

תכנון ערים וצדק חברתי

"העם דורש צדק חברתי" הייתה הסיסמא המרכזית של המחאה החברתית שזעזעה את המדינה בקיץ 2011. כמו כל סיסמא פוליטית טובה היא הייתה קליטה ומעורפלת דייה שכמעט כל אחד יכול היה להזדהות איתה; חוץ מאלה, כמובן, שחששו שאינטרסים שלהם ייפגעו מהגשמה של דרישות המפגינים. אמנם היום, שנה מאוחר יותר, יש ספקות לגבי הצלחתה המעשית של המחאה, אבל אין ספק, שהתנועה הצליחה להעלות את הדרישה לצדק חברתי על סדר היום הציבורי ולהביא את הנושא למודעות של הציבור הרחב, ובתחומים מסוימים אפילו למימוש.

אין ספק שרוב המתכננים יסכימו, שמקצועם רלוונטי לסוגיה, ותורם באופן משמעותי להשגת מטרותיה. אולם במציאות נשאר מהיומרה של העיסוק בצדק חברתי בדרך כלל רק העיקרון של האינטרס הציבורי שעל התכנון העירוני לשקף. הבעיה היא, שקיימים חילוקי דעות על משמעות האינטרס הציבורי, שהגדרתו שנויה במחלוקת עיונית ופוליטית. ההתייחסות אליו מתבטאת בעיקר במישור ההצהרתי על-ידי התחשבות באינטרסים של מגזרים מסוימים או של קבוצות ספציפיות. מתכננים מאמצים אפוא מטרות שלגביהן אין הסכמה כללית, לפחות לגבי חשיבותן היחסית, כגון איכות הסביבה, ארץ ישראל השלמה, שימור ערכים ארכיטקטוניים או היסטוריים, וכו'.

המושג של צדק חברתי עמד כמובן מההתחלה בלב ליבו של התכנון העירוני וסיפק חזון למקצוע מאז זמנו של Ebenezer Howard. במציאות השגת צדק חברתי על ידי תכנון הוכיחה את עצמה לעתים קרובות מדי כאשליה, גם בגלל עמימות המושג וגם בגלל ידע מוגבל לגבי ההשלכות למעשה של אמצעי מדיניות ותכנון בסביבה פוליטית מורכבת ומסובכת. לדוגמה, בשנות החמישים מתכננים בארה"ב ניסו להשיג צדק חברתי על ידי חיסול שכונות מצוקה, אבל אז התברר, שפינוי השכונות גרם לחיסול מלאי הדירות הזולות והריסת קהילות שלמות. היום מתכננים מציעים עקרונות עיצוב, כגון העירוניות החדשה, בתקווה שכך יוכלו לעצב את העיר הצודקת, אך מתעלמים מהשלכות שליליות כגון התברגנות (gentrification) וייקור הדור. הפרטת הדור הציבורי מתוך רצון ליעל את הניהול חיסל מקור מרכזי לדור זול למיעוטי יכולת, וכו', וכו'.

דיון עקרוני בצדק חברתי אינו שייך לנושאים הפופולאריים ביותר בספרות התכנונית. העיסוק בסוגיה מעורר שאלות קשות לגבי תפקידו של המתכנן, שלגביו אין הסכמה וגם לא יכולה להיות. התפקיד תלוי בסביבה המוסדית (עירייה, עצמאי, אקדמאי, ארגון וולונטרי, וכד'), בהשקפה האידיאולוגית שלו, ברקע המקצועי, בכישורים האישיים, ובמציאות הפוליטית. בהתאם, המתכנן יבחר או חייב לבחור בין תפקידים חילופיים או בשילובם. יש מי

שמשמש כאיש מקצוע המשרת את הציבור (או את נבחרו הציבור), מי שמבכר לאמור את האמת לבעלי הכוח (שלא בהכרח אכפת להם), מי שמנסה לארגן מחאה מחוץ למסגרות המוסדיות, וכו'. מכאן החשיבות של דיון מעמיק בסוגיית הצדק החברתי בקשר לתכנון ובהעדר סיכוי להגיע למסקנה סופית ומקובלת על כל השחקנים.

טור זה מתמקד אפוא בספרים העוסקים בסוגיה גם וגעיקר במישור העיוני. רק שניים הנם חדשים, החיבור של Susan Feinstein והאסופה של Peter Marcuse וחבריו. השלישי של Harvey שונה ומרתק דווקא בגלל מגמתו האידיאולוגית השמאלנית המוצהרת. אך שלושתם מתמודדים, כל אחד מנקודת ראות שונה, עם הקשר בין תכנון לבין צדק חברתי.

ספרה של סוזן פיינשטיין *The Just City* מהווה כעין סיכום זמני של עבודתה המחקרית בסוגיה. לפי הכותר "העיר ההוגנת" (התרגום המוצע לכותר "The Just City") החיבור עוסק במשמעות התיאורטית והמעשית של צדק חברתי עבור תכנון עירוני. שאלתו המרכזית היא, האם אפשר לתכנן עיר המגשימה את עקרונות הצדק החברתי. שני הפרקים הראשונים עוסקים בגישות עיוניות חלופיות לסוגיית הצדק ואחר כך בהשלכות הסביבה הפוליטית והחברתית עבור תהליך התכנון המתחשב בנושא. הפרקים שלוש עד חמש דנים בהיבט המעשי של הסוגיה על ידי ניתוח אירועי תכנון ופיתוח בשלוש ערים מטרופוליטניות: ניו-יורק, לונדון ואמסטרדם. הפרק האחרון מסכם את הדיון תחת הכותרת "לקראת העיר ההוגנת".

המחברת מציעה שלושה קריטריונים או מטרות של צדק חברתי מבחינת התכנון העירוני: (א) **שוויון** במובן של equity או הגינות, (ב) **שונות** (diversity) או סובלנות כלפי השונה, כאשר הכוונה היא ליצירת האפשרות של חיים עבור קבוצות שונות מהקבוצה הדומיננטית, (ג) **דמוקרטיה** הכרוכה בהעצמת כל התושבים כדי שיוכלו להשפיע על גורלם. במציאות, מטרות אלה עלולות להיות מנוגדות. לדוגמה, דמוקרטיה, במובן של שלטון הרוב, צפויה לפגוע בזכויות מיעוטים מוחלשים, ואין צורך להדגים זאת בדוגמאות מישראל.

בניגוד לחוקרים אחרים, כגון David Harvey או Peter Marcuse, פיינשטיין אינה דוחה את הקפיטליזם כבלתי צודק בעליל. חלוקה צודקת של משאבים ציבוריים (תקציבים, שירותים, קרקע, דיור וכד') ניתנת, לדעתה, להשגה גם בתוך המערכת הקפיטליסטית. לכן צורך במאבק בלתי מתפשר ותמידי, כפי ש-Harvey טוען. יחד עם זאת, השגתו של צדק חברתי במישור העירוני מחייבת שינויים מהותיים בפרקטיקה של תכנון ובמדיניות עירוניים ובחלוקת הסמכויות והמשאבים.

מהות השינויים הדרושים כמובן תלויה בנסיבות ובסביבה. במהלך תהליך התכנון מוטלת בכל מקרה על אנשי תכנון החובה לברר, איזה סוג של פיתוח עשוי להואיל לאוכלוסיה העירונית על כל מרכיביה. הסכנה היא הסתפקות באינטרס ציבורי ערטילאי, שמטבע הדברים משקף בד"כ בעיקר את צורכי הקבוצות הדומיננטיות. הדיון סוקר את הגישות החלופיות ומנתח את הבעייתיות והעדר קונסיסטנטיות שלהן.

בפרקים שלוש עד חמש פיינשטיין מנסה לענות על ארבע שאלות מפתח: (1) מה מאפיין עיר צודקת או הוגנת בעולם המערבי העשיר; (2) באיזו מידה אפיונים אלה הושגו בערים מערביות כדוגמת ניו יורק, לונדון ואמסטרדם; (3)

מה הכוחות - הפוליטיים והחברתיים - שאפשרו או משפיעים על ההתפתחות הזאת; (4) ואיזה אסטרטגיות מוסדיות ותנועות חבריות קיימות לקידום הצדק החברתי ברמה העירונית והאזורית. הדיון בשלוש הערים מנסה להעריך את מדיניות הפיתוח בשני העשורים האחרונים לאור שלושת הקריטריונים שצינו לעיל (שוויון או הגינות, שונות ודמוקרטיה). תכניות פיתוח החילופיות שנבדקו בפרקים אלה כוללות בעיקר מיזמי ענק כמו הקמת אצטדיונים, דיור ציבורי לרבות הפרטתו, התחדשות עירונית, וכיוב'. מן הסתם יש הבדלים משמעותיים בין שלוש הערים, לגבי סוג הפרויקטים שקודמו, לגבי יכולת האוכלוסייה להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות, ולגבי המודעות והנכונות של הרשויות לנצל את המיזמים כדי לקדם את האינטרסים של השכבות החלשות.

בפרק האחרון פיינשטיין מסכמת את מסקנותיה. נוכח ההבדלים הגדולים בין שלוש הערים היא מדגישה שכל מדיניות תכנון או פיתוח היא קודם כל תוצאה של הנסיבות והכוחות – מקומיים וארציים – המשפיעים, כגון איגודים מקצועיים, תקדימים, וכיוב'. בכל זאת המחברת מצליחה לדרג את הצלחת המדיניות מנקודת הראות של צדק חברתי. כצפוי אולי, אמסטרדם על אף כשלונות מסויימים הצליחה יותר מלונדון, וזו יותר מניו יורק מנקודת ראות הצדק החברתי.

Searching for the Just City, שנערך על ידי Peter Marcuse ואחרים, מבוסס על הרצאות שהוצגו בכנס בינלאומי בנושא 'The Just City' או 'העיר ההוגנת', שהתקיים באוניברסיטת קולומביה לכבודה של סוזן פיינשטיין לרגל המעבר שלה לאוניברסיטת הרווארד. מיוצג בו מגוון עשיר של מחברים הבאים מרקע מקצועי שונה ומשקפים תפיסות ועמדות שונות. יש בו פרקים של חוקרים ידועים, כדוגמת ס. פיינשטיין, David Harvey, אורן יפתחאל, וגם Peter Marcuse, שכל אחד מהם פרסם מאמרים ידועים היטב על נושא הצדק החברתי. בנוסף נכללו בו תרומות של סטודנטים לתואר שלישי ופוסט דוקטורנטים המוסיפים פרספקטיבה חדשה וייחודית לדיון. כל מי שמתעניין בשיח העיוני ומעשי בסוגיית הצדק במדיניות עירונית ובתכנון ימצא באסופה חומר עשיר ומרתק המקדם את הויכוח על הבעיות הקשורות לנושא.

האסופה עצמה כוללת שלושה חלקים שכל אחד מהם מתרכז בקבוצת שאלות מסויימת: החלק הראשון מתמקד ביסודות העיוניים של רעיון העיר ההוגנת; החלק השני עוסק בגבולות שבתוכם ניתן להתייחס לצדק העירוני. והחלק השלישי המעשי יותר דן בשאלה, איך ניתן להגשים את השאיפה או חזון של העיר ההוגנת.

החלק הראשון מתרכז כאמור ביסודות התיאורטיים של השיח על צדק חברתי. סוזן פיינשטיין דנה מתוך תפיסה המבוססת על כלכלה פוליטית בגישות הפילוסופיות השונות להגדרתו של המושג. בהמשך היא מנתחת פרויקט פיתוח מחדש של שוק גדול ב-Bronx כדי להציג את השלכות המיזם מנקודת הראות של הקבוצות השונות המושפעות ממנו. כצפוי, הפגיעה בבעלי החנויות הישנות ובעובדים בהן הוזנחה על ידי העירייה והמתכננים. הפרק של Harvey, המבקר את גישתה של פיינשטיין מתוך תפיסה מרקסיסטית, טוען שכל ניסיון להתמודד עם בעיית הצדק תיכשל כל עוד הסיבה הבסיסית, קיום של חברה קפיטליסטית, לא תבוא על פתרונה. הפרק השלישי של Fischer

מתרכז בצורה, שבה מתכננים משתתפים בתהליך התכנון על ידי טיעונים ותקשורת והשתתפות פעילה בדיונים בין השחקנים השונים.

החלק השני של הספר עוסק, כאמור, בהרחבת הדיון בעיר ההוגנת ובוחן את המורכבות של השימוש בצדק כקריטריון עיקרי במדיניות העירונית. מרקוז מציע להרחיב את הדיון על ידי מעבר מצדק חלוקתי לתכנון המרחב הציבורי. בפרק השני Novy ו-Mayer מציעים להרחיב את הגבול במובן הגיאוגרפי על ידי הכללת ערים מחוץ לארצה ואירופה. הם מראים, שהמודל האידיאלי לכאורה של אמסטרדם, כפי פיינשטיין מציגה אותה, אינו מתאים למדינות מתפתחות, כמו דרום אמריקה, שבהן הועלו והוגשמו מודלים שונים ומרתקים. הפרק של יפתחאל, גולדהר ונוריאל עוסק בדילמות המתעוררות בישראל, מדינה שסועה בעלת אי-שוויון חברתי מן הקיצונים בעולם המערבי. הם מדווחים על מחקר שבו נבדקו ההשלכות של מדיניות מרחבית, תכניות מתאר ופיתוח, על קבוצות אוכלוסייה שונות: יוצאי ברית המועצות, מזרחים וערבים בבאר שבע ובנגב. הניתוח מראה את ההבדלים במדיניות שיוזמה לגבי כל אחת מהקבוצות. הבדלים אלה מבטאים דרגות שונות של קיפוח או קידום המנוגדות כמובן לעיקרון של צדק חברתי, שממילא אינו ערך מרכזי במדיניות התכנון הישראלית. DeFilippis מראה בפרק האחרון של החלק השני, שאי-צדק ואי-שוויון קיצוני בתנאי העבודה והשכר קשורים במישרין לתהליכי גלובליזציה. למעשה הם תוצאה של צמצום תפקידי המדינה באספקת שירותים ופיקוח על השוק התחרותי.

החלק השלישי עובר לסוגיות הקשורות להשגת תוצאות צודקות. השאלה היא מה יכולים השחקנים המבקשים להגשים את השאיפה לעיר הוגנת יכולים לעשות ומה האתגרים שיש להתמודד איתם בדרך. הפרק התשיעי מדגיש את החשיבות של היווצרות של ציבור לעומתי (counter publics) המסוגל להתמודד עם השיח ההגמוני בתכנון. שלושת הפרקים האחרונים מהווים בעצם מחקרי אירוע של מאמצים לשלב את האוכלוסייה המוחלשת בתהליכי התכנון, כגון הפיתוח של שטחים תעשייתיים שנעזבו, התנועה למען רפורמה עירונית בברזיל, ודיון בשיקום ובנייה מחדש ב-New Orleans אחרי סופת קטרנה והשלכותיו על האוכלויה השחורה וההיספנית.

הסיכום של Novy ו-Porter בפרק הלפני האחרון סוקר את הרעיונות שפותחו בספר לפי נושאים, במקום לפי מחברים, מה שמבליט את המגוון הרב של סוגיות וגישות הבאות לביטוי באסופה. אחרית הדבר של מרקוז דן בקשר בין הרעיון של עיר הוגנת לדרישה לזכות לעיר (Right to the City) (ר' הסקירה של הספר של מיצ'ל להלן). הוא טוען, שרק על ידי החיבור בין צדק חברתי לפעולה פוליטית אפשר יהיה להפוך את החזון של עולם טוב וצודק יותר לסיסמה פוליטית מעשית במקום להשאיר אותה במישור ההצהרתי, כפי שזה קורה בדרך כלל.

הספר של דון מיצ'ל (Don Mitchell, *The Right to the City*) דן במאבק על המרחב הציבורי כחלק מהמאמץ להשיג צדק חברתי עבור קבוצות נחשלות ומודרות. הכוונה במושג 'מרחב ציבורי' היא כמובן לשטחים, שהם בדיכ בעולות ציבורית, כגון פרקים, כיכרות, ורחובות, שהגישה אליהן אמורה להיות פתוחה לכל אזרח, אבל שהשלטונות מכל מיני סיבות מסות להגביל את השימוש בהם. פרקי הספר, שהתפרסמו במהלך שני העשורים האחרונים כמאמרים בכתבי עת, עוסקים במאבקים שונים על הגישה ועל השימוש

במרחב הציבורי בארה"ב בעיקר לצורכי מחאה חברתית. מוצגים בו מספר אירועים, שבחלקם נראים במבט ראשון חריגים מבחינת המרחב הציבורי, כגון המאבק המשפטי בתחום קשרי עבודה בהתחלת המאה העשרים, והמאמצים למנוע המחאות נגד מרפאות להפלות. בשני המקרים הויכוח היה גם או בעיקר על זכות המחאה במרחב ציבורי. בשני פרקים הבאים מיציל סוקר את המאבקים בקמפוס של אוניברסיטת קליפורניה בברקלי ו"בפארק העם" בקרבתו. בשני פרקים נוספים הוא מתאר את המאמצים שנעשו לאחרונה להגביל את הנראות של אוכלוסיית מחוסרי בית על ידי הדרתה ממרכזי הערים והמרחב הציבורי כגון פארקים.

לטענתו של מיציל הדינאמיקה הבסיסית של הקפיטליזם יוצרת בהכרח חוסר שוויון, וכתוצאה ישירה בעיות חברתיות, כגון עוני ותופעת מחוסרי בית. מצד שני, ערים חייבות להסתיר בעיות אלה כדי למשוך אליהן הון הנהפך יותר ויותר נייד. זאת לדעתו גם הסיבה למאמצים שנעשים לאחרונה בערים רבות בארה"ב להדיר את מחוסרי הבית כדי ליצור תדמית של סדר וניקיון במרחב הציבורי על ידי הסתרת של מי שעלול לפגוע בדימוי זה.

מיציל דן בספרו קודם כל בשאלות העקרוניות שביסוד הסוגיה. למשל איך נוצר המרחב הציבורי; האם יש ולמי זכות למרחב הציבורי, והאם על תנועות פרוגרסיביות להיאבק על זכויות אלה. במישור הנורמטיבי הוא בוחן, מה תפקיד החוק במאבקים אלה, ואיך ניתן למצוא איזון בין הצורך בסדר ובחופש למחאה. כמו כן, הוא מראה, איך הסוגיה של מחוסרי בית השפיעה על המאמצים להסדיר את המרחב הציבורי.

שלושה נושאים בולטים בדיון. קודם כל, מיציל, שהוא באופן גלוי שמאלן אקטיביסט, מדגיש שהזכות למרחב הציבורי היא אחד התחומים המרכזיים, שבהם פוליטיקה פרוגרסיבית יכולה לבוא לביטוי. הבעיה המרכזית היא, לדעתו, שאי אפשר לסמוך על הרשויות לשמור על זכויות אלה, אלא חייבים להגן עליהן באופן מתמיד, אפילו על ידי השתלטות בכוח על המרחב הציבורי כמו בברקלי. הסיבה היא שהשלטונות בד"כ מתעלמים מהקשיים והצרות של הקבוצות המודרות והמוחלשות, לכן אין מנוס מלהפעיל לחץ תמידי, כי המרחב הציבורי אף פעם אינו בטוח. יתר על כן, ניתן להשתמש במרחב "כבוש" כדי להבליט את התהליכים והתוצאות של חוסר השוויון.

הנושא השלישי המעסיק את מיציל נוגע למתח בין סדר וחופש. אין ספק שלשלטונות יש צורך לגיטימי לפקח על המרחב הציבורי, כדי להבטיח נגישות לשימושים ולכל המשתמשים בו, ותחושת ביטחון עבורם. אולם, דמוקרטיה חייבות, לדעתו, לסבול ואפילו לעודד אי הסכמה, כי לתפקוד היעיל של המרחב הציבורי הדמוקרטי דרושים מרחבים שבהם המחלוקת יכולה לבוא לביטוי. הסתירה המרכזית הקשורה למרחב הציבורי היא אפוא הניגוד בין הצורך בסדר לבין חופש המחאה, כאשר הרשויות חייבות להעדיף את הסדר על חופש המחאה. מכאן הטענה של מיציל, שיש לדרוש את הזכות למרחב הציבורי לפעמים בניגוד לחוק.

אחת החולשות העיקריות של הספר היא הדיון העקרוני בדרישה לזכויות במרחב ציבורי המושפע יתר על המידה מגישתו האידיאולוגית של המחבר. מיציל חושב, שהחשיבות הפוליטית של זכויות המחאה וההפגנה מצדיקה כמעט בכל מקרה מאבק. אין בדיון תשובה מספקת לשאלות עקרוניות אך בו זמנית מאוד מעשיות, כגון: מתי הזכות למרחב הציבורי ראויה למאבק

הנוגד את החוק; או איך אפשר לדעת שהזכות אינה מוגנת כראוי? מתי יש לציית או לא לציית לרשויות, ובאיזה תנאים יש לכבד או להתעלם מהסדרים מרחביים, ואולי חשוב מכולם, מה השיקולים המוסריים, שבהם יש להשתמש כדי לענות על שאלות אלה.

מתוך הדיון לא ברור, איך ניתן למצוא את האיזון בין סדר וחופש. יתר על כן נוכח הכוח של דימוים של סדר וניקיון בסביבה הבנויה, קשה לדעת, איך ניתן לשנות את המגמות השולטות. גם אם נקבל את דרישתו של מיצ'ל, שעל הערים להיות פתוחות יותר להבדלים ושונות, אפילו במחיר של פגיעה בסדר הציבורי, לא ברור, איך ניתן להשפיע על הציבור להעריך ולכבד את השונות והסובלנות בערים בארה"ב, וגם בישראל? במציאות נראה, שהשתלטות על מרחב ציבורי עשויה לעורר את התקווה לשינויים אצל המוחים, אבל ההשלכות לטווח ארוך אינן מובטחות, כפי שתוצאות המחאה בקיץ 2011 הראו.

אליה ורצברגר

מקורות

- Fainstein, S. (2011). *The Just City*, Cornell University Ithaca N.
- Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (Eds) (2009). *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*. Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 264 pp.
- Mitchell, D. (2003). *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York: Guilford Press, viii, 270 pp.

