



## הקדמה

פרי הילולים הוא מדור חדש ב-תכנון המציג תקצירים רחבים של עבודות גמר מצטיינות לתארים שני ושלישי בתחומי התכנון השונים מכל המוסדות האקדמיים בישראל. המדור מהווה במה ראשונה לפרסום תוצרי מחקר של הסטודנטים לתארים מתקדמים ויאפשר בכך חשיפה ראשונה של מתכננים חדשים לקהיליית התכנון. המדור מציג את המחקרים החדשים הנערכים במוסדות האקדמיים וישמש במה לעידוד וסיוע בפיתוח התקצירים למאמר, מלא עבוד הספרות המקצועית הרחבה. פרסום התקציר אינו מונע כאמור, נהפוך הוא, פרסום מלא של מאמרים מתוך עבודת הגמר בכל במה אחרת. נשמח לקבל תקצירי עבודות לפרסום בגיליונות הקרובים.

אליהו שטרן



## תכנון עיר צודקת: בחינה של התחדשות עירונית על קו המים מפרספקטיבה של צדק חברתי

נופר אבני\*

### רקע ומטרות המחקר

בשנים האחרונות אנו עדים לפריחה במחקרים בנושאי צדק עירוני. הדיסציפלינה התכנונית עסקה בנושאים של צדק והוגנות כבר בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, אולם בעשור האחרון, בין היתר בעקבות פרסום ספרה של סוזן פיינסטיין "העיר הצודקת" (2010), ולאור אי-שוויון ההולך ומעמיק בערים רבות בעולם, (אי) הצדק שב לתודעה המחקרית. על רקע גלובלי זה, המחקר בוחן את המושג "צדק חברתי" בתכנון: האם וכיצד שיקולים של צדק מקבלים התייחסות בפרויקטים של התחדשות עירונית, ומיהם השחקנים, האסטרטגיות והגורמים המשחקים תפקיד ביצירת תוצאות הוגנות יותר בפיתוח עירוני? המקרים שנבחרו לשמש כמקרי מבחן הם פרויקטים של התחדשות על קו המים (waterfront)

redevelopments) כגון נמלים ומרחבי נהר (riverfronts) המשלבים לרוב מרכזי קניות, מגורים, טיילות, ומתחמי בילוי ותרבות. החל מהתוכנית לפיתוח נמל בולטימור, עבור בחזית המים של טורונטו, לונדון ושנחאי, התחדשות קו המים היא תופעה גלובלית שהחלה בארה"ב בשנות השבעים, והפכה לאחת מצורות ההתחדשות הדומיננטיות ביותר בעולם. פרויקטים של התחדשות על קו המים מתאימים לבחינת שאלות של צדק חברתי בתכנון כיוון שהם בעלי חשיבות פוליטית וסימבוליות ניכרת ומפני שהם מכילים היבטים כלכליים, חברתיים, תרבותיים, זהותיים וסביבתיים, שלעיתים מייצגים אינטרסים מנוגדים. מצד אחד, פרויקטים אלה אמורים לאפשר גישה חופשית לקו המים והם לכאורה יוצרים הזדמנויות לקידום צדק חברתי וסביבתי באמצעות אספקת מרחבים ציבוריים איכותיים וקירבה לטבע. מצד שני, לרוב הם מסתכמים בדיוור יוקרתי ובמרחב אקסקלוסיבי, העלולים להדיר את התושבים מן המרחב המחודש. מאפיינים מנוגדים אלה יוצרים כר פורה לדיון בסוגיות צדק חברתי. על ידי ניתוח מקרי התחדשות על קו המים הכוללים קונפליקטים אתניים, גזעיים, כלכליים וסביבתיים, המחקר עונה על השאלות הבאות:

1. האם וכיצד שיקולים של צדק חברתי נלקחים בחשבון בהתחדשות קו המים העירוני?
2. מהם התהליכים והגורמים המאפשרים למתכננים לקדם מטרות של צדק חברתי בתכנון?
3. כיצד ניתן לקדם שיקולים של צדק חברתי באופן יותר אפקטיבי בתכנון ובביצוע פרויקטים עתידיים של התחדשות עירונית?

### שיטות

המחקר הנוכחי הוא איכותני והשוואתי, ומבוסס על מקרי מבחן מתל-אביב-יפו וושינגטון בארצות הברית. אף ששתי ערים אלה שונות זו מזו, כמו גם הממשק עם קו המים בהן, בשתיהן נבחרו מקרים בהם הושם דגש על עקרונות של צדק חברתי בתכנון קו המים. מבחינה תיאורטית, המחקר נשען על ספרות נרחבת של תיאוריות העוסקות בצדק חברתי והעיר, וכן על הספרות העולמית בנושא פיתוח קו המים.

שלושת מקרי המבחן שנבחרו לעבודה הם: א) התחדשות נמל יפו, ב) תכנית ממשלתית לפיתוח נהר האנקוסטיה בווינגטון די. סי. (Anacostia waterfront Initiative (waterfront Initiative ו-ג) פיתוח פארק עילי על נהר האנקוסטיה בווינגטון, (The 11th Street Bridge Park) שנמצא עדיין בשלבי תכנון (הפארק הינו פרויקט נפרד מפיתוח מרחב הנהר ומנוהל על ידי עמותה). בשתי הערים היווה אי-שוויון בתחום הכלכלי, הסביבתי והאתני/גזעי רקע מרכזי לתכניות ההתחדשות. נמל יפו נמצא בלב העיר הפלסטינית לשעבר, כיום רובע בתל-אביב, המתמודדת עם לחצי פיתוח גוברים ומתיחות על רקע אתני. נהר האנקוסטיה בווינגטון די. סי. גובל באזור המזרחי העני של העיר שסבל מהזנחה ארוכת שנים, ומאכלס בעיקר תושבים ממוצא אפרו-אמריקני, שרובם אינם בעלי בתים. לכן, בשתי הערים התחדשות קו המים עשויה להיתפס כחלק ממגמת עילות (גיטריפיקציה) שתעלה את ערך הקרקע באזור ותוביל לדחיקת אוכלוסיות ותיקות. עם זאת, תכניות הפיתוח על קו המים

בשתי הערים מצביעות על מחויבות כלשהי לצדק חברתי בחזון התוכנית ובמסמכה.

המחקר הנוכחי בוחן את החזון וההצהרות התכנוניות כפי שהן באות לידי ביטוי במסמכי התכנון ומקדיש תשומת לב רבה לתוצאות התכנון 'בשטח', שאינן עולות תמיד בקנה אחד עם המטרות המוצהרות. בכך, המחקר נותן מענה למחקרים אחרים הבוחנים את תהליך התכנון אך אינם מתייחסים לביצוע. המחקר נשען על מקורות היסטוריים, תכניות בניין עיר, כתבות מהתקשורת, בלוגים ופוסטים שונים במדיה החברתית, תצפית משתתפת וויזואלית, וראיונות עם יותר מ-45 בעלי עניין (מתכננים, יזמים, פעילים חברתיים, נציגי תושבים ועמותות) כדי לשרטט את תהליכי ההתדיינות, קבלת ההחלטות, והיישום שהובילו למצב הקיים. בחקר המקרים הוקדשה תשומת לב מיוחדת להשפעות הפיתוח על צדק חברתי באמצעות שאלות כגון: מי מרוויח ומי מפסיד מקידום הפרויקטים? מה נחשב צודק על ידי המתכננים ועל ידי הקהילה, והאם יש הבדלים בין התפיסות? אלו אלמנטים של התוכניות ושל יישומן תורמים להפיכת הפרויקט לצודק יותר? באילו אסטרטגיות השתמשו השחקנים על מנת לקדם צדק חברתי, ובאיזה אופן האסטרטגיות האלה השתנו עם הזמן?

### ממצאים עיקריים

בנמל יפו הקונפליקט העיקרי נסב סביב שינוי אופי הנמל, מנמל דייגים קטן שסבל מהזנחה רבת שנים, למיתוגו מחדש כמתחם בילוי ותרבות. הדייגים חששו שהשינוי יביא לפגיעה במעמדם ובהכנסתם. טרם הביצוע, נערך תהליך שיתוף ציבור, ובחזון התוכנית הוכנסו עקרונות המתייחסים לצדק היסטורי, רב-תרבותיות, מגוון משתמשים ו'תיקון' ההזנחה המתמשכת של הנמל. המתכננים כללו בתכנון שילוט תלת-לשוני (איור 1), שילוט היסטורי והכנסת נרטיבים שונים (לא בוצע), העדפה לעסקים מקומיים, חוזה העסקה חברתית (לא בוצע), ושילוב בין שטחי מסחר לבין שטחים לא מסחריים. ממצאי המחקר מראים שאף שהמתכננים היו מודעים לרגישות האתנית-חברתית בנמל, ובמיוחד למעמדם הפגיע של הדייגים (ערביי יפו ברובם), ואף שנקטו אמצעים שונים להכללתם בתכנון, תושבים ותיקים וכן דייגים רבים הביעו אי-שביעות רצון מתוצאות ההתחדשות, והעלו טענות על פגיעה קשה בגישתם לים, במתקנים שהובטחו להם ובזכויות השימוש שלהם הנגזרות מהתב"ע. כמו כן, הפיתוח הכלכלי של הנמל כשל, וכיום נערך תכנון מחדש לנמל, שכלל הנראה ישנה את עקרונות התכנון הראשוניים (למידע נוסף על התחדשות נמל יפו ראו: Avni, 2017).

בתוכנית לפיתוח נהר האנקוסטיה, הוכנסו לתכנון עקרונות של צדק חברתי וסביבתי בדמות דיוור בר השגה, מרחבים ציבוריים ופארקים, גישה משופרת לנהר שהיה חסום ברובו לציבור, שיקום המערכת האקולוגית המזוהמת ויצירת הזדמנויות תעסוקתיות. עיקרון מרכזי של התוכנית היה ניצול התחדשות הנהר לאיחוד הרובעים ממזרח ומערב לו, ואיגום משאבי התכנית ליצירת הזדמנויות כלכליות, במיוחד עבור הצד המזרחי. בפועל, רבות ממטרות התוכנית אכן הושגו. נוצרה רשת של פארקים ומרחבים ציבוריים איכותיים (איור 2) המקושרים באמצעות טיילת, הגישה לנהר השתפרה באופן דרמטי, והזיהום הסביבתי צומצם משמעותית. עם זאת, מטרת העל של

האיחוד בין שני חלקי העיר לא הושגה, משום שהחלק העיקרי של הפיתוח, כולל שכונות מגורים בקנה מידה גדול, בוצע בחלק המערבי, שמלכתחילה שגשג. בו בזמן, תושבים בצד המזרחי חוששים כיום מגינרפיקציה ודחיקה עקב הפניית הזרקור לאזור זה של העיר, ללא פתרונות מספקים של דיור בהישג יד (למידע נוסף, ראו : Avni and Fischler, no date).

### איור 1: שילוט תלת-לשוני בנמל יפו



צילום : נופר אבני

בתוכנית לפיתוח הפארק ברחוב 11, נושאי הצדק וההוגנות זכו לעמוד בקדמת הבמה לאחר שיוזמיה הבינו, שחיבור החלק המערבי המשגשג לחלק המזרחי המוחלש עשוי להאיץ תהליכי גינרפיקציה ודחיקת אוכלוסיות. לכן הם ערכו תהליך של שיתוף ציבור, עוד בטרם החלו בבניית הפרויקט, ואף ערכו מסמך מיוחד לקידום תכנון הוגן : Equitable Development plan. היוזמים זיהו שלושה תחומים עיקריים שבהם נדרשת אסטרטגיית פעולה : דיור, תעסוקה, ותמיכה בעסקים קטנים (לאחרונה נוספה לתוכנית גם יתרבות). בהתאם לכך, הם פיתחו הצעות לפעולה בכל אחד מתחומים אלה ואינדיקטורים לביצוע, ומינו אחראים לביצוע ולמעקב אחרי התוכנית. מאחר שהפרויקט עדיין נמצא בשלבי ביצוע מוקדמים, ממצאי המחקר הם ראשוניים. אולם, ראיונות עם פעילים חברתיים ועם תושבים, בעיקר ממזרח לנהר, חשפו תמונה מורכבת יותר מזו המוצגת בתקשורת. המרואיינים העלו טענות כלפי שיתוף ציבור

אינסטרומנטלי. לטענתם, פעולות העמותה המנהלת את הפרויקט מוכוונות עבור הציבור המבוסס יחסית ממזרח לנהר, ואינן מותאמות לציבור העני, אף שהוא נמצא בסיכון הגדול ביותר של דחיקתו מהשכונה.

**איור 2:** פארק ה-Yards בושינגטון די סי, לפני התכנית (משמאל) ולאחריה (מימין)



קרדיט : Jacqueline Dupree, JDland.com.

כל הפרויקטים הונעו ונוהלו על ידי מתכננים ונבחרו ציבור שגילו כלפיהם מחויבות אישית ומקצועית, אך ההסדרה המוסדית של הפרויקטים הייתה שונה בכל אחד מהם. ביפו, רבות ממטרות ההתחדשות נוסחו באמצעות חזון ולא עוגנו במסמכים סטטוטוריים, ולכן עם עזיבת צוות התכנון המקורי וכניסתם של שחקנים חדשים לפרויקט, חלק מהעקרונות הראשוניים התנססמו. בפרויקט נהר האנקוסטיה, ראש העיר בזמנו יצר גם מסגרת סטטוטורית מחייבת וגם מנהלת נפרדת לקידום הפרויקט, שנשמכה על שיתוף פעולה פדרלי-מקומי, וחיברה בין עשרות סוכנויות שהיו אחראיות לביצוע הפרויקט ולקידומו. המנהלת העצמאית פורקה על ידי ראש העיר הבא, אך הפרויקט עדיין מתנהל תחת משרדי עירייה אחרים. בפרויקט הפארק החדש, מתקיימת שותפות בין העמותה שיזמה את הפרויקט לבין העירייה, הגשר מקודם על ידי מנהל כריזמטי הרואה את עצמו מחויב לצדק ולהוגנות. עם זאת, העובדה שמדובר בעמותה וב-NGOization של הצדק מעלה סימני שאלה על מחויבותה למתן דין וחשבון לכלל הציבור. בשלושת המקרים, ניכר שישנה חשיבות רבה לא רק לתפקידים של המתכננים אלא גם לפעולתם של נבחרו-ציבור ובעלי מקצוע אחרים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי.

## מסקנות

המחקר מעלה מגוון תובנות על פיתוח של קו המים, צדק חברתי ותכנון עירוני. ראשית, בעוד שהתוכניות לשלושת הפרויקטים דנות בנושאים של צדק והוגנות באופן מפורש, במקרה של הגשר העילי פותח מסמך מיוחד הנקרא תכנית לפיתוח הוגן- כוונות אלה לא באו לידי ביטוי הולם ביישום התכנון. שנית, חלק גדול מההצלחה או הכישלון ביישום תוצאות הוגנות נשען על היכולת והמוטיבציה של אינדיבידואלים מסוימים לקדם את מטרותיהם. מנהיגות הינה מרכיב חשוב של מדיניות עירונית, ולכן יש להקדיש תשומת לב מחקרית גדולה יותר למנהיגים עירוניים, כגון פוליטיקאים, מתכננים

ועובדי עירייה או מדינה, ותפקידם בקידום או בשלילת צדק חברתי. שלישית, הדיון על צדק חברתי בתכנון חייב להתרחב אל מעבר לגבולות הדיסציפלינה התכנונית: מתכננים עירוניים נושאים באחריות רבה לפיתוח העירוני, אך לעתים השפעתם עליו ובסוג השינוי שביכולתם להוביל מוגבלת. זאת ועוד, ייתכן שאין להם את ההכשרה או את הכלים הנחוצים לנווט בסביבות מורכבות כגון מרחבים של סכסוך אתני עמוק. לכן יש להידרש גם לתפקידם של בעלי עניין אחרים, כגון עובדים סוציאליים. רביעית, הישגים במאבק על צדק חברתי בתכנון תלויים במידה רבה בסוכנות (agency) של קבוצות חברה אזרחית- עמותות ותושבים- המעוניינים לקדם את האינטרסים שלהם. אם כן, צדק חברתי איננו סוגיה שיכולה להיות מקודמת 'מלמעלה למטה' באופן בלעדי, אלא הוא תוצר של משא ומתן מתמשך בין שחקנים שונים. לבסוף, על אף חשיבותו הרבה של המושג "צדק חברתי", מחקר עתידי יוכל להרוויח ממבט מורכב וכוללני יותר על צדק שיכלול ארבעה מרכיבים: כלכלי, חברתי, זהותי וסביבתי. התיאורטיזציה המוצעת במחקר על בסיס מקרים של התחדשות קו המים העירוני יכולה להיות מיושמת במקרים תכנוניים נוספים. היא מרחיבה את המושג של צדק מעבר להיבטים של תהליך וחלוקה מרחבית. בו בזמן, הממצאים משלושת המקרים עשויים לעזור למתכננים ולבעלי עניין אחרים לתרום לרווחת התושבים בכל מקום בעולם, ובמיוחד במרחבים מסוכסכים.

## מקורות

- Avni, N. (2018), "Bridging equity? Washington, D.C.'s new elevated park as a test case for just planning". *Urban Geography*, (in press), (DOI: 10.1080/02723638.2018.1500252).
- Avni, N. (2017), "'So Long, and Thanks for All the Fish?' Examining the Built and Cultural Heritage of the Jaffa Port Redevelopment". *International Journal of Heritage Studies*, 23 (8), 679-694.
- Avni, N. (2017), *Planning a Just City: Examining waterfront redevelopment projects from a social justice perspective* (Doctoral Dissertation). School of Urban Planning, McGill University. [digitool.library.mcgill.ca](http://digitool.library.mcgill.ca).
- Avni, N. and Fischler, R. "The shape of water(fronts): Redevelopment and justice in Washington, D.C." (In preparation).
- Fainstein, S. S. (2010), *The just city*. Ithaca: Cornell University Press.

## הערות

\* נופר אבני סיימה את לימודי התואר הראשון והתואר השני (בהנחיית פרופ' אורן יפתחאל) באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. "פרי ההילולים" הנוכחי הוא תקציר עבודת הדוקטורט שלה מאוניברסיטת McGill שבקנדה. כיום נופר היא פוסט דוקטורנטית של תכנית Marie Skłodowska-Curie במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.