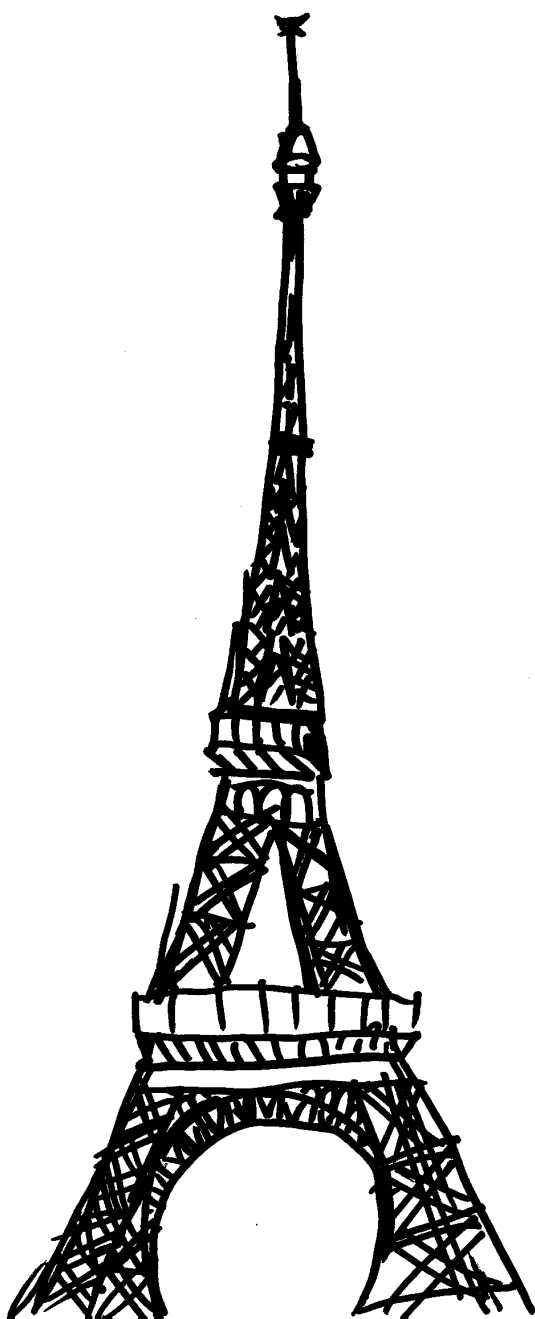


תוכן העניינים

תכנון ואזרחות: הבדווים בנגב פרופ' ברוך קיפניס ז"ל - עמיתנו למערכת	3	דבר העורך
לזכרו של פרופ' ברוך קיפניס נילי שחורי	8	מן הנעשה באיגוד
תכנון עם שוליים אפורים: המקרה של כביש והבדווים בצפון הנגב בתיה רודד, ארנון בן-ישראל ואבינעם מאיר	10	לעניין
דינמיות וגמישות בארגון תכנון לא ממשלתי תומר דקל, רחל קלוש ונורית בירד-דוד	25	
חצרות אחוריות בתל אביב ענת גולדמן, יובל פורטוגלי ויצחק אומר	48	
התכנון כאיזון בין ערכים סותרים: סוגיית הזיהום במפרץ חיפה איריס האן	74	משפט אחרון
מארון הספרים התכנוני: טרור ותכנון ערים ומדיניות עירונית אליה ורצברגר	80	חלון אל העולם
סקירת ספרות: אירועים בתשלום בשטחי ציבור שאול קרקובר	85	
	88	משתתפים בחוברת



איורים:

ערים

מאייר: זהר אלכסנדר (בן 10)

2 פריס Tour Eiffel

9 פריס Champs Elysees

24 עיר על הירח

47 עיר ירוקה

84 עיר מזוהמת

mandala ו- grid

7 mandala ו- grid (עיר אידיאלית, רנסנס)

79 grid (תכנית פילדלפיה)

90 mandala (צפון הודו)



שני אירועים הניעו אותי לשאת דברים אלה: הראשון, בעולמנו הרחב המקצועי-פוליטי-חברתי, השני בתוך המשפחה: מערכת הביטאון. הראשון: החלטת הממשלה להקים עוד ישוב חדש להעתקת האזרחים הבדווים שבפזורה מבתיהם בנגב. השני: פטירתו לאחרונה של פרופ' ברוך קיפניס ז"ל, חבר יקר במערכת של תכנון.

תכנון ואזרחות: הבדווים בנגב

התמרץ לכתבה זאת היתה הכותרת: "קבינת הדיור אישר הקמת ישוב בדווי בנגב; כ-7000 תושבים יידרשו להתפנות מבתיהם בפזורה"¹. ידיעה זאת התקשרה אצלי לשני ספרים מאת שני חברים-עמיתים: תכנון ואזרחות של לואיג'י מצה², ו-אנתוקרטיה של אורן יפתחאל³. משולש זה מעלה סוגיה מכאיבה: אתגר אתי שעומד בפנינו המתכננים בישראל. הבעיה האתית היא בהשתתפות פעילה של מערכת התכנון במדיניות התכנון שקיימת מאז קום המדינה. הממסד התכנוני בארץ חטא וחוטא בפיתוח, קידום, אימוץ, יישום ואכיפת מדיניות התכנון הרווחת בהכלתה על המגזר הערבי בכלל ועל תושבי הנגב הבדווים בפרט. לא זאת בלבד שמדיניות התכנון מעוררת הרהור מוסרי בהיותה מפלה באופן מופגן, היא אפילו אינה יעילה מעשית בהשגת מטרותיה.

הישוב מתוכנן עבור הבדווים של העזאזמה אינו אלא הצעד האחרון במלחמה הנמשכת על מקרקעי הנגב שממשלות ישראל עורכות נגד הבדווים, שמהווה המשך המאבק הציוני על הקרקע מלפני קום המדינה. מערכת התכנון (שכוללת את חוק התכנון והבנייה, תהליך התכנון הסטטוטורי והתכניות שהן תוצאותיו, מוסדות התכנון הממלכתיים, המתכננים במגזר הציבורי ומשרדי התכנון הפרטיים) היא לוחמת פעילה במלחמה זאת, שישאל ומוסדותיה מנהלים נגד אזרחיה הבדווים. כבר כתבתי כאן על המלחמה הזאת ומערכותיה התכנוניות הקודמות, שכללו את עיור הכפוי של חלק מהבדווים וריכוזם בעיירות מתוכננות, ו"תכנית פרוור" האחרונה. מערכות אלו נחלו כשלון חרוץ לכל הדעות, הן בתרומתן לרווחתם של האזרחים הבדווים שנפגעו, והן בהשגת מטרותן: הסדר התביעות הסותרות על הקרקע. למערכת התכנון תפקיד מרכזי במלחמה זאת, משום שתכנון הוא על אזרחות.

ספרו של מצה, תכנון ואזרחות, ממחיש איך תכנון המרחב במשטרים שונים מפעיל דגמי עיר שונים להקצות זכויות אזרחיות וחברתיות בין תושביהם. שלושה דגמים היסטוריים משמשים כדוגמאות למשטרים שונים: ה-grid הקלסי מייצג משטר דמוקרטי, הדגם הרומי⁴ מסמל עוצמה שלטונית, ועיר המנדלה המזרחית⁵

מבטאה חברה וקוסמוס היררכיים. לענייננו ה-grid הוא המעניין, כאשר אנו לומדים איך פתיחותו וגמישותו אפשרו את אימוצו בחברות שונות וע"י משטרים שונים כמסגרת תכנונית נוחה להקצאת זכויות אזרחיות וחברתיות במרחב ולהשגת מטרות פוליטיות. המתכננים שמצה מביא בטיעונו מתחילים בהיפודמוס⁶, וכוללים את סרדה (מתכנן ברסלונה במאה ה-19), אברקרומבי (מתכנן לונדון הרבתית) ופטריק ג'ס. בארץ נוכל לראות דוגמאות דומות של שימוש של דגמים תכנוניים שונים להקצאת זכויות אזרחיות וחברתיות במרחב: חוות בודדים וישובים קהילתיים חדשים ליהודים בנגב, עיירות/ ערים חדשות - ולא ישובים חקלאיים - לבדווים.

נוכרתי בספרו של יפתחאל בזכות מושגו "אתנוקרטיה" לתאר משטר שמשרת קבוצה אתנית מוגדרת; מה שמבדיל אותו מדמוקרטיה, שמוגדרת כמשטר שמשרת את העם (אזרחי המדינה) כולו⁷. יפתחאל דן בתכנון אתנוקרטי במסגרת המאבק על ארץ ישראל/פלסטין כולה⁸; כאן אני מתייחס רק למדינת ישראל הריבונית ולמערכת התכנון הפועלת בתחומה⁹. לא ניתן לחלוק על הקביעה שתכנון אתנוקרטי בישראל פסול¹⁰. אע"פ כן, מדיניות התכנון של המדינה לגבי אזרחיה הבדווים, כפי שהיא מתבטאת בחוקיה, מיושמת דרך מוסדות התכנון שלה בפרט וע"י מערכת התכנון בכלל, ועל כל תופעותיה הנלוות לביצועה, היא תכנון אתנוקרטי מופגן.

כאן ההשוואה בלתי-נמנעת עם תפקיד התכנון במשטר הלבנים בדרום אפריקה של שנות ה-50 עד ה-90 של המאה הקודמת, ולא מדובר על משטר ה-apartheid עצמו¹¹, אלא בתרומת מערכת התכנון להקמתו וקיומו. איגוד המתכננים בד"א נאלצה לכתוב מכתב התנצלות¹² לאחר נפילת משטר ה-apartheid, בו היא הודתה על חטאיה בקידום מדיניות תכנון שהעניקה ל-apartheid את מסגרותיו המרחביות. בדומה לעמיתנו בד"א בשילטון הלבן, אנחנו המתכננים בישראל דהיום חוטאים במעורבותנו בקידום וקיום מדיניות תכנון הרווחת, שהיא מכתבה תכנון אתנוקרטי ביסודו. בימים אלו אני מציע לקוראי כתבה זאת וקהילת המתכננים בארץ להרהר בסוגיה זאת, ונראה לי ראוי שאיגוד המתכננים יביע את דעתו על מדיניות התכנון כלפי האזרחים הבדווים בנגב, כפי שהיא מתבטאת בהחלטת הממשלה האחרונה.

פרופ' ברוך קיפניס ז"ל

המערכת ואני מתאבלים על פטירתו של פרופ' ברוך קיפניס, שהיה חברינו היקר ופעל לטובת הביטאון כעורך עמית ובוועדת המערכת מאז החייאת תכנון לפני כ-12 שנה. אנו מוכירים את פרופ' קיפניס על השיגיו ותרומותיו הרבים לאורך חייו, כמתכנן, אקדמאי, חוקר ומורה. אלו מפורטים בהודעת איגוד המתכננים שמופיעה בהמשך. לענייננו תרומתו של ברוך ל-תכנון כחבר נאמן ומייצג נבון היא מהשיגיו המשמעותיים - חבר אתה חסר.

א. אלכסנדר

הערות

1. הארץ, 26/7/2016.
2. Luigi Mazza, *Planning and Citizenship*, NY/London: Routledge, 2016.
3. Oren Yiftachel, *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press 2006.
4. דגם של התכנית האגדית-מקורית של העיר רומה, בצורת עיגול שתחום ע"י תעלה הגנתית חיצונית (fossa) ומחולקת לארבע רובעים ע"י שני צירים מצטלבים - ה-cardo וה-decumanus שמוכרים לנו.
5. הדוגמה המובהקת היא הבירה הקיסרית הסינית הקלסית (כמו שנג-אן) שהדגם שלה מרובע (תחום ע"י חומות חיצוניות) מחולק לתשעה מרובעים פנימיים ע"י שני צירים צפון-דרום ומזרח-מערב כ"א - כאשר המרובע הצפוני המרכזי מוקצא לחצר הקיסר (ה"עיר האסורה" בבייג'ינג דהיום) ויתר הרובעים למעמדות אחרות.
6. "ממציא" ה-grid ומיישמו למעשה בתכנית של מילטוס וערים אחרות, ע"פ ציטוטים מאריסטוטלס.
7. ניגוד זה מעלה סוגיה שהיא נושא של ויכוח עקרוני בשיח הפוליטי עכשווי בארץ ובחו"ל: האם ישראל יכולה להתקיים ע"פ מגילת העצמאות כמדינה יהודית ודמוקרטית יחד. אנטי-ציונים רדיקלים טוענים שמדינה יהודית היא אתנוקרטית בהגדרה ופוסלים את אפשרות היותה דמוקרטית. אינני נמנה עליהם, ומאמין שמדינת לאום לא חייבת להיות אתנוקרטית, כאשר אופיה הלאומי מתבטא במישור התרבותי-סימלי בלבד - לדוגמה: פילנד כמדינה פינית ודמוקרטית, גם מול המיעוט דובר השוודית שלה.
8. בהקשר זה ניתן להצדיק תכנון אתנוקרטי מטעם פרגמטי או אידאולוגי כל שהוא – תרומתו לקידום הסדר פוליטי מיטבי עם הפלסטינים, או זכותנו על ארץ ישראל כמתן אלוהים - אך נימוקים כאלו לא עומדים כאן במבחן.
9. מיקוד הדיון כאן על מדינת ישראל, והמנעותי לכלול את יהודה ושומרון הוא בגלל השוני הגדול בין מערכות התכנון בתוך ומעבר לקו הירוק. אני התייחסתי לבעייתיות התכנון בשטח C בהזדמנות אחרת (תחקיר שהצגתי בכנס קודם של איגוד המתכננים שפורסם: E.R.Alexander (2010) Planning, policy and the public interest: planning regimes and planners' ethics and practices. *International Planning Studies* 15/2. אך צוין שם בפרוש שמערכת התכנון הישראלית וקהילת המתכננים בארץ לא היו מעורבים במשטר התכנון שם.
10. קביעה זאת נתמכת בהחלטות רבות של בתי המשפט, אשר קיבלו טענות של אפליה פסולה שהועלו נגד תכניות והחלטות תכנוניות כאלו.
11. בתור פליט פוליטי מדרום אפריקה בשנות ה-50 אני התנגדתי להשוואה זאת בין ד"א וישראל עוד בויכוחים רבים קודמים, והיא אינה מקובלת עלי גם היום. אך הסתייגות זאת אינה חלה על תפקידיהן של מערכות התכנון, שנראות לי דומות בשתי המדינות.
12. ל-Truth & Reconciliation Commission, גוף שהוקם לחקור ולתבוע את פשעי המשטר הקודם.



דבר היושב ראש

השנה נערך האיגוד לפתיחת הרישום בפנקס המתכננים החדש. מקצוע התכנון הינו מהמקצועות הדינמיים ביותר והתחום אינו שוקט על שמריו, בוודאי לאור תנופת הפיתוח המאפיינת את מדינת ישראל בעשורים האחרונים. שהתכנון כפרופסיה מקצועית נוטל בה חלק משמעותי. בשנים האחרונות חלה התפתחות מקצועית נכרת והתחום התרחב למגוון גדול של התמחויות וקטגוריות, מתכנון עיר ואזור, דרך תכנון כלכלי וכלה בהיבטים סביבתיים, חברתיים, משפטיים ועוד. המתכננים הפכו לחלק מרכזי בגיבושו וביצועו של כל תוכניות רבות היקף החל מרמת התכנון הלאומי, מערכות ההתשתיות הארציות, התכנון המטרופוליני ועד לרמה המקומית.

פנקס המתכננים מאפשר רישום עצמי למתכננים אשר רכשו השכלה בתחומי התכנון בהתאם להגדרת היקף של "לימודי ליבה". הגדרת לימודי הליבה בתכנון גובשה ע"י ועדה משותפת בראשות פרופ ערן רזין מהאוניברסיטה העברית ואשר חברו בה יחדיו נציגי איגוד המתכננים וחברי האקדמיה בהם קיימים לימודים אלה. לימודי התכנון מהווים מסגרת לימודים אקדמית להכשרת אנשי מקצוע בעלי מומחיות בתכנון עיר ואזור. התכנון העירוני והאזורי הוא מקצוע מורכב, המחייב ידע ומומחיות ממספר מישורים, בהם ידע תיאורטי, שליטה בכלים והתנסות בפועל. הידע התיאורטי בו נדרש המתכנן להתמחות כולל הבנה ויכולת ניתוח של תהליכים מרחביים, עירוניים ואזוריים, לרבות שליטה ביסודות החברתיים והכלכליים של הסביבה הבנויה והסביבה הטבעית, וביסודותיה של החשיבה התכנונית. לימודי התכנון יקנו למתכנן ידע אודות המשמעות הסביבתית והפוליטית של ההתערבות בסביבה הבנויה ויכולת להעריך תופעות מרחביות במבט השוואתי ורחב. בנוסף, נדרש המתכנן לרכוש שליטה במגוון גדול של כלי תכנון. במסגרת זו נכללים הכרת החוקים והמסגרות האדמיניסטרטיביות הפועלות בתחום, שליטה בכלים המשמשים לאיסוף מידע ונתונים ולעיבודם, ויכולת להשתמש בכלים מתקדמים לקריאה ולייצור של מידע מרחבי. לצד אלה, נדרש המתכנן להתנסות במהלך הכשרתו, באורח מקצועי ומבוקר, בפעולות תכנון במגוון סדרי גודל מרחביים, הן בקנה המידה העירוני והן בקנה המידה האזורי.

לאור מגוון ההתפתחויות המקצועיות, כמו גם מרכזיות תחום התכנון בכל הקשור לשימור המאפיינים ארוכי הטווח והראיה הכוללת בהובלה של פרויקטים תכנוניים, לאור מרכזיותו של התכנון והעוסקים בתכנון כמו גם לאור עלית המודעות ללימודי התכנון במוסדות ההשכלה הגבוהה, עלה הצורך ליצור מאגר של אנשי המקצוע העוסקים בתכנון במסגרת חידוש פנקס המתכננים שנוצר על ידי איגוד המתכננים ולעגנו ככלי המוביל בכל הקשור להכרה המקצועית בתחומי התכנון.

איגוד המתכננים בישראל (ע.ר.) הוא הגוף המקצועי היציג של כל העוסקים בתחומי התכנון בישראל, והינו הגורם המקצועי המנהל את פנקס המתכננים. הפנקס מהווה את מאגר המידע על העוסקים והעוסקות בתכנון ערים ואזורים על נגזרותיו השונות.

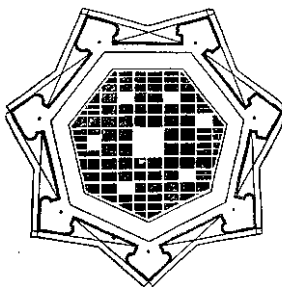
יכול להירשם בפנקס כל מי שעומד לפחות באחד מהתנאים הבאים:

- תואר אקדמי שני ממוסד להשכלה גבוהה בישראל או בחו"ל שהוכר על ידי ועדת לימודי הליבה.
- מי שסיים את לימודיו האקדמיים לפני שנת 2000 והוא בעל ניסיון מוכח של 7 שנים לפחות בתחום תכנון ערים ואזורים,
- חברי איגוד המתכננים בישראל אשר היו רשומים בפנקס במעמד של חבר איגוד עד לשנת 2000
- נדרשת הגשת בקשה לועדת פנקס המתכננים באיגוד המתכננים בישראל ואישור הבקשה עי הועדה.
- הרשום בפנקס אינו מוגבל לחברי האיגוד בלבד ופתוח בפני כל העומדים בתנאים המפורטים לעיל.

פנקס המתכננים מושק לאחר עבודה ממושכת, בה הושקעה מחשבה רבה, והוא עתיד לשרת את כל קהילת התכנון בישראל. הפנקס יהווה את מקור המידע המסודר המרכזי בדבר המתכננים בישראל, והוא מהווה כלי בידי הרשויות והגורמים העוסקים והמעסיקים בתחום התכנון, כמו גם בידי המתכננים העומדים בתנאיו, לקדם עצמם ולפרסם את ניסיונם והכשרתם.

אנו תקווה כי פנקס המתכננים החדש יהיה כלי חשוב ומוביל בקידום מעמד המתכננים ומקצוע התכנון וישמש מקור מידע מרכזי לכל הגורמים והרשויות העוסקים בתכנון.

עדנה לרמן, אדריכלית, יו"ר איגוד המתכננים
ד"ר נורית אלפסי, יו"ר פנקס המתכננים



לזכרו של פרופ' ברוך קיפניס

לפני כחודשיים הלך לעולמו פרופ' (אמריטוס) ברוך קיפניס ז"ל שהיה עמית לעבודה וחבר יקר של רבים מאיתנו. פרופ' קיפניס ז"ל פעל לחיזוק מעמד המתכננים החל משנות השמונים (של המאה הקודמת) בחלקן כיו"ר האיגוד במשך כ-4 שנים בהן סייע בשיקומו של האיגוד ובהמשך בוועדות משנה שונות.

פרופ' קיפניס ז"ל היה איש אשכולות, איש עשייה, מתכנן מרצה וחוקר שהעמיד דורות של גאוגרפים ומתכננים מקרב תלמידיו באוניברסיטאות בארץ ובעולם שבהם פעל. לדוגמה: חוקר אורח המכון למחקר גיאוגרפי סטטיסטי ולתכנון כלכלי של ממשלת ברזיל, חוקר אורח המכון למחקר ולתכנון מטרופוליטני, אוניברסיטת ג'ונס הופקינס בולטימור ארה"ב; חבר ב-Johns Hopkins University International Urban Fellows ומ-2000 חבר הנהלה; חבר הוועדה למטרופולינים גדולים, הועדה לתמורות המרחב התעשייתי וחוקר ערי המחר מטעם האיגוד הגאוגרפי העולמי ועוד. בנוסף, סייע להקמת מוסדות מחקר ואקדמיה בארץ במטרה להרחיב ולהנחיל את הידע המקצועי כמו: המכון לחקר חיפה והגליל של אוניברסיטת חיפה, מכללת הכרמל מכללת גורדון ומכללת כנרת בעמק הירדן.

במקביל לפעילותו האקדמית פעל פרופ' קיפניס ז"ל לקידום התכנון ברמה היישומית בארץ ובעולם בעשרות פרויקטים שלא ניתן למנות את כולם ותרומתם והשפעתם הינה מעבר להיותם מעשה מקצועי ראוי והיא מצויה בחדשנות וביצירתיות שאפיינו אותם בתכנים ובדפוסי הפעולה בכל רמות התכנון. בין היתר פעל בוועדות תכנון מקומיות ומחוזיות כחבר וכחוקר מטעמן; יו"ר וחבר ועדות רבות לקביעת תחומי שיפוט (גבולות) של משרד הפנים; מתכנן ושותף בהכנת תוכניות אב, מתאר, תוכניות לפיתוח אזורי בכל רחבי הארץ; חבר צוות בכיר תכנון הפיתוח של הערים החדשות בישראל (פרויקט ליצ'פילד); חבר צוות בכיר אחראי על עיצוב מדיניות הפיתוח האזורי בתמ"א 31; ומתכנן ויועץ לפיתוח אזורי בארץ ובעולם וזו רק רשימה חלקית מתוך פרויקטים רבים ומגוונים שבהם היה שותף.

פעילותו האקדמית והמקצועית זכתה להערכה ופרסים בארץ ובעולם ובכלל זה: פרס רופין במדעי החברה על "אטלס חיפה והכרמל", וחבר כבוד על הישגים מדעיים בתחום המחקר האורבאני ב-The Johns Hopkins University Society of Scholars ועוד רבים שלא נוכל למנות.

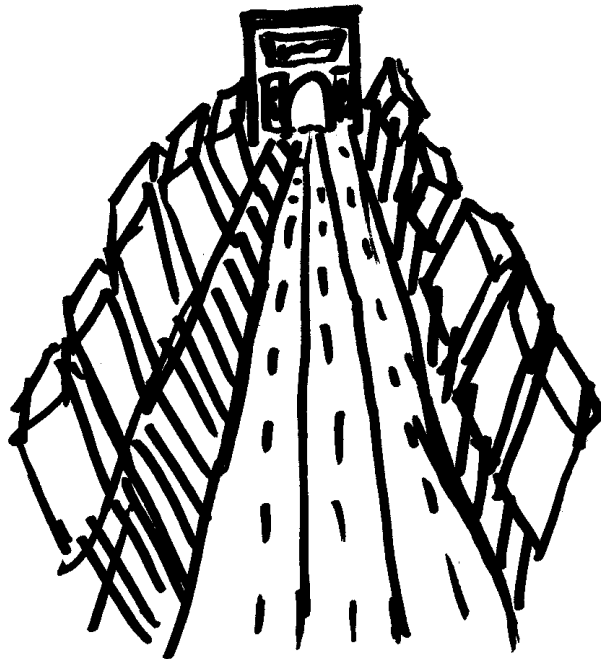
תרומתו הייחודית מצויה בכ-100 פרסומים מדעיים ומקצועיים בתחום התכנון והפיתוח העירוני והאזורי. ובכלל זה: שישה ספרים, מונוגרפיות ובהם אטלס (חיפה והכרמל יחד עם א. סופר), וספר (אסופת מאמרים) "תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם" המוקדש לאירועי שנת המאה לתל אביב-יפו; ומעל ל-100 דוחות תכנון וחווות דעת בתחומי הפיתוח העירוני והאזורי והמנהל הציבורי ברשויות מקומיות. זמן קצר לפני פטירתו הספיק לסיים

ספר "עיצוב המרחב והכוונת תהליכים מרחביים: פעילות המקצועית בישראל ובארצות העולם כגאוגרף, כמתכנן, כאיש אקדמיה וכאיש ציבור". ספר בו העלה על הכתב את סיפורו האישי, עשייתו רבת השנים ותרומתו לתהליך השתלבות הגיאוגרפיה במחקר היישומי ובתכנון.

קצרה היריעה מתיאור עשייתו הענפה של פרופ' קיפניס ז"ל. אבל מעבר לעשייה, נזכור אותו בעיקר כאדם חד מחשבה בעל ידע עצום על מדינת ישראל ויישוביה, בעל חוש הומור, טוב לב, אהבת אדם ונכונות מתמדת לעזור לכל אחד בלא קשר למעמדו ותפקידו.

יהי זכרו ברוך

ד"ר נילי שחורי



תכנון עם שוליים אפורים: המקרה של כביש 31 והבדווים בצפון הנגב

בתיה רוזד, ארנון בן-ישראל ואבינעם מאיר

תקציר

בעשור האחרון מתפתחת בתחומי-דעת רבים ספרות עשירה בנושא המרחב האפור, הלא-פורמאלי. ברצוננו לדון במאמר זה בישות מרחבית בתוך המרחב האפור, הדרכים, נושא שחמק עד כה מהדיון. נתמקד בכביש בינעירוני מרכזי בנגב, כביש 31, אותו חקרנו בקטע שבין צומת שוקת לערד מההיבטים של מרחב חברתי-תרבותי. תושביו היהודיים מתגוררים בקצותיו של קטע זה, במיתר ובערד, לאורכו שוכנים כמה עשרות יישובים בדווים שהמדינה אינה מכירה ברובם, ובהם מתגוררים רבבות תושבים. זהו מרחב המהווה אמנם חלק מהמרחב המטרופוליני של באר-שבע אך עונה להגדרת 'מרחב אפור' (יפתחאל וצפדיה, 2012). במאמר נעלה שתי טענות עיקריות: ראשית, מדיניות מרחבית המפלה ודוחקת קבוצת מיעוט ילידית, עלולה לייצר אילוץ ממסדי להקמת מנגנון תכנוני אפור 'מלמעלה'; ושנית, מנגנון זה עלול לשרת במהופך גם את קבוצת המיעוט, המחזקת את אחיזתה בקרקע ובכך את האפרת המרחב 'מלמטה'. מאחר שהמרחב הבדווי נתפס כלא חוקי 'מלמעלה', ומנגד הוא מצמיח אזרחות מתקוממת של הבדווים, 'מלמטה', נוצר הצורך בדרג ביניים תכנוני הנעזר בתווך אפור ומאפשר לגיטימציה למצב הקיים בשטח הן על-ידי הממשלה והן על-ידי הבדווים. פינוי בלא פתרון משולי הכביש מנציח את המרחב האפור ואף מעמיק את האפרתו. ההפרדה המרחבית שיוצר שדרוג הכביש מעמיקה את ההתבדלות מהמרחב היהודי ומחזקת את טיעונו של יפתחאל (2013) בדבר תהליכים בקרב הבדווים המהווים הצהרה פוליטית על שלטון אוטונומי, המנתק אותם מהמדינה ומערער בכך את כוחה.

מבוא

בעשור האחרון הולכת ומתפתחת בתחומי הגיאוגרפיה, האדריכלות, התיאוריה התכנונית ותחומים שכנים ספרות עשירה בנושא המרחב האפור, הלא-פורמאלי. עיקר הדיון נסב על יישובים 'אפורים' כישויות מרחביות, שמתאפיינים על ידי אי-פורמאליות ו'אי-סדר'. שיח המרחב האפור 'מאיר' בעיקרו את צמיחתם 'מלמטה' של כפרים, שכונות ועיירות לא מתוכננות, את התפתחות הדה-רגולציה של פיתוח קרקעות, ואת ההגירה הגוברת (בעיקר הלא-חוקית). ברצוננו לדון במאמר זה בסוג מסוים של ישויות מרחביות

רוזד, ב., בן-ישראל, א., מאיר, א. (2016). תכנון עם שוליים אפורים: המקרה של כביש 31 והבדווים בצפון הנגב. **תכנון**, 24-10: (2)13.

בתוך המרחב האפור – הדרכים. דרכים מהוות כמובן חלק בלתי נפרד מכל מרחב, אך מציאות זו הובילה לקבלתן כדבר מובן מאליו מה שהביא לכך שחקר דרכים, כולל במרחב אפור, במשמעויותיהן הגיאוגרפיות-מרחביות ותכנוניות, חמק עד כה מהדיון הכללי. לאחרונה התעורר במדעי החברה העניין בחקר דרכים ומשמעויותיהן, בין השאר כחלק מהופעתה של פרדיגמת המוביליות החדשה (Sheller & Urry, 2006), ואנחנו מבקשים להוביל כיוון מחקרי חדש זה גם אל תחום התכנון.

לשם כך, נתמקד בכביש בינעירוני מרכזי בנגב, כביש 31, אותו חקרנו, בראש ובראשונה מההיבטים של מרחב חברתי-תרבותי. מחקרנו מתייחס למרחב של כביש זה בקטע שבין צומת שוקת לערד. תושביו היהודיים מתגוררים בקצותיו של קטע זה, במיתר ובערד, לאורכו שוכנים כמה עשרות יישובים בדווים שהמדינה אינה מכירה ברובם, ובהם מתגוררים רבבות תושבים. מחד גיסא, המדינה לא הכירה בתביעותיהם לבעלות על הקרקע ומאידך גיסא, לרובם היא לא הציעה עד כה כל חלופה יישובית ראויה. זהו מרחב המהווה אמנם חלק מהמרחב המטרופוליני של באר-שבע אך עונה להגדרת 'מרחב אפור' (יפתחאל וצפדיה, 2012).

בימים אלה מתבצע שדרוג נרחב של הכביש לדו-נתיבי ומחלפי. תכנון שדרוגו, על פי הנחיות גורמי התכנון הממסדיים, ואופן תפישתו במשרדי המתכננים ששכרה חברת "נתיבי ישראל", התקיימו מלכתחילה ללא שיתוף ציבור ומתוך גישה אל מרחב הכביש המתוכנן כאל מרחב כמעט ניוטוני ומופשט. אך מבצעי השדרוג נתקלו במציאות ממלכתית של נוכחות היישובים הבדווים לצדי הכביש המתוכנן שנתיבו אמור לעבור על חלק מבתיים ועסקיהם הפרושים לאורכו. בתוך הקונפליקט שנוצר בין התושבים לבין חברת הביצוע נוצרה דינאמיקה המבליטה את הפערים שבין המדיניות והתכנון המרחבי כלפי קבוצות מיעוט פריפריאליות לבין המציאות האפורה של קיומם. בשני הקשרים אלה אנחנו מבקשים להעלות את שתי הטענות העיקריות של מאמר זה: ראשית, מדיניות מרחבית המפלה ודוחקת קבוצת מיעוט ילידית, עלולה לייצר אילוף ממסדי להקמת מנגנון תכנוני אפור 'מלמעלה'; ושנית, מנגנון זה עלול לשרת במהופך גם את קבוצת המיעוט, המחזקת את אחיזתה בקרקע ובכך את האפרת המרחב 'מלמטה'.

על מנת לבחון שתי טענות אלה נסקור ראשית את נוכחותם של מנגנונים אפורים בתחום התכנון באופן כללי, ואת תפקידו והשפעותיו של מנגנון תכנוני אפור בצל מדיניות קולוניאלית, נמשיך לדיון של כביש 31 במרחב הילידי הבדווי בנגב תוך הצגת הרקע הגיאוגרפי-היסטורי ופוליטי, ותיאור התהוותו והפעלתו של המנגנון התכנוני האפור, ונסיים בדיון על משמעויותיו של תהליך זה מבחינת תכנון במרחב אפור.

האפרת המרחב באמצעות מנגנון אפור בתכנון

כדי להבין את משמעויותיה והשלכותיה המאפירות של ההזדקקות למנגנון תכנון אפור בהעדר הכרה מדינתית בזכויותיה של קבוצה ילידית בקרקע, נסקור ראשית בקצרה שני נושאים: זכויות ילידים בקרקע, בפרט בהקשר של תחום התכנון, והמירחב האפור, שני תחומי דעת המתפתחים כיום במחקר. מסגרת מושגית נוספת היא זו של 'פיתוח בספר' המגולם בכביש מהיר החוצה

אזור מחייה ילידי. כלומר, מסגרת הדיון נתונה בתוך מושגי מדיניות לאומית-אתנית המשלבת ניאו-ליברליזם כלכלי. במקרה של שידרוג הכביש מתבטא הניאו-ליברליזם בתהליכי ייעול המתקשרים עם הפרטה בתוך חברת "נתיבי ישראל" כגוף שלטוני, העדר שיתוף ציבור ועיוורון כלפי ייחודיות חברתית-תרבותית.

תפקידו והשפעותיו של מנגנון תכנוני אפור בצל מדיניות קולוניאלית

- הקשרי התכנון של זכויות העמים הילידים בקרקע

העיסוק בקבוצות מיעוט אתניות, בכלל, ובקבוצות ילידים, בפרט, בזכויותיהם ובשינוי מעמדם במדינות מתיישבים נסב סביב הדיון בצדק ובהיבטיו המרחביים. אלה מקפלים בתוכם צדק חלוקתי שהתכנון מתרגם את עקרונותיו למהות פיזית, כחלוקה מחדש לתיקון של עוולות קודמות (Marcuse, 2009). במקרה של המאמר הנוכחי הולמים במיוחד עקרונות הצדק בתכנון מרחבי על פי Harvey (1993) ו-Young (1990), הכוללים חלוקת משאבים, תועלות ועלויות במרחב לפי צרכים, תרומת החלוקה לכלל, פיזיו על קשיים (העדפה מתקנת) ופיתוח בר קיימא כצדק רב דורי. מימוש צדק חלוקתי הוא גם תנאי הכרחי בהכרה בזכויות חברות ילידים (Fraser, 2000; 2003), אך במקום שבו קיימת שונות בתרבות, בערכים ובדפוסי התנהגות בין קבוצות, יש להקפיד על מתן מענה לצרכים מרחביים-אתניים, הנמצאים בהלימה עם הקבוצה, וחלק מהתמודדות עם עוולות העבר.

סוגיות אלה עומדות בניגוד למוצאו של התכנון מ'רעיונות הקדמה' האירופיים, כתהליך שדווקא תורם לשוליות של אוכלוסיית ילידים. רעיונות אלה תחומים בפרדיגמה הרציונלית ומונעים הכרה ב'דרכי ידע' אחרות של מושאי התכנון לגבי נושאי התכנון. ככלל, זיקות ויחסי גומלין בין מערכות המשפט, התכנון והפיתוח, תיחום הגבולות המנהליים והזרמת הון מקדמים או מסיגים זכויות לעמים הילידים, ומעצבים את המדיניות כלפיהם. מכאן עולה ששיתוף של העמים הילידים בתהליך התכנון, כמבטא זכויות פיתוח, מצביע על נכונות הממסד להכרה בזכויותיהם (Lane, 2006; Lane and Hibbard, 2006).

- מנגנון אפור ומאפיר בתכנון

היעדר ההכרה או ההכרה הזוחלת של המדינה בזכויות המרחביות של העמים הילידים דוחקת אותם לא אחת לייצור של 'מרחב אפור'. מושג המרחב האפור כולל בתוכו מצרפים ושילובים של אוכלוסיות, שטחים, "מיזמי" פיתוח ועסקאות הממוקמים על הרצף שבין המרחבים המולבנים של חברות מלאה פורמאלית/חוקית/ביטחונית לבין המרחבים המושחרים של גירוש הפללה והרס. לענייננו כאן, ראוי להצביע במיוחד על הצורך בפירוק הדיכטומיות הקלאסיות שבין 'חוק' ו'פשע', בין 'מתוכנן' ו'ספונטאני' ובין 'שייד' ו'זר' המאפיינות את המחשבה התכנונית, המשפטית והפוליטית הנפוצה. תוך כדי פירוק זה ניתן להיווכח שהמדינה ומוסדותיה עושים שימוש בכלים של דחייה, עקיפה או השעיית החוק, אותו חוק שהמדינה אמונה עליו, על מנת לבסס את שליטתה וכוחה כתוצאה ממפגש הכוחות הא-סימטרי של פיתוח

בלתי פורמאלי מלמטה, לצד פעולות השעיית החוק בידי המדינה ומוסדותיה מלמעלה. תהליך זה אחראי לתהליך המירחוב האפור (יפתחאל וצפדיה, 2012).

כלומר, שימוש בפרקטיקות מרחביות של דחיקה מתמשכת של קבוצת המיעוט אל מצב הביניים האפור מעודד את הקהילות השוכנות במרחבים האפורים להיות אקטיביות בתהליך, לחולל תנועות חדשות לכוון זהויות מתקוממות, וליישם טקטיקות חדשניות להישרדותן העושות שימוש במרחב האפור כבסיס לארגון עצמי, והעצמה. הפער שבין מציאות נסבלת לבין חוסר הסובלנות המשפטית והתכנונית מניע תהליך של 'מירחוב אפור' במהלכו הגבולות שבין 'מקובל' לבין 'דחוי' נמצאים בתזוזה מתמדת. מגמה דו־כיוונית זו משמרת את המרחבים האפורים במצב של 'זמניות קבועה', בהמתנה תמידית 'לתיקון' (שם). בסופו של דבר, אם כן, תהליך המרחוב האפור חותר תחת ההגמוניה ועלול להחליש את המדינה.

מחקרים היוצאים מזווית מבט מערבית-דמוקרטית (ביניהם: Allmendinger, 2010; Fox-Rogers & Murphy, 2013; Hillier, 2000; Innes et al, 2007) עוסקים בהידרשות למנגנון לא-פורמאלי כחלק אינטגרלי מתהליך התכנון. בארה"ב, למשל, זה קורה כשהממשל מתערב כדי להכניס שינויים לא מורשים לשם יישום ברמה המקומית, או אז נדרש מעין מנגנון לא פורמלי 'שיתקן' ואפשר את יישום התכנון בפועל. יתרונו של תהליך לא פורמאלי זה הוא בהתבססותו על מאפיינים כגון זרימה חופשית של מידע, יצירתיות, מעורבות יעילה, אי-סדר יחסי ואחריות משותפת, דרגת חופש רחבה יותר, ידע והכרות עם התרבות, בניית אמון בין-אישי, מחויבות אישית לתוצאות, וכניסה לפרטי הפרטים. ההמלצה של החוקרים היא לפתח גישה הוליסטית בתיאום והשתתפות של שחקנים רבים שישתפו פעולה גם בדרכים לא-פורמאליות כדי למקסם את טובת האזור/מקום ולאפשר פתיחות ולגיטימציה דמוקרטית (Allmendinger, 2010; Fox-Rogers & Murphy, 2013; Innes et al, 2007).

אסטרטגיה זו של התכנון הכרחית עוד יותר כשעולה הצורך בשיתוף פעולה והסכמת כל הצדדים תחת תנאים של שונות תרבותית מהותית כגון מול קבוצות מיעוט. אך יפתחאל (Yiftachel, 2009) מצביע על האפורה 'מלמעלה' דווקא כאמצעי של שליטה ולא דווקא של שיתוף פעולה ביחסי הכוח עם קבוצות כאלה. כיוון מחקרי זה הולם מדיניות במצב של 'אי-הכרעה' הנוצר כאשר המדינה רחוקה מידי מחלק מהחברה וקרובה מידי לחלקה האחר עד כדי טשטוש הגבול ביניהן. המדינה אינה מסוגלת להשליט עצמה והחברה אינה מסוגלת להפר שליטה ולכן ננקטים הליכים לא פורמאליים חוץ מוסדיים (Bellina, 2009; Brodtkin, 2006). יוצא מכך שאת יחסי מדינה-חברה מעצבים קווי אי-הכרעה בלא יכולת לכפות את כללי המשחק וליצור תשתית חברתית-תרבותית משותפת (רודד, 2012). מצב זה משתמר במקביל להמשכם של תהליכי 'פיתוח' ו'צרכים לאומיים', כגון הקמת כביש ויישובים חדשים המייצגים את הרוב הדומיננטי עמו מזוהה הממסד. תהליכים אלה מהווים, בו-זמנית, תכנון לקבוצה הדומיננטית ואי-תכנון לקבוצת המיעוט המודרת ומקדמים מדיניות מרחבית של אי-שוויון. במקרה של בדווי הנגב מצב זה נוצר כיוון שאוכלוסיה זו תוגה תחת ההגדרה של 'יישובים לא-

מוכרים' ולכן לא ניתן להכיר בה חוקית ולתכנן עבורה במתכונת הקיימת והיא מוזחת לכן לשוליים (Yiftachel, 2009).

אנו טוענים, אם כן, שמצב יחסי-הכוח הפוליטיים הקיים מצריך שימוש בהאפרה בדרגי הביניים הממסדיים, שהם בתורם מקבלים בסופו של דבר, לגיטימציה מלמעלה ומלמטה כאחת. במורכבות זו יעסוק הדיון במקרה של כביש 31 והאוכלוסייה הבדווית שלצדיו.

כביש 31: תכנון אפור במרחב הילידי

רקע גיאוגרפי-היסטורי ופוליטי

כפי שמראים מאמרי סקירה בנושא (Karpplus and Meir, 2012 ; Franzman et al, 2012), חוקרים רבים מוצאים, כי הבדווים הם קבוצה ילידית (ביניהם: Abu-Saad, 2005; Bennett and Coates, 2004; Berman, 2006; Berman-; Kishony, 2008; Matari, 2011; Nasasra, 2012; Rangwala, 2004). כעם יליד יחסה של הקבוצה לקרקע אינו מתמצה בערכה הקנייני בלבד. האדמה היא הקושרת בין הקהילה לבין כל תחומי החיים. זוהי ראייה קהילתית הוליסטית המזינה את זהותה של הקבוצה ומקיימת אותה. מעבר לערכה הכלכלי, הקרקע היא מולדת, תרבות, רוחניות, מסורת, קברי אבות וסביבה. לכן, בדומה לקבוצות ילידיות אחרות בעלות זיקה קרקעית כזו (Stavenhagen, 2004; Tsotsie, 2001; Widlok, 2001), יש בכוחה של הסדרת הזכויות של הבדווים בקרקע לבסס את שיקום הקהילה מחדש ולשפר את תנאי החיים, המצב המשפחתי, השירותים, במקביל להעצמה קהילתית ופיתוח יכולות. עם זאת, נראה שבהעדר פתרון מוסכם, מצאו הבדווים אפשרות לקיום דומה בחסותו של המרחב האפור.

מדינות פוסט קולוניאליות מיישבות את סכסוכי הקרקע עם העמים הילידים שבקרבתן בדרכים שונות: קנדה אוחדת בעיקר בגישה של הסכמים וחתומות חוזים; אוסטרליה מקדמת את הזכויות באמצעות פסיקות בג"צ ופיתוח מערכת מנהלית; בברזיל נגזר השינוי מכוח החוקה שלאחר המשטר הצבאי; ובניו זילנד נשמר ערכו החוקתי של הסכם ווייטאנגי שנערך בין הבריטים למאורים ב-1840. מנגד, במקרה של מדינת מתיישבים בעלת מדיניות קולוניאלית, המדיניות הקרקעית מבוססת על הסדרת השליטה בקרקע דווקא של המתישבים (רודד וצפדיה, 2012). וכך, הלאומיות-האתנית, כמשתנה מרכזי במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, מולידה היעדר הכרה בזכויות הבדווים בקרקע, ונתלית בעיקרה בפסיקת בג"ץ מ-1984 הקובעת כי אדמות הנגב הן אדמות מדינה ואין לבדווים זכויות בהן. אך בפועל כבר בשנות ה-70 ניתנה לבדווים הזדמנות להגיש תביעות בעלות ועל אף שלא הוכרו, הן תלויות ועומדות והמדינה נמנעת מהפקעתן של הקרקעות, אלא אם התובעים הסכימו לפיצוי כספי או לקבלת קרקע חלופית (וועדת אלבק, 1971). ביטוי למצב דברים זה ניתן גם במדיניות התכנון בהתייחס לפיתוח בשטחי תביעת הבעלות לכפרים הבדווים הבלתי מוכרים. כל התכניות מצביעות על שאיפה לצמצם את המרחב ומספר היישובים שבהם חיים כ-85,000 אזרחים בדווים. ההימנעות מהכרה מלווה בניסיון להפוך את החיים בכפרים לבלתי-נסבלים באמצעות הרס הבנייה ה'בלתי-חוקית' (יהודקין, 2007; סבירסקי וחסון, 2005).

באין הסדרה ובאין ייצוג פורמלי, הכפרים הלא מוכרים מתפשטים בתהליך של עיצוב אנדוגני של המרחב 'מלמטה' (Karplus and Meir, 2013; 2014) סביב הסכמות פנים קהילתיות מנהגיות בדבר הבעלות על הקרקע וזכויות חזקה. לצד מגמות אלו, ניכרות התארגנויות מקומיות במסגרת ארגוני החברה האזרחית, המבקשות לייצג את אוכלוסיית הכפרים הלא-מוכרים ולדאוג לרווחתם (מאיר, 2003; נח, 2009; Yiftachel, 2009; Meir, 1988).

מתיאור זה של המדיניות המרחבית כלפי הבדווים בנגב מצטיירות שתי מגמות בולטות. האחת מצביעה על אי-הכרה והכרה זוחלת ביחסה של המדינה כלפי הבדווים, הרואה בילידים אויב. המגמה השנייה משקפת שני נתיבים המתרחקים זה מזה – נתיב זה של המדינה אל מול נתיב ההתנגדות העיקשת של הבדווים המעמיקה עם הזמן (רודד וצפדיה, 2012), כהגדרתה של נח (2009) זוהי 'דינמיקה של שליטה והתנגדות'. מדיניות כזו מייצגת תפיסה של משחק סכום אפס: על מנת שקבוצה אחת תשגשג ותתרווח במרחב המשותף, על האחרת להתפנות ממנו או לחיות בו בתנאי הדרה, גם אם כאמור הבדווים מייצרים לעצמם קיימות חברתית-סביבתית ייחודית בתנאים אלה. מצב דברים זה יהווה בסיס להבנת התהליכים המאפיינים שננתח להלן.

- תכנון כביש 31

כביש 31, בתווך שבין צומת שוקת לערד נסלל בתחילת שנות ה-60 עם הקמתה של ערד. בהיותו בנגב, שכאזור פריפריה סובל מהזנחה מתמשכת (רודד, 2010), פיגר גם מצב הכביש אחר הצרכים התחבורתיים הגוברים באזור, והפך ברבות השנים לכביש אדום, בו רבו התאונות הקטלניות. בעשרות כפרים ושתי עיירות לצידי כביש זה, עד למרחק של כק"מ וחצי ממנו, חיה אוכלוסייה בדווית בת כ-60,000 איש, אשר הכביש מהווה עבורה עורק תנועה וחיים חיוני (רודד, בן ישראל ומאיר, 2013). לאורכו של הכביש פזורות כ-70 התחברויות לא חוקיות של דרכי עפר שיצרו התושבים הבדווים לתועלתם של אלפים המתגוררים בעורף הכביש. במרחב הסמוך של כמה תריסרי מטרים מהכביש קיימים ופועלים עשרות מבני ציבור, בתי עסק קטנים ומבני מגורים המשרתים את האוכלוסייה הבדווית.

בשנת 2009 הוחלט לתכנן את שידורו של כביש 31 לכביש דו מסלולי מהיר, שהירידה ממנו אפשרית במחלפים בלבד. אמנם הגישה המוצהרת של מוסדות התכנון הייתה כאל דרך "...המחברת מספר לא מבוטל של יישובים, ומשמשת את אוכלוסיית צפון הנגב והארץ כולה" (פרוטוקול, לשכת התכנון המחוזית, 10.8.2010), אך לדברי מי שהיה באותו זמן ראש העיר של ערד, שיזם ודחף את שדרוג הכביש, המטרה העיקרית הייתה לקרב את ערד, העיר הנמצאת בקצה המסלול המהיר ואת תושביה בצורה בטוחה אל מרכז הארץ ולהפחית בכך משוליותה (בר-לב, 2012).

הפרויקט בוצע על-ידי חברת "נתיבי ישראל". החברה שכרה לשם כך משרדי תכנון לקטעים שונים של הכביש ואליהם הועברו הנחיות הועדה המחוזית. דומה שגם עבור המתכננים של הכביש היו הכפרים הבדוויים הבלתי-מוכרים ותושביהם נסתרים מהעין. מתוך עיון בתשריטי תכנית השדרוג של כביש 31 (267/03/11/ד) ובהתנגדויות שהוגשו כנגדה (אבו מדיעים ואח', 2009; אלגוילי ואח', 2009) עולה שהמתכננים לא לקחו בחשבון בעת הכנתה את העובדה שמרחב חיים בדווי שלם פועם לצד תוואי הכבישים. תופעה זו, אגב,

חוזרת על עצמה בתוכנית כביש 6 דרום (תמ"א/31/21). נציגי התושבים של הכפרים הלא מוכרים הללו לא שותפו בתהליך התכנון של שדרוג הכביש, ואפילו נציגים רשמיים של היישובים הבדווים המוכרים והקיימים לצד כביש 31 (חורה וכסיפה, להבדיל ממולדה, שהוכר אך תהליכי הסדרתו מתמהמהים), לא שותפו בתכנון שדרוג הכביש. התכנית לשדרוג הוצגה בפני ראשי היישובים הללו לראשונה רק כשהיא מוגמרת (יהודקין ואבו סמור, 2010). דעתם נשמעה ונתקבלה בחלקה רק בשלב מאד מאוחר, לאחר הגשת התנגדויות בעיקר מטעם מועצת כסיפה (לשכת התכנון המחוזית, 2010). כדברי אחת המרואיינות הבדוויות:

היו צריכים לעשות סקר, לשמוע מה טוב, לא יודעת, אפילו אם היו מראיינים, ככה כמו שאתה, כי אנחנו יודעים, כי אנחנו חווים כל מה שקורה. ככה, זה שמישהו שיושב במשרד ובא לו רעיון להרחיב, זה לא...

...אז אוקיי, אני חיה במדינה, ויש לי זכויות, אז מה איתי!! אני יודעת שגם את הכביש צריך (לשדרג), אז אולי יטפלו בנו? ימצאו לנו פתרון! הממשלה והכול מתייחסים לכביש יותר טוב ממה שמתייחסים אליי, לא חשבו עלינו ועל החוויות שלנו על הכביש'. (ה, א-ש, 14.5.13) (תוספות של המחברים).

ומרואיין בדווי אחר:

בשביל מי הפיתוח נעשה? אני כמעט בטוח שאני לא הייתי השיקול הגבוה בדירוג בין 10-1 (צוחק...) (ע, א-ש, 5.5.13)

מנקודת מבט בדווית, המשמעות של שינוי מרחב הכביש למהיר וממוחלף הייתה, בין היתר, יצירה של מערך משוכלל של חציצות בהיבטים פיזיים, פונקציונאליים ותכנוניים. ביטול מערך ההתחברויות הנוכחי, הצבת גדרות, הגבהת סוללת התנועה והגברת מהירות הנסיעה – אלה מגבירים את החציצה הפיזית בינם ובין הכביש. סילוק מערך החנויות ומבני השירותים שצמחו לאורך השנים בציד הכביש והותרתו כמרחב תנועה אקסקלוסיבי מגבירים את החציצה הפונקציונאלית. והופעתו של הכביש אולטרא-מודרני, משוכלל, מהיר ומעוצב לעילא עוררו חששות כי הדבר יביא להקצנת הפער בין הכביש ובין מצב יישוביהם המוזנחים, מה שעלול להגביר עליהם את לחצי הפינוי:

הכביש הולך להיות לאומי והתושבים של תל-אביב וצפון המדינה ייראו את הצריפים שליד הכביש, זה לא כל כך משתלב עם המרחב, ואז יפנו אותם. לכביש יהיה באינטרנט אתר ואנשים יתלוננו – אולי יפנו את הצריפים של עלי? הם הרי לא משתלבים בכביש כל כך יפה... מה חשוב למדינה? חשוב להם שדה התעופה לנבטים, שהכניסה תהיה מטופחת ומוארת. הכפרים מחכה להם מה שנקרא תכנית פרוור, לא יודע מה יהיה העתיד. זה דוחף את המהלך של פראוור..." (ע. א.ס, כוחלה, 2013).

לדברי המתכננים, העקרונות שעמדו לנגד עיניהם בעת תכנון הכביש היו:

'כביש 31 הוגדר בתמ"א 3 כדרך ראשית, זה אומר ממוחלפת, לא כמו כביש 25. התמריץ היה בטיחותי ולא שום דבר אחר. נפחי התנועה לא הצדיקו, אך ההחלטה (היתר) למחלף, כי יותר בטוח. בעיה נוספת (קיימת) גם היום בביצוע – הפזורה (הבדווית) לאורך הכביש' (מתוך ראיון עם פ' מתכנן 22.11.12) (תוספות של המחברים).

יש שני פרמטרים לשדרוג של כביש: 1. נפח התנועה – לא הייתה הצדקה עד (להגעה לצפי של שנת 2013. 2. מבחינה בטיחותית – (זה) הצדיק (מבחינת) הפריצה לכביש מכל הכיוונים תוך נסיעה ללא כל שמירה על כללי נהיגה סבירים' (מתוך ראיון עם צ' מתכן 13.12.12). (תוספות של המחברים)

לא באתי לתקן את העולם. יש כביש, צריך לשדרג אותו, מקבלים הנחיות למחלפים, אזורי תעשייה קיימים ומתוכננים, מעברי מים וכד' – תכנון פיסית גרידא' (מתוך ראיון עם ב'ח מתכן, 14.11.12).

תפיסת המתכננים את הבדווים החיים לצד הכביש כ"בעיה", וההתעלמות מצורכיהם ומתפסותיהם, כפי שהיא משתקפת מהראיונות של המתכננים, הולמת את מדיניותה של ממשלת ישראל. אולם במקרה שעל הפרק הובילה גישה זו את פרויקט שדרוג כביש 31 למבוי סתום. הפתרונות הביצועיים היחידים של גישת תכנון זו היו פינוי בכוח וללא הסכמה של מאות תושבים על עשרות בתייהם, עסקיהם ומוסדותיהם בשולי הדרך, וחסימת החיבורים הלא-פורמליים של דרכי העפר הלא-פורמליות לכביש. נוכח התנגדות עזה של הבדווים במקרי הפקעות דומים (לדוגמה, Koensler, 2013), הרי שההשלכות של פינוי כה נרחב עלולות היו להיות חמורות מכדי שאפשרות כזו תהיה ריאלית. כך למשל, מראיון עם בעל תפקיד שהיה מעורב בביצוע הפרויקט עולה שאחד האמצעים שמנעו את התקדמות עבודות שדרוג הכביש הוא הפעלת לחץ ואיומים מצד תושבים מקומיים על קבלני העבודות בכביש, בדווים אף הם, לבלי ישתפו פעולה או מניעה בפועל של שיתוף פעולה זה מהם (ת', ראיון, 2013).

הפתרון למצב נמצא עם החלטתה של חברת נתיבי ישראל על הקמתה של 'וועדת הפקעות'. החברה יצרה כאן למעשה מנגנון ייחודי שלא תמיד עלה בקנה אחד עם המדיניות הרשמית של הממשלה וכפי שנראה להלן אף היה מנוגד לה. על צוות הוועדה הוטל לנהל בליית ברירה משא ומתן על פיצויים למשפחות הבדוויות לאורך הכביש שאמורות היה להיפגע באופן כלשהו מביצוע הפרויקט לשם קבלת הסכמתן לפינוי השטח. צוות ההפקעות שהופעל ע"י אחד ממשרדי התכנון הורכב בעיקרו מאנשי מקצוע שאינם נציגי הממסד (אף שחלקם היו חלק ממנו בעבר) בעלי היכרות שדה חברתית, תרבותית, כלכלית ופוליטית מעמיקה עם החברה הבדווית בכלל ועם היישובים הרלוונטיים לפרויקט בפרט. המשא-ומתן להסדרת הפיצויים נפתח לאחר שצוות ההפקעה למד באופן יסודי את מפת תביעות הבעלות (כפי שקיימות בלשכת מרשם המקרקעין מאז 1974), השימושים השונים שהמשפחות הבדוויות עושות במרחב הכביש, צרכי התנועה שלהן, ומערכות היחסים בין המשפחות וההשלכות על אופן השימוש במרחב. המו"מ האינטנסיבי נמשך קרוב לשנה וכלל את כל המתגוררים בשטחים המיועדים לפינוי (בסה"כ כמאה משפחות). צוות ההפקעות ביסס את מתן הפיצויים על 'מחירון' אחיד ובהיר לכל שהוכן עוד קודם לכן ע"י מנהל מקרקעי ישראל לצרכים אחרים. מתוך הריאיון עם אחד מחברי הצוות עולה כלהלן:

השיטה שלנו (הייתה) שקיפות, אמינות, יושרה ופשטות. קומבינות לא מקדמות שום דבר... למעשה זה תיווך... עובר הבית מקבלים על 100 מ"ר 100,000 ₪ נקי ממסים. מדובר בכמאה משפחות ובעלי עסקים. השאלה העולה, לאן יעברו לגור? המצאנו פתרון: עם הסכום שקיבלו ירכשו מגרש לבית או ישכרו בית

וזה יהווה טריז בפני פגיעה בפיצויים על מעבר ליישוב קבע. במציאות אין מגרשים ואין שכירויות. אם יבנה מבנה חדש לא חוקי ייהרסו לו ולא יהיה זכאי לפיצויים במעבר ליישוב חדש...למעשה, אין לו חלופה במצב הקיים. (מתוך ראיון עם ת' 23.9.13). (תוספות של המחברים)

ניתוח דברי מרואיין זה מעלה שהמדינה לא הציעה לבדווים הללו תמורת פינויים כל הסדרה יישובית (בין אם בהקמת יישוב או העברה ליישוב מוכר) אלא פיצוי כספי בלבד. לדברי המרואיין, עוררה הצעת הפיצוי הכספי התנגדויות מכל הכיוונים. מחד גיסא התנגדו לה גורמי תכנון וממשל רשמיים אשר התייחסו אליה כאל מעשה שחיתות ואף איימו בפניה לערכאות. מאידך גיסא היא עוררה חשש כבד בקרב הבדווים לגבי גורל תביעות הבעלות שלהם. לכן, במהלך המו"מ על פיצויים הובהר למפונים שאין במתן פיצויים בשלב זה בכדי לגרוע מזכויותיהם העתידיות למגרשים ביישוב מוכר כלשהו במתווה של הסדרה עתידית מלאה של מצבם מול המדינה. לדברי איש צוות ההפקעות, רק הבטחה זו אפשרה את גיוס חתימת הרוב המכריע של המשפחות על הסדר פינוי-פיצוי ממרחב הכביש ואת המשך ביצוע הפרויקט מה שגם הסיר את ההתנגדות להסדר מצד הרשות להסדרת התיישבות הבדווים והעניק לו לגיטימציה ממשדית.

מנגנון אפור לפתרון מאפיר

ניתוח משמעותו של התהליך שתואר לעיל מעלה שעל מנת שפרויקט שדרוג הכביש יוכל לצאת לפועל רק השארת מעמדם של הבדווים הללו במצב אפור ביחס להסדר כולל של המחלוקת הקרקעית והיישובית מול המדינה היא שהבטיחה את הסכמת המשפחות הבדוויות להגיע להסדר נקודתי זה. מקרה זה מציב כמה הבדלים מהמקרים המופיעים בספרות המחקרית שנסקרה לעיל (Allmendinger, 2010; Innes et al, 2007). ראשית, המשא ומתן לא התנהל כדי להגיע למרב ההישגים לטובת האזור כולו כך שכל תושביו יצאו נשכרים, אלא היה זה ניהול מלמעלה נעדר שיתוף ושוויון שמטרתו לא הייתה רווחת הבדווים, אלא קידום הפרויקט התכנוני באמצעות פתרון הבעיה הספציפית שהם העמידו בפניו. שנית, המנגנון האפור שהקימה חברת נתיבי ישראל במקרה של כביש 31 יצר פער בין עקרונות המדיניות של המדינה ביחסה לבדווים, לבין הצורך להתוות נתיב לכביש על אזור מיושב בבדווים ובעסקיהם ומוסדותיהם. כלומר, המו"מ לא התנהל על בסיס של אינטרסים משותפים ולא ניזון כדי להתגבר על קשיים מנהליים לטובת התושבים הבדווים. ההיפך מכך, מטרתו הייתה לפעול כיעד מידי מטעם ולטובת המדינה ובניגוד למדיניותה הקיימת, אך במטרה לאפשר לה להמשיך ולהחזיק במדיניות זו כיעד רחוק טווח. שוני שלישי נעוץ בעובדה שהמנגנון האפור אמנם אפשר את המשך פרויקט שדרוג הכביש, מיתן מתחים ופתר בעיות, אך בטווח הרחוק הוא הרע את מצבם של שני הצדדים, הן הבדווים והן המדינה. לא רק שמנגנון זה לא קרב את פתרון הסכסוך הקרקעי והיישובי בין המדינה לבין הבדווים, אלא אף הרחיק אותו. שכן, הוא יצר תקדים המאפשר להגיע להסכמות בלא שייפתר דבר והבדווים יצטרכו להמשיך לחפש ולמצוא לעצמם פתרונות דחק מחוץ ליישובים המוכרים.

בהקשר זה, ניתן להמשיל את מרחב המחיה של הבדווים לאחר שדרוג כביש 31 למה ש-Wall (2011) מכנה interstices במשמעות של 'מזנחת', שטחים

שנותרו ללא הסדרה של מעמדם החוקי. לפי הסברו הם מופיעים בתכניות של מחלפים כשטחים בין-ציריים ריקים ומבודדים, כתוצאה מהקמת הכביש המהיר, מרחבים מקוטעים ושבירים, המנותקים מהכביש ותפקודם אינו מוגדר, אין ניהול שלהם ואין הגדרת בעלות. המראה שלהם מלווה בתחושת עזובה ועומד בניגוד גמור למערכת המוקפדת של הכביש והמחלף עצמם. שטחים אלה מזמינים פעילות לא פורמאלית. במקרה הנוכחי המזנחות מקפלות בתוכן מספר שכבות של סמכות: המדינה, נתיבי ישראל, ונורמות חברתיות ותרבותיות של המשתמשים ושאינם משתמשים במרחבים הללו. המשתמשים מתנגדים לנהלים הפורמאליים כפעולה של ניכוס הנעשית בניגוד לרצונה של חברת שוליים אתנית.

אם כן, המרחב האפור הלז והתהליך המיוחד שנותח בפרויקט זה, יוצרים תמונת מאזן כוחות חדשה. מחד גיסא, הם מספקים הזדמנות למודרים מהתהליך הפורמאלי לממש את הצורך של המשך נוכחותם בו. יותר מכך, הוא מאפשר להם לקבע לטובתם את אי-ההכרעה מתוך פרשנות המרמזת לכך שהמדינה אכן מכירה לא-פורמאלית בזכויותיהם ולפיכך נאלצת לאפשר להם לשמר את מעמדם של השטחים שבתביעה. הבדווים יכולים להמשיך להתגורר ולהתקיים בהם באופן לא מוסדר, כך שבאופן מעשי כקבוצת מיעוט הם צוברים עוצמה דווקא מתוך חולשתם ומניעת זכויותיהם, ותכנון וביצוע הכביש עוד מוסיף באופן פרדוכסלי על עוצמה זו.

מאידך גיסא, במקרה של המדינה יוצא שהמירחוב האפור, שהוא תוצאת מדיניותה רבת השנים, מעביר עוצמה ממנה לקבוצת המיעוט שלא מרצונה. וכך, שלא כבמצב של 'ריבונות יתר' עליו מצביעים יפתחאל וצפדיה (2012), מצביע מנגנון אפור זה דווקא על 'ריבונות חסר'. המשמעות היותר עמוקה היא שבסופו של התהליך לא השתנה הסטאטוס של קבוצת המיעוט, אך מנגד נוצרה חתירה מסוימת תחת ההגמוניה השלטת.

מנקודת מבט תכנונית, ניתן לומר שצוות ההפקעות מימש עקרונות מסוימים של שיתוף בתכנון ושל תכנון מסגרי. בכך שירד לקנה-המידה המשפחתי של המארג הבדווי באזור, הוא הציף במהלך השיח שיצר עם המקומיים מכלול של סוגיות חברתיות ותרבותיות שלהן השלכה על מושא התכנון ובכך שפעל מתוך היכרות תרבותית עמוקה עם האוכלוסייה. בהסדר אליו חתר נתן צוות ההפקעות משקל רב לקודים ולתפיסות התרבותיות שבתשתית החברתית של המרחב. אולם שיתוף זה התחולל כולו ברמה בלתי-פורמאלית תחת האצטלה המצמצמת ואף הכוחנית בהגדרתה של "ועדת הפקעות". ניתן להמשיג מהלך זה כ'שיתוף אפור בתכנון', ובמשתמע מכך 'תכנון אפור', שאלמלא הופעל לא ניתן היה לקדם את הפרויקט.

סיכום

לטענתנו מצב יחסי הכוח הפוליטיים הקיים מצריך שימוש בהאפרה בדרגי הביניים הממסדיים, שהם בתורם מקבלים לגיטימציה מלמעלה ומלמטה כאחת. כלומר, הבנת המרחב הבדווי כלא חוקי 'מלמעלה', ואזרחות מתקוממת של הבדווים, 'מלמטה', מצריכים דרג ביניים תכנוני הנעזר בתווך אפור. תהליך זה מאפשר לגיטימציה למצב הקיים בשטח הן על-ידי הממשלה והן על-ידי הבדווים. כתוצאה מהצורך לפנות בלא פתרון את שולי הכביש

המרחב האפור מונצח ואף מעמיק. הוא מאפשר את שרידותם של הבדווים מחוץ ליישובים המוכרים ומעודד היאחזות בקרקע (צומוד). ההפרדה המרחבית שיוצר שדרוג הכביש במקביל להעדר פתרון 'המלבין' את המרחב, מעמיקה את ההתבדלות מהמרחב היהודי ומחזקת את טיעונו של יפתחאל, (2013) בדבר תהליכים בקרב הבדווים המהווים הצהרה פוליטית על שלטון אוטונומי, כזה המנתק אותם מהמדינה ומערער בכך את כוחה.

לתהליך אשר תארנו וניתחנו כאן יש היבטים שליליים וחיוניים. מבחינה שלילית, תהליך התיווך הוא כביכול ניטרלי ונוצר ככורח כדי לסלול את הכביש לטובת כל יושביו. אלא שהוא משתף פעולה עם דפוס המשטר הקולוניאלי, המסתתר מאחורי התחום האפור ומאפשר תנועת מטוטלת בין כמה ממדים: בין התערטלות הבדווים מהחוק לבין נבצרות פוליטית של הממשלה; ובין נורמטיביות מנהגית בדווית הנעדרת פורמליזם מודרני לבין פורמליזם מדיני ממשלתי מודרני נעדר נורמטיביות של מציאות בלתי מוסדרת בשטח. כלומר, המרחב הכאוטי כביכול של הבדווים ניתן להסדרה, בדומה למתרחש בחברות ילידים רבות בעולם במערבי (רודד וצפדיה, 2012), אך בישראל דווקא המדינה היא המייצרת כאוס.

מבחינה חיובית, באופן פרדוקסלי דווקא המצב האפור, כמצב זמני-מתמשך, עשוי במקרים מסוימים לייצר מנגנוני דיאלוג יעילים, באופן המשרת הן את הקבוצה הילידית והן את הממסד התכנוני. לתובנה זו השלכות מושגיות אפשריות על תפיסת מהותו של המרחב האפור, שבדרך כלל מוצגת כשלילית, על הבנתו ותכנונו במובן הרחב, ועל תפקידן המיוחד של דרכים במסגרת הייחודית והמורכבת בה אנו דנים. במסגרת זו תרומתו של מחקר גיאוגרפי חברתי ותרבותי מקדים לתהליך תכנונו המרחבי של מרחב ילידי פריפריאלי הנחצה ע"י כביש מהיר הינו בעל פוטנציאל רב למזער את הקונפליקטים והפרדוקסים הטמונים בהבנת המרחב האפור.

תודות: המחקר נערך במסגרת המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון, במימון הקרן הישראלית למדע במהלך השנים 2012-2014

מקורות

אבו מדיעים, ס. חמדאן, ה. ונעאמנה, ח. (2009). תכנית דרך ד/11/03/267, דרך מס' 31 בקטע צומת שוקת-ערד: המשך אפליה תכנונית, הירחון האלקטרוני של עדאלה, 67, דצמבר 2009: www.adalah.org/newsletter/heb/dec09/hebrew%20briefing%20paper.doc

אל-גוילי, א. ברוך, נ. ויהודקין, ס. (2009). התנגדות לתכנית מס' ד/11/03/267 – דרך מס' 31 בקטע צומת שוקת-ערד. מועצת הכפרים הבדווים הלא-מוכרים ועמותות במקום, למר אבי הלר, יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז דרום, 8 בדצמבר, 2009: www.bimkom.org/.../התנגדות%20כביש%202031%20במקום%20מועצה%20-%20סופית.pdf

אלבק, פ', יו"ר (20.10.1975). דוח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין איזור הסייג והנגב הצפוני. ירושלים.

- יהודקין, ס. (2007). הכפרים הלא מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות, נייר עמדה. עמותת במקום, נדלה מ: www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=116.
- יהודקין, ס. ואבו סמור, ס. 2010. תמ"א/ 31 א/ 21 תוכנית כביש 6 דרום (בין מחלף להבים ועד למחלף הנגב) חוות דעת תכנונית. עמותת במקום והמועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים, אפריל, 2010, נדלה מ: www.bimkom.org/lawActivity_.asp?objectionId=4.
- יפתחאל, א' (2013). "תיאוריה ביקורתית ו"מרחב אפור": הבדווים באזור באר-שבע" בתוך: קרפלוס, י. ומאיר, א. (עורכים), הבניית המרחב הבדווי בנגב. באר-שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב: 227-253.
- יפתחאל, א' וצפדיה, א' (2012). "עיר המחר האפורה". בתוך ט. חתוקה (עורכת), ערי המחר: תכנון, חברה ותיקון: http://www.geog.bgu.ac.il/members/yiftachel/new_papers_2009/yiftachel%20and%20tzfadia%20cities%20of%20tomorrow.pdf
- לא על המפה, הפרת זכויות קרקע ודיור לכפרים הבדווים הבלתי מוכרים בישראל. 2008. Human Rights Watch, 20, 5, נדלה מ: www.hrw.org/he/reports/2010/02/12.
- מאיר, א'. 1999. המתח בין בדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות. מחקרי פלורסהיימר: http://www.fips.org.il/site/p_publications/item_he.asp?doc-iss-507.
- מאיר, א'. 2003. תכנון מרחבי לבדווי הנגב – השיח הבדווי המתנגד. רשימות בנושא הבדווים, 35, נדלה מ: www.boker.org.il/info/learning/bentchumi/kenes/beduin36/articles35/avinoam.htm
- נח, ח'. 2009. הכפרים שישנם ואינם. חיפה: פרדס הוצאה לאור.
- סבירסקי, ש' וחסון, י'. 2005. אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב. שוויון, 14, נדלה מ: www.adva.org/uploaded/bedouimreport.pdf.
- פרוטוקול לשכת התכנון המחוזית (2010). ישיבה מיום 8 בפברואר, 2010.
- רודד, ב. (2010). ערד בין כסיף לביר – ממשליות של שליטה מזניחה. א' צפדיה, וח' כץ (עורכים) מדינה מפקירה – מדינה משגיחה / המקום האחר של המדינה (עמ' 143-164). תל-אביב: הוצאת רסלינג.
- רודד, ב. (2012). תכנון במצב של אי-הכרעה: המקרה של הנגב. תכנון, 9(1): 141-164.
- רודד, ב. וצפדיה, א. (2012). הכרה בזכויות עמים ילידים בקרקע: המקרה של הערבים הבדווים בנגב במבט השוואתי. המרחב הציבורי, 7: 66-99.
- רודד, ב., בן-ישראל, א. ומאיר, א. (2013). דרך כמקום או כמרחב מוחלט: כביש 31 בין מפגש וקונפליקט. הרצאה בכנס ה-54 של האגודה הגיאוגרפית הישראלית, "מרחיבים אופקים בגיאוגרפיה", 1-2 בדצמבר, 2013. תל-אביב: אוניברסיטת בר-אילן.
- Abu-Saad, I. E. (2005). "Forced sedentarisation, land rights and indigenous resistance: The Palestinian Bedouin in the Negev". Masalha, N. (ed). *Catastrophe Remembered: Palestine, Israel and the Internal Refugees*. London & NY: Zed Books, p. 113-141.
- Allmendinger, P., & Haughton, G. (2010). Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and planning. C, Government & policy*, 28(5), 803.

- Bellina, S. (2009). 'The Legitimacy of the State in Fragile Situations'. Report for the OECD DAC International Network on Conflict and Fragility. Norad and French Ministry of Foreign and European Affairs: <http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+page?key=134243>
- Bennett, M. (2005). Indigeneity as Self-Determination. *Indigenous Livejournal*, 4, 71-115.
- Berman G. S. (2006) Social services and indigenous populations in remote areas, *International Social Work*, 49(1): 97-106.
- Berman-Kishony, T. (2008). Bedouin Urbanization Legal Policies in Israel and Jordan: Similar Goals, Contrasting Strategies. *Transnational Law & Contemporary Problems*, 17(2), 393-412.
- Brodin, E. Z. (1987). Policy Politics: If We Can't Govern Can We Manage? *Political Science Quarterly*, 102(4): 571-587.
- Coates, K. S. (2004) *A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Cresswell, T. (2010). Towards a politics of mobility. *Environment and Planning D: Society and Space*, 28: 17- 31
- Fox-Rogers, L., & Murphy, E. (2013). Informal strategies of power in the local planning system. *Planning Theory*, 1473095213492512.
- Frantzman, S., Yahel, H. and Kark, R. (2012). Contested Indigeneity: The Development of an Indigenous Discourse on the Bedouin of the Negev, Israel. *Israel Studies*, 17(1): 78-105.
- Frantzman, S., Yahel, H. and Kark, R. (2012). Contested Indigeneity: The Development of an Indigenous Discourse on the Bedouin of the Negev, Israel. *Israel Studies*, 17(1): 78-105.
- Fraser, N. 2000. Rethinking Recognition, *New Left Review*, 3(3), 107-120.
- Fraser, N. 2003. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation, In: Fraser N. and Honnet A. (Eds), *Redistribution or Recognition? A Political-philosophical Exchange* (7-109). London: Verso.
- Harvey, D. 1993. Class Relations, Social Justice and the Politics of Difference. In: M. Keith and S. Pile (Eds.). *Place and the Politics of Identity* (41-66). London: Routledge.
- Hillier, J (2000). Going round the back? Complex networks and informal action in local planning processes. *Environment and Planning A*, 32, 33-54.
- Innes, J. E., Connick, S. and Booher, D. (2007) Informality as a Planning Strategy, *Journal of the American Planning Association*, 73(2): 195-210.
- Karplus, Y. and Meir, A. (2012) 'Past and Present in the Discourse of Negev Bedouin Geography: A Critical Review', in Nsara, M., Ratcliffe, R., Abu-Rabia-Queder, S. and Richter-Devroe, S. (eds.), *Rethinking the Paradigms: Negev Bedouin Research 2000+*, Abingdon: Routledge.

- Karplus, Y. and Meir, A. (2013) The Production of Space: A Neglected Aspect Perspective in Pastoral Research, *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol 31: 23-42.
- Karplus, Y. and Meir, A. (2014) From Congruent to Non-Congruent Spaces: Dynamics of Bedouin Production of Space in Israel, *Geoforum*. 52 (2014) 180-19
- Karplus, Y. and Meir, A. (2014) 'Past and Present in the Discourse of Negev Bedouin Geography: A Critical Review', in Nasra, M., Ratcliffe, R., Abu-Rabia-Queder, S. and Richter-Devroe, S. (eds.), *Rethinking the Paradigms: Negev Bedouin Research 2000+*, Abingdon: Routledge
- Koensler, A. (2013). Frictions as opportunity: mobilizing for Arab-Bedouin ethnic rights in Israel. *Ethnic and Racial Studies*, 36(11), 1808-1828.
- Lane, M.B. 2006. The role of planning in achieving indigenous land justice and community goals. *Land Use Policy*, 23, 385-394.
- Lane, M. B. and Hibard, M. 2006. Doing It for Themselves: Transformative Planning by Indigenous Peoples. *Journal of Planning Education and Research*, 25, 172-184
- Marcuse, P. (2009). From critical urban theory to the right to the city. *City*, 13(2-3), 185-197.
- Matari, S. S. (2011). Mediation to resolve the Bedouin-Israeli government dispute for the Negev Desert. *Fordham International Law Journal*, 34(4): 1089-1130.
- Meir, A. 1988. Nomads and the State: The Spatial Dynamics of Centrifugal and Centripetal Forces among the Israeli Negev Bedouins. *Political Geography Quarterly*, 7 (3), 251-269.
- Nasasra, M. (2012). The Ongoing Judaisation of the Naqab and the Struggle for Recognising the Indigenous Rights of the Arab Bedouin People. *settler colonial studies* 2(1): 81-107.
- Negev Coexistence Forum for Civil Equality. 2008. The Indigenous Bedouin of the Negev Desert in Israel, Submitted to the UN Working Group on Indigenous Populations. Retrieved from: www.dukium.org/user_uploads/docs/yelidim_4UNations_ver3.pdf.
- Rangwala, T. S. (2004). Inadequate Housing, Israel, and the Bedouin of the Negev. *Osgoode Hall Law Journal*, 42(3): 415-472. weblaw.haifa.ac.il/he/Faculty/Kedar/.../bedouins/356.pdf.pdf
- Sheller, M and Urry, J. 2006 The New Mobility Paradigm, *Environment and Planning A*, 38, Pp. 207-226.
- Stavenhagen, R. 2004. Indigenous Peoples in Comparative Perspective – Problems and Policies, United Nations Development Programme. Human Development Report Office, Occasional Paper, Background paper for HDR 2004, 2004/14.

- Tsosié, R. 2001. Land, Culture and Community: Envisioning Native American Sovereignty and National Identity in the 21st century, *Hagar* 2(2), 183–200.
- Wall, E. (2011). 'Infrastructural form, interstitial spaces and informal acts.' in T. Hauck, R. Keller, V.r Kleinekort (Eds). *Infrastructural Urbanism Addressing the In-between*. Berlin: DOM publishers. P. 145-157.
- Widlok, T. (2001), Equality, Group Rights and Corporate Ownership of Land, Discussion Paper 21, Max Plank Institute for Social Anthropology Working Papers, Electronic reference format. Retrieved December 10, 2005: www.eth.mpg.de
- Yiftachel, O. (2009). Theoretical Notes On 'Gray Cities': the Coming of Urban Apartheid? *Planning Theory* 8(1): 88-100.
- Young, I. M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press.



דינמיות וגמישות בארגון תכנון לא ממשלתי

תומר דקל, רחל קלוש ונורית בירד-דוד

תקציר

ארגון התכנון הלא ממשלתי (אתל"מ) במקום יוצג כאן וייסקר לעומק ברבדים אידיאולוגיים ומעשיים. דרך תיאור המתכננים בארגון, המציגים את התפתחות מאבקהם התכנוניים ארוכי השנים אל מול המדינה, אנו משיגים שתי מטרות: ראשית, אנו סותרים את ההנחה הרווחת כי החברה האזרחית הינה זירה דמוקרטית וספונטנית המתנגדת לפרקטיקת התכנון המקובעת והדכאנית של המדינה, ומראים כי מתכנני במקום עושים שימוש בפרקטיקות מקצועיות כדי לקדם את ערכיהם. שנית, אנו מצביעים על הפרקסיס הייחודי של מתכנן במסגרת לא ממשלתית, הנע בדינמיות ובגמישות בין שיטות עבודה, עקרונות תכנוניים ואג'נדות חברתיות-מקצועיות. בסיוע תיאוריית ההון של בורדיה ותיאוריות נאו-פרגמטיות בתכנון, אנו טוענים כי הגמישות והדינמיות הן אלמנט המפתח לפעולתו של מתכנן מקצועי לא ממשלתי המעוניין לקדם אידיאולוגיות בעלות מאפיינים רדיקליים אל מול המדינה.

מבוא

על סמך ההיסטוריה המתמשכת שלה, עלינו להכיר בריבודה הערכי ומכאן במהותה האתית של הפעולה התכנונית; ושהתכנון כאתיקה מרחבית אינו עוסק בסוכנות ובלגיטימציה של ההתערבות המדינית בלבד, אלא במעורבותם של כלל השחקנים בחברה האזרחית (Upton, 2002, p. 257.1).

עמותת במקום היא ארגון תכנון מקצועי לא ממשלתי (אתל"מ). בדרכה, מייצגת העמותה את התכנון האלטרנטיבי אליו נוהים כותבים רבים, המשתוקקים לנתק את התכנון מכוחם ההגמוני של המדינה (המודרניסטית, המפלה) והכלכלה (הקפיטליסטית, הבלתי שוויונית) לטובת החברה האזרחית (Goonewardena & Rankin, 2004). מטרת אלטרנטיבה זו ליצור פרקסיס תכנוני המהווה "פעולה מוסרית חברתית",² למען ערכים דמוקרטיים וצודקים יותר. זאת בנבדל, כך נטען, מפרקטיקת התכנון המודרניסטית בחסות ובשיתוף מדינת הלאום (שם). עם זאת, על אף כתיבה ענפה על הזיקה בין החברה האזרחית לתכנון, מחקר ארגוני חברה אזרחית מתכננים הוזנח עד כה. בחינת אתל"מים נמצאת בתחילת דרכה ודורשת הרחבה, במטרה לברר כיצד הם פועלים ומה משמעות הפרקסיס שלהם לתכנון.

אנו נמשיך ונעמיק את הדיון על האתל"מ במקום בו פתחו Cohen-Blanckshtain, Ron & Perez (2013), Ron & Cohen-Blanckshtain (2011) ו-Yacobi (2007). מחקריהם הציפו את המתח בין השאיפה לדמוקרטיזציה

דקל, ת., קלוש, ר.,
בירד-דוד, נ. (2016).
דינמיות וגמישות
בארגון תכנון לא
ממשלתי. **תכנון**,
13(2): 25-47.

רדיקלית בתכנון לבין מימושה בפועל. עיקר עניינם היה בחקר יכולותיו של המתכנן בארגון לא ממשלתי להוביל תכנון (או התנגדות לתכנון) בסיטואציה בה לממסד הממשלתי כוח רב בהרבה מזה של המתכנן, תוך שהם מצביעים על נקודות הכשל בשל פער זה. על מנת לחשוף את חוזקות האתל"מ, נשתמש ראשית בתובנותיו של Greenspan (2005), אשר חקר את במקום וארגונים נוספים ובאמצעותם העמיק את תיאורית ההון של בורדיה כדי להבין את הצלחתם או כישלונם של ארגוני סינגור (advocacy) לא ממשלתיים. שנית, נשען על זרם הכתיבה הניאו-פרגמטי בתכנון, כמסגרת המאפשרת להבין את ההשקפה המקצועית-חברתית של מתכנן לא ממשלתי הפועל בתוך רשת משתנה ומורכבת של שחקנים ונסיבות. מושגים אלו יאפשרו להבין את עבודת האתל"מ המקצועית כפעולה אידיאולוגית, משתנה ודיאלקטית, כפרקסיס ייחודי בנוף עולם התכנון המציג חתירה דינמית וגמישה למימוש ערכים בעלי מאפיינים רדיקליים.

רקע

התכנון המודרניסטי סופג גלי ביקורת רבים בעשורים האחרונים. ביקורת הוטחה בו על היותו פטרנליסטי, לא רגיש לצרכי השטח ולא יעיל (למשל, Brooks, 2002), אך במיוחד על כך שהינו מנגנון המיועד לשרת את האינטרסים של המדינה ובעלי הכוח, תחת כסותה של פרקטיקה מקצועית ניטראלית שיעדה טובת הציבור (למשל, Law-Yone, 1998 ; Flybjerg 2007). למעשה, כך נטען, התכנון המודרניסטי מהווה כלי שליטה בידיה של המדינה ליצירת סדר וקריאות של החברה והמרחב (Scott, 1998). על כן, לצד היבטים פרוגרסיביים בפיתוח החברה, יש בתכנון גם היבטים של דיכוי וקיפוח עניים, מיעוטים, נשים וילידים (Yiftachel, 1998; Flybjerg, 1998). אך לצד הביקורת הרבה כלפי התכנון הממשלתי, רבים מן הכותבים דבקים עדיין בעמדה המקמת את המדינה במרכז³ ורואה בתכנון בהכרח פרקטיקה המיושמת במסגרות הארגוניות של המדינה והשוק (De-Boelens, 2010; Souza, 2006; Sandercock, 1998a). מנגד, זרם חדש של כתיבה החל לעסוק בתכנון לא ממשלתי, על ידי שחקנים שאינם משתייכים למסגרות המקובלות של המדינה והשוק.

מחקרים העוסקים בתכנון לא-ממשלתי מציגים אוסף מגוון של אופנים לתכנן ולייצר את המרחב על ידי בודדים וקבוצות. חוקרים שונים מעודדים מתכננים מקצועיים להשתלב בעשייה אקטיביסטית (למשל, Davidoff, 1965; Davidoff and Gold, 1970; Davis and Hatuka, 2011; Friedmann, 1998), דגש רב יותר ניתן לתכנון העולה מתוך חיי היומיום של המודרים והחלשים, המומשג כתכנון מתקומם (Mirafab, 2009; Holston, 1995), פוסט-קולוניאלי (Rankin, 2010), מוטה שחקנים (Boelens, 2010), פרקטיקות קונטרה-הגמוניות (Sandercock, 1998a; Purcell, 2009), יזמות אורבאנית (McFarlane, 2012), תכנון שורשי (grass-roots) (De-Souza, 2006) ועוד. ספרות זו רואה בתכנון המקצועי פרקטיקה ממשלתית, שעיקרה מתן מענה לאינטרסים מדינתיים, בעוד שהביטוי לתכנון לא ממשלתי הוא הניסיונות היומיומיים הספונטניים של קבוצות חברתיות לפתח ולנהל את חייהן (Law-Yone, 2007).

מתוך כך, הנטייה היא לראות בפרקטיקה תכנונית מקצועית מרכיב מרכזי בממשלתיות² מבלי לענות באופן הולם על השאלה כיצד תראה פרקטיקה מקצועית שאינה ממשלתית ואינה למען הממשלה או למען ערכיה, האם היא אפשרית ובאיזו מסגרת תתקיים? שאלה זו חשובה במיוחד בהתחשב בשינויים דרמטיים שחלו במקצועיות ובממשל בעשורים האחרונים (Campbell & Marshal, 2005), בהם עליית המגזר השלישי (Salamon, 1994) והתמקצעותו (Hwang & Powell, 2009).

את האלימים (ארגונים לא ממשלתיים - NGOs) העוסקים בתכנון ניתן להבין כחלק מעליית המגזר השלישי בעשורים האחרונים, המהווה מערך ארגונים שאינם עסקיים או ממשלתיים (Salomon, 1994), המכונים לחליפין גם ארגוני חברה אזרחית, או ארגונים ללא מטרות רווח. מגזר זה, המשגשג במקביל לנסיגתה המתמשכת של מדינת הרווחה, ממלא תפקידים שונים של אקטיביזם חברתי לצד או בעימות עם המדינה (Katz, Gidron, 2009). הוא נתפס בעיני רבים כמגזר המקדם את הצדק החברתי והדמוקרטיזציה של החברה (למשל, Friedmann, 1998), מסגר על החלשים (Jenkins, 2006) ומפתח הון חברתי בקרב חבריו (למשל, Putnam, 1995). אך בפועל מדובר במגוון עצום של התארגנויות בהיקפים ובאיכויות משתנות, בעלות זיקות מגוונות למדינות, קהילות, מוסדות בינלאומיים והמגזר הפרטי. פעולותיהן יכולות להיות יעילות כפי שיהיו מסורבלות והאגידות שלהן עשויות להיות פרוגרסיביות כמו גם רגרסיביות (Abu-Lughod, 1998; Fisher, 1997; Kamat, 2004; Srinivas, 2009). מכאן שהקריאה לחזק את מעורבותם של אלימים בתכנון ולראותם כצעד לעבר הדמוקרטיזציה שלו (למשל, Bartholomew, 1999; Bartholomew, 1999; Baxter, 2012; Elwood, 1998; Friedmann, 2006; Goonewardena, 2006; Rankin, 2004; Lane, 2003).

אלימים שונים העוסקים בתכנון ופיתוח מקצועיים נחקרו לעומק, במיוחד בהקשר של פעילות מערבית בעולם המתפתח (למשל, Bebbington, 2008; Hickey & Miltin, 2008) אך רק מעטים נחקרו במדינות מערביות (למשל, Sandercock, 1998b). מעבר לכך, ההתמקצעות הגוברת של המגזר השלישי (Hwang & Powell, 2009), אינה זוכה להתייחסות ואף נתפסת כשלילית בכל הנוגע לאלימים בתכנון (למשל, Baxter, 2012). ביחס לכך, מעניין לציין כי קו חקירה מיוחד בנושא זה מתפתח דווקא בספרות התכנון הישראלית. הרקע לעיסוק בארגונים אלו בישראל קשור לעלייה הדרמטית של המגזר השלישי בישראל החל משנות התשעים (Katz, Gidron & Limor, 2009). על התפתחות היסטורית זו נטען כי היא מהווה ביטוי לדמוקרטיזציה של החברה על ערכיה, מבניה ומוסדותיה (למשל, Yishai, 1998). מנגד נטען כי זוהי דווקא תופעה הפוכה, המבטאת פילוג חברתי וחוסר הסכמה על טוב משותף, התמסדות בתוך "חיבוק הדב" של המדינה ומכאן התמקדות יתר בעבודה מקצועית אינסטרומנטלית לשם קידום רפורמות נקודתיות, במקום חתירה לעבר שינוי חברתי מערכתי (למשל, Ben-Eliezer, 2004). בולטים במיוחד בהקשר זה ארגוני זכויות אדם מקצועיים הפועלים בעיקר בנושא הסכסוך הערבי-יהודי, הנאלצים לבצע פשרות רבות על מנת לזכות בהשפעה ממשית מול מוסדות המדינה (Orr, 2012; Golan & Orr, 2012; Gordon, 2008).

על רקע זה מסתמנת המגמה הבוחנת את עלייתם של אתלמים מקצועיים. הכותבים מעלים ספקות באשר ליכולתם של ארגונים אלה להוביל לדמוקרטיזציה עמוקה, במיוחד במדינה שאינה אוהדת תהליך זה. זיקת המדינה לתכנון ושאיפתה לשלוט במרחב ולמנוע את מעורבותם של שחקנים לא ממשלתיים בניהול חזקה במיוחד בישראל, בה לתכנון תפקיד חשוב בהשגת יעדים לאומיים של פיתוח המרחב, בעיקר בכל הנוגע לאחידה לאומית-יהודית בקרקע (Shachar, 1998; Hershkowitz, 2010; Yiftachel, 1998). כתוצאה מכך, למרות תהליכים ניאו-ליברליים של הפרטה ודה-צנטרליזציה של סמכויות הממשלה החל משנות השמונים, נותר התכנון בישראל תחת שליטה ממשלתית ריכוזית. ישראל היא אחת המדינות המפותחות היחידות בהן מערכת התכנון לא חוותה עדיין תהליכים משמעותיים של ביזור סמכויות לדרג המקומי ולגופים לא ממשלתיים (Alterman, 2001). את תהליכי השיתוף שבכל זאת נהוגים במערכת התכנון הישראלית, בהם לאל"מים מקצועיים ניתנת במה להביע את עמדותיהם במהלך תהליך התכנון, רואה Alfasi (2003) כביטוי מובהק של "חיבוק דוב", בו הארגונים נאלצים ליישר קו עם דרישות הממשל על מנת לזכות בדריסת רגל (ראו גם Martens, 2005).

במצב בו למדינה שליטה מושרשת בתכנון ובייצור המרחב, לצד קונפליקט אתנו-לאומי חריף, גובר הביקוש לפרקסיס תכנוני שאינו ממשלתי וכך העניין המחקרי בו. שלושת המחקרים שעסקו בנושא זה בישראל, בדומה למחקר הנוכחי, התמקדו בעמותת במקום, אתל"מ אשר לקח על עצמו לטפל בסוגיות החריפות ביותר של הקונפליקט בין המדינה למיעוטיה. העמותה אטרקטיבית במיוחד למתכננים וחוקרים התרים אחר פרקסיס תכנון לא ממשלתי, מאחר והיא מהווה מודל כמעט אידיאלי של אתל"מ. מדובר בקבוצה נמרצת של מתכננים מקצועיים ואקטיביסטים הפועלים במגוון רחב של תחומים למימוש אידיאולוגיות החולקות קווים משותפים עם רעיונות דמוקרטיים רדיקלים (לפי Fainstein, 2000), פוסט-מודרניסטים (לפי Sandercock, 1998b) או פוסט-אנארכיים (לפי Neumann, 2011) – המאפיינים מאוד את הספרות העוסקת בתכנון לא ממשלתי.

עמותת במקום נוסדה ב-1999 על ידי מתכננים, אדריכלים ואקדמאים אקטיביסטים, למען קידום זכויות האדם בשיח המקצועי והציבורי בתחום התכנון בישראל. העמותה פעילה מאז בעשרות פרויקטים קטנים וגדולים, בצפון הנגב ובגליל, בשטחי הגדה המערבית ובירושלים המזרחית, בעיירות פיתוח ובשכונות מצוקה, עם קהילות מקומיות קטנות ולמען רפורמות כלל ארציות. מאז הקמתה כארגון התנדבותי היא עברה תהליך התמקצעות והקימה צוות המונה כיום כ-17 עובדים בעלי הכשרה וניסיון (במגזר הפרטי והממשלתי) כמתכננים ואדריכלים, גיאוגרפים, אנתרופולוגים, משפטנים ובעלי עניין נוספים. הוועד המנהל מורכב בעיקרו מאנשי אקדמיה בכירים ובעלי שם בתחומי התכנון, המשפט, מדעי החברה וזכויות האדם. במקום קנתה לה שם של ארגון מקצועי וחדור מטרה, גם בקרב הקהילה המקצועית וגם בקרב מוסדות המדינה. בהתאם, רבים הרואים עצמם נפגעים שלא בצדק על ידי מערכת התכנון הישראלית פונים אליה בשעת מצוקה על מנת לזכות בסיוע מקצועי.

Yacobi (2007) הגדיר את נוכחותם והשפעתם של אל"מים העוסקים בתכנון כ"NGOization of space". אולם, בבחינת פעילותה של במקום למען

קהילות פלסטיניות שנפגעו מהקמת גדר ההפרדה, הוא מסיק כי פעולתם המקצועית "התמימה" של מתכנני הייתה בעוכריהם. הארגון הטיל יתרון על מערכת המשפט הישראלית על מנת להיאבק במה שפירש כתכנון בלתי צודק של הגדר ולכן נאלץ לשחק את תפקיד היועץ המקצועי ולהתייחס מזווית אינסטרומנטלית בלבד למצוקותיהם של תושבי הקהילה שנפגעו. המאבק, אשר צומצם לפן המקצועי, נשא פירות שתורגמו לשינויים מינוריים בהקמת הגדר, אך לא הצליח למנוע את בנייתה. Ron & Cohen-Blankshtain (2011) דנים בפרויקט של עמותת במקום שנערך בשיתוף תושבים בשכונת עיסאויה שבמזרח ירושלים. לטענתם יש להבין את תהליך השיתוף שנערך, לא על פי ההצדקה האידיאולוגית שלו,⁵ אלא על פי הקונטקסט המורכב שבתוכו התרחש, כחלק מן "האקולוגיה הפוליטית של מוסדות מייצגים". תהליך התכנון המשותף היה הכרחי, לטענתם, על מנת לזכות בלגיטימציה לפעול בתור הגוף המקצועי המייצג את הקהילה. מאחר ולעריי מזרח ירושלים אין ייצוג פוליטי ברשויות העירייה,⁶ הפכה במקום למייצגת השכונה מול הממשד. המנדט שניתן לבמקום ע"י הקהילה נשען על תהליך משותף, מקצועי וכוללני. אולם, על אף שחלק רחב מן הקהילה נרתם לתהליך, עם הגיע שלב העמידה מול הממשד שהיה כרוך בצורך להסכים על פשרות, לא ניתנה לבמקום לגיטימציה מן הקהילה לקבל פשרות אלו בשמה. חוסר היכולת של אתל"מ, המגיע מחוץ לקהילה, לאזן בין הצד המשותף-מייצג לבין הצד המקבל החלטות אסטרטגיות מקצועיות לא אפשר את קידום התכנית שכשלה. גם מחקרם של Cohen-Blankshtain, Ron & Perez (2013) מתייחס לפרויקט בעיסאויה, ותוהה כיצד להבין את תהליך השיתוף שנערך. לטענת הכותבים יש להבינו כשילוב בין העצמה של הקהילה ובניית יכולתה להחליט על חזון ומטרות משותפים, לבין קבלת לגיטימציה וסמכות מהממשד לתת לקהילה לקבל החלטות תכנוניות הנוגעות לשכונה. בפועל הפך האתל"מ למתווך הנע על קו התפר בין דרישות ותכתיבים של הרשויות לבין אלו של הקהילה. ברצונו להמשיך להלן בקו ניתוח זה ולהבין כיצד התנועה הדיאלקטית הגמישה בין לחצים ודרישות מכיוונים מרובים, לצד שאיפות אידיאולוגיות, מהווה מאפיין מרכזי של התכנון המקצועי של במקום.

פרקסיס של אתל"מ

המחקרים על עמותת במקום פותחים צוהר להבין את דרכי הפעולה של אתל"מ והפוטנציאל הגלום בהן, במיוחד ביחס לרעיונות על קידום דמוקרטיה וצדק באמצעות תכנון. עם זאת, הם התייחסו למקרי מבחן בודדים, חד פעמיים והתמקדו במספר שחקנים מוגבל. בניסיון להבין את האתל"מ דרך פרויקט אחד, התמקדו החוקרים בפן הסינכרוני (מרחבי) ובחנו את יחסי עמותת במקום מול המדינה (כגוף מונוליתי) ו/או הקהילה בלבד. בפן הדיאכרוני (עת) התמקד הניתוח בפרק זמן של פרויקט יחיד, מנותק מהקשריו הקודמים, מזיקתו לארגונים ומדינות חיצוניים ומהתפתחותו לאחר פסיקתן של רשויות המדינה בנושא.

מאחר ולא בחנו את האתל"מ בפרספקטיבות רחבות, קבעו החוקרים כי פעילותו מבטאת פרקטיקה מקובעת ונוחה לתמרון בידי המדינה, לצרכיה ולא למען הנפגעים על ידה. פרויקט ספציפי שהסתיים בכישלון (חלקי או מלא), הנחקר כמנותק מהקשרו העתי והמרחבי, אכן עשוי להציג את המתכננים

כמקצוענים "תמימים", שהתנתקו במכוון ושלא לטובתם משאיפות פוליטיות והתמקדו אך ורק בפן הטכני של עבודתם. אך גישה זו מרדדת את העובדה כי יש לראות כל תכנון (וכל מתכנן) כאידיאולוגי במהותו (Gunder, 2007; Law-Yone, 2010), הנשען על "אתיקה מרחבית" (Upton, 2002) אך גם שוזר אותה עם דוקטרינה מקצועית (Hershkovitz, 2010). אומנם, יש הטוענים כי המתכנן אינו יכול שלא לכפוף ראשו ולהיטמע באידיאולוגיה השלטת, המוכתבת בידי בעלי הכוח (Harvey, 1978). אך ניתן לראות בטענה זו כהתעלמות מעליית ארגוני החברה האזרחית המקצועיים לעמדות כוח (Salomon, 1994). בכדי לאמת את הנחתנו כי במקום אכן מקיימת תכנון מקצועי שאינו מקבל בהכרח את תכתיבי המדינה ניתחנו אותה בתוך הקשר של מאבק פוליטי-אידיאולוגי כולל ורחב יריעה (במקום לבדוק רק את העבודה המקצועית הפרטנית שמנותקת מהקשרה האידיאולוגי). אנו מחפשים לאתר את מאפייניו המרכזיים של הפרקסיס של האתל"מ כדי להבין – אם אכן פרצה במקום מתוך הגמונית התכנון המדינית – מה שונה בו וכיצד הוא ממשיך להישען על התכנון המקצועי בעוד הוא מתנתק ממה שנחשבה כמסגרת היסודית ביותר שלו, המדינה.

לצורך כך ניעזר בשתי פרספקטיבות תיאורטיות שיסיעו להבין את הפרקסיס של במקום. הראשונה היא תיאורית ההון של בורדיה, אשר בה השתמש Greenspan (2013) כדי להבין ארגונים הפועלים למען הבדווים בנגב, ביניהם גם במקום. Greenspan טוען כי על מנת להבין את יכולתו של ארגון להוביל שינוי יש לעמוד על כמות ואיכות ההון התרבותי, החברתי, או הכלכלי שלו וכיצד הוא מנצל וממיר אותו בתוך שדה הפעולה שלו על מנת להשיג הישגים. לטענתו, למשל הון תרבותי ממוסד, בדמות השכלה ורזומה מקצועיים, עשוי לתרום משמעותית אם ינוצל בשדה הנכון, במקרה של במקום מול מוסדות המדינה המקצועיים. הון תרבותי בדמות אידיאולוגיה של זכויות אדם, החובר להון חברתי בדמות רשת קשרים טראנס-לאומיים, עשויים לתרגם עצמם (המרה) להון כלכלי בדמות תמיכה פיננסית בארגון על ידי תורמים המזדהים עם מטרות אלו. קבוצות וארגונים החסרים הון מהסוג "הנכון" ימצאו עצמם בקשיים מהותיים לקדם את מטרותיהם, גם אם יפעלו היטב בתחומים כגון בניית זהות קולקטיבית, ניווד משאבים וזיהוי הזדמנויות פוליטיות.

בבואנו לנתח את הפרקסיס של המתכנן במקום נניח, בעקבות Greenspan, כי היכולת להוביל בהצלחה את התכנון אכן תלויה בהון התרבותי, החברתי והכלכלי שיצליח הארגון לגייס ובמידה בה יוכל להמירם זה בזה בהתאם לצרכי השעה. אולם, תהליך זה אינו מתרחש בריק, אלא כחלק מרשת שחקנים מורכבת ורב מימדית של גורמי ממשלה, קהילות, ארגוני חברה אזרחית מקבילים וגופים חוץ/בינלאומיים תומכים. האינטרסים והכוחות הסותרים המשפיעים במקביל על האתל"מ דורשים ממנו להתנהל בדינמיות ובגמישות על מנת לממש ולמצות את ההון שהוא אוזן בידיו כדי להגיע להישג רצוי.⁷

בנקודה זו משתלבת בטיעונו הפרספקטיבה השנייה, מתחום תיאוריות התכנון – הניאו-פרגמטיזם, מגמה ההולכת וצוברת תאוצה מזה מספר שנים וקוראת לראות את התכנון כמקצוע פרגמטי במהותו (Healey, 2008; Hoch, 2007; Forester, 2013; Norsworthy, Marrian, & Mashiri, 2008; Harrison, 2002). היא קוראת להתנתק מהפוזיטיביזם המודרניסטי שרווח בתכנון, אך

מאידך מתנגדת להתמסרות מלאה לגישה פוסט-מודרנית השוללת כל ניסיון לפעול במודע למען מטרות חברתיות רחבות. הניאו-פרגמטיזם שם דגש על תהליך התכנון המכוון לתוצאה, במקום על תיאוריה מובנית מראש השוללת יצירתיות וגמישות, על עבודה הקשובה לנסיבות ולאתגרים ממשיים ואינה דבקה בדוגמות מקצועיות מאובנות. זוהי השקפה המתנתקת מאוטופיות גדולות ולא מושגות לטובת מאבקים וניסיונות יומיומיים קטנים (Healy, 2008), המדגישה תוצאות ערכיות מוחשיות על פני מתודולוגיה ניטראלית ובכך מסמנת פרקסיס תכנוני אלטרנטיבי.

ניתוח האידיאולוגיה ודרכי הפעולה של במקום יאפשר להבינה ביחס לזרמים המרכזיים בתיאוריות תכנון עכשוויות. לפי Almadinger (2002) הפוזיטיביזם עדיין שולט בקרב מתכננים רבים, אך ישנם גם פרספקטיבות חדשניות התופסות תאוצה, הבולטות בהן הן הגישות הקומוניקטיביות, הפוסט-מודרניות והניאו-פרגמטיות.⁸ על רקע זה ננסה להבין כיצד אידיאולוגיה חברתית משתלבת עם דוקטרינה תכנונית וכיצד הן מתורגמות לכדי פעולה מעשית במציאות, תוך התמודדות עם קשיים ממשיים. בעוד נדמה כי מתכנני המגזר הממשלתי דבקים בעמדתם המקצוענית הפסדו ניטראליות (Marshall & Campbell, 2002), המתכננים באתל"מ עשויים להתגלות כפורצי דרך לתכנון פרגמטי, החותר במעשיות למימוש אידיאלים חברתיים.

על מנת להבין לעומק את הפרקסיס של במקום, במיוחד מנקודת מבטם של חברי האתל"מ עצמם, אימצנו שיטת מחקר אתנוגראפית, שהתמקדה בתצפיות משתתפות, כולל עבודה בפרויקטים של העמותה ונוכחות בשיבות צוות, מפגשים עם תושבים ובמגעים עם הקהילה המקצועית, לצד סדרת ראיונות עומק חצי מובנים עם רוב עובדי העמותה וניתוח טקסטים רשמיים שפורסמו על ידה.⁹ הלימוד על במקום נערך במהלך כשישה חודשים בשנת 2012, דרך מפגשים עם תשעה מן העובדים ועוד שישה אנשים נוספים המקורבים לארגון ו/או שעבדו עימו, במשרדי העמותה, בבתי המרואיינים, או "בשטח" בו עבדו. במהלך המחקר נערך רישום התצפיות ביומן שדה ושיקלוט הראיונות. התייעוד העשיר שהצטבר מתוכו עבר ניתוח הכולל זיהוי דפוסים חוזרים ועיבוד קטגוריות מפתח של השחקנים עצמם. על סמך ניתוח זה יתבסס התיאור והדיון בפרקסיס הארגון כמכלול קוהרנטי של פעולות וחוויות. תהליכי התכנון שיוצגו כאן, בהם השתלבה העמותה, מדגימים כיצד פעולה דינמית וגמישה מתווה את פרקסיס התכנון של אתל"מ הנאבק לתמרן בזירה המשנתה תדירות, על מנת לקדם את ערכיו החברתיים והמקצועיים עליהם נרחיב בפרק הבא.

הרקע האידיאולוגי של עמותת במקום

שם העמותה מעיד היטב על תפיסתה: עיסוק במקום (place), לא כנקודה כרטוגרפית עקרה, אלא כישות מלאה במשמעויות שבני אדם מקנים לה. בנוסף מבטא השם את השאיפה לשנות סדרי עולם (instead), לעצב מחדש את המציאות החברתית המרחבית ולספק לנפגעים ממערכת התכנון הממשלתית פיתרון אלטרנטיבי, צודק ונכון יותר. ניתן להבין את שם העמותה גם כחלק מתפיסת עולם המעריכה "אחרות", שואפת לחרוג מן המסגרות המקובלות, להצמיד סימן שאלה לכל מה שנתפס כברור מאליו, לראות את האחר לכשעצמו ולהגן על זכותו ל"אחרות".

בין פעולותיה הראשונות הייתה עבודה עם בדווים תושבי הכפרים הלא מוכרים בנגב, בתכנון מסגור וסדרה של סדנאות תכנון עם קהילות מכפרים שונים. נעשה שימוש במגוון כלים מקצועיים שאינם רווחים בתכנון בישראל במטרה לאתגר את פרקטיקת התכנון של מוסדות המדינה. מתכנתת בארגון הפועלת בעיקר בנגב מסבירה כי תכנון זה מתנער מתפיסות מקצועיות מקובעות:

היום עוברים לתכנון פוסט מודרני. לעקרונות של ידע מקומי, פלורליזם, ערכים של שוויון ושוויון הזדמנויות. אנו מנסים לפעול בזירה הפוסט-מודרנית הזו באופן אינטואיטיבי ולא בהכרח לאור תיאוריות תכנון קשיחות. הסיוע לכפרים הלא מוכרים התפתח לתחומים נוספים, באזורים שונים, עם אוכלוסיות מגוונות וגם ביחס לסוגיות תכנון כלל ארציות. העמותה משתמשת בתכנון המקצועי ככלי למאבק במערכת התכנון הממסדית ובמערכת הפוליטית, למען צרכיהן של קהילות המוגדרות מוחלשות וקידום זכויות אדם. חבריה, המגדירים עצמם "מתכננים למען זכויות תכנון", מתמקדים בקידום מה שמוגדר על ידם כזכויות אלו, בהן שוויון מגדרי, צדק מרחבי וחלוקתי, השתתפות ודמוקרטיה, קהילה וזהות תרבותית, שקיפות שלטונית ותכנון מקצועי הוגן. מבחינה פיננסית הגדרתה "עמותה רשומה שפעילותה מבוססת על תרומות מקרנות ומתורמים פרטיים. על מנת להבטיח את עצמאותה, במקום איננה מקבלת כל מימון ממשלתי או מפלגתי" (אתר במקום, 2012). המימון ממדינות אירופיות, מהאיחוד האירופי ומארגונים בינ"ל הוא הבסיס התקציבי של הפרויקטים המרכזיים של העמותה, עובדה המתלווה במערכת דרישות ומגבלות על עצמאותה, בעיקר כאשר התקציב מלווה בדרישות שאינן הולמות לגמרי את שאיפות הארגון, או כאשר פרויקטים מסוימים אינם מתוקצבים ובכך מנתבים את העמותה לפעילות המוגדרת מלמעלה.

ההפרדה והעצמאות של במקום מן הממסד הינה פורמאלית אך גם אידיאולוגית. לעיתים העמותה מוצאת יתרון בתמיכה או בשיתוף פעולה עם מוסדות מדינה, אך לרוב היא רואה בהם מערכת השבויה בתפיסות מאובנות וגורע מכך, שטופה באינטרסים פוליטיים צרים ומפלים. לתפיסתה, המערכת הפוליטית "רוכבת" על גב המערכת המקצועית ופעמים רבות מונעת מן המתכננים לפעול על פי עקרונות מקצועיים, כפי שנכתב באתר העמותה:

איננו יכולים להתעלם מן הדאגה נוכח היחלשותה של מערכת התכנון בישראל... החלטות שעניינן תכנוני מתקבלות ללא דיון ציבורי ראוי ותוך התעלמות מהמלצות מערכת התכנון. אנשי המקצוע בגופים התכנוניים נתבעים להתאים עצמם למדיניות משתנה ללא הפעלת שיקול דעת מקצועי ראוי, ועמדות הציבור והקהילות, שמדיניות התכנון משפיעה עליהן ישירות, נשמעות עוד פחות. אנו פועלים כנגד מגמות אלה (אתר במקום, 2012).

בהצהרות ובדו"חות רשמיים הצהרותיה מתונות ביחס לדעתם האישית של עובדיה. בדברם על התכנון (או החוסר בו) הנעשה עבור הפלסטינים בישראל ובשטחי C הם טוענים כי מדובר ב"אפליה", "שררה", "גזענות" ובמקרים קיצוניים בהם נתקלו בפינוי כפוי והריסת בתים, כי מדובר "פשוט ברוע"¹⁰. הם רואים את תפקידם בביקורת של התכנון במדינת ישראל וחשיפת הפוליטיזציה שלו בפני הציבור והקהילה המקצועית. כחלק ממאמץ זה יוזמת במקום בהתמדה מחקרים החושפים אפליה תכנונית, מפרסמת את

הממצאים בניירות עמדה הפונים לציבור ולקהילה המקצועית ובאמצעי התקשורת. מאידך, מתכנני במקום מעריכים את חשיבות המדינה למימוש תכנון צודק ומאמינים ביכולתה לעשות "טוב", על אף "הרע" הנעשה על ידה בפועל. כפי שמסביר מתכנן בעמותה: "חברה אזרחית לא צריכה להיות מנותקת מהממסד ולא להחליף אותו. צריך להציע לו אלטרנטיבות ולדחוף אותו לכל מיני מקומות שבאופן עקרוני הוא לא רוצה להיות בהם".

עובדי העמותה משתמשים בכלים מקצועיים כמתכננים מנוסים. גאוותם על מקצועיותם רבה, מאחר והיא נתפסת בעיניהם כיתרון מעשי חשוב בארגון השואף לקדם זכויות אדם וצדק חברתי וגם כיתרון ערכי בהתמודדותו מול מוסדות המדינה. הזיקה בין זכויות אדם לזכויות תכנון היא אבן היסוד של העמותה, המציבה לצד ערכי זכויות האדם גם את ערכיה המקצועיים כאמת מידה מוסרית, כנגד מוסדות המדינה הסוטים ממנה בגין מה שמוכן כסיבות פוליטיות. בדומה לזכויות אדם, תכנון "נקי מעיוותים פוליטיים" מייצג ערכים אוניברסאליים של תכנון נכון וצודק,¹¹ כפי שהסבירה מתכננת ואדריכלית במקום את תפיסת עולמה:

אני חושבת שזכויות אדם זה אפילו מעל האג'נדה הפוליטית. אחד הדברים שהעמותה אומרת זה שתכנון הוא פוליטי ואי אפשר להפריד, אבל אני חושבת שזכויות אדם נמצאות מעל והן קו מנחה הנותן לנו להיות א-פוליטיים ומקצועיים מאוד. הראייה היא שוויונית, כלומר, אנשים הם שווים ואי אפשר להסתכל עליהם בצורה מסוימת ועל אנשים אחרים באופן שונה...מתייחסים באופן רגיש, אמפאטי ומכבד לכל אחד ולמה שחשוב לו, נותנים מקום לשוני בתוך השוויון.

זכויות האדם למענן הם נאבקים נתפסות כלגיטימציה לפעול כנגד התכנון המדינתי. העמותה עושה בערכיה שימוש רטורי על מנת להשפיע על מקבלי החלטות, להטות את השיח המקצועי ולפעול תקשורתית בסוגיות פוליטיות. כך למשל, המושג זכויות אדם משמש בפרסומים ובהצהרות הפונות לתחושת הצדק החברתי. ערכים אלו מתכתבים עם עמדותיהם של ארגונים חוץ-לאומיים ומקשרים את במקום לתנועת זכויות האדם העולמית. עמידה מאחורי ערכים אלו והתאמת העבודה הפרקטית לשיח זכויות האדם הרווח במוסדות בינלאומיים מאפשרת לזכות לתמיכה של האיחוד האירופי, מדינות אירופיות, שיתופי פעולה עם ארגוני סיוע בינלאומיים ומשיכת תורמים פרטיים.

מאידך, במקום מתקשה לממש הלכה למעשה את הזיקה בין זכויות אדם לבין תכנון מקצועי ולהופכה לחלק מובנה בשיח המקצועי ובתכנון בפועל. שיח זכויות האדם נותר מעורפל בהצהרות העמותה ויישומו בתכנון לא ברור. המושג נעדר כמעט לחלוטין מרוב המסמכים המקצועיים, כגון תכניות, או ניירות עמדה המוצגים בבית המשפט והמונח המחליף אותו הוא "זכויות תכנון". טענתם היא כי רבות מזכויות אלו מעוגנות בחוק התכנון והבניה או בחוקים אחרים, כך שהמאבק לקידום זכויות תכנון נתפס כלגיטימי, מקצועי ורלוונטי בעיני הממסד. שיח זה נתפס כנוח יותר לעיכול פקיד המדינה ומגובה מקצועית ומשפטית. הימנעות משיח מוסרני של זכויות אדם שומרת על חזות מקצועית ניטראלית "א-פוליטית" של במקום בפני הממסד, מבדילה את העמותה מארגונים פוליטיים וממקדת את הפעולה האינסטרומנטלית מולו כדי לכפות עליו פעולה על פי חוקי המשחק שנוסחו על ידו.

ניתן לזהות, אם כן, מתח מובנה בין ההון התרבותי הממוסד כידע מקצועי לבין ההון התרבותי המוכל כערכים ליברליים מערביים. המתח נפתר בחלקו על ידי ניצול כל הון בשדה אחר, הראשון מנוצל בשדה הממסדי והשני מנוצל בשדות השיח הציבורי וגיוס התרומות. אך תמרון זה בין השדות יוצר קשיים וסתירות, בעיקר בין השאיפה לקדם ערכים "אוניברסאליים" של זכויות אדם, לבין השאיפה לתכנן בהתאם "לסטנדרטים תכנוניים ישראלים כלליים" (מתוך במקום והמועצה לכפרים הלא מוכרים, 2012) העולה לאור הצורך להציג יכולת מקצועית שהינה לגיטימית בפני הממסד. הפער בין כוונות אידיאולוגיות לבין מימושו בכפוף לתכתיבי הממסד ממחיש כיצד כרוכים בפרקסיס של במקום רבדים מורכבים הרבה יותר מאשר נדמה על סמך הצהרות העמותה.

מסדנאות העצמה לתכנית אב

מפגשם של מתכנני במקום עם השחקנים החשובים בעבודתם – המדינה מצד אחד וקהילת היעד מצד שני – אינו חד מימדי וסטטי, אלא מבוסס על אינטראקציה ההולכת ונבנית, משנה את אופייה ומתפתחת עם תהליך העבודה. לאורכה ניתן להבחין בעלייתם ודעיכתם לחליפין של שלושת אופני פעולה מרכזיים המשמשים את במקום, אשר חולקו על ידנו טיפולוגית בהתאם לנסיבות ולצרכים בכל שלב נתון: (א) האלטרנטיבה; (ב) המחקר והביקורת; (ג) ההתנגדות. חלוקה זו נעשתה על סמך ההבדל בין השימושים השונים שעושה העמותה בסוגי ההון שברשותה, בהמרות שהיא מבצעת בין סוגי ההון, ובאופי היחסים שלה עם השחקנים המעורבים בכל פעולה. כך, בפעולה אלטרנטיבית משתמשת במקום בעיקר בהון התרבותי המקצועי שלה, כשהיא פונה לשיתוף פעולה מצד הממסד המעריך הון מסוג זה. כמו כן מנוצל הון חברתי של קשרים בתוך קהילות היעד לצורך רכישת אמון והכרת השטח. פעולת המחקר והביקורת משלבת את ההון המקצועי עם הון תרבותי אידיאולוגי, כחלק מן הפנייה הנעשית אל קהלי יעד המזדהים עימה. בהתנגדות נעשה שימוש בהון מקצועי, המשתלב בהון חברתי ומאפשר קבלת סיוע מארגונים מגוונים על מנת לחדור את מגננות המדינה בסוגיות שונות. אופני הפעולה הטיפולוגיים ינותחו וייבחנו דרך שתי דוגמאות תכנון, מהמרכזיות והחשובות בפעילות העמותה, עבודה בכפרים הבדווים הלא מוכרים בנגב ובשכונות הערביות במזרח ירושלים. בחינת הדוגמאות היא ארוכת טווח, החל מן ההקשר שמתוכו עלו ודרך השלבים השונים דרכם התפתחו.

קידום העמותה כאלטרנטיבה לממסד מקבל ביטוי בתקופת ייסודה, בה ניסו לחדוק במדינה ובמוסדותיה לשנות את המדיניות בסוגיה מהקשות בתחום התכנון בישראל, הכפרים הבדווים הלא מוכרים בנגב. עד היום נותרה משימה זו מהמרכזיות ומהחשובות בפעילות העמותה. בדווים רבים החיים בנגב הצפוני מנהלים מאבק רב שנים על זכותם להתגורר בכפריהם ולזכות בהכרה פורמאלית-ממסדית, במקום להעתיק את מושבם אל העיירות הבדוויות שתוכננו עבורם על ידי המדינה (Meir, 2009). לטענת במקום, אי הכרה בכפרים הבדווים על ידי הממסד הינה סירוב להכיר בזכויות אדם בסיסיות ובזכויות תכנון, המובילה לפינוי כפוי, הריסת בתים, החרבת שדות ושבר חברתי ותרבותי. המטרות שעמדו לנגד עיני העמותה, בראשיתה וגם

היום, הן יצירת אלטרנטיבה שתשנה את טיבה של מערכת היחסים בין החברה הבדווית למדינה.

במקביל ובמשולב עוסקת העמותה באינטנסיביות בפרסום מסקנותיה מעבודת השטח בפורומים שונים. לבמקום קשרים ענפים עם הקהילה המקצועית והאקדמית בתכנון ובתחומים משיקים, במיוחד בזכות חברי הוועד המנהל המעורים היטב באקדמיה הישראלית והעולמית וגם בזכות מעורבות מתמדת של עובדי העמותה בארגון כנסים לקהילה המקצועית, העברת קורסים תיאורטיים, ראיונות לכתבות, ופרסום מחקרים וניירות עמדה. בכך שואפת העמותה להשפיע בעקיפין על הנורמות ועל הדרכים בהן המתכנן הממסדי מבין את צרכי הבדווים ופועל כלפיהם, כפי שסיפרה אנתרופולוגית בצוות העמותה שעבדה בכפרים בדווים בנגב:

[בכפר] רכמה עשינו עבודה, וגם כתבתי מאמר שנכנס לעיתון והיה כנס בנושא. זה חשוב להגיד את זה בגלל שדברים יוצאים משם בכל מיני צורות. זה לא יצר השפעה מיידית, אך זה יצר מעין "אדוות"... ושמעתי לא מזמן שהמתכנן [מטעם המדינה] בכפר אל-פורעה לוקח כנקודת מוצא את הגישה שקידמנו... המאבק שלנו הוא לנסות להרחיב את גבולות התכנון הישראלי או המודרני, כדי שיכיל השקפות עולם אחרות, מרחביות, או יגשר בין שתי השפות האלה. כשאני רואה שמשוהו כזה קורה אני רואה בזה הישג.

הפעילות בנגב החלה דרך "סדנאות זכויות", להעצמת התושבים באמצעות היכרות עם זכויות התכנון שלהם ושיתופם בתכנון. הסדנאות נערכו יחד עם קהילות שביקשו סיוע מהעמותה. לתושבים ניתן רקע מקצועי כדי להכין להתמודדות עם נציגי הממסד בדיון על עתיד כפריהם. התהליך כלל גיבוש חזון תכנוני עם הקהילה ובהתאם לצרכיה וגיבוש מסמכי עקרונות להצגה בפני הממסד, כאלטרנטיבה המוסכמת על התושבים. תוך מספר שנים, באמצעות טווייט רשת היכרות ואמון עם נציגי הקהילות ובעקבות פניות חוזרות מקהילות נוספות, ננקט במקביל אופן פעולה נוסף, בסיוע ארגונים נוספים כמו "האגודה לזכויות האזרח", בו הוגשו התנגדויות מקצועיות לתכניות הממסד.

שיתוף הפעולה עם אל"מים מקבילים אינו ייחודי לזירה זו. במקום מתמחה בנישה מקצועית ייחודית, אך משתלבת ברשת של ארגונים העוסקים בנושאים קרובים ומשיקים לתכנון, בדגש על זכויות אדם ושלום. "תמיד יהיה מישור אחר" מסבירה מתכננת בעמותה, המבהירה כיצד העמותה משתלבת בקואליציות מגוונות, יציבות או זמניות, ובכך מגדילה את רוחב השפעתה, את התשתית התקציבית ואת הגישה לידע רחב ולמגוון אנשי מקצוע. בין היתר חוברת העמותה לארגונים משפטיים על תקן יועצת מקצועית לעתירות והתנגדויות, מסייעת בניסוח מסרים לקמפיינים ציבוריים או הפגנות, ועובדת יד ביד עם ארגונים שורשיים פלסטינים-בדווים, עם אל"מים אירופיים וישראלים, או עם מכוני מחקר בינלאומיים או מקומיים. העמותה ממומנת בידי ארגוני סיוע בינלאומיים כמו אוקספם וקרן פורד, כמו גם מדינות אירופיות והאיחוד האירופי או תורמים פרטיים. כל אלו תומכים פיננסית בפעילותה, אך גם מציבים דרישות ומתווים עקרונות משלהם לפרויקטים הממומנים. השתלבותה במגמה אידיאולוגית רחבה מעניקה לבמקום לגיטימציה להתמקד בתפקידה כקול תכנוני מקצועי, מבלי לחשוש כי היא

נוטשת את מאבקה החברתי הפוליטי. תמיכה זו סייעה לבמקום להגיע להצלחות רבות בנגב, כפי שמספרת אחת המתכננות:

במהלך הדיונים בוועדה המחוזית הייתה נכונות אמיתית להקשיב ולשמוע את הביקורת שלנו על התוכנית ולראות את ההיגיון של הכפרים הבדווים. היה רגע בדיון בו הרגשנו שיש נכונות להקשיב. בסיפור של [הכפר הלא מוכר] דריג'את כתבנו התנגדות לכך שרצו לכלול כמה כפרים ביחד תחת ישוב אחד, להזיז אנשים ולהעביר. אמרנו שיש פה כפר שהוא אוטונומי ובעצם מנהל את עצמו בלי התכנון הממסדי וראוי להכיר בו ככפר עצמאי. ההתנגדות שלנו נדחתה אבל ההחלטה הייתה להכיר בו ככפר עצמאי. כלומר, לא לפרגן לנו יותר מידי. זאת הייתה הפעם הראשונה בתולדות הבדווים שהתקבלה החלטה במוסד תכנון (אמנם לא במערכות הפוליטיות, בממשלה). הם אמרו שבסדר, אפשר להכיל את הרעיונות של תכנון... שנותן מענה לצרכים חברתיים של אנשים שחיים במקום, שינוי מאוד מאוד גדול.

העימות מול הממסד, דרך פניה לוועדות ערר מחוזיות או לבית המשפט, נתקל לרוב במגננה. לעיתים קרובות פעילי העמותה שוטחים את טענותיהם, רק על מנת שייכתבו בפרוטוקול. אך כפי שקרה בדריג'את, גם כאשר ההתנגדות נדחתה, נאלץ הממסד להתמודד עם הטענות, גם מבלי לקבלן רשמית. השילוב בין אופני הפעולה הצטבר לבניית רשת היכרות מסועפת עם קהילות הבדווים ולמספר הצלחות נקודתיות בשינוי השיח הממסדי ופסיקות לטובת הכפרים. לאור זאת הוחלט לפעול לשנות מן היסוד את המערכת המונעת הכרה ופיתוח מן הבדווים. תוך מספר שנים הושק פרויקט רחב היקף וחזון: תכנית אב לכפרים הלא מוכרים בשיתוף "המועצה לכפרים הבדווים הלא מוכרים" וארגונים נוספים, במימון שזכו בו מן האיחוד האירופי. התכנית נסמכה על עבודת שטח מעמיקה ועיבוד ממצאיה לתכנית על פי נהלי תכנון מוכרים ופרקטיקות קומוניקטיביות עם הקהילות. מדובר במסמך מקצועי מרשים המביא רקע היסטורי וחברתי של הכפרים, המבסס רציונאל לפיתרון הולם וצודק לבעיית ההכרה בכפרים ופיתוחם כחלק אינטגרלי ממרחב הנגב. לצד שימוש בשפה מקצועית והליכים סטנדרטיים, נהגו חלופות תכנון "מחוץ לקופסא", המציעות להרחיב את השיח ולעדכן נהלים ממסדיים על מנת להתמודד עם האתגרים הייחודיים לכפרים. הלגיטימציה של התכנית בהיותה מוסכמת על הבדווים, לאור הכנתה בשיתוף ובשיתוף הארגון המייצג אותם ("המועצה"), בסיוע ארגונים מקצועיים ויועצים מהאקדמיה. עם זאת, לאור תסיסה בקרב קהילות אשר חשו כי התכנית אינה הולמת את דרישותיהם היה צורך לעבד את התכנית מספר פעמים מחדש. התכנית נערכה בתקופה של שינוי משמעותי בשיח ובהתנהלות הממשלתית מול הבדווים, אך בתקופת פרסומה מגמה זו דעכה מבחינת במקום, מה שהתבטא, למשל, בפרסום דו"ח פראוור¹² ובפעולות ממסדיות אחרות שלא עלו בקנה אחד עם שאיפות הארגון.

ניתן ללמוד כי בנגב פעלה במקום באופנים מקבילים, תוך כדי פיתוח יכולותיה על מנת ליישם בהמשך הדרך אופני תכנון נוספים, בעלי השפעה רחבה יותר. פעילותה החלה בהעצמה "מאחורי הקלעים" ויצירת אלטרנטיבות פרטניות לקהילות השונות, לצד בניית מערך שיתוף פעולה עם התושבים. היא הסתעפה לעבודות מחקר וביקורת שפורסמו בפורומים מקצועיים, וגם להתנגדויות בפני וועדות מקצועיות, שהשיגו שינויים נקודתיים. לבסוף

היא התגבשה לכלל תכנון אלטרנטיבי בהיקף נרחב. כיום, טוענים עובדי במקום, קיימות מגמות סותרות. מחד, מאיים הממסד הפוליטי להסיג את שיח ההכרה בכפרים הרחק מיעדי התכנית. אך מאידך, אנשי המקצוע מטעם המדינה נוטים לאמץ באופן לא פורמאלי רבים מעקרונותיה ומכאן, שתכנית האב שימשה את במקום היטב. התכנית הוצגה בכנסים מקצועיים וציבוריים רבים, במפגשים עם נציגי ציבור ומקבלי החלטות, על מנת להוכיח את קיומן של אלטרנטיבות ראויות אל מול חלופות הממשלה. כעת, בזמן שכוח השפעתה הולך ומצטמצם, מסרבת במקום לשקוט ומגבשת מרכז כובד חדש של התנגדויות, של תמיכה מקצועית במחאה העממית נגד פינוי הכפר אל-ערקוב וכפרים נוספים, ביקורת בפורומים שונים ומחקר לזיהוי חסמים הקיימים בממסד ובקהילות לקידום התכנון האלטרנטיבי. בתהליך ארוך טווח נצבר ההון החברתי שהתבטא בקשרים עם קהילות וארגונים והתפתח ההון המקצועי שנבע מהיכרות עם השטח, צורות הון שחיוקו זו את זו ואפשרו להתקדם מפרויקטים נקודתיים אל עבר תכנון כוללני ולחץ משמעותי על הממסד להשתנות. עבודת במקום מדגימה כיצד ניתן לנצל הון מסוגים שונים, לשחק ולתמרן עימם באופן דינמי וגמיש בהתאם ליעדים הנסיבתיים ולאפשרויות הנתונות.¹³

מתכנית מתאר לתביעה למיצוי הליכים

פעילותה של עמותת במקום בשכונת עיסאווייה במזרח ירושלים בשנים 2003-2005 נחקרה היטב (Cohen-Blankshtain, Ron & Gadot, 2013; Ron & Cohen-Blankshtain, 2011). לצד זאת, הצגת הפרויקט בהקשר עתי ומרחבי תאפשר לאפיין לעומק את הפרקסיס של העמותה. כניסתה לעיסאווייה נערכה לצורך תכנון מתארי שיעמוד בסטנדרטים פורמאליים ויזכה בתוקף ממסדי, שיעניק מענה למצוקות התושבים, במיוחד בנושא עתודה להתרחבות השכונה והכרה בבניה לא חוקית תחת איום הריסה. התהליך זכה בתחילה להשתתפות הקהילה וגם לתמיכה של הרשות המוניציפאלית. האחרונה אף פנתה לעמותה בבקשה להשיג תקציבים נוספים ולתכנן שכונות נוספות במזרח העיר. אולם התהליך התדרדר כאשר נתקל בחוסר יכולת לאזן בין דרישות שני הצדדים. מציאות חייה וצרכיה הדוחקים של הקהילה הובילו להמשך פעילות הבניה הלא חוקית ולחילוקי דעות בקהילה בנוגע לעקרונות התכנית. מצד שני, מטעמים פוליטיים, נמנעה הרשות המוניציפאלית מלאשר את התכנית ופעלה להציב חסמים תכנוניים נוספים להתפתחות השכונה. כך, למרות שבשנת 2007 הגיעה תכנית המתאר לשלבי סיום, אושרה בתנאים מסוימים על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה בירושלים וכבר הייתה בדרכה לדיון בוועדה המחוזית, החלה העירייה לקדם את "תכנית ירושלים 2000", תכנית רחבת היקף שקודמה ללא התחשבות בתכנית המתאר של עיסאווייה. לעמותה נותרה האפשרות לקדם תכנית מצומצמת הכפופה לתנאי התכנית החדשה, אך היא בחרה שלא לתמוך בתכנית שאיננה מאפשרת, להבנתה, עתיד הולם לתושבים. מתוך אכזבה גדולה וויתרה במקום על השאיפה לקדם את התכנית ופנתה לאופני פעילות אחרים.

במהלך ניסיונם להתמודד עם הקושי להגיע להישגים, חברי העמותה ניהלו דיאלוגים פנימיים רבים על מנת לאתר דרכים יצירתיות להמשך העבודה בשכונה. בדיוניהם התגלו פערים בין התפיסות "המעשיות" של המתכננים

אנשי השטח, לבין התפיסות "האקדמיות-תיאורטיות" של חברי הוועד המנהל. "במקום הינה, בין היתר, פלטפורמה לניסויים מחשבתיים", טענה אקדמאית בכירה מתחום המחקר האורבאני במהלך ישיבת צוות בנושא השכונה, כשהיא מציעה "תרגיל תיאורטי" להבנת אופן התנהלות חיי היומיום בשכונה, לשם פתיחת כיווני מחשבה אחרים על צרכיה וכיצד להשיגם. העמותה, בהיותה מנוהלת בידי אנשי אקדמיה שאינם מחויבים לממשלה, משמש לדעתה כאמצעי ייחודי להוביל שיטות עבודה ומחשבה פורצות דרך. לעומתה טוענת המתכננת כי אין עתיד לשיטות עבודה המגובות ברעיונות "תיאורטיים מדי" על פני הבנת הריאל-פוליטיק שלפיו פועלת עיריית ירושלים, לאורו מתבררים האתגרים הממשיים להובלת תכנית שתקבל תוקף. מגוון התפיסות וההשקפות העולות בדיון זה מדגים כיצד העמותה תרה בעקביות אחר הצורה היעילה ביותר לנצל את משאביה ויכולותיה בכל צומת דרכים נתונה, מתלבטת בין שאיפות מקצועיות רדיקליות לבין היכולת הקיימת לממשן.

בפועל, מיושמות לחליפין שתי העמדות דרך שני אופנים מקבילים של מחקר וביקורת לצד התנגדויות. אופנים אלו, שהם "קרב מאסף" יותר מאשר יוזמה תכנונית, נאבקים כיום נגד הנחיותיה המפלות של תכנית "ירושלים 2000" ובעיקר כנגד "הגן הלאומי – מורדות הר הצופים" ("חונק עיסאווייה"). לטענת במקום פארק זה, הנמצא בתהליכי אישור מתקדמים, עתיד לתפוס את רובן המוחלט של הקרקעות שיועדו בתכנית המקורית כעתודה להתרחבות והתפתחות הקהילה. בין היתר הוגשה לבית המשפט תביעה למיצוי הליכים, במטרה לאלץ את עיריית ירושלים להשלים את התהליך התכנוני של תכנית "ירושלים 2000", על מנת שהתכנית תיחשף לעיון הציבור ולזכותו להתנגד. עתירה זו מסתייעת במחקר המגבה את טענת העמותה כלפי הממסד, בעזרת נתונים המציגים כי תכנית העירייה מטרפדת בפועל כל תכנית מסדר גודל קטן ממנה הבאה לשפר את תנאי הדיר במזרח העיר. הסקרים שעורכת העמותה משמשים לפיתוח יוזמות חדשות מצידה ולפרסום מחקרים ביקורתיים, דוגמת "סקר השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית" במימון האיחוד האירופי וממשלת דנמרק (במקום, 2014). מאמץ תקשורתי מיוחד מוקדש לראיונות לרשתות תקשורת מקומיות וזרות, לפרסום כתבות עמדה באתרי חדשות ובביטאון העמותה, ולהרצאה בכנסים פוליטיים ומקצועיים כמו "בכנס המתכננים השנתי".

לאחר סדרת הכישלונות שחוו הצטמצמה השאיפה לתכנון כולל משמעותי במזרח ירושלים לפעולה "בקנה מידה קטן", המבטא חוסר אמון בממסד הבירוקראטי וביכולת לשנות סדרי עולם תכנוניים אל מול לחצים פוליטיים. אם "קנה המידה הקטן" שימש כתיאור לעבודת התכנון הנעשית בפועל, הוא הפך עם הזמן לתפיסת עולם הגורסת מעבר מתכנון רציונאלי כוללני לעבר איתור נקודות פרטניות בהן ניתן להוביל שינוי, כפי שמתואר בסיפורה של מתכנתת שעבדה בעשרות פרויקטים במזרח העיר:

בעבודה בשטח יש הרבה תסכול וייאוש. אבל כל הזמן חוזרים ולומדים שהדברים הקטנים הם החשובים. לעשות משהו שלאנשים אחרים נשמע לא חשוב, אבל לקבוצה של אנשים, או אפילו לאדם אחד, שינה את החיים... לאחרונה הצלחנו לשנות כניסה של כביש לאחד הכפרים במזרח ירושלים [...] הדברים הקטנים משפיעים על חיי היומיום של האנשים [...] יש בכפר כניסה

אחת ונוצר צומת מסוכן מאוד. התושבים [...] באו אלינו ולמדנו את התוכנית ביחד וראינו שהתכנית המקורית בעצם ביטלה את השיפור של הצומת [...]. ניסחנו להם את ההתנגדות אבל הם הגישו אותה ובוועדה המחוזית החליטו להקטין את שטח ההתנגדות כדי לאפשר לבצע את שיפור הכניסה לכפר. זו הצלחה, לא שלנו אלא של התושבים – הם ראו את השלט, באו אלינו, הגישו את ההתנגדות, הלכו לדיון. אנחנו מאחורי הקלעים עזרנו להם להבין את התכנית, סייענו לנסח את הבקשה באופן שתתקבל במוסדות התכנון, נתנו את הרקע התכנוני, את המושגים הרלוונטיים. זו הייתה ממש שמחה, הם התקשרו מהדיון ואני זוכרת שהתחבקנו פה. בסך הכול קטע קטן של כביש... בהתנגדויות לתכניות ניתן לשנות רק דברים קטנים, אך הם משנים מציאות ולאט לאט בונים מציאות אחרת. לפעמים התנגדות כללית ודרישה לבטל את התכנית כולה אינו ריאלי [...] צריך לדעת מה כן, כדי להתחיל את השינוי.

הצלחות (יחסיות) במרחב טעון פוליטית כמזרח ירושלים הגיעו מתוך פעולות שלא התיימרו לאתגר את מבנה הכוח, אלא כיוונו להישגים נקודתיים. תכנון הצומת מחדש לא שינה את היחסים הגיאופוליטיים, אך נתפס בעמותה כהישג סמלי בקנה מידה קטן. במפגש בין המתכנן האידיאליסט לבין המציאות העירונית יש השפעה הדדית בה עוברת האידיאולוגיה התאמה ומפורשת מחדש לאור תסכולים, כישלונות וחשיפה לפוליטיקה של תכנון במרחב עמוס באינטרסים סותרים. זוהי מגמה שמתקיימת גם בעבודה מול הממסד וגם כתוצאה מן הקשיים בניסיון לגבש ולארגן את הקהילה. ייצוג המרחב בעיניהם של פעילי במקום בירושלים רואה אותו כסבך קלידוסקופי ומקוטע של קבוצות וקהילות, מרחב פוסט-מודרני שלא ניתן להבינו בכללותו ולתכננו רציונאלית לגמרי. הכישלון למצוא קונצנזוס בקרב התושבים לגבי מטרותיהם המשותפות, בעזרת תהליך דמוקרטי משתף, מתבטא בתיאוריה של מתכננת המפרשת את תפיסת עולמה בנוגע לכך:

אין דבר כזה [קהילה]. יש מרכז קהילתי... בעיסאווייה אני לא מזהה קהילה. מישור חושב שהוא יכול להגיד לנו מה הקהילה רוצה? אם יש הצבעה בנושא [תכנוני] אז זה אומר מה הקהילה רוצה? עבדנו עם נציגי הקהילה... בחברה הפלסטינית במזרח ירושלים זה בדרך כלל גברים ראשי משפחות, חמולות... איתם עבדנו... לא קיבלנו שום החלטה לבד. השאלה היא אם לגוף שעזר לנו להחליט החלטות, או למי שהחליט אותן, הייתה הסמכות לכך – לא, אין דבר כזה אף פעם, אין גוף נבחר... לא היה מנהיג משמעותי. לכן במסגרת האפשרויות עבדנו עם האנשים שהיו מחויבים ומגויסים לפרויקט - אפשר לקרוא לזה קהילה [...] המטרה הייתה להציל כמה שיותר אנשים מלחיות בסכנה שהבית שלהם ייהרס. מעבר לכך, חשיבה אוטופית ממש לא מדברת אלי, בעיקר כי אוטופיה בתכנון היא הדבר הכי מזיק שיש. זה רעיונות יפים שפעם התאימו ללה-קורבוזיה... חשיבה שבדרך כלל לא רואה את השטח כמו שהוא. אפילו המילה 'מורכב' לא מייצגת את המורכבות. זה יותר מורכב ממורכב... העולם זה מין אוסף של דברים קטנים שאי אפשר להסביר אותם [...] אין דבר אחד נכון, בשום מקרה. הדבר הנכון זה ריבוי של כל האפשרויות והמצבים.

בעיסאווייה במקום פתחה בתהליך תכנון רציונאלי-כוללני הנשען על מתודות משתפות. הקשיים בהשגת קונצנזוס בקרב התושבים נראה בתחילה כאתגר המרכזי מאחר ובשלב זה לווה התהליך בחיבוק אוהד מצד הממסד. עם

זאת, בהמשך הדרך השתנתה הסביבה הפוליטית בדרמטיות, כשהמסד הערים חסמים סטטוטוריים חריפים למימוש יעדי התכנית. לאחר סדרת כישלונות התעצבה מחדש עמדת העמותה לניאו-פרגמטים הנמנע מלקבוע יעדים כוללניים רחבים ודבק במאבק על הישגים בקנה מידה קטן. ניתן ללמוד במקרה זה דווקא על חולשת העמותה לגייס את ההון הפוליטי הנדרש על מנת להשפיע על המסד כרצונו, כמו גם על חוסר בהון חברתי שהיה עשוי לאפשר לה להוביל כראוי את הקהילה בעיסאוויה לאורך התהליך המורכב של התכנון המתארי. אי היכולת לנצל את משאביהם הנתונים בסיטואציה שנוצרה, הובילה את במקום לאתר אופני פעולה חדשים. התכנון האלטרנטיבי הומר בעת הצורך לסדרת התנגדויות כשהם נשענים כעת בעיקר על ההון המקצועי שלהם ככלי להשפעה בועדות המקצועיות ובבתי המשפט. הון חברתי ותרבותי חדשים נוצלו כעת לאחר ששיתוף הפעולה עם העירייה נמוג והעמותה פתחה במערכה של פרסומים מחקרניים ביקורתיים, כנסים יוזמים, כתבות וטורי דעה בתקשורת ולמול הקהילה המקצועית. יש להבין כי הדינמיות מתבטאת לא רק בשינוי הרוחבי בהתנהלותה הטקטית של במקום, אלא גם בתפיסתה האידיאולוגית המקצועית עצמה (מעבר מן הכוללני לעבר קנה המידה הקטן). זוהי דוגמא לדיאלקטיקה מורכבת בין תוצאות התכנון בשטח לבין הבנתו המתפתחת של הארגון כיצד להמשיך ולקדם את מטרותיו. אימוץ גישה רפלקסיבית גמישה ופתוחה לשינוי היא המפתח ליכולת להמשיך ולפעול למען המטרות, גם כששיטת תכנון אחת (במקרה זה כוללנית והולמת לדרישות ותקני המסד) מתגלה כמבוי סתום.

מסקנות

סקירה ארוכת טווח של במקום, כמקרה בוחן של אתל"מ, גילתה כי המתכנן בארגון לא ממשלתי משתמש במיומנויותיו המקצועיות לצורך קידום אידיאולוגיות חברתיות, לפי הבנתו, מבלי שיתחייב לפרקטיקה זו או אחרת הממסגרת אותו וקובעת את אופי עבודתו או מטרותיה. במקום פרקטיקה מקצועית מקובעת נחשף בפנינו פרקסיס תכנוני המהווה פעולה חברתית אידיאולוגית המתווכת בדיאלקטיקה מורכבת בין ידע וניסיון מקצועיים לבין האתגרים הממשיים העולים מן המפגש עם השטח, על הקהילות, מוסדות המדינה, הארגונים והמממנים השונים.

מן ההיכרות עם במקום למדנו כי ההפרדות הדיכוטומיות בין "ממשלתי" כפרקטיקה מקצועית לבין "לא-ממשלתי" כפעולה יומיומית ספונטנית, אינן רלוונטיות בעידן המגזר השלישי. האתל"מ, כשחקן לא ממשלתי, מיישם ידע והליכים מקצועיים כחלק מפעולה חברתית תוך שיתופם בתהליך. הארגון מתחשב בכוחה של המדינה והשפעתה בפועל, אך מבלי שיהיה מחויב לה. להיפך, פעמים רבות הארגון דוחק במדינה ומוביל את מוסדותיה להתאים את עצמם לפעולותיו, לאור תפיסת עולמו החברתית. הצלחתו או כישלונו להגיע ליעדיו אינם משנים את העובדה כי הארגון אכן מוביל קו תכנוני שונה מהותית מן הקו הממסדי, זאת תוך שימוש בתכנון המוגדר "מקצועי".

אך בתוך מארג הכוח והאינטרסים בו פועל ארגון תכנון לא ממשלתי לא ניתן להסתמך על נהלי תכנון מוכרים ופורמאליים בלבד, כפי שכבר הוכיחו מחקרים קודמים (Alfasi, 2003; Ron & Cohen-Blankshtain, 2011; Yacobi, 2007). יחד עם זאת, בבחינה של עמותות במקום נחשפנו לדרכו

המעניינת של האתל"מ להתמודד עם פער זה במקום להשלים עימו. המאבק בכוחה הרב של המדינה הוביל את העמותה לעשות שימוש מושכל ביכולות ומשאבים נוספים, בהון הקיים מעבר ליכולות המקצועיות שבידיו. האתל"מ גייס הון חברתי של קשרים עם ארגונים ומוסדות שסייעו לו פיננסית והרחיבו את יכולותיו המקצועיות, טווח קשרים חברתיים עם מנהיגי הקהילה המתוכננת וזכה בהדרגה באמונם ובאישורם להוביל אותם דרך אתגרים ונקודות מחלוקת. הוא גם התמודד מול המאמצים היצרתיים של המדינה ומוסדותיה להגן על האינטרסים שלהם, תוך שהוא מקפיד שלא לאבד את היכולת והלגיטימציה לעמוד מולם כגוף מקצועי בעל אמירה משמעותית ואלטרנטיבית. במארג יחסים כה מורכב ומשתנה תדירות, ההחזקה בהון זה או אחר כלל לא היוותה ערובה להצלחת הארגון. דווקא היכולת להמיר ביעילות בין סוגי ההון⁴¹ בגמישות ודינמיות הייתה יכולתו החשובה של האתל"מ להגדיל את כוחו והשפעתו. כך למשל בעיסאווייה, היכן שנכשלה במקום לבנות הון חברתי ופוליטי נחוצים בקהילה ומול הממסד, לא צלחו כל ניסיונותיה המקצועיים להשפיע על תכנון השכונה ולכן היא פנתה לנתיבים אחרים. בצפון הנגב, בניית קשריה הרבים עם הקהילות והארגונים, לצד התמחותה המתמשכת בפן המקצועי שבהכרות עם השטח, הן שאפשרו את התפתחות המאבק לנקודה בה יכלו לעלות מדרגה לתכנון כוללני בהיקף גדול ולהשפיע על מתכני הממסד. בזירת הנגב הוצגו היתרון שבשימוש יעיל ביכולות הקיימות לאתל"מ ברגע נתון, כשבמהלכו נערכת בנייה הדרגתית של הפוטנציאל להתקדם מעבר להן, תוך תמרון בין נסיבות פוליטיות משתנות.

ה(ניא) פרגמטיות המאפיינת את במקום מדגימה עניין בתוצאות על פני דבקות בהליך המקובל. העמותה זנחה אופן פעולה שהכזיב לטובת אופן אחר; נקטה פעולה מקבילה, בדרכים שונות; מתודות מקצועיות מסוגים שונים שימשו לאור שיקול הדעת בפרויקט הספציפי; היקף הפעולה גדל או צומצם בהתאם להיקף המשאבים הזמין, הדרישות העולות מן הקהילה המקבלת או לחצים מכיוון המדינה, הארגונים השותפים לדרך, דיונים בתוך הארגון וכיו"ב. זוהי פרגמטיות כהשקפת עולם, בה האתל"מ מאמץ גישה של גמישות ערכית ומקצועית. לכן, כאשר נערכו פשרות - בעיצוב מתודולוגית התכנון, באופי היחסים עם הקהילה או בשיתופי פעולה מאולצים עם המדינה ומוסדותיה - הן אינן הובנו כוויתור ערכי. להיפך, המתכננים ראו עצמם כמתכתבים עם המציאות ומתאימים עצמם היטב לדרישותיה על מנת להשיג שינוי חברתי פורגריסיבי - גם אם ודווקא בגלל שאינו כוללני ואוטופי.

הוכח כי במאבק חברתי-אידיאולוגי המתכנן באתל"מ פועל אינסטרומנטלית רק בעת הצורך, למשל בעומדו בפני וועדה ממשלתית או בכתביה המיועדת לקהילה המקצועית. עובדי במקום מודעים במפורש לכך שהפרקטיקה הטכנית המקובלת לבדה מאפשרת הישגים מעטים ביותר ואף מגבילה אותם בנקודות בהן המדינה ממסגרת את תהליך התכנון בהתאם לרצונה - כפי שקרה בשכונת עיסאווייה, בה התכנון האלטרנטיבי התגלה כפארסה לאחר שנחשפה תכנית "ירושלים 2000". על כן, האתל"מ רואה במקצועיות רק פן אחד של עבודתו, חשוב אומנם, אך לא מקיף כל. הוא משתלב בעבודה רחבה של יחסי ציבור, של עבודת רישות חברתית, של שימוש בכלי מחקר וביקורת, של התנגדות פורמאלית בפורומים שונים ועוד. מאחר ומשמעות עבודתו אינה מוגדרת על פי צורתה (פרקטיקה) אלא על פי מטרותיה הערכיות (פרקסיס),

האתל"מ לא דבק בפרוצדורות מוכתבות אלא השתמש בכלל יכולותיו (צורות הון שונות) להשגתן.

מדובר בתהליך ארוך טווח שבמהלכו מוכן האתל"מ להסתפק גם בהישגים קטנים. פסיקת מדינה נקודתית, לטובה או לרעה, איננה "סוף פסוק" מבחינת במקום, אלא שלב אחד במסע ארוך לשינוי חברתי, שנתיביו אינם ידועים מראש אלא מותווים ומותווים מחדש בהתאם לצרכי השעה. בתוך רשת מסועפת של שחקנים, אינטרסים ונסיבות המשתנות תדיר, האתל"מ יצר פרקסיס תכנון פרגמאטי, דינמי וגמיש, המתממש בתהליך מתמשך של תגובות יצירתיות לאתגרים, בשימוש בכלל היכולות ומשאבי ההון הזמינים מתוך הידע המקצועי ומחוצה לו, תוך חתירה למטרות החברתיות שהציב לעצמו. פרקסיס זה עשוי לשמש השראה למתכננים חדורי אידיאולוגיה (דומה לזו של במקום וגם שונה ממנה) השואפים לחתור אליה תוך שימוש ביכולותיהם המקצועיות. המשך מחקר על אתל"מים והפרקסיס שלהם עשוי לפתח את הבנתנו על יכולותיהם הייחודיות בנסיבות שונות.

הערות

1. תורגם מאנגלית על ידי המחברים.
2. "a moral public action" לפי הגדרתו של Friedman (1995).
3. De-Souze (2006) מכנה תופעה זו "state centrism".
4. תפיסה פוקויאנית רווחת בתחומי מחקר נוספים מחוץ לתכנון, ראו למשל, Johnson (1993).
5. על אף שהם אינם מכחישים את העובדה כי פעילי "במקום" מאמינים בכנות בערכי השיתוף וההתדיינות.
6. מסיבות פוליטיות נמנעים התושבים לקחת חלק במוסדות הישראליים.
7. בנושא זה ראו, למשל, Ferguson & Gupta, 2002 על "ממשלתיות טראנס-לאומית" בארגוני פיתוח, או Mosse, 2005, על סבך האינטראקציות הסותרות שחווה ארגון כזה בתוך תהליכי "גלובליזציה מהאמצע".
8. הזרם הפרגמטי מתייחד מן הקומוניקטיבי בכך שהוא מכוון לתוצאה הרבה יותר מן האחרון שמדגיש בעיקר את התהליך. הוא מתייחד מן הפוסט-מודרני בעיקר בקבלתו את יחסי הכוח השזורים בתהליך התכנון, על האתגרים הכרוכים בהם, כעניין נתון והכרחי ומבלי לוותר בשל כך על ההישגים החיוביים שבכל זאת ניתן להשיג מתוך לקיחת חלק בהם (Allmadinger, 2002).
9. התצפיות והראיונות נערכו במהלך תקופה של כמה חודשים, החל מסוף 2011 ועד אמצע שנת 2012. הן מסתכמות בחמש עשרה ימי עבודה מלאים במשרדי במקום בתוך פרויקט מחקר בנושא שכונות מזרח ירושלים. במהלך ימים אלו ולעיתים בנוסף להם, נערכו כעשרים ראיונות אישיים חצי מובנים של שעה עד שעתיים עם החברים. לצד זאת, השתתפות בחמישה ימי עיון מטעם במקום או בהשתתפותה, במפגש תושבים אחד, בשלוש ישיבות צוות ובשיבת וועד מנהל אחת.
10. שטחי C הם שטחי הגדה המערבית אשר נותרו תחת שליטה ישראלית מלאה.
11. על אף שמקובל לראות בזכויות אדם שיח אידיאולוגי מערבי במקורותיו וכלל לא אוניברסאלי או נקי מהשפעות פוליטיות (למשל, Motua, 1996).
12. שהיווה את תכנית הממשלה ליישום פעולות ההסדרה של הכפרים הלא מוכרים ונתקל בהתנגדות חריפה בקרב בדווים וארגונים רבים.

13. "advocacy effectiveness" לפי Greenspan (2013).

14. אן חשוב הניתוח של יעילות השימוש בהון יותר מן הניתוח של כמות ההון בפני עצמה (Greenspan, 2013).

מקורות

www.bimkom.org.il אתר במקום. (2012).

במקום. (2014). סקר השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

במקום והמועצה לכפרים הלא מוכרים. (2012). תכנית אב לכפרים הלא מוכרים בנגב.

Alfasi, N. (2003). Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience. *Planning Theory & Practice*, 4(2), 185-202.

Allmendinger, P. (2002). Towards a post-positivist typology of planning theory. *Planning Theory*, 1(1), 77-99.

Alterman, R. (2001). National-level planning in Israel: walking the tightrope between government control and privatization. In R. Alterman(ed.). *National-Level Planning in Democratic Countries*, 257-288.

Bartholomew, K. (1999). The evolution of American Nongovernmental Land use Planning Organizations. *APA Journal*, 65(4), 357-364.

Baxter, C.I. (2012). Non-profits: New settings for city planners. In L. Rodwin (ed.). *The Profession of City Planning* (pp. 90-99). Transaction Books.

Bebbington, A., Hickey, S. & Miltin, C.D. (2007). Introduction, In A. Bebbington, S. Hickey & C.D. Miltin (eds.), *Can NGOs make a difference: The challenge of Development alternatives* (pp. 3-38), London: Zed books.

Ben-Eliezer, U. (2004). New associations or new politics? The significance of Israeli-style post materialism. in Kemp, E (ed), *Israelis in conflict: Hegemonies, Identities and challenges*, 253-282. Portland: Sussex academic press.

Boelens, L. (2010). Theorizing practice and practicing theory: Outlines for an actor-relational-approach in planning. *Planning theory*, 9(1), 28-62.

Brooks, M.P. (2002). Planning Theory for Practitioners. *American Planning Association, Planner Press*, p. 139-157

Campbell, H., & Marshall, R. (2005). Professionalism and planning in Britain. *Town planning review*, 76(2), 191-214.

Cohen, Blankshtain, G., Ron, A., & Perez, A. G. (2013). When an NGO takes on public participation: preparing a plan for a neighborhood in

East Jerusalem. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(1), 61-77.

Davidoff, P. & Gold, N. N. (1970). Suburban action: Advocate planning for an open society, *Journal of the American Institute of Planners* 36, 12-21.

Davis, D. E., & Hatuka, T. (2011). The Right to Vision A New Planning Praxis for Conflict Cities. *Journal of Planning Education and Research*, 31(3), 241-257.

De Souza, M. L. (2006). Social movements as 'critical urban planning'agents. *City*,10(3), 327-342.

Fainstein, S.S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 471-478.

Fisher, W.F. (1997). Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices. *Annual Review Anthropology*, 26, 439-64.

Flyvbjerg, B. (1998) Rationality and Power: Democracy in Practice, trans. S. Sampson. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Friedmann, J. (1995). Planning in the public domain: discourse and praxis. STEON, JM Classic readings in urban planning: an introduction. New York: McGraw-Hill, 74-79.

Friedmann, J. (1998). The new political economy of planning: the rise of civil society, In M. Douglass & J. Friedmann (Eds) *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age* (pp. 19-35). New-York: John Wiley & Sons.

Forester, J. (2013). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning theory*, 12(1), 5-22.

Gordon, N. (2008). Human rights, social space and power: why do some NGOs exert more influence than others?. *International Journal of Human Rights*, 12(1), 23-39.

Gunder, M. (2010). Planning as the ideology of (neoliberal) space. *Planning theory*, 9(4), 298-314.

Golan, D., & Orr, Z. (2012). Translating Human Rights of the "Enemy": The Case of Israeli NGOs Defending Palestinian Rights. *Law & Society Review*, 46(4), 781-814.

Goonewardena, K., & Rankin, K. N. (2004). The desire called civil society: A contribution to the critique of a bourgeois category. *Planning Theory*, 3(2), 117-149.

- Harrison, P. (2002). A pragmatic attitude to planning. In Allmendinger, P. & Twidder, J.M (eds.), *Planning futures* (pp. 157-171), London & New-York: Routledge.
- Harvey, D. (1978). On Planning the Ideology of Planning. In Burchell, R.W., & Sternlie, G. (eds.), *Planning Theory: A Search for Future Directions* (pp. 213-234). New-Jersey: Transaction Publishers.
- Healey, P. (2008). The pragmatic tradition in planning thought, *Journal of planning education and research*, 28, 277-292.
- Hershkowitz, A. (2010). Ideological shifts and doctrine changes in national level planning in Israel. *Town Planning Review*, 81(3), 261-281.
- Hoch, C. J. (2007). Pragmatic communicative action theory. *Journal of Planning Education and Research*, 26(3), 272-283.
- Hwang, H., & Powell, W. W. (2009). The rationalization of charity: The influences of professionalism in the nonprofit sector. *Administrative Science Quarterly*, 54(2), 268-298.
- Jenkins, C. (2006). Nonprofit Organizations and Political Advocacy. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. Walter W. Powell and Richard S. Steinberg, 307-332.
- Kamat, S. (2004). The privatization of public interest: theorizing NGO discourse in a neoliberal era. *Review of International Political Economy*, 11(1), 155-176.
- Katz, H., Gidron, B., & Limor, N. (2009). The Third Sector in Israel—Characteristics, Structure and Policies Towards It. *Civil Review*, 3, 1-25.
- Lane, M.B. (2003). Planning Participation, Decentralization, and Civil Society : Indigenous Rights and Democracy in Environmental. *Journal of Planning Education and Research*, 22, 360-373.
- Lane, M.B., & Morrison, T.H. (2006). Public interest or private agenda? A meditation on the role of NGOs in environmental policy and management in Australia. *Journal of Rural Studies*, 22, 232-242.
- Law-Yone, H. (2007). Another planning theory? Rewriting the meta-narrative. *Planning theory*, 6(3), 315-326.
- Martens, K. (2005). Participatory Experiments from the Bottom up. *European Journal of Spatial Development*, 18, 1-20.
- McFarlane, C. (2012). The entrepreneurial slum: civil society, mobility and the co-production of urban development. *Urban Studies*, 49(13), 2795-2816.
- Meir, A. (2009). Contemporary state discourse and historical pastoral spatiality: contradictions in the land conflict between the Israeli Bedouin and the State. *Ethnic and Racial Studies*, 32(5), 823-843.

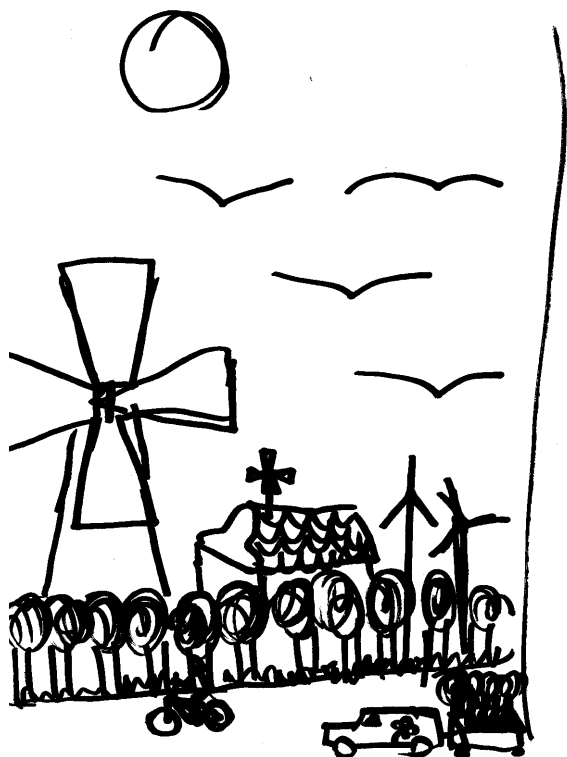
- Mirafteb, F. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning theory*, 8(1), 32-50.
- Motua, M. (1996). The ideology of Human rights. *Virginia journal of international law*, 36, 588- 657.
- Newman, S. (2011). Postanarchism and Radical Politics Today. Post-Anarchism: A Reader, 46-68.
- Norsworthy, J., Marrian, B., & Mashiri, M. A. M. (2008). Towards greater pragmatism in planning: a growing challenge for planners. *Planning Africa 2008: Shaping the Future*, 12-22.
- Orr, Z. (2012). The Adaptation of Human Rights Norms in Local Settings: Intersections of Local and Bureaucratic Knowledge in an Israeli NGO. *Journal of Human Rights*, 11(2), 243-262.
- Purcell, M. (2009). Resisting Neo-Liberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements, *Planning Theory*, 8(2), 140-165.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.
- Rankin, K. N. (2010). Reflexivity and post-colonial critique: Toward an ethics of accountability in planning praxis. *Planning theory*, 9(3), 181-199.
- Ron, A. & Cohen-Blankshtain, G. (2011). The representative claim of deliberative planning: the case of Isawiyah in East Jerusalem. *Environment and Planning D: Society and Space*, 29(4), 633-648.
- Salamon, L. (1994). The Rise of the Nonprofit Sector, *Foreign Affairs*, 73(4), 109-122.
- Sandercock, L., & Lysiottis, P. (1998a). Towards cosmopolis: Planning for multicultural cities..
- Sandercock, L. (1998b). The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age. In M. Douglass and J. Friedmann (eds.), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, New-York: John Wiley & Sons.
- Scott, J. C. (1998). Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed. Yale University 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*, 209-218.
- Srinivas, N. (2009). Against NGOs? A critical perspective on nongovernmental action. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4), 614-626.

Upton, R. (2002). Planning praxis: ethics, values and theory. *Town planning review*, 73(3), 253-269.

Yacobi, H. (2007). The NGOization of space: Dilemmas of social change, planning policy, and the Israeli public sphere. *Environment and Planning D: Society and Space*, 25, 745-758.

Yiftachel, O. (1998). Planning and social control: Exploring the dark side. *Journal of Planning Literature*, 12(4), 395-406.

Yishay, Y. (1998) Civil society in transition: interest politics in Israel, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555, 147-162.



חצרות אחוריות בתל-אביב

ענת גולדמן, יובל פורטוגלי ויצחק אומר

תקציר

החצרות האחוריות מהוות מרחב לימינלי, המצוי בתווך שבין הגלוי לנסתר ובין הפרטי למשותף.

המאמר מציג מחקר שעניינו החצרות האחוריות, ודן בתבנית תפיסת המרחב הסימבולי ובתבנית העירונית המורפולוגית שמאפשרות היווצרות חצר אחורית לבניינים.

עיקר הדגש במאמר מיוחס לחצרות אחוריות של בנייני מגורים משותפים בתל-אביב, אך בנוסף מוצגת חלוקה טיפולוגית ומרחבית כוללת של מגוון סוגי החצרות הקיימות בעיר.

המחקר נערך בשני שלבים: בשלב ראשון, בוצע מיפוי טיפולוגי של החצרות האחוריות במרחב העירוני בכללותו, באמצעות בחינת היחס שבין השטח הפנוי והמבונה בבלוקים העירוניים. בשלב שני, נערכה התייחסות פרטנית לשטחי החצרות האחוריות המצויים בבנייני מגורים משותפים במרכז העיר- באמצעות סקר שימושים שנערך ב-150 חצרות אחוריות.

מהמחקר עולה שהחצרות האחוריות הן בעלות טווח שימושים נרחב: לצד הזנחת החצר האחורית מתאפשרות בשטחה מגוון רחב של פרשנויות שימוש נוספות- ביניהן ניכוס החצר האחורית לדירות בקומת הקרקע, חנייה, גיטון ועוד. מגוון זה אינו מתפרס בצורה הומוגנית במרחב, ושכונות שונות מתאפיינות בתפוצת ייחודית של שימושים בחצרות האחוריות. תמהיל שימושי הקרקע האופייני לחצרות האחוריות בכל שכונה מביא לידי ביטוי את יחסי הגומלין שבין צורכיהם הייחודיים של הדיירים ובין המרחב הפתוח שסביבם.

ממצאים אלו ממחישים את יכולתה האדפטיבית של החצר האחורית, את חשיבותה ביצירת מרקם עירוני פעיל וחיוני ואת תרומתה לתהליך האבולוציה העירונית.

הקדמה

חצר אחורית היא מקום פיזי בעיר, המצוי בחלק המגרש הנסתר מעיני ההולכים ברחוב, בחזית האחורית של הבניינים. מאמר זה מציג מחקר שעניינו החצרות האחוריות של בניינים בתל-אביב. בכך, מאיר שטח שנוטר סמוי ונסתר על אף היקפו במרחב העירוני (בממוצע תופס שטח החצר האחורית למעלה מ-25% משטח בלוק עירוני). מטרת המאמר היא כפולה: ראשית, לאתר את מגוון סוגי החצרות האחוריות הקיימים בעיר ולסווגם

גולדמן, ע., פורטוגלי, י., אומר, י. (2016).
חצרות אחוריות בתל
אביב. **תכנון**, 13(2):
73-48.

על פי המבנה המורפולוגי שלהן והשימוש בהן. שנית, לבחון את הנסיבות שהובילו להיווצרות החצר האחורית ואת תהליך השינוי שעברה במרוצת השנים, וזאת בהקשר לגישות תכנון שרווחו בתקופות שונות ועל רקע השינוי בתפיסה התרבותית והחברתית בניהול השטחים המשותפים בבניין.

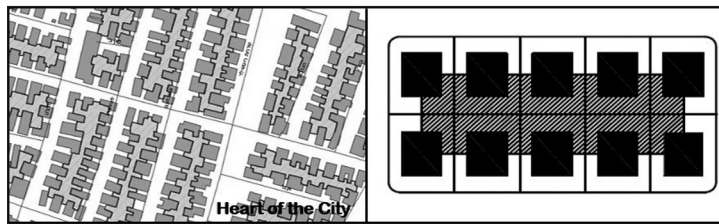
הגדרות: חצר אחורית במרחב

- מהי חצר אחורית?

ההגדרה האופרציונלית של החצר האחורית כפי שנקבעה עבור מחקר זה היא: השטח הפתוח הכלוא בין הבניינים והמוקף בחזיתות האחוריות שלהם, כלומר בפאות המבנה שאינן פונות אל הרחוב.

לנראות מהרחוב (visibility) יש תפקיד מהותי בהגדרת המרחב, והיא אחראית במידה רבה על אופי הפעילות בה. החצרות האחוריות והתפקיד אותו הן ממלאות עבור הדרים בבניין תלויה, מעל הכל, באדריכלות הבניין עצמו ובמספר המתגוררים בו.

החלוקה העיקרית היא בין חצרות אחוריות בבתים פרטיים, ובין חצרות אחוריות בבנייני מגורים משותפים: על פי רוב מהוות החצרות האחוריות בבתים פרטיים את שיאה של הפרטיות המשפחתית. לעיתים החצר משמשת הרחבה של הסלון, מקום בו מארחים, בו מטופחת גינה, ומקום המהווה את ליבת מפגש היחידה המשפחתית. מקום מפלט מהמולת הרחוב והיום יום. לעומתן, מייצרות החצרות האחוריות בבנייני מגורים משותפים הוויה שונה בתכלית. שוני זה נוצר, ראשית, בשל מספר הדיירים הרב, החולק את שטח החצר, והעדר הפרטיות הנובעת מכך; ושנית, בשל תנאי הניצפות הירודים של החצר האחורית מהרחוב, שמרחיקים אותה מהתודעה הציבורית. תנאים אלו, יוצרים מתח רב בניהול שטח החצרות האחוריות המשותפות, שהופך פעמים רבות לשטח הפקר, ולפיכך, מייצר עניין מחקרי רב.



איור 1: מימין - בלוק מגורים סכמתי ובו סימון החצרות האחוריות (שטח מקווקו); משמאל - סימון שטחי החצרות האחוריות בפועל באזור לב העיר בתל-אביב. מקור: גולדמן (2009)

ההפרדה בין חצרות אחוריות בבתים פרטיים ובין חצרות אחוריות בבתים משותפים תלויה גם הקשר תרבותי. באנגליה למשל, על מנת להימנע מהקונפליקט הנוצר בעקבות הבעלות המשותפת על שטח החצר, נהוג כי בעלי דירת הפרט הם גם הבעלים של שטח החצר. בישראל לעומת זאת, נחשבות

החצרות האחוריות מבחינה חוקית שטח פתוח בבעלות פרטית שאינו נגיש לציבור הרחב (שפ"פ) - אלא שמדובר בשפ"פ ייחודי מבחינה משפטית: השטח הוא אמנם פרטי, אולם הבעלות עליו שייכת במשותף לכל בעלי הדירות בבניין.¹ כך בפועל החצרות האחוריות מהוות מקרה מיוחד של שטח ציבורי פרטי- שטח ביניים שהוא פרטי אך גם משותף.

מצב לימינלי זה, המאפיין את הבעלות על השטח, מבטא היטב גם את תחום שטח החצר האחורית: מבחינה חוקית אמנם מוגדר כל שטח המגרש כשפ"פ, אולם בפועל, תחושת הפרטיות אינה אחידה על פני המגרש אלא הולכת וגוברת בהדרגה, ככל שמתרחקים מחזית הרחוב לעומק המגרש. התחושה הנוצרת למבקר היא, שככל שהוא מעמיק לאורך החזית הצדית של הבניין, הוא מתקרב לתחום החצר האחורית. תחומת שטח החצר האחורית על ידי קו מוגדר היא סובייקטיבית ומשתנה גם בהתאם לנסיבות, לפונקציות שממלא הבניין, גובהו, רוחבו ומיקומו.

במאמר זה נתמקד בחצרות האחוריות של בנייני מגורים משותפים בעיר תל-אביב. הבחירה לעסוק בחצרות אחוריות בבנייני מגורים משותפים (להבדיל מחצרות אחוריות בבתים פרטיים או במבני ציבור) נובעת מהעניין המחקרי שמייצרת ההגדרה האמביוולנטית של שטח פרטי שהוא גם משותף ובשל ההיקף הרב שתופסת החצר האחורית במרחב העירוני. ראשית, משום שבניין המגורים המשותף מהווה כיום את יחידת המגורים העיקרית בישראל (רבינוביץ', 2007). ושנית, משום ששטח החצר האחורית הוא גדול מאוד, ומתפרס, בממוצע, על מעל ל-25% משטח בלוק עירוני.

הבחירה בתל אביב כשדה המחקר נובעת בעיקר מהעובדה, שתל אביב היא עיר ותיקה, ולכן מייצגת הלכי רוח תקופתיים שנשתמרו בבנייניה אך גם עברו, ומוסיפים לעבור תהליכי שינוי והתאמה למציאות העכשווית. יש להניח כי תהליכים דומים עוברים גם על ערים אחרות בישראל, ולפיכך, עשוי המחקר לשקף הלכי רוח עירוניים שמבוטאים במרחב הישראלי בכללותו.

- חצר אחורית כתבנית תפיסת מרחב

חצר אחורית היא מקום פיזי בעיר, המצוי בחלק המגרש הנסתר מעיני ההולכים ברחוב, בחזית האחורית של הבניינים. אולם בנוסף, 'החצר האחורית' היא גם מונח נפוץ בשפה המשמש תיאור מטאפורי של מקום נסתר מהעין, הדורש הגנה יתרה כיון שהוא חשוף לפגיעת יתר. מונח זה מבוסס על העובדה, שעיקר תשומת הלב הציבורית מופנית למתרחש במרחב הקדמי הראשי- כלומר ברחוב. למרחב זה יש משמעות סימבולית בשיח, והוא עשוי להתבטא בכל קנה מידה (כמו העיר, המטרופולין, המדינה או אף ביחסים בין מדינות) ובנוסף, עשוי לסמל מרחב מטאפורי שאינו פיזי, אלא תרבותי, כלכלי, חברתי או אחר.

הביטוי NIMBY (Not In My Back Yard) הוא דוגמא לשימוש במונח 'החצר האחורית' בהקשר לשיח הסביבתי שנסוב סביב קונפליקטים בתכנון (Schively, 2007). הביטוי מייצג התנגדות של דיירים לפרויקטים חדשים המתוכננים בסביבתם המיידית, על פי רוב פרויקטים ציבוריים שעשויים לתרום לרבים וגם להם עצמם, אולם הם, כמובן, מעדיפים שייבנו במקום אחר, בשל ירידה צפויה באיכות החיים או בערך נכסיהם בעקבות הפרויקט.

דוגמאות טיפוסיות לפרויקטים מסוג זה הם אתר לסילוק פסולת או כביש גישה לישוב.

הביטוי NIMBY נסמך על תפקיד 'החצר האחורית' בשיח. זהו מרחב שדורש הגנה יתרה מצד הדיירים, כיון שהוא חשוף יותר לפגיעה: תחושת הקניין על השטח נחלשת בו, והוא מרמז במובלע את ניתוב המפגעים לחצר האחורית, כיון שברור מאליו, שלא יתאפשרו בחצר הקדמית הייצוגיות.

- חצר אחורית כתבנית מורפולוגית עירונית

האדריכל והתאורטיקן רוב קרייר חילק בספרו Urban Space את המרחב העירוני לשני סוגים: מרחב חיצוני ומרחב פנימי. בעוד ששניהם כפופים לחוקים דומים מבחינת הפונקציה ומבחינת הצורה, הרי שהמרחב הפנימי הוא מקורה, מוגן ממזג האוויר ומסמל בכך את פרטיותו. לעומתו, נתפס המרחב החיצוני כמקום פתוח, שאינו חסום לתנועה של אוויר, הכולל בתוכו אזורים ציבוריים, ציבוריים למחצה ואזורים פרטיים (Krier, 1979). בסיווג השטח העירוני הפתוח, לדרגות שונות של ציבוריות, תמצא הכיכר העירונית בקצה העליון של הסקאלה.

הכיכר העירונית היא המקום אליו פונה הציבור הרחב כאשר הוא מעוניין להציג לעולם את משנתו בנושא מסוים, למחות על עוולות ולהביע תחושת סולידריות במצבי שמחה או אבל (גם אם בכל פעם מדובר בציבור שונה, המתאגד על רקע משותף אחר). כיכר רבין בתל אביב משמשת כבמה לפעילות זו בקנה מידה עירוני וארצי. כיכרות נוספות ומרחבים ציבוריים בעלי נפח גדול מספיק כמו כיכר הבימה או רחבת מוזאון תל אביב לאומנות, משמשים את הציבור להתכנסות ולביטוי מחאה, על פי רוב בקנה מידה עירוני.



איור 2: כיכר רבין בעצרת שהתקיימה במאי 2007 בעקבות מסקנות דו"ח וינוגרד על תוצאות מלחמת לבנון השנייה.

מקור: <http://www.hemisal.com>

בהמשך הדירוג, נמצא הרחוב על גווינו השונים: רחוב מסחרי הומה ולעומתו רחוב מגורים שקט, ובו מנעד רחב של אפשרויות לפעילות: הליכה, חנייה, ישיבה על ספסל או בבית קפה, קיבוץ נדבות ועוד.

רשימה זו היא חלקית בלבד ומטרתה להדגיש את מיקום החצר האחורית בתוך היררכיית החללים הציבוריים. לפיכך, נשוב אליה כדי לקבוע, שהחצר ממוקמת בקצה השני של הסקאלה, במקום המרוחק ביותר מהכיכר העירונית.

אליס (Ellis, 1978) מסווג את המרחב הציבורי לשתי קטגוריות בהתאם לאופן ארגונו: במבנה מרחבי של חללים או במבנה מרחבי של גופים: הראשון, הוא מבנה עירוני שבו המרווח בין הבניינים הוא קטן, כך שנוצרת דופן ברורה לרחוב ובנוסף, גם החלל שבין הבניינים מקבל הגדרת נפח צורני משל עצמו- בחזית הקדמית וגם באחורית.

לעומתו, מבנה מרחבי של גופים, הוא כזה שבו המרחק בין המבנים הוא גדול במידה כזו שאינו מאפשר הגדרה עצמאית לחלל הנמצא בין המבנים השונים. המרחב הוא פתוח יותר, והרחובות והמבנים מתקיימים בו כשתי מערכות נפרדות. וכך, כיון שלא נוצרת הגדרה נפחית ברורה למרחב הקדמי, כלומר לרחוב, כך גם לא נוצרת הגדרה ברורה למרחב בחזיתות המבנה שאינן פונות אל הרחוב, ולמעשה, באזורים אלו לא מתקיימת חצר אחורית נסתרת.



איור 3: האיור מציג שני אזורים בעיר תל אביב: משמאל- אזור לב העיר, שלו מבנה מרחבי של חללים, ומימין שכונת רמת אביב שלה מבנה מרחבי של גופים. מקור: אתר המפות של עיריית תל אביב

מתודולוגיה

מטרת המאמר היא כפולה: ראשית, לאתר את מגוון סוגי החצרות האחוריות בעיר תל אביב ולסווגם לטיפוסים שונים מבחינה מורפולוגית ותפקודית. שנית, לבחון את תהליך השינוי שעברה החצר האחורית בעיר- מהרגע שבו תוכננה לראשונה, יעדי השימוש המקוריים שלה והאופן שבו השתנו יעדים אלו במרוצת השנים. וזאת, על רקע הבדלים בגישה התכנונית הרווחת

בתקופות שונות ותוך התייחסות לשינויים תרבותיים בתפיסת המרחב הציבורי והפרטי.

- סיווג החצרות בעיר

על מנת לסווג את החצרות האחוריות בעיר ולאתר ביניהן הבדלים צורניים, תפקודיים וגאוגרפיים נערך תהליך מיפוי שהתבסס על עיון בתצלומי אוויר ותכניות עירוניות. בנוסף, נעשה שימוש באטלס רחובות, באתר Zoomap (אתר המציג תצלומי רחובות וחזיתות של מבנים על פי כתובות), ובאתר המפות של עיריית תל אביב, המכיל מידע גאוגרפי- עירוני רב (ביניהם כתובות, מבנים, תיחומי תב"ע, מידע על גושים, חלקות ועוד). המיפוי נערך בעזרת תוכנת GIS, על בסיס תצלום אוויר ושכבות מידע המכילות את רשת הדרכים והמבנים בעיר תל אביב. רזולוציית הבדיקה התבצעה בקנה מידה של בלוקים עירוניים ועל פי רשת הרחובות: בעבור כל בלוק, התחום בכבישים, הוגדרה קטגוריה אליה משתייך הבלוק. במידה שהמבנים בבלוק משתייכים למספר קטגוריות, חולק הבלוק ליחידות משנה.

תוצרי תהליך זה הוא 'עץ קטגוריות' לטיפולוגיות החצרות האחוריות (ראו איור 5) ובנוסף, מפה המציגה את התפרוסת הגאוגרפית של קטגוריות החצרות השונות בעיר (ראו איור 6).

הבחירה להתמקד בחצרות אחוריות של בניינים מגורים משותפים, הניבה התייחסות לשני פרמטרים עיקריים בבחינת הבלוק העירוני: פרמטר פונקציונלי- כלומר, השימוש שנעשה בבניין, ופרמטר מורפולוגי- שפירושו אופן הצבת הבניינים בבלוק. פרמטרים אלו שימשו גם כדי לקבוע אלו סוגים נוספים של חצרות מתקיימים במרחב העירוני:

החלוקה הראשונית של המרחב העירוני התבצעה באמצעות חלוקתו לאזורי מגורים בעיר לעומת אזורים שאינם משמשים למגורים.

האזורים שאינם משמשים למגורים, חולקו בנוסף לשני סוגי משנה: שטח פתוח ושטח בנוי, ויצרו בכך את שתי הקטגוריות המרחביות הראשונות של המיפוי:

שטחים פתוחים - תחת קטגוריה זו נכללו שטחים ציבוריים ופרטיים, מטופחים או מוזנחים, שאינם בנויים. לדוגמא: מגרש ריק בבלוק בנוי, שטח המשמש חנייה אקראית, וגם גינות ציבוריות, פארקים ושדרות.

שטחים בנויים - קטגוריה זו מכילה מגוון רחב של שטחים בנויים המשמשים למטרות שונות שאינן מגורים. לדוגמא: משרדים, בתי חולים, אזורי תעשייה, תחנות דלק, מלונות, מרכזים מסחריים, בתי ספר, כיכרות ציבוריות, מגרשי חנייה ומגרשי ספורט.

לעומתם, חולקו אזורי המגורים בעיר לשלושה טיפוסים עיקריים:

A בנייה צמודת קרקע - בתים צמודי קרקע המכילים משפחה גרעינית אחת. טיפוס זה נחלק ל-2 תתי-טיפוסים:

A1 צמודי קרקע - בתים בודדים, וילות, קוטגים ובתים דו-משפחתיים צמודי קרקע, היוצרים בלוק מגורים הומוגני ובו בתים דומי גודל וצורה, הבנויים על חלקות בגודל דומה. בכל יחידה מתגוררת משפחה אחת, שהיא

בעלת שטח הקרקע עליו בנוי הבית. לדוגמא: שכונת צהלה, שיכון דן ותל ברוך.

A2 צמודי קרקע בשכונות מתחדשות - קטגוריה ובה שכונות העוברות תהליכי התחדשות ובנייה מחדש. בשכונות אלו, נבנו בתחילה בתים פרטיים מטיפוס A1, אולם במרוצת השנים, נוספו לבתים תוספות שונות, כמו תוספת קומות מעל הבינוי הקיים, או תוספת חדרים בשטח הצמוד לבית. במספר מקרים, בשנים האחרונות, נהרסים חלק מהמבנים המקוריים ונבנים במקומם בניינים נמוכים, המאכלסים בדרך כלל, יותר ממשפחה אחת. במצב זה, בלוק המגורים הטיפוסי בשכונות אלו הוא הטרוגני ומורכב חלקו מבנייה נמוכה צמודת קרקע מקורית, מבנייה מקורית שעליה תוספות, ומבנייה חדשה המאכלסת מספר משפחות. לדוגמא: שכונת כרם התימנים, שכונת שפירא, שכונת התקווה.

B בנייני דירות - בנייני הדירות מאופיינים כולם במבנה רב קומתי המאכלס מספר משפחות, והבנוי על מגרש אחד בבעלות משותפת לדיירי הבניין. הבניינים סווגו ל'מגורים' גם אם קומת הקרקע בבניין משמשת לצרכים אחרים (למשל- מסחר, או שמספר דירות מנוצלות למשרדים), ובלבד שרוב שטח הבניין משמש למגורים. בנייני הדירות, נחלקו לשלושה תתי-טיפוסים, בהתאם ליחס שבין השטח הפנוי במגרש ביחס לבנוי בו במרחב: חצר אחורית, חצר וחצר ביניים.

B1 חצר אחורית - כאשר סידור הבניינים יוצר חצר אחורית כפי שהוגדרה בראשית המאמר לעיל. חצרות אחוריות נוצרות באזור המקיים מבנה מרחבי של חללים על פי ההגדרה של אליס (Ellis). לדוגמא: אזור לב העיר (רחוב שינקין וסביבתו), הצפון הישן, פלורנטיין.

B2 חצר - כאשר סידור הבניינים לא מאפשר חצר אחורית, והבניינים מרוחקים זה מזה במידה כזו, שלא נוצר מרחב חיצוני המשוך לבניין מסוים. החצרות מאפיינות אזור עירוני שבו מבנה מרחבי של גופים (ראו הגדרתו של אליס, לעיל). מרקם עירוני זה מדכא את פוטנציאל החצר האחורית- וכמעט שאין שטח סביב הבניין שניתן לסווגו כמשוך אליו. דרגות הביניים בין הציבורי לפרטי אינן מתקיימות, והחלל הרווח הוא על פי רוב ביטארי: פנים או חוץ, ציבורי או פרטי. פעמים רבות כולל המרחב שבין הגופים פתרון מוסדר לחניית רכבים. לדוגמא: מגדלי מגורים (שכונת אזורי חן) ובנייני שיכונים (שכונת יד אליהו).

B3 חצר ביניים - מהווה מצב ביניים, שבו המרחק בין הבניינים אינו רחוק מספיק כדי שיווצר מבנה מרחבי של גופים (טיפוס B2) אבל אינו צפוף דיו ליצירת מבנה מרחבי של חללים (טיפוס B1). לדוגמא: "קריית מאיר" בפינת הרחובות צייטלין ודובנוב. חצר ביניים נוצרת גם כאשר סידור בנייני השיכון אינו בניצב לכביש, כך שהחללים בין המבנים נצפים משני צדי הבלוק (כמו למשל בשכונת יד אליהו), אלא כאשר המבנים מקבילים לרחוב, כך שהם כולאים ביניהם מרחב מוגדר היוצר חצר פנימית (כמו למשל במעונות עובדים הוד, בפינת הרחובות פרישמן ודב הוז).

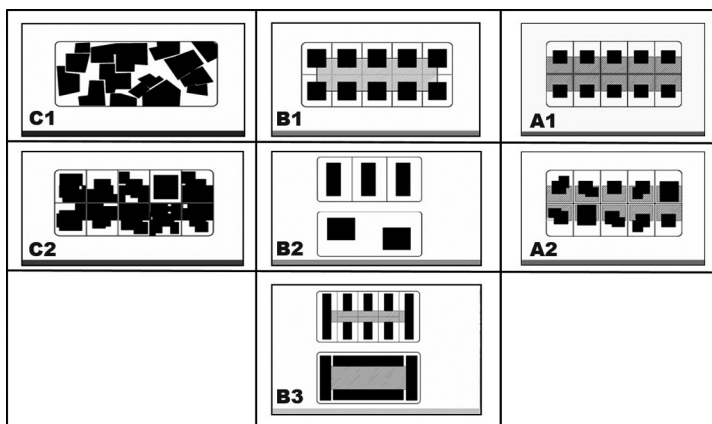
C בנייה וורנקולרית - מרקם מגורים אורגני, שבו הבנייה נערכה ללא פרצלציה מסודרת, וללא תכנון כוללני המתבטאת בהצבר של מבנים בעל מבנה אורגני

(clutter). טיפוס מגורים זה נחלק לשני תתי-טיפוסים: וורנקולרי היסטורי ו-וורנקולרי עכשווי.

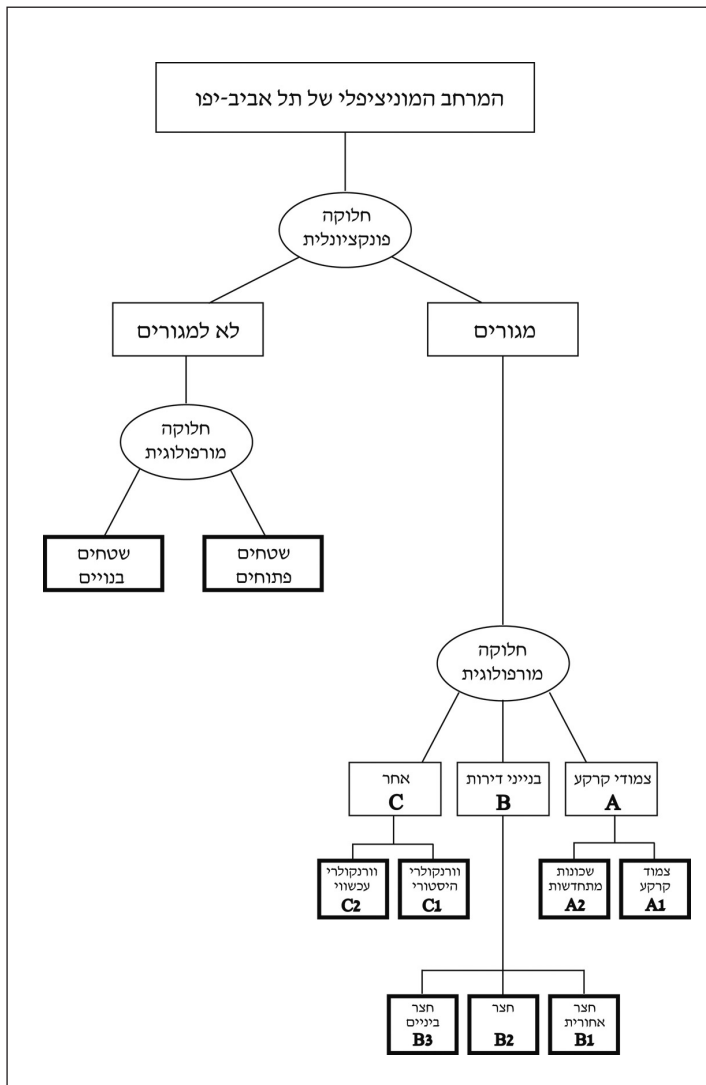
C1 וורנקולרי היסטורי - כאשר המבנים הם בעלי רקע היסטורי, דוגמת שרידי כפרים ערביים, הקודמים לתהליכי פרצלציה. המבנים עברו התאמות, תוספות ושינויים עם השנים אולם המבנה הכללי שלהם נשמר. לדוגמא: העיר העתיקה ביפו, כפר שלם, כפר סומייל (בפינת הרחובות אבן גבירול וארלוזורוב). גם מבנים שנבנו באופן לא חוקי ולכן לא מחויבים לפרצלציה או להגבלות עירוניות אחרות נכללים בקטגוריה זו, כמו למשל חלק משכונת הארגזים.

C2 וורנקולרי עכשווי - קטגוריה המכילה בעיקר תוספות בנייה, ברובן לא חוקיות, באזורים הבנויים על פי תכניות עירוניות והמחולקים למגרשים מסודרים. עם הזמן, יצרו תוספות הבנייה מראה אורגני לבינוי כולו, המקשה על זיהוי רקמת הבנייה המקורית. לדוגמא: חלקים משכונת מונטפיויר.

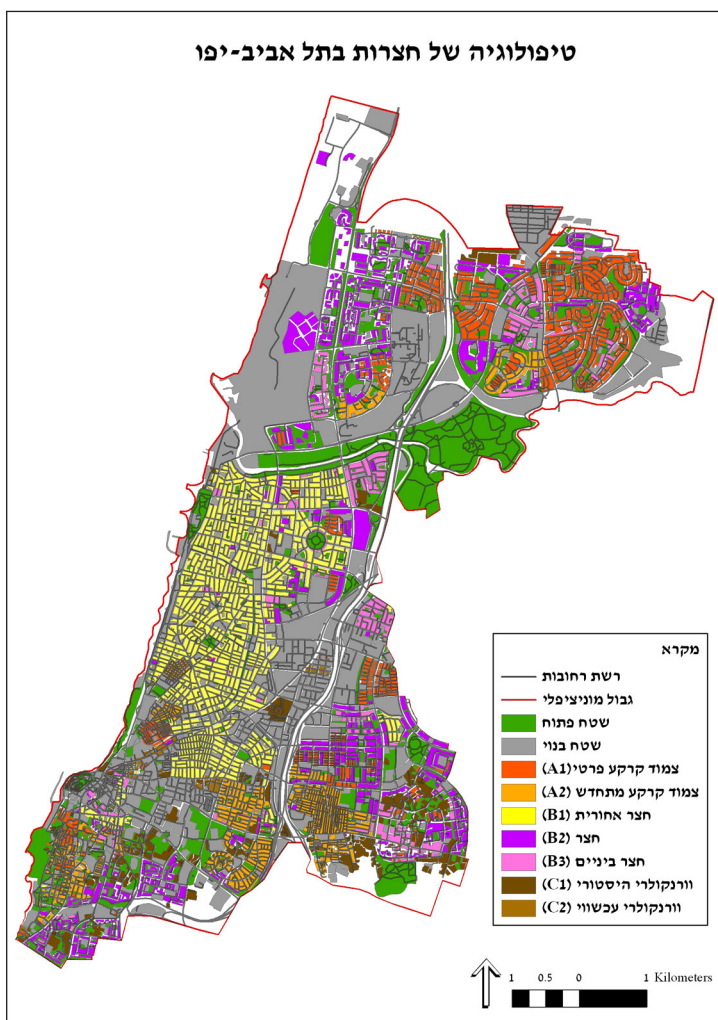
בסך הכל, מציע המיפוי חלוקה של מרחב המגורים העירוני ל-7 טיפוסים, כפי שניתן לראות בסכמות באיור 4.



איור 4: הצגה סכמתית של סיווג החצרות השונות באזורי המגורים בעיר. סכמות אלו משמשות גם הרחבה למקרא המפה (ראו איור 6). מקור: גולדמן (2009)



איור 5: יעץ קטגוריות המחלק את המרחב העירוני לטיפולוגיות של חצרות. מקור: גולדמן (2009)



איור 6: פריסה מרחבית של טיפולוגיות החצרות האחוריות בעיר.
מקור: גולדמן (2009)

היבט היסטורי

מיפוי העיר על פי טיפולוגיות של חצרות אחוריות (איור 6 לעיל) מדגיש כי חצרות אחוריות (B1) נוצרות מסידור בניינים המקיים מבנה מרחבי של חללים. סידור זה מרוכז ברובו המוחלט במרכז הגיאוגרפי של תל-אביב (בין נחל הירקון מצפון, קו החוף ממערב, דרך שלמה (סלמה) מזרח ודרך נמיר במזרח). עיון במפה השמאלית באיור 7 מראה כי אזור זה נבנה ברובו סביב

תקופת זמן של כ-30 שנה- בין שנות ה-1920 ועד תחילת שנות ה-1950, מעט לאחר קום המדינה. זו היתה תקופה של פיתוח מואץ בעיר הגדלה, שכללה תחלופה של בניינים כבר בעשורים הראשונים להקמתה, והושפעה ממספר סגנונות אדריכליים ואופנות בנייה, משינויים טכנולוגיים ומחוקי בינוי עירוניים. אולם יחד עם זאת, לאורך שלושת העשורים הללו נשמרה אחידות ועקביות בעקרון חלוקת השטח למגרשים בעלי אופי דומה, ובבינוי המגדיר דופן ברורה לרחוב.

קביעת האופי המורפולוגי של תל אביב עד לקום המדינה הושפעה משני גורמים עיקריים: הראשון שבהם הוא בניית אחוזת בית ב-1909, השכונה המתוכננת הראשונה של תל אביב, שהוקמה מחוץ לגבולות יפו. על אף גודלה המצומצם- 60 מגרשים בסך הכל- עקרונות הפרצלציה ומיקום הצבת הבניין במגרש כפי שנקבעו בתכנית השכונה, הפכו הלכה למעשה לעקרונות התכנון של תל אביב עד להקמת המדינה (זיידמן וקרק, 2009). כך, נקבע גודל מגרש של 1,000 אמות מרובעות (כחצי דונם), שעליו הוקצה שטח לבניה שלא יעלה על 30% משטח המגרש. הבניינים עצמם תוכננו כבתים בודדים, כלומר פנויים מארבעת צדדיהם, כאשר השטח הנותר במגרש יועד לגינה ולנטיעת עצים (כץ, 1984).

הגורם השני, הוא תכנית גדס, תכנית המתאר הראשונה של תל אביב, שהוצגה לראשונה בשנת 1927 ואושרה סופית בשנת 1938. חשיבות תכנית גדס היא בהיקפה- תכנית המתאר חלה כמעט על כל מרכז תל אביב והיא שומרת על התבנית המורפולוגית העירונית שנטבעה על ידי מקימי אחוזת בית, שבה מבנה בן מספר קומות ממוקם במרכזו של מגרש בן כחצי דונם. קווי הבניין יוצרים הפרדה של 6 מ' בין בניין לבניין באמצעות קביעת קו בניין צידי של 3 מ', וקו בניין קדמי ואחורי של 4 מ'. שטח המגרש הפנוי יועד לגינון שחלקו נוי וחלקו גינת ירק לשימוש התושבים (אפרת, 2004; אליקים, 1996; שביט וביגר, 2001).

יוצאת דופן ומובחנת בתכנונה היא שכונת פלורנטיין, שנבנתה בשנות ה-1930 ומתאפיינת בבנייה טורית רציפה של מבנים לאורך הרחוב. על שכונה זו (המורכבת משכונת 'מרכז מסחרי' בצפון ומשכונת 'פלורנטיין' בחלקה הדרומי) חלות שתי תכניות סטטוטוריות עיקריות: תב"ע יפו B, שאושרה בשנת 1933 וחלה על חלקה הדרומי, ותב"ע 44 שאושרה בשנת 1937 וחלה על 'מרכז מסחרי'. שתי התכניות יוצרות הומוגניות בחזות החיצונית של השכונה והן קובעות שימושים מעורבים דומים של מסחר ומלאכה בקומות הקרקע ומגורים בקומות העליונות, תכסית קרקע גבוהה וקווי בניין דומים.

השכונה כולה בנויה בגריד רחובות צפוף, שיוצר מבנים קטנים יחסית, הבנויים כולם בקו בנין 0 ביחס לרחוב, כאשר צידי הבניינים משותפים בין בניין לבניין. מבני המגורים מתאפיינים בכניסה צרה ובחצר אחורית שבעיקרה נועדה לספק אוורור לדירות המגורים בקומות העליונות. ההבדלים בין התכניות מצויים בעיקר בהגדרת גודל המגרש- בעוד שתב"ע יפו B מחלקת את הבלוקים למבנים טיפוסיים בני 4-3.6 דונם ועליהם חלוקת משנה למגרשים בודדים בגודל ממוצע של 280 מ"ר. גודל מבן ממוצע בתחום תב"ע 44 הוא 1.8, וגודל מגרש ממוצע הוא 180 מ"ר (שטרן, 2001; ארז וכרמון, 1996).

החל משנות ה-1950 השתנו דפוסי הבינוי בעיר, ומרקם עירוני המכיל חצרות אחוריות (טיפוס B1) לא נבנה עוד. נקודת השינוי בדפוסי הבנייה התרחשה

בעקבות הקמת המדינה, ועמה הצורך לשכן, ובמהירות, רבבות עולים חדשים. לצורך כך, גויסה אדריכלות השיכונים המודרניסטית, ויצרה טבעות בנייני שיכון שהקיפו את הליבה העירונית. מתקופה זו ואילך, הפכו השיכונים להיות צורת הבינוי האופיינית בעיר. בהמשך, החליפו אותם מגדלי המגורים, ומרקם עירוני זה הפך לדגם השליט עד היום בבנייה של שכונות חדשות, ובו חצרות אחוריות שנוצרות מסידור בניינים המקיים מבנה מרחבי של (שניהם מטיפוס B2). כך שכיום קיומו של מרקם עירוני המכיל חצרות אחוריות (B1) נשמר לעת עתה, בעיקר מתוקף אורך חיי הבניינים (הקיים) בליבה העירונית.²

סקר שימושים בחצר האחורית

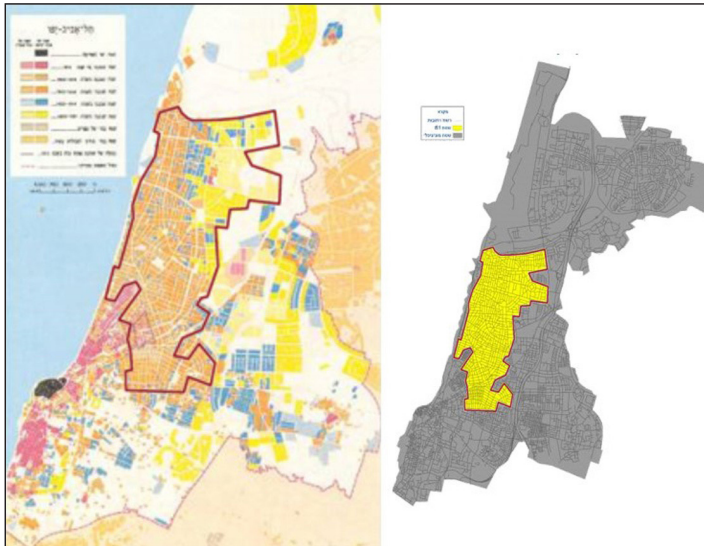
הסקר נערך במדגם של 150 חצרות אחוריות מסוג B1 בבנייני מגורים משותפים. הבחירה להתמקד בטיפוס זה נובעת משני טעמים עיקריים: הראשון, קשור לעמימות ההגדרה המשפטית של שטח החצר האחורית כשטח פרטי המשותף לכל בעלי הדירות, ולטווח האפשרי של פרשנות החוק. עמימות זו יוצרת קונפליקט פוטנציאלי מובנה בין הבעלים המשותפים על שטח החצר האחורית ומובילה למגוון שימושים ותהליכי פשרה יצירתיים במטרה להשביע את הרצונות השונים של הדיירים. עמימות זו נוצרת רק במבנה מרחבי של חללים, שבו סמיכות הצבת הבניינים זה לזה מייצרת מצב של גלוי ונסתר. ומכיוון ששטח החצרות האחוריות הוא נסתר מהרחוב רק בחצרות אחוריות מטיפוס B1, הרי ששם עולה הסיכוי למצוא מגוון גדול יותר של תפיסות הנוגעות לתפר שבין הפרטי למשותף. הטעם השני, נובע מההיקף הנרחב של חצרות מסוג זה ומהריכוז הברור והמובחן של חצרות אלו באזור הליבה העירונית (ראו מפות באיורים 6 ו-7 לעיל). ריכוז כזה מאפשר לבחון יחסי גומלין אפשריים בין חצרות אחוריות בבולקים שונים, כמו גם את ההשפעה שיש לחצרות הללו על הפעילות העירונית השוטפת.

החצרות האחוריות שנכללו בסקר נבחרו אקראית ומתפרסות על פני שטח B1 כולו. הסקר בוחן את השימושים העיקריים בחצרות האחוריות, כמו גם פרמטרים אחרים הקשורים לכל בניין, ברובם מורפולוגיים, במטרה לבחון קשרים אפשריים בין אופי הבניין וסביבתו המיידית לבין דרכי השימוש בחצרות האחוריות:

שנת הקמת הבניין - הוגדרה בעשור בנייה, ונבחנה על מנת להעריך קשר אפשרי בין מאפיינים מורפולוגיים הקשורים לתקופת הבנייה לבין תפיסת המרחב האחורי של הבניין.

מספר הקומות בבניין - נבחר כדי לבדוק האם קיים קשר בין גובה הבניין לשימוש בחצר. ההנחה היא שגובה הבניין ישפיע על תכנית הבינוי במגרש ומכאן שגם על השימושים האפשריים בחצר האחורית.

קומת עמודים בבניין - כדי לבחון את השפעת השימוש בשטח המגרש הפנוי כאשר הבניין מורם על עמודים. אחת מההנחות היו, כי הימצאות קומת עמודים תגדיל את הנראות (visibility) לעומק המגרש, ותשפיע על מגוון השימושים האפשריים בחצר- תמעיט בניכוס השטח ותגדיל את ההסתברות לשימוש בחצר לחניית רכבים.



איור 7: ימין-שטח החצרות האחוריות (B1) מודגש במפה בצהוב; מתוך סך השטח המוניציפלי בעיר (באפור); שמאל- מפה המתארת את תל אביב על פי שנות בנייתה: בוורוד- הבנייה עד 1918; בכתום- הבנייה בין 1920-1943; בכחול- הבנייה בין 1944-1950; בצהוב - הבנייה בין 1951-1956. שטח החצרות האחוריות מודגש במפה השמאלית במסגרת אדומה. ניתן לראות כי החצרות האחוריות נבנו ברובן בין השנים 1920-1950. (יש לשים לב כי המפה השמאלית, לא מקיפה את תחום העיר כולה, אלא רק עד מעט צפונית לירקון). מקור: מפה ימנית- גולדמן (2009), מפה שמאלית- גליות וצפונות בגאוגרפיה (1984).

הימצאות דירות למגורים בקומת הקרקע - כדי לבדוק האם קיים קשר בין דירות בקומת הקרקע לבין מגוון השימושים בחצר האחורית. הנחת המוצא היתה, שקיומן של דירות למגורים בקומת הקרקע יגבילו את השימוש בחצר האחורית לחנייה ולשימושים מטרידים אחרים ויגדילו את האפשרות לניכוס החצר הצמודה לדירה האחורית לשימוש הפרטי של דיירה.

המצאות מעלית בבניין - כדי לקבל התרשמות על מצב תחזוקת הבניין (תחזוקה של בניין עם מעלית היא יקרה יותר מאשר של בניין ללא מעלית). ההנחה היא שכאשר תמצא מעלית בבניין החצר האחורית תהיה מתוחזקת טוב יותר.

השימוש בבניין - האם משמש למגורים בלבד או שמתקיימים בו שימושים נוספים- דוגמת דירות שהוסבו למשרדים, קומת קרקע מסחרית וכדומה. זאת, על מנת לבדוק מה תהיה השפעת המסחר והמשרדים על השימוש בחצר האחורית. הנחת המוצא היתה כי בניינים בהם ימצא שימוש מעורב יתאימו עצמן לצרכי המסחר או המשרדים (שימוש בחצר לחנייה, מחסנים וכדומה).

גישה לחדר מדרגות - מהווה אינדיקציה למצב תחזוקת הבניין באופן כללי. ההנחה היא שבבניין שבו חדר המדרגות פתוח וללא דלת, תהיה גם חצר אחורית חדירה, פחות מתוחזקת ולא מוגנת, ולהיפך.

שימוש בחצר הקדמית - כדי לבחון קשר אפשרי בין השימוש בחצר האחורית לשימוש בחצר הקדמית, כמו גם את קשר הדיירים למגרש כולו - כיצד הם מתייחסים לסביבתם החיצונית המיידית והקרובה. ההנחה היא שימצא קשר בין השימוש בחצר הקדמית והאחורית.

שימוש בחצר האחורית - חלוקת השימושים שנתגלו על פי הקריטריונים שיתוארו בהמשך. הבדיקה נערכה במטרה לגלות את מגוון השימושים הקיימים באזורים השונים. הנחת המוצא היתה כי יתגלו שימושים שונים באזורים שונים, או לפחות כי מגוון השימושים יתפלג בצורה שונה בכל אזור בהתאם לצרכי הדיירים ולאפשרויות שמציעה מורפולוגיית הבינוי השונה.

תוצאות הסקר: קטגוריות השימושים בחצרות האחוריות

חלוקת השימושים בחצר האחורית נערכה בהתאם לממצאים בשטח ב-150 החצרות האחוריות שנבחנו. הקטגוריות מוצגות על פי מידת שכיחותם בשטח (ראו גם איור 18):

מוזנח (26%) - כאשר החצר מיוזמת ממשתמשים, אין בה גינון, מחסנים או כל מאפייני בעלות אחרים. בנוסף, לא הושלכו אליה גרוטאות והיא ריקה מאובייקטים.

מנוכס (24%) - כאשר החצר משויכת לדירת הקרקע הצמודה לחצר ויש בה סימני בעלות על השטח כגון גדר או פרגולה. בנוסף, השטח נראה מטופח-מרוצף או מגונן ויש בו לעיתים ריהוט חוץ. ניכוס השטח נע בטווח שבין מעשה מזדמן של הצבת ריהוט על הקרקע, ועד למעשה מחושב המציג חצרות מטופחות שניכרת בהן השקעה כספית המתהדרות בריצוף, ריהוט גן, צמחיה, תאורה ועוד.

מחסנים (12%) - הצבת מבנה בודד או מספר מבנים בחצר לצרכי אחסנה מסחריים.

גינון (9%) - שימוש בחצר לצורך גינה. לעיתים הגינה מטופחת וכוללת מגוון של צמחייה, ריצוף, והשקיה ממוחשבת, לעיתים נשתלים בה עצי פרי לרווחת מי מדייריה וביוזמתם ולעיתים הגינון הוא מינימלי בלבד וכולל גיזום תקופתי של הצומח הקיים (בדרך כלל צמחייה חזקה ועמידה) וגירוף השטח.

חנייה (13%) - שימוש בשטח החצר לצורכי חניית כלי רכב, בשטח המגרש הפנוי ותחת קומת העמודים (כאשר קיימת).

תוספות בנייה (4%) - תוספות של חדרים, אגפים וכדומה לבניין, החורגות מדמות הבניין כפי שהיה בעת הקמתו.

ריצוף (4%) - ריצוף שטח החצר האחורית. כהחלטה עקרונית להתייחסות לשטח החצר האחורית, מתוך מטרה לשוות לה דמות מטופחת, או לכל הפחות מתוחזקת, וזאת בשונה מהזנחת שטח החצר, בה נותר שטח הקרקע לא מטופל- ללא גינון וללא ריצוף.

שימוש מעורב (3%) - מתאר מצב בו שטח החצר האחורית נחלק בין שימושים שונים לתועלת הדיירים. השילובים האפשריים שנצפו בסקר כללו שילובים



איור 8: דוגמאות מצולמות לחצרות אחוריות מוזנחות: עזובה, צמחיית פרא ולכלוך



איור 9: דוגמאות מצולמות לחצרות אחוריות מנוכסות. ניתן לראות השקעה מגוונת בחצרות השונות- בין מעשה מזדמן של הצבת ריהוט ישן על האדמה עצמה ועד לחצרות מרוצפות, מרוהטות בקפידה, מגוננות ומגודרות

.....גולדמן, פורטוגלי ואומר: חצרות אחוריות בתל-אביב



איור 10: חצרות אחוריות שהפכו למגרשי חניה עבור הדיירים בבניין



איור 11: שימוש בחצרות האחוריות לאחסון באמצעות מבנים ארעיים או קבועים



איור 12: גינון בחצרות האחוריות בבניינים בדרך כלל מעיד על גינון גם בחצר הקדמית



איור 13: תוספות בנייה של חדר נוסף בקומת הקרקע או של אגף שלם לאורך כל החזית האחורית



איור 14: דוגמאות לחצרות אחוריות מרוצפות. ריצוף החצר האחורית מקטין את הסיכוי להזנחה



איור 15: שימוש מעורב בחצרות האחוריות, כלומר, חלוקת החצר למספר יחידות משנה פונקציונליות

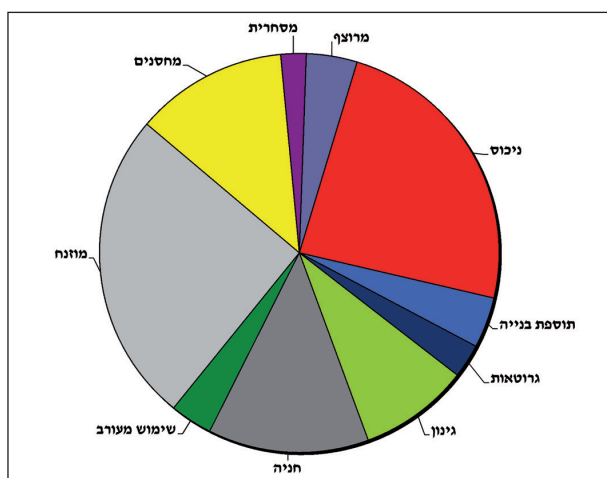
.....גולדמן, פורטוגלי ואומר: חצרות אחוריות בתל-אביב



איור 16: חצר גרוטאות. חצרות אחוריות נוטות לשכן גרוטאות בטווח שבין מחסן מאולתר לאתר פסולת



איור 17: שימוש מסחרי מגוון בחצרות האחוריות. מימין לשמאל: גן ילדים פרטי, חנות, בית קפה וגן עירוני



איור 18: התפלגות שימושי הקרקע בחצרות האחוריות. מקור: גולדמן (2009)

שונים בין ניכוס חלק מהשטח ושימוש נוסף (גינון או חניה או הזנחת יתרת החצר האחורית).

גרטאות (3%) - כאשר מושלכים לחצר חפצים שונים תוך התייחסות אל החצר כאתר פסולת, וכאשר מוערמים בחצר חפצים שונים שאינם בשימוש יומיומי, שבעליהם סבורים כי יתכן ויחזרו להיות בשימוש- דוגמת ריהוט או שאריות ריצוף. במקרה זה ההתייחסות לחצר היא כמעין מחסן פתוח ומאולתר.

מסחרית (2%)- שימוש בשטח דירת קרקע ובשטח החצר האחורית הסמוך אליה לצרכי מסחר שונים כגון בית קפה, מסעדה, חנויות או גני ילדים.

ניתוח ממצאי הסקר

הסקר איפשר הצצה למתרחש בחצרות האחוריות בלב העיר וחשף מגוון רחב מאוד של אפשרויות שימוש והתייחסות למרחב העירוני הזה. כיון שהסקר בחן גם פרמטרים נוספים בבניין לבד מהשימוש שנעשה בחצרות האחוריות, ניתן היה לבחון קורלציות בין אותם פרמטרים ובין השימוש שנעשה בחצרות האחוריות.

מתוך הסקר עולים הממצאים העיקריים הבאים:

הזנחת החצר האחורית נוטה להתקיים באזור לב העיר ובאזור הצפון הישן, בבניינים שגובהם עד 4 קומות, בעלי דירות בקומות הקרקע וחצר קדמית. בשכונת פלורנטיין לעומת זאת, שיעורי ההזנחה הם נמוכים בהרבה (9% בלבד בפלורנטיין, לעומת 20% בצפון הישן ו-26% בלב העיר). הסבר אפשרי לכך עשוי להימצא באחוז השטחים הפתוחים באזורים השונים: לב העיר והצפון הישן, בניגוד לפלורנטיין, מרווחים יותר בשטח פנוי ובגינות. באזור פלורנטיין, שבו צפיפות הבינוי והמגורים הם מהגבוהים בעיר, קיים מחסור אמיתי בשטח פנוי.³ צורך זה מקבל מענה חלקי על ידי השטח הפנוי בחצרות האחוריות, המשמש כמקום פוטנציאלי להרחבת הדירות וליצירת שטחי מסחר ואיכסון נוספים לבתי העסק שבקומות הקרקע. מסיבה זו מהווה ההזנחה אחוז מועט יחסית משטח החצרות האחוריות בפלורנטיין.

השארית שטח החצר האחורית מוזנח, מציגה מימד של חוסר התייחסות לסביבת הבניין המיידית, שיכולה לנבוע משלוש סיבות עיקריות: הראשונה, היא שיש לדיירים מספיק שטחים היקפיים אחרים המספקים את צרכיהם (חנייה, שטחים ירוקים וכו'). סיבה אפשרית שנייה היא ההתייחסות לשטח החצר כשטח משותף-קולקטיבי שבו 'מה ששייך לכולם אינו שייך לאיש'. סיבה אפשרית שלישית קשורה להגדרת השטח הבנוי המקיף את הבניין: גבולות המגרש מגדירים את הציר שלאורכו נשמר מיטבית המרחב האישי של כל בניין. כל סטייה מציר זה והתקרבות לאחת מחזיתות הבניין מהווה הפרה של איזון המרחב האישי של הבניין, הנחוץ לו להגדרת ה'טריטוריה' שלו. כלומר, הזנחת שטח החצר האחורית מאפשרת שמירה על פרטיות גדולה יותר עבור דיירי הדירות העורפיות בבניין כולו ועבור דיירי קומת הקרקע בפרט.⁴

השימוש בחצר האחורית לניכוס כמעט ואינו מושפע מהפרמטרים שנבדקו, לבד מקיומן של דירות בקומת הקרקע, והשימוש בבניין למגורים בלבד. בנוסף, ניכוס החצר מאפיין את אזור B1 כולו, וזאת להבדיל משימושים

אחרים, שנוטים לאפיין רק שכונות מסוימות באזור. כך למשל, גינון החצר האחורית מאפיין את הצפון הישן באופן כמעט בלעדי, ולעומת זאת, הצבת מחסנים בשטח החצרות האחוריות מאפיינת בלעדית את שכונת פלורנטיין. להבדיל משימושים אחרים שנוטים לאפיין שכונות מסוימות בלבד, ניכוס שטח החצר האחורית שב ומופיע בהיקפים דומים בכל האזור הנבדק. עובדה זו מעידה על כך שקיים צורך כולל לשימוש בשטח החצר לרווחת דירות הקרקע. ניתן להסביר תופעה זו בצורך או ברצון להגדיל את שטח הדירה ולהשיג שטח חוץ המנוכס לדירה, אך גם בשיקול כלכלי - תוספת שטח זו מעלה את ערך הנכס ואת שווי בשוק.⁵

שימושים אחרים, נמצאו תואמים באופן מובהק שכונות מסוימות בתוך אזור B1. כך למשל, הצבת מחסנים בחצר האחורית מאפיינת את אזור פלורנטיין באופן בלעדי, ונובעת מהעובדה ששכונה זו היא בעלת שימוש מעורב של מגורים ומסחר, וכיון ששכונה זו היא אחת הצפופות בעיר, הופך השטח שבין הבניינים מקום פוטנציאלי לתוספת שטחים נוספים לבתי העסק שבקומת הקרקע.

לעומת זאת, גינון החצר האחורית מאפיין באופן כמעט בלעדי את אזור הצפון הישן. סיבה אחת אפשרית לכך היא הרווחה היחסית של אזור זה בשטחים פנויים, שאפשרה לדיירים לקבל מענה לצרכיהם במקומות אחרים בעיר. מכיון ששטח החצר האחורית לא נדרש לצרכי יום-יום חיוניים אחרים, ניתן היה לשמור על שטח החצר האחורית קרוב לכוונת המתכנן במקור, ולטפחו כשטח מגוון.

בעוד שניכוס שטח החצר, אינו נתון כמעט להשפעה של הפרמטרים שנבחנו, שימוש בחצר לחניה תלוי בכל אחד מהפרמטרים, ונוטה להתקיים בהינתן התנאים הבאים: כאשר קיימת חצר קדמית, המשמשת לחנייה, בבניינים הגבוהים מ-4 קומות ובעלי קומת עמודים, שבהם חדר המדרגות סגור והמשמשים למגורים בלבד, ללא דירות בקומת הקרקע. תנאים אלו מתקיימים בעיקר באזור הצפון הישן (שבו מהווה החנייה 18% מסך השימושים בחצר האחורית), ובאופן חלקי גם באזור לב העיר (13% מסך השימושים בה), אולם כמעט ואינו מתאפשר בשכונת פלורנטיין (2% בלבד). וזאת משני טעמים עיקריים: האחד, הוא קיומם של מעברים צרים מדי, על פי רוב, למעבר רכבים בקו הבניין הצידי, והשני, היא מצוקת חנייה מועטה יחסית לאזורי המשנה האחרים.

חנייה היא אחד השימושים הנפוצים ביותר בחצר האחורית, אחרי הזנחת השטח וניכוסו. שימוש זה דורש התארגנות משותפת של הדיירים כדי להכשיר את שטח המגרש לחניית רכבים (מתוך הנחה שרוב הבניינים לא נבנו מראש כששטח המגרש משמש לחנייה). התארגנות כזו, נובעת משתי סיבות עיקריות: (א) מחסור אמיתי במקומות חנייה בקרבת הבניין ו-(ב) העלאת ערך הנכס (שווי דירה בעלת מקום חנייה הוא רב יותר מדירה ללא מקום חנייה).

השימוש בחצר האחורית לחנייה מושפע מכל הפרמטרים שנבדקו בסקר, ביניהם ניתן לציין שני פרמטרים משמעותיים במיוחד:

קיום קומת עמודים, מאפשר שימוש באחוז גדול יותר מסך שטח המגרש. עובדה זו יוצרת עדיפות לשימוש בחצר (הקדמית והאחורית) לצורך יצירת מקומות חנייה למספר גדול של דירות בבניין.

העדרן של דירות בקומת הקרקע מעודד אף הוא את השימוש בשטח לחנייה מ-2 סיבות עיקריות: (1) כאשר אין דירות בקומת הקרקע - יש יותר שטח פנוי לשמש לחנייה; (2) החנייה מהווה שימוש מטריד ומרעיש בעיקר עבור דיירי קומת הקרקע. העדר דירות בקומת הקרקע מאפשר לכן ליישם שימוש זה ביתר קלות.

חצר אחורית מגוננת נוטה להתקיים כאשר קיימת חצר קדמית המשמשת גם היא לגינון, בבניינים עם דירות בקומת הקרקע וקומת עמודים.

במקביל ניתן לראות כי קיומן של דירות בקומת הקרקע הוא הפרמטר המשפיע ביותר על אופן השימוש בחצר האחורית.

בנייה על עמודים מהווה זרז לשימוש בשטח החצר לחנייה, בעוד שבנייה ישירות על הקרקע תביא בחשבון אופציות נוספות לשימוש בחצר.

דיון: מגמות ניהול שטח הבניין המשותף

חלק זה יציג את תהליך השינוי שעברה החצר האחורית מזמן הופעתה במקור כשטח מפריד בין בניין לבניין, דרך התאמתה לצרכים השונים והמשתנים של בעליה. התהליך יוצג משני היבטים: מגמות שינוי השימוש בחצר האחורית הנוכחות בשטח ונובעות מצרכי הדיירים (דה פקטו), ומולם השינויים שהיה להם ביטוי בחקיקה (דה יורה). הגדרת החוק היבשי ומולו השימוש בפועל. מתנהלים זה מול זה ויוצרים תגובה ותגובת-נגד האחד לשני.

- דה פקטו

העובדה שהחצר האחורית היא נסתרת מהרחוב היא חשובה ומשמעותית בביטוי צרכי היסוד של המשתמשים בה, המושפעים פחות מצרכי ייצוג פנימיים (של הדיירים עצמם) וחיצוניים (חוקים עירוניים) אלא יותר מצרכי נוחות ותפעול שוטף.⁶ קיום מקביל של שימושים ופעילויות שונות בחזית הבניין ומאחוריו הוא אפשרי ומתקיים הלכה למעשה.

הפירושים השונים ואפשרויות השימוש נובעים מהצרכים המקומיים, אולם יחד עם זאת, השימושים אינם בלתי סופיים, וחלקם שכיחים יותר מאחרים. בחינה של מגוון השימושים בחצרות האחוריות על פי התועלת שמפיקים ממנה דיירי הבניין כפי שהודגמו בסקר, מעלה כי מרבית השימושים מפיקים תועלת אישית למי מהדיירים. תחת קטגוריה זו נמצאים השימושים הבאים: ניכוס, מחסנים, תוספות בנייה, הצבת גרוטאות ושימוש מסחרי.⁷

חלוקה קטגורית אפשרית נוספת של השימושים השונים בחצר האחורית מביאה בחשבון את היחס כלפי המרחב האישי המקיף כל בניין (Personal Space), המוגדר באמצעות קווי המגרש, והמציג כל בניין כאובייקט חופשי במרחב (freestanding object) השימושים השייכים לקטגוריה 'תועלת אישית' מתעלמים מהשטח המגדיר את המרחב האישי מסביב לכל בניין, ומספחים אותו לטובת צרכיהם.⁸ סיפוח זה מגדיל את המסה הבנויה, על חשבון המרחב הפנוי. השימושים הללו מציעים טווח של פלישה למרחב הפנוי: בעוד שהצבת מחסנים או תוספות בנייה פירושו סיפוח חלק ניכר מן המרחב הפנוי, השימושים האחרים מציגים גוון ארעי יותר של אחיזה במרחב הפנוי - בין אם בנפח (ניכוס, שימוש מסחרי, שימוש מעורב) ובין אם בזמן

משעות היממה (חניה). יתר השימושים (גינון, הזנחה וריצוף) מתאפיינים בשמירה על המרחב האישי המקיף את הבניין ויוצרים בכך אתגור במסה הבנויה ומרווח נשימה בין בניין למשנהו ובין פעילות אחת לאחרת במרחב העירוני העמוס. שמירה על המרחב האישי סביב הבניין משמרת את תפיסת המגורים המקורית, כפי שהותוותה בתכנית ג'ס, ולפיה החלל הפתוח שבין הבניינים נתפס כאמצעי להפרדה יותר מאשר טריטוריה או שטח שימושי.

על סמך ניתוח השינויים של השימוש בשטח החצר האחורית במרוצת השנים, מתבררת התמונה הבאה: בשלב הראשון שירת השטח את כלל הדיירים, על פי התכנית המקורית בה תוכנן השטח ההיקפי של הבניין כגינה. במשך הזמן, חלה התדרדרות בתחזוקת השטח המשותף בבניין, ובמיוחד בשטח החצר האחורית, והזנחת החצר האחורית הפכה להיות הדפוס המוביל בשימוש במרחב החצרות האחוריות בעיר. בשלב כלשהו נוספו שימושים חדשים לחצר האחורית והפכו לנפוצים- כמו שימוש בחצר האחורית כמקום אכסון 'זמני' של חפצים, או ניכוס החצר להרחבת הסלון של דרי קומת הקרקע. שימושים אלו מתקיימים כיום במקביל בחצרות האחוריות השונות בליבה העירונית. יחד עם זאת, ניתן לקבוע כי השימוש בחצר האחורית לתועלתם האישית של הדיירים הולך ונעשה נפוץ יותר ויותר. ההנחה היא, שהזנחת השטח על ידי הדיירים כקבוצה ('של כולם כלומר לא של איש'), מהווה זרז עיקרי לכניסה של שימושים חדשים לחצר האחורית ('לא של איש, כלומר ניתן לנכס לשימוש אישי').

על פי הסקר, בין מגוון השימושים המתקיימים בחצר האחורית, קיימים מספר שימושים שהם דומיננטיים ביחס לאחרים, ויתכן אף שבשלב מתקדם יותר, יהפוך שימוש אחד או מספר שימושים לשימוש המוביל. ניכוס שטח החצר האחורית הוא השימוש היחיד שנכח באופן הומוגני בכל השכונות השונות ולא אפיין אזור מסוים בשטח הנבדק. עובדה זו מצביעה על מגמה אפשרית שבה בשלב הבא יהפוך הניכוס לשימוש מוביל. ובכך, יבטא שימוש זה את מגמת ההפרטה המתחזקת בעולם.⁹

- דה יורא

הגדרת שטח הבניין כשטח משותף על פי חוק, איפשרה וריאציות שימוש שונות בשטח, שחלקן הפכו במרוצת השנים לדומיננטיות יותר. בהמשך התהליך, נערכו תיקונים ועדכונים לחוק, ונוצרה הסדרה חוקית של מגמות שינוי מובילות. תיקוני החוק יוצרים איזון לתקופה מסוימת, ולאחריה נוצרות פרשנויות חדשות לחוק ושימושים נוספים לשטח החצר האחורית. במשך הזמן, מגיב החוק גם לשינויים הללו, וכך חוזר חלילה. תגובת החוק המוצגת כאן מייצגת חלק מתהליך שינוי ההתייחסות לחצר האחורית:

בסוף שנות ה-1980 ניתנה גושפנקה עירונית לניכוס חלקים מהשטחים המשותפים באמצעות תכניות בינוי עירוניות ס' ו-ג', עלי ידי הפיכת חלק מן השטחים המשותפים לשטחים סחירים. פחות מעשור לאחר מכן, בשנת 1995, נערך תיקון לחוק המקרקעין הארצי, שעסק בהעברת חלקים מהרכוש המשותף לבעלות דירה מסוימת, במהלך הנקרא "הצמדה". שתי התייחסויות אלה מטעם החוק (העירוני והארצי) מביאות לידי ביטוי את התאמת החוק לתהליכי שינוי ההתייחסות אל שטח החצר האחורית משטח משותף לשטח בבעלות פרטית, בעל ערך ומשמעויות כלכליות.

שינוי נוסף הנוגע לשטחים המשותפים של חלק מבנייני המגורים, בא לידי ביטוי בשנים האחרונות, ומציג גישה חדשה לניהול השטח המשותף באמצעות חברת ניהול חיצונית. על פי שיטה זו, בעלי הדירות משלמים דמי ניהול חודשיים לחברות הניהול, שדואגות לרמת תחזוקה נאותה בשטחים המשותפים. ובכך, מחליפה למעשה חברת הניהול את ועד הבית בתפקידו המסורתי, ובעלי הדירות מוותרים על הזכות שמוקנית להם על פי חוק, להתארגן ולנהל את השטח המשותף בבניינים כראות עיניהם. גישה זו מביאה לידי ביטוי תהליכי שינוי חברתי וכלכלי כיון שתחושת הבעלות והאחריות של בעלי הדירות לרכוש המשותף הולכת ופוחתת בכך (רבינוביץ', 2007). שינוי זה מביא לידי ביטוי את ההתייחסות לשטח החצר כאל שטח בעל ערך כלכלי (בדומה להפרטת השטחים המשותפים והפיכתם לסחירים, כפי שהוצג לעיל), אם כי מגמת השינוי המוצגת כאן מבטאת את העדפת הדיירים להמשיך ולתחזק את שטח החצר האחורית כשטח משותף אפילו בעבור תשלום חודשי גבוה יותר מזה המשולם לוועד הבית. זאת, להבדיל מהתייחסות לחצר האחורית כשטח בעל פוטנציאל רווח ותועלת אישיים עבור מי מהדיירים.

דוגמא נוספת לשינוי בחוק, הנוגעת לשינוי הבינוי והמרקם העירוני כולו, ולא רק למתרחש בתוך תחומי המגרש עצמו, ניתן לראות בתכניות עירוניות המסדירות נקודתית את הבנייה במגרש בודד או במספר מגרשים צמודים. במסגרת תכניות אלו מותרת חריגה נקודתית של הגבלות הבנייה החלות על האזור כולו, המייצרת לעיתים שינוי משמעותי במרקם הבנייה. שינוי נקודתי זה משנה את מרקם העיר, ולמעשה עשוי למחוק, בחסות החוק, את החצר האחורית ואת המרקם העירוני שבזכותו היא מתקיימת. כך לדוגמא, במקרה של תכנית תא במ-2309/23^א שאישרה בסוף שנות ה-1990 את הקמת מגדל "לב העיר" (בין רחוב מאז"ה ובלפור), הוצב מגדל במרכז שטח הבלוק, ויצר מקצב אחר לנוף העירוני שסביבו, המורכב מבנייני מגורים משותפים בעלי חצרות אחוריות. תהליך שינוי זה מהווה שלב בהתפתחות העיר, בקנה מידה רחב, בו השינוי מתבטא לא רק ברמת הבניין הבודד אלא ברמת הבלוק העירוני ולמעשה ברקמה המבונה כולה.

בסיכומו של דבר, החוק מסדיר בדיעבד את המתרחש בשטח בפועל. החצר האחורית היא דוגמא טובה למגוון פרשנויות החוק על ידי הדיירים בטווח שבין מתיחת גבולות החוק והכפפתו לשימוש המיטבי עבור הדרים בעיר לבין מציאת פרשנות חדשה, שלעיתים עומדת בסתירה לחוק הקיים. העמימות המשפטית של שטח החצר, הנראות המוגבלת מהרחוב והעובדה שהחצר שייכת למספר דיירים מאיצה את תהליכי השינוי שחלים על שטח החצר האחורית. תהליכים דומים עשויים להתרחש בחלקים נוספים של העיר, בקצב איטי יותר. לפיכך, התבוננות במתרחש בחצר האחורית, עשויה לשפוך אור על הצפוי בעתיד באזורים 'סטריליים' יותר בעיר.

כאשר הופכת התפיסה החדשה לגורם מקיף ונוכח בשטח, אין למחוקק ברירה אלא למצוא דרך לנרמל ולהסדיר את החוק כך שיתאים למציאות, מאשר לנקוט באמצעים המשפטיים להעניש את כל מי שחרג מגבולות החוק. כך במקרה של פרשנות השימוש בשטח הפרטי המשותף (שהחצרות האחוריות הן חלק ממנו) וכך גם בתופעות אחרות בעיר, דוגמת סגירת המרפסות או מהלך פיצול הדירות בעיר.

סיכום ומסקנות

מגוון השימושים הרחב בשטחי החצרות האחוריות בעיר תל-אביב מדגים את תהליכי השינוי והאבולוציה העוברים על העיר בכללותה: זהו תהליך בלתי פוסק, המגיב לשינויים ומתעדכן עם הזמן בהתאם לנסיבות ולצרכים. תהליכי השינוי וההתאמה חלים על המרקם העירוני כולו, אולם יחד עם זאת, יכולת ההשתנות של המרחבים העירוניים השונים אינה אחידה ותלויה בגודלם, בתפקידם ובצורתם. בתוך מגוון המרחבים העירוניים בולטת החצר האחורית ביכולתה האדפטיבית לקבל עליה שינויים ופרשנויות שונות, ובכך גם חשיבותה.

האזור בעיר שבו מרוכזות החצרות האחוריות מייצג אמנם פחות מ-15% מסך השטח העירוני (ראו איור מס' 7) ונבנה ברובו כבר לפני מעל ל-70 שנה, אולם גם כיום הוא ממשיך להוות את ליבת הפעילות העירונית התל-אביבית. על אף שהעיר גדלה והתרחבה לכיוון צפון ומזרח, נותרה זירת הפעילות במקומה, באזור שבו מתקיימות החצרות האחוריות. מכאן, שמרקם עירוני שיוצר חצרות מטיפוס B1 מאפשר גם תנאים לקלוט מגוון התרחשויות המתקיימות זו בצד זו.

מגוון זה מתאפשר בשל שני גורמים עיקריים: הגורם הראשון הוא גודל המגרש- ככל שהמרקם העירוני מורכב ממגרשים קטנים יותר, הוא מסתגל לשינויים ביתר קלות ומבטא מגוון צרכים (Brand, 1994). כך לדוגמה, מרקם הליבה העירונית (B1) מסוגל לקבל שינויים במנות קטנות ולהגיב ביתר קלות לצרכים משתנים, ולכן נותר ערני ומעודכן יותר מהמרקם העירוני באזור שבו חצרות מסוג B2. חצרות מסוג B2 מתאפיינות במרקם בינארי המקיים מצב של פנים-חוץ או פרטי-ציבורי, ולא נותן ביטוי של ממש למצבי ביניים ציבוריים למחצה (קלוש ולו- יון, 2000). ובכך, הוא מייצר סביבה המתקשה להכיל ולקלוט מגוון פעילויות עירוניות.

הערות

1. חוק בתים משותפים מגדיר את בעלי הדירות כבעלי זכות קניין בדירת המגורים שלהם, וכבעלים משותפים בשאר חלק הנכס. לשון החוק: "כל חלקי הבית המשותף חוץ מן החלקים הרשומים כדירות, ולרבות הקרקע, הגגות, הקירות החיצוניים, המסד, חדרי המדרגות, מעליות, מקלטים וכן מתקני הסקה או מים וכיוצא באלה המיועדים לשמש את כל בעלי הדירות או מרביתם אפילו הם בתחומי דירה מסוימת" (פרק ו' בחוק המקרקעין. תשכ"ט, סעיף 52).
2. חצרות מטיפוס B3 מהוות מצב ביניים טיפולוגי והיסטורי, בעל מופע קצר ומצומצם בהיקפו, המשוך לתקופה שבה נוצר האבטיפוס לבנייני השיכונים. (להרחבה על מיקום טיפוס החצרות ושכיחות הופעתם ראו גולדמן, 2009).
3. צפיפות הבינוי והמגורים בפלורנטין הם מהגבוהים בעיר - כ-3.9 יח"ד לדונם לעומת 3.2 יח"ד בממוצע העירוני. (הנתונים לקוחים מתוך התכנית האסטרטגית של עיריית תל אביב-יפו: <http://www.tel-aviv.gov.il/Hebrew/Strategic/WorkPlan/Profile.asp>)
4. מונח המרחב האישי (או ה-Proxemics) מושאל מתחום האנתרופולוגיה. המונח נטבע לראשונה על ידי האנתרופולוג אדוארד הול (Edward Hall) בשנת 1959, והוא מתאר מרחק הניתן למדידה בין אנשים הנמצאים באינטראקציה.

- זהו השטח הנחוץ לאדם לשם הגדרת הטריטוריה האישית שלו. המרחק משנתנה מתרבות לתרבות כמו גם בשל צרכים שונים כגון גדילה, הרגלים וחיזור.
5. במקרים מסוימים מוסדר הניכוס באופן חוקי, על ידי חלוקה משפטית חדשה של הנכס המשותף על פי תיקון משנת 1995 לחוק המקרקעין תשכ"ט-1969 סעיף 71, לפיו הדירה העליונה מקבלת לידיה את שטח הגג ודירת הקרקע- את שטח החצר האחורית, והופכת בכך לדירת גן על פי הטאבו.
6. יחס שונה לחזית הקדמית והאחורית על ידי החוק ניתן לראות למשל בתכנית המתאר העירונית לשימור (2650/ב) המבחינה בהגדרותיה בין החזיתות הקדמיות והחלקים הקדמיים של חזיתות הצד, ומולן החזית האחורית בבניינים לשימור. התכנית מגבילה למשל, חנייה בחזית הקדמית אך מתירה אותה בחזית האחורית (סעיף 11.2.2) ומתירה גם הקמת דירות גן בבניינים לשימור, ובתנאי שיוקמו לכיוון החזית האחורית. בנוסף, מותרת הצמדה של החצר האחורית לדירות הגן (נספח ד' סעיף 8). דוגמא זו ממחישה את היחס הממסדי השונה לחזיתות השונות, אפילו לבניינים "בעלי ערכים הראויים לשימור שנכללים ברשימת המבנים לשימור".
7. תחת הסתייגות ניתן לכלול גם את קטגוריית השימוש המעורב תחת הכותרת 'תועלת אישית', כיון שעל פי רוב כוללת חלוקת החצר לחלק מנוכס וחלק בעל שימוש אחר- דוגמת הזנחה או חניה.
8. נוסף על שימושים אלו, יש להוסיף את גם השימוש בחצר האחורית לחניה ואת השימוש המעורב בחצר האחורית, המשתייכים גם הם לשימושים המבטלים את המרחב האישי של הבניין.
9. כהן ועמיר (2007) מתארות תהליך דומה שעבר על המקלט מהימים שבו נבנה כ"מקלט ציבורי" על ידי הרשות המקומית בשטח ציבורי פתוח, דוגמת גינה ציבורית. לאחר תקופה, החל להבנות בקומת המרתף של הבית המשותף כמקלט לדיירי הבניין כולם. בהמשך עבר המקלט לספק הגנה לדיירי כל קומה בנפרד (ממ"ק), וכיום המקלטים נבנים במתכונת דירתית ופרטית בלבד (ממ"ד).

מקורות

- אליקים, צ. (1996). התכנון העירוני בתל אביב עד קום המדינה. בתוך: בתים מן החול: אדריכלות הסגנון הבינלאומי בתל-אביב, 1931-1948, (עמ' 13-18). תל-אביב: קרן תל-אביב לפיתוח, משרד הביטחון-ההוצאה לאור.
- אפרת, צ. (2004). הפרויקט הישראלי. תל אביב: מוזיאון תל אביב לאמנות.
- ארו, ת., וכרמון, נ., (1996). התחדשות עירונית: סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטין בתל-אביב- יפו. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים האכנון מכון טכנולוגי לישראל.
- אתר הכנסת, (2009). חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969. פרק ו': בתים משותפים. מתוך https://www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns6_land.pdf
- אתר עיריית תל אביב (2009). מסמכי תכניות בניין עיר (תקנון, תשריט, נספח בינוי), תל אביב/ תל אביב- יפו מספר: ג', ס', 2650/ב, תא במ-2309/23. מתוך: <http://www.tel-aviv.gov.il/Hebrew>
- אתר המפות של עיריית תל אביב (2009). מתוך <http://gisn.tel-aviv.gov.il/view2>

- אתר Zoomap (2009). מתוך <http://www.zoomap.co.il>.
- גולדמן, ע. (2009). חצרות אחוריות בתל אביב. עבודת גמר לתואר "מוסמך". אוניברסיטת תל-אביב.
- זיידמן, מ. וקרק, ר. (2009). ראשיתה של תל אביב: מה בין "אחוזה בית" ל"עיר גנים"? בתוך: זמנים, גליון 106 (עמ' 21-8). תל אביב: בית ההוצאה לאור של האוניברסיטה הפתוחה.
- כהן, ש. ועמיר, ט. (2007). ממקלט ציבורי לממ"ד: הפרטת ההגנה האזרחית. בתוך: צורות מגורים אדריכלות וחברה בישראל. עורכות: כהן, ש. ועמיר, ט. (עמ' 127 – 143). תל אביב: חרגול ועם עובד.
- כץ, י. (1984). חברה 'אחוזה בית' 1906-1909: הנחת היסודות להקמתה של תל אביב. בתוך: קתדרה, מס' 33. (עמ' 161-191). ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- קלוש, ר., ולו-יון, י. (2000). הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב. בתוך: תאוריה וביקורת, מס' 16. (עמ' 153-185). ירושלים: מכון ון ליר.
- רבינוביץ', ד. (2007). דירה פרטית, בית משותף, מרחב ציבורי: יחידת המגורים הישראלית בין ד' אמות לנחלת הכלל. בתוך: צורות מגורים אדריכלות וחברה בישראל. עורכות: כהן, ש. ועמיר, ט. (עמ' 144 – 163). תל אביב: חרגול ועם עובד.
- רון, צ. וגרייצר, א. (ע' 1984). גלויות וצפונות בגאוגרפיה ערכת גלויות ללימוד ארץ-ישראל. תל אביב: החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.
- שביט, י., וביגר, ג. (2001). ההיסטוריה של תל אביב, משכונות לעיר 1909 - 1936. תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.
- תקנון תכנית גדם (1989 [1925]). בתוך: עיר ואוטופיה: אסופת חומרים 80 שנה לתל אביב. תל אביב: החברה הישראלית למו"ל.
- Brand, S. (1994). *How Buildings Learn What Happens After They're Built*. New York: Viking Penguin.
- Ellis, W.C. (1978). Spatial Structure of Streets. In: Anderson, S., (ed.), *On Streets*, MIT Press.
- Hall, E. (1959). *The Silent Language*. New York: Garden City Doubleday.
- Kallus, R., (1997). 'Patrick Geddes and the evolution of a housing type in Tel-Aviv', *Planning Perspectives*, Vol. 12, Pp. 281-320.
- Krier, R. (1979). *Urban Space*. London: Academy Editions.
- Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. In: *Journal of Planning Literature*. (21) 255.



התכנון כאיזון בין ערכים סותרים: סוגיית הזיהום במפרץ חיפה

ביום 11.7.2016 התקבלו החלטות בשני עררים הנוגעים לשתי תכניות מרכזיות המקודמות במפרץ חיפה, ומצויות בצמידות זו לזו: התכנית להרחבת בתי הזיקוק (בז"ן), תכנית חפאג 1200ג, ותכנית קרקעות הצפון, חפאג 1139א.

ערר על תכנית חפאג/1200 ב

מתחם בתי הזיקוק לנפט (בז"ן) ממוקם בלב מפרץ חיפה, ומשתרע על שטח של כ-2,633 דונם. המתחם מוקף באזורי פיתוח עירוניים של הערים חיפה, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית מוצקין, נשר והמועצה האזורית זבולון. בשטח המתחם פועלים מספר מפעלים: בתי זיקוק לנפט בע"מ, כרמל אולפינים בע"מ, גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ, חיפה כימיקלים בע"מ ועוד. הפעילות המתבצעת במתחם כוללת זיקוק נפט, ייצור מוצרי נפט, ייצור מוצרים לתעשייה הפטרוכימית, ייצור חומרים ארומטיים וייצור שמנים ושעווה.

הסמל החזותי של מתחם בז"ן, ושל העיר חיפה, הוא צמד ה"לבניות", שבעבר שימשו לקירור המים. שני מבנים אלו, הנישאים לגובה של 76 מטר, קיבלו את שמם בשל הדמיון לצורת גביעי הלבן שנמכרו בעבר בארץ. כיום הלבניות אינן בשימוש.

מתחם בז"ן מצוי ברובו בתחום השטח המוניציפלי של חיפה, והחל ממאי 2010 הוא מצוי בתחום וועדה מקומית משותפת למתחם בז"ן בראשה עומד נציג שר הפנים. לוועדה גם רשות רישוי.

בסמוך למתחם בז"ן מצוי שטח המכונה "קרקעות הצפון", שגם לגבי התוכניות המקודמות בו הוגשו עררים, ראו פירוט להלן.

מבחינה תכנונית מתחם בז"ן סומן כמתחם לתעשייה בשורה של תכניות ארציות ומחוזיות (כגון תמ"א 30 למפרץ חיפה, ותמ"מ 6, תכנית המתאר המחוזית למחוז חיפה) אך ברמה המקומית התבע"ית לא אושרה לו מעולם תכנית, עד לתכנית נשואת ערר זה. בשנת 1988 פורסמה להפקדה תכנית ג/1200 ביוזמת הוועדה המחוזית. בשנת 1990 הוחלט לאשר את התכנית, אך היא מעולם לא קיבלה תוקף. מבחינה זו, התכנית נשואת העררים, מסדירה לראשונה מבחינה סטטוטורית את המצב הקיים בפועל במתחם בז"ן

התכנית הנדונה בערר זה הוגשה לראשונה לוועדה המחוזית בשנת 2003, ונערך לה תסקיר השפעה על הסביבה. ביולי 2012 הופקדה התכנית להתנגדויות, והוגשו לה 1,656 התנגדויות, שלשמיעתן מונתה חוקרת. ב12.1.2014 החליטה הוועדה לקבל את מרבית המלצות החוקרת, לקבל חלק מן ההתנגדויות ולאשר את התכנית.

כנגד החלטה זו הוגשו ארבעה עררים: האחד הוגש על ידי מגישת התכנית, בתי זיקוק לנפט (בז"ן). שלושת העררים האחרים הוגשו כנגד ההחלטה לאשר את התכנית, והם הוגשו על ידי עמותת אדם טבע ודין, ועל ידי נציגים של סיעת הירוקים בחיפה: שמואל גלבהרט ואביהו האן.

להלן החלטת וועדת הערר בסוגיות העיקריות אשר נדונו:

עצם אישור התכנית כתכנית המאפשרת תוספת בנייה במתחם בז"ן

הטענות בנושא זה נדחו, ווועדת הערר קיבלה למעשה את הטענה לפיה אישור התכנית עולה בקנה אחד עם רובד התכנון הארצי, המחוזי והמקומי. משהוגדר המתחם ככזה המיועד לפעילות תעשייתית, מצאה וועדת הערר כי אין הצדקה לאשר את התכנית כתכנית מסדירה (לגליזציה) בלבד, או כתכנית המצמצמת את היקף הפעילות, והחליטה כי יש לאשר תכנית המאפשרת את המשך הפעילות והצמיחה של מתחם בז"ן.

איכות האוויר והפגיעה בבריאות התושבים

החלטת הוועדה המחוזית בנושא זה היתה כי היקף הפליטות לסביבה יתבסס על "מצב קיים" שהוגדר, ושערכיו נמוכים מהתקינה התקפה מכוח החוק. התכנית קובעת כי היתרי בנייה במתחם יינתנו רק בתנאי שאין בהם כדי לגרום לעלייה בקצב פליטת המזהמים לסביבה בהשוואה למצב הקיים שהוגדר. כמו כן הוגדר כי המתקנים ייבנו בהתבסס על הטמעת הטכנולוגיה המיטבית הזמינה (BAT). עוד נקבע כי בהתאם לממצאי הסקר האפידמיולוגי רשאית הוועדה המשותפת לדרוש בעת הוצאת היתרי בנייה, ערכים מחמירים בנושא זיהום אוויר ומים בהתייעצות עם משרדי הגנת הסביבה והבריאות.

עוד קבעה הוועדה המחוזית הוראת דיווח אחת לחמש שנים, ופרסום מסקנות הדיווח לציבור. הדיווח יכלול דיווח על השיפורים הסביבתיים והטכנולוגיים, דיווח על הסקר האפידמיולוגי, היתרי בנייה, דו"חות פיקוח על הבנייה, דו"ח סביבתי, ביצוע סקרי קרקע ומים ועוד.

על החלטה זו הוגשו עררים הן מטעם בז"ן, אשר ביקשה להקל בתנאים שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית, והן על ידי העוררים הציבוריים. אלו טענו שהתחלואה הגבוהה באזור מפרץ חיפה מחייבת נקיטת קו מחמיר ביחס לדרישות הסביבתיות, באופן שהתכנית תביא לצמצום זיהום האוויר באופן משמעותי. כמו כן העלו העוררים דרישות שונות בנושא אכיפה, ניטור ויישום תכנית שיפורים סביבתית בלוח זמנים קצר ומיידי לכלל המתקנים הקיימים.

וועדת הערר השתכנעה בנושא זה כי התכנית כפי שאושרה על ידי הוועדה המחוזית קובעת מגבלות סביבתיות נאותות בהיבט זיהום האוויר, וקובעת כלים להפחתת רף הזיהום המותר במידת הצורך. זאת, כתקרה, כרף עליון לזיהום ולא כרצפה (סף תחתון) שלו. בנוסף, קיימות למשרד להגנת הסביבה

סמכויות מכוח חוק אוויר נקי. בין היתר השתכנעה הוועדה על רקע עמדת משרד הבריאות שסבר כי יש לאשר את התכנית בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית.

וועדת הערר קבעה, כי לנוכח החשיבות הלאומית של התכנית, תתווסף להחלטת הוועדה המחוזית החלטה כי על הוועדה המחוזית לעדכן את המועצה הארצית בעניין הדיווח החמש שנתי וועדת הערר סברה כי מנגנון זה יעודד את בעלי המפעלים לפעול להפחתת הפליטות.

הוועדה סברה כי נושאים כגון קביעת ספים למתקנים אינם מתאימים להוראות של תכנית, כמו גם קביעת מכסות כמותיות במסגרת התכנית. בהקשר זה, מזכירה וועדת הערר את הרגולציה מכוח חוק אוויר נקי, וקובעת כי "אישורה של תכנית אינה תחליף להפעלתן השוטפת של הסמכויות מכוח דיני הגנת הסביבה".

מידת הפירוט של התכנית פוגע בעקרונות שיתוף הציבור והשקיפות, וההחלטה התקבלה שלא על יסוד תשתית עובדתית הולמת

טענת העוררים היא כי יש בתכנית משום אישור גורף לכל בניה ופיתוח עתידי של מתקן או מפעל בתחום בז"ן, וכי חסרים בתכנית פרטים כגון חלוקה בין מגרשים, יחסים בין שימושים, פירוט ייעודי קרקע, שטחי בניה מותרים ועוד. בין היתר נטען כי קיימות אי בהירות לגבי היקף זכויות הבנייה הקיימות (שהן בסיס לחישוב תוספת הזכויות), וכי דרישת בז"ן ל-900,000 מ"ר ללא תכנון מפורט משמעותה "קלף פתוח" להקמת מתקנים, מבלי שלציבור יהיה מה לומר בנדון.

טענות אלו נדחו ברובן על ידי וועדת הערר, שהחליטה בעניין זה מספר החלטות על שינוי בתכנית - פיצול אחד המגרשים לשני תאי שטח, קביעת מגבלת גובה לחלק מהמתקנים, תיקון טבלת הזכויות ועוד.

נושא מידת הפירוט של התכנית עלה לאחרונה במספר הליכים משפטיים, ובראשם העתירות שהוגשו כנגד תמ"א 37 ח (מתקני הקליטה והטיפול לגז הטבעי). נושא זה הולך ומעסיק יותר ויותר את מוסדות התכנון, עם ריבוי התכניות הכוללות מתוכן ניתן להוציא היתרי בנייה.

לעניין זכות ההתנגדות למתקנים חדשים: התכנית קובעת חובת פרסום בדבר הגשת בקשה למתן היתר בנייה להקמת מתקן חדש וניתנה זכות השגה לציבור ביחס לכך. על הוראה זו עררה בז"ן וביקשה לבטלה, והעוררים הציבוריים טענו כי אין בכך די. וועדת הערר החליטה בעניין זה לטובת עמדת בז"ן, וקבעה כי יש לאפשר לוועדה המקומית המשותפת לפטור בקשה להיתר ממתן זכות ההשגה למתקן חדש מנימוקים מיוחדים שיירשמו. ההשגה תוגש תוך 30 מים.

וועדת הערר דחתה גם את טענות העוררים בעניין סקר סיכונים, העדר פתרון לחומרים מסוכנים ותרגילים בעניין תרחישי אסון, וקבעה בין היתר כי התכנית אינה האכסניה הנאותה להסדרת סוגיית התרגילים שמדמים אסון.

לסיכום, וועדת הערר החליטה לאשר את התכנית, בכפוף למספר תיקונים, ובכללם כי לא תתאפשר אחסנת קונדנסטים מכוח תכנית זו, וכי זיקוק קונדנסטים יתאפשר ככל שינתן אישור הוועדה המקומית המשותפת לכך

ובתנאים שתקבע. הקונדנסט הוא תוצר לוואי של הפקת הגז הטבעי, ולכן זיקוקו הוא סוגייה רלוונטית. עוד נקבע כי לא תתאפשר הוספה או הרחבה של תחנת הכח הקיימת במועד אישורה של תכנית זו שלא על פי תכנית מאושרת.

קרקעות הצפון, ערר בתכנית חפאג 1139א

תכנית קרקעות הצפון חלה על שטח כולל של כ-1170 דונם, בסמוך לבתי הזיקוק בחיפה. מטרת התכנית, כפי שמפורט בהוראותיה, הינה לקבוע את השטח ביעוד המאפשר הקמת חוות מיכלים לאחסון דלק גולמי ומוצריו וניפוק תזקיקים, תוך צמצום ומניעת מפגעים ומטרדים לסביבה.

שטח התכנית נועד לאפשר להעתיק את המיכלים לאחסון נפט המצויים כיום בטרמינל קריית חיים, בטרמינל אלרועי בקריית טבעון, וכן במתחם נוסף סמוך לבז"ן. התכנית נועדה להעתיק מיכלים מיושנים הממוקמים כיום בלב אזורים מבונים, אל מתקן אחסון חדש שיעמוד בתקנים בטיחותיים וסביבתיים.

כמו כן נקבעה בתכנית חטיבת קרקע לא מתוכננת ל"אזור תעשייה מיועד לתכנון מפורט בעתיד" בהיקף של כ-300 דונם, רצועות תשתית, רצועת שצ"פ לאורך הקישון ואתר לטיפול בפסולת. לתכנית הוכן תסקיר השפעה על הסביבה, שהמלצותיו הוטמעו בהוראות התכנית.

כמו מתחם בז"ן שתואר לעיל, גם מתחם קרקעות הצפון מצוי בתחום הוועדה המקומית המשותפת למתחם בז"ן. ייעוד הקרקע בתכנית המחוזית (תמ"מ 6) הוא תעשייה, וכך גם בתכנית המתאר המופקדת לעיר חיפה.

על אישור התכנית, ודחיית ההתנגדויות שהוגשו לה, הוגשו שני עררים : האחד הוגש על ידי יוזמת התכנית, חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (תש"ן), והשנייה על ידי הגב' אלה נווה, פעילה סביבתית.

וועדת הערר סברה כי בהוראות התכנית, כפי שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית, בכפוף לתיקונים עליהם הורתה וועדת הערר, יש בכדי לתת מענה לכלל האינטרסים הרלבנטיים לאישורה של התכנית, ובכלל זה האינטרסים שעניינם באיכות האוויר, בריאות הציבור ומניעת סיכונים כתוצאה מהפעילות בה מדובר.

הוועדה סברה כי האינטרס בהעתקת חוות המיכלים שמיקומן בלב המרקם הבנוי ובסמיכות למוקדי אוכלוסייה הוא אינטרס ציבורי חשוב וראשון במעלה. חוות המיכלים של קריית חיים הינה חווה מיושנת שלא נבנתה בהתאם לתקנים עדכניים, ומצויה במרחק של 150 מ' מבתי מגורים ובצמוד לאזור פעילות מסחר ובילוי. גם חוות אלרועי סמוכה למגורים.

הוועדה מצאה יתרון במיקום התכנית בצמידות למתחם בז"ן אותו היא עתידה לשרת בהזרמת הנפט הגולמי ובאחסון המוצרים, דבר המאפשר לחסוך בפריסת צנרת, ומתיישב עם עיקרון הצמדת התשתיות. ייעוד הקרקע של התכנית תואם את האמור בתוכניות מקומיות, מחוזיות וארציות. עוד שוכנעה הוועדה כי הליך אישור התכנית נערך באופן מקיף ומקצועי.

סוגיית זיהום האוויר ובריאות הציבור

הוועדה המחוזית קבעה לעניין זה כי הפליטות לאוויר מתחם התכנית לא יגרמו לאיכות האוויר בסביבה לחרוג מערכי הסביבה שמכוח חוק אוויר נקי, בצמוד ומחוץ לגדר המתקן, ומערכי היעד (שהם הערכים המחמירים יותר) בשכונות המגורים הסמוכות לתכנית.

תש"ן עררה כנגד הוראה זו, שלטענתה אינה סבירה, מאחר והיא קושרת ומתנה בין יכולתה של החברה להקים מתקנים, לבין רמות פליטה לאוויר שאינן תלויות רק בה, אלא במפעלים נוספים הקיימים באותו אזור. כתוצאה מכך, תוגבל פעילותה של תש"ן בשל פעילות מפעלים סמוכים ובראשם של בז"ן והתעשיות הפטרוכימיות שהן המזהמות העיקריות.

טענתה של בז"ן נדחתה, וועדת הערר קבעה, בין היתר לאור עמדת משרד הבריאות, כי העיקרון בדבר עמידה בערכי היעד בשכונות המגורים הגובלות הוא עיקרון בריאותי ראוי ומתחייב בנסיבות העניין. יסודה של קביעה זו הוא בעיקרון הזהירות המונעת, ומתבקשת במקרה זה לאור ייחודיות המקרה. וועדת הערר העירה כי החלת עיקרון זה אינה דבר שבשיגרה.

עם זאת, קיבלה וועדת הערר את טענת תש"ן כי קיים קושי בקביעת כלל וערכי יעד המתנים את פעילותה במקורות זיהום שאינה אחראית להם. לאור זאת, החליטה הוועדה לתקן את הוראות התכנית באופן שיישמר העיקרון של עמידה בערכי היעד מכוח חוק אוויר נקי.

כמו כן החליטה הוועדה לכלול בתכנית הוראה לפיה אחת לשנה יעביר המשרד להגנת הסביבה דיווח לוועדה המחוזית על ממצאי הניטור בתחום התכנית ובשכונות הגובלות, וכן על האמצעים שננקטו על ידו בהתייחס לחרגות ככל שתהיינה.

מצד שני נטען על ידי העוררת הציבורית כי מצב זיהום האוויר באזור התכנית חמור כבר כיום, והתכנית מרעה עוד מצב זה, שאינו קביל גם במתכונתו הנוכחית. לטענתה, בסמיכות למתחם נמדדו ריכוזים מדאיגים של מזהמים כמו בזן שהינו מזהם מסרטן, מזהמים הנישאים עם הרוח אל עבר שכונות המגורים הסמוכות. אזור התכנית הינו אזור רעיל ומועד לפורענות גם טרם העתקת המתחם אליו.

הוועדה סברה בעניין זה כי הוראות התכנית, בין היתר בדבר החובה לנקוט באמצעים הטכנולוגיים הטובים ביותר (BAT) ואף למעלה מכך, התניית הוצאת היתרי הבנייה בבחינת אמצעים להפחתת זיהום האוויר שתוגש למשרד להגנת הסביבה, הוראות בדבר גודל המיכלים ומתקני מישוב אדים – כל אלו נותנים מענה מספק לעניין צמצום זיהום האוויר.

וועדת הערר דחתה גם את טענת העוררת בדבר אי בחינת חלופות ברמה הארצית, בטענה כי שטח זה מיועד לתעשייה בתכניות המתאר השונות, וכן בשל היתרונות שהיא מוצאת במיקום התכנית בסמוך לבז"ן, ובעצם הרחקת המיכלים הקיימים מלב מקומות יישוב.

וועדת הערר דחתה גם את הטענה בדבר סיכונים הנובעים מהתכנית כתוצאה מאירועי פח"ע או רעידות אדמה. זאת בטענה כי נושאים אלו נבחנו בתסקיר ההשפעה על הסביבה שממצאיו הוטמעו בהוראות התכנית, וכן בסקר גיאולוגי.

לסיכום

החלטות וועדות הערר, המציגות לטענת הוועדה איזון ראוי בין אינטרסים שונים, התקבלו בדאגה רבה ובאכזבה עמוקה בקרב הגורמים הנאבקים להביא לשיפור באיכות האוויר באזור מפרץ חיפה. הנתונים שפורסמו לאחרונה בדבר היקפי התחלואה באזור חיפה, פרסום ממצאי דו"חות אפידמיולוגיים ולאחר מכן חזרה מן הממצאים – כל אלו מגבירים את דאגת תושבי האזור בדבר איכות האוויר.

מבחינה זו, החלטות וועדות הערר מקבעות את מעמד האיזור כאזור תעשייתי, המיועד לתעשייה כבדה ומזהמת, על כל מה שנובע מכך.

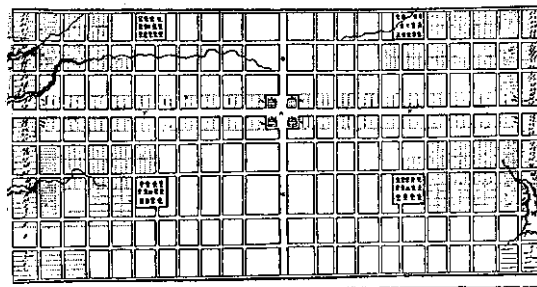
כאשר בוחנים את החלטות הוועדה המחוזית ועדת הערר לגופן, ניכר המאמץ ליצור איזון בין אינטרסים שונים, ולהביא לשיפור מירבי באיכות האוויר. אך דומה כי אכזבת העוררים הציבוריים נובעת מהעדר הבשורה המשמעותית העולה מאישור התכנית, והדנה את גורל האיזור להמשך ולהיות אזור מוכה זיהום לטווח הנראה לעין.

ייתכן וההחלטה המיוחלת בדבר שינוי פני האיזור מן היסוד תגיע לא במסגרת דיון על תכניות פרטניות במוסדות התכנון, כי אם מן הדרג הפוליטי ברמה המקומית או הארצית.

החלטות וועדות הערר משקפות עוד כמה סוגיות עקרוניות – המתח שבין הערכים והנורמות שקובע חוק אוויר נקי, לבין הנורמות וההליך התכנוני; מידת פירוט התכנית (נושא שנדון בהרחבה גם בתכנית למתקני הקליטה של הגז הטבעי, תמ"א 37 ח), ומרכזיותו של נושא בריאות הציבור בהליכי התכנון.

אין ספק כי החלטות אלו הן אבן דרך נוספת במאבק המחרף והולך בין איכות הסביבה לבין יעדים אחרים, מתח הצפוי להחרף עם העלייה בצפיפות.

איריס האן





מארגון הספרים התכנוני: טרור ותכנון ערים ומדיניות עירונית

היישוב היהודי בישראל סובל כבר מאה שנה מפיגועים על רקע לאומני, ולא נראה שהבעיה תבוא על פתרונה בעתיד הנראה לעין. טרור נגד אזרחים כמוכּן אינו ייחודי לישראל. רוב המדינות המפותחות התנסו מדי פעם בפיגועי טרור. אולם לאחרונה, בעיקר בגלל הופעתן והתחזקותן של קבוצות איסלמיות קיצוניות, טרור נהפך לבעיה גלובלית. לא עובר שבוע בלי שאנו קוראים על פגועי התאבדות מרובי נפגעים.

אבל מה זה בעצם טרור? אין הגדרה מוסכמת של התופעה. לפי משרד החוץ האמריקאי (ראה Fischer et al) הכוונה היא לאלימות המונעת משיקולים פוליטיים נגד מטרות אזרחיות וציבוריות על ידי בודדים או קבוצות תת-לאומיות. בדרך כלל הכוונה היא להשפיע על ממשלות, ארגונים או אוכלוסיות מסוימות על ידי יצירת אימה, הרס, וקורבנות בחיי אדם.

המאבק נגד טרור קשה ואין הרבה מקרים שבהם הצליחו למגר את התופעה לחלוטין אלא אחרי מאבק ארוך ומייאש. עיקר המאמץ מכוון אפוא למניעת פיגועים. ככל שמחבלים נהפכים ליותר מתוחכמים, המאבק נגד הטרור חייב להיעזר באמצעים שונים ומשונים יותר הכוללים היום לא רק הקמת מחסומים אלא איסוף מודיעין באינטרנט, מצלמות טלוויזיה במעגל סגור, פגיעה במקורות המימון, וכיוב'. בהקשר זה התפקיד של תכנון ומדיניות עירונית אינו מרכזי, אבל גם לא זניח, כפי שמתברר מההשקעות העצומות בתשתיות ובנייה שנעשו בניו יורק ובלונדון אחרי הפיגועים הגדולים שבוצעו שם.

טרור זה סוקר ארבעה מחקרים העוסקים בהיבטים שונים של הקשר בין טרור לבין מדיניות עירונית ו/או תכנון עירוני, או נכון יותר במאמצים להתמודד איתו. (א) המחקר של Jon Coaffee דן במדיניות הלאומית של בריטניה (Contest) העוסקת בצורה כללית בדרכים הדרושים להגן על התשתית הכלכלית וחברתית בערים. (ב) המאמר של Nemeth ושל Hollander בודק את המשמעות של אמצעי הגנה על שימושי קרקע העירוניים אחרי סוף תקופת החירום. (ג) אחרי זה נעסוק במחקר גישוש של Kai Fischer המשתמש במאגר נתונים עצום של פיגועי טרור בעולם ומציע מתודולוגיה כדי לבחון את הפגיעות של מטרות טרור והיעילות של אמצעי מניעה. (ד) המאמר הרביעי של Bhavnani מנתח את השפעת הפרישה המרחבית בין קבוצות יריבות על התפתחות של עוינות בינן ולכן על הסכנה של אלימות ופיגועים.

Coaffee Jon (2010). "Protecting vulnerable cities: the UK's resilience response to defending everyday urban infrastructure". *International Affairs* 86: 4, 939–954.

הפיגועים נגד מערכת התחבורה הציבורית בלונדון ביולי 2005 שינו באופן משמעותי את אופי התכנון ההגנתי נגד טרור בבריטניה. לפני כן המאמץ התמקד בהקמת מרחב בר הגנה, "טבעת של ברזל", מסביב לבניינים חשובים, כגון משרדי ממשלה, בנקים או שגרירויות, כדי למנוע גישה למכוניות תופת. אולם מאז שנות התשעים צריך היה להתמודד עם סוג חדש של טקטיקה טרוריסטית המבוססת על התקפות התאבדות ללא אזהרה, כאשר המטרה נבחרת בגלל צפיפות הקורבנות הפוטנציאליים ולא לפי חשיבותו הפוליטית או הכלכלית של היעד. כתוצאה, מגוון רחב של מקומות ציבוריים זקוקים היום לאמצעי התגוננות לטרור שבעבר היו חסינים. הכוונה היא, בין היתר, למרכזי קניות, מתקני ספורט, בתי חולים, מערכות של תחבורה ציבורית, מועדוני לילה, בתי מלון, כנסיות, וכיוב'. כתוצאה פותחה בבריטניה אסטרטגיה כוללת נגד טרור (Contest). למדיניות זו נקבעו ארבע מטרות: מניעה, רדיפה (של המפגעים), הגנה והכנה. מדיניות הגנה (Protect), שהיא נושא המאמר, מתמקדת בצמצום הפגיעות כדי להקטין את הסיכון וההשלכות של פיגועים במקומות עם אוכלוסיה צפופה.

במסגרת האסטרטגיה מוצעים שלושה עקרונות עבור פתרונות מעשיים: מידתיות, אחריות קולקטיבית, ואסתטיקה. הדרישה למידתיות נובעת מהצורך להתאים את גודל ההשקעה בהגנה לחומרת הסכנה. לאור המגבלות התקציביות הבלתי נמנעות הדרישה, כמובן, קשורה ליעילות כלכלית, דהיינו ליחס ראוי בין העלות והתועלת הצפויות. הצורך באפקטיביות ההגנה מחייב שיתוף פעולה בין כל הנוגעים לדבר, כולל משרדי הרשויות המקומיות, מקבלי החלטות ואנשי מקצוע, כגון אדריכלים ומתכננים. הרי הצלחת המדיניות תלויה לא רק באיכותן של המלצות המומחים אלא ביכולת יישומם לאורך זמן. לא פחות חשובה היא הדרישה, שהאמצעים יהיו מקובלים על הציבור. מטרה זו צריך להשיג בעיקר על ידי הפרעה מזערית של החיים היומיומיים גם מבחינת הצורה האסתטית, דרישה המתבטאת בד"כ בנסיונות הסתרה של האמצעים הפיסיים.

המאמר מדגיש אפוא את הנסיונות החדשים לשלב אמצעים נגד טרור לנוף העירוני תוך התייחסות לא רק ליעילותם וחוסנם, אך גם ליכולתם להתקבל על ידי הציבור והשלכותיהם על מהלך החיים של התושבים. הוא גם עוסק בשאלה, איך ההתייחסות להגנה מפני טרור משפיעה על הפרקטיקה של אנשי מקצוע העוסקים בסביבה הבנויה, כגון אדריכלים ומתכננים מרחביים.

Németh Jeremy and Hollander Justin (2010). Security Zones and New York City's Shrinking Public Space". *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, Issue 1, pages 20–34.

בין ההשלכות העיקריות של מתקפת הטרור, שבה נהרסו בנייני התאומים במנהטן ב-9/11, הייתה הגברת המודעות לסכנות של פיגועים המוניים. כתוצאה גדלה באופן משמעותי הנכונות להשקיע בתשתיות פיסיות, במערכות הגנה, ובפיקוח על כל צורותיו הרבה מעבר למה שהיה מקובל

מקודם. במטרה למנוע פיגועים נחסמה, על ידי מכשולים שונים, הגישה לשירותים רגישים וחשובים כגון ממשל, בנקים, בתי משפט, מרכזי ניהול של תאגידים וכד'. אמצעים אלה יצרו מרחב הגנתי על ידי גדרים מברזל, מחסומים מבטון, בטונאדות, נקודות בקרה, וכיוב'. במצבי חרום אמצעי הגנה אלה כמובן מתקבלים בקלות על ידי הציבור כפיתרון זמני. אולם כאשר רמת האיום יורדת, קיימת נטייה להשאיר אותם ולא להסיר אותם. כך למעשה "מפריטים" את המרחב לאלה יש להם סיווג בטחוני ומדירים את כלל הציבור. לדעת המחברים ריבוי אזורים אלה וגודלם מציעה אותם כסוג חדש של שימוש קרקע המחייב התייחסות רצינית.

כדי לבדוק טענה זו המחקר השווה שני מתחמים הממוקמים במנהטן, אחד עם מספר גדול של בנייני ציבור והשני עם מרכזי תאגידים עסקיים. התוצאה של בדיקה פשוטה הראתה, ש-27% מהשטחים הלא בנויים בשני המתחמים ואשר אינם מיועדים לבנייה בעתיד הם היום אזורי ביטחון עם גישה מוגבלת לציבור הרחב. יתר על כן, בשני המתחמים אחוז דומה של השטח הפך אפוא מסיבות ביטחוניות למוגבל כניסה. ללא קשר לשימושים העיקריים שני המתחמים נתפסו בצורה דומה כמטרות אפשריות ואפילו סבירות לפיגועי טרור. שניהם זקוקים לשטח לא בנוי דומה להגנתם שממנו רוב הציבור מודר. לטענת המחברים, מדובר בשימוש קרקע חדש המהווה תופעה חשובה וקבועה אם כי מטרידה בערים גלובליות במאה העשרים ואחד, שאליו כל מי שעוסק בתכנון חייב להתייחס כבר בשלבי התכנון.

Fischer Kai et al. (2014). "Empirische Analyse sicherheitskritischer Ereignisse in urbanisierten Gebieten". Bautechnik 91: 4, 262-273.

לאחרונה פיגועי טרור נהפכו, כאמור, לבעיה כלל עולמית. קיימים אמנם הבדלים משמעותיים בין מדינות, ערים, ושכונות לגבי הסכנה של פיגועים הנובעים מגורמים רבים, כגון אפיוני המפגעים והאמצעים שבהם השתמשו, המצב הפוליטי במדינה, הימצאות קבוצות של מחבלים, איכות הבנייה, וכיוב'. מאפיינים אלה משפיעים, בין היתר, על מספרם של האירועים ושל הנפגעים. נשאלת אפוא השאלה, אם ניתן על בסיס נתונים ידועים לנבא את הסכנות ובהתאם לדאוג לאמצעי הגנה מתאימים. המאמר בודק את פגיעותם של אזורים עירוניים כדי לזהות את האפיונים והגורמים העשויים לנבא התקפות טרור ואת וחומרתן. הדיון כולל ארבעה חלקים עיקריים: (א) מתודולוגיה דהיינו תיאור מקור הנתונים, היקפם ושיטות הניתוח; (ב) סיווג המשתנים לפי קטגוריות; (ג) ניתוח ראשוני של קשרים בין המשתנים; (ד) יישום נסיוני של התוצאות לבעית תכנון.

המחקר מבוסס על נתונים שנאספו במסגרת ה-Frauenhofer Ernst-Mach-Institut, שבו רוכז במשך השנים מידע על עשרות אלפי פיגועי טרור מכל העולם. המידע שנאסף כולל עבור כל פיגוע פרטים לגבי התאריך, המדינה ואפיוניה הפוליטיים וחברתיים, מאפייני המבצעים, ומספר הנהרגים והפצועים. כמות המידע שרוכז היא עצומה. בזמן המחקר בנק הנתונים כלל קרוב ל-35,000 (!) אירועים ב-179 מדינות. הניתוח הסטטיסטי נעזר בתכנה ייחודית המאפשרת בין היתר לספק מספר האירועים בתקופה נתונה לפי מיקום ואופי המטרה, לפי מספר הקורבנות לאירוע, זיהוי מגמות במספר

הפיגועים, וכן הלאה. הניתוח הסטטיסטי המתואר במאמר הוא די פשטני. הוא נעזר בלוחות ודיאגרמות המתארים את הקשר בין תכונות כגון שיטת הפיגוע ומספר הקורבנות המשמש כמדד של חומרת הנזק.

זה מחקר גישוש שבוצע ללא השערה התחלתית, דבר המתבטא גם במתודולוגיה של הניתוח ובמספר המוגבל של משתנים. נסתפק כאן בציון של כמה מהממצאים המעניינים ואולי צפויים ביותר. כמובן נמצאו הבדלים גדולים בפגיעות בין המדינות. למשל, במדינות המפותחות היו יותר פיגועים עם פחות קורבנות, בזמן שבמדינות העניות מספר הפיגועים היה קטן יחסית אבל, עקב מערכות הגנה חלשות ואיכות בנייה ירודה, נפגעו בד"כ הרבה יותר אזרחים. הצורה הנפוצה של פיגועים היא באמצעות חומרי נפץ הגורמים, באופן לא מפתיע, למספר הגדול של קורבנות (הרוגים ופצועים) כמדד לנוקשגרים. כמחצית הפיגועים בוצעו נגד בנייני ציבור, כגון משרדי רשויות, שגרירויות וכד'. ישראל בולטת במספר הגדול של פיגועים באזורי מגורים והסיבות לכך ברורות לכל מי שמכיר את המצב בארץ.

בסוף המאמר המחברים משתמשים בתוצאות יחד עם נתונים נוספים שהתקבלו ממקורות חיצוניים, כדי להראות איך ניתן לערוך אומדנים כמותיים של הנזקים הצפויים מתוכניות בינוי חילופיות. הרעיון הוא, שבדומה לבדיקות בטיחות הנדסיות או תחבורתיות, אפשר יהיה להיעזר בממצאי מחקרים כמותיים על פיגועי טרור כדי להעריך את הפגיעות ולהציע אמצעים שיקטינו את הסיכון. בשלב זה יש להתייחס למחקר כניסיון מרתק אך לא אופרטיבי לכלול את בעיית הטרור במסגרת תכנונית.

Bhavnani Ravi et al. (2014). "Group Segregation and Urban Violence". *American Journal of Political Science*, 58: 1, 226–245

המאמר של Bhavnani ושותפיו דן בהשפעת הקרבה המרחבית בין קבוצות אוכלוסייה שונות על התפתחות עוינות ואלימות ביניהן. בעיה זו העסיקה את המתכננים ומקבלי החלטות בישראל עוד בשנות השישים, למשל בזמן הקמת קריית גת, אם כי התעלמו מהסכנה של התפתחות אלימות בין קבוצתיות. השאלה שבה עוסק המחקר היא אפוא, האם הפרדה מרחבית בין אוכלוסיות שונות באזורים עירוניים, שלגביהם קיימת תחרות, מגדילה או מקטינה את העוינות והאלימות ביניהן. במילים אחרות, נשאלת השאלה, האם עדיף להפריד בין קבוצות מתחרות או האם יש לעשות מאמץ לשלב אותם ביחד. למשל, האם כדאי להפריד בין יהודים וערבים, או האם שילובם באותה השכונה תגרום להחרפת העוינות ולתופעות בעלות גוון של טרור.

החיבור מציע מודל אמפירי פשוט המסביר את המקורות והצורה של אלימות באזורים עירוניים. הוא משתמש בנתונים שנאספו בירושלים המתייחסים למשקי בית פרטיים ומיקומן בעיר. הפתרון נמצא על ידי חיפוש של פרמטרים המשחזרים בצורה מיטבית את הפרישה של אלימות הנצפית בעיר. המודל המכויל שימש להעריך, איך רמות שונות של הפרדה, המבוססות על תפיסות תכנון חילופיות, יכולות להשפיע על רמת האלימות הצפויה ופרישתה המרחבית. תוצאות הסימולציה מראות שאמנם מלבד לקרבה המרחבית המרחק החברתי בין הקבוצות הינו הגורם המסביר באופן מיטבי סכסוכים על המרחב העירוני. לדעת המחברים מבנה עירוני של ירושלים התורם לצמצום

הקשרים בין קבוצות שונות - כולל הפרדה, מגבלות על ניידות והגירה - צפוי למתן אלימות, אם כי ההשפעה תלויה באופן ברור גם במרחק החברתי בין הקבוצות. כוונת המאמר היא לבחון עקרונות תכנון, אבל יש בו גם משמעות פוליטית לגבי העתיד של היחסים בין יהודים וערבים.

אליה ורצברגר



סקירת ספרות: אירועים בתשלום בשטחי ציבור

קיומם של אירועי תרבות בשטחים ציבוריים נעשה שכיח יותר ויותר. כל עוד אירועים אלו פתוחים לציבור הרחב ללא תשלום - השטח הציבורי ממלא את ייעודו ומספק מתחם לפעילות נופש ובילוי בהתאם לכוונת המחוקק והמתכנן. דא עקא, שלאחרונה חלקים משטחי הציבור מושכרים לאמרגנים לקיום מופעים שהכניסה אליהם כרוכה בתשלום. פרקטיקה זו נפוצה בארץ ובמקומות רבים ברחבי העולם. חוקרים אחדים החלו לטפל בשאלות מקצועיות שנלוות לנוהג חדש זה.

הגיאוגרף הבריטי Andrew Smith, שמועסק כמרצה בפקולטה לארכיטקטורה והסובב הבנוי באוניברסיטת Westminster שבלונדון, כתב על כך לאחרונה מאמר וספר. במאמר משנת 2014 שפורסם בכתב העת Urban Studies הוא מציג את הבעיה ומנתח חילוקי דעות בקשר לאירוע ענק שכלל חלק מהמשחקים האולימפיים והפרא-לימפיים שנערכו ב-Greenwich Park בשנת 2012.

המצדדים בקיום המשחקים בפארק טענו שהפארק שייך לא רק לבריטים אלא לכל אזרחי העולם. מארגני האירועים רק 'שואלים' את שטח הפארק לפרק זמן קצוב ומתחלקים במשאב הציבורי הבריטי עם אחרים - תיירי חוץ ופנים - שגם להם יש זכויות בפארק. בנוסף, הדבר תורם ליוקרה המקומית וכמובן מספק הכנסה להנהלת הפארק להמשך טיפוחו בעתיד. לעומתם, מתנגדי 'ההשאלה' טוענים שמדובר בהפקעה של שטח ציבורי מידי קבוצות של תושבים שהפארק מספק להם אזור נופש ומרגוע. השימוש החרגי, כולל הקמת המתקנים הזמניים, גורם לפארק ולצומח נזקים אקולוגיים משמעותיים, שלא לדבר על המטרד שנגרם בשל הגידול בצפיפות התנועה בתקופת המשחקים.

בספר, שיצא לאור בשנת 2016, Smith מרחיב את הנושא ומספק דוגמאות נוספות לניצול שטחים ציבוריים לארגון אירועי ענק שהכניסה אליהם כרוכה בתשלום. בספר הוא מציג דוגמאות לכך שהשכרת שטחי הפארק נעשית מתוך מצוקה תקציבית. לדבריו, אילו הממשל המרכזי או העירוני היו תומכים בתחזוקת הפארק כראוי השכרת השטחים הייתה מתייגת. לדוגמה הוא מציג את השכרת Battersea Park בגדה הדרומית של התמזה למרוץ המכוניות של Formula E. מארגני האירוע שילמו למועצת הרובע של Wandsworth (רובע בלונדון שבו נמצא הפארק) סכום של 2.85 מיליון פאונד תמורת השימוש בפארק בשנים 2015 ו-2016.

בספר הוא עוסק במושגים כגון הפרטה (privatization), מסחור (commercialization) וצורכי אבטחה (securitization) של שטחי ציבור בהם מתקיימים אירועים רבי משתתפים. (בנוגע למושג האחרון הקוראים מופנים להוצאה לאור של חוברת מיוחדת של Urban Studies, שנת 2011, כרך 48, חוברת מס' 15, שהוקדשה למגוון הרחב של ההשלכות האורבניות הנובעות מצרכי האבטחה השונים). כחלק מפרקי הספר Smith כולל מושגים כמו Eventualisation. במונח זה הוא משתמש על מנת לתאר את הגידול שחל בארגון אירועים בשטחים ציבוריים כמו פארקים, כיכרות מרכזיים, מדרחובים ועוד (פרק 4). זהו שלב שבו הציבור קיבל את ארגון האירועים בברכה מאחר והם סופקו בחינם. לעומת זאת, הוא משתמש במונח Eventification על מנת לתאר את השלב הבא שבו שטחי הציבור מופקעים מן הציבור באופן זמני על מנת להשכירם למארגני אירועים תמורת תשלום נאה לקופת הציבור (פרק 5).

על אף תיאור ההתנגדויות והנזקים, Smith איננו נוקט עמדה סביבתית נוקשה נגד השכרת שטחי ציבור לארגון אירועים בתשלום. הוא מציע שתהליך ההשכרה של השטחים הללו ייעשה תוך כדי דיאלוג עם הציבור המקומי. להערכתו אפשר יהיה להגיע להסכמות כך שהאירועים יתקיימו ויתקלו בפחות התנגדויות, אם גם תוך כדי הטלת מגבלות על גודלם, משכם, והשלכותיהם הסביבתיות.

מספרם של המחקרים העוסקים בתופעת המסחור של שטחי ציבור איננו גדול. בשנת 2015 פרסמו קליוקין וחובריו (Kalyukin et al.) מאמר שמתאר את השיפוצים שנעשו לאחרונה בפארק גורקי במוסקבה ואת השלכותיהם. הם פותחים בכך שכלכלת השוק שחדרה למדינות הסוציאליסטיות לשעבר הביאה בכנפיה מגמות של הפרטה ומסחור. לאחרונה הם מזהים מה שהם מכנים "דור שני" של התהליך כאשר ההפרטה והמסחור חדרו גם לשטחי הציבור. לצורך המחקר הם אספו נתונים על השינויים שנעשו בפרק גורקי ובו הם מראים שהחדירו לפארק שטחי צרכנות ומסחר על חשבון השטחים הציבוריים הפתוחים והשלווים.

Waitt (2008) מרכז מידע על העוולות שנגרמות לשכבות החלשות בעקבות שיתוף פעולה בין בעלי הון ושלטון לארגון פסטיבלים עירוניים או לקיומם של אירועי ענק כדוגמת המשחקים האולימפיים. הוא מצביע על כך שלא כל קבוצות האוכלוסייה נהנות במידה שווה מההשקעות בארגון האירועים. יתר על כן, ישנן קבוצות משולי החברה שהן מודרות לגמרי ואף מורחקות כדי שלא לקלקל את החגיגות. קבוצות אלה אינן מסוגלות לארגן מחאת נגד. אפילו התארגנות של בעלי יכולת משכבות גבוהות יותר מתקשה לבטל אירועים בקנה מידה גדול ומצליחה לכל היותר למזער את פוטנציאל הנזקים. הוא מביא כדוגמה את תכנון השימוש בחוף Bondy בסידיני, אוסטרליה כמקום לקיומם של חלק מהמשחקים האולימפיים בשנת 2000. המחאה הציבורית לשימור החוף החביב על תושבי העיר הועילה לצמצום היקף המתקנים אבל לא לביטול מוחלט של השימוש בחוף לצורך קיומם של המשחקים.

לא פלא, על כן, שמאמר עדכני של Low and Iveson (2016) מנסה לעשות סדר בטיפול הרשויות בשטחי ציבור. המאמר מציע לאמץ מודל שמתקרא על ידי מחבריו 'מרחב ציבורי צודק-חברתי' (Socially just public space).

במאמרם הם מציעים חמש הצעות-שיקולים (Propositions) לצורך קבלת החלטות לתפעול שטחי הציבור שלא כאן המקום לפרטם. שיקולים אלה הם: צדק חלוקתי, הכרה, צדק בין-תפעולי, דאגה ותחזוקה, וצדק פרוצדורלי.

גם מאמר של Carmona (2010a; 2010b), על שני חלקיו מנסה להסביר ואולי אף להצדיק את ההשכרה של שטחי הציבור לשימושים פרטיים. כמסקנה מסקירת ספרות רחבה הוא קובע כי שטחי הציבור סובלים משתי בעיות המייצגות את שני הצדדים אל אותו מטבע. מצד אחד, השטחים סובלים מניהול-חסר (Under-management) שבמצבים קיצוניים מביא לעזובה והזנחה עד כדי כך שחלק מהם מתדרדר לזירה פשע ואלומות. מצד שני, חלק מהשטחים סובלים מניהול-יתר (Over-management) שבמהלכו חלק מהשטחים הציבוריים מופרטים או מושאלים ליזמים פרטיים. לטענת הכותב ניהול-היתר על מרכיבי ההפרטה שבו בא למעשה לפתור את בעיית ניהול-החסר.

סקירת הספרות העדכנית בנושא השיתוף הציבורי-פרטי בשטחי ציבור מראה שהגישה הטהרנית שאסור לגעת בשטחי ציבור ושחובה לשמרם עד קו התכנון בצורה נקיה מכל שימוש מסחרי-פרטי היא גישה שאין ביכולתה להחזיק מעמד בתנאי הכלכלה החופשית. 'השאלה' של שטחי ציבור לקיומם של אירועי תרבות המוניים שהכניסה אליהם כרוכה בתשלום היא כנראה הרע במיעוטו שהחברה והממסד יצטרכו להסתגל אליו כל עוד לא תוחלף הפרדיגמה הפוליטית-כלכלית השלטת.

שאל קרקובר

מקורות

- Carmona, M. (2010a) Contemporary public space: Critique and classification, Part One: Critique. *Journal of Urban Design*, 15(1), 123–148.
- Carmona, M. (2010b) Contemporary public space, Part Two: Classification. *Journal of Urban Design*, 15(2), 157–173.
- Kalyukin, A. et al. (2015) The Second Generation of Post-socialist Change: Gorky Park and Public Space in Moscow. *Urban Geography*, 36(5), 674–695.
- Low, S. and Iveson, K. (2016) Propositions for more just urban public spaces. *City*, 20(1), 10–31.
- Smith A. (2014) 'Borrowing' public space to stage major events: The Greenwich Park controversy. *Urban Studies*, 51(2), 247–263.
- Smith, A., (2016) *Events in the City: Using public spaces as event venues*. Routledge: London and New York.
- Waitt, G. (2008) Urban festivals: Geographies of hype, helplessness and hope, *Geography Compass*, 2(2), 513–537.

משתתפים בחוברת

לעניין: מאמרים מדעים - עיון ומחקר

פרופ' יצחק אומר גיאוגרף, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם וראש המעבדה לניתוח המרחב העירוני באוניברסיטת תל אביב. התמחותו בגיאוגרפיה עירונית חברתית וקוגניטיבית, המערכת העירונית, התנהגות מרחבית, מורפולוגיה עירונית, מודלים של תנועה והיווצרות אזורי תפקוד בעיר. omery@post.tau.ac.il

פרופ' נורית בירד-דוד היא פרופסור חבר לאנתרופולוגיה תרבותית באוניברסיטת חיפה. תחומי התעניינותה הם אתנוגרפיה של חברות ציידים-לקטים עם דגש על אונטולוגיות של סביבה וחברה, ואתנוגרפיה של בתים ומרחבי ביטחון בישראל הצרכנית-קפיטליסטית.

ד"ר ארנון בן-ישראל גיאוגרף תרבותי, ראש התמחות גיאוגרפיה וסביבה וראש מרכז החקר: מקום-מרחב משמעותי למידה - המכללה האקדמית לחינוך ע"ש קיי, באר שבע. מרצה באוניברסיטת בן גוריון בנגב. חוקר הבניית זיקות למרחב ולנוף וייצור המקום בקרב קבוצות חברתיות בפריפריה הישראלית, לאור היבטים של מוביליות, הגירה והתיישבות. עוסק בהקשרים פדגוגיים של הגישה המרחבית, במסגרת גישת 'חינוך-מבוסס-מקום'. arnonbe@bgu.ac.il

ענת גולדמן אדריכלית ובעלת תואר שני בגאוגרפיה מאוניברסיטת תל-אביב. כותבת את עבודת הדוקטורט שלה בבית הספר לאדריכלות ע"ש עזריאלי באוניברסיטת תל אביב. תחומי המחקר שלה מתמקדים במורפולוגיה עירונית, דינמיקה עירונית ואבולוציה תרבותית. anatgol1@post.tau.ac.il

תומר דקל הינו דוקטורנט במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוני-בן-גוריון. תחומי המחקר שלו מתמקדים בארגוני חברה אזרחית ואלומות אזרחית והאופן בו הם תורמים לעיצוב המרחב. tomerdkl@gmail.com

פרופ' אבינועם מאיר הינו פרופסור אמריטוס במחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן גוריון בנגב. כגאוגרף חברתי ותרבותי, הוא מתמחה במחקרו בעיקר בהיבטי המרחב הבדוי, ובתהליכים פוליטיים של תכנון והכרה בזכויות הקרקעיות והיישוביות של הבדוים. הוא עוסק גם בהיבטים מרחביים של אתיקה סביבתית. פרופ' מאיר הינו גם עורך כתב העת הבינלאומי GRF - Geography Research Forum. ameir@bgu.ac.il

פרופ' יובל פורטוגלי גיאוגרף, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, ראש המעבדה לניתוח סביבתי (ESLab). ראש התכנית לתואר שני בלימודי סביבה וחברה, וראש 'מרכז עיר-המרכז הבינתחומי לחקר ערים ועירוניות באוניברסיטת תל-אביב. תחומי המחקר שלו משלבים תיאוריות של מורכבות וארגון-עצמי, קוגניציה סביבתית-מרחבית, דינמיקה עירונית ותכנון מודרני ועתיק. juval@post.tau.ac.il

פרופ' רחל קלוש היא חברת סגל בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים ומנהלת אקדמית של החממה החברתית בטכניון. היא משלבת את הניסיון המקצועי שלה כאדריכלית ומעצבת עירונית עם עבודתה עם התארגנויות קהילתיות וארגוני החברה האזרחית, במטרה לחזק את מעורבות הקהילה בתהליכי תכנון. מחקריה, הנשענים על תיאוריה ביקורתית במדעי החברה, לימודי תרבות ומגדר, מתווכים בין פרקטיקות שונות של ייצור המרחב ובוחנים את יחסי הגומלין בין מהלכי מדיניות (תכנון) ועיצוב

פיזי (אדריכלות) לבין פרקטיקות של חיי היומיום, במטרה להעשיר את ארגז הכלים של המתכנן באופן המשלב בין ידע מקצועי, ידע מקומי וידע על המקום.

arkalus@tx.technion.ac.il

ד"ר בתיה רודד סיימה ב-2005 את התואר במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון. תחומי המחקר וההתמחות מתמקדים במושג ה"ספר" הנבחן מזווית של סכסוכים אתניים-טריטוריאליים בקני מידה משתנים עד הגלובלי והזיקות ביניהם, עם הדגש על המקומי. כרגע חברה בצוות מחקר על השלטון המקומי בכסייפה במימון של ה ISF וצוות המתמקד בסגירת מפעלים בפריפריה. פעילה בעמותת "רוצים לחיות בלי מכרות"; ממקימי קבוצת "הקשת בערד" למען חברה רב-תרבותית וחיזוק הקשר הקהילתי למקום; שותפה בקבוצה מטעם ארגון שתי"ל לצדק חלוקתי בנגב.

roded@netvision.net.il

מדורים אחרים

עו"ד איריס האן, מתכנתת, חיפה.

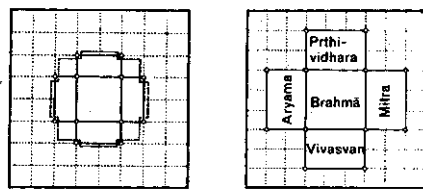
פרופ' אליה ורצברגר, התכנית למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב

אדו' עדנה לרמן, יו"ר איגוד המתכננים בישראל, לרמן אדריכלים, תל-אביב

פרופ' שאול קרקובר, המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע

Itzhak Omer PhD, is Associate Professor in the Department of Geography and Human Environment and Head of the Urban Space Analysis Laboratory at Tel Aviv University. The areas of his academic interest include: urban, social and cognitive geography, urban systems, spatial behavior, urban morphology, urban modeling, movement modeling and functional areas in the city. omery@post.tau.ac.il

Juval Portugali is a Professor of Human Geography at the Department of Geography and Human Environment Tel Aviv University; Head of the Environmental Simulation Laboratory (ESLab) and of the Environment, Society and Planning Graduate Program of Tel Aviv University. His research integrates complexity and self-organization theories, environmental-spatial cognition, urban dynamics, and planning in modern and ancient periods. juval@post.tau.ac.il



Abstracts

Her research mediates between diverse practices of production of space and reciprocal relations between policy processes (planning), physical design (architecture) and practices of daily life.

Backyards in Tel-Aviv

Anat Goldman, Juval Portugali and Itzhak Omer

A backyard is an actual place in a city, located in the hidden part of the building's plot, away from the eyes of passersby. This article presents a study evaluating the backyards of Tel-Aviv, an area in the urban landscape that despite its scope remains mostly hidden (backyards occupy over 25% of the average urban block). The article has two main objectives. Firstly, to locate the various backyard types in the city and to categorize them according to their morphological structure and their function. Secondly, to examine the circumstances that led to the backyard formation and the process of its change throughout the years.

The research was in two phases: 1) Developing a typology mapping the backyards in the entire urban area, weighing the correlation between built up and available space in the urban blocks. 2) Particular reference to the backyards of multiple dwelling buildings in Tel-Aviv was based on a survey of land-uses found in 150 different backyards, examining their uses and their morphological connection to the building and its surroundings.

The research shows the vast range of uses in the backyards: besides neglect, the backyard space enables diverse possible uses, e.g. appropriation, parking and gardening. This variety of uses is not evenly spread through the urban landscape: different neighborhoods have a unique distribution of backyard land-uses. The specific land-use mix for each neighborhood expresses the reciprocal relations between the residents' needs and the specific mix of surrounding open spaces. The study's findings express the backyard's adaptive capability, its significance in creating a vital and active urban fabric, and its contribution to the urban evolution process.

Anat Goldman is an architect and a graduate of the Society and Planning graduate program, Department of Geography and Human Environment Tel-Aviv University. Currently a PhD. candidate at the Azrieli School of Architecture at Tel-Aviv University, her research interests include urban morphology, urban dynamics and cultural evolution. anatgol1@post.tau.ac.il.

Avinoam Meir is an Emeritus Professor in the Department of Geography and Environmental Development at Ben Gurion University of the Negev. He specializes in various aspects of Bedouin space: political processes of its planning and recognition of Bedouin land rights and settlements. He also specializes in spatial aspects of environmental ethics. Professor Meir is the editor of the international journal Geography Research Forum.

Batya Roded received her PhD at the Geography and Environmental Development Department, Ben-Gurion University, Israel. Her interests are in political, social and cultural geography, with research addressing issues of ethnic frontiers, indigenous people in a comparative approach, the geography of grey space, and frontier towns within power relations through a range of scales.

Dynamic and flexibility in a planning NGO

Tommer Dekel, Rachel Kallush and Nurit Bird-David

The non-governmental planning organization (NGPO) *Bimkom* is described and discussed based on interviews with and observations of its planners. Their ongoing professional struggles in the name of disenfranchised communities demonstrate how they defy the dichotomy between professional planning and spontaneous non-governmental planning. We present *Bimkom* as an example of a non-governmental agency using professional tools and expertise to promote what is, in many respects, radically democratic planning. We examine this praxis that moves flexibly and dynamically between routes of action, methodological principles and socio-professional agendas. Relying on Bourdieu's theory of capital and neo-pragmatic planning theories, we argue that this flexibility and dynamism are key attributes for NGPOs interested in promoting ideologies opposed to state hegemony.

Nurit Bird-David is associate professor of social anthropology at the University of Haifa. Her interests include the ethnography of hunter-gatherer societies emphasizing ontologies of environment and society, and the ethnography of houses and secure spaces in consumer-capitalist Israel.

Tommer Dekel is a doctorand in the Dept. of Geography and Environmental Development, Ben Gurion University. His research focuses on civil society organizations and civil violence and how they contribute to spatial forming.

Rachel Kallush is on the Faculty of Architecture & Town Planning and academic director of the social "nursery" at the Technion, combining her professional experience as an architect and urban designer and work with community and civil society organizations.

Of Interest

Refereed articles on theory, research and practice

Planning with grey margins: the case of HW 31 and the Beduin in the Northern Negev

Batya Roded, Arnon Ben-Israel and Avinoam Meir

In recent decades a rich literature has emerged on grey and informal space. We are dealing here with roads as spatial entities within grey space, an issue that has eluded scholarly discussion. Our focus is on HW 31, a central artery in the northern Negev, as a social-cultural space. Jewish residents live beyond its edges, but along the road itself there are dozens of unrecognized Bedouin settlements with about 70,000 residents. This space, within metropolitan Beersheba, meets the definition of grey space. Our two propositions are: (1) Discriminatory spatial policy that excludes an indigenous minority group may generate pressure on the planning establishment to produce a grey planning mechanism from 'above'; (2) This mechanism may serve the minority group by encouraging its steadfast position on land, thus perpetuating greying of space from 'below'. Since Bedouin space is viewed as illegal from above, and produces civil insurgence from below, there emerged the need for mid-level planning assisted by grey mediation to legitimate the present situation for both the Bedouin and the state. Displacement of Bedouin from the highway's margins perpetuates and even intensifies grey space. Spatial separation produced by upgrading the road furthers Bedouin segregation from Jewish space and supports Bedouin desire for full control of their space, weakening state power in this space.

Arnon Ben-Israel Ph.D. is a cultural geographer, Head of the Geography & Environment specialization and of the Significant Place-Space for Learning research center at the Kay Academic College for Education, Beersheba, and lecturer at Ben Gurion University of the Negev. He researches space-landscape relations and "placemaking" among social groups in Israel's periphery, involving mobility, migration and settlement, and deals with pedagogic implications of the spatial approach in "place-based education".

CONTENTS

<i>From the Editor</i>	Planning and citizenship: the Beduin in the Negev Late Prof. Baruch Kipnis: associate editor 3 <i>E. R. Alexander</i>
<i>What's on in the IAP</i>	From the chairman 6 <i>Edna Lerman</i> In Memory of Prof. Baruch Kipnis 8 <i>Nili Shchory</i>
<i>Of Interest</i>	Planning with grey margins: the case of HW 31 and the Beduin in the Northern Negev 10 <i>Batya Roded, Arnon Ben-Israel and Avinoam Meir</i> Dynamic and flexibility in a planning NGO 25 <i>Tommer Dekel, Rachel Kallush and Nurit Bird-David</i> Backyards in Tel-Aviv 48 <i>Anat Goldman, Juval Portugali and Itzhak Omer</i>
<i>Law: The Last Sentence</i>	Planning balancing conflicting values: the issue of air pollution in Haifa Bay 74 <i>Iris Han</i>
<i>Window on the World</i>	From the planning bookshelf: Terror and urban planning and policy 80 <i>Elia Werczberger</i> Book Review: Paid events in public areas 85 <i>Shaul Krakover</i>
<i>Contributors</i>	88
<i>English Abstracts</i>	93

planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 13, No.2 2016

Editor Ernest Alexander

Deputy Editor Eliahu Stern

Managing Editor Nili Shchory

Associate Editors Iris Han - The Last Sentence, What's New
Elia Werczberger - Window on the World
Baruch Kipnis - In the Planning Field
Shaul Krakower - Window on the World

Production Editor Roni Bluestein-Livnon - Graphic Design and Production

Editorial Advisory Board Merav Aharon-Guttman, *Technion, Haifa*
Nurit Alfassi, *Ben Gurion University of the Negev, Beer sheba*
Levia Appelbaum, *Geographer, Rehovot*
Naomi Carmon, *Technion Israel Institute of Technology, Haifa*
Daniel Felsenstein, *Hebrew University of Jerusalem*
Haim Fialkoff, *Haifa*
Baruch Kipnis, *Haifa University*
Shaul Krakower, *Ben-Gurion University of the Negev, Beer Sheva*
Michael Meir-Brodnitz, *Architect-planner, Haifa*
Prof. Noam Shoval, *Hebrew University of Jerusalem*

Publisher Planning (IAP) is published semi-annually by the Israel Association of Planners.
Contact: Secretary, IAP
P.O.Box 168 Kfar-Sava 44101
Tel. 972-(0)50-3445590
e-mail: igudm1@gmail.com
ISSN 1565-527X Copyright © 2016 IAP



planning

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 13, No.2, 2016

