

מדורם תיפתח הטובה? תסקיר חברתי-תכנוני לבאר שבע

אורן יפתחאל ורני מנדלבאום

(עם: דורון אפרתי, הגר בן-שלמה, ענת דור, ענבל זמיר-פליווטיקל, רותם זריהן, אהוד ישראלי, היאלי מרקו, רותם ניסן, אוהד סלומון, דליה פרומן, ניצה צפרי-כהן, עמית קדמאל, דני רודמן, ארז שטיין, עדי רפאל שטיינברג, צליל שילדקרויט, אמיתי רפאל שניזיק)

תקציר

האם ניתן לתכנן עיר צודקת? ואם כן, כיצד? דרישה מרכזית שעלתה מהמחאה החברתית (2011-2012) ביקשה לחייב את כל תכניות העיר והאזור המשמעותיות בשאלה בהכנת תסקיר השפעה חברתית, בדומה לתסקיר השפעה סביבתית. דרישה זו קשורה ישירות למשבר הדיור שחולל את המחאה וממשיך ביתר שאת עד היום, כמו גם לממצאיהם של מחקרים בתחום התכנון המצביעים על תפקידו המרכזי של הצדק החברתי בעיצובה של עיר מוצלחת.

המאמר הינו פרי של פרויקט, ראשון מסוגו בארץ לפי מיטב ידיעתנו, שתוצרו תסקיר השפעה חברתית מקיף לתכנית מתאר עירונית. הפרויקט נערך על-ידי צוות סטודנטים לתואר שני מהמגמה לתכנון באוניברסיטת בן-גוריון, במסגרת סדנא לימדיניות עירונית. הכנת התסקיר יישמה את תפיסת 'העיר הצודקת' של החוקרת סוזן פיינסטיין (Fairstein, 2011), וחקרה לעומק את מצב (א) הצדק המרחבי-חברתי ואת מגמות השינוי בארבעה ממדים עיקריים של התכנון העירוני בבאר שבע.

הממצאים מעידים על קיומן של בעיות תכנוניות-חברתיות משמעותיות בבאר שבע, הכוללות פערים עמוקים בין שכונות, הן במעמדן חברתי-כלכלי והן במידת הטיפול של הסביבה הבנויה. הפערים בולטים במיוחד בין שכונות המעטפת החדשות אל מול שכונות הליבה הפנימיות והישנות. בדיקת מצבן של קבוצות זהות בעיר איתרה מספר קהילות החשות נינוחות ותחושת בית וביטחון בעיר, בעוד אחרות חשות ניכור ושוליות. נמצא כי מידת הדמוקרטיה התכנונית בעיר לוקה בחסר, עקב שיתוף לקוי של הציבור בהכנת התכנית וחוסר מידע בסיסי בנוגע להעדפות התושבים.

על בסיס הממצאים נבחנה תכנית המתאר המוצעת כיום לעיר ('באר שבע 2030'), הממליצה על פיתוח מאסיבי וציפוף של שכונות, האטה משמעותית של הפיתוח בשכונות המעטפת. הבחינה העלתה שהתכנית החדשה עונה באופן סביר על הצורך לצמצם פערים מעמדיים והבדלים ברמת הפיתוח בין השכונות, אם כי אין בתכנית בחינה הולמת, קל וחומר מענה, להשפעות השליליות האפשריות של הפיתוח על המרקם החברתי של שכונות הליבה. התכנית מתעלמת גם כמעט לחלוטין מצרכיהם החברתיים והתרבותיים של מיעוטים מוחלשים בעיר. בנוסף, היא אינה מציעה פתרון לחסר הדמוקרטי שהתגלה בתהליך התכנון העירוני. על בסיס אבחנות אלה מסתיים המאמר במספר הערות על כיווני התערבות בדרך הארוכה והמפותלת לעבר העיר הצודקת.

הקדמה

המאמר מבקש לחבר בין הסוגיות והדרישות שעלו מהמחאה החברתית שסחפה את החברה הישראלית בקיץ 2011 לבין תהליך התכנון העירוני, תוך התמקדות בעיר באר שבע. כזכור, אחד המאהלים הגדולים והפעילים במסגרת המחאה החברתית בקיץ 2011 הוקם כבר בשבוע הראשון בבאר שבע. המאהל ניקז אליו במהירות עשרות פעילים חברתיים, סטודנטים ואזרחים מהעיר ומיישובי הנגב – ערי הפיתוח, היישובים הבדוויים ומהמגזר הכפרי. במשך למעלה מחודשיים, המתחם ריכז דיונים, תהלוכות, הפגנות ופעילות תרבותית, סביב נושאי הצדק והקהילה בעיר ובנגב. אחד משיאי הפעילות בבאר שבע הייתה ההפגנה הגדולה בתולדות העיר באמצע אוגוסט 2011, בה השתתפו למעלה משלושים אלף איש, תחת הסיסמה "הנגב דורש צדק חברתי".

- מחאה ותסקירים חברתיים

כיצד קשורה המחאה החברתית לתכנון עירוני? רבות מהדרישות שהועלו לאורך כל תקופת המחאה, נגעו בנושאי דור, תחזוקה, נגישות, שירותים עירוניים, וחלוקת משאבים. בקיצור, בשאלת הצדק המרחבי המפורט בהקדמה לחוברת זו. הקולות החברתיים שעלו מרחבי הארץ הובילו כזכור את מנהיגי המחאה לדרוש שנושאים חברתיים, ובראשם הדרישה לחלוקה צודקת של משאבים, יהיו כלולים בכל מסמכי המדיניות בדרג העירוני והארצי.

מכאן נבעה אחת הדרישות המרכזיות של צוות המומחים שליווה את המחאה – הכנת 'תסקיר השפעה חברתית' לכל מסמכי התכנון והפיתוח המרכזיים. תסקיר שכזה, כך הובהר, ינתח את המצב החברתי ואת ההשפעות הצפויות של התערבות בשטח התכנית. בכך יהיה התסקיר החברתי דומה לתסקיר השפעה סביבתית, אותו חובה כיום להכין עבור כל תכנית משמעותית (יונה וספיבק, 2012, ע' 150).

ברוח הדרישה לשילוב תסקיר חברתי בעבודת התכנון, קיימה התכנית לתכנון עיר ואזור באוניברסיטת בן-גוריון בנגב סדנת מדיניות שמטרתה הכנת תסקיר חברתי עבור העיר באר שבע. למיטב ידיעתנו, זהו הניסיון הראשון לתרגם את שפת המחאה החברתית למסמך תכנוני. מוצר הסדנה – תסקיר חברתי-תכנוני של באר שבע – מהווה דוגמה ראשונה מסוגה בישראל למוצר המבוקש.

המאמר שלפניכם מציג 'נגיעות' מעבודה שערכנו בשכונות העיר באר שבע, ומהניתוח של ההשפעות הצפויות לתכנית החדשה. הדו"ח המלא, בו חלקים תיאורטיים, השוואתיים בינלאומיים, ופירוט מדוקדק של ממצאי התחקירים בשכונות העיר, זמין ברשת לכל דורש¹.

- שיטה

הסדנה התקיימה בסמסטר סתיו, תשע"ד, ומטרתה הייתה לנתח את מידת הצדק במבנה העירוני הנוכחי של באר שבע, ולהציע דרכים להפוך אותה לעיר צודקת יותר. מעבר ליישום חומר מקצועי ובחינה מעמיקה של 'השטח', נפגש וראיין צוות הסדנה פעילים חברתיים מובילים שפרשו את משנתם בנוגע

לתכנון העירוני הרצוי לעיר הצודקת. פעילים אלה כללו דמויות שהובילו את מחאת 2011 כגון פרופ' יוסי יונה, דר' אמילי סילברמן, עו"ד גיל גן-מור, ופעילים חברתיים בארבעים שבעים, כגון יהודה אלוש, חיים בר-יעקב ואדר שטרן. בנוסף, התקיימו מפגשים לשיחות מקצועיות עם המתכננים עמי שנער, מירב מורד ואסתר לוינסון.

הפרויקט הנוכחי התחבר גם 'בזמן אמת' לתהליך הכנת תכנית המתאר החדשה לבאר שבע, המתגבשת על-ידי צוות בראשות המתכנן עמי שנער. לכן, התמקדנו בחלופה שנבחרה על-ידי העירייה כמועדפת – "חלופת הליבה" – השואפת למקד את פיתוח המגורים והמסחר בשכונות השיכונים הוותיקות בחלקיה המרכזיים של העיר.

הצוות השתמש כמסגרת בנוסח מעודכן של מודל העיר הצודקת אותו פיתח פרופ' סוזן פיינסטיין (ראו הקדמה לחוברת לדיון סביב המודל). מודל זה מדגיש שלושה ממדים מרכזיים של העיר הצודקת:

- קידום הוגנות בחלוקת המשאבים (בשאיפה לשוויון) בין מרחבי העיר
- הכרה במגוון זהויות של קבוצות האוכלוסייה בעיר
- טיפוח הדמוקרטיה בתהליך התכנון והפיתוח

'תרגום' תכנוני של מודל העיר הצודקת של פיינסטיין לתנאי באר שבע הוביל לבחירה בארבעה מוקדים לבדיקה אימפירית של העיר. השניים הראשונים קשורים לממד ההוגנות המרכזי ביותר לבחינת העיר הצודקת, ואילו השניים האחרונים קשורים לממדי המגוון הזהותי והדמוקרטיה התכנונית.

ארבעת הממדים שנבחרו על-ידי הסדנה היו:

- הסביבה הבנויה: ניתוח מצבן הפיזי של השכונות על הסולם בין הזנחה וטיפוח; ניתוח ההשקעה העירונית בחברה ובמרחב העירוני.
- הגיאוגרפיה החברתית-כלכלית: ניתוח מאפייני האוכלוסייה והפערים החברתיים בין השכונות.
- מגוון תרבותי-זהותי: שרטוט מבנה קהילות הזהות בעיר ומידת התאמת התכנון לצרכיהן.
- עמדות הציבור ומידת הדמוקרטיה: ניתוח סקר מקיף בנוגע לשיתוף ועמדות הציבור על תכנון העיר בכלל, ועל התכנית החדשה בפרט.

ניתוח הנתונים שעלו מבחינת ארבעת התחומים התכנוניים-חברתיים בעיר הוביל את צוות הסדנה לאתר סדרה של בעיות והזדמנויות לשיפור מצב הצדק החברתי בעיר. אלה היו, בתורם, בסיס להסקת מסקנות כלליות על הבעיות והאפשרויות בתכנון העתידי, לניתוח ספציפי יותר של השפעותיה הצפויות של תכנית המתאר לעיר על המצב החברתי, ולגיבוש המלצות למדיניות אשר תהפוך את באר שבע בהדרגה לעיר צודקת יותר.

העיר הצודקת? באר שבע במבחן ביקורתי

עבור גיבוש התסקיר נאספו נתונים רבים לגבי כל אחד מארבעת הממדים. כאן נציג רק מספר נתונים בולטים התורמים למסקנות העיקריות, כאשר, זכור, כל הפרטים כלולים בדו"ח המלא.

- הסביבה הבנויה : בין הזנחה לטיפוח

במרבית הערים קיימת בעיה של חוסר שוויון מרחבי בין שכונות העיר, כשחלקן מופלות לרעה או לטובה מסיבות שונות כמו: חשיבות אזור מסוים לעיר, פוליטיקה פנימית, קשרים, יכולות כלכליות ועוד. בהנחה שהעיר הצודקת מבוססת על עקרונות הדמוקרטיה, השוויון והמגוון, ושצדק מרחבי הוא איזון בין צרכים לאספקתם, יש לאתר ולאבחן פערים אלו בין שכונות העיר במטרה להשיג אידיאל שכוה. לטובת בחינת מצבה של הסביבה הבנויה בעיר, יצרנו 'מדד הזנחה-טיפוח'.

המדד בחן שישה פרמטרים עירוניים המשקפים את רמת הזנחה-טיפוח לה זוכה תושב שכונה מסוימת בעיר. מדדים אלו עלו בספרות המקצועית כמרכיבי מפתח בחייו האורבניים של תושב העיר. ככאלה הם המכתיבים את תפקודו של המרחב העירוני וכן את איכות ורמת חייו של התושב. המידע נאסף תוך סיורים רגלים בשכונות המגורים בעיר וניתוח מפות ותצ"אות. הנתונים עברו סטנדרטיזציה ותורגמו לסולם ערכים כמותי אחיד. בהמשך עובד המדד בתוכנות סטטיסטיות ומופה ממי"גית. ששת המרכיבים היו:

- המרחב הציבורי (רחובות וכיכרות עירוניים)
- מבני ציבור
- שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פים)
- תחבורה ציבורית
- איכות מגורים
- מגורים כחלק מהמרקם העירוני

מרחב ציבורי: תחת קטגוריה זו התבוננו וחקרנו את מה שנתפס בעיני הספרות האקדמית כגורמים המשפיעים ביותר על תפקוד המרחב הציבורי החשוב ביותר בעיר – הרחוב והמרחבים הנלווים כגון כיכרות ורחבות. בדקנו בהתאם את מידת השימוש ברחוב להליכה, מצב המדרכות, רמת הניקיון וההצללה וכן התברואה והתשתיות ההנדסיות, כמות ריהוט הרחוב, התאורה והשילוט, ואת ההרגשה הכללית אותה מספק המרחב. בנייתו המרחבי התקבלה **תמונה מקוטבת**. נצפה כי שכונות הליבה סובלות ממרחב ציבורי ירוד ומוזנח ואילו שכונות המעטפת החדשות נהנות ממרחב ציבורי נעים, מתוחזק ומזמין יותר (איור 1).

מבני ציבור: תרומה חברתית-מרחבית משמעותית נובעת ממספרם, פיזורם, רמת תפקודם ואחזקתם של מבני ציבור בשכונות. בבאר שבע מבני ציבור רבים, בעיקר בשכונות הליבה. עם זאת, בשקלול כלל המאפיינים המשפיעים על איכות ואופי השימוש במבני הציבור נראה כי למרות הפיזור האחד למדי, מידת ההתאמה של המבנים לאוכלוסייה, מידת השימוש בהם, אחזקתם והנגישות אליהם לוקה בחסר ועל כן תרומתם למרחב ולקהילה מועטה. פער זה מופיע בצורתו הקיצונית ביותר בשכונות הליבה הוותיקות והמוזנחות יותר.

שטחים ציבוריים פתוחים: השטחים הציבוריים הפתוחים זכו להתייחסות רחבה, שכללה בחינה של אופי השטחים, תחושת הביטחון בהם, מידת התחזוקה ואיכות הפיתוח, רמת הצמחייה, ההצללה והריהוט וכן סקירה של אופי השימושים והפעילויות בתוכם. גם כאן התקבלה תמונה מדאיגה המציגה פערים ניכרים בין השטחים הפתוחים המוזנחים באופן כללי

בשכונות הליבה לשטחים המטופחים ברמה סבירה, המזמינים והבטוחים יותר בשכונות החדשות יותר. קיימים מספר יוצאי דופן בשכונה. פארקים מטופחים בשכונות הליבה (בעיקר בשכונה ב') ומוזנחים בשכונות המעטפת, אך התמונה הכללית ברורה ומקוטבת.

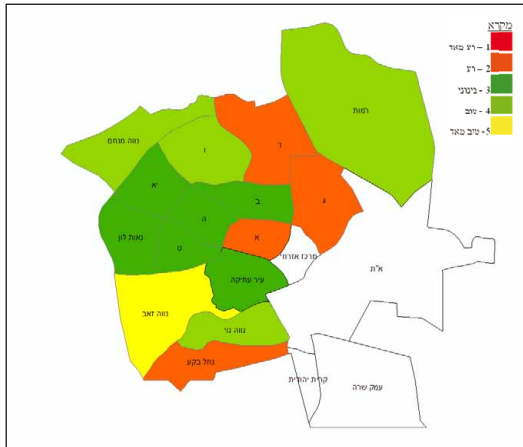
תחבורה ציבורית: מחקרים רבים מצביעים על חשיבותה הגדולה של התחבורה הציבורית לרמת החיים העירונית. תח"צ מנגישה את המרחב לכלל האוכלוסייה במחיר שווה לכל נפש ובכך מהווה חלק משמעותי בדרך לקידום הצדק העירוני. בחינה כללית של פיזור תחנות האוטובוסים ברחבי העיר מציגה תמונה חיובית של פיזור אחיד ונכון במפת הקווים. עם זאת, מעבר לפיזור הגיאוגרפי, נצפו הבדלים בולטים באיכות השירות ורמת התפקוד בשכונות השונות. בדיקה של סוגי התחבורה במקום (עירונית וחוף עירונית), תדירותה ונגישותה, הן מבחינת מרחק הליכה למשתמש והן מבחינת הנגישות לכלל סוגי האוכלוסייה (לדוגמא: קשישים או נכים), וכן רמת ואיכות תחנות ההמתנה הניבה תוצאות מורכבות לפיהן שכונות ליבה מסוימות נהנות מנגישות תחבורתית מוצלחת ואילו אחרות מבודדות, וכן הבדלים בין שכונות מעטפת חדשות המתנהלות כפרוורים כשחלקן נהנות מיעילות ורמת שירות תחבורתית גבוהה וחלקן מחוסר נגישות משווע.

מגורים: משתנה המגורים פוצל לשניים: (א) איכות וטיפול מרחב המגורים, בו התייחסנו לאיכות ולמצב התחזוקה של המבנים והסביבה הפרטית-מיידיית ו-(ב) איכות המגורים בהקשר העירוני, בו שיקללנו את איכות וטיפול מרחב המגורים יחד עם מידת הנגישות לשימושים נוספים, כגון מסחר, תעסוקה ועוד. זוהי פער בין איכות וטיפול המגורים, עליו אנו נוטים להסתכל כמרכיב יחיד המגדיר את "רמת המחיה", אל מול התמונה העירונית הנשאבת מתוך עקרונות ה'ניו-אורבניזם'. גם במקרה זה שילוב הנתונים הציג תמונה מורכבת יותר לפיה ישנן שכונות ליבה הסובלות מאיכות מגורים נמוכה, אך נגישות רבה לשימושים אחרים ולעומת זאת שכונות מעטפת בהן מרחב מגורים מטופח וחוסר נגישות מוחלט למרחבי שירות. השכונות הוותיקות, המבדילות בין שכונות הליבה והמעטפת, זוכות בשני המקרים לערכי ביניים.

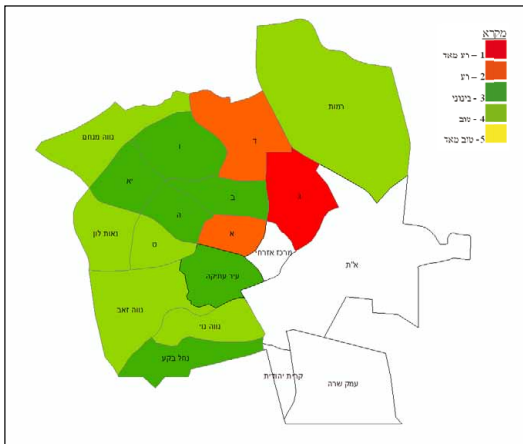
ציון סופי ב'מדד ההזנחה-טיפול' ניתן לכל שכונה על ידי **שקלול ששת המשתנים יחדיו**, כאשר לכל משתנה ניתנה משקולת מתאימה (אזור 2).

ניתוח מרחבי של תוצרים אלו מספק תמונה גיאוגרפית מעניינת. אנו יכולים להבדיל ולקבץ את השכונות השונות ומידת ההזנחה-טיפול בהן על פי מיקומן הפיזי: (א) שכונות הליבה, ובעיקר שכונות א', ג' ו-ד', הסובלות מהזנחה חמורה הן במרחב הציבורי והן במרחב הפרטי. במרחב זה יש לציין לחיוב את שכונה ב', אשר נהנית מתהליכי החייה והתחדשות עירונית וזוכה לטיפול והשקעה רבה יותר. (ב) השכונות הוותיקות בטבעת השנייה (שכונות הביניים) ובעיקר שכונות ה', ו-יא', קיבלו ערכי ביניים בכל המדדים. שכונות אלו לא סובלות מהזנחה חמורה, אך לטעמנו, הן גם אינן זוכות לטיפול וטיפול פיזי הולם. (ג) שכונות המעטפת, ובעיקר רמות, נאות לון, נווה זאב ונווה נוי, נהנות ממרחב פיזי ציבורי ופרטי מטופח, אך סובלות, בחלקן, מחוסר נגישות. בקבוצה זו יש לציין לטובה את שכונת נווה זאב, שלמרות היותה שכונת קצה עם אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי ממוצע, בשל צורת תכנונה העירונית אינה סובלת מחסרונות המרחק. יוצאת דופן לשלילה בקבוצה זו היא שכונת

נחל בקע הדרומית הנפגעת גם מהזנחה של המרחב הציבורי והפרטי וגם מריחוק וחוסר נגישות.



איור 1: פערי הזנחה-טיפוח במרחב הציבורי



איור 2: ציון משוקלל במדד הזנחה-טיפוח

ממד נוסף שנבדק הוא ההוצאה הציבורית במרחבים השונים. לשם כך ניתחנו את תקציב העירייה, אשר העמיד בפנינו בעיה טכנית: התקציב הרשמי מחולק לפי שם הוצאה גנרי וסכום באלפי שקלים, ללא כל התייחסות מרחבית. בעיה זו אומתה אל מול תקציבנית העירייה ונותרה ללא תשובה או פתרון. ניתוח מורכב של דו"ח ההוצאות לפי פרויקטים, הביא להערכה של ההשקעה

החברתית-מרחבית. לאחר חישובים שונים ותגודות אפשריות נמצא כי 6-8% בלבד מתקציב העירייה מופנים לטובת הטיפול הישיר בצרכים החברתיים והמרחביים של תושבי השכונות. אחוזים זעומים אלו מתוך התקציב מצביעים על בעיה במדיניות ובהתנהלות העירייה. לטעמנו, בעיר כבאר שבע, בה אחוזים גבוהים של אוכלוסייה קשת-יום ומרחב ציבורי הסובל תדיר מהזנחה, יש צורך בהשקעה תקציבית גדולה יותר וחשיבה מקיפה יותר על החיים בעיר וכיצד ניתן לשפר איכותם.

אם כך, אנו עדים לכך שקיים חוסר צדק באופן חלוקת המשאבים התכנוניים המשותפים בין השכונות השונות, כששכונות המעטפת, בעלות האוכלוסייה החזקה, נהנות מטיפוח; ואילו יתר השכונות אינן נהנות ממשאבים זהים וביניהן אף שכונות הסובלות מהזנחה קשה. דבר המתגבר עקב תקציב שאינו מנוהל בצורה חברתית מספקת ואינו שקוף לאוכלוסיית העיר. המלצתנו לתיווך המצב היא חלוקה צודקת יותר של המשאבים העירוניים, תוך שימת דגש רב על צרכים מרחביים, על השוואת מצב הטיפוח בשכונות השונות, ועל טיפול ושיקום המרחב המרכז-עירוני המתפורר.

פ- פערים חברתיים-מרחביים

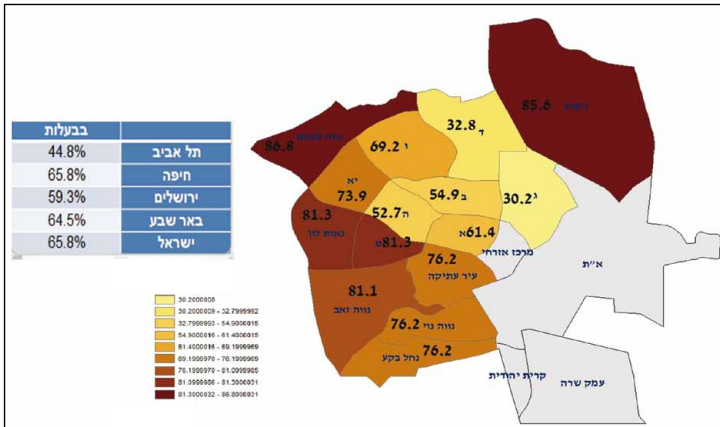
תחת ממד זה ניתחנו באופן כמותי את המבנה החברתי-כלכלי של העיר, כמדד חשוב לבחינת פערים בין שכונות המעידים, בדרך כלל, על התעלמות קובעי המדיניות משאלות חברתיות-מרחביות, כמו נטיית התרכזות העוני והעושר והבדלי הכוח בין קבוצות אלה בתכנון העירוני. כידוע ריכוזים של אוכלוסיות מוחלשות ועניות באזורים מסוימים, עלולים ליצר תהליך של התדרדרות עירונית, עקב מחסור במשאבים וכוח פוליטי. התדרדרות זו מובילה בדרך כלל ליציאה של קבוצות חזקות וכניסה של אוכלוסיות חלשות נוספות, בעקבות מחירי הדיור הנמוכים יחסית. כך נוצר לרוב 'מעגל אכזרי' בו סטיגמה מקומית גורמת בתורה להגברת הפערים. תהליך זה גורם לשעתוק הפערים החברתיים באמצעות המרחב העירוני ואותו ניתן לעצור רק בעזרת התערבות תכנונית. עקב כך, מודל העיר הצודקת דוגל בעירוב אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות, מהלך המקטין פערים חברתיים-כלכליים, וכך את הקיטוב העירוני.

לשם בחינת המבנה החברתי-כלכלי נבחנו ונתחו ארבעה מרכיבים מרכזיים של מעמד חברתי: **זיור, הכנסה, השכלה ואתניות**. הנתונים נלקחו ממפקדי האוכלוסין של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) לשנת 1995 ושנת 2008 ונתחו יחדיו. הנתונים שנאספו מופו ממ"גית, ויצרו בסיס להבנת המבנה המרחבי-חברתי.

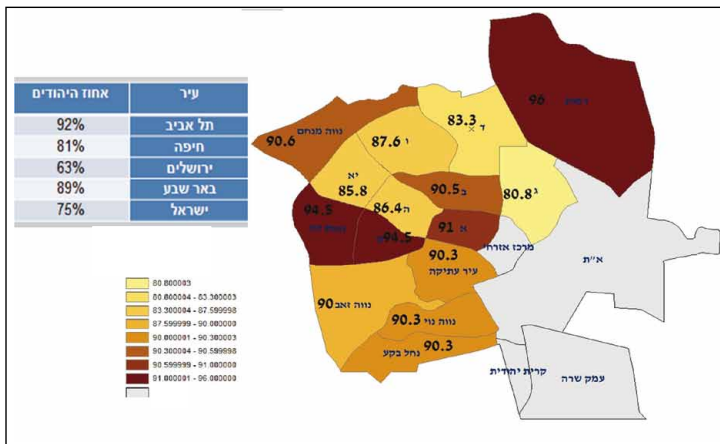
המיפוי החברתי נעשה באמצעות שתי מדידות: (א) אופקית – שינויים מרחביים בנקודת זמן אחת ו-(ב) אנכית – שינויים נקודתיים לאורך זמן (1995 כנגד 2008). כך התאפשר מיפוי וזיהוי של מגמות מרחביות ועיתיות כבסיס להבנת דפוסי אי-השוויון בעיר.

זיור: בדיקה אופקית של אחוזי הבעלות על דירות שיקפה תמונה חדה של פערים בין שכונות העיר. האחוזים הנמוכים ביותר נצפו בשכונות השיכונים הממוקמות בליבת העיר, אחוזים גבוהים יותר בשכונות הביניים הוותיקות והאחוזים הגבוהים ביותר בשכונות הפרוורים במעטפת העיר (איור 3). בדיקה אנכית של מדד זה מראה כי באופן מדאיג, הפער הולך וגדל לאורך זמן. אחוזי

הבעלות בשכונות הליבה ובשכונות הוותיקות יורדים ואילו אחוזי הבעלות בשכונות המעטפת עולים. הסבר חלקי למגמה זאת הוא כניסת הסטודנטים לחלק משכונות הליבה, אם כי מגמה זו החלה לפני 1995, ורק הועצמה בעשור האחרון.



איור 3: פערים באחוזי הבעלות על דירה



איור 4: השתנות אחוז היהודים לאורך זמן

הכנסה : בדיקה אופקית של הכנסה חודשית מייצגת הציגה מגמה דומה לזו שהתקבלה במשתנה הדיור. גם כאן אנו עדים לפערים גדולים בין שכונות העיר, כאשר שכונות הליבה סובלות מיכולת כלכלית נמוכה ושכונות המעטפת נהנות מיכולת כלכלית גבוהה ביחס לעיר, לערי מטרופולין אחרות וכן לממוצע הארצי. בדיקה אנכית לא הצביעה על מגמה ברורה.

השכלה: בחינה אופקית של אחוז מחזיקי תעודת בגרות מציגה תמונה מעט שונה. קיימת התאמה מסוימת בין המצב הכלכלי להשכלתי במרבית המרחב השכונתי – ליבה ענייה ומחוסרת השכלה ומעטפת עשירה ומשכילה. עם זאת, הפערים קטנים בצורה משמעותית ביחס למדדים הקודמים וניתן להבחין ביוצאים מן הכלל. זאת בעיקר בעקבות כניסתם של סטודנטים רבים לשכונות הליבה, המפריים את האיזון המוכר בין הכנסה והשכלה, בעקבות מעמדם הכלכלי הנמוך וההשכלתי הגבוה. בחינה אנכית לא הצביעה על מגמה ברורה.

אתניות: בדיקת האתניות על פי אחוז היהודים בשכונה מצא כי ישנה התאמה גבוהה בין מצבה הדיורי והכלכלי של שכונה למצבה האתני. בשכונות הליבה העניות אחוז התושבים היהודים נמוך מביתר העיר, בשכונות הוותיקות אחוזים גבוהים יותר ואילו בשכונות המעטפת הפרבריות אחוזים גבוהים ביותר המציגים שכונות יהודיות מאד. בחינה אנכית, לעומת זאת, מציגה תמונה מעניינת. נראה כי האחוז היחסי של תושבים יהודיים בעיר קטן מעט לאורך זמן, כלומר ישנה כניסה לא מבוטלת של אוכלוסייה לא יהודית לשכונות שונות ברחבי העיר, הן בשכונות חלשות והן בחזקות (איור 4). מרבית שינויים אלו ניתן לייחס להגירת יוצאי ברית המועצות לשכונות השונות וכן להגירת ערבים אל שכונות הליבה, ובעיקר אל שכונות ג' ו-ד'.

במבט כללי הנתונים ברורים: העיר באר שבע מרובדת ומקוטבת למדי - שכונות הליבה הוותיקות והצפופות נחלשות, ואילו שכונות הפרוורים החיצוניות וההומוגניות יחסית מתחזקות, כאשר בתווך שכונות האמצע נמצאות בסטטוס קוו. המגמות מצביעות על כך שללא התערבות תכנונית עלולות שכונות התווך גם הן להישאב למצבן העירוני הבעייתי של שכונות הליבה.

ניתוח המבנה החברתי-כלכלי בעיר מעיד על **חלוקה לא שוויונית ולא הוגנת של משאבים במרחב**. חלקה הקשורה ישירות למדיניות התכנונית (כפי שמתבטאת למשל במדדי הטיפוח-הזנחה) וחלקה נובעת באופן עקיף ממדיניות זו, המפזרת שירותים בעיר באופן מפלה ובכך גורמת לשכונות מסוימות להתחזק ולאחרות להיחלש.

מגוון תרבותי-זהותי

זכור, מתווה העיר הצודקת דורש מהשלטונות להכיר בזהויות הקבוצות השונות, תוך ייצוג וטיפוח תרבותיהם במרחב, מוסדות ופעילויות העיר. לשם כך, מיפינו את הקהילות המרכזיות בעיר, וביצענו ראיונות עם נציגיהן, כדי לשמוע ממקור ראשון על תחושותיהם והצעותיהם.

באר שבע הינה עיר מרובת תרבויות. לאחר התייעצות עם מומחים חברתיים, ערכנו ראיונות עומק עם נציגי הקבוצות הבאות: ערבים, יוצאי ברית המועצות, אשכנזים בני מעמד בינוני-גבוה, אתיופים, סטודנטים, דתיים-לאומיים, אימהות חד הוריות, הקהילה הלהט"בית (לסביות), הומואים, ביסקסואלים וטרנסקסואלים) ובעלי כלבים. הראיונות התקיימו מול אנשי מפתח או מייצגים של כל קבוצה אשר ביכולתם להצביע על המצוקות, הקשיים, הלבטים וההיבטים החיוביים בכל קבוצת זהות. הראיונות נמשכו 40 עד 60 דקות והיו חצי-מובנים עם שאלון בסיס משותף וזמן מוגדר למראויינים להוסיף דברים משלהם. ניתוח הראיונות נעשה מול עקרונות

העיר הצודקת, כפי שהוגדרו והוצגו בהקדמה לחוברת זו. הראיונות התמקדו בהשלכות החברתיות של פיתוח העיר, ונתנו תשומת לב מיוחדת להתאמת התכנון לצרכיהן של קבוצות הזהות השונות בעיר, בזהותה, נופיה, מוסדותיה ואירועיה.

שיטת סקר הקהילות משלימה את הניתוחים המרחביים והסטטיסטיים של המרכיבים האחרים של הצדק החברתי בשני אופנים עיקריים. ראשית, הניתוח הוא איכותני באופיו ולכן נכנס לעומק בנושאים כגון תחושות, שאיפות, תסכולים וחזונות המוצפנים בשיטות האחרות. שנית, הניתוח נעשה לפי קהילות ולא לפי שכונות, וכך ממפה את יחס העירייה על פי ממד לא מרחבי של החברה העירונית – הקהילה האתנית-זהותית.

להלן, "על קצה המזלג", סיכומי הראיונות עם חלק מנציגי הקהילות:

הקהילה הערבית: טענות חריפות נשמעו על העדר מרחב ציבורי ערבי בעיר הנמצאת במרחב היסטורי ערבי (בדואי) מזה מאות שנים. באר שבע תמיד הייתה המרכז של שבטי הבדואים החיים סביבה, והיות והיא מוגדרת כעיר מטרופולינית, לא מובן מדוע איננה מטפחת גם את הקהילה הערבית. קהילה זו חשה באפליה בשירותים שמספקת העירייה, כגון חינוך, מקומות תפילה, בתי עלמין, פעילויות לנוער וילדים, 'תרבות אוריינטלית' ועוד. כמו כן נרשמו תלונות על מניעת השימוש במסגד בבאר שבע כבית תפילה, למרות ששופץ למטרה זו וכן על 'הזנחה פושעת ופוגענית' של בית הקברות המוסלמי העתיק הנמצא בלב העיר, המהווה גם מעבר לפגיעה בקהילה המוסלמית, גם פצע חזותי לכל תושביה.

תכנית המתאר הנוכחית, לתפיסת המרואיין, אינה מתייחסת כלל לצרכים הייחודיים של הקהילה הערבית בעיר ומדירה אותה מהמרחב העירוני. הוא ממליץ על הליכי שיתוף ציבור שיכללו גם את הקהילה ויקדמו מספר צעדים נותני שייכות, כגון שילוט בערבית, הקמת מוסדות חינוך ותרבות ערביים, מתן שמות ערביים לרחובות שונים בעיר וכן הכרה באופייה הערבי של העיר העתיקה והיותה מרכז לערביי האזור.

יוצאי ברית המועצות: כאן מצאנו מציאות חיובית למדי: העיר בהחלט מהווה בית לקהילה 'הרוסית' (יוצאי חבר המדינות), ומציעה היצע תרבותי טוב ונגישות שפתית גבוהה לשירותים יומיומיים עירוניים ומסחריים. טענות נשמעו כנגד נושאים משניים יותר כגון יוקר התרבות והחוגים לילדים. הקהילה מדגישה את נושא ההשכלה, אך ישנו מחסום שפתי וכן עלות גבוהה המונעת מחברי הקהילה השתלבות מלאה במוסדות ההשכלה. בהמשך, הועלו טענות על מחסור בדיור ותעסוקה בפריפריה הפוגעים בצורה חמורה בקהילה 'הרוסית' מאשר באחרות.

המרואיינת שמעה על תכנית המתאר לראשונה בראיון ודעתה הייתה חיובית על כיווני הפיתוח, עקב ריכוז גדול של רוסים בשכונות הליבה המיועדות לשדרוג. האפשרות של עיבוי שכונות מרכזיות על ידי תוספת של יחיד רבות גם הוא מתאים לקהילה המבוגרת יחסית המבקשת מיקום מרכזי. לעומת זאת, חוסר שיתוף דוברי הרוסית בתהליכי התכנון טעון לדעתה שיפור ניכר.

אשכנזים בני מעמד בינוני-גבוה: קבוצה זו קטנה, אך חזקה. לגבי המרואיין המייצג הדיור הבאר שבעי נתפס כזמין ובר השגה לכל, והוא סבר שצריך להעלות את הסטנדרטים כדי לשמור על אוכלוסיות חזקות בעיר, בתחרות עם

יישובים פרבריים כמו להבים ומיתר. הטענה המרכזית של קהילה זו הופנתה למחסור בחיי תרבות מתאימים שיהוו חלופה להיצע המכובד של גוש דן.

המרואיין לא הכיר את תכנית המתאר החדשה, וכששמע את תוכנה לראשונה טען כי הינה חיובית. יצירת רחוב עירוני ונגישות על ידי תחבורה ציבורית תתרום רבות לעיר בכלל ולתושביה המוחלשים בפרט, לדבריו. זה הוסיף כי חסרה התייחסות בתכנית לילדים ונוער. המלצתו לתכנית הייתה שמירה והעצמה של החוויה הבאר-שבעית על ידי שמירת הנוף המדברי הייחודי באמצעות בנייה מותאמת אקלים וחיזוק האטרקטיביות בנושאי מגורים ותרבות, שייהפכו את העיר למבוקשת.

הקהילה האתיופית: קהילה זו מרגישה שולית ומתוסכלת. טענות חריפות נשמעו על מחסור בבתי כנסת לעדה ועל חוסר הנגישות למוסדות העיר. נרשמה בעיית תעסוקה חמורה לפיה רבים מחברי הקהילה מובטלים או עובדים בעבודות קבלן ללא זכויות ובתנאים נמוכים. קיים חוסר במסגרות פנאי לילדים לשעות אחה"צ, כאשר החוגים במתנ"סים יקרים ואינם נגישים לקהילה מעוטת ההכנסה. הקהילה מדווחת על בעיות סגרגציה חמורות. בעיר שלושה מרכזי קליטה ורבים מחברי הקהילה גרים במרכזים אלו או סביב להם, בתנאי דיור נמוכים. בשל מצבם החברתי-כלכלי הנמוך הפרדה זו מייצרת מקבצי אוכלוסייה קשים המעודדים דרדור עירוני. בנוסף, הדבר מקשה על שילוב הקהילה בעיר. כמו כן נמסר על חוסר סיפוק מתפקוד התחבורה הציבורית העירונית החשובה ביותר לקהילה מוחלשת זאת.

המרואיין לא שמע על תכנית המתאר טרם הריאיון. תגובתו הייתה חיובית והוא שמח על הצפי להשקעה בשכונות הליבה. עם זאת, הוא טען שלפי מה שהוא רואה התכנית זו אינה מתמודדת ישירות עם הקשיים הרבים של העדה וקרא להתאימה כדי להפוך את העיר לבית אמיתי לקהילת יוצאי אתיופיה.

סטודנטים: מרבית הסטודנטים הבאר שבעיים מסתגרים ביבועה הסטודנטאילית' המספקת להם דיור זול, אך לא ברמה גבוהה, נגישות מיידית למוקדי ההשכלה ומגוון שירותי תרבות, מקומות בילוי ושירותים, בסיוע האוניברסיטה והעירייה. 'הבועה' מתפקדת באופן טוב כלפי הסטודנטים, אם כי ישנם מתחים עם התושבים הקבועים של העיר. בנוסף, נמסר על בעייתיות בתחבורה הציבורית העירונית, ככזאת שאינה יכולה להחליף את הרכב הפרטי, וכמו כן נמסר על מחסור בשבילי אופניים. המצוקה הגדולה ביותר של בוגרי מוסדות ההשכלה בעיר (וצעירים אחרים) הינה המחסור במקומות עבודה. מחסור זה הוא שמונע מסטודנטים וצעירים בני העיר לבחור את באר שבע כעיר מגוריהם הקבועה.

חלופת תכנית המתאר הנבחרת נתפסה אצל המרואיין כבעייתית ביותר. לדבריו, שיפור ויצירת מרכז עיר מוצלח לא יתרום לעיר, לדעתו באר שבע צריכה להציע מרחב מגורים מרווח וצמוד קרקע, כי אין ביכולתה להתחרות בערים הגדולות בשום כלי אחר. בנוסף, חושש זה מהתייקרות המגורים והגברת עומסי התנועה על הציר הראשי 'רגר', המבדיל בין שכונות ליבת העיר. עם זאת, סטודנטים, כתושבים זמניים המתרכזים באזורי הקמפוסים בעיר, מושפעים בצורה מינורית יחסית מתכנית מתאר כזאת או אחרת. עיקר הדגש עבורם צריך להיות דיור זמין, מקומות בילוי ואופק תעסוקתי.

קהילה דתית-לאומית: קהילה זו מציגה תמונה חיובית. "העיר טובה לקהילה" טענה המרואיינת. רוב הצרכים הבסיסיים של קהילות דתיות מסופקים בצורה הולמת – בתי ספר, גנים, ישיבות, בתי כנסת, מסעדות וחנויות כשרות. לא נרשמו תלונות מיוחדות מלבד ממחסור מסוים בגנים דתיים מזרמים שונים ומיעוט בתי כנסת אשכנזים. קיימת גם פוליטיקה פנימית, מתוחה לעיתים, בין הקהילות – למשל מחלוקת בין זרמים אשכנזיים וספרדים, כאשר העירייה יכולה לשפר את היחסים. בנוסף, קיימות קהילות קטנות חדשות, צעירות ואדוקות יותר המבקשות לסגור רחובות בשבת ולהקפיד על לבוש צנוע בשכונות וגם זה גורם למתחים בין קבוצות בעיר.

המרואיינת לא שמעה כלל על תכנית המתאר, והייתה מודאגת כששמעה את פרטיה. בתור דיירת ותיקה של שכונות ליבה (ה' וכעת בסמוך לעיר העתיקה), היא חוששת מחדירה של מגדלים ומהרס השכונות החמות והידידותיות שהיא מכירה. היא לא מתנגדת שיוקמו מגדלים בשטחים פתוחים, אלא משינוי אופי הרחובות הקיימים. המלצתה היא לטפח את האזורים הישנים מבלי לפגוע באופי שלהם, להוסיף שטחים פתוחים ולשמור על העיר כעיר עם זהות יהודית מובהקת, אבל גם עם סובלנות לקבוצות אחרות.

אם כך, באר שבע מרובת קהילות וקבוצות זהות. לכל קבוצה זווית מבט ומצב שונה, אך נדמה כי ישנן מספר בעיות הפוקדות קהילות רבות לרוחב ואינן באות לידי פתרון בתכנית המתאר המתהווה. בהקשר של **הוגנות**, עלה כי כיום אין חלוקה הוגנת של משאבים בעיר. בין אם משאבים של תרבות ופנאי, חינוך, תעסוקה או דת. התכנית איננה באה לתקן זאת ואינה מתייחסת לחלוקת שירותים ציבוריים באופן הוגן ושוויוני. בהקשר של **מגוון** זהותי, עלה שקהילות המעמד הבינוני, יוצאי ברית המועצות והדתיים הלאומיים חשות בנוח בעיר, למרות בעיות מסוימות. עם זאת, קהילות המיעוטים, במיוחד האתיופיים, הערבים, קהילה הגאה והאימהות החד-הוריות (שתי האחרונות לא פורטו במאמר זה, אך רואינו במסגרת הכנת התסקיר), חשות בחסמים רציניים למימוש זהותן וצרכיהן בעיר. **החלופה שאושרה לתכנית העתידית לא מתייחסת באופן ראוי למגוון התרבותי והזהותי הקיים בעיר**, ובודאי שאינה מתכננת עבורו. בהקשר של 'דמוטקריטיה עירונית', עלה כי השקיפות אינה מספקת וקיים מחסור בידע ובהכרות התכנון בעיר.

דמוקרטיה תכנונית

העיר הצודקת היא דמוקרטית, כלומר מקבלת החלטות בצורה שקופה והוגנת, תוך נקיטת הליכים שוויוניים על פי קריטריונים ידועים ושקופים, ושקופים, יחד עם שיתוף של תושבי העיר בהחלטות החשובות על עתיד עירם. דמוקרטיה חיונית לקיימות חברתית, מכיוון שהיא מאזנת בין רצונות הרוב וזכויות המיעוטים, ובין עמדות הדרג המקצועי והפוליטי.

ההשלכות המרחביות, שאמורות להיגזר מהתכנון העתידי, שונות עבור כל אחת משכונות הליבה. כך למשל אזור הכניסה הצפונית לעיר ימשיך להיות נמוך יחסית, בעוד שדרות רגר בשכונה ב' ייבנו לגובה רב עבור משרדים ודירור, עם חזיתות מסחר לרחוב. שכונה א' תכלול בנייה מרקמית, אשר תצופף את האזור, אך ברגישות לאופייה הקיים, בעוד שכונה ג' תמשוך פיתוח לאזורים המסתעפים משדרות רגר.

בשל ההשלכות המרחביות המשתנות של התכנית, בוצע בוצע הסקר בארבע שכונות הליבה (א', ב', ג' ו-ד'). סקר מקביל, שונה במעט, בוצע בשלוש שכונות מעטפת המרוחקות מלב העיר, אשר לא יושפעו באופן ישיר מחלופת הליבה המדוברת. לשם כך נבחרו השכונות רמות, נווה-זאב ונחל-עשן, להן מיועד תכנון אחר ובהן רמה חברתית-כלכלית שונה. מרבית הסקר התבסס על שאלות סגורות, עם אפשרות להביע דעה במספר שאלות פתוחות. סך כל המדגם הרנדומאלי שהורץ בקרב תושבי השכונות הבגירים כלל 304 תושבים, לפחות 30 בכל אחת משכונות המדגם.

השאלון ביקש לבחון את מידת הדמוקרטיה בתכנון בארבע שבע, וכן לאסוף מידע שיסייע בעתיד ליצור הזיון חוזר בין המתכננים לציבור, וכך להפוך את התכנון לדמוקרטי יותר. ככזה, הוא בדק את עמדות התושבים כלפי המצב הקיים והעדפותיהם בנושאים המרחביים-תכנוניים העולים בתכנית ועשויים להשפיע על חי התושבים, כגון: דיור, תשתיות, תחבורה, ציפוף, מיגדול ועוד. השאלון חולק לשלושה נושאי-גג שביקשו לנתח את עמדות הציבור כלפי:

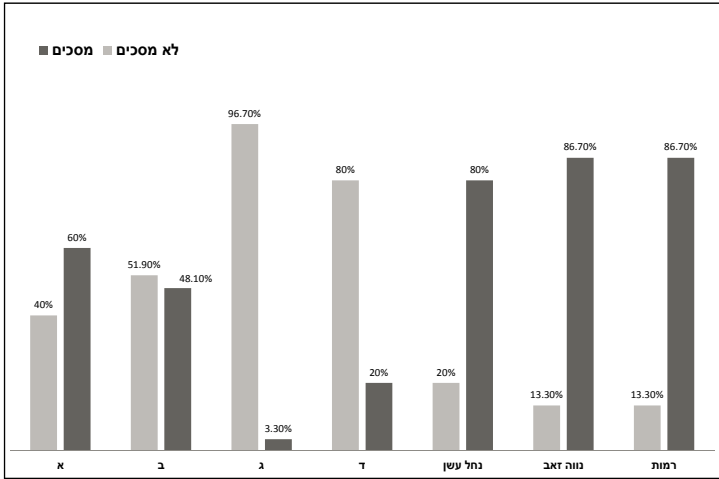
- **מצב השכונה והשירותים הקיימים בה כיום**
- **מהות ותהליך התכנון בעיר: תוספת תושבים, תוספת קומות, בניית מגדלים, יידוע ושיתוף הציבור ועוד.**
- **העדפות אישיות** בנושאי אופי וצורות מגורים ותחבורה

בעמדות כלפי מצב השכונה והשירותים התגלו פערים גדולים בתודעת תושבי שכונות הליבה והמעטפת. להיגד – "השכונה שלי יפה ומטופחת" ענו 89.3% מתושבי שכונות המעטפת כי הם מסכימים. לעומת זאת, רק 35.6% מתושבי שכונות הליבה הסכימו. הדבר חודד בהיגד "העירייה משקיעה בצורה טובה בשכונה שלי", כאשר 84.4% מתושבי שכונות המעטפת הסכימו ואילו רק 32.9% מתושבי שכונות הליבה (איורים 5 ו-6).

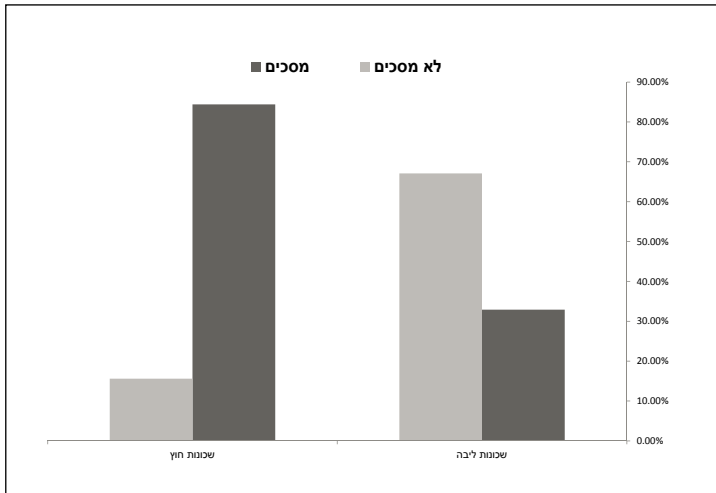
בחינת שביעות הרצון חידדה תמונה זאת. ניתן לומר בצורה ברורה כי תושבי שכונות המעטפת מרוצים מהחיים בשכונתם בצורה רבה משכונות הליבה. הפער החריף ביותר נצפה בין שכונת "נווה זאב" אשר דורגה בסקר כשכונה בעלת שביעות הרצון הגבוהה ביותר עם 83.9% תושבים מרוצים, לשכונת ג' בה 85% מהתושבים שנדגמו טענו כי אינם מרוצים מהשכונה.

טרם בחינת תוכן התכנון לעיר, נשאלו הנסקרים האם בכלל שמעו על תכנית המתאר החדשה. 63.7% לא שמעו כלל על התכנית. 25.7% שמעו מעט, ולרוב התכוונו בדבריהם לתכניות אחרות, כלומר כמעט 90% מתושבי העיר אינם ערים או בעלי מושג מעורפל על התכנית שעתידה להשפיע על המרחב העירוני שלהם בצורה דראסטית בעשור הקרוב.

בדקנו גם את העדפות הציבור בנוגע לאחת הנקודות המרכזיות בחלופה הנבחרת בתכנית המתאר - הציפוף העירוני. לשאלה זו התקבל ממצא מפתיע בין השכונות. בכל השכונות הנבחרות, הן בליבה והן במעטפת, לא נראתה מגמה ברורה בהעדפות הציפוף. מלבד שכונת 'נווה זאב' בה 90% מהתושבים קראו לציפוף נוסף.



איור 5: שיעורי תמיכה בהיגד "השכונה שלי יפה ומטופחת", לפי שכונות



איור 6: שיעורי תמיכה בהיגד "העירייה משקיעה בצורה טובה בשכונה שלי", לפי חלוקה לשכונות ליבה וחוץ

כאשר הנתונים הופרדו לשאלות ספציפיות התגלו תשובות בהירות יותר. לשאלת הוספת תושבים עתידיים, נמצא כי תושבי שכונות המעטפת לא העלו התנגדות גורפת להמלצת התכנית העירונית לתעל את רוב תוספת האוכלוסייה העתידית לשכונות הליבה. תשובות תושבי שכונות הליבה, לעומת זאת, היו אמביוולנטיות. כך למשל, בשכונות ג' ו-ד' הפנימיות, הרעיון של תוספת שתי

קומות לבתי השכונה זכה להסכמה של כ-60% בעוד שרק כ-40% מתושבי השכונות האחרות מעוניינים בתוספת שכזו.

המהלך המתוכנן של בנייה בשטחים פתוחים זכה לתמיכה של למעלה ממחצית התושבים. באופן מפתיע, בשכונות הליבה קיימת יותר התנגדות לבניה בשטחים ריקים מאשר בשכונות המעטפת, אם כי לא בצורה מובהקת. הנתון, אם כך מעיד על מוכנות גבוהה יחסית לציפוף ועיבוי המוצעים בתכנית. הגדרת הבנייה החדשה כמגדלים, לעומת זאת, יצרה התנגדות גדולה יותר למהלך, אם כי עדיין כמחצית האוכלוסייה אינה מתנגדת (לא נראה הבדל בין שכונות ליבה לשכונות מעטפת). נתון בולט הוא שתושביה הוותיקים של שכונה ב' דוחים את הרעיון בכ-20% יותר מהממוצע השכונתי העירוני, ייתכן, וזאת בשל ניסיונם הרב עם מגדלים גבוהים שהוקמו בשכונה בשני העשורים האחרונים.

שביעות הרצון מהתחבורה הציבורית נמצאה נמוכה בכל שכונות העיר, כאשר כמחצית מכלל הנשאלים ציינו כי אינם מרוצים. כמו כן, התחבורה הציבורית הייתה לנושא היחיד שעלה רק במובן השלילי בכל השכונות. תלונות קשות רבות במיוחד התקבלו משכונת רמות הפרברית.

רוב משמעותי של תושבי כל השכונות תומך במגורים ב'מרכז עיר תוסס עם כל השירותים נגישים' (איור 7). תשובה זו מחזקת את מגמת התכנית לעידוד עירוניות אינטנסיבית יותר. ראוי לציין כי השכונה הנלחבת ביותר הייתה נווה זאב, הנהנית ממרכז שכונתי תוסס ושירותים מגוונים במרחק הליכה. ברמות, שם חסרים שירותים נגישים, עולה שוני גדול בין בעלי הרכב לאחרים. באופן צפוי אך בולט, רוב מחוסרי הרכב הביעו רצון למרכז עירוני נגיש, בעוד שרק מחצית מבעלי הרכב חשבו כך. כמו כן, תושבים ותיקים הגרים מעל עשר שנים בשכונות העיר מעוניינים יותר במרכז עיר תוסס ונגיש מתושבים החיים בשכונות רק שלוש שנים ופחות.

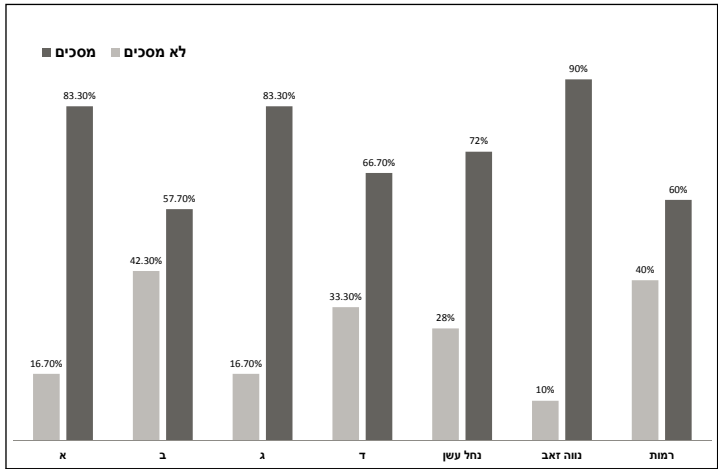
עם זאת, אולי עקב חוסר המודעות של חלק מהציבור, קיימת בתוצאות הסקר חוסר הלימה בין הרצון למרכז עיר תוסס אותו הביעו רוב הנשאלים, לחלום המגורים בבית צמוד קרקע, בו בחרו כש-70% מתושבי כל השכונות כאופציה המבוקשת ביותר (איור 8).

אם כך, קיימות שונות גדולה בין העמדות המובעות בשכונות הליבה המוזנחות 'השקופות' לבין שכונות המעטפת המטופחות. תמונה מתמשכת שצבעיה הולכים ומתחזקים לאורך תסקיר זה.

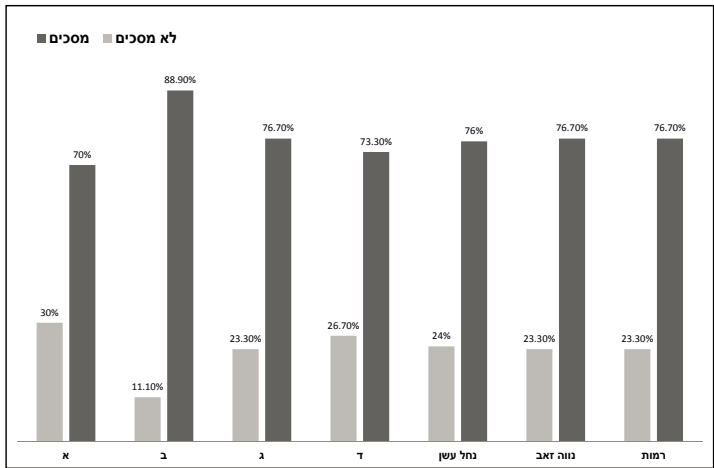
במיוחד מדאיגה המודעות המעטה ביותר לתכנית המתאר החדשה ולהשפעתה המרחבית והחברתית העתידית, המעלה שאלות בנוגע למידת ואיכות שיתוף הציבור. מסתבר שהיו שני מפגשי שיתוף ציבור גדולים לתכנית המתאר, אך המשתתפים בהם אותם ראיינו ציינו שאלה לא כללו דיון אמיתי, ולא הייתה להם המשכיות או משוב לציבור. ברור אם כך שהדמוקרטיה התכנונית והצדק העירוני עדיין אינם קיימים בעיר במידה מספקת.

בנוסף לכך, פרסום שהופץ לאחרונה על-ידי העירייה, המפרט את התכנון והפרויקטים לחמש השנים הבאות ('באר שבע: פרויקטים ותכנית עבודה 2019-2014'), מזכיר רק במשפט את תכניות הבנייה המאסיביות בעיר, ומציג מפה לא מעודכנת של תכניות פיתוח המתמקדות בשכונות המעטפת ולא בשכונות הליבה. מכאן שחסר מידע, אפילו בפרסומים הרשמיים של

העירייה, לגבי התכניות המוצעות כיום לעיר. מובן אם כך שהדעה הנפוצה בציבור, הנתמכת על-ידי התסקיר הנוכחי, היא שהציבור לא מיועד כראוי לגבי תכניות העירייה, ושעמדות הציבור והעדפותיו כמעט ולא נלקחות בחשבון. הן מובאות כאן תוך דרישה להכללתן בכל שלב וצעד תכנוני לטובת יצירת תכנית דמוקרטית ומטיבה ככל הניתן.



איור 7: שיעורי תמיכה בהיגד "הייתי רוצה לגור במרכז עיר תוסס עם כל השירותים במרחק הליכה"

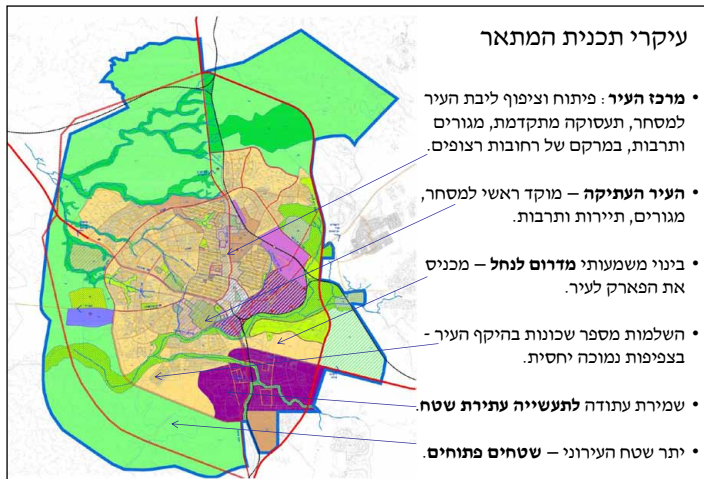


איור 8: שיעורי תמיכה בהיגד "החלום שלי לגור בבית צמוד קרקע"

תכנית המתאר והמצב החברתי

השלב הבא בשיטת הכנת הנספח החברתי הוא ניתוח הצעות התכנית העומדת על הפרק (במקרה זה, תכנית המתאר החדשה לבאר שבע) אל מול הסוגיות החברתיות שעלו בחלקים הקודמים. האם פועלת התכנית לקידום מתווה של עיר צודקת? האם היא פוגעת בצדק החברתי? כיצד ניתן לשפר אותה כדי לקדם קיימות חברתית?

תכנית המתאר המוצעת לבאר שבע שמה לה כמטרה לחזק את העיר ולהציג אמצעים להגברת האיכויות העירוניות החסרות. מתוך מספר חלופות בחרה עיריית באר שבע, יחד עם צוות התכנון בראשות עמי שנער, ב'חלופת הליבה' כמועדפת להיגוי הפיתוח בעיר עד שנת 2030 (איורים 9, 10). חלופה זו "מציעה התמקדות בליבת העיר תוך ציפוף משמעותי הן למגורים והן לתעסוקה, בד בבד עם שדרוג המרחב הציבורי, יצירת רחובות רצופים, חיבור הדוק בין המוקדים הקיימים, פיתוח תחבורה ציבורית משוכללת ועוד" (תכנית מתאר מקומית באר שבע 2030 – דו"ח 4, מרץ 2013, עמ' 7). החלופה מבקשת לעבות ולפתח מחדש חלקים נרחבים משכונות הליבה הוותיקות, על-ידי הוספה של עשרות אלפי יחידות דיור, ואיתן שדרוג התשתיות והשירותים החברתיים בשכונות אלה. כמו כן, ממליצה על הוספת מסחר לאורך רחובות העיר ותעסוקה על צירים עירוניים עוטפים. בנוסף, התכנית מנחה שימור אדריכלות מודרנית ופיתוח העיר העתיקה כמוקד בילוי ותיירות.



איור 9: עיקרי תכנית המתאר לבאר שבע (מתוך: תכנית מתאר מקומית באר שבע 2030)

התכנית בכללותה מדגישה נושאים פיזיים רבים של עיצוב עירוני, אסתטיקה, תחבורה וקיימות, אך כמעט ואינה עוסקת בהיבטים החברתיים של התכנון העירוני שפורטו לעיל.

עקב קוצר היריעה, שלב בדיקת תכנית המתאר לא יפורט כאן במידה הראויה. מטרת מאמרנו היא הצגת מודל כללי, ולא התעמקות בחלופות התכנון לבאר שבע, ולכן נסתפק במספר הערות קצרות בנושא.



איור 10: התחדשות עירונית באזור הליבה על פי התכנית המוצעת

ראשית, נמצא שהמתווה המרחבי המוצע על-ידי תכנית המתאר הולם באופן חיובי את הדרישות החברתיות-מרחביות העולות מהניתוח שערכנו. התכנית מבקשת להעביר משאבים רבים לשכונות הליבה המוזנחות, לשדרג את הסביבה הבנויה בהן ולהוסיף מוסדות ציבור, מסחר ותעסוקה וקווי תחבורה. מבחינה זו, התכנית פועלת באופן הולם למתווה העיר הצודקת, כפי שעולה מניתוח המצב הבאר שבעי.

עם זאת, בממדים החברתיים האחרים, התכנית לוקה בחסר. אין בה כמעט התייחסות לפערים החברתיים-כלכליים בין השכונות, ועקב כך אין התייחסות מספקת לתמהיל החברתי שייוצר לאחר הוספת אלפי יחידות דיור בשכונות הישנות. אין גם התייחסות לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה שאולי יפגעו, בעקבות הפיתוח המאסיבי בשכונות ועליית מחירי הדיור הצפויה עמה. זאת ועוד – התכנית לא עושה ניתוח או הערכה של מידת הצורך שיתעורר בשירותים חברתיים בשכונות השונות, ובדרכים המעשיות להתאים ולהנגיש את השירותים למרקם החברתי הצפוי בעיר.

בנוסף, התכנית כמעט ואינה מתייחסת לקבוצות הזהות בעיר, וקל וחומר שאינה נותנת מענה לשאיפותיהן ומצוקותיהן. כפי שראינו, קבוצות מיעוטים לא מעטות חשות מנוכרות מהעיר, ותכנית מתאר צודקת ומוצלחת יכולה, וצריכה, לתת ביטוי לתרבותן ושייכותן לעיר, דרך הממדים התרבותיים והשיתופיים בתכנון ועיצוב העיר.

גם בחינת הממד הדמוקרטי בתכנית מדאיגה. אמנם נערכו שני מפגשים רבי משתתפים במסגרת 'שיתוף הציבור' של התכנית, אך אלה נותרו ללא המשך או מיסוד השיתוף. רובם המכריע של תושבי באר שבע כלל לא מודעים לקיומה של תכנית חדשה, ביניהם אנשי מפתח בקהילות מרכזיות. התכנית לא בדקה או ייצגה את העדפות התושבים, ולא הציגה שקיפות מתאימה בתהליכי קבלת ההחלטות. לזאת מתווסף התקציב הסגור של העירייה, המשדר עמימות לגבי ההוצאות הציבוריות בשכונות השונות, וכך מרחיק את העיר מקיומה של דמוקרטיה תכנונית.

מסקנות

בראש ובראשונה, פרויקט הסדנא הלימודית-תכנונית עליו דווח כאן הדגים שדרישת המחאה להוספת נספח חברתי לתכנית מתאר הינה נכונה ודחופה, ושראוי להכניס את הנושא כדרישת חובה בהוראת התארים בתכנון עיר ואזור. הסיבה העיקרית היא שהתכנון הישראלי התעלם עד היום, רובו ככולו, משיקולים חברתיים. היבט זה בלט בהיסטוריית התכנון בבאר שבע ובדפוסי הפיתוח העירוני. המחאה החברתית חשפה ברעש גדול את המחיר הכבד שמשלמת החברה, ובעיקר צעיריה העירוניים, על התעלמות זאת: פערים חברתיים-מרחביים גדולים, כרסום משמעותי בזכות לדיור, התעלמות או קיפוח של מיעוטים ונשים, וקיומם של פלחים גדולים באוכלוסייה המודרים הלכה למעשה מהזכות לחיים בכבוד בעיר.

עבודת הסדנא הדגימה שהכנת תסקיר חברתי לתכניות עירוניות בהחלט בר-ביצוע. השיטה שנבחרה פירטה ועדכנה את מודל העיר הצודקת של סוזן פיינסטיין, תוך בדיקת ארבעה ממדים – פערים בסביבה הבנויה, פערים חברתיים-כלכליים, טיפוח מגוון זהותי ודמוקרטיה תכנונית. השיטה נמצאה מתאימה וכיסתה את רוב ההיבטים החברתיים-מרחביים המשמעותיים בעיר. תכנית המתאר העירונית שנבדקה אל מול סוגיות אלו עונה כאמור היטב על דרישות הממד הראשון, הפיזי, ופחות על דרישות הממדים האחרים, בעלי הגוון החברתי והתרבותי.

ניתוח הפערים בין התכנית למודל העיר הצודקת נותן בידי מתכנני העיר בבאר שבע – ובכל עיר בארץ – 'מפת דרכים' לשיפור, חיזוק וטיפוח החסרים והבעיות החברתיות. בכך מוסיף הנספח כלי חשוב לארגו הכלים התכנוני האמור לנווט את תהליך הפיתוח כדי ליצור חברה בת-קיימא לדורות הבאים.

תכנון הוא גורם רב עוצמה בגיבוש אופיין של חברות עירוניות. הזנחת ההיבטים החברתיים בתכנון במשך שנים ארוכות פגמה קשות במרקם החברתי של ישראל. המאמר מדגים שראוי, דחוף ואפשרי להתחיל ולתקן פגם זה על ידי הכנת נספחים חברתיים תכנוניים. המלצתנו היא להנהיג דרישה זו בכל תכנית מרחבית משמעותית, ויפה שעה אחת קודם. הדגמתו המוצלחת של הכנת הנספח החברתי-תכנוני על מקרה באר שבע מעלה תקווה שבנוגע לעיר הצודקת - 'מדרום תיפתח הטובה'.

הערות

1. זמין באתר : <http://www.geog.bgu.ac.il/fastSite/coursesFiles/report.pdf>

מקורות

יונה, י. וספיבק, א. 2012. אפשר גם אחרת : מתווה לכינונה של חברה צודקת. תל-אביב, הקיבוץ המאוחד.

שנער, ע. וצוות מקצועי, 2013. תכנית מתאר מקומית לבאר שבע, 2030. עיריית באר שבע.

Fainstein, S. (2011) *The Just City*, Ithaca, Cornell University Press.

