

שינויים בקווי שיח של תנועות חברתיות סביב דפוס הפיתוח בירושלים בשני העשורים האחרונים¹

לידור בן דוד

מבוא

קואליצית הפיתוח היזמית פועלת להרחבת היצע המגורים, במטרה למתן ביקושים ולהקל על מחירי הדיור. מאידך, קואליצית ה'תכנון-סביבה', מבקשת להגן על השטחים הפתוחים בקני המידה השונים, באמצעות ציפוף המרקם הבנוי. אך לציפוף המרקם הבנוי עלולות להיות השלכות שליליות עבור מרקמים היסטוריים.

מבט היסטורי – ירושלים

את הפיתוח העירוני הסדור בירושלים הובילו שורת מתכננים בריטיים, שתעדפו בנייה על קווי רכס והותרת 'עמקים ירוקים', שמירת העיר ההיסטורית ומגבלות גובה חריפות. עד 1967, נסובו השיח השימורי והפעילות המקומית סביב שמירת העיר העתיקה וסביבותיה. בשנות ה-70 הוא התרכז סביב סוגית גובה הבנייה שביקשו לשנות את קו הרקיע העירוני, במה שעורר התנגדות חריפה מצד פעילים ואקדמאים. יש לציין כי במידה שונה, בעת הרחבת העיר באמצעות בניית שכונות על השטחים הפתוחים (גילה, רמות) – לא נצפתה מעורבות של פעילים חברתיים, שהתמקדו כאמור בעיקר בשמירת המרקם הבנוי הפנים עירוני (Kroyanker, 1988).

התכנית החשובה ביותר שקודמה מאז תחילת שנות ה-2000, היא 'תכנית ספדי', לבניית עשרות אלפי יחידות דיור בפרוודור ירושלים, מרקם אקולוגי רגיש ונצפה. Furst (2013) רואה במאבק זה הצלחה בקנה מידה ארצי עבור שורת ארגונים סביבתיים, שלראשונה השתמשו בכלי מדיניות רציונליים, לרבות הכנת דו"ח עתודות הקרקע (2006), שסקר את המרקם הבנוי והמליץ על מיצוי יחידות דיור בפנים העיר, על חשבון פגיעה בשטחי רגישות מחוצה לה. בראייה היסטורית, הייתה זו אבן דרך ברתימת המנהיגות המקומית לדחיית התכנית.

ברמה קונספטואלית, העבודה מתבססת על מספר צירים ניגודיים המיוצרים על ידי תגובות לדפוס הפיתוח העירוניים: בין פיתוח שטחים פתוחים חוץ-עירוניים לפיתוח שטחים פתוחים פנים-עירוניים; בין ציפוף המרקם הבנוי לבין פיתוח שטחים פתוחים פנים-עירוניים; ובין ציפוף המרקם הבנוי לשימור היסטורי. צירים אלה מובילים לשתי השערות. הראשונה, כי מאז 'תכנית ספדי' התנועה

מדינת ישראל מצויה בסד לחצי פיתוח מתמשכים. שילוב של אורח חיים מערבי, אחוז ילודה גבוה ופיתוח מוגבר של פרויקטים למגורים בצד ערכים טבעיים והיסטוריים יוצאי דופן מביאים למחלוקת סביב שמירת שטחים פתוחים ושימור המרקם ההיסטורי העירוני. בעשורים האחרונים, בירתה ההיסטורית של ישראל, ירושלים, חוותה מאבקים משמעותיים שהובלו על-ידי ארגוני החברה האזרחית, כולל ארגונים ממוסדים, תנועות חברתיות ופעילים וולונטריים ביחס לשמירת השטחים הפתוחים בעיר וכן עבור שמירת המרקם העירוני ההיסטורי, בצל מדיניות ציפוף המרקם הבנוי. מאבקים אלה נוהלו על רקע שיח ארצי רב-ממדי ומחלוקת סביב מדיניות התכנון.

מקרה מבחן זה נועד להאיר את העמדות, ההעדפות וההתארגנות של הארגונים החברתיים והסביבתיים המקומיים וכן להציע מבט אל פעולת פעילי השכונות ביחס לפיתוח בשטחים הפתוחים ושמירה על מרקמים היסטוריים. התזה מציגה קווי שיח מרכזיים סביב 'מוקדי עימות עירוניים' (UCA – Urban Confrontation Arenas), מקומות סביבם התפתח מאבק לאור תפיסות עולם שונות.

מבט תיאורטי – שיח סביבתי ותנועות חברתיות; מאבקי קואליציות על עיצוב המרחב

Hajer (1995) האיר את חשיבות בחינת קווי השיח העלילתיים הנוצרים בשדה המאבק הסביבתי. קו השיח מייצר אחידות וזיקוק הטיעון בדיון שהינו מורכב, טעון ורווי גישות מקצועיות ותפיסות עולם סותרות. כך, בכושרו להשפיע על עיצוב המדיניות. Logan&Molotch (1988) מאפיינים דפוסים מרחביים-כלכליים בהתנגשות קואליציות עירוניות. מחד, מזוהות קואליציות הנוצרות לקידום הגדלת רווחים על שימושי קרקע. מאידך, מתגבשות קואליציות אנטי-צמיחה, בעיקר כתוצר התנגדות לבינוי העלול להפר ערכים אקולוגיים, סביבתיים ונופיים וכן מטרות חברתיות אחרות.

בהקשר ישראלי, Feitelson (2018) מאפיין מספר קואליציות מרכזיות במאבק על עיצוב המרחב: קואליצית הפיתוח היזמית; קואליצית תכנון וסביבה; קואליציה חקלאית- התיישבותית וקואליצית צדק מרחבי וחברתי.

והתמודדות עם השלכות הציפוף וחשש גובר לגורל השטחים הפתוחים הערכיים. מצפה נפתוח, אחד מחקרי הארוע המתמקדים בשטחים הפתוחים החוץ-עירוניים, מוצג באיור 1.

ממצא חשוב נגע במנגנון 'קרקע משלימה', אותו אני מזהה כסחר מהופך בזכויות מקרקעין (Inverse TDR's) - קרקע ערכית מבחינה אקולוגית, נופית וסביבתית, מוקצת לצרכי פיתוח התחדשות עירונית, הנועד במקור לשמור על הימצאותם של שטחים פתוחים ערכיים. דוגמה להצעה זו היא הפיתוח שקודם ב'רכס לבן'. ממצא חשוב נוסף נגע לסוגית מאקרו, גבולות הפיתוח העירוני של ירושלים. לפי תפיסה המקודמת על ידי חלק מאנשי המקצוע ואף פוליטיקאים מקומיים - תפיסת פיתוח רחבה מגבולות העיר המוכרים, הכוללת את שטחי סביבות ירושלים (בינוי ברחבי המטרופולין) עשויה להפחית את הלחץ על השטחים הפתוחים.

דיון ומסקנות

המחקר בדק בעיקר את פעילותה של החברה להגנת הטבע סניף ירושלים. הממצאים מראים כי התעדוף הארגוני השתנה בשני העשורים האחרונים. בתחילת העשור הקודם, עם קידום תכנית ספדי, הפעילות התמקדה בעיקר סביב שמירת שטחים פתוחים חוץ-עירוניים, בין היתר באמצעות עריכת דו"ח עתודות הקרקע שסייע לבלום את התכנית. לאחר הצלחת מאבק זה, פנתה החברה גם לסוגיות הנוגעות לשמירת שטחים פתוחים פנים-עירוניים ודיון בסוגיות ציפוף המרקם הבנוי. דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה,

הסביבתית הממוסדת שנתה את מוקד הפעילות, לכיוון המאבק על גורל השטחים הפתוחים החוץ-עירוניים, על חשבון שימור והשלכות הציפוף בפנים העיר; והשנייה, שתהליך זה ייצר במקביל תנועה וולונטרית פנים-עירונית להתמודדות עם השלכות הציפוף ועם קידום שימור היסטורי.

מאקרו; מיקרו - תמורות בתפיסות סביב מוקדי עימות עירוניים

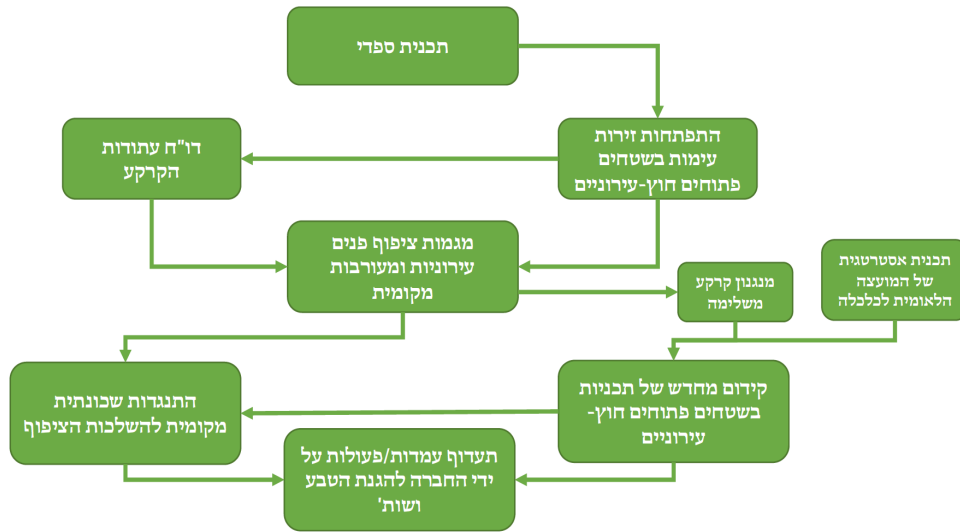
העבודה מציגה שורה של תפיסות כלליות כלפי שמירת שטחים פתוחים; ציפוף ובנייה למגורים ושימור היסטורי; לצד תשעה מוקדי עימות מקומיים - שלושה בציר של שמירת שטחים פתוחים חוץ-עירוניים; שלושה בציר שמירת שטחים פתוחים פנים-עירוניים; שניים בשילוב שימור היסטורי ושמירת שטחים פתוחים פנים-עירוניים ואחד בציר שימור-ציפוף. חקרי הארוע נבחרו על בסיס 21 ראיונות עם אנשי מפתח, בהם אקולוגים, מתכנני-ערים, מנהלי חברות לפיתוח, נציגי השלטון המקומי ופעילים ברובד השכונתי, וכן על ידי קורפוס תכנוני רחב שהכיל תכניות סטטוטוריות, מדיה, קטעי וידאו ופרסומים לא-אקדמיים. הראיון נערך בפורמט של ראיון עומק, כשבפני כל מראוין הוצגה התזה הכללית, השערות המחקר וסדרת שאלות עוקבות למוקדים שאותרו.

מקוצר היריעה, אין אפשרות לפרוס תאור מעמיק של כל אחד ממקרי הבוחן². הממצאים המרכזיים כוללים גם תפיסות בקרב אנשי המקצוע והמדיניות, הפעילים החברתיים ופעילי השכונות, המתארים פחות בציר השימור ההיסטורי

איור 1: מצפה נפתוח, רמות, ירושלים. (מקור: עמיר בלבן, החברה להגנת הטבע, סניף ירושלים)



איור 2: תיעוד עמדות ופעולות של 'החברה להגנת הטבע' בשני העשורים האחרונים



מתכנן לידור בן דוד מנהל פרויקטים, אנרג'יקס אנרגיות מתחדשות בע"מ, רמת גן.

הערות

1. תקציר עבודת גמר לתואר מוסמך בהנחית פרופ' ערן פייטלסון, המחלקה לגאוגרפיה, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים. התזה נכתבה בסיועה הנדיב של מלגת הצטיינות ע"ש פרנסיס גונטר לתלמידי מחקר בגאוגרפיה, תש"ף (2020). אני מבקש להודות גם למרואיינים הרבים שסייעו באדיבות רבה בכלל שלבי העבודה. העבודה זכתה ב'פרס על שם פרופ' דב ניר' כעבודת גמר מצטיינת למוסמך במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית לשנת 2022.
2. רכס לבן, הר חרת, מצפה נתח, שכונת מלחה (המאבק נגד הרחבת הקניון והובלת תכנית אב לשכונה), עין-כרם, ליפאת, מורדות גילה ורחוב יהודה 32, בשכונת בקעה.

מקורות

Feitelson, E. (2018). **Shifting sands of planning in Israel.** *Land Use Policy*, 79, 695–706. doi:https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.017

Furst, B. (2013). **Political Cultures in Environmental Organizations in Israel: Typology, Effectiveness and Meaning.** Jerusalem: Thesis submitted for the degree of "Doctor of Philosophy": Hebrew University of Jerusalem.

Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process.* Oxford: Clarendon Press.

Kroyanker, D. (1988). *Jerusalem – The struggle over the city structure and its appearance.* Tel Aviv: Zmora-Bitan Publishers (ZBM); Jerusalem Institute for Israel Studies.

Logan, J. R., & Molotch, H. L. (1987). *Urban Fortunes and the Political Economy of Place.* Berkeley, CA: University of California Press.

שהוסיף יחידות דיור בקנה מידה מחוזי והחלת מנגנון 'קרקע משלימה' (אשר באמצעותו מקודמת תכנית ספדי בהדרגתיות) בעשור האחרון השיבו לחזית את המאבק על גורל השטחים הפתוחים החוץ-עירוניים. איור 2 מציג את התמורות המרכזיות בעמדות ובפעולות החברה בשני העשורים האחרונים.

בהקשר היסטורי, ניתן לראות סתירה בפעולתה של החברה האזרחית המקומית. החברה האזרחית המאורגנת-ממוסדת (הסניף המקומי של החברה להגנת הטבע, הקרן לשמירת הרי ירושלים ויוזמת 'ירושלים ירוקה') שמה פעמיה לשמירת השטחים הפתוחים החוץ-עירוניים, במידת מה על חשבון מאבק על השטחים הפתוחים הפנים-עירוניים ושמירת המרקם העירוני ההיסטורי. מגמה זו היא סטייה ניכרת מההעדפה ההיסטורית, בה הארגונים פעלו בעיקר סביב נושאים עירוניים פנימיים, כגון שמירת המרקם הבנוי ונראותו. תהליך זה מניע פעילים ברמה השכונתית להיאבק על השלכות הליכי הציפוף העירוני, שבחלקו פוגם במאמצי השימור ובמידה גם בשמירת שטחים פתוחים פנים-עירוניים.

במציאות של אתגרים תקציביים וארגוניים, מדובר בהעדפה שהשלכותיה על עיצוב המרחב ניכרות. הביטויים המרכזיים הם היכולת המוגבלת של תושבים להגן על שטחים פתוחים פנים-עירוניים, היעדר שמירת זכויות בינוי בשימושים לצרכי ציבור וכן הפרה הולכת וגוברת של המרקם ההיסטורי נוכח מגמות הציפוף. זאת, במסגרת הכושר להשפיע על החלטות תכנוניות ועל הייצוג בערכאות התכנון וברובד השיח הציבורי. מחקרי המשך יוכלו לסקור נושאים השוואתיים וממדים אחרים שטרם נסקרו, לרבות יחסי שלטון מקומי-מרחבי סביב מוקדי עימות עירוניים.