבדות בנפש (525 מול 160-200,000) בסדרי גודל אחרים לגמרי. במקרה האחרון הסיכון לא הפך לאסון עקב רגולציה והכנה סייסמית נאותה.

כר נרחב להפיכת סיכון טבעי לאסון טבעי הוא קיומה של אוכלוסייה פגיעה ונתמכת. לעיתים אוכלוסיה זו נדרשת להתמודד בו זמנית עם אתגרים חיצוניים כגון עיור מהיר, סביבה טבעית נשחקת או שינוי אקלים המקשים על רווחתה. קבוצות אלו צריכות גם להיות חסיונות לשינויים בסביבתן הכלכלית-פוליטית הפועלים נגדם. שינויים אלה כוללים תהליכים ניו-ליברליים כגון הגברת התחרות, הסרת הרגולציה והפרטה מואצת. בנסיבות אלה המינוח 'אסונות טבעיים' הינו ביטוי טעון אידיאלוגית. הוא מסיר את האחריות מאלה שלא אוכפים את הרגולציה ואשר אינם נערכים עם צעדי התערבות ראויים בשם התחרות והסרת החסמים. בשורה התחתונה, הטבע הוא טבעי. אבל אסונות אינם טבעיים, אלא נגרמים על ידי גורמים אנושיים.

האם העיר מסוגלת להתמודד עם 'אסונות מתגלגלים' (cascading disasters)?

בספרות המקצועית הנ"ל, הטיפול בנושא ההשפעות העירוניות של סיכונים טבעיים מופיע על-פי תאים (אסמים) תמטיים או מתודולוגיים. הדבר בולט במחקרים הנסקרים כאן, המהווים כולם אוספים ערוכים של מקרי בוחן או של שיטות הערכה. האסון הטבעי נתפס כ'שוק' (הפרעה) חד-פעמי לשווי משקל הכלל-משקי. לפי תפיסה זו, האתגר המקצועי הוא לבודד את ההפרעה, לאמוד את ממדיה על המשק הלאומי ולהציע צעדי התערבות כדי להתכונן לבאות. הדגש המרכזי הוא על ההתאוששות לשווי המשקל העירוני הקודם או לשווי משקל חדש. מגמת ה-build back better המקודמת בעידן הפוסט-קורונה על ידי גופים על-לאומיים כגון הבנק העולמי וה-OECD מבוססת על עקרונות דומים.

מה שלוקה בחסר בגישה זו הוא שקשה מאוד 'לבודד' סיכונים טבעיים. השפעתם היא לרוב 'מתגלגלת' (cascading) והם פועלים מכוח אפקט הדומינו. למשל, הצונאמי ורעידת אדמה במרץ, 2011 בטוהוקו, יפן התגלגל

כעבור שלשה ימים לאסון הגרעיני של פוקושימה ומשם לאסון אקולוגי-חקלאי שממשיך עד לעצם היום הזה. למשבר הקורונה יש מאפיינים דומים. המגפה התחילה כסיכון (טבעי) לבריאת הציבור והתגלגל לכדי משבר כלכלי. כעת המשבר קורא תיגר על תהליכים כלכליים-חברתיים נרחבים כגון הגלובליזציה והעירור הבלתי-מרוסן ועל הלגיטימיות של גופים בינלאומיים, כגון האו"ם והארגון העולמי בריאות WHO. אופי זה של משברים נובע מהקישויות ההדוקה הקיימת בעיר בין מערכות טבעיות, כלכליות וחברתיות. האינטגרציה הגבוהה של המשק הלאומי והניידות ההולכת וגוברת של אזרחים, מאפשרות ייבוא וייצוא של משברים ואסונות בין אזורים ובין סקטורים של המשק. בניגוד למה שמשתמע מהספרות המקצועית, כמעט ואין סיכוי לבדוד או לתחום את גבולות הגזרה של סיכון טבעי. התגלגלותו היא בלתי נמנעת. במישור הפנים-עירוני, סיכון טבעי כגון הצפה מהים מסוגל להתגלגל למשבר הנדסי עם קריסתה של מערכת החשמל. נפילה זו יוצרת אסון בריאותי כאשר מערכות טיהור מים מפסיקות לפעול. משם קצרה הדרך לאסון אפידמיולוגי עם פרוץ מגפה עירונית, שעלולה להסתיים במפולת כלכלית, הנובעת ממחסור בעובדים וסחורות.

מה ניתן ללמוד מקורונה?

התסריט המתגלגל הנ"ל הוא כללי ומתייחס לכל סוגי הסיכונים הטבעיים. מה ניתן ללמוד ממשבר הקורונה ביחס למהות של סיכונים טבעיים בכללותם? לדעתנו, ניתן להצביע על ארבעה מאפיינים עיקריים.

המאפיין הראשון הוא שסיכונים טבעיים הינם קטליזטורים לדחיסת תהליכים ארוכי-טווח. הקורונה מאיצה תהליכים כלכליים-חברתיים, אשר במצב אלטרנטיבי היו אורכים שנות דור להתחולל. בהקשר העירוני, הדבר בולט ביחס למעבר לעבודה מהבית והסתמכות על מרחב המגורים כתחליף לתנאי המחיה (amenities) העירוניים בתחום הפנאי. על-כן, מכורח המציאות הבית הופך לא רק למשרד, אלא גם למוקד לשירותי בידור, אוכל ובריאות. זאת, במקום להסתמך על הקולנוע, המסעדה ומועדון הבריאות.

המאפיין השני הוא שהסיכון הטבעי מעמיק את אי השוויון. הקורונה מדגישה את העובדה שקבוצות אוכלוסייה מוחלשות הינן חשופות יותר לקשיי התמודדות עם סיכונים טבעיים מאשר קבוצות חזקות. לעיתים הן מועסקות במקצועות שהינם בקו החזית של המגפה, בענפי שירות המאופיינים על ידי תנאי עבודה צפופים, שכר נמוך וללא אפשרות של עבודה מהבית. יכולת ההתמודדות שלהן מוגבלת גם עקב הפער הדיגיטלי הנפער בין קבוצות שונות באוכלוסייה, כאשר הרבה מידע ועזרי-התמודדות מונגשים על ידי אמצעים שזרים להן.

שלישית, סיכונים טבעיים מאלצים ערים להמציא את עצמן מחדש. הקורונה מבליטה את הדרך שבה ערים רבות נערכות ליום שאחרי. ההתמודדות של העיר עם סיכון טבעי לא רק שדוחסת תהליכי שיקום והשקעה לפרקי זמן קצרים כפי שצויין לעיל, אלא גם מעודדת חשיבה מחודשת של כיווני פיתוח עתידיים. אי לכך, המשבר עלול לבלום תהליכים בעיצומם, כגון המשך הפיתוח המסחרי והמשרדי המואץ. ולגרום לחשיבה מחודשת ביחס לעירוב

שימושי קרקע, איזור מחודש של שטחי משרדים לשטחי מגורים ותפקידו של התחבורה הציבורית.

לבסוף, הקורונה מדגישה את התפקוד חברתי של העיר על פני התפקוד הפיזי-הנדסי. קיימת נטייה להסתכל על סיכונים טבעיים דרך הפריזמה הפיזית, קרי ההפרעה שהם יוצרים למלאי הפיזי העירוני (נוק לתשתיות, מבנים וההון היצרני). סיכונים טבעיים כגון מגפות, משאירים את ההון העירוני על כנו. ההשפעה העיקרית שלהם הינה בתחום החברתי: הגבלת הקשרים הבין-אישיים, נייודות הפרט והיכולת להתקהל. הספרות המקצועית מהזן שנסקר כאן אכן דנה בהשפעות העירוניות של מגפות קודמות כגון, SARS, Ebola, ומחלת פה וטלפיים. אולם טיפול זה מכוון לרוב לזווית הפיזית-הנדסית, כגון השפעת המגפה על קיבולת וכושר הנשיאה של בתי חולים בעיר, ביקושים חדשים בתחום הייצור של ציוד רפואי וכד'. כל זאת כאשר היתרון האבסולוטי של העיר הוא בתחום החברתי והאינטראקציה הבין-אישית הכמעט אין-סופית שהיא מאפשרת.

עד כמה ערי ישראל חשופות?

בישראל לא חסרים סיכונים טבעיים; הצפות מהים מאיימות על תל אביב ואזור הקריות, קווי שבר אקטיביים מצויים באזור יגור, לאורך עמק הירדן, באזור ירושלים ובים המלח. שריפות יער מאיימות על שולי הערים הגדולות (חיפה, ירושלים). לאחר 18 חודשים אין יישוב בארץ שאליו לא הגיעה הקורונה. כמון - כן תכניות מגירה אופרטיביות ופרוטוקולי פעולה של גופי הצלה והתערבות (החל מפקע"ר, והרשויות המקומיות וכלה במד"א) קיימות למכביר למקרה של צונאמי, רעידות אדמה, שריפות והצפות. במפת הסיכונים הלאומית בולט האזור של חיפה והקריות שמאיים על ידי הסיכונים הטבעיים לעיל (שריפות, הצפות רעידת אדמה), וגם על ידי סיכונים אנתרופוגניים כגון התקפות טילים מלבנון, תאונות תעשייתיות באזור המפרץ וכד'.

ממדיה הקטנים של ישראל מהווים גם יתרון וגם חסרון בניהול סיכונים טבעיים. היתרון לקוטן נובע מהעובדה שאין צורך בהתפרסות על פני אזורים נרחבים על-מנת להתמודד עם סיכונים טבעיים, עם כל המשתמע מכך ביחס להקצאת משאבים וכוחות. החיסרון לקוטן הוא תמונת-ראי של מצב זה: הריכוזיות העירונית לאורך מישור החוף והפגיעות של מוקדי הכלכלה וניהול המשק הנובעת מכך. השטח הקטן של המדינה גם חושף אותה לאופי המתגלגל של סיכונים טבעיים. רעידת האדמה והצונאמי שתקפו את חופי טוהוקו ב-11 במרץ 2011 והתגלגלו לאסון הגרעיני בפוקושימה בתאריכים 12-15 במרץ, יצרו ריקושטים למרחק של מעל 250 ק"מ. בפרופורציות ישראליות מדובר בסיכון טבעי בקרית שמונה שמתגלגל תוך יום לאשקלון. במקרה של יפן מדובר בגלגול מפרקטורה אחת לסמוכה לה. במוחנים ישראלים מדובר בסיכון טבעי שבולע את רוב אורך המדינה. לכן השאלה איננה עד כמה ערי ישראל חשופות? אלא עד כמה מדינת ישראל חשופה?.

דניאל פלזנשטיין

משתתפים בחוברת

בשדה התכנון

אורי אטינגר היא מנהלת קידום מדיניות במרכז הגר למחקר ופיתוח דיור חברתי הפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. היא תלמידת תואר שני במשפטים באוניברסיטת ת"א, ובעלת תואר ראשון בסוציולוגיה, אנתרופולוגיה והיסטוריה של המזרח"ת מהאוניברסיטה העברית וכן תואר ראשון במשפטים מאוניברסיטת ת"א
oriettinger@tauex.tau.ac.il

אסף זנזורי רכז מדיניות תכנון ארוך טווח, אגף שימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע. משמש כנציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המשנה שלה; הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) וועדת המשנה לערים. כמו כן, משמש כעורך עמית – בכתב העת "תכנון" – ביטאון איגוד המתכננים בישראל. asafz@spni.org.il

נגה שני היא מתכנתת ערים העובדת בעמותת 'סיכוי' כרכזת התחומים התחדשות עירונית, ועדות גיאוגרפיות וכלכלה מוניציפאלית. היא בעלת תואר ראשון בגיאוגרפיה B.A כללי בדגש ארץ ישראל מהאוניברסיטה העברית ותואר שני בתכנון ערים מהטכניון. לפני הצטרפותה ל'סיכוי', שני עבדה במגזר הפרטי כיועצת חברתית ויועצת שיתוף ציבור במגזר רחב של תכניות. noga@sikkuy.org.il

מדור מיוחד: גבעת עמל, תל אביב-יפו: גנאלוגיה של עמימות בתכנון עירוני

ד"ר ליאורה ביגון (ד"ר בארכיטקטורה, אוניברסיטת מנצ'סטר) היא היסטוריונית של תכנון עירוני המתמחה בהיסטוריה עירונית (פוסט-)קולוניאלית ותרבויות תכנון באפריקה מדרום לסהרה, בדגש על מערב אפריקה. חברת סגל בכיר במכון טכנולוגי חולון ועמיתת מחקר במכון טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית, היא פרסמה רבות בתחומים אלו. liorin@hotmail.com

פרופ' **יפעת ביטון** נשיאת המכללה האקדמית אחוה שבדרום, משפטנית ופעילה חברתית. חוקרת משפט ואי-שוויון. בעלת תואר דוקטור מהאוניברסיטה העברית, תואר שני מאוניברסיטת ייל ועמיתות פולברייט באוניברסיטת הארוורד. מחקרה עוסקים בתיקון עוולות חברתיות וקידום זכויות אדם באמצעות דיני הניזקין. ביטון היא המייסדת של "מרכז תמורה לקידום השוויון", בו הביאה לידי מימוש את עבודתה האקדמית באמצעות הגשת תביעות נזיקיות לפיצוי. על עבודתה הציבורית זכתה בפרסים רבים בארץ ובחו"ל. yifat.bitton@achva.ac.il

ד"ר מישל בן-ארוס הוא אדריכל (בית הספר הפוליטכני הפדרלי של לוזאן) וגאוגרף (ד"ר בגאוגרפיה, אוניברסיטת רואן). יליד צפון אפריקה, הוא שרת כעיתונאי באפריקה הדרומית והמערבית לפני חברות ארוכה בקודסרי"ה (מכון מחקר שמרכזו בדקר, סנגל, האמון על פיתוח מחקר מדעי החברה באפריקה). הוא הרצה ופרסם נרחבות על ההיסטוריה של רעיונות גאוגרפיים ופנטזיות, ביחס למשברי אזרחות, לתקשורת וקונפליקט, לתרבויות תכנון עירוני ולייצור של מרחב ומקום. חיבר את הספר "תרבויות שיום רחובות בערי אפריקה וישראל" (יחד עם ל. ביגון, הוצאת רוסלדג' 2021).

פרופ' ארנון גולן, פרופ' חבר בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה, הוא גיאוגרף היסטורי שסיים את לימודי התואר השלישי (1994) במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. בין נושאי מחקרו, השפעתם של אירועים מלחמתיים

על עיצוב המרחב האנושי והתפתחות המערך העירוני בתקופת המנדט ובשני עשורים הראשונים המכונים של מדינת ישראל בדגש על תל אביב. argolan@univ.haifa.ac.il

ד"ר רות חננאל היא חברת סגל בכירה וראש המעבדה להתחדשות עירונית בחוג למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל-אביב. היא בעלת תואר דוקטור בתכנון עירוני ואזורי מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, ותארים מתקדמים במדע המדינה, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב. ד"ר חננאל מתמחה בזכויות בקרקע ומדיניות קרקע; מדיניות תכנון שימושי קרקע ומדיניות מרחבית; ובמדיניות דור. מחקרה מתמקדים במדיניות מרחבית ועירונית ובמערכת היחסים שבין קבלת החלטות במוסדות ציבור לבין שאלות על צדק חלוקתי ושוויון חברתי. בתחומים אלה, פרסמה ד"ר חננאל מחקרים רבים בכתבי העת האקדמיים המובילים בתחום. hananelr@tauex.tau.ac.il

הראל נחמני הוא דוקטורנט במחלקה למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל אביב. הוא בעל תואר בוגר (B.Sc.) בפילוסופיה ומדעי החיים ותואר מוסמך (M.A.) בהצטיינות במדיניות ציבורית, שניהם מאוניברסיטת תל אביב. בתפקידו האחרון שימש הראל כמרכז באגף לאכיפת חוקי עבודה של עובדים זרים במשרד הכלכלה, וכיום הוא חוקר במעבדה למדיניות עירונית באוניברסיטת תל-אביב. עבודת הדוקטורט שלו עוסקת בהערכת ההשלכות החברתיות-מרחביות של מדיניות דור והתחדשות עירונית. na.harel@gmail.com

פרופ' **ארי צפדיה** הוא יו"ר הוועד המנהל של עמותת במקום: מתכננים למען זכויות תכנון, ומרצה למנהל ומדיניות ציבורית במכללה האקדמית ספיר. בוגר המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן גוריון, עמית לידי דייוויד באוניברסיטה העברית, ומרצה אורח באוניברסיטת רטגרס ובאוניברסיטת מרילנד. מחקריו הנוכחיים מתמקדים במשילות מקומית בחברה הבדואית, בדחיקה והרחקה, ובפריפריאליות ומרחב. לזכותו למעלה מ-50 פרסומים אקדמיים, כולל ספרים, קבצים ערוכים ומאמרים בכתבי עת מדעיים, ועוד עשרות פרסומים בכתבי עת מקצועיים, עיתונים ובלוגים מקצועיים. erez@sapir.ac.il

לעניין - מאמרים מדעים: עיון ומחקר

אדר' **רית מילוא-שטינלאוף** עובדת באגף תכנון העיר של עיריית תל-אביב-יפו, סטודנטית לתואר שני באוניברסיטת בר-אילן ועוזרת מחקר במעבדת Geodesign Strategy. תחומי המחקר שלה עוסקים בצמצום פערים בין תכנון ליישום באמצעות Geodesign. rinat44@gmail.com

ד"ר אדר' **שלומית פלינט** אשרי היא מרצה לתכנון עירוני, ראש המעבדה ל-Geodesign Strategy באוניברסיטת בר-אילן. היא משמשת כראשת המגמה לשימור ופיתוח נוף ונכסי תרבות לתואר שני. תחומי המחקר שלה הם מדיניות, פרקטיקה ויישום של תכנון עירוני ו-Geodesign. shlomit.flint-a shery@biu.ac.il

ד"ר **ענת צ'צ'יק** היא מרצה בכירה וחוקרת בתחום של כלכלת סביבה במחלקה לגאוגרפיה וסביבה באוניברסיטת בר-אילן. היא משמשת כראש המגמה לניהול וחדשנות סביבתית בחברות לתואר שני. תחומי המחקר שלה הם הערכת מוצרים ושירותים סביבתיים, חוסן עירוני וקיימות. Anat.Tchetchik@biu.ac.il

מדורים אחרים

מתכננת תמי גבריאל משרד גבריאל סגל מתכננים, תל-אביב
פרופ' דניאל פלזנשטיין, האוניברסיטה העברית, ירושלים
עו"ד טל צפרי משרד זינגר עורכי דין, תל-אביב
ד"ר רחל קטושבסקי אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע

scales, bridging the gap between the regional and the local contexts. This is important because Smart Growth plans need to make sense across a spectrum of scales and disciplines, ranging from design, urban design, community planning, city and regional planning up to planning for mega-regions, to be practically effective and politically prudent. From a digitalization context, as projects get more complex with more stakeholders, communication and coordination become critical. We conducted several rapid negotiation cycles to refeed the planning scenarios, supporting these methods by advanced information technologies to produce real-time performance analysis and simulations of interactive assessment, impact and decision-making scenarios. Using this approach re-illuminates theoretical issues between collaboration, implementation, collaborative planning and negotiation in planning and decision making.

*Dr **Shlomit Flint Ashery** is a lecturer of Urban Planning, Head of the Geodesign Strategy lab. She serves as the head of the programme for the preservation and development of landscape and cultural assets for a master's degree. Her current research interests are related to planning policy, practice and geodesign. shlomit.flint-ashery@biu.ac.il*

*Arch. **Rinat Millo-Steinlauf** works in the urban planning department of Tel-Aviv-Yafo municipality, a master's student at the Bar-Ilan University, and research assistant in the Geodesign strategy lab. Her research deals with reducing the gap between planning and implementation using geodesign. rinat44@gmail.com*

*Dr. **Anat Tchetchik** is a senior lecturer in Environmental Economics at the department of Geography and Environment in Bar-Ilan university. She is Head of the program of Environmental Innovation and Management for MA students. Her research focuses on the valuation of environmental amenities, urban resilience and sustainability. Anat.Tchetchik@biu.ac.il*

constant threat of being displaced, but with varying intensities from time to time and from community to community. At the same time, it also marks the future of residents' and communities' struggle against displacement and for the right to the city. Three fields frame this argument: the knowledge of legal geography; a theoretical framework of neo-settler-colonialism; and a methodological framework of nomospheric investigation. These frames clarify why Givat Amal marks the future of the urban regime, a future whose foundations are displacement and displaceability, in the continuous threat of being displaced.

Keywords: Giv'at Amal, urban future, displacement, colonialism

Prof. Erez Tsfadia is chair of the Executive Committee of Bimkom - Planners for Planning Rights, and lectures in administration and public policy at the Academic College Sapir. He is a graduate of the Dept. of Geography, Ben Gurion University, Lady Davis Fellow at the Hebrew University, and Visiting Lecturer at Rutgers University and the State University of Maryland. His current research focuses on local governance in Beduin society, exclusion, marginalization and spatial peripherality. His over fifty academic publications include books, edited volumes and articles in scientific journals, with dozens of publications in professional journals, newspapers and professional blogs. erezt@sapir.ac.il

Of Interest

Scientific (refereed) articles: theory and research

Reducing Gaps Between Planning and Implementation: Planning the Neve Shana'an Neighborhood Using Geodesign

Shlomit Flint Ashery, Rinat Millo-Steinlauf and Anat Tchetchik

Geodesign, a cutting-edge planning approach rooted in the history of planning practice, has become one of the most popular approaches for sustainable planning and design activities after the 2000s. Enabled by rapid advances in digital technology geodesign is an iterative design method that uses stakeholder input, geospatial modelling, impact simulations, and real-time feedback to facilitate holistic decisions and smart decisions. This paper presents the potential of geodesign to bridge the gap between planning and its implementation, focuses on the Neve Sha'anani neighbourhood in Tel Aviv. Besides design at a site scale, geodesign covers various

From Intruders to Pilgrims; From Property to Compensation Rights: Righting the Wrongs against Givat-Amal's Residents

Yifat Bitton

Israeli law has not been fair in its treatment of the lingering injustices enacted against Mizrahim, and the case of Givat-Amal eviction is no different. This short note casts light on the possibilities of correcting the injustice perpetrated against the Givat-Amal community, even against a backdrop of such legal mistreatment. Utilizing a critical post-liberal perspective on the law's fundamental premises, this note suggests reconstructing the conceptual components of the right to property. Re-reading this quintessential liberal right allows the law to recognize and evaluate – both symbolically and materially – the right of the Mizrahi residents of Givat-Amal to be compensated for their expulsion from their houses and the vibrant neighborhood they founded.

Key words: Compensation, law and social change, property law, Mizrahim and the law, Givat-Amal.

Dr. Yifat Bitton is the President of Achva Academic College. She received her PhD in Law from the Hebrew University, an LLM from Yale Law School and was a Fulbright fellow at Harvard Law School. She is a co-founder and chair of the Tmura Center for Promoting Equality, where she provides pro bono representation to victims of discrimination using strategic litigation of their tort claims in Israeli courts. Her publications concern reorienting tort law to protect human rights. She has won myriad prizes for her socio-legal activism in Israel and abroad. yifat.bitton@achva.ac.il

Three Frames for Displacement and Eviction: Givat Amal Previews the Future of Urban Citizenship

Erez Tzfadia

Givat Amal provides relevant knowledge for the upcoming future of urbanism in Israel, a future that is already present. Over the decades, its residents have experienced deprivation of basic rights, and a life in which eviction from homes and the neighborhood is always thinkable and even realized. I argue, provocatively, that displacing the residents of Givat Amal marks the future of urban citizenship in Israel – a citizenship whose main expression is living under

Residential Addressing and Extra-Formal Place Naming in the Heart of a "World City"

Liora Bigon and Michel Ben Arrous

We examine the toponymy of the Givat Amal neighborhood against the background of the Israeli street naming system and its ideological context, and the use of specific addressing system, also in Tel Aviv; and the Tel Aviv-Jaffa Municipality's recent initiative of branding the city as a "World City". Due to the authorities' long-standing policy of intentional ambiguity regarding urban planning and land rights issues in Givat Amal, there is a multiplicity of extra-formal and semi-formal addresses and place naming systems in Givat Amal. This toponymic multiplicity, of a bottom-up and top-down nature at the same time, reflects the residents' interaction with city and state authorities, their mundane navigational needs, and their emotive values of place attachment in face of constant threats of displacement. This situation challenges the "World City" ethos of efficiency and cosmopolitanism, calls for good governance, and points to common situational threads with place naming cultures in the southern hemisphere. Keywords: Givat Amal, Toponymy, World City, street naming system, residential addressing, Tel Aviv, extra-formality

Dr. Liora Bigon (PhD in Architecture, the University of Manchester) is an urban (planning) historian. She specializes in (post-) colonial urban history and planning cultures in sub-Saharan Africa, with an emphasis on West Africa. A senior staff member in HIT - Holon Institute of Technology and a Research Fellow at the Truman Institute for the Advancement of Peace, she has published widely in these fields. Her latest book (with Prof. E. Ross) is Grid Planning in the Urban Design Practices of Senegal. liorin@hotmail.com

Dr. Michel Ben Arrous is an architect (Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, EPFL) and a geographer (PhD, Université de Rouen). North-Africa born, he served as a journalist in Southern and West Africa prior to a long association with CODESRIA (the Dakar-based Council for the Development of Social Science Research in Africa). He has lectured and published extensively on the history of geographic ideas and fantasies, in their relation to citizenship crises, media and conflict, urban cultures and the production of space and place.

adjacent neighborhoods in north Tel Aviv: Giv'at Amal B and Shikun Tzameret. The current study, examines the considerations underlying the allocation of property rights in each case, based on Schneider and Ingram's seminal model of the social construction of target populations. This study combines its findings with those of the previous one. The research findings indicate a clear relation between the social construction of a target group and its property rights. The Shikun Tzameret residents were positively constructed as having a vital role in the development of the state and society, which translated into a benevolent land policy. Giv'at Amal residents, on the other hand, were negatively constructed in the first place, and as a result, their land rights were never regulated. This policy is not a thing of the past, but exists to this day.

Keywords: urban groups, social construction, land policy, property rights, Giv'at Amal

***Harel Nachmany** is a Ph.D. candidate in the Department of Public Policy at Tel Aviv University. He holds a B.Sc. degree in Philosophy and Life Sciences and a master's degree with honors in Public Policy, both from Tel Aviv University. In his last position, Harel worked in the Division of Labor Laws Enforcement of Foreign Workers in the Ministry of Economics, and is currently a senior researcher in the Urban Policy Laboratory at Tel Aviv University. His doctoral dissertation deals with the evaluation of the socio-spatial consequences of housing policy and urban renewal. na.harel@gmail.com*

***Dr. Ravit Hananel** is a senior faculty member and Head of the Urban Policy laboratory at the Department of Public Policy, Tel Aviv University. She holds a M.S. in political science from Tel-Aviv University, and a Ph.D. in urban and regional planning from the Technion, Israel. She is an expert in land policy, planning policy and housing policy, especially for disadvantaged populations. Her research in spatial and urban studies focuses on the relationship between decision-making in spatial public institutions and questions of distributive justice and social equality. Her papers are published in the leading urban studies and urban and regional planning journals, such as: Cities, Urban Studies, Progress in Planning, Land Use Policy, and more. hananelr@tauex.tau.ac.il*

Special Section: Givat-Amal Tel-Aviv – Jaffa: Genealogy of Ambiguity in Urban Planning

Spatial Confrontation During Wartime State of Emergency: Jamsin 1948-1950

Arnon Golan

Jamsin al-Gharbi was a concentration of Bedouins near the urban area of Jaffa, which during the British Mandate developed into an agricultural village. At the outbreak of the 1948 War, the Arab residents abandoned their homes and, a short while later housed by Jewish refugees from south Tel Aviv. Caring for the needs of the refugees was the responsibility of the Municipality of Tel Aviv who sought to obtain Jamsin's agricultural lands for urban development and did everything in its power to prevent the refugees from establishing themselves in the Jamsin area. The refugees insisted on staying in Jamsin, expanded and renovated the depleted former Arab buildings in which they lived, and demanded recognition of their right to organize as a legitimate urban neighborhood. The parties and later the Israeli government authorities failed to reach an agreement on the fate of the neighborhood, and Jamsin remained for decades a refugee neighborhood in the heart of upper- and middle-class residential area of the north of Tel Aviv.

Key words: Tel Aviv, Jamsin, refugees, housing policies

Prof. Arnon Golan who serves as Associate Professor in the Department of Geography and Environmental Studies at the University of Haifa, is a historical geographer who completed his PhD (1994) in the Department of Geography at the Hebrew University of Jerusalem. Among the topics of his research are the impact of war events on the design of human space and the development of urban systems during the Mandate period and in the first two decades of the State of Israel, with an emphasis on Tel Aviv.

The Same but Different: The social construction of target populations and its effect on the division of space

Harel Nachmany and Ravit Hananel

How does the social construction of urban groups affect the design of national land policy? The present study relies on the findings of a previous study by the authors, which for the first time examined and compared changes over time in the property rights of residents of two

Urban Renewal in the Arab Settlements in Israel

Noga Shani and Ori Ettinger

After decades of discrimination in budgets and land resources, the historical core of Arab localities and the older neighborhoods now faces many physical challenges. These include poorly functioning infrastructures, a lack of public parks, a severe shortage of public facilities, chronic housing shortages, poor public transportation, lack of connections to newer neighborhoods, and others. In recent years, urban renewal in Israel has become synonymous with the Clearance and Rebuilding program and the National Outline Plan 38. These, however, have not produced effective solutions. In this article, we challenge the boundaries of the discourse to describe alternative tools enabling renewal of the old fabric of these towns. To develop tools appropriate to local residents' needs and social characteristics, we first identified the key physical challenges faced by older Arab neighborhoods and analyzed the planning and development barriers to their potential renewal. We next defined goals that address the relevant challenges and barriers, and developed four alternative tools for their renewal. We believe that these tools, with encouragement of more in-depth thinking at government ministries to develop and promote mechanisms supporting successful urban renewal in Arab towns, will produce significant progress in reducing the spatial inequality currently facing Arab towns and will pave the way toward improved quality of life for their residents.

Keywords: urban renewal, Arab settlements, Arab neighborhoods, urban renewal tools, Israel

Noga Shani is an urban planner at Sikkuy, where she coordinates projects in urban renewal, geographical committees, and municipal economy. She works with local Arab authorities and in conjunction with government ministries to promote equitable policies for Arab towns and their residents. Noga holds a B.A. in Geography and Multidisciplinary Studies from the Hebrew University, and an M.Sc. in Urban Planning from the Technion. Before joining Sikkuy, Noga worked in the private sector, serving as a social consultant and public participation in a variety of plans and programs. noga@sikkuy.org.il

Atty Ori Ettinger is the manager of Policy Promotion in the Israel Affordable Housing Center (IAHC) at Tel-Aviv University. She is an expert on social housing policy issues, with special emphasis on affordable housing and urban renewal in Israel. Ori is involved in IAHC's research and has accumulated experience advocating social housing policy in Israel's parliament, planning committees, government offices and municipalities. She holds an LLB from Tel Aviv University and a BA in Sociology, Anthropology and Middle East History from the Hebrew University. oriettinger@tauex.tau.ac.il

In the Planning Field:

Professional articles, innovative plans and exemplary projects

"The Housing Crisis": The Gap Between Plan and Execution

Assaf Zanzuri

We are facing a media reality of an ongoing housing crisis in Israel. More than a decade has passed since the social justice protests of 2011, when the then Prime Minister, Netanyahu, launched the "Supertanker" real-estate program under which the National Housing Committees (NHCs) were established, bypassing the planning system to speed up planning processes and solve the housing crisis. The NHCs failed as did the National Committee for Priority Housing Complexes, also bypassing the planning system to solve the housing crisis. Amazingly, we are still in a housing crisis. Now I want to offer a different thesis: the problem and solution are not in planning, but implementation. Because bypassing planning is a relatively simple way of planning the housing inventory, the various governments chose to invest their efforts on this solution while avoiding the real problem: the shortage of infrastructure and transportation solutions that hold up the progress of plans. Today we are planning more and implementing less. Another mistake is the creation of a huge inventory of unneeded and undeveloped employment areas across the country. Here too, the extra planning is not motivated by planning considerations, but by the structural problem of distributing property tax revenues across the country. This creates planning cannibalism: each local authority against the other chasing after employment areas in a race to the bottom.

Keywords: housing crisis, Israel, planning system, government policy

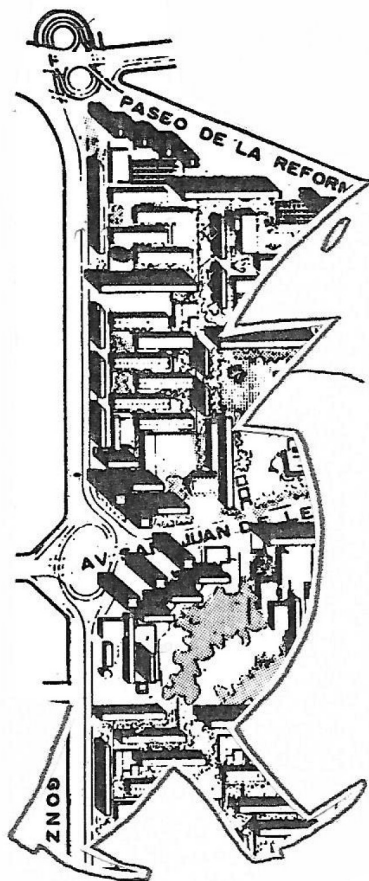
Assaf Zanzuri is Long-term planning policy coordinator in the Department of Environmental and Nature Conservation, the Society for the Protection of Nature in Israel. He serves as the representative of the umbrella organization of the environmental NGOs in the National Planning and Building Council and in its subcommittees; the National Committee on Fundamental Planning Issues (VALNATA) and the Subcommittee on Appeals. Zanzuri is an Associate Editor of Planning (IAP)- Journal of the Israel Association of Planners. asafz@spni.org.il

***Window on
the World***

*Literature review: Cities and Natural Risks: Is
Redeployment Needed? 162*
Daniel Felsenstein

Contributors 166

English Abstracts 175



CONTENTS

<i>From the Editor</i>	The Housing Crisis: Policy, Politics and Planning 3 <i>E. R. Alexander</i>
<i>In the Planning Field</i>	"The Housing Crisis": The Gap Between Plan and Execution 6 <i>Assaf Zanzuri</i> Urban Renewal in the Arab Settlements in Israel 14 <i>Noga Shani and Ori Ettinger</i>
<i>Special Section</i>	<i>Givat-Amal Tel-Aviv – Jaffa: Genealogy of Ambiguity in Urban Planning</i> <i>Guest Editor: Liora Bigon</i> Preface 32 <i>Liora Bigon</i> Spatial Confrontation During Wartime State of Emergency: Jamasin 1948-1950 42 <i>Arnon Golan</i> The Same but Different: Social construction of target populations and its effect on the division of space 54 <i>Harel Nachmany and Ravit Hananel</i> Residential Addressing and Extra-Formal Place Naming in the Heart of a "World City" 81 <i>Liora Bigon and Michel Ben Arrous</i> From Intruders to Pilgrims; From Property to Compensation Rights: Righting the Wrongs against Givat-Amal's Residents 101 <i>Yifat Bitton</i> Three Frames for Displacement and Eviction: Givat Amal Previews the Future of Urban Citizenship 107 <i>Erez Tzfadia</i>
<i>Of Interest</i>	Reducing Gaps Between Planning and Implementation: Planning the Neve Shana'an Neighborhood Using Geodesign 118 <i>Rinat Millo-Steinlauf, Shlomit Flint Ashery and Anat Tchetchik</i>
<i>Law: The Last Sentence</i>	Who is Coming to the Neighborhood: Density and Exclusion 156 <i>Tal Tsafir</i>

planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 18, No. 2 2021

<i>Editor</i>	Ernest Alexander
<i>Deputy Editor</i>	Eliahu Stern
<i>Managing Editor</i>	Nili Shchory
<i>Associate Editors</i>	Idan Amit Tal Tsafrir Elia Werczberger Asaf Zanzuri
<i>Production Editor</i>	Roni Bluestein-Livnon - Graphic Design and Production
<i>Editorial Advisory Board</i>	Meirav Aharon, <i>Technion Israel Institute of Technology, Haifa</i> Nurit Alfassi, <i>Ben Gurion University of the Negev, Beer Sheva</i> Naomi Carmon, <i>Technion Israel Institute of Technology, Haifa</i> Daniel Felsenstein, <i>Hebrew University of Jerusalem</i> Iris Han, <i>The Society for the Protection of Nature in Israel, Tel Aviv</i> Michael Meir-Brodnitz, <i>Architect-planner, Haifa</i> Noam Shoal, <i>Hebrew University of Jerusalem</i>
<i>Publisher</i>	Planning (IAP) is published semi-annually by the Israel Association of Planners. <i>Contact:</i> Israel Association of Planners c/o Gabrieli, 14 Habakkuk St. Ramat Gan 5223314 e-mail: igudm1@gmail.com ISSN 1565-527X Copyright © 2021 IAP

planning

(i a p)

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 18, No. 2, 2021

איגוד המתכננים בישראל

איגוד המתכננים בישראל מייצג את כל העוסקים בתכנון ערים, אזורים וסביבה בישראל ורשומים בו למעלה מארבע מאות חברות וחברים. כאחד מהאיגודים המקצועיים המהווים יחד את "העמותה לקידום התכנון, הבניה והסביבה בישראל", הגוף המוכר כמייצג את קהיליית המתכננים, האיגוד ממליץ על נציגים למוסדות התכנון למיניהם. חברי האיגוד כוללים מתכנני ערים ואזורים, גיאוגרפים, אדריכלים, כלכלנים, משפטנים, סוציולוגים, מומחים למדיניות ציבורית, סטטיסטיקאים, אנשי אקדמיה ועוד. מטרות האיגוד: לייצג מבחינה מקצועית את ציבור המתכננים בישראל, לפעול למען קידום והכרת המקצוע, ולתרום להרחבת והפצת הידע המקצועי בתחום.

ועד האיגוד: יו"ר משותף: מתכנתת תמי גבריאלי וד"ר רחל קטושבסקי
סגן יו"ר: פרופ' ערן רזין
סגן יו"ר: פרופ' נורית אלפסי
גזברית: סיגל גבאי
דוברת: אורית נבו
מתכנתת רני מנדלבאום
מתכנתת חדווה פיניש
ד"ר שלומית פלינט
פרופ' טובי פנסטר
מתכנתת סיון שריר-כהן
אדר' גיא דוננפלד
מתכנתת חנה מורן
מתכנתת אמירה מלאמנט

הוראות לכותבים

פרטי מידע למדור מה חדש (ידיעות בצורת כתבה, מודעות או הפניה למידע על נושא חדשותי הנראה למגיש מתאים לקוראי המדור) יש לפנות לעורך הראשי, פרופ' ארנסט אלכסנדר, באמצעות הדוא"ל eralexander96@gmail.com או לעורכת המנהלת, ד"ר נילי שחורי sh.nili@gmail.com.

פרטי מידע למדור חלון אל העולם (ידיעות בצורת כתבה, מודעות, או הפניה למקור בספרות הנראה למגיש לעניין לקוראי מדור זה) יש לפנות לעורך הראשי, פרופ' ארנסט אלכסנדר, באמצעות הדוא"ל eralexander96@gmail.com.

מאמרים למדור לעניין יש לשלוח לעורך המדור פרופ' ארנסט אלכסנדר בכתובת הדוא"ל eralexander96@gmail.com

נושאים אפשריים: מחקר אמפירי בתחום הקשור לתכנון, מתודולוגיה (פיתוח ו/או יישום שיטה חדשנית), חקר מקרה, נייר עמדה, תכנית או פרויקט חדשני. מוקד העניין במאמרים המוגשים ל"תכנון" חייב להיות נושא ישראלי או דיון על השלכות משמעותיות לתכנון בארץ. כל מאמר המוגש למערכת יעבור שיפוט עיוור, אלא אם (על פי שיקול דעת של העורך הראשי) לא ניתן לכסות את זהות הכותב (לדוגמה, במקרה של נייר עמדה, הצגת פרויקט ע"י מתכנניו, וכד'). המערכת מתחייבת להודיע על קבלת או דחיית המאמר או לשלוח לכותב את הערותיה תוך חודשיים מקבלתו.

מורמט: אורך רצוי כ-6,000 מילים תמליל או פחות, אורך מרבי 7,000 מילים. פורמט תמליל, ציטוטים, תרשימים, טבלאות, הערות ואזכורים: בסגנון "הרוורד" (לפי דוגמת כתבי עת כמו ה-Journal of the American Planning Association). בעמוד הראשון של המאמר תופיע רק הכותרת (בעברית ואנגלית), תקציר בן 100 מילים (בעברית ואנגלית) ושם מילות מפתח (בעברית ואנגלית).

בעמוד השער של המאמר יופיעו: כותרת המאמר, שם/ות, תואר/ים, והשתייכות/ות מוסדית/ות של הכותב/ות/ים, ופרטי התקשרות של הכותב/ות או (במקרה של כתבים/ות רבים/ות) הכותב/ת העיקרית.

הגשה ומשלוח: יש להגיש את המאמר כקובץ WORD המצורף למסר דוא"ל הנשלח לעורך הראשי.



planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 18, No. 2, 2021

תוכן העניינים

דבר העורך

משבר הדיור: מדיניות, פוליטיקה ותכנון
א. אלכסנדר

בשדה התכנון

"משבר הדיור": הפער בין התכנון לביצוע
אסף זנזורי
התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל
נוגה שני ואורי אטינגר

מדור מיוחד: גבעת עמל, תל אביב-יפו - גאולוגיה של עמימות בתכנון עירוני

ליאורה ביגון, עורכת אורחת

הקדמה

ליאורה ביגון

עימות מרחבי בתקופת חרום מלחמתית, ג'מאסין, 1950-1948
ארנון גולן

אנחנו שנינו מאותו הכפר: הבניה חברתית של אוכלוסיות יעד
והשפעתה על חלוקת המרחב
הראל נחמני ורוית חנטאל

כתובת מגורים ושיום מקום אקסטר-פורמאליים בליבה של
"עיר עולם"

ליאורה ביגון ומישל בן ארוס

מפלישה לחלוציות ומקנין לפיצוי - תיקון העוול לתושבי גבעת-עמל
יפעת ביטון

דחיקה ועקירה בשלוש מסגרות: גבעת עמל צופה פני עתיד
האזרחות העירונית

ארז צפדיה

לעניין

צמצום פערים בין תכנון ליישום: תכנון שכונת נווה שאנן
באמצעות Geodesign
נאוה קיינר-פרסוב

משפט אחרון

מי בא לשכונת? צפיפות והדרה
טל צפריר

חלון אל העולם

סקירת ספרות: ערים וסיכונים טבעיים: האם נדרשת הערכות
מחדש?
דניאל פלזנשטיין

CONTENT

From the Editor

The Housing Crisis: Policy, Politics and Planning
E. R. Alexander

In the Planning Field

"The Housing Crisis": The Gap Between Plan and Execution
Assaf Zanzuri
Urban Renewal in the Arab Settlements in Israel
Noga Shani and Ori Ettinger

Special Section: Givat-Amal Tel-Aviv – Jaffa: Genealogy of Ambiguity in Urban Planning

Guest Editor: *Liora Bigon*

Preface

Liora Bigon

Spatial Confrontation During Wartime State of Emergency: Jamasin 1948-1950
Arnon Golan

The Same but Different: Social construction of target populations and its effect on the division of space

Harel Nachmany and Ravit Hananel

Residential Addressing and Extra-Formal Place Naming in the Heart of a "World City"

Liora Bigon and Michel Ben Arrous

From Intruders to Pilgrims: From Property to Compensation Rights: Righting the Wrongs against Givat-Amal's Residents

Yifat Bitton

Three Frames for Displacement and Eviction: Givat Amal Previews the Future of Urban Citizenship

Erez Tzfadia

Of Interest

Reducing Gaps Between Planning and Implementation: Planning the Neve Shana'an Neighborhood Using Geodesign
Rinat Millo-Steinlauf, Shlomit Flint Ashery and Anat Tchetchik

Law: The Last Sentence

Who is Coming to the Neighborhood: Density and Exclusion
Tal Tsafir

Window on the World

Literature review Cities and Natural Risks: Is Redeployment Needed?
Daniel Felsenstein