





בדצמבר אשתקד השתתפתי בכנס על צדק חברתי, תכנון וצדק מרחבי, שהתקיים באוניברסיטת תל-אביב בהמשך למחאת האוהלים בקיץ בארץ ובהתייחסות להפגנות ה-OWS (לכבוש את Wall Street) בארה"ב. אולם הכנס היה מלא (כולל יצוג נאה של עמיתינו) והדיון היה עירני ומעורר, מה שמעיד על הענין והרלוונטיות הנמשכים של נושא הצדק המרחבי למתכננים. דוברי הכנס הציגו מבחר השקפות מענינות על הקשר בין תכנון וצדק מרחבי, אך הגדרותיהם לצדק מרחבי לפעמים לקו בחסר. ענין הנמשך בנושא וחשיבותו לקהל המתכננים שימשו גירוי לכתיבת הדברים הבאים.

תכנון וצדק מרחבי

מה הוא צדק מרחבי? אפשר כמובן להתחמק מהתעמקות בשאלה זאת, ולהתייחס ישר לביטויים מוחשיים של אי-צדק מרחבי. ההתייחסות יכולה להיות דומה לזאת של שופט ביי"מ העליון של ארה"ב Stevens לתועבה: "I can't define obscenity, but I know it when I see it"; נחזור לגישה זאת בהמשך.

כתשובה מושכלת על השאלה, יש קודם להתייחס למושג הבסיסי: צדק. ניתן להגדיר את הצדק כהסדר היאה של הדברים בין בני-אדם בחברה - הגדרה עם משמעויות נורמטיביות - מה נחשב ליאה - שמקורן בסמכות יותר גבוהה. הסמכות יכולה להיות צו אלוהי (המקור לערכים דתיים), מקור פילוסופי-אתי (מההרמוניה האפלטונית ועד הציווי הקטגורי של קנט), או ההכרה שמושג הצדק הוא מוצר אנושי. התפיסה האחרונה היא הרווחת בחשיבה עכשווית והיא ההנחה לדיון בהמשך.

אך דיון זה לא עוסק בצדק מופשט, אלא בביטוי יותר מוחשי שלו: צדק חלוקתי. זאת היות וצדק מרחבי עוסק בחלוקה במרחב של זכויות טריטוריאליות ומשאבים פיזיים בצד החיובי, ושל מחסורים ופגיעות - כמו נפגעים סביבתיים - בצד השלילי. שוב - מקורות הסמכות האנושיות לקביעה של צדק חלוקתי יכולים להיות שונים. אחד (הנחשב מיושן כיום) הוא הסמכות הריבונית של המדינה; מקור שני הוא חלוקת הכוח הרווחת בחברה - תפיסה עם השלכות נורמטיביות נוגדות. גישה אחת רואה חלוקה זאת כלגיטימית, לדוגמה התפיסה שמצדדת בבחירה חופשית - ה-libertarian - ומקדשת את חלוקת זכויות הקנין. גישה הפוכה רואה את חלוקת הכוח הקיימת כשרירותית ולא צודקת - שמתבטאת באמירה של אב האנרכיסטים בקונין: "הקנין הוא גזל".





שלישית, ניתן להגדיר את הצדק החלוקתי כחוזה חברתי - הסכם הדדי בין כל המשתתפים לחברה מסויימת על מה היא חלוקה צודקת או איך להגיע אליה ולהכיר אותה. השיח המופשט על צדק חלוקתי דן בתקפות של תבחינים שונים לוודא את מידת הצדק החלוקתי, ומבטל את המושג הגינות כמעורפל מדי, ושוויון כפשטני מדי. מועלות תיאוריות המציעות מדדים אחרים כמו צורך, מצוקה, שווי, להיות ראוי, השקעת מאמץ, וזכאות או זכויות, ודנות בדרכים לאזן ביניהם. דגמים יישימים שמושגות על תיאוריות אלו מאפשרים הערכה שיטתית של צדק מרחבי בפועל, ועוזרים בנייתו מדינית בכוח.

ובסוף, הצדק החלוקתי יכול לקבל צורה מוחשית ומפורשת, כאשר הוא מוגדר על פי ביטוי נראה של החוזה החברתי - לא חוזה חברתי מופשט או אוניברסאלי-כללי, אלא חוזה חברתי מסויים ומוחשי, אשר תקף לקונטקסט מסויים, קהילה ספציפית או למשטר או ממשל מוגדר. מדובר בחוזה חברתי אשר נוסד דרך תהליך פוליטי היסטורי בקונטקסט האמור, שיוצר את חוקתו, חוקי, והנורמות ומוסדות שלו. זכויות תכנון הינן ביטוי אחד של צדק מרחבי כמוגדר בחוזה חברתי.

זכויות תכנון: יש סוגים שונים של זכויות - זכויות טבעיות, זכויות אדם, זכויות אזרחיות וכד'. בין סוגים אלו נמנות זכויות מוסדיות: זכויות שנגזרות מנורמות ותקנות של מוסד שיחסית ריבוני בתחום. דוגמאות של זכויות מוסדיות: הזכות של שחקן לנצח לפי חוקי המשחק, זכויות מטופלים במערכת בריאות מסויימת, וזכויות אזרח במדינה דמוקרטית. בהיות מערכת התכנון במדינה מוסד - זכויות תכנון הינן סוג של זכויות מוסדיות.

לפי הגדרה זאת, זכויות תכנון נגזרות ממערכת של עקרונות פוליטיים - נורמטיביים כמו תהליך הוגן, צדק, סבירות, כבוד האדם או העניין הציבורי. עם ביטוי עקרונות אלה במקור סמכות מוכר במוסד הנדון - ז"א מערכת תכנון מסויימת - הם יוצרים זכויות תכנון כזכויות מעשיות ומוחשיות באותה חברה, מדינה או קהילה. זהו למעשה החוזה החברתי שהזכרתי לעיל.

מה הן מקורות הסמכות אשר נותנות תוקף לזכויות תכנון כזכויות מוסדיות בפועל? הן אותן הצהרות ופעולות המאשרות את ההסכמה על זכות תכנון מסויימת או על העקרונות הפוליטיים-נורמטיביים מהן היא נגזרת. מקורות סמכות לזכויות תכנון כוללים חוקות וחקיקה כמו-חוקתית כגון חוקי יסוד, אשר מעניקים זכויות חוקתיות. כמו כן הן כוללות את החוקים ותקנות הרלווטים אשר קובעים את פרטי הנוהג המותר והאסור בתהליך התכנון, ומגדירים את התוצאות הדרושות או הפסולות מהחלטה או מעשה תכנוני. זכויות תכנון, אם כן, מבטאות את הצדק החברתי-מרחבי כפי שהוא מוגדר בחוזה החברתי המאושר במדינתנו.

לפני כמה שנים ריכזתי מעין ספירת מלאי של זכויות תכנון בארץ¹ וממצאיה מעניינים. בתחום תהליך התכנון, זכויות הנגזרות מעקרונות מנהל תקין ותהליך הוגן - מעוגנות היטב כזכויות תכנון בפועל. להבדיל, זכות השיתוף של הציבור, ביטויה המוצק הכמעט יחידי הוא הזכות להתנגדות, אף כי בג"ץ הוסיף לזה לאחרונה זכות (מוגבלת) לתכנון אלטרנטיבי. ישנן זכויות חברתיות רבות אשר קיימות כזכויות תכנון בכוח, בתוקף חתימת ישראל על אמנות בינלאומיות והצהרות של האו"ם, אך חסרות את האישור בחקיקה כאן, אשר היה הופכן לזכויות תכנון בפועל. לדוגמה, הזכות לדיוור, שחוק

1 במקום. זכויות תכנון בישראל: דין וחשבון, ירושלים: במקום, מתכננים למען זכויות תכנון 2005.



תכנון וצדק מרחבי

הדיוור ביסס אותה כזכות תכנון לקהל הזכאיים ע"פ החוק. בהמשך, הדחייה החוזרת מדי שנה של הפעלתו בחוק ההסדרים - רוקנה גם זכות זאת מתוכן. מניין זכויות התכנון בארץ ומעקב אחרי יישומן והפרתו, מאפשר הגדרה מוחשית ואובייקטיבית של צדק חברתי-מרחבי כפי שהוא נתפס ומומחש בישראל. היתרון בהתבססות טיעונים לצדק חברתי-מרחבי על זכויות תכנון - ולא על עקרונות מופשטים נעלים - הוא שאין צורך בשיכנוע הצד שנגד. ביטוי העיקרון בצורת זכות תכנון בפועל משמש עדות חותכת להסכמה החברתית והפיכתו לצווי סמכותי. הגברת המודעות לזכויות תכנון (know your planning rights) יכולה גם להוות אמצעי להעצמת קהלים חלשים וקבוצות מקופחות, ובכך לתרום לצדק חברתי-מרחבי.

מה תורם התכנון לצדק מרחבי? לצד החיובי, אף כי קשה להעריך אמפירית את תרומת התכנון לצדק מרחבי בארץ, אי-אפשר לשלול אותה על הסף. הערכה מושכלת תובעת תשובה לשאלה: מה היה מצב העניינים בקשר ליישום הצדק המרחבי אם לא הייתה קיימת מערכת התכנון ופעילותה בהתוויית הפיתוח והסדרת פעילויותנו במרחב? לקבל תשובה מוחשית לשאלה זאת קשה עד בלתי אפשרי, כי היא למעשה counterfactual, ז"א היא דורשת חיזוי של מה היה עשוי לקרות בנסיבות היסטוריות אחרות מהמציאות. אך סביר להניח (הנחה אולי מחמיאה מדי לתכנון) שללא מערכת התכנון ופועלה המצב הכללי היה יותר גרוע מהקיים במדד של רווחה וצדק מרחבי.

הרבה יותר קל לציין את מעשי התכנון ומחדליו במניעת הצדק המרחבי או בהאטת קידומו. מעשים אלו פרוסים ממקרים פרטיים וזעירים יחסית ועד מדיניות כלל-ארצית ותכניות גדולות.

נפתח בשתי דוגמאות קטנות, אחת מתחום שימושי קרקע ואחת מזירת התשתיות, שללא ספק מייצגות אחרות רבות:

עמק הצבאים, ירושלים: לפני כמה שנים קבוצת יזמים הגישה תיקון לתב"ע מפורטת של שטח בירושלים הנקרא "עמק הצבאים", לשינוי ייעוד הקרקע משטח פתוח כדי לאפשר פיתוח מתחם בנוי והשארת שטח פתוח ציבורי מזערי. התכנית, שהציעה בינוי בצפיפות גבוהה, המורכב משימושים מסחריים ומגדלים למגורי יוקרה, הופקדה ואושרה ע"י ועדות התו"ב המקומית והמחוזית על אף התנגדויות רבות. אלו כללו התנגדות הנמרצת של תושבי השכונות הסמוכות (הלא עמידות בלשון המעטה) שציינה שני חסרונות משמעותיים של התכנית: היא גוזלת את מירב יתרת השטח הפתוח בסביבה שסובלת ממחסור בשטחים פתוחים ממילא, והיצע המגורים שלה אינו תורם מאומה לפתרון מצוקת הדיוור בירושלים.

קידום התכנית נבלם רק ע"י פנייה לבג"צ, שפסק שהחלטות מוסדות התכנון היו בלתי סבירות בעליל והעניק לתושבים את הזכות להגיש תכנית חלופית. תכנית זו, ששומרת על האופי המקורי של השטח ומיעדת את הקרקע לשצ"פ, מתווה את הפיתוח המוצלח של השטח עד היום. התנהגות מוסדות התכנון במקרה זה לא תרמה לצדק מרחבי אלא להיפך, ורק המערכת המשפטית קידמה מימוש זכויות התכנון של הצדדים הנפגעים.

מתקן להובלת גז טבעי ממאגרי ים תטיס בים התיכון: לאחרונה מתנהל דיון תכנוני ומחלוקת ציבורית בקשר לתשתית לאומית חשובה זו. מדובר במיקום האתר שייועד להקמת מתקן יבשתי שישימש תחנת קבלה להובלת הספקת





הגז הטבעי שיופק ממרבצי "ים תטיס" בים התיכון, מול החופים הצפוניים של הארץ. האתר הראשון שעלה בדיון - בחוף, קצת דרומה מראש הכרמל - נדחה אחרי וויכוח קצר מלווה התנגדויות עיקשות תוך הכרה בפגיעה הצפויה בערכי טבע ונוף יחודיים. זאת אע"פ שהערכת חלופות שיטתית של יועצים מוסמכים הצביעה על מיקום זה כאופטימאלי. מניעי העדפה זו כנראה היו שיקולים כלכליים בעיקר, היות והאתר הנבחר היה הקרוב ביותר למקור הספקת הגז מהמרבץ.

בהמשך הועלה כחלופה מועדפת אתר יותר צפוני, סמוך לחוף בצת. גם כאן קמה התנגדות נמרצת, הן מבעלי עניין מקומיים החוששים מפגיעה, והן מטעם אינטרסים ירוקים ארצים החרדים לסביבה. המתנגדים דורשים לעכב את קבלת ההחלטות, בטענה (מוצדקת, בעיניי) של ליקויים רציניים בתהליך התכנון. טענותיהם מתמקדות באופן זיהוי והערכת החלופות, שהוגבלו לאתרים חלופיים למתקן יבשתי, בהתעלמות מכוונת מאופציית הקמת מתקן ימי מול החוף - offshore. תהליך ההערכה הונחה כנראה על ידי שיקולי כדאיות כלכלית, ללא איזון מול שיקולים אחרים - אולי כבדי משקל יותר - של השלכות חברתיות והשפעות סביבתיות. אם התכנון ימשיך במגמתו עד כה, אנו עלולים להיות עדים למקרה נוסף של פגיעה בצדק המרחבי. דרוש תהליך תכנון תקין (לפי פסיקת כבוד השופט שמגר) המחייב העלאת כל החלופות הישומות והערכתן בשיטה שמבטיחה דיון שקוף ומושכל, בו מועלים כל השיקולים הרלוונטיים ואיזונם הנאות.

אחרי דוגמאות קטנות יחסית אלו, נמשיך בהצגת כמה מקרים יותר משמעותיים, הנלקחים מהתחום של מדיניות כל-ארצית ותכניות לאומיות:

מדיניות תכנון: בהרבה מביטוייה, מדיניות התכנון הרווחת והמיושמת יוצרת אפלייה מרחבית מכוונת בין מגזרים השווים לכאורה: ההתיישבות היהודית והלא-יהודית. בין דוגמאות רבות נציין שתיים. הראשון הוא מדיניות יישוב הנגב, בה החלה נוקשה של חוק התו"ב יצרה את התופעה של הכפרים הבדואים הלא-מוכרים כאמצעי לחץ להניע את התושבים הבדואים לסגת מתביעות המקרקעין שלהם ולהסכים לריכוזם ביישובים עירוניים. לצידוק המדיניות כלפי ה"פזורה" הבדואית הועלו שיקולים מקצועיים תכנוניים-חברתיים-כלכליים טהורים לכאורה: חוסר היעילות בחברה מודרנית של יישובים כפריים קטנים. רק מענינת העובדה ששיקולים אלו לא יושמו באותן הנסיבות לתכנון ובניית התיישבות כפרית יהודית בנגב.

ביטוי שני של אותה המדיניות המפלה ניתן למצוא בועדי ערה. שם בקשות חוזרות ונשנות של יישוב ערבי-פלסטיני קטן וותיק, דר אלחנון, להכרה תכנונית נדחו ונדחות בטענה שקיום היישוב נוגד את הנחיות התכנוניות הסטטוטוריות התקפות, אשר מיעדות את האזור בו הוא עומד לשטח פתוח מיוער. נימוקים דומים לא מנעו את אישור העיר החרדית המתוכננת חריש (עם אוכלוסיית יעד של כ-100,000) בסמוך אליו, בהפרה בוטה של עקרונות השוויון ואי-האפליה שהן אבני יסוד של הצדק המרחבי.

מדיניות שיכון: מדיניות השיכון של ממשלות ישראל משך שני עשורים ויותר יוזמת ומבטלת תכניות שונות בסתירה לצדק חלוקתי-מרחבי ולעתים גם בהפרת זכויות תכנון מפורשות. מקרה אחד: השיכון הציבורי, אשר הוא אולי המנגנון העיקרי לחלוקה מחדש של העושר לקבוצות נזדקות והוא מהסממנים הבולטים של הצדק החלוקתי-מרחבי. מדיניות מכוונת ייבשה את השיכון



תכנון וצדק מרחבי

הציבורי תקציבית עד שהמשאבים המוקצבים לו שואפים לאפס. מדיניות זאת נתמכה בשני אמצעים נוספים, האחד חוקי יותר, השני פחות. הראשון הוא דחיית הפעלת חוק הדיור הציבורי בחוקי הסדר במשך שנים וריקונו מתוכן. השני (שנחשף לאחרונה) העברת הסכומים (המזערים, לכאורה) שנגבו משעבוד נכסי השיכון הציבורי והמיועדים ע"פ החוק למימון המשך תכנית השיכון הציבורי, לקופה הכללית ולמטרות אחרות.

מקרה שני - **תכניות ההתחדשות העירונית**. בשני העשורים האחרונים תוכנית שיקום שכונות - שהייתה תכנית הדגל מבחינת שאיפה לצדק מרחבי - בדעיכה; למלוי החלל שנוצר הועלתה תכנית "פינוי ובינוי". היתרון הגדול בתכנית זאת הוא מיעוט ההשקעה הציבורית, בהיותה מושתת על עיקרון מינוף היוזמה הפרטית. אך עיקרון זה קשור גם לחסרונותיה מבחינת הצדק החלוקתי-מרחבי ביישומה. משמעות תלותה ביוזמה פרטית היא הגבלת יישומותה לאיזורי הביקוש או לשכונות שממילא אינן מאוכלסות בעשירונים האחרונים. הקשר לביקוש גם מכתוב בינוי בצפיפויות גבוהות כדי לאפשר כדאיות כלכלית, בינוי (בד"כ מגדלי מגורים גבוהים) שאינו מותאם לשיכון מחדש של תושבים עניים שפונו, בגלל עלויות תחזוקה גבוהות.

תמ"א 38 - תכנית למניעת נזקי רעידות אדמה: ברוב הארצות ומדינות מפותחות האחרות, היוזמות הציבוריות לחיזוק מבנים למניעת נזקי רעידות אדמה ממומנות ע"י המדינה, הן בהקמת מסגרת אירגונית לעידוד ולווי מקצועי של יוזמות פרטיות של הבעלים, והן בהשתתפות בהוצעות בעלי המבנים. אופן סיבסוד עלויות השיפוצים הנדרשים (במימון הלוואות או ערבות להנמכת ריביות, או במענקים) וגובהו - משתנה ביחס לעלויות השיפוץ והזדקקות הבעלים. יוזמה כזאת מאפשרת יישום שוויוני, ללא אפלייה גיאוגרפית או מעמדית, והיענות לפי הצורך והיכולת.

תמ"א 38 אינה יוזמה כזאת, כי מימונה (כמו תכנית פינוי ובינוי) מושתת על מינוף יוזמה פרטית. כאן כיסוי עלויות השיפוץ מתאפשר ע"י שיתוף יזם אשר מרוויח מהשקעתו דרך זכויות הבנייה שניתן להעניק לו בהתאם לתכנית. אך מנגנון זה (שחוסך למדינה את עלויות סיבסוד השיפוצים) גם מבטיח את אי-השוויוניות של התכנית. בגלל תלותה במימוש של ביקושים פוטנציאליים, יישומה שוב מוגבל לאיזורי הביקוש שבמרכז הארץ ולשכונות יותר חזקות בהן היזם יכול לצפות לביקוש בשוק הדיור. כתוצאה ממבנה זה של התכנית, כל תושבי הפריפריה וקבוצות נזקקות בשכונות חלשות מנועים מליהנות מהתכנית, על אף חשיפתם הלא פחותה (ולפעמים היתרה) לפגיעת רעידות אדמה².

יתר על כן, ברמת המקרה הספציפי - מימוש ההטבות לפי תמא 38 מעמים בדרך כלל השפעות פיזיות מרחביות וסביבתיות שליליות על שכנים מיידים ועל הציבור בסביבה.

סיכום ומסקנות

לפי סקירה זאת נראה שהמרחק בין התכנון בארץ והצדק המרחבי - כפי שהוא נתפס לעיל - עדיין גדול. אפשר לטעון שזה לגיטימי, ולא לראות בכך פגם או בעייה. טעון כזה מתבסס על היות כל הערכים יחסיים בחשיבה מושכלת. לכן, ניתן להצדיק ולהתוות את התכנון למימוש ערכים אחרים כמו חופש

2

במקום. תמ"א
38 : מענה אמיתי
או פתרון מדומה?
ירושלים: במקום,
מתכננים למען
זכויות תכנון 2012.
תודה לניר שלו
מעמותת במקום על
המידע.





הפרט, שגשוג כלכלי וכד'. טיעון זה מצדיק את האידיאולוגיה הניאו-ליברלית אשר מניעה את המדיניות של ממשלות ישראל בקדנציות האחרונות, למיזעור ההשקעות הציבוריות והגברת מעורבות השוק בהספקת שירותים ציבוריים. זאת בדיוק המגמה - תפיסת הצדק החברתי הניאו-ליברלית - שמחאת האוהלים שואפת להפוך.

קיים גם טיעון אחר, המגדיר את הצדק המרחבי בצורה שונה מהגדרתו לעיל. טיעון זה לא רואה בצדק ערך אוניברסאלי, מופשט וכללי, אלא מתנה אותו בערך אחר - קהילתי, המקדש את ההשתייכות - ושנגזרת ממנו הלאומנות. כך ניתן להצדיק את מדיניות התכנון המפלה את האוכלוסיות הלא-יהודיות, כמדיניות "ציונית".

גילוי נאות מחייב אותי להודות שאני דוחה את שני הטיעונים האלו (בלי לנמק את עמדתי מחוסר מקום) ואת היחסים בין ערכים שונים עליהם הם מושתתים. אף שאינני רואה בצדק ערך אולטימטיבי המועדף תמיד על כל הערכים האחרים, הוא נראה לי די נעלה כדי לתת תוקף להגדרה של צדק מרחבי אשר הנחתה כאן את הדיון. לכן אני דבק במסקנותי על הקשר בין התכנון בארץ (היום ובדורות קודמים) והצדק המרחבי הנכסף.

על הצדק המרחבי להיות נכסף ע"י קהל המתכננים, אולי אפילו מעל ערכים נעלים אחרים, בגלל האופי המיוחד של המקצוע והעיסוק בתכנון, אשר הוגדר ע"י הוגי הדעות בין מורינו כמעורבות בהחלטות שהן אתיות-מוסריות בעיקרן. מותר כמובן לחלוק על הדברים ולא לקבל את מסקנותי הביקורתיות. אלו מהקוראים שמסתייגים מהנאמר מוזמנים להגיב, ופירסום הערותיהם מובטח כמכתבים למערכת בחוברת הבאה של הביטאון.

א. אלכסנדר

