

עיר תאגיד, תאגיד בעיר

עורכות: אבירמה גולן / רונית דוניץ-קידר

הוצאת רסטלינג (2017), 273 עמודים

הספר "עיר תאגיד - תאגיד בעיר", הוא פרי מפגשי דיון ומחקר שהתקיימו בשנים 2013-2015 בסדנה משותפת של המכון לאחריות תאגידית במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן ולמרכז לעירוניות ותרבות ים תיכונית, בת ים. בסדרת מאמרים שכתבו חוקרים מדיסיפלינות שונות, מנסים החוקרים להתמודד ולהעלות על סדר היום האקדמי והציבורי סוגיות הנוגעות למפגש בין העיר בת ימינו והתאגיד העסקי. בעזרת מבוא מעמיק ורחב, שבעה מאמרים וסיכום שיחה עם פרופ' צ'רצ'מן, מוגדר שלד עליו נבנה הנושא בשלושה מעגלי השקה בין העיר והתאגיד: הראשון - "תאגיד בעיר", השני - "עיר-תאגיד" והשלישי - "העיר כתאגיד". המעגל הראשון עוסק בתאגיד הפועל בעיר ובוחן את פעילותו של התאגיד והחובות והזכויות בתוקף פעילות זו. המעגל השני עוסק ביחס בין העיר והתאגיד ובוחן את תפקידיה של העיר ביחס לתאגידים העסקיים הפועלים בה. המעגל השלישי עוסק בבחינת העיר עצמה כתאגיד מעבר להיבט הסטטוטורי של מעמד המוסדר בחוק. מעגל זה נוגע באופן הפעילות של העיר כחברה מסחרית לכל דבר והקושי והשאלות המהותיות שמעוררת תפיסה זו מול עקרונות דמוקרטיים, פלורליזם, שוויון, חוסן קהילתי וכדומה.

בשלושת המעגלים נוגעים החוקרים במתח הנוצר בממשק בין התהליך האורבני והדילמות של 'ליבה העסקית' של העיר/התאגיד העירוני לבין התאגיד העסקי הפועל בה. 'ליבה עסקית' המתגבשת בהשפעת תהליכי ביזור הנוגעים לשיח הניאו-ליברלי בהם המדינה משילה מעליה אחריות לתחומים לא מעטים ומעבירה לרשות המקומית תחומי אחריות שבעבר היו נחלתה. העברת תחומי האחריות לרמה המקומית לא מלווה תמיד בהעברת סמכויות מוסדרות או תקציבים נדרשים מהגופים הממשלתיים. לפיכך, אחת התוצאות הבולטות של התהליך היא שיח על גבולות הכוח וההשפעה של העיר- העירייה לא רק כיצור אדמיניסטרטיבי אלא גם פוליטי, מחד, ואימוץ כלכלת שוק והתנהלות תאגידית של הרשות המקומית למיקסום רווחים כלכליים, מאידך. התנהלות הגורמת לעיתים ל"נסיגה מזורת בלכידות החברתית ואתוסים של שותפות נדחקים לשולי התודעה. עקב כל אלה נכפה על הרשויות המקומיות בישראל מעבר חד לקיום כמרחב פוליטי, כלכלי ותרבותי עצמאי" (גולן, דוניץ-קידר: 10).

בצל האמור לעיל, מתקיים המפגש בין שני גורמים המשמשים מוקד של פעילות כלכלית רבת עוצמה - העיר והתאגיד העסקי, כאשר ברקע ברור קול אידיאולוגי משותף של החוקרים המתנגד להבניית העיר ברוח האידיאולוגיה הניאו ליברלית. אידיאולוגיה המזוהה עם קבלת החלטות שהגיון כלכלת

שוך חופשי ויעילות מקסימלית שעלולה לייצר בכך מציאות הפועלת בא-סימטריה לטובת הסקטור העסקי יזמי על פני האזרחי.

סיכום הספר נכתב על ידי אבירמה גולן ורונית דוניץ-קידר ומציג את ההקשר הרחב של הנושא והמאמרים. המחברות שמות את המסד הרעיוני לדיון בנושא התפתחות עוצמת העיר, בכלל וכתאגיד, בפרט ואת הממשק עם התאגיד העסקי. הן נוגעות בתהליך העובר על הרשויות המקומיות ועל עיצוב המרחב העירוני בהשפעת התפיסות הניאו ליברליות כאשר המרחב הופך מעין "שוק" שבו הרשויות מתחרות על ליבם של עסקים ופרטים (בלנק תשס"ד). בצד, התפתחות העיר של המאה ה-21 כמרחב משותף לניהול חיי קהילה אנושית. שני תהליכים שהעקרונות המנחים את ניהול העיר אמורים לשקף וליצור מערכת מאוזנת של אינטרסים חברתיים-קהילתיים וכלכליים. בנוסף, מציגות הכותבות את התהליכים שעוברים התאגידים העסקיים, את עוצמתם כאחר הגורמים המרכזיים בחברה האנושית, השפעתם על עולם העבודה בעולם ובארץ ועל הקהילה והמרחב הציבורי שבו פועלים.

במבוא שנכתב על ידי ליעד אורתר מגדיר החוקר ומנתח את שני הרעיונות ומבני העל העומדים בבסיס הספר: התאגידים והעיר, הממשק בניהם, והמושגים הנוגעים בכך. בניתוח מציג החוקר את התפתחות הערים כמקודד המשכיכה לרוב אוכלוסיית העולם ואת העירוניות כאורח חיים האופייני לעיר. את מארג היחסים הקהילתיים, חברתיים וכלכליים של תושביהן והמנגנון השלטוני המאורגן ומסודר ששולט בהן. לטענתו רבים ממאפייני התאגיד העירוני דומים לאלה של העיר והוא מרחיב ומציג את הניסיונות לקעקע אותם בלא הצלחה. את התפתחות השיטה הקפיטליסטית ו"היד הנעלמה" ואת הניאו ליברליזם הגלובלי המעביר את רוב העוצמה לידי בעלי הון יחידים ותאגידים בינלאומיים. החוקר מאיר את השינוי הכלכלי חברתי שנוצר המביא גם להעמקת הפערים החברתיים ולהחלשת החברה האנושית והיציבות הדמוקרטית. על רקע זה, מציין החוקר, עולה ציפייה להתפתחות אתיקה של "אחריות חברתית של תאגידים" המשפיעה על פעילות התאגיד ומציבה בפניו אתגרים חברתיים מעבר להיבט העסקי כלכלי, החוק והתקנות. הדיון המשלים במאמר מתאר את המושגים והתהליכים במסגרת שלושה מרחבים משותפים לעיר ולתאגיד העסקי: החוקי, הכלכלי והנורמטיבי.

מאמרם של ניר כהן ומירב אהרון גוטמן, "קניין פרטי, אחריות ציבורית: פרי הגלילי הינו מקרה מבחן המתייחס למעגל ההשקה בין העיר ותאגיד הפועל בה. החוקרים מנתחים את הממשק בין היזמים והעיר חצור בעת משבר עסקי שנוצר במפעל. במהלך המשבר בעלי המפעל "פרי הגלילי", בהתנהלות (הנוטה לציניות) משתמשים במיקום הפריפריאלי ובהעסקת עובדים קשיי יום כאמצעי לחץ להשגת הטבות מדינה, מחד. מאידך, הם עומדים על זכותם לנהל את המפעל תוך מקסום רווחים ללא כל מחויבות ציבורית בתמורה להטבות אלו. דבר המציף את העדר הסימטריה שבין זכויות התאגידים ובין החובות שלהם בתוקף פעילותם באזור פריפריאלי הנהנה מהטבות מדינה. הדגש העיקרי של המאמר עוסק בממשק בין התאגיד העסקי והרשות המקומית ושותוף הפעולה בניהם סביב המשבר של המפעל מול המדינה. בצד עיסוק בממשק עיר תאגיד, נוגע המאמר גם ב"פיל שבחדר" - המדינה, אך לא מעמיק בניתוח ממשק זה בכל הנוגע ליחסי מדינה-עיר. זאת למרות שסוגיית הביזור וחלוקת גבולות הסמכות בין המדינה והעיר משליכה על הסמכויות

והיכולות של העיר לפעול בממשק מול התאגיד. בצד הצורך בהעמקה בסוגיית הממשק בין התאגיד למדינה בכל הנוגע לתאגיד כקניין פרטי המקבל תמריצים ציבוריים ומה אמורות להיות המחויבויות שלו בפיתוח המרחב הציבורי.

מאמרה של בתיה רוזד, השייך גם הוא למעגל ההשקה בין עיר ותאגיד הפועל בה, עוסק בקשר שבין חברת "רותם אמפרט" לבין העיר ערד. במאמר מנותח מאבקם של תושבי העיר הפריפריאלית החלשה ערד, נגד תאגיד עתיר עוצמה כלכלית המבקש להקים מכרה פוספטים בשולי העיר. באמצעות תאוריות שונות של כוח, ניתוח מדיניות ופרשנות הרמונאוטית של השיח בין השחקנים המרכזיים, מציגה החוקרת את הממשק בין העיר לתאגיד המתנהל בא-סימטרית כוח בין שני הגורמים. בנוסף, עולה מהמאמר חשיבות מקום התנהלות זירת המאבק באזור פריפריאלי בעיר מוחלשת ואת חשיבות קיום הון אנושי ומנהיגות פוליטית שיש לה נכונות להיאבק למען העיר. למרות שמיקוד המאמר הוא במאבק בין שני שחקנים עיקריים – העיר והקהילות שבה מול התאגיד, מצביעה החוקרת על כך שסיפור המאבק מורכב ורב חזיתות ויש בו מעורבות של שחקנים רבים מקרב משרדי הממשלה ובכך מכניסה את המדינה למשוואה של ממשק העיר והתאגיד. בממשק עם המדינה החוקרת מנתחת את תפקידם של גורמי המדינה בקבלת ההחלטות, התהליכים הסמויים והקשרים שבין התאגיד רב העוצמה הכלכלית לבין המדינה. לאור הניתוח מצביעה החוקרת על הצורך בחשיבה מחודשת בכל הנוגע למחויבות ההדדית של שלושת מרכיבי המשוואה הכלכלית, החברתית והפוליטית.

המאמר של ליאד אורתר ואכים גרובה, האחרון בחלק של מעגל ההשקה עיר והתאגיד הפועל בה, מציג מקרה מבחן של התנהלות תאגיד האנרגיה ווטנפל בשימור מבני אנרגיה בברלין ברוח אחריות תאגידית. רוח של התייחסות להיבטים של עיצוב העיר ושימור ערכי מורשת בצד האינטרסים הכלכליים של התאגיד. תאגיד ווטנפל פעל בעיר ברלין במהלך שנים רבות בעשרות מתקני חשמל משאלה יצאו משימוש בעקבות השינויים הטכנולוגיים נשאו ברשות התאגיד מתקנים שהפכו לנטל כלכלי. החברה בחרה שלא להרוס את המבנים וגם לא לממש את ערכם הגבוה בשוק הנדל"ן, אלא לשמר אותם תוך שמירה על ערכים אדריכליים ואסטטיים. בצד, השמשתם לטובת שימושים ציבוריים כמו: בתי כנסת, מוזאונים, מרכזי פעילות לנוער ועוד. בכך מימשה החברה את האחריות התאגידית שלה לטובת הציבור.

מאמרה של הילה צבן מתייחס למעגל ההשקה השני של עיר תאגיד. במסגרת מעגל השקה זה נבחנים הקשרים שבין התאגיד לעיר מנקודת ראות התאגיד. החוקרת מנתחת במאמרה "זהות קהילתית מול זהות צרכנית: מקרה בוחן של דרך בית לחם וההתפתחות המסחרית של שכונת בקעה בירושלים". שכונה בעלת אופי קהילתי העוברת ג'נטריפיקציה ובינוי מואץ שהשאלה איך תעמוד במבחן נוכח הפיתוח המסחרי המכוון של סניפי רשת. לצורך הבחינה עורכת החוקרת השוואה בין שכונת בקעה למושבה הגרמנית (הצמודה לה) שבה מתפתח מסחר עירוני משולל זהות מקומית. החוקרת מעלה שאלה על אחריותה של העירייה לשינויים באופי ההתפתחות המסחרית בשתי השכונות והסדרת המסחר באמצעות תכנית המתאר העירונית.

מרב קידר במאמרה "אנה לולו נגד שודדי הפנינים 1:0 מופעים הטרוטופיים בסביבה עירונית משתנה" מציגה פן נוסף ביחסי עיר תאגיד מנקודת ראות התאגיד כאשר בודקת את התנאים להתפתחות מגוון עולמות תוכן של מופעי תרבות ייחודיים. תוך שהיא מנתחת כמקרה מבחן את המועדון "אנה לולו" כמרחב הטרוטופי ואת יפו שבה ממוקם התיאטרון כמרחב עם דינמיקה עירונית מיוחדת העובר שינויים דמוגרפיים ופיזיים. שינויים שעיקרים מעבר של יפו משכונה ערבית אוריינטלית למרחב מתחדש ומתייחד ומרחב מוזנח מסורתית למרחב עירוני חדש.

מעגל ההשקה השלישי של עיר תאגיד עוסק בבחינת העיר כתאגיד. בהקשר זה ראוי לציין את בחירת קבוצת הדיון והמחקר ליצור זהות בין המונחים עיר שהיא מרקם חיים, ועירייה שהיא תאגיד בירוקרטי. ולהגדיר את העיר כתאגיד למרות שהתאגיד המוסדר בחוק הוא העירייה.

מאמרה של דורית גרפונקל, "חברות הניהול וחיי היום-יום בבית המשותף – מעורבות תאגידית חדשה בעיר" בוחן את ההיבטים התאגידיים של העיר בממשק מול חברות ניהול תחזוקת בניינים. החוקרת בוחנת את הבניינים הגדולים כמיקרוקוסמוס תאגידי במרחב העירוני הציבורי המתנהל על ידי חברות תחזוקה. לטענתה השפעת חברות הניהול על העיר מתמקדת לא רק בתחזוקת הבניינים הגבוהים אלא מתרחבת גם לבנייני מגורים שאינם רבי קומות. בשני המקרים מתרחבת ההשפעה של תאגידי הניהול מעבר לניהול הרכוש המשותף ונוגעת גם בתפיסת הדיירים את מושג הבית והקשר בינו לבין הסביבה. לטענתה, תחת השפעת תאגידי הניהול צומחות קהילות מגורים נפרדות שיוצרות מעין ארגון פרטי שבו מנהלי הבתים מתפקדים כמנכ"לים והבית המשותף משמש מעין דירקטוריון המייצג את בעלי הדירות. בכך חודרת התפיסה של "ערים פרטיות" מעין "תת טריטוריה" המסדירה את עצמה בתוך העיר כאשר אלה היכולים להרשות לעצמן מייצרים מסגרת אלטרנטיבית למסגרת העירונית המקובלת. מסגרת לצריכה משותפת של מרחבי פנאי וספורט, מקומות מפגש המייצרים עבורם רשת בטחון אישי. מעין חלופה מופרטת לשירותים שהרשות אמורה לספק.

במציאות של צמיחה עירונית מואצת, התרחבות מגמות התכנון הדוגלות בבניה לגובה ביחד עם הוראות סטטוטוריות המחייבות את הדיירים בהתקשרות עם חברת ניהול, נדרש להגדיר מחדש את הממשק שבין חברות הניהול (התאגידים) והעירייה כתאגיד שלטוני שאחראי על תיפעול העיר ותושביה.

ערן צין במאמרו "תאגידים נישאים מעל בעיר עולם מתהווה בישראל" מציג פן נוסף של חדירת "ההיגיון התאגידי" למרחב העירוני והמנגנונים שבאמצעותם נעשית חדירה זו. לטענתו, ערים בישראל שואפות להגיע לדרגת עיר עולם המציעה תשתית ציבורית, פיזית ואנושית שהתאגידים, בכלל והבינלאומיים בפרט, זקוקים לה ונמשכים אליה. בעיקר נושאות הערים הישראליות את עיניהן אל תל אביב שהיא הדוגמה הישראלית לעיר עולם בהתהוות. החוקר מתאר את התהליכים והכלים שבאמצעותם מתהווה תל אביב כעיר עולם. בצד, מאפייני ארגון ועיצוב המרחב העירוני של תל אביב על מגדלי היוקרה שבה, הבנייה לגובה, מיתוגה כעיר לבנה ובעיקר עיר ללא הפסקה ההופכים את המרחב האורבני לאטרקטיבי להון התאגידי. החוקר טוען שבצל ההנחה שהערים חייבות לעשות כמיטב יכולתן למשוך את

ההון, הסמכויות החדשות שמוטלות על כתפיהן לאספקת שירותים, ביחד עם הקיצוץ העמוק בתקציבן, נגררות הערים למאמץ סיופי ולתחרות בין לבין עצמן. תחרות למשיכת היזמים וההון על ידי הצעת הטבות מקומיות לזיזמים, מסלולי רישוי מקוצרים, הפרטת שירותים וחדוש המרחב העירוני כדי להפוך אותו אטרקטיבי למשקיעי ההון ולכוח אדם "איכותי". החוקר מציג גם את ההשלכות השליליות של כל אלה על תעסוקה כולל כוח עבודה זול, על דחיקת אוכלוסיות מוחלשות מהמרחב הציבורי ועוד. במציאות זו טוען החוקר נדרש לשנות את התפיסה הכלכלית, פוליטית ושלטונית בדומה למהפך שעברה תל אביב.

לעניין זה טוען בן אליא (2004: 150) בספרו "הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל" כי "פענוח" עתיד השלטון המקומי אינו סוגיה טכנית בלבד אלא גם סוגיה ערכית ואזרחית". דבר המציב אתגר לחשיבה מחודשת והבניית המערכת השלטונית העירונית, הכלכלה המוניציפלית והתכנון העירוני במטרה לעצב מרחב הוגן גם לניהול חיי הקהילה האנושית.

החוקרים מתמודדים עם האתגר והמאמרים המקובצים בספר שלפנינו מהווים עבודה חלוצית בתחום הממשק בין שני תהליכים חשובים המתרחשים בעולם ובארץ: התיאגוד והעיר בת ימינו המתפתחת בתהליכי עיור מואצים. אך בכך לא תמה המלאכה ונדרש להמשיך ולבחון את הסוגייה בדגש על הממשק בין המדינה ובין העיריה והתאגידים כולל בתחום העשייה התכנונית והפיתוח האורבני. בעיקר לאור הצמיחה העירונית המואצת והניסיון לרתום את המגזר העסקי לטובת צמיחה זו. לעניין זה ראוי להזכיר את מאמרה של טליה מרגלית העוסק במושג - "עסקה תכנונית" ומציג את הממשק בין יזמים-תאגידים לבין הרשות המקומית על רקע תהליך תכנוני של מקרה הכנת ארבע תב"עות נקודתית בתל אביב. תבעו"ת העוסקות במיזם או בנקודה אחת אך הן בעלות השלכות רחבות יותר בעיקר בגלל המתח שבין התמיכה ביזמות והויתור על האינטרס הציבורי באותן עסקאות.

נילי שחורי

מקורות

- בלנק, י. (תשס"ד). "מקומו של המקומי". משפטים לד (2)
 בן אליא, נ. (2005). 'הדור הרביעי': שלטון מקומי חדש לישראל. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
 גולן, א., דוניץ-קידר (עורכות) (2017). עיר תאגיד, תאגיד בעיר. הוצאת רסלינג.