



## מארום הספרים התכנוני: תכנון וקיימות חברתית

המושג קיימות (sustainability) נהפך בעשורים האחרונים לאחד הנושאים המרכזיים בשיח התכנוני. סוגיות מפחידות, כגון התחממות האטמוספירה עקב אפקט החממה, ההשפעות הבריאותיות של זיהום האוויר, מחסור במי שתייה, וכיוב', מוזכרות כמעט כל שבוע בתקשורת. התגובות בעיתונות ובטלוויזיה, הפגנות ארגונים וולונטריים, או הפעילות בכנסת מראות, שהסוגיה נוגעת לחרדות אנושיות עמוקות בציבור, שבד"כ נוטה להיות אדיש אלא לבעיות בטחוניות.

לכאורה, משמעות המושג של קיימות היתה צריכה להיות ברורה. לפי ההגדרה המקורית (Brundtland Report, Our Common Future, WCED, 1987, p. 40) הכוונה היא לפיתוח "העונה על צורכי ההווה בלי לפגוע ביכולתם של הדורות הבאים לספק את צורכיהם שלהם". מן הסתם יש למושג כמה ממדים. לרוב מבדילים בין שלושה היבטים עיקריים: קיימות סביבתית, כלכלית, וחברתית. המשמעות של קיימות סביבתית ושל קיימות כלכלית היא די אינטואיטיבית. מדובר בשימוש יתר במשאבים מוגבלים העלול לפגוע ביכולת התפקוד העתידי של החברה או של המערכת האקולוגית. למשל, שימוש יתר במים, עלול לגרום למחסור, המקשה על הפיתוח ויפגע באופן חמור בכלכלה, באיכות החיים ובבריאות האוכלוסייה, כפי שחוו לאחרונה תושבי קליפורניה, אם כי במקרה הטוב ניתן לפיתרון בהוצאות משמעותיות.

המושג של קיימות חברתית, לעומת זאת, הוא הפחות ברור בין שלושת הממדים, אם כי חשיבותו אינה פחותה. בכל חברה מודרנית יש משאבים מוגבלים, כגון שירותים ציבוריים ועסקיים, בתי ספר, מוקדי בידור ותרבות, שהנגישות אליהם היא קריטית עבור איכות החיים של האוכלוסייה והתפתחות החברה. זאת ועוד, ריכוז אוכלוסיות נחשלות (כגון מיעוטים או מהגרים) בשכונות עוני לא רק פוגע ביכולתן להשתלב בחברה הכללית, ומקשה על נייודת חברתית של קבוצות אלה, אלא משפיע לרעה על התפתחות החברה כולה. יתר על כן, ריכוזים של מיעוטים נחשלים גורמים באופן בלתי נמנע להפליה בהקצאת המשאבים לטובת האוכלוסיות (והבוחרים) החזקים יותר וכך יוצרת מעגל קסמים. די להזכיר כאן את עיירות הפיתוח, שבהן ממשיך להתקיים ריכוז של אוכלוסייה בעלת רמה סוציו-כלכלית נמוכה יחסית, שרק חלק קטן ביותר מצליח לצאת מהמלכוד החברתי-כלכלי.

במאמר של Nicola Dempsey, שידון להלן, מוצעת רשימה ארוכה של גורמים המופיעים בספרות כתורמים (סבירים או אפשריים) לקיימות חברתית. גורמים לא-פיזיים המוזכרים כוללים למשל חינוך, צדק חברתי,

שיתוף הציבור, בריאות, ליכוד קהילתי, הון חברתי, ביטחון אישי, שמירה על מסורות, וכו' וכו'. מצד שני מוזכרים כמובן גורמים פיסיים המוכרים לכל מתכנן, כגון דיור המכבד את התושבים, שטחים פתוחים, תכנית שכונתית המעודדת הליכה ברגל, וכיוב'. כל מי שעוסק בתכנון עירוני מזהה מטרות אלה כאופייניות לחשיבה התכנונית לפחות מאז מלחמת עולם השנייה.

נסקור הפעם ארבעה מאמרים העוסקים במושג הקיימות החברתית, מתוך תקווה שכך נצליח להסביר את חשיבותו ואת מקומו בשיח התכנוני. המאמר הראשון של Suzanne Vallance et al. ואחרים מנסה להבהיר את המושגים שבמרכז הסוגיה. המאמר השני של Nicola Dempsey דן בקשר בין קיימות חברתית ובין הצורה הפיסית של העיר תוך התמקדות בשתי סוגיות מרכזיות: שוויון בנגישות לשירותים וקיימות של הקהילה עצמה. המאמר השלישי של Holden Meg עוסק במדיניות של אזור Vancouver, שבו נעשה מאמץ מודע ומפורש ליישם את עקרונות הקיימות החברתית בתכנון ובמדיניות אזורית. המאמר הרביעי של Nurit Alfasi and Tovi Fenster דן בתפיסות של קיימות חברתית בתוך קבוצה של אנשי מקצוע ישראליים, וכך מחזיר אותנו למציאות שבה חיים רוב קוראי כתב העת הזה.

Suzanne Vallance et al. (2009). "What is social sustainability? A clarification of concepts". *Geoforum*, 42 (2011) 342–348

דו"ח ברונדלנד אמנם התייחס להיבט החברתי של הקיימות, אולם במשך העשורים האחרונים תשומת הלב של חוקרים ושל התקשורת התמקדה, כאמור, בעיקר בנושאים סביבתיים וכלכליים. לאחרונה מורגשת התעניינות מחודשת במושג הקיימות החברתית. אולם משמעות המושג עדיין לא ברורה. סקירת הספרות בחלק הראשון של המאמר של Vallance et al. בוחנת את המשמעות של המושג מבחינה עיונית. א-פריורי היינו כמובן מצפים, שהמושג קיימות חברתית יתייחס לתנאים הדרושים להבטחת ההישרדות וההמשכיות של החברה ותפקודה בטווח הארוך. אבל מסתבר שזאת גישה צרה מדי, כפי שמתברר מתוך הסקירה המקיפה של הספרות העוסקת בסוגיה.

Vallance et al. מבחינים בין שלוש תפיסות: התפיסה הראשונה של קיימות חברתית (Development social sustainability) מתמקדת בצרכים הדרושים להישרדות החברה ותפקודה לאורך זמן עם דגש על המאבק בעוני וחוסר שוויון. ברור, שקיימות חברתית מחייבת התייחסות למגוון רחב של שירותים ציבוריים ועסקיים, החל ממי שתייה, שירותי בריאות ודיור עד לצרכים חברתיים כגון חינוך, תעסוקה, שוויון וצדק. מצד שני, חוסר בתשתיות מהווה מחסום להתפתחות החברתית, אך גם ישפיע בטווח הארוך לרעה על מצב הסביבה הפיסית בגלל חוסר יכולת או חוסר הבנה לחשיבות היבטים אלה. אחד התנאים לפיתוח בר קיימא הוא אפוא סיפוק שוויוני של הצרכים המהווים תנאי גם לטיפול יעיל בסוגיות סביבתיות ביו-פיסיות.

התפיסה השנייה של קיימות חברתית (bridge sustainability) רואה בה אמצעי לשינויים חברתיים או התנהגותיים הדרושים למטרות סביבתיות. הדגש כאן אינו הקיימות של החברה אלא תרומתה של מדיניות חברתית עבור השגת מטרות סביבתיות. דוגמאות טובות הן המאמצים לקדום המיחזור,

לצמצום השימוש ברכב פרטי, לשימוש במקורות אנרגיה מתחדשים, וכמובן לקידום הבנייה הירוקה.

התפיסה השלישית (Maintenance social sustainability) עוסקת במסורות, פרקטיקות, סביבות פיסיות שלפחות חלק מהאוכלוסיה מבקש לשמר ולשפר לאורך זמן. כדוגמאות נזכיר צפיפות פרברית נמוכה, יכולת השימוש ברכב פרטי, ושימור נופים טבעיים. הכוונה היא אפוא למטרות הנתפסות כערכיות ולדרכים שבהן בני אדם מקבלים או מתנגדים לשינויים בסביבתם.

בחלק האחרון המאמר בודק, איך ההבדלים בין התפיסות השונות וההתנגשות ביניהן עלולים לעקב או לקדם התפתחות ברת קיימא. הרי, למשל, מאמצים לקדם את השוויון עלולים במציאות לעמוד בניגוד לרצון של תושבי הפרברים להנות מצפיפות מגורים נמוכה או שיפור התחבורה הציבורית עלולה להכביד על התחבורה ברכב פרטי.

המחברות מדגישות שעל אף חשיבותו המושג של קיימות חברתית רחוק מלהיות ברור וחד-משמעי, דבר המקשה על גיבוש מדיניות ברורה. יתר על כן, בגלל הפופולריות של קיימות בשיח הציבורי והתכנוני, יש נטיה לכלול כמה שאפשר יותר שאיפות תחת המטריה האידיאולוגית הזאת, החל מפמיניזם, קידום השוויוניות, העצמת קבוצות נחשלות וכיוב'. קושי זה בא לביטוי גם במאמרים האחרים בסקירה זו.

Nicola Dempsey (et al.) (2011). "The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability". *Sustainable Development* 19, 289–300

בניגוד למאמר הקודם, Dempsey (et al.) מתייחסים לקשר בין המבנה הפיסי של העיר לבין הקיימות החברתית ברמה המקומית; הרי בתוך שכונות מגורים יש חשיבות מיוחדת לסביבה הפיסית הבנויה. בהקשר זה המחברות מתעניינות בשני ממדים עיקריים של קיימות חברתית עירונית: צדק חברתי במובן של שוויון וקיימות הקהילה.

הממד הראשון, שוויון, מתקשר אפוא להיבט החלוקתי של השירותים העסקיים והציבוריים; מי מקבל מה, וכן מה המרחק של מגורי קבוצות שונות משירותים חברתיים כגון: מרפאות, סופרמרקט, בתי ספר, גני ילדים, פארקים, ספריות, מתנ"ס, וכיוב'. הרי במיוחד לאורך זמן הפלייה וקיפוח של קבוצות נחשלות מהווה מכשול חמור עבור הקיימות החברתית.

הממד השני, קיימות הקהילה, פחות ברור במשמעותו. הוא מתייחס ליכולת התפקוד של החברה או הקהילה בטווח הארוך. המושג קשור אפוא לתופעות כגון הון חברתי, ליכוד חברתי, ואיכות הקשרים החברתיים. המישה מדדים או מטרות לקיימות הקהילה מוצעים על ידי המחברים: קיום של רשתות חברתיות בקהילה, השתתפות פעילה של התושבים בקבוצות חברתיות, יציבות קהילתית, גאות המקום, וביטחון ובריאות בשכונה. אולם אין במאמר הגדרה אופרטיבית של קיימות הקהילה ואין גם טיעונים מעבר לסבירות שדרישות עשויות לחזק את הקיימות הקהילתית. בהמשך, המאמר מנתח בהרחבה עבור כל אחד מהמדדים האלה את הגורמים המשפיעים עליו ומחזקים אותו. יחד עם זאת מדדים אלה מקובלים בעולם התכנון ובעבודה

הקהילתית כמטרות חברתיות חשובות, אך אומצו גם אל לעולם התכנים של קיימות חברתית. על ידי הכללתם נוצר חיבור מושגי נוסף בין מטרת הקיימות כערך לבין מדיניות עירונית ותכנון.

Holden, Meg (2012). "Urban Policy Engagement with Social Sustainability in Metro Vancouver". *Urban Studies* 49(3) 527–542.

מה קורה כאשר מנסים ליישם את עקרונות הקיימות החברתית? מטר-ונקובר היא אחד מאזורי המטרופולין הבודדים המנסים להגשים את הרעיון כמדינות ציבורית מפורשת. מטרת המאמר היא לעמוד על תוצאות מדיניות זו.

החלק הראשון סוקר את הספרות העיונית עם דגש על הקשר או ניגוד בין קדמה חברתית לבין איכות הסביבה והשלכותיה על בריאות הציבור. המאמר מתחיל עם ניתוח משווה מקיף של הספרות העיונית העוסקת בסוגיה. הבעיה עם כל הסקירות היא כאמור, שבעצם אין הסכמה לגבי המשמעות וכל שכן לגבי ההגדרת הקיימות החברתית. הסקירה מסכמת אפוא מספר גדול של נסיונות הגדרה, רובם במטרה לכלול תחת הכותרת של קיימות חברתית מטרות חברתיות חשובות נוספות. כתוצאה, כל רשות מקומית באזור מגדירה את הסוגיה אחרת ואנו מקבלים מכלול הטרוגני של מטרות מדיניות ראויות ללא מכנה משותף משכנע. אחרי זה המאמר דן ביישום המעשי של העיקרון באזור המטרופולין של ונקובר. אך כאמור, אין אחידות בין הערים במטרופולין באופי היישום של העיקרון. בהתאם הקורא נשאר ללא מסקנות ברורות לגבי הסוגיה.

Nurit Alfasi and Tovi Fenster (2014). "Between socio-spatial and urban justice: Rawls' principles of justice in the 2011 Israeli Protest Movement". *Planning Theory* Vol. 13(4) 407–427.

לעיתים רחוקות יש הזדמנות לסקור במסגרת טור זה מאמר של חוקרים ישראליים הדן בהקשר הישראלי בנושא הכללי של הכתבה. המחקר של אלפאסי ופנסטר מנתח את העמדות של פעילי מחאת ה"קוטג'י" (2011) על שאלות עקרוניות של צדק חברתי וזכויות אדם בהקשר לתכנון העירוני מנקודת ראות של קיימות חברתית. החוקרות ניצלו הזדמנות נדירה, כאשר אנשי מקצוע (ארכיטקטים, מתכננים, גאוגרפים וכיו"ב) ועובדי ציבור (בשלטון המקומי, בארגונים לא ממשלתיים, וכד') השתתפו במסגרת תנועת המחאה בקבוצות דיון שעסקו בנושאים אלה. באופן ספציפי המאמר עוסק בדיונים של שתי קבוצות משנה של ועדת יונה-ספיבק, שהתמקדו בתחבורה ותכנון.

המסגרת העיונית מבוססת על תיאורית הצדק של Rawls (1971), שמהם נגזרו שתי תפיסות של צדק תכנוני, מה שהמחברות מכנות צדק חברתי-מרחבי וצדק עירוני. כל אחת מהתפיסות האלה אפשר לקשור לעיקרון שונה של צדק כמוגדר ב-*Theory of Justice*. התפיסה הראשונה מתקשרת לעיקרון של הבדל והשני לעיקרון של שוויון הוגן של הזדמנויות.

הדיון מבוסס, כאמור, על ניתוח איכותני של דיונים והתכתבות דוא"ל בין פעילי המחאה, שהתארגנו בוועדת ספיווק-יונה כנגד ועדת טרכטנברג. חברי

הועדה התחלקו לקבוצות עבודה לפי נושאים וניסו להגיע להצעות קונקרטיות לסוגיות שעלו במהלך המחאה. החומר של הדיונים, התכתבויות וניירות עבודה נותרו באמצעות מה שנקרא *critical discourse analysis* כדי לגלות הבדלים בין השקפת העולם של השמתתפים בדיונים.

ואמנם התגלו במסגרת הדיונים פערים משמעותיים בין אנשי המקצוע בתחום התכנון לבין משתתפים הקשורים למדיניות ציבורית בנוגע לשאלות אידיאולוגיות עקרוניות. התחושה היא שפערים אלה נובעים מהבדלים בין שתי הקבוצות הקשורים להכשרתם המקצועית ולסביבה המוסדית שבה הם עובדים.

מה אפשר ללמוד מהמאמרים שנסקרו בטור זה? ברור שקיימות חברתית הינה נושא מרתק וחשוב לא פחות מקיימות כלכלית או סביבתית. מה שחסר הוא הגדרה מושגית ברורה ומקובלת של משמעותה שתאפשר גיבוש מדיניות והערכת הצלחתה. מצד שני חוסר הבהירות הקיימת היום קשורה לחילוקי דעות קיימים ואולי בלתי נמנעים לגבי המטרות הראויות של מדיניות חברתית, ואולי חשוב מזה, לגבי האפקטיביות וההצלחה הצפויה מאמצעי המדיניות השונים המוצעים לגבי כל בעיה חברתית.

אליה ורצברגר

