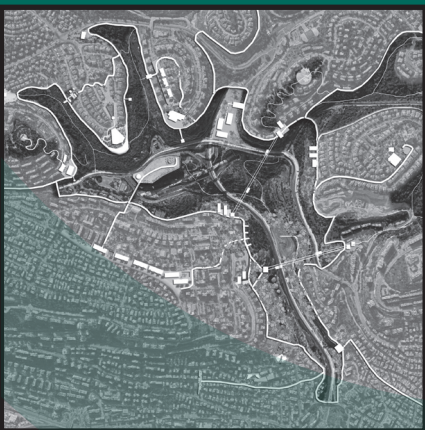


תכנון

ביטאון איגוד המתכננים בישראל



כרך 18 חוברת 1 2021

תכנון

ביטאון איגוד המתכננים בישראל

מ ע ר כ ת

עורך ראשי

ארנסט אלכסנדר

סגן עורך ראשי

אליהו שטרן

עורכת מנהלת

נילי שחורי

עורכים עמיתים

אליה ורצברגר

אסף זנזורי

עידן עמית

שלומית פלינט אשרי

טל צפריר

עורכת ביצוע

רוני בלושטיין-לבנון - עיצוב גרפי והפקה

ועדת מערכת

ד"ר מירב אהרון, הטכניון, חיפה
ד"ר נורית אלפסי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע
עו"ד איריס האן, החברה להגנת הטבע, תל-אביב
פרופ' נעמי כרמון, הטכניון, חיפה
ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ, אדריכל-מתכנן ערים, חיפה
פרופ' דניאל פלזנשטיין, האוניברסיטה העברית, ירושלים
פרופ' נועם שובל, האוניברסיטה העברית, ירושלים

מו"ל

איגוד המתכננים בישראל

איגוד המתכננים בישראל (אצל גבריאלי), חבקוק 14 ר"ג 5223314

דוא"ל: igudm1@gmail.com

ISSN 1565-527X רואה אור פעמיים בשנה

© כל הזכויות שמורות למו"ל

נדפס בדפוס "פרינטיב" ירושלים 2021

תכנון - ביטאון איגוד המתכננים בישראל הוא גם כתב עת אקדמי שפיט. במדור "לעניין" ומדורים נושאים מיוחדים מאמרים מדעיים - עיוניים ומחקריים, שמתקבלים אחרי ביקורת חיצונית עיוורת. במדור "בשדה התכנון" מאמרים מקצועיים שדנים בסוגיות בתחום התכנון. מדורים קבועים אחרים: "מן הנעשה באיגוד" ו"משפט אחרון".

תוכן העניינים

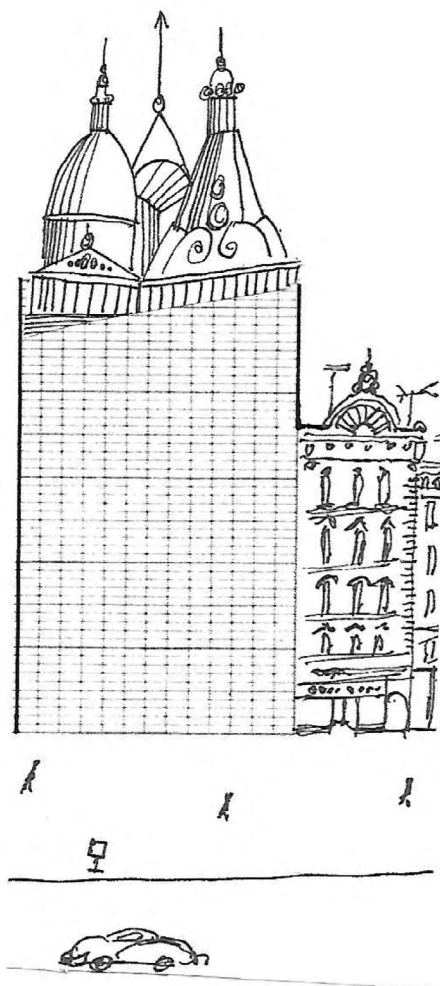
דבר העורך	תרבויות תכנון בישראל : אהבה ודחייה והשלכותיהן 3 א. אלכסנדר
מן הנעשה באיגוד	דברי היו"ר 6 תמר גבריאלי ורחל קטושבסקי
פרי הילולים	קבלת החלטות בסכסוכי גבולות בין ישובים 8 הראל זוהר Forest-Front - חזית עירונית לטבע בחיפה 13 עומרי מלכה עירוניות וצריכה בקילומטר האחרון 21 עדי קמלגרן
בשדה התכנון	התחדשות עירונית בחברה הערבית - פרויקט מחולל בסחנין 28 נועה זרמון ברנט ומיכל שורק "תור הזהב" של המים במערכת התכנון : התפתחויות אחרונות 44 אסף זנזורי
הערה	גורלן של תכניות : חיים ארוכים או גסיסה איטית 58 אליהו בורוכוב
לעניין	שינוי פרדיגמה בחידוש עירוני בישראל : ממיגור העוני לחידוש מלאי המגורים הבנוי בדרך של עסקה כלכלית 60 נאוה קיינר-פרסוב
חלון אל העולם	Geodesign בין תיאוריה לפרקטיקה : שני ספרים, תיאוריה והתוכנה שביניהם 91 שלומית פלינט אשרי

משפט אחרון

אם משאב הקרקע אוזל, מהיכן תימצא הקרקע
לצרכי ציבור? אספקת צרכי ציבור בקומה מבונה –
סקירה של הצעת חקיקה 94
טל צפריר

100

משתתפים בחוברת





האם תוכניות בארץ מיושמות כהלכה, ואם לא, למה לא? הערתו של אליהו בורוכוב בחוברת זו מעלה את הסוגיה של חוסר התייחסות של ממשלות ישראל לתמ"אות בפרט ולמערכת התכנון בכלל. בזה הוא מצטרף לדיון ארוך בנושא שהשתתפו בו רבים (כולל הח"מ) בארץ ובחו"ל.

כתבה שקראתי במוסף הארץ (גלובר, 2020) פתחה לי זווית מבט חדשה על הסוגיה, וברצוני לחקור אותה איתכם כאן. הכותב מספר על "התיישובות של חבורת צעירים" שהוקמה מול דימונה: בנייה אקולוגית, מבנים יבילים, לא מחוברת לקרקע או תשתיות. המבנים מיועדים לעקירה ולשימוש חוזר להתיישובות הבאה, מתוך כוונה להחליף אותם באתר בשכונת קבע (אולי) בעוד כמה שנים. הפרויקט הוא עוד מיזם של עמותת איילים, שמשימתה הקמת "התנחלויות" בארץ (ישראל בתוך הקו הירוק): חלוציות ציונות מחודשת. מה שמשך את תשומת ליבי בכתבה היה ביטוי האהבה לפרויקט והאהדה ליוזמים של נציגי הרשויות, והתייחסותם לתכנון.

בני ביטון, ראש עיריית דימונה, מתלהב מהפרויקט ופעל נמרצות לקידומו, בשל הפוטנציאל שלו למשוך צעירים לדימונה. אך לא פחות חשובה בעיניו היא יעילות הביצוע: ללא עיכובים הכרוכים בתכנון (שעלולים לדבריו לארוך בין עשר לחמש עשרה שנה), כאן מוקמים המבנים חמישה חודשים אחרי הקצאת הקרקע. גם שמואל ריפמן, ראש המועצה האזורית רמת הנגב, הוא בין אוהדי העמותה ואוהב את הפרויקט, שממחיש בעיניו את יתרונות הבנייה ללא בעיות של תכנון מיותר. כך הוא קידם מיזם קודם של העמותה: הקמת היישוב הקהילתי שיזף (שמנה בינתיים 15 קרווילות) ליד צומת טללים, בעקיפת מכשולי התכנון. ניסיון זה היה פחות מוצלח: בית המשפט ציווה לפנות את היישוב בהיעדר האישורים הדרושים.

מחבר הכתבה מציין את "(ה)אהדה שהרעיף הממסד על העמותה... דווקא בגלל... דרכים עקלקלות מעט" שלה מול מערכת התכנון ומוסדותיה. כפי שראש הממשלה אריאל שרון הציע בזמנו לעמותה: "אל תחכו... להשלמת כל התוכניות. מה שאפשר לעשות היום, תעשו היום". רשימה זו מביאה עדות חותכת לסלידה מהתכנון של הממסד, המעלה הרהורים על תרבות התכנון בישראל.

תרבויות תכנון:

אהבה ודחייה - ותרבות התכנון בישראל

תרבות התכנון בארצות ובחברות השונות מעסיקה חוקרים והוגי דעות בתחום התכנון בעשורים האחרונים. עניינם בכך נבע מההנחה, שתרבות התכנון בחברה מסוימת קשורה ליעילות התכנון ולהצלחת התכנון בתחומה, והוליד מחקר השוואתי נרחב על תרבויות תכנון במדינות שונות.

לתרבות תכנון שני היבטים, פנימי וחיצוני. ההיבט הפנימי מצביע על מכלול הגורמים שמשפיעים על התנהגות המתכננים ועל פעולות מערכת התכנון, ובהם מבנה הממשל ומוסדות התכנון, התמקצעות התכנון והתרבות המנהלית שרווחת במדינה. ההיבט החיצוני הוא ההתייחסות לתכנון של החברה במדינה בכלל ושל רבדיה בפרט. בין אלו ניכר דגש מיוחד על יחס הממסד הפוליטי המופקד על מוסדות התכנון והאחראי ליישומן של התוכניות ושל המדיניות התכנונית.

עניינו כאן הוא בהיבט החיצוני של תרבות התכנון, והשאלה היא: מהי תרבות התכנון בישראל, ובאיזו מידה היא קשורה לתפקוד של מערכת התכנון בארץ – להצלחות התכנון ולכישלונותיו. מחקרים השוואתיים שביקשו לאפיין את תרבויות התכנון של חברות שונות במדינות הכלולות בסקירתם סיכמו את תרבות התכנון בארץ מסוימת כיחס כללי – אוהד או סולד – של החברה בכלל ושל מרכיביה השונים בפרט, לתכנון. תרבות התכנון של החברה נבחנת על פי כמה גורמים, ובהם מיסוד מערכת התכנון ושילובה בממשל, התמיכה בתכנון או התנגדות לו מצד הציבור, קבוצות אזרחים וחברתיות, החברה האזרחית והממסד, תרבות המנהל הכללית שרווחת במדינה, והמידה שבה מצליחה מערכת התכנון ליישם את תוכניותיה ואת מדיניותה התכנונית.

כך למשל צוינה הולנד כמדינה בעלת תרבות תכנון אוהדת פאר-אקסלנס, בעיקר הודות לגאוגרפיה שלה – זו ארץ שרובה יבשה שהוחזרה מהים והמוגנת ממנו בזכות מאמץ ותכנון משותף. גם לסין תרבות תכנון אוהדת ביותר, בעיקר בשל המשטר הסמכותי השורר בה, שהגבלות התכנון בו מזעריות. על הרצף שמצידו האחד תרבויות אוהדות-תכנון ומצידו האחר תרבויות סולדות מתכנון, המדינות הסקנדינביות קרובות יחסית לקצה העליון ואילו מדינות מערב אירופה מתפזרות סביב אמצע הרצף. בזכות הרכבים שונים של הגורמים המשפיעים שבהם. מדינות דרום אירופה, מרכזה ומזרחה חופפות את האחרונות. בחלקן ובחלקן קצת פחות אוהדות, כל אחת בזכות ההרכב המיוחד של הגורמים המשפיעים בה, ההיסטוריה שלה ותרבותה הייחודית. תרבויות התכנון של מדינות אחרות מתפזרות לאורך הרצף וקשה לגזור הכללות על השפעת הגורמים השונים: רבות הן בגדר מקרים מיוחדים עקב גורמים משפיעים, היסטוריה, תרבות ומבנה חברתי ייחודיים – למשל הודו, רוסיה, דרום אפריקה וברזיל.

ארצות הברית היא דוגמה בולטת: היא קרובה לקצה התחתון של הרצף, ועולה רק על זו של משטרים אנרכיים ושל מדינות נחשלות. החברה האמריקאית מצטיינת הן בהתנגדותה האידאולוגית לתכנון, שנתפס (בטעות) כמגביל את ה"שוק החופשי", והן במיסוד חלש של מערכות התכנון למיניהן. עם זאת, בעיתות משבר, כשנדרשים יוזמה ממלכתית ותכנון לשילוב מערכות במאמץ משותף, מתהפכת תרבות התכנון, כפי שקרה ב-New Deal מול השפל הגדול של שנות השלושים ואף בעת המאמץ המלחמתי של הממשל הפדרלי במלחמת העולם השנייה. השוואה בין תרבויות התכנון של ארצות הברית וקנדה מאלפת: על אף הדמיון הרב בין שתי המדינות ושתי החברות, תרבויות התכנון שלהן שונות – קנדה הרבה יותר אוהדת תכנון מארצות הברית. הסבר סביר להבדל הוא ההיסטוריה השונה של שתי המדינות.

ומה עם תרבות התכנון בארץ? איפה נמצאת ישראל על רצף תרבויות התכנון הרווחות בחברות השונות? היחס לתכנון של נציגי הממסד, כפי שהוא מובא

בסיפור על עמותת איילים שקראתי, מרמז על התשובה. יחסו של הממסד המסתייג מהתכנון מצביע על תרבות תכנון קרובה לתחתית רצף המדיניות שתיארת. ניתוח מושכל לזיהוי הגורמים שהניעו את החברה לתרבות הסולדת מתכנון הוא מעבר לתחום כתבה זאת, אך נוכל לציין כמה השפעות אפשריות.

ניתן לשער, שהיסטורית, לחברה היהודית שלקחה חלק במפעל הציוני להקמת המדינה ולהמשך קיומה היה תפקיד חשוב בגיבוש תרבות התכנון שלנו היום. שני היבטים משמעותיים להשפעה של היסטוריה זו. האחד, הימנעות מתכנון, שנתפסה כבעלת יתרונות; השני, כישלונות שנחו דווקא כתוצאה מתכנון. הראשון הוביל ל"ביצועיזם" – תרבות מנהלית שרואה באלתור את הדרך היעילה ליישום מטרות והשגתן. הצלחות האלתור, הן במיזמים אזרחיים והן (ובייחוד) במערכות צבאיות, בהיעדר מבנים מוסדיים מתאימים (שטרם הוקמו), הולידו את ה"ביצועיזם", כפי שתיאר פרופ' יחזקאל דרור בשנות השישים (Akzin & Dror, 1966). לכן, "ביצועיזם" הוא ביטוי בולט של תרבות התכנון. הגורם האפשרי השני להיווצרות תרבות שסולדת מתכנון הוא תוצאות של תכנון כושל, המומחשות למשל במוצרי תוכניות שנות החמישים והשישים – שיכוני הבטון וערי הפיתוח.

אם כן, תרבות התכנון הרווחת בארץ יכולה להסביר את התעלמות הממסד ממדיניות תכנונית מאושרת ואת אי-יישומן של תוכניות תקפות, תופעות שהרהרו בהן בורוכוב ואחרים. אומנם הסבר זה טאוטולוגי מעט, כי אותן תופעות הן עצמן תסמין לתרבות תכנון ירודה, וזה מוריד מכוחו. גם מועילות מוגבלת: הוא אינו מציע מתווה לפתרון הבעיה – קשה לתקן תרבות של חברה שלמה. אם איגוד המתכננים יראה בין משימותיו את תיקון תרבות התכנון בארץ, אולי הוא יחקק את הדוגמה של ה-APA (איגוד התכנון האמריקאי) שמפיץ דרך המדיה ובפרסומיו "סיפורי הצלחה" תכנוניים. אני לא ממליץ על הגישה הזאת – לא נראה שיש לה השפעה כלשהי על תרבות התכנון בארצות הברית.

לעומת זאת, אולי כדאי לאיגוד לחזק את הברית הטבעית בינינו המתכננים לבין הכוחות בחברה שמקדמים את התכנון מול אלו שסולדים ממנו. בעלי ברית אלו הם ה"ירוקים" למיניהם, שהתכנון משרת את עניינם הסביבתי, וקבוצות ועמותות ה"חברתיים", שתכנון שיתופי מקדם את עניינם. יריבי התכנון הם בעלי העניין החזקים, שדוחים תכנון שמונע פיתוח מואץ. ברית כזאת עשויה לתרום להעלאת תרבות התכנון יותר מאשר הפצת סיפורי הצלחה שלנו.

א. אלכסנדר

* תודתי לעפרה פרי על עזרתה בעריכת הלשון.

מקורות

גלובור, ה. (2020) "המתנחלים החדשים" מוסף הארץ 25.12.2020 עמ' 32-37.

Akzin, B. and B. Dror (1966) *Israel: High Pressure Planning*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.



דבר היו"ר

מתכננות ומתכננים יקרות.ים,

אנו שמחות להציג את הגיליון החדש של **תכנון**, ראשון לשנת 2021. בשנים רגילות אנו מחלקים לכם את הגיליון כחלק מהכנס השנתי, אבל הזמנים לא רגילים, ואנו מסכמות שנה מיוחדת, בה חווינו הרבה שינויים, ובכללם העובדה שהכנס השנתי של 2021 לא ייערך כהרגלנו בחורף.

שנת הקורונה הציבה הרבה מאוד אתגרים אבל גם הזדמנויות, מעל לכל, עבורנו היא חידדה והציפה את החשיבות של התכנון הנכון ושל העירוניות בכלל.

היתה זו שנה שבה התרכזנו פנימה, לסביבה הקרובה, והבנו עד כמה חשוב התכנון הנכון שלה, תובנה שמחלחלת כיום, לשמחתנו, לדרגים יותר ויותר רחבים, כלפי מעלה ומטה כאחד.

מגמות שתמיד חשבנו שתגענה מתישהו, כמו עבודה מהבית, עבודה מרחוק ועוד, פתאום הפכו למציאות של חיינו והציפו מגוון הזדמנויות לחשיבה מחדש על כל אותם היבטים, ואולי לשינויים בחשיבה האקסיומטית שליוותה אותנו בנושאים אלו. ללא ספק נדרשת חשיבה חדשה על התכנון ועל עיצוב החברה והחיים העתידיים והדבר במידה רבה בידינו – המתכננים.

אנו חשות כי המקצוע שלנו הולך ומתחזק וכך ההכרה באיגוד המקצועי. בשנה האחרונה קולנו נשמע יותר ויותר, בוועדות הכנסת, בתהליכי חקיקה, בעמידה על משמר מעמד גופי התכנון ובשמירה על היכולת של הציבור להשמיע קולו ולהשתתף באופן אמיתי.

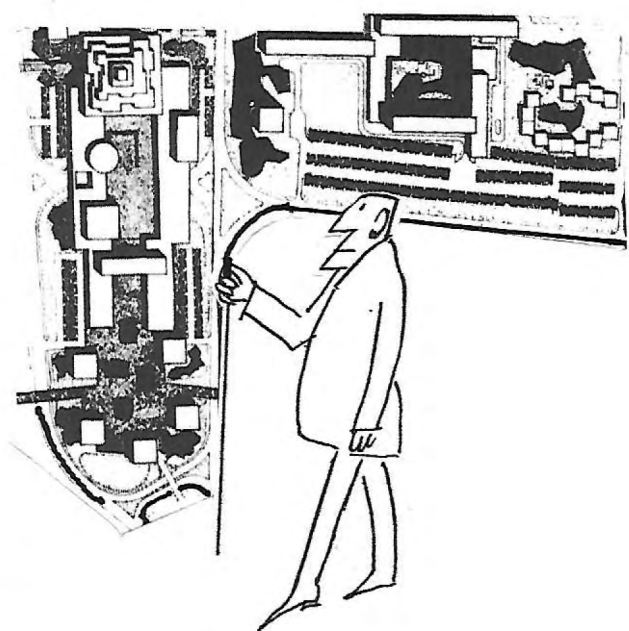
אנו שואפות להמשיך ולייצר שיתופי פעולה עם כל מי שהתכנון ומעמד התכנון בארץ חשובים לו: הן עם ארגונים ואיגודים מקצועיים והן עם גופי ממסד ממשלתיים ועירוניים הפועלים לקידום התכנון בארץ.

האיגוד ימשיך ויפעל גם השנה למען שקיפות ותהליכים לחיזוק הדמוקרטיה, ובכלל זה ייצוגיות למגזרים השונים בקבלת החלטות תכנוניות. זאת לצד שילוב היבטים של צמצום פערים וחתירה לשוויון בין כל מרכיבי החברה בארץ, וחיזוק אורח חיים מקיים, שההכרה בחשיבותו וקיבלה משמעות מחודשת בעקבות משבר הקורונה.

בשנה האחרונה זכינו בוועד פעיל יותר מתמיד, וחברותינו וחברינו נהנים ממגוון רחב של וובינרים והשתלמויות דיגיטליות, בהם מעורבים מחזיקי עניין רבים; עבודה רבה נעשית בכל הקשור לקידום מעמד המתכנן; השקנו

את פרויקט המנטורים שיצא לדרך לטובת הדור הצעיר של המתכננים ועוד היד נטויה לעשייה רבה. תודתנו נתונה לחברות וחברי הוועד, ואנו קוראות לכן. חברות.י האיגוד לסייע לנו ע"י צירוף כמה שיותר חברים. ו.ת חדשים לאיגוד על מנת להגדיל את כוחנו ולאפשר לנו העמקת העשייה. ולסיום תודה מיוחדת לחברנו פרופ' ארנסט אלכסנדר (אלכס) על עבודתו המסורה בעריכת הבטאון תכנון, הנמשכת ללא לאות שנים רבות.

תמי ורחל





קבלת החלטות בסכסוכי גבולות בין ישובים¹

הראל זוהר

מפת הגבולות המוניציפליים בישראל מצביעה על אי שוויון בחלוקת המרחב בין רשויות מקומיות עירוניות למועצות אזוריות. בעוד למעלה מתשעים אחוז מאוכלוסיית ישראל מתגוררת בערים, רוב קרקעות המדינה, למעלה משמונים אחוז, נמצאות בשטחי השיפוט של 53 מועצות אזוריות, הכוללות קרקעות רבות בעלות פוטנציאל מיסוי גבוה ומיועדות לחקלאות ולתעשייה. המשמעות היא שמעבר לחלוקה הבלתי שוויונית של הקרקע מדובר בפועל בחלוקה בלתי שוויונית של המשאבים הכלכליים שקרקעות אלו מניבות. למפת הגבולות שבין המועצות המקומיות לאזוריות ישנם היבטים אתניים, לאומיים וכלכליים ברורים. הערים השוכנות סמוך למועצות האזוריות מתלוננות על חוסר האיזון בחלוקת הקרקעות, מה שמגביל את התפתחותן הפיסקלית-אזורית ומוביל לדחיקתן במדדים הכלכליים והחברתיים הלאומיים, ועל ידי כך מעודדים לפתיחתם של סכסוכי גבולות במוקדים רבים (אזולאי, אליאסי ומדר, 2009).

סכסוכי גבולות אלו מושפעים מתהליכים דמוגרפיים וכלכליים, מתמורות בשוק הדיור ומתמורות פוליטיות ואידאולוגיות ומובאים לדיון בוועדות גבולות. בבסיס הגידול העצום במספר סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות בישראל² עומדות התפתחויות כמו התפרקות ההגמוניה של תנועת 'העבודה' ושל ההתיישבות העובדת, וכן העלייה בכוחם של גורמים פרטיים, מסחריים ושל גורמים פוליטיים שהיו מודרים ממוקדי ההשפעה, שתורמת למוטיבציה העקרונית וליכולת המעשית של רשויות מקומיות ליזום סכסוכי גבולות מוניציפליים. בנוסף, הלחצים הכלכליים עמם מתמודדות רשויות מקומיות מתמרצים אותן לפתוח בסכסוכי גבולות. שליטתן של המועצות האזוריות בכ- 80 אחוז מקרקע המדינה מייצרת פוטנציאל משמעותי לסכסוכי גבולות שמתנהלים כיום בעיקר בין מועצות אזוריות למקומיות סמוכות. הקרבה המרחבית במערך הערים והמועצות המקומיות גורמת להתהוות ריכוזים של רשויות בעלות גבולות משותפים כמעט מכל עבר (בלנק, 2004).

משרד הפנים: מדיניות חסרה באסדרת תחום שיפוטן של רשויות מקומיות

למרות החשיבות הגוברת שיוחסה עם השנים לכלי שינויי הגבולות כאמצעי מדיניות חשוב המאפשר לכוון את הפיתוח של השלטון המקומי ולחולל שינויים מבניים בכלכלת הרשויות המקומיות, ועל ידי כך מאפשר להגביר את השוויון והצדק החלוקתי בין הרשויות, נמצאו דווקא מורכבות וביקורת רבה באשר ליישומו לאורך זמן אשר מתבטאת בטענה לאסדרה לוקה של התחום על ידי משרד הפנים לאורך שנים, כמתואר במקורות מחקריים רבים.

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2012 למשל חשף שורת ליקויים מהותיים ביחס לתפקודו של משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי, בהתייחס לאחריותו בקביעת תחומי השיפוט וחלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות. המבקר מצא כי על אף שהיה ידוע לכלל הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים כי אסדרה של תחומי השיפוט היא אמצעי מדיניות חשוב, לא עלה בדעתם לגבש מדיניות ותכנית אב כוללת לחלוקה המרחבית של השלטון המקומי בישראל, שתכיל בתוכה קווים מנחים ועקרונות פעולה שיבטיחו השגה של יעדים לאומיים ופיתוח נאות בהתאם (מבקר המדינה, 2012). לטענת המבקר, משרד הפנים לא יזם בחינת שינויי תחומי שיפוט מתוך ראייה אזורית כוללת, אלא נמצא מגיב לרוב לבקשותיהן הנקודתיות של הרשויות המקומיות. למרות הגידול במספר ההליכים שמונו, אלו לא נבחנו באמצעות תבחינים ברורים ושקופים, לא נמצאו מסמכים המעידים על דרך קבלת ההחלטות, ונוצר קושי לקבוע האם כלל השיקולים הרלוונטיים לצורך קבלת ההחלטה אכן נלקחו בחשבון (אזולאי, אליאסי ומדר, 2009).

אם לא די בכך, הוסיף המבקר, מרבית ההליכים שנמצאו ראויים לביורור לא הושלמו עד תם ואופיינו בסחבת ארוכה הן משום שרשויות רבות פנו במסגרת הבחינה לערכאות משפטיות והן משום ששרי הפנים לרוב לא קיבלו הכרעה בנוגע להמלצות שהוגשו לעיונם. לכך תרמה העובדה שרשויות רבות גייסו את שירותיהם של מתכננים, יועצים ועורכי דין, בכדי שאלו יסייעו להם במאבקם, דרך שאילצה את הממונים במקרה הטוב להתעלם מניסיונותיהם לקדם שיתופי פעולה, ובמקרה הרע לגרור רגליים באשר להכרעתם (שחורי, 2009; מבקר המדינה, 2012).

בהיעדרם של נהלים פנימיים ואמות מידה להפעלת הסמכות המשמשים כאבן הראשה לקיומו של מנהל תקין, אין פלא אם כן שתהליך בחינת תחומי השיפוט נמצא פעמים רבות קופא על שמריו ומתאפיין בסרבול, שיהוי, חוסר אחידות ועקביות. מצב הדברים האמור אף היה עלול לעורר במקרים רבים את החשש לעירובם של שיקולים לא ענייניים, ובכך היה גורם לפגיעה בתפקודן של הרשויות המקומיות ובאמון הציבור במשרדי הממשלה המעורבים (מבקר המדינה, 2012). העובדה שנוצרה בקרה משפטית אדוקה וגוברת על הליך הוועדה עם ריבוי העתירות שהוגשו בעניינן לאורך השנים³, לא הביאה עמה לבשורה של ממש בעניין הפיקוח המקביל על סמכותו וכוחו הבלתי מוגבל של שר הפנים החותם את סיומה של הוועדה (ושהוא זכור איש פוליטי). בית המשפט נטה לרוב (למעט תקדימים מסוימים) להימנע מלדון ולהתערב בגופם של הסכסוכים ובמהות ההכרעות שהתקבלו בעניינן. והוא אשר נכון גם לגבי מקרים בהם התגלה סתירה בין ההחלטות שהתקבלו בסיום ההליך לבין

ההמלצות שהונחו בתום הוועדה הממונה, וכל זאת בתנאי שלא הוכח שום מניע פסול או שרירות לב במעשיו של השר או גורם כלשהו בוועדה (אזולאי, אליאסי ומדר, 2009 ; Hazan and Razin, 2001).

מטרות, יעדים וממצאי המחקר

בצל המתואר עד כה, מחקר זה מבקש לבחון מהו מודל הצדק המרכיב את משנתם של הצדדים המעורבים בוועדות הגבולות היצריות והתקדימיות שחלו בין העיר דימונה למוא"ז תמר (1988-2014), תוך השוואתו לשינויים ולהתפתחות החברתיות-כלכליות בתקופה המקבילה. לוח 1 מפרט את ועדות הגבולות שנחקרו, את זהותו של שר הפנים הרלוונטי ואת שיוכו הפוליטי.

לוח 1: רשימת ועדות הגבולות הנכללות במחקר, לצד פרטי שר הפנים, תקופת הפעילות של הוועדה והשיוך הפוליטי של השר הממונה.

שר פנים	תקופה	שיוך פוליטי
ועדה בראשותו של פרופ' שלמה חסון	יצחק שמיר	22.12.88 – 06.01.87
	אריה דרעי	11.05.93 – 22.12.88
ועדה בראשותו של מר עוזיהו וכסלר	נתן שרנסקי	06.07.99 – 11.07.2000
	אלי ישי	23.05.02 – 07.03.01
	אריאל שרון	03.06.02 – 23.05.02
	אלי ישי	28.02.03 – 03.06.02
	אברהם פורז	04.12.04 – 28.02.03
	אופיר פינס	23.11.05 – 10.01.05
ועדה בראשותו של פרופ' גדעון ביגר	אריאל שרון	14.04.06 – 23.11.05
	רוני בר-און	04.05.06-04.07.07
	מאיר שטרית	31.03.09 – 04.07.07
	אלי ישי	18.03.13 – 31.03.09
ועדה בראשותו של מר פנחס ולרשטיין	גדעון סער	04.11.14 – 18.03.13

הניתוח האיכותני שבמחקר מכוון לאתר הקבלות בין טענות הצדדים הנצים לבין טיעונים בתיאוריות נבחרות של צדק חלוקתי. זאת, בצמוד לבחינת מידת העקביות של הדברים והאופן בו הוא מיושמים, באמצעות סולם מדידה נבחר. בדרך זו כיוון המחקר לחשוף את יחסי הגומלין שבין האינטרסים הסמויים

המניעים את הדוברים לבין רדיפת הצדק המוצגת בשיח הגלוי, ובכך להבהיר באיזו מידה מושפעים הטיעונים מזהות המעורבים ועמדתם הפוליטית ומה משקל כל אלה בהחלטות השר המתקבלות בעניין. סולם המדידה הנבחר מוצג בלוח 2.

לוח 2: פירוט תיאוריות הצדק הנבחנות במחקר בטווח שבין ערכי החירות (כחול, למעלה) לערכי השוויון (אדום, למטה), וקטגוריה נוספת לערכי סביבה (אחרון למטה).

תיאוריית צדק	תמצית
תורת הזכויות של רוברט נוזיק	טובין הן פרי עמלו של האדם. צדק חלוקתי יתממש כל עוד יישמרו זכויות הפרט הקנייניות (הניתנות ע"י רכישת/עמל תחת תנאים קבועים) במסגרת כינון שוק כלכלי חופשי.
תועלתנות	חלוקת משאבים תחשב צודקת אם הביאה למקסום תועלת הכלל. שמירה על זכות הקניין הפרטית ועקרונית השוק החופשי הם האמצעים הטובים ביותר ליישום עיקרון זה.
גמול ע"פ מילר	כל חלוקה תיעשה כתגמול ממוסד על פעולה הנתפסת כתורמת לחברה. עיקרון שלדעת מילר קיים יותר בחברות שוק תחרותיים.
ליברטניזם שמאלית	זכות קניינית תינתן כל עוד לא עשתה שימוש בלעדי במשאבים טבעיים וככל שלא נתקבלה תוך ניצול של קבוצות אחרות באוכלוסייה.
גישת היכולות – סן ונוסבאום	צדק כחלוקה שוויונית של התנאים הבסיסיים (היכולות) המאפשרים שוויון הזדמנויות לכל אדם לממש את הפוטנציאל האישי שלו כטוב בעיניו.
תיאוריה של צדק – ג'ון רולס	שמירה מרבית על חירויות יסוד שוות בין בני אדם (לרבות הזכות הקניינית), כבסיס מאפשר לחלוקות לא שוויוניות בתחום הכלכלי-חברתי, תחת שני תנאים: (1) שוויון הזדמנויות בקבלת משרות. (2) עיקרון ההפרשיות.
צדק ע"פ מרקוזה	צדק חלוקתי ייבחן ע"פ מענה לצרכיהם הדחופים של האוכלוסייה המופלה, ויישום באופן בר קיימא ויעיל עם התחשבות באיכות הסביבה.
צדק סביבתי/ גזענות סביבתית	אפליה גזעית/מגדרית ומעמדית כמקור לאי צדק סביבתי המתבטא בנגישות דיפרנציאלית לטובין ציבוריים וחלוקת הרעות הסביבתיות המופקות מטובין הכרחיים.

מסקנות המחקר הסופיות מצביעות על האופן הבררני שבו אומצו תיאוריות של צדק חלוקתי וטיעונים הנובעים מהם על ידי השותפים למהלך. הניתוח הפוליטי-חברתי במחקר הצביע על השימוש הציני לפעמים שנעשה על ידי השותפים ברעיונות של צדק ועל האופן בו אינטרסים פוליטיים מידיים מעצבים את מפת הגבולות בישראל. הממצאים הצביעו על כך שנציגי

העירייה ונציגי המוא"ז פנו לעקרונות צדק שונים, כל קבוצה ועקרונות הצדק המשרתים את צרכיה. יתרה מכך נמצא כי על אף הנטייה הפוליטית השמאלית-סוציאליסטית של המוא"ז תמר, טיעוני הצדק שהיא מציגה בדיונים חצובים מהמורשת התועלתנית-ליברטאנית שללא ספק שירתו טוב יותר את צרכיה במסגרת המאבק. בתמונת ראי לכך, עיירת הפיתוח המזוהה לרוב עם הצד הימני של המפה מיוצגת בדיונים באמצעות טענות צדק מבית המדרש הסוציאליסטי-שוויוני. מנגד, צריך לומר שברוב המקרים נמצאה הלימה בין ההחלטות שהתקבלו למדיניות הפוליטית הרווחת באותם שנים.

הניתוח מצא כי לזהות המעורבים בשיח ישנה השפעה ניכרת על רוח הוועדה ועל מדיניות השרים. האסטרטגיות שננקטו על ידי ראשי הרשויות הובילו לתוצאות שונות וגרמו לגרירת המאבק לאורך שנים ארוכות. בסופו של דבר, הפתרון אותר דווקא בידיהם, בהגעתם היזומה לפשרה, ולא בידי הגורמים המיינסטריאליים, הלחיצים והמתחבטים ברוב הזמן. המסקנה העיקרית העולה מכך היא שכאשר החלטה על שינויי גבולות נתונה בידי של השר המצוי בצבת הנאמנויות הציבורית למפלגתו, אך טבעי שיקשה עליו לקבל החלטה. על אחת כמה וכמה, אם עומדים מולו ראשי רשויות שידעו להיאבק על צרכיהם.

הערות

1. פרי ההילולים הנוכחי הוא תקציר של עבודת מחקר לתואר שני במחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב בהנחייתו של פרופ' נורית אלפסי.
2. בין 1990-1999 הוגשו בפני שר הפנים כ-131 דרישות לשינויי גבולות לעומת רק 19 דרישות בין השנים 1982-1989 (אזולאי, אליאסי ומדר, 2009).
3. זו אשר סייעה בעיקר בקביעתן של נורמות חדשות כדוגמת שימת דגש על האיזון בהרכב חברי הוועדה, מניעת נגיעה של מי מחברי הוועדה באינטרס אישי בנושא החקירה או הימנעות מאי שמיעתם של אחד מהצדדים המעורבים בבחינת הסוגיה.

מקורות

- אזולאי, ל', אליאסי-וידרמן, ג', ודמרי-מדר, ו' (2009). שינוי שטחי שיפוט: האמנם סיפור כלכלי? נייר מדיניות. ירושלים: מכון ון-ליר, קבוצת זהות ומעמד.
- בלנק, י' (2004). מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון חברתי בישראל. משפטים: 34 (1-2). 197-299.
- שחורי, נ' (2009). אזורי תעסוקה מרחביים וחלוקת הכנסות מנכסים מניבי ארנונה. תכנון 26 (2): 19-22.
- Hazan, A., & Razin, E. (2001). Redrawing Israel's local government map: political decisions, court rulings or popular determination. *Political Geography* (20), 513-533.
- מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מספר 63, ירושלים, 2012.

Forest-Front : חזית עירונית לטבע בחיפה*

עומרי זילכה

מבוא

חיפה סובלת בעשרות השנים האחרונות ממשבר עמוק המכרסם בה והיא מנסה למצוא דרך לממש את הפוטנציאל הרב שבה. הפרויקט מבקש להציע דרך להשתמש באחד ממוקדי הפוטנציאל הגדולים ביותר שיש לעיר - המערכות הטבעיות שבה, ובעזרתן להציע מתווה ליצירת עירוניות מתחדשת בעיר ולתרום ליציאתה מהמשבר. שאלת המחקר שליוותה את הפרויקט הינה: כיצד ניתן להשתמש במערכות הטבעיות בחיפה (הטופוגרפיה, המים והחי והצומח) על מנת להגדיר מחדש את המפגש בין העיר לבין השטח הפתוח שלה? הפרויקט מנסה להבין את הקשר הקיים כיום בין המרכיבים הטבעיים בחיפה לבין העירוניות שבה ועל בסיס זה להציע חשיבה תכנונית חדשה. בבסיס חשיבה זו יצירת חיבור בין המרחב הבנוי לבין המרחב הפתוח באמצעות מרחב ציבורי פעיל, העשיר במה שהעיר יודעת להעניק ובמה שהטבע יודע להעניק.

רקע

חיפה חווה בעשרות השנים האחרונות משבר גדול ועמוק המכרסם בה המאפיין ערים תעשיות אחרות בעולם בעידן הפוסט תעשייתי. למשבר זה ביטויים רבים אשר חלקם דמוגרפיים-כלכליים, חלקם תכנוניים וחלקם סביבתיים. כל אלו מצטרפים לתחושה שימיה הגדולים של העיר מאחוריה ושהיא נמצאת בדשדוש ללא יכולת להתחרות בערים חזקות אחרות. בניסיון לצאת מהמשבר ולהציע לעיר את מה שנכון לאופיה המיוחד, בשנתיים האחרונות (מאז נבחרה ראש עיר חדשה) נערכות בחינות והחלטות תכנוניות רבות אשר מעלות לדיון את השאלה כיצד עושים בחיפה התחדשות עירונית המתאימה לעיר. חיפה ברגע קריטי של קבלת החלטות והפרויקט מבקש להביא לדיון את הממשק שבין השכונות לבין השטח הפתוח כחלק הכרחי ומשלים לאותן החלטות שמתקבלות וזאת על מנת לממש את הפוטנציאל שבהתחדשות העירונית העתידית.

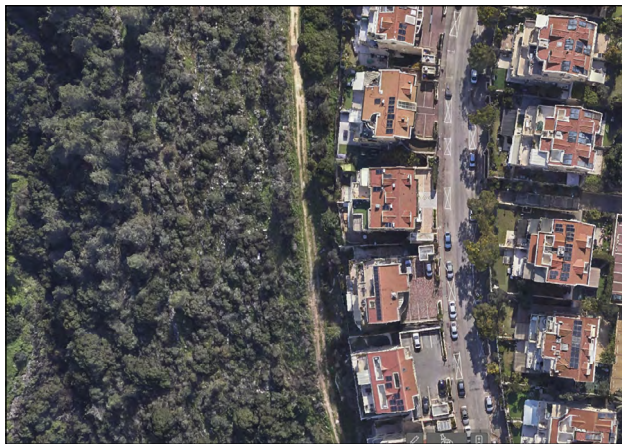
על מנת להבין את הקשר שבין המערכות הטבעיות לבין המערכות הבנויות בעיר יש לבחון את מדיניות התכנון העירונית אשר החלה בתכנית המתאר הראשונה לעיר, תכנית המתאר הבריטית משנת 1934 אשר הייתה התכנית הסטטוטורית של העיר עד לשנת 2019. תכנית זו קבעה מדיניות שלפיה העיר תתפתח על רכס הכרמל אך לא תותר בניה בואדיות. הדבר יצר על הרכס שכונות אשר בנויות על שלוחות ומקושרות במערכת תנועה העוברות בקו הרכס כאשר בין השכונות נותרו הוואדיות ללא פיתוח. התכנון הבריטי הוליד קו ממשק ארוך, עדן ומפותל בין הבנוי לבין הפתוח. הוא הוליד את הקשר החזק שבין המרחבים הפתוחים לבנויים, את היופי הקיים בעיר בחיבור שבין

האדם לבין הטבע אך יחד עם זאת הוא הוליד גם את הבעיות העירוניות איתן מנסה הפרויקט להתמודד. תפיסת התכנון הבריטית הייתה מודרניסטית בראייתה וחילקה את התכנון בצורה דיכוטומית כאשר היא מתחייחסת למרחבים הטבעיים כאנטי תזה לעיר. למול הדיכוטומיה שבין הבנוי לפני שהעיר מתוכננת לפיה הפרויקט הנדון מציע שלושה עקרונות לחשיבה מחודשת:

1. להפסיק להסתכל על השכונות בתור יחידת הבסיס איתה מתכננים את העיר ובמקום זה להציע את הנוף כיחידת הבסיס, אשר בו קיימים חיבור, קשרים ורשת.
2. לנסות לחבר יותר בין הבנוי לבין הפתוח ברמת המבנה.
3. להבין שניתן להתערב בשוליו של השטח הפתוח ברגישות לאור העובדה ששטח זה הינו בתוך מרקם עירוני.

באקולוגיה, המקום בו שתי חבורות צומח נפגשות נקרא EcoTone. המונח מתאר איזור מעבר בו יש מאפיינים של שני האיזורים ולעיתים האיזורים האלה עשירים יותר במינים של בעלי חיים וצמחים מאשר בשתי המערכות שנפגשו. בהשאלה בחיפה ניתן למצוא את המקבילה בו המערכת העירונית הבנויה נפגשת במערכת הטבעית באותו קו ממשק (ראה למשל באיור 1) שנוצר בתכנית המתאר הבריטית.

איור 1: קו הממשק בין שכונת רמת חן לבין השטח הפתוח מסביבה.



מקור: אתר המיפוי simplex

התכנית הבריטית יצרה עיר ללא רצף עירוני, בעלת תכנון מבוזר, עם נתקים אורבניים ומוקדים מרובים המקושרים רק בתנועה מוטורית. תשתיות התנועה בעיר רחבות היקף ובהעדר תחבורה ציבורית יעילה תושבי העיר מסתמכים על הרכב הפרטי. כל אלו הולידו את מה שאני מכנה בפרויקט "עירוניות מאתגרת" – מצב בו הרכיבים הבסיסיים בעירוניות מקיימת

ובהם הליכה ברגל, קשר בין מוקדים שונים וחוויה אנושית לאורך הרחובות אינם קיימים. רחובות רבים בעיר מהווים כבישים מהירים, לצידם מדרכה צרה ללא בינוי וללא פעילות אנושית המלווה את הרחובות הללו.

הטענה המרכזית המלווה את הפרויקט נובעת מהביקורת על האופן שבו תוכננה העיר עד היום אשר השתמשה בכלים אדריכליים של ייעודי קרקע ומבנים, זכויות ותכניות ושימוש מאסיבי בפתרונות מתחום ההנדסה אזרחית, כלים אשר כשלו ביצירתם מרחב עירוני פעיל ומהווים חלק במשבר הפוקד את העיר. אולם משבר זה הוא גם הזדמנות לשנות את הדרך בה אנו תופסים את העיר ומתכננים אותה וזאת באמצעות שימוש בחיבור שבין הנוף לבין האורבניזם תחת המושג נוף אורבני (Landscape Urbanism) אשר הפך בעשרות השנים האחרונות תחום מחקר ופעולה רחב היקף. וולדהיים (Waldheim, 2002) טוען כי הנוף מחליף את התפקיד ההיסטורי של האדריכלות בתור אבן הבסיס של תכנון הערים והוא הופך בעצמו למודל לעירוניות. בקריאה החדשנית הזו, הקוראת תיגר על מאות שנים של הסתכלות על העיר דרך עיניים אדריכליות, יש יכולת להוליד כלים תכנוניים חדשים, אותם כלים הדרושים לעיר על מנת להתחדש. הנוף מציע צורה יצירתית, רדיקלית ומבטיחה של פרקטיקה יותר מאשר על ידי הדיסיפלינות הוותיקות ודרך להתמודד עם קנה מידה שונים ותחומים שונים (Corner, 2006).

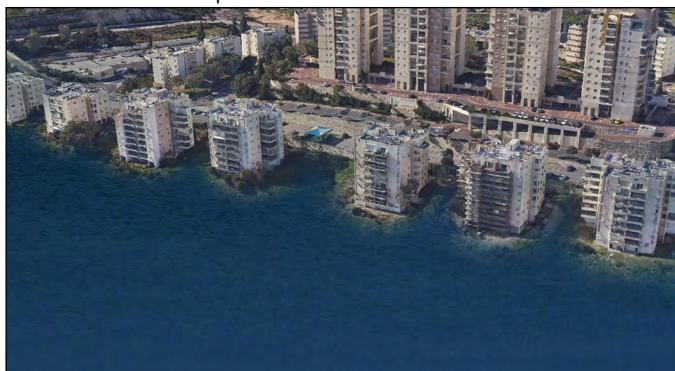
הפרויקט מנסה להציע הסתכלות אחרת על העיר דרך נקודת מבט וכלים נופיים כאלו אשר יקחו בחשבון את המשאב הגדול ביותר שיש לעיר וזה המרכיבים הטבעיים שבה. הטענה היא שחיפה יכולה להשתמש במרכיבים אלו על מנת להוליד מרחב עירוני חדש, צורות תנועה חדשות בעיר שאינן מתבססות על הרכב הפרטי, בינוי התואם למרכיבים הטבעיים, מרחבים ציבוריים איכותיים הנקשרים ליחודיות שבעיר ועוד. כך תוכל חיפה ליצור חוויה אורבנית ייחודית ובעלת אינטנסיביות המתאימה לה ובד לייצר חלק מהפתרון למשבר העירוני ותדמית חדשה המחליפה את התדמית התעשייתית המיושנת. בשל העובדה שהבעיות של חיפה משלבות סוגיות סביבתיות, חברתיות ותכנוניות, השימוש בנוף יכול להיות שדה בו אפשר לפעול מול כל אחת מהסוגיות האלו לעומת הכלים האדריכליים הסטנדרטיים אשר כשלו לעשות כך.

אתר הפרויקט

האתר הנבחר לפרויקט הוא נחל הגיבורים (ואדי רושמיה). האיזור הוא אחד מאפיקי הניקוז הגדולים והחשובים במזרחה של העיר אליו מתנקזים הנחלים ורדיה, תן, אבן, רמז וזיו. הנחלים המוזכרים ובהם גם נחל הגיבורים הינם נחלי אכזב ההופכים לאפיקי ניקוז פעילים עם רדת הגשמים ורובם מתנקזים אליו בחלקו הדרומי. ערוץ נחל הגיבורים יצר ואדי רחב ועמוק בין שני חלקיו ואפיקי הנחלים השונים הנשפכים אליו יצרו גם כן ואדיות בין השלוחות השונות בהם התחתרו. כתוצאה מכך איזור דרומי של הנחל הינו אוסף של שלוחות או כיפות טופוגרפיות המנותקות זו מזו וביניהן עוברים הנחלים.

לאור מדיניות התכנון החיפאית הוודאיות נותרו במקור כשטח פתוח ועל אותן השלוחות נבנו שכונות מגורים. שכונות אלו נבנו בתקופות שונות החל מתחילת המאה העשרים ועד לסופו, במרקמים שונים וכיום הן מאכלסות תושבים מרקעים שונים וממעמד סוציו-אקונומי שונה. ההבדל בין השכונות השונות ניכר ומורגש בחתך האוכלוסיה, במצבם התחזוקתי של המרחבים הציבוריים, בסוג הבינוי ועוד. מלבד קשרי מבט אין בין השכונות השונות קשרים אחרים זולת קשרי תחבורה אשר באים לידי ביטוי בתשתיות תנועה רחבות היקף. בשל מיקומו הגיאוגרפי של האתר עוברות בו גם תשתיות תנועה ברמה העירונית בהן מחלף נוה שאנן במנהרות הכרמל וכביש נחל הגיבורים. כך יוצא שהנקודה בה ממוקמות תשתיות התנועה הכבדות ביותר הינה בליבו של האתר, דבר העומד בניגוד גמור וחריף לנוף ולטבע שמסביב. ניתן לומר כי בשל תפיסת המרחבים הפתוחים כ"שארית" ללא בינוי יחד עם המעטת ערכו של המגוון הביולוגי שבהם, הותרה לאורך השנים בניית תשתיות אלו בליבם. חלקן של השכונות מסביב לוואדי מהוות דוגמא לשכונות רכס קלאסיות המכונות "שכונות בלון" עם כניסה ויציאה אחת, השענות על רכב פרטי ופרוגרמה כמעט מוחלטת למגורים. השכונות אינן יוצרת ממשק עם המרחבים הפתוחים מסביבן והרחובות בשכונה פוגשים בבתי מגורים אשר בתורם פוגשים בשטח בפתוח על ידי שימוש בקומות מסד, קירות תמך או קצות המגרשים של מבני המגורים. בשל כך יוצא שאיזור האתר מהווה מעין שארית לא מבונה בין אותן שכונות במקום להקרא כמרחב פתוח בו קיימים מוקדי בינוי שונים.

איור 2: דימוי תאורטי - מה היה קורה אם היה ים ולא שטח פתוח באתר הפרויקט?



הרעיון לפרויקט התהווה סביב המחשבה ההיפותטית האם היינו רואים את אותו חוסר הממשק בין השכונות לבין השטח הפתוח אם הרכיב הטבעי היה למשל ים (איור 2). סביר להניח שמול ים היינו מקבלים את חזית לים (WaterFront) שמתווך בין העיר לבין הים והמהווה מרחב ציבורי פעיל היודע להיות בית למגוון פעילויות. ההצעה התכנונית של הפרויקט (החזית העירונית

לטבע ה- Forest-Front) מגיעה מתוך הבנה כי ניתן להשתמש בעקרונות ה Water-Front גם מול מופעים טבעיים אחרים. במקרה של חיפה גם מול השטחים הפתוחים הגובלים בשכונות העיר. ה Forest-Front - חזית עירונית לטבע מנסה לקחת את "החסרונות" שיש בחיפה ולהפוך אותם ליתרון. בבסיס התכנון מדובר בתשתית מבוססת הולכי רגל ותחבורה ציבורית מותאמת לטופוגרפיה כאשר על בסיסה התערבויות נופיות ופרוגרמות ציבוריות. ההצעה כוללת פיתוח רגיש בשולי הטבע העירוני, שלטענתי יוביל למעורבות והכרה גדולה יותר של תושבי העיר בנפלאות הטבע העירוני.

עקרונות התכנון

הפרויקט מציע להעביר תוואי הליכה בתפר שבין השכונות לבין השטחים הפתוחים שמסביבם מסביב לנחל הגיבורים. סך הכל מוצעים תשעה קילומטרים של שביל. השיפוע המוצע יהיה כזה אשר יאפשר מעבר נוח של נכים, רוכבי אופניים והולכי רגל ובנקודות מסויימות בהן תדרש קפיצה בגובה יהיה שימוש באמצעים כגון גשרים, מדרגות נעות, מעליות וכו'. המערכת הינה מערכת פתוחת קצוות אשר יודעת להקשר אל השכונות מסביבה וכך להיות גורם המשפיע גם עליהן פנימה. המערכת מאפשרת תנועה רגלית באיזור זה בנוסף לאפשרויות התנועה הרגילות בכלי רכב. במקומות מסויימים נוצרות צמתים המאפשרות מעבר בין שני סוגי תנועות השונים. בתוספת רכבל המהווה פתרון תחבורה ציבורית תואם טופוגרפיה ושבילים היורדים אל תוואי הנחלים עצמם אנו מקבלים רשת של תנועות אפשרויות המאפשרות לתושבי השכונה להגיע לאיזור אחר מסביב לואדי ללא שימוש ברכב. רשת תנועות במהירויות שונות ובאופי שונה. המערכת יוצרת גם גבול בינוי לשכונות ומבטיחה שהן לא יפותחו עוד על חשבון שטחים פתוחים ובנוסף היא יוצרת רצועת חיץ הן מאש והן מחיות בר - שני נושאים הדורשים טיפול ומהווים מטרד ואף סכנה.

ארגז הכלים

בניית ארגז הכלים להתערבות מתחילה מזהייה המקומות שהתוואי פוגש לאורך הדרך: תשתיות תנועה, מוקדי ציבור, קירות תמך, מופעי טבע עירוני ועוד. זיהויים אלו הובילו לשאלה מה הפוטנציאל שמתקבל במקומות אלו עם מעבר התוואי המוצע בצידם כמו למשל ממשק טוב יותר עם הטבע העירוני, שימוש בקירות התמך, יצירת רשת תנועה, שינוי אופי הרחובות וניצול של חללים סגורים או פתוחים. את הפעולה לאותם המקומות חילקתי לשלושה חלקים: עיצוב מחדש למרחב כמו למשל במקרה בו התוואי עובר בסמוך לכביש (ושם יכול להווצר רחוב בעל אופי ממותן תנועה), הכנסת פרוגרמה (למשל בקומות המסד) ויצירת חיבורים, בעיקר חיבור בין סוגי תנועות שונים על מנת שיצרו רשת של תנועה. לכל אחד מהמקרים הוצעה דוגמה להתערבות במקום. ארגז הכלים המוצע מדגים מה יכול להווצר מסביב לואדי: מעבר הדרגתי בין טבע ועיר, חוויות קהילתיות/אישיות, טיפולוגיית בינוי שונה, מעבר בין סוגי תנועות, תנועת אנשים, מרחב ציבור פעיל, מופעי טבע ואולי אף הנדסה אזרחית אחרת. בהסתכלות על העיר כולה, המשך פיתוחו של

ארגז הכלים בהתאם לנקודות הממשק השונות בין הבנוי לפתוח יכול להוליד את העירוניות האלטרנטיבית שחיפה יכולה להציע המהווה את התשובה לעירוניות המאותגרת.

תכנית האב

תכנית האב לאיזור הינה תכנית רב שלבית ליישום לאורך העשורים הקרובים. מטרת העל של התכנית הינה הפיכת האיזור כולו מאיזור שוליים (עורף השכונות) לליבה של התרחשות תוך יצירת התוואי שתואר, טיפול במוקדי הציבור הנקשרים אליו ועד לטיפול גם בפנים השכונות מסביב לוואדי ובתשתיות בתוך הוואדי עצמו.

התכנית נועדה ליצור אופק תכנוני ולהראות אילו פרוגרמות וחוויות יודע האיזור כולו (על מרחביו הבנויים והפתוחים) להציע בשינוי קו החשיבה החיפאי הטיפוסי שהיה קיים עד היום. התכנית הינה פתוחת קצוות ורב שלבית והיא פועלת ללא קו כחול מוגדר וזאת על מנת שלאורך יישומה יהיה ניתן לבחון את השפעותיה, יתרונותיה ואת השלכותיה על המרחבים הפתוחים ועל המרחבים הבנויים וליצור התאמות ושינויים עם התקדמות הפרויקט.

תכנית האב מבוססת על שלושה שלבים עיקריים בתוך שלושה עשורים:

שלב א' - ביסוס המערכת. שנים 2020-2030

השלב הראשון יוקדש בעיקר ליצירת תוואי השביל השלם מסביב לוואדי. בתחילה יצירת השביל במקומות ללא שיפועים בעייתיים או בהיקף שכונות בהם יש שבילים כבר היום שאינם מסומנים או מתוחזקים (לדוגמה השביל הקיים כבר היום מסביב לרמת חן). בהמשך ביצוע השביל גם במקומות בעייתיים יותר הדורשים תכנון מורכב או עבודות עפר. בשלב האחרון טיפול במקומות בהם יש הפרשים תכנון מורכב או עבודות עפר. בשלב האחרון טיפול באמצעות השביל המוצע. במקומות אלו יוקמו גשרים, מעליות, מדרגות נעות ומערכת רכבלים אשר יהפכו את התוואי לנגיש עבור כולם. שלבים אלו יבוצעו במקביל לעבודה נופית ותשתיתית בפנים הוואדי: נטיעות, הסדרת אפיקי ניקוז, טיפול בבעיות ביוב ועוד. בתום שלב זה בנקודה הזו המערכת הושלמה ומאפשרת רציפות ומעבר מכלל השכונות מסביב לוואדי אל האחרות ללא צורך ברכב פרטי.

שלב ב' - טיפול במוקדי הציבור. שנים 2030-2040

שלב הביניים יוקדש לטיפול במקומות בהם המערכת פוגשת פונקציות ציבוריות קיימות או מקומות עם פוטנציאל למוקדי ציבור. מוקדים אלו יקבלו עיבוי בינוי ותוספת פרוגרמה (בהם פנאי, בידור, מסחר, לימוד, תעסוקה חקר הטבע ועוד), טיפול מבונה-נופי אשר יחבר את המוקדים אל התוואי הסמוך אליהם ובנוסף ייבנו מוקדים חדשים במקומות פוטנציאליים אשר יציעו טיפולוגיה חדשה בכל הקשור לבינוי ולפתוח. מוקדים אלו יהיו מרחבים ציבוריים חדשים אשר ידעו לשרת את הציבור בשכונות הקיימות

ובנוסף להעניק את החוויה החיפאית הייחודית של חיים בצד הטבע. בתום שלב זה המערכת הופכת לליבת האיזור עם פרוגרמות מגוונות וחללים ציבוריים איכותיים בנויים ופתוחים.

שלב ג' - התחדשות כלל האיזור. שנים 2040-2050

השלב הסופי (איור 3) יוקדש לחיבור המערכת למוקדי נוף חשובים סמוכים (כמו גבעת השבשבת והמצודה הצלבנית ברוממה) ולעוד שבילים לאורך ואדיות המתחברות לנחל הגיבורים יחד עם פיתוח שבילי הליכה בתוך הוואדיות עצמם. בנוסף תתרחש התחדשות עירונית באיזורים סמוכים בעיקר בפנים השכונות שהיו עד כה מנותקות מהשטח הפתוח שבואדי. התחדשות זו כמו יתר השינויים המוצעים בשלב זה מתבססת גם על התחזית לירידה דרסטית בכמות כלי הרכב הפרטיים באיזור, דבר שיוביל לאפשרות לשינוי מערכות התנועה הקיימות בו כיום.

בשלב זה נראה הפיכה של רחובות או צמתים לממותני תנועה, פינוי או עיבוי בינוי בחלקים מסויימים של השכונות, יצירת מרחבים ציבוריים חדשים ועוד. לבסוף יבוצע גם טיפול בתשתיות התנועה הגדולות וגם בגרנד קניון והפיכת חלק מהן למרחבי ציבור. במימוש הסופי של תכנית האב האיזור משנה את פניו לחלוטין ומחצר אחורית הופך להיות כזה היודע לקשור בין השכונות, להוות להן מוקד ולהציע עירונית חיפאית איכותית.

איור 3: תכנית האב בשלב הסופי שלה



מפגש המערכת עם מוקדי ציבור

המערכת פוגשת מוקדים ציבוריים קיימים ובנוסף גם מרחבים היכולים להיות מוקדים ציבוריים פוטנציאליים. מוקדי הציבור מהווים מעין שער

של כניסה ויציאת אנשים למערכת ובנוסף מוקד לפעילות אנושית. בחיבור בין מוקדי הציבור, המערכת והשטחים הפתוחים קיים הפוטנציאל להוליד מרחבים ציבוריים עשירים, מגוונים ויחודיים לעיר. מרחבים אלו מהווים את הנקודות הכי מהותיות במערכת. מקום בו חיפה חוגגת את שתי הצדדים שיש לה להציע: עיר וטבע.

נקודה אחת אותה בחרתי לבחון יותר לעומק היא החיבור בין המערכת לבין שכונת רמת חן. האתר הזה בו יש הפרש של 20 מ' גובה אמור להיות מבנה ציבור לפי תכנית השכונה. אני ראיתי אותו כנקודה בה המערכת יכולה לפגוש את השכונה ועל גבי החיבור הזה להצמיד פונקציות ציבוריות (איור 4).

איור 4: המחשה של מבנה הציבור המוצע ברמת חן



ההצעה למקום מדברת על תוואי תנועה מהיר (מדרגות נעות) ותוואי תנועה איטי במדרגות רגילות המחוברות בין השכונה לבין השביל. בין הרחוב לבין השטח הפתוח מוצעת מערכת של חללים פתוחים וסגורים המשתלבים במערכות התנועה ובהם פרוגרמות שונות כגון חקר הטבע וטיפול בבעלי חיים, פונקציות מסחריות שכונתיות, פינות משחק, פינות התכנסות, חוגים וקורסים ועוד. הצעה הזו מבקשת להראות כיצד ניתן ליצור מבנה ציבור המתאים יותר לחיפה מאשר מבנה ציבור 'רגיל' שאינו מתממשק עם השטח הפתוח.

הערה

* תקציר פרויקט גמר במסלול לתואר שני בעיצוב אורבני בהנחיית אדרי' פרופ' אלס ורבקל. אדרי' נוף פרופ' אליסה רוזנברג, בצלאל.

מקורות

Corner, J. (2006). Terra Fluxus. The landscape urbanism reader. New York: Princeton Architectural Press.

Waldheim C. (2002). Landscape urbanism a genealogy. Praxis : journal of writing + building, vol. 4.



עירוניות וצריכה בקילומטר האחרון*

עדי קמלגרן

רקע

מחקר זה, עוסק בקשר שבין השינוי באופן שבו אנחנו צורכים לבין המרחב האורבני דרך התבוננות על "הקילומטר האחרון". הקילומטר האחרון הוא מקום המפגש בין האדם לאותה התשתית שמאפשרת את הצריכה, וככזה הוא מבטא ומשקף גם יחד הן את השינויים שחלים בצריכה והן את ההשפעות על המרחב האורבני. "עולם המסחר" כפי שהכרנו אותו עד היום, עובר תהליך שינוי מהיר, קיצוני ועוצמתי. קצב השינוי הוא אקספוננציאלי ובעל השלכות מרחביות משמעותיות ונדמה כי העיר ומוסדות התכנון אובדי-עצות אל מול המצב. "עולם המסחר" הינו חלק מרשת כלכלית גלובאלית רחבה שהולכת ומשתנה, שינויים אלו מתווים קשרים גלובליים מסוגים חדשים, מגדירים מחדש מושגים של זמן ומרחב, ובכך מערערים את כל המוסכמות והפרדיגמות הלוקאליות. מאזן הסחר העולמי משתנה ומשפיע על עולם המסחר המקומי, הקצב והמהירות החדשים משפיעים על רשתות לוגיסטיות גלובליות ואזוריות, על מערכת התשתיות, על מבנה העיר ועל חיי היום-יום בכלל עם השינוי האמור בעולם המסחר, האופן שבו אנו צורכים משתנה גם הוא. הצריכה הפכה ל"היפר-צריכה" הן מבחינת הכמות והן מבחינת המהירות. ההאצה חלה בכל ההיבטים - החל מקצב הייצור עצמו, דרך מהירות השינוע והאספקה וכלה בזמן השימוש במוצר הצריכה, שאף הוא הולך ומתקצר.

ממצאים

בתקופה הנוכחית, בפרט עם התפרצות ה-COVID19, אך גם לפנייה, אנו עדים לכך שהמסחר המקוון (הקניות באינטרנט) הולך וצובר פופולאריות ונמצא

בשימוש בהיקף נרחב, לעיתים כתחליף למסחר ה"ישן", כפי שהכרנו עד היום, בחנויות רחוב, בשוק, במרכזי קניות, בקניונים וכו', אך לא רק. בנוסף לאופן הצריכה, כמוותה ואיכותה, גם קצב הצריכה משתנה. היום אנו מסוגלים בקלות רבה, ב"קליק" אחד בכל שעה ובכל מקום, מהסלון, מחדר השינה, מהמשרד או בזמן נסיעה בתחב"צ, להשיג את כל אשר התאוותה לו נפשנו. וזאת בכמה דקות בודדות הכוללת חיפוש ותשלום, מכל מסך שברשותנו, מבלי לצאת מהבית. והאספקה, גם היא, נמצאת בתאוצה מתמדת. הסחורה מגיעה תוך פרק זמן שהולך ומתקצר, הישר לפתח ביתנו. שינויים אלו בצריכה נותנים את אותותיהם ומשליכים על המרחב בצורה ניכרת – גם על המרחב האורבני וגם על המרחב הפרי-אורבני. מרכזים לוגיסטיים מסדר גודל חדש ובעלי תכסית קרקע עצומה (ראה איור 1) נבנים לרוב בסמוך לצירי תנועה ראשיים, אך גם במרכזי הערים, במטרה לקצר את מרחקי השינוע ואת קצב אספקת הסחורות ללקוח, ונפח תנועת המשאיות בכבישים הולך וצומח בהתאם. הזמן ולא המרחק בק"מ הוא הפרמטר החשוב ביותר בשרשרת האספקה. ולכך נדרש פיתוח תשתיות, המשפיעות על הנוף, האדריכלות ועל העירוניות בכלל.

איור 1: ה-Foot Print הלוגיסטי



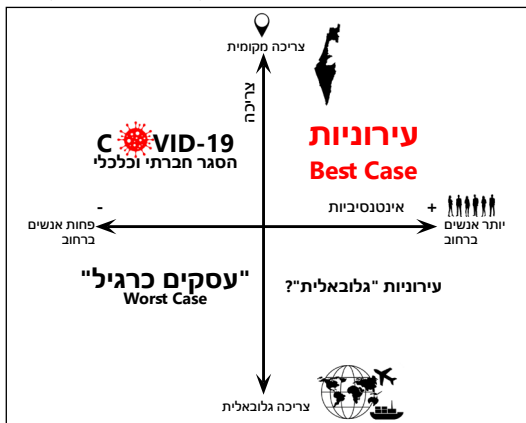
ובכלל, אנו חיים בתקופה שבה הערים הולכות ומצטופפות. דבר זה לכשעצמו דורש תשומת לב נוספת והתייחסות לחוליה האחרונה של שרשרת האספקה שנמצאת, כאמור, בקילומטר האחרון. ולכן העיסוק בנושא הלוגיסטי, מקבל משמעות חדשה בתקופתנו, הופך להיות רלוונטי מתמיד וחשוב לאין שיעור, ואף מהווה תנאי הכרחי להמשך קיומה של העיר.

התכנון העירוני ידע, עד כה, כיצד לנהל ולאזן בין ביקושים והיצע, כיצד לספק ולהגדיר שטחים שישמשו כמרחבים המיועדים לצריכה (קרי שטחי מסחר ו/או חזיתות מסחריות), התכנון העירוני ידע למקמם במרחב האורבני ולאפשר

דרכי גישה והנגשה. ואילו היום, אין זה תחת ידיו של הממסד התכנוני. "הכוחות הפועלים" בעולם של הצריכה המקוונת הינם היצרנים, היבואנים, הספקים וחברות המשלוחים, כלומר המגזר העסקי, והם מתנהלים ישירות מול הצרכנים, התושבים, ללא תיווכו של הממסד. התנהלות זו מתרחשת, כאמור, בתוך העיר במרחב האורבני ובקילומטר האחרון, וכפי שנדמה, כללי המשחק הם כלכליים במהותם, ללא שיקולים נוספים - חברתיים, קהילתיים, סביבתיים ואחרים. הטרמינולוגיה הלוגיסטית, למרות חשיבותה בקיום החיים האורבניים, נעדרת מהשיח התכנוני.

בעבודתי זו זיהיתי ארבעה תרחישים אפשריים: תרחיש "עסקים כרגיל", תרחיש COVID-19, תרחיש עירוניות גלובלית ותרחיש עירוניות אופטימלית. כאשר הפרמטרים של אי הוודאות הם מידת האינטנסיביות העירונית (ציר ה-X) ואופי הצריכה (ציר ה-Y). מיפוי התרחישים העתידיים איפשר התבוננות מעמיקה על משמעות הקילומטר האחרון בקונטקסט העירוני בסיטואציות השונות (ראה איור 2).

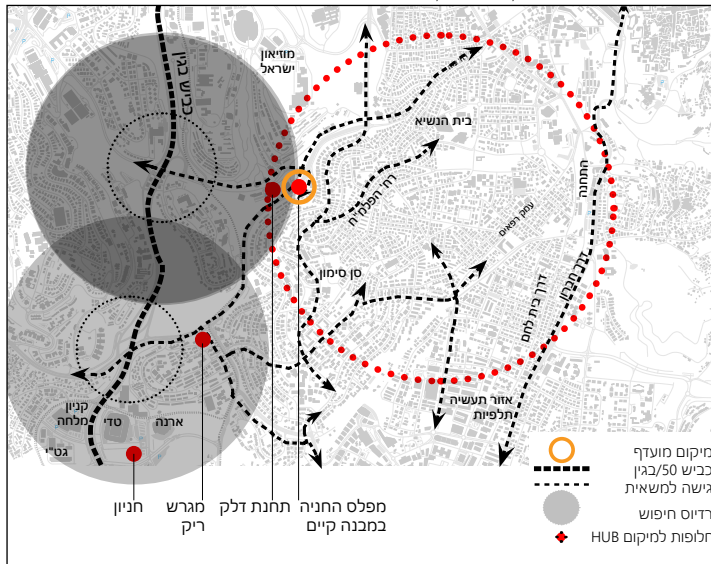
איור 2: תרחישים אפשריים בקילומטר האחרון



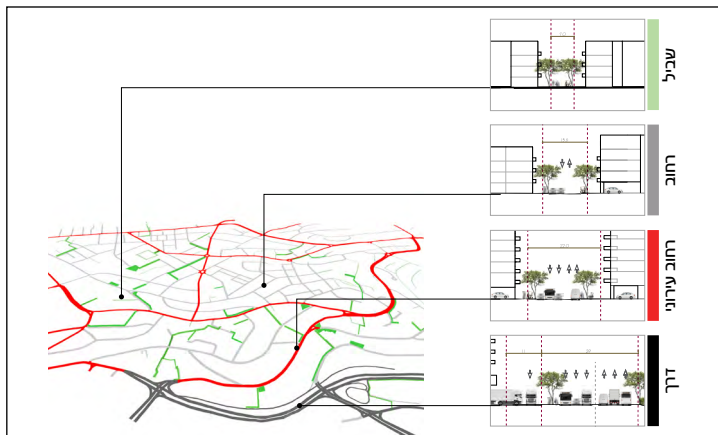
בנוסף למיפוי התרחישים העתידיים, הוצג מיפוי המתאר את היחסים המרחביים-ההיסטוריים-הפוליטיים בין עירוניות וצריכה, החל מהאגורה ביוון ועד לקניות ברשת בימינו, תרבות הצריכה במציאות העכשווית. זאת, במטרה לחשוף את הפוטנציאל הרב הגלום בקילומטר האחרון כמקום המפגש בין המגזר העסקי, הציבורי והתושבים, בין הגלובלי והלוקאלי, בין העירוני והאזורי, הווירטואלי והממשי, ולהציע כלים תכנוניים לעיצוב מחדש של מערכת היחסים בין עירוניות וצריכה בקילומטר האחרון. הצעת ההתערבות הראשונה כוללת הקמת מיקרו-מרלוג'ג במרחב האורבני שישמש כ"שער עיר", HUB-לוגיסטי שבו הסחורה עוצרת לפני הפצתה בשיטות שונות לרחבי השכונה (ראה איור 3). הפעולה השנייה היא הצבת הגבלות ברורות לתנועת כלי רכב ומשאיות בשכונות המגורים, תוך כדי חשיבה על איכות החיים העירונית גם מבחינה סביבתית וגם מבחינה חברתית (ראה איור 4).

ובנוסף, הצעתי כוללת קביעת Access Points (נקודות גישה, מיקומי מסירה חלופיים, נוחים ונגישים הפוזרים במרחב האורבני, כדוגמת חנות המכולת השכונתית) במיקומים אסטרטגיים במרחב האורבני ו/או במרחב הציבורי (ראה איור 5).

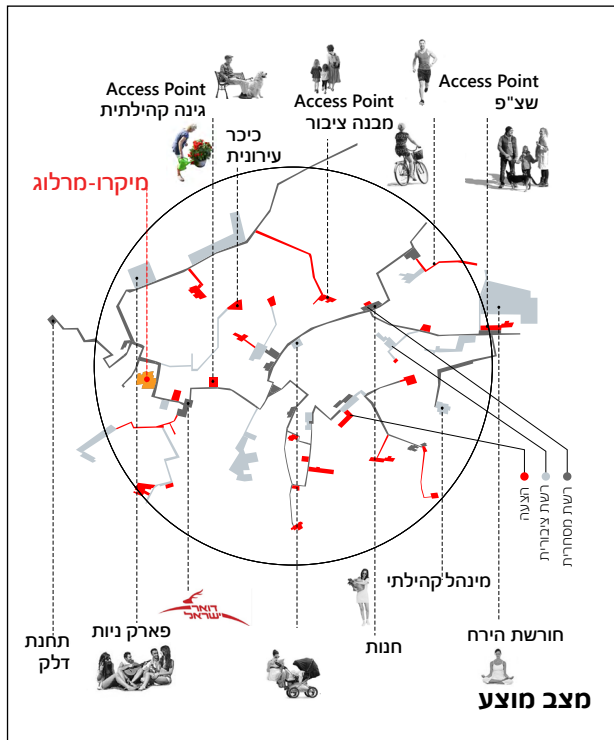
איור 3: הקמת מיקרו-מרלוג / HUB-לוגיסטי אורבני



איור 4: קביעת היררכיית דרכים והצבת הגבלות על תנועת כלי רכב במרחב האורבני



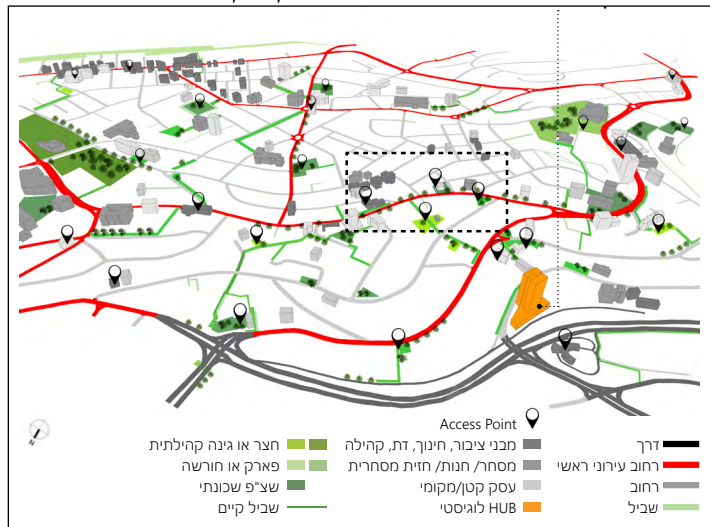
איור 5: הוספת Access Points למרחב הציבורי



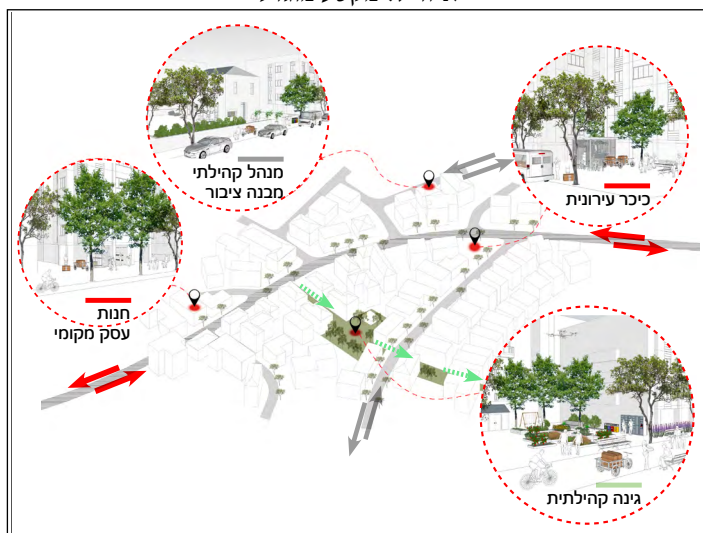
מסקנות

השינוי באופני הצריכה צריך להילקח בחשבון ויש לתת את הדעת לתשתית הלוגיסטית הנדרשת לכך, כחלק אינטגרלי מהפרוגרמה העירונית ובדומה להקצאת שטחי ציבור ו/או שטחים פתוחים לנפש (ראה איור 6, וראה אזור מוגדל באיור 7). אך בנוסף לחשיבה העירונית, הצעתי היא לגיבוש ראייה מערכתית נרחבת (כדוגמת תכנית אב לוגיסטית או תת"ל לענייני לוגיסטיקה), שהרי שרשרת האספקה בישראל היא רשת ארצית שצמתיה קשורים זה בזה ובעלי השפעה מרחבית עצומה. ולכן, לא די לטפל בקילומטר האחרון, במרחב האורבני בלבד, אלא יש להתבונן במערכת השלמה החל מקילומטר הראשון (כדוגמת נמל אשדוד) דרך צמתי הביניים (כדוגמת אזור התעשייה בראש העין שהפך למרכז לוגיסטי) ועד לקילומטר האחרון (כדוגמת שכי' קטמון הישנה בירושלים), זאת על מנת להגיע לתרחיש האופטימלי, הכולל צריכה המבוססת על תוצרת מקומית לצד קיומה של עירוניות איכותית עם מרחב ציבורי פעיל ומשמעותי בחיי היום-יום.

איור 6: הצעה לפרוגרמה עירונית - שכ' קטמון הישנה בירושלים



איור 7: מקטע מוגדל



הערה

* "פרי הילולים" זה הינו תקציר פרויקט הגמר בתכנית התואר השני בעיצוב אורבני, בצלאל אקדמיה לאמנות ועיצוב, בהנחיית אדרי' דניאלה פוסק ופרופ' אדרי' נוף אליסה רוזנברג.

מקורות

Hesse M.S. (2016) *The City as a Terminal, The Urban Context of Logistics and Freight Transport*, University of Luxembourg, Routledge, New-York.

Jayne M. (2006) *Cities and Consumption*, Routledge Critical Introduction to Urbanism and the City, Routledge, New-York.

Lyster C. (2016) *Learning from Logistics – How Networks Change Our City*, Birkhauser, Basel.

Schröder J. et al (2018) *Fast forwarding Last-Mile Delivery – Implications for the Ecosystem, Travel, Transport, and Logistics and Advanced Industries*, McKinsey&Company.

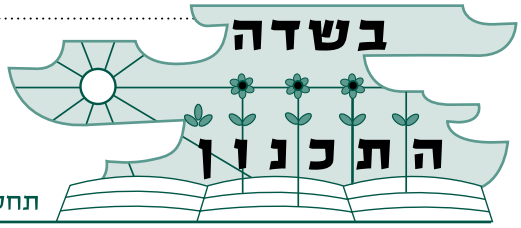
Waldheim C., Berger A. (2008). Logistic Landscape, *Landscape Journal*, 27,(2): 219-246.

דויד א., (עורך) (2004) אנטי-גלובליזציה – ביקורת הקפיטליזם העכשווי, תל אביב: רסלינג.

קזין א. (2005) במרחק הליכה, חיבור על תרבות הצריכה, הוצאת בבל.

רנר מ. (2006) לקראת כלכלה צרכנית פחות, בתוך: פרומקין, חנין ואידלמן (עורכים), צורכים עולם, תרבות הצריכה – הערכת מצב, הוצאת בבל.





תחקירים ומאמרים: שיטות, תכניות ופרויקטים

התחדשות עירונית בחברה הערבית - פרויקט מחולל בסחנין

נועה זרמון ברנט ומיכל שורק

תקציר

כיום בישראל, התחדשות עירונית היא תהליך המבוסס על פעילות יזמית המונעת על ידי כוחות השוק. התהליך כולל בעיקר תוספת של יחידות דיור המהוות את הרווח ליוזם ולכן הוא מתקיים בעיקר באזורים בהם שווי הקרקע מאפשר זאת, בעיקר באזורי הביקוש. הוא נפקד או מתקיים בעצימות נמוכה מאוד בפרפריה, ונעדר לחלוטין בחברות מיעוטים כמו החברה החרדית והחברה הערבית. תוצאה עגומה זו גרמה להבנה, שבחברה הערבית, נדרשים גישות, כלים ומנגנונים אחרים שיאפשרו יישום של תכניות להתחדשות עירונית, חידוש הריקמה הבנויה, הגדלת מצאי הדירות ושיפור המרחב הציבורי. כאן, מובא תהליך העבודה שהתקיים עבור חמש ערים ערביות שהינו שלב מקדים, טרום תכנון מפורט שמטרתו לבחון את השטח, הזדמנויות, אתגרים וחסמים בתחומים החברתיים, הכלכליים, המשפטיים והתכנוניים ואת ההתאמות הנדרשות לפני כניסה לתהליך של תכנון מפורט. התהליך שהתבצע עבור העיר סחנין מובא במאמר זה וכולל את הסכמה התכנונית לצד הצגת האתגרים של צוות התכנון והפתרונות המוצעים. מחלחלת כיום ההבנה בקרב מקבלי ההחלטות כי כדי להניע תהליכים כאלו בחברה הערבית נדרשת השקעת משאבים לבניית פרויקטים מחוללים שיהוו דוגמה מוצלחת וטובה ובעלי יכולת הנעה לפיתוח ופרויקטים נוספים בעתיד.

מבוא

תכנית ההתחדשות בחברה הערבית שמקדמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית במספר יישובים ערבים וכוללת את הפרויקט בסחנין, הם ניסיון ראשון של תכנון התחדשות עירונית ושיקום המרחב העירוני הבנוי. התחדשות עירונית הפכה בישראל לאסטרטגיה מקובלת ונפוצה, אך במתכונתה הנוכחית ובכלים שהיא מציעה היא איננה כלכלית ואיננה ישימה בערים הערביות. בכדי להציע כלים מותאמים שיאפשרו התחדשות, הרשות הממשלתית קידמה חמישה פרויקטים שונים בערים שונות בכדי לבחון את הישימות, את המנגנונים, את החסמים והאתגרים העומדים בפני התחדשות עירונית. חשוב לציין כי לשיפור המרחב העירוני הוותיק יש תועלות רבות עבור הציבור, חלקן מיידיות וקשורות לבינוי ולמרחב ציבורי איכותי, למסחר

ולכלכלה מקומית, חלקן משמעותיות לא פחות ונוגעות בחיזוק החינוכיות של הרשות, בתחושת השייכות וחיזוק כללי של החברה והקשר שלה למדינה. המאמר פותח בהצגת תמונת המצב בתחום הדיור בישראל - היצע וביקוש, לאור התוכנית האסטרטגית לדיור 2040 שפורסמה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. בתוכנית זאת, התחדשות עירונית הופכת להיות אסטרטגיה מובילה ומאמר זה סוקר בקצרה את עקרונותיה, מטרותיה וכיצד היא מתקיימת כיום בישראל. התחדשות עירונית נעדרת מהערים הערביות ומאמר זה סוקר את ההיסטוריה התכנונית שעברו הכפרים בתהליכי העיור וכן את המגמות החברתיות והכלכליות שמתרחשות בחברה כיום ומשפיעות על שוק הדיור והמרחב הציבורי. במסגרת הסקירה מוצגים ממצאי צוות 120 הימים וכן החלטה ממשלה 922 - החלטה לפיתוח וצמצום פערים בחברה הערבית בהיבטי הדיור ואת היקף מימושה. בהמשך דן המאמר בחסמים במימוש התחדשות עירונית בחברה הערבית ומציג תמונה רחבה בהיבטים שונים: כלכליים, תרבותיים, משפטיים ועוד, אך מדגיש את התועלות והיתרונות הרבים שצפויים להתחדשות עירונית בחברה הערבית שהם מעבר להתחדשות הרקמה הפיזית אלא עוסקים בעירוניות, יחסי אומון, כלכלה ומסחר מקומיים ומרחב ציבורי. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קידמה בשלוש השנים האחרונות פיילוט לבחינת היתכנות להתחדשות עירונית בחמישה יישובים ערביים תוך כדי פיתוח מנגנונים מתאימים. במאמר מוצג תוצר התהליך שנעשה בעיר סחנין בשילוב גורמים ושותפים רבים והוא דוגמא לתהליך שיקודם לתכנון מפורט. לסיכום, המאמר מציג אופק התקדמות ומימוש התחדשות עירונית ביישובים הערביים.

רקע

ישראל היא אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם עם שיעור הפריון הגבוה ביותר מבין 37 מדינות ה-OECD (OECD, 2019). נתונים אילו יחדיו משפיעים על עתודות הבנייה בישראל ועל קצב הגריעה של השטחים הפתוחים שהוא גם כן מהגבוהים בעולם (OECD, 2017) ומהווים אתגר ממשי עבור עולם התיכנון. לצורך צמצום הפגיעה בשטחים הפתוחים הוכנה תוכנית מתאר ארצית - תמ"א 35 שנועדה להגדיר את מדיניות התכנון ופריסת היישובים בישראל. המטרות המוצהרות של התוכנית הן "לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים". עיקרי התוכנית הן חיזוק הערים והמטרופולינים הקיימים, הימנעות מפירבור, התחדשות עירונית, חיזוק התחבורה הציבורית, בנייה מרקמית ועוד. המחאה החברתית בישראל שהתרחשה בקיץ 2011 (המכונה גם מחאת הדיור ומחאת האוהלים) כללה בתוכה התייחסות לנושאים רבים מהתחום החברתי-כלכלי ופנתה בעיקר כנגד מצב שוק הדיור בישראל. ברקע למחאה, עמדה העלייה החדה במחירי הדיור בישראל החל משנת 2007 ועד שנת 2011 ב-38.5% ביחס לשכר הממוצע במשק. אחת מתוצאותיה של המחאה היא פרסום התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 (רז-דרור וקוסט 2017) אשר התקבלה בממשלה בפברואר 2017. מטרת התוכנית האסטרטגית לדיור היא להכווין את מערכת התכנון להיקפי פעילות אשר ייתנו מענה לצורכי הדיור הגדלים של האוכלוסייה בישראל,

בכמות הנדרשת, באיכות מספקת ובמחיר מתאים. התוכנית האסטרטגית לדיוור קבעה יעדי פעילות למערכת התכנון שמציעים תכנון עבור 2.6 מיליון דירות, בהתאם לצורכי הדיוור העתידיים, אשר לוקחים בחשבון את הפחת במערכת ואת הזמן הנדרש, אשר יאפשרו בסופו של דבר את בנייתן של 1.5 מיליון דירות הנדרשות עד שנת 2040. בנוסף, התוכנית האסטרטגית לדיוור קבעה יעדים לפיזור הגיאוגרפי העתידי של הדיוור בישראל, וזאת בהתחשב ביכולת של הפריפריה להכיל, במצוקת הקרקע במרכז הארץ, בהתפלגות הביקושים וביעילות הכלכלית של המשק. התוכנית מדגישה את החשיבות של ההתחדשות העירונית וקבעה שלא גידול חד בהיקפי הבינוי בהתחדשות עירונית, תלך ותחריף מצוקת הקרקע הזמינה במרכז הארץ, דבר אשר יבוא לידי ביטוי במחירי הדיוור. בנוסף, על-מנת להתמודד עם מאפייני הדיוור הייחודיים של האוכלוסייה הערבית בישראל ובדולה הגיאוגרפי, קבעה התוכנית יעדים ייחודיים ליישובים ערביים.

התחדשות עירונית

התחדשות עירונית היא שם כללי למגוון תהליכים הכוללים התערבות באזור עירוני מתיישן או שאינו מתפקד ברמה כלשהי מבחינה פיזית, חברתית או כלכלית. ישנם תהליכי התחדשות המתקיימים באופן ספונטני, קרי אזורים מסוימים שמתעוררים אט אט ומתחדשים, פעמים רבות במקומות בהם ישנה התעצמות של פעילות ויש שמתקיימים תהליכי התחדשות עירונית מתוכננים המאפשרים תהליך התחדשות המונע על ידי מנגנונים כלכליים. התחדשות עירונית בישראל תומכת כיום בשתי מטרות עיקריות, הראשונה היא הגדלת מלאי הדירות הזמינות לאוכלוסייה עקב הביקושים הגדלים, והשנייה היא שיפור בתנאי המגורים של תושבי הערים. שיפור זה נעשה על ידי שיפור הדיוור עצמו והתאמתו לחיים המשתנים (חומרים, אנרגיה ועוד), עלייה באינטנסיביות ובצפיפות שמאפשרת מתן שירותים טובים יותר של תחבורה, תעסוקה ומסחר, שיפור בזמינות של שטחים פתוחים וציבוריים וכן שיפור בבטיחות ובבריאות של התושבים. כיום בישראל, התחדשות עירונית מצריכה משאבים כלכליים רבים וכוללת בעיקר תוספת של יחידות דיוור המהוות את הרווח ליזם ולכן היא מתקיימת בעיקר באזורים בהם שווי הקרקע מאפשר זאת, בעיקר באזורי הביקוש, והיא נפקדת/ מתקיימת בעצימות נמוכה מאוד בפריפריה ונפקדת לחלוטין בחברות מיעוטים כמו החברה החרדית והחברה הערבית. משאב הקרקע ומבנה הבעלויות מהווים חסמים משמעותיים בהתחדשות עירונית בחברה הערבית, אך כמובן שיש מאפיינים ייחודיים נוספים לחברות מיעוט ועליהם נרחיב בפירוט בהמשך. ההתחדשות העירונית המוצגת במאמר כוללת ההתערבות ציבורית/ממשלתית בתהליכי התכנון.

תהליכי עיוור בחברה הערבית

הערים הערביות עברו תהליכי עיוור והתפתחו למעשה מכפר קטן, לכפר גדול ובהמשך לעיר. בשונה מיישובים יהודיים, היישובים הערבים סובלים מחוסר תיכנון היסטורי והתפתחו לרוב בצורה ספונטנית. מנגנון התכנון הפיזי סטטוטורי שחל על הסדרת הבנייה בארץ הוחל במקביל והתפתח

לבסוף בהדרגה גם ביישובים הערבים. ברקע - קיים מתח מהותי בין הצורך בתכנון ובשמירת קרקע לצרכים ציבוריים עתידיים ביישוב ולניצול מוגבר של קרקע מתוכננת ותשתיות - לבין הרצון בהרחבה של התוכניות והפשרה של קרקע פרטית לבנייה עצמית. מתח זה גרם להתנגדויות לתוכניות, להתמשכות התכנון הציבורי, להיקף בניה גדול ללא היתרים טרם אישור תוכניות ולשיבוש כוונות תכנון ציבוריות. במקרים רבים תהליך התכנון פיגר אחרי ביצוע הבנייה במקום להקדים ולייצר מדיניות לבנייה. החל משנת 2000 החל שלב של תכנון באמצעות תוכניות אב ותוכניות מתאר כוללניות גם ביישובים הערביים. התוכנית הממשלתית התבטאה בפרויקט תכנון של 34 יישובים ערביים בעקבותיה החלה יוזמה שכללה הכנת תוכניות מתאר לחמישה אשכולות של כ-20 יישובים ערביים (חימאיסי, 2016א). בסיכומי של דבר, בעשור האחרון מקודמות תוכניות מתאר כוללניות לכמעט שליש מן היישובים הערביים.

השינויים שמתרחשים בחברה הערבית מחייבים התייחסות משמעותית בהיבטי התכנון גם לשטחים ציבוריים, למסחר, תעסוקה ומרקם עירוני מודרני. על פי הדו"ח של המשרד לשוויון חברתי (2020), היעדר הקצאה של קרקעות מדינה משפיע לרעה ובאופן מובהק על קידום ופיתוח היבטי דיור, אזורי תעשייה ותעסוקה, הקמת מעונות יום ומבנים ציבוריים שונים. המחסור בקרקעות מצביע על הצורך להשתמש גם במנגנונים של ציפוף במרכזי הערים ותוספת יחידות דיור חדשות, פיתוח ובניית מבני ציבור ושטחים ציבוריים בעיר באמצעות התחדשות עירונית.

מגמות בחברה הערבית

אוכלוסיית האזרחים הערבים בישראל מונה כ-1.45 מיליון נפש המתגוררים בלמעלה מ-133 יישובים ערביים ובערים מעורבות עם אוכלוסייה יהודית. בהתבסס על שיעור גידול שנתי של 2.8 אחוזים, מספר האזרחים הערבים צפוי לגדול לכ-1.85 מיליון עד לשנת 2030. מבחינה דמוגרפית מתאפיינת האוכלוסייה הערבית במספר מגמות: ירידה מתונה ומתמשכת בריבוי הטבעי, עלייה בגיל הנישואין, עלייה בתוחלת החיים, שיפור במעמד הנשים, עלייה בהשכלה, עלייה איטית בגיל החציוני וירידה איטית בגודל משק הבית. כמו כן מתאפיינת האוכלוסייה הערבית בגידול מספר משקי הבית של בודדים וניכרות בה שאיפה לעצמאות של המשפחה הגרעינית ועלייה ברמת הביקוש למגורים עירוניים ובעקבות כך גם ביקוש לשירותים עירוניים ושירותים ציבוריים תומכים. שינויים אילו כוללים שינוי בהתייחסות של החברה למרחב הציבורי ולשטחים פתוחים וכן שינוי ביחס לבניה רוויה. בתוך המשפחה הגרעינית והמשפחה המורחבת מתרחשים תהליכים של התחזקות כלכלית באמצעות יצירת מיזמים של מסחר והקמת עסקים, כאשר מנגד מצטמצם כוחה של החקלאות כענף כלכלי מוביל.

במבנה החברתי הקיים ביישובים הערביים, מהווה עד היום החמולה בסיס חברתי, כלכלי ופוליטי משמעותי. ביישובים העירוניים המעורבים מבחינה דתית, מתמעט והולך כוחה של החמולה. ביישובים ערביים בינוניים או גדולים יש מספר חמולות, שמתוכן אחת או שתיים מהן דומיננטיות ומתחרות ביניהן

על מוקדי הכוח והשלטה, כגון ניהול הרשות המקומית. שאר החמולות, הקטנות יותר, מנסות להתאחד על מנת לשמור על כוחן אל מול הגדולות. על אף עוצמתה של החמולה, יש הרואים בה חסם או גורם מעכב התפתחות בהיבטים בתחום הדיור כמו לדוגמה רתיעה מדיור בבנייה רוויה (חימאיסי, 2019).

החלטה 922

החלטה 922 נולדה בעקבות מסקנות צוות 120 הימים שגובש בשנת 2014 ומטרתו הייתה התמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים. הצוות, בראשות מנכ"ל משרד האוצר כלל נציגים ממשרד האוצר והבינוי, מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי במשרד ראש הממשלה, רשות המיסים והיועץ המשפטי לממשלה. הצוות הרחב נפגש עם מגוון רחב של גורמים באקדמיה, במוסדות התכנון, נפגש עם ארגונים מהמגזר השלישי ונבחרו ציבור בכנסת וברשויות המקומיות. תוצאות העבודה רוכזו בדו"ח שהציג תמונה של מצוקת דיור, חוסר תכנון וחולשה של הרשויות המקומיות הערביות, שאינן נהנות מהיטלים ומאגרות בנייה בהיקף דומה ליישובים יהודיים, ובהתאם אינן יכולות להשקיע את הכספים בפיתוח היישובים. בין ההמלצות שהוצגו, הקלות מס ומחילה על בנייה בלתי חוקית ביישובים הערביים. המלצתו הראשית של הצוות הייתה לקדם תוכנית סיוע לאוכלוסיות מיעוטים הכוללת פתרונות תכנון, פיתוח ושיווק קרקעות. בשנת 2016 קיבלה הממשלה את החלטה 922 - החלטה לפיתוח וצמצום פערים בחברה הערבית, תוכנית חומש שתמשך עד לשנת 2020, וכוללת תקציב של 1.21 מיליארד שקל לתחום הדיור לחברה הערבית. החלטה 922 לא עסקה רק בנושא הדיור, אלא גם הקצתה 15 מיליארד שקל לאוכלוסיית המיעוטים במגוון תחומים: פנים, תחבורה, חינוך, רווחה, ספורט ובין היתר גם בינוי ושיכון. ההחלטה היא הצהרה בנוגע לחשיבות הכלכלית והחברתית שהממשלה רואה בשילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל ועוסקת בפיתוח וצמצום פערים בחברה הערבית. הכספים שהופנו לתחום הדיור הופנו לטובת הקטגוריות העיקריות של תכנון דיור, בקרקע פרטית ובקרקע מדינה, רישום והסדרה.

על פי הדו"ח האחרון של המשרד לשיוויון חברתי, אתגרים משמעותיים עדיין קיימים בתחומי הדיור, הבינוי והשיכון ובמוסדות התכנון, בתחום פיתוח אזורי תעשייה ומסחר ובאופן כללי התקדמות שאיננה מואצת מספיק לנוכח הצרכים הנוכחיים והעתידיים. בארבע השנים מתוך חמש שנות התוכנית, הרשויות המקומיות הערביות מימשו רק 16% מהתקציב, וזאת על אף שלרשויות הועברו הרשאות בהיקף של יותר ממחצית התקציב. הסיבות לניצול המזערי של הכספים מגוונות. מדובר ביישובים שהוזנחו במשך עשרות שנים, החל מהקצאת תקציבים ופיתוח תשתיות ועד הגבלת בנייה ופיתוח, שהובילו לבנייה ללא היתר בשטחים חקלאיים. כמו כן לחלק מהיישובים אין כלל תוכניות מתאר, וביישובים שיש תוכניות הן לא תמיד בהתאמה לצורכי היישוב העתידיים. בנוסף לכך, לרוב היישובים הערביים אין מוסדות תכנון עצמאיים, ומרביתם פועלים מסגרת ועדות מרחביות, ולכן הניסיון שלהם

בתכנון והובלת פרויקטים מצומצם למדי ומכאן גם נגזרת היכולת הנמוכה לממש תקציבים.

חסמים בתחום הדיור ובהתחדשות עירונית בפרט

סוגיית הדיור, התכנון והפיתוח ביישובים, היא אחת הבעיות המרכזיות בישראל, והיא איננה פוסחת גם על החברה הערבית. לסוגיה זאת יש השפעה עמוקה על הקשר שבין החברה הערבית והמדינה (ח'מאיסי, 2020, 2016, 2019). בתחום הדיור ישנם חסמים רבים שדורשים התייחסות ספציפית עבור החברה הערבית כדלקמן:

- חסמים פוליטיים

שליטתה של מדינת ישראל ברוב הקרקעות במדינה היא תהליך היסטורי וגיאופוליטי. הגורמים העיקריים התורמים למתח הפוליטי הם ההבדלים בין שני סוגי המגזרים. האוכלוסייה הערבית בפריפריה והאוכלוסייה היהודית במרכז הגיאוגרפי. ריכוזי היהודים ביישובים עירוניים גדולים, בעלי יכולת כלכלית ונגישות למקבלי ההחלטות עומדים בניגוד לפיזורם של רוב הערבים ביישובים קטנים ובינוניים, המודרים מתהליכי קבלת החלטות על חלוקת הטובין הציבוריים ברמה הארצית. התכנון אינו משוחרר מהעול הפוליטי והלאומי וממשיך לייצר מצבי תלות ותנאים לא שוויוניים, המפלים בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לבין אלו שבפריפריה, ובייחוד במגזר הערבי. חשוב לציין כי ברמה הפוליטית יש גורמים משפיעים נוספים שהדיון לגביהם לא יורחב כמאמר זה.

- חסמים תרבותיים וחברתיים

יחס לקרקע ובניה עצמית - בחברה הערבית קיימת זיקה חזקה במיוחד אל הקרקע שנתפסת כנכס משפחתי. ממעטים לסחור בה ומעדיפים להעביר מדור לדור כך שזכויות הבנייה אינן משונקות החוצה על בסיס עסקי. תופעה זו גורמת לעיכוב בתכנון ולשטחים בלתי מנוצלים לבניה כיוון שבפועל ישנן זכויות בניה מאושרות אך הם אינן מנוצלות משום שהפיתוח נעשה על בסיס צרכי המשפחה בלבד (סלימאן ושל, 2012).

מחסור בשטחים ציבוריים - שטחים ציבוריים בנויים ופתוחים מחייבים תכנון מקדים ולעיתים גם הפקעה של קרקע מבעלים פרטיים או מאדמות המדינה. הפרשות הקרקע לצורכי ציבור מצטמצמות מאוד בשל חסמים חברתיים, הקשורים במאבקים בין בני חמולות, בין בעלי קרקעות לבין מנהיגות מקומית, ובין מי שעשויים להיות משתמשים פוטנציאליים בקרקע. תכנון השטחים הציבוריים עלול להיות קרקע פורייה למתח חברתי ולאלימות, במקום להוות מנוף לפיתוח.

מגורים בבניה רוויה - המעבר לחיים בבנייה רוויה הם שינוי משמעותי באורח החיים: מגורים בשכנות לאנשים שעשויים להיות מחמולה אחרת ואף שכנים שאין עימם הכרות קודמת. בנוסף, בנייה רוויה משנה את תנאי המגורים המקוריים וגורסת לרוב צמצום גודל יחידת הדיור והשטח הפתוח מסביבה ויצירה של שטחים משותפים.

- חסמים כלכליים

החל משנת 2007, חלה בישראל עליה דרמטית במחירי הדירות, במסגרתה מחיר הדירה יותר מהוכפל בממוצע הארצי, והגיע לרמת שיא היסטורית. כיום דיור בישראל הוא מרכיב גדול מאוד בהכנסה של משפחה (מדד מחירי הדיור, נתוני הלמ"ס). קרקע בישראל היא משאב מתכלה ונמצא בחסר ולכן נדרש צמצום בבנייה של שטחים פתוחים. לשיפוץ ושדרוג של מבנים בעיר עלות גבוהה מאוד, על כן התהליך מתקיים על פי רוב באמצעות כלים הנמצאים בשימוש בהתחדשות עירונית (תמ"א 38 ופינוי בינוי). נכון לעכשיו, תהליכים של התחדשות עירונית אינם תהליכים כלכליים בפריפריה בכלל ובחברה הערבית בפרט. במקרים אילו כדי להגיע ליעילות כלכלית יש צורך להגדיל את מספר היחידות בצורה מאוד משמעותית (וגם זה לא תמיד מספיק). גם ברמה האישית של החמולה ישנם מניעים כלכליים, מצד אחד מוטיבציה נמוכה לסחור בשטחים בכדי להוריש אותם לדור הבא ומנגד חשש מהפקעות לטובת צרכי ציבור.

- חסמים משפטיים

החסמים המשפטיים הקשורים בתכנון ובהתחדשות עירונית הם משמעותיים וכוללים נושאים מגוונים שחלקם ייחודי לחברה הערבית: בעיות ברישום, קושי בקביעת גבולות חלקה, אתגרים בתוכניות איחוד וחלוקה, בנייה בלתי חוקית ועוד. ריבוי בעלויות על הקרקע והעדר רישום מוסדר של בעלויות הנובע מהורשת קרקעות על פי מוסכמות תרבותיות ודתיות יצרו מצב של בעלויות רבות על קרקע ללא הסכמים כתובים וללא רישום פורמלי, דבר זה מגביל את אפשרויות פיתוח קרקע. מעבר לרישום עסקאות, גם תוכניות מאושרות לא מגיעות לכדי רישום, בשל חסמים כלכליים הקשורים בפרוצדורה דוגמת תשלום מיסים. כמו כן, לגבי חלק מהקרקעות קיים קושי לקבוע את הגבולות הברורים של החלקה וקושי בקידום תוכניות לאיחוד וחלוקה והפרשה לצרכי ציבור. בעבר, כאשר היישובים היו קטנים בגודלם, היה מקום גדול יותר ליצירת עסקאות בקרקע באמצעות הסכמות והכרה בבעלות ובגבולות, אך היום היישובים התרחבו ועל כן מתעוררים קשיים רבים יותר. סיבות אלה מהוות גם כן חסם פיתוח בהיבט פיננסי הקשור ביכולת לקבל הלוואות / משכנתאות מבנקים לצורך בניה ומימוש תוכניות.

להתחדשות עירונית בחברה הערבית צפויות להיות תועלות ויתרונות רבים

לתהליכים של התחדשות עירונית יש תועלות רבות לציבור ולפרט בשיפור איכות החיים ואיכות המגורים. שיפור זה בא לידי ביטוי החל מהגדלת המבנה, התאמה לתקני הבנייה החדשים, הנגשתו וכן שדרוג של המרחב הציבורי העוטף אותו. כל אלה בין היתר מעלים את ערך הנכס. בנוסף, בנייה במסגרת התחדשות עירונית מצמצמת את הצורך בבנייה בשטחים הפתוחים ותומכת ביצירת תמהיל אוכלוסייה חדש ומגוון ועירוניות טובה היוצרת עירוב שימושים גורמת לתנופה כלכלית ויצירת מסחר ותעסוקה באזור המשופר. לכל אילו נלוות תועלות נוספות המצביעות על שיפור היחס למרחב הציבורי, שיפור בתחושת הקהילתיות והשייכות, תהליכי שיתוף ציבור הגורמים

להעצמת תושבים, שיתוף השילטון בתהליכי תכנון תוך כדי חיזוק היכולות של הרשות והקניית כלים וחיזוק הקשר עם הרשויות והמדינה.

ההנחה לפיה האוכלוסייה הערבית הכפרית מקדשת רק את המרחב הפרטי, הגיעה ככל הנראה לנקודת שינוי, יחד עם שינויים נוספים בדפוסי הבינוי והמגורים, במקומה ובמקביל לה מתפתחת הכרה בכך שהשטחים הציבוריים הם צורך חיוני שיש לספקו בהתאם לצרכים מודרניים, המקבילים לפיתוח עיור. במחקר שנערך על ידי ח'מאסי שבחן את המרחב הציבורי ביישובים הערביים, עולה כי בעלי קרקעות פרטיים מוכנים להפריש עד 40% מהקרקע שבבעלותם למטרות ציבוריות, אך בתנאי שהפרשה זו תיערך באופן שוויוני, ושתביא להשבחת קרקעותיהם. שינוי זה פותח חלון הזדמנות בפני הגדלת מצאי של שטחים ציבוריים פתוחים. החברה העירונית בישראל עברה ועוברת תהליכי הפנמה של מנגנונים מקובלים של התחדשות עירונית. אולם, בחברה הערבית, החשיפה להתחדשות עירונית כמעט ואיננה קיימת ואין עדיין פיתוח של מנגנונים מוכוונים ובטח שלא היכרות טובה עם תהליכים אילו. היכולת בפרויקט התחדשות עירונית, לקדם מצד אחד יחידות דיור ומצד שני עירוניות טובה הכוללת מרחב ציבורי, מסחר ותנופה כלכלית הם מפתח לייצור פרויקטים נוספים שימשכו אליהם בעתיד יזמים. בנקודת זמן זו, על מנת להוציא פרויקט מניע לפועל בעיר ערבית תידרש תמיכה כלכלית חיצונית.

פיילוט התחדשות עירונית בחברה הערבית

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קידמה ומימנה בין השנים 2018-2021 פרויקטים לבחינת היתכנות של התחדשות עירונית בערים ערביות, בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשוויון חברתי, הרשויות המקומיות והמחוזות במנהל התכנון. מטרת התוכנית של ההתחדשות עירונית בחברה הערבית הייתה לבחון צעדי מדיניות ייחודיים, פיתוח מנגנונים והסרת חסמים על מנת לקדם פעילות ויוזמות של התחדשות עירונית בערים הערביות. קדם לפיילוט תהליך של דיונים במסגרת פורום ייעודי שכינסה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לצורך קידום שיח מקצועי בנושא. הפורום התכנס מספר פעמים ע"י אדרי' נועה זרמון ברנט. בפורום זה נכחו נציגים מגופים ודיסציפלינות שונות, מועצות מקומיות ערביות, אנשי תכנון מועדות התכנון, ממשרדי ממשלה, אדריכלים ומתכננים, אנשי חברה ועמותות. במסגרת הדיונים שנערכו הועלו נושאים שונים רלוונטיים לתכנון בחברה הערבית, החל מסוגיות הנוגעות לבעלות על הקרקע, יחס לאדמה בתרבות, המבנה החברתי חמולתי, הנהגת החברה, יחס לשטחים משותפים ועוד. כמו כן עלה בבירור הצורך בתכנון, בניית יחסי אמון, צורך במציאת פתרונות למצוקת מגורים שהולכת וגדלה, הצורך בהשקעות של המדינה ותכנון על קרקעות מדינה. בנוסף הועלו הקשיים בהסדרת הבנייה רישום המקרקעין וסוגיות נוספות.

במסגרת הדיונים שנערכו בפורום עלה הקושי לפתח מודל אחיד לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים. לפיכך, הוחלט להמשיך וללמוד את הנושא תוך כדי בחינת התנאים והאפשרויות. המשתתפים הציעו מקומות פוטנציאליים לקידום תהליכי התחדשות עירונית תוך בחינה של פרויקטים

נקודתיים בעלי מאפיינים שונים הכוללים התייחסות לתגבור והעצמת המגורים, מרחבים ציבוריים, עירוב שימושים, יכולת הנעה והשפעה על מרחב גדול יותר ועוד. אלה נבחנו ע"פ קריטריונים שגובשו מראש ע"י הרשות הממשלתית ונבחרו שלושה אתרים ביישובים שונים. האתרים שנבחרו היו מיישובים שונים, בעלי גודל ומידת עירוניות משתנה, הממוקמים במחוזות גאוגרפיים שונים, וזאת על מנת לנסות ולאפיין את דפוס הפעולה הנדרש בהתאם למאפייני היישוב.

התוכנית קודמה בחמישה יישובים ערביים שונים. המוטיבציה בבסיס התהליך הייתה לייצר חווית הצלחה שתקרין על אזור רחב ומרכזי בעיר ושתעודד הנעה של תהליכים דומים נוספים בערים נוספות.

תחילה אותרו ונבחרו שלושה יישובים: סחנין, טייבה וערה-ערערה, ובשלב מאוחר יותר צורפו גם היישובים: ג'יסר א זרקא וכפר קאסם. האתרים/מקומות בהם הוחלט להעמיק את הבדיקה ולבחון את יכולת קידום ההתחדשות התחלקו באופן כללי לשני סוגים שונים של פרויקטים:

פרויקטים של התחדשות הגלעין הוותיק של הישוב - בערים ערביות רבות מתקיים תהליך של הזדקנות המרכז ונטישתו. תושבים בעלי אמצעים, שיפרו את איכות חייהם ועברו לאזורים ושכונות חדשות שנבנו, כמות המשאבים וההשקעה העירונית במקומות אלה צומצמה, ולמקום נכנסה על פי רוב אוכלוסייה חלשה יותר. על אף הנטישה, תושבי העיר עדיין חשים זיקה ושייכות למרכז ההיסטורי הוותיק ומייחלים להתחדשותו באופן כזה שיהפוך למרחב פעיל ומזמין שאליו הם יוכלו להגיע ולשהות בו בבטחה. הפרויקטים עוסקים בהחייאה של המרכז באמצעות הרחבת התשתית והפעילויות הציבוריות, העצמת פעילות המסחר ובאמצעות יצירת פתרונות דיור שיאפשרו כניסתה של אוכלוסייה חדשה, פעילה ויצרנית למקום.

פרויקטים מסוג אחר היו פרויקטים להתחדשות עירונית לאורך צירים ראשיים, מסחריים מתפתחים – ביישובים ערביים רבים, הפיתוח וההתחדשות מונעים על ידי מסחר מקומי, אשר מתפתח בשולי דרכים מרכזיות אשר בהם נפח תנועה משמעותי. לעיתים הפעילות המסחרית המתפתחת מהווה אלטרנטיבה למרכז הוותיק, והמקומות הללו, הפעילים, הופכים לתפקד כמרכז העירוני החדש. בנוסף לכך, נראה כי אפשרויות התחדשות באזורים אלה, אשר יכולים להכיל בניה אינטנסיבית יותר מאפשרים מימוש גם באמצעות כלים ידועים ומוכרים של התחדשות עירונית ועשויים להיות קטליזטור לפיתוח כפרויקט מניב כלכלית.

כיוון שמדובר בשדה פעולה חדש בהתחדשות עירונית, היה צורך לחלק את הליך התכנון למספר שלבים. תוכנית הפילוט כללה הליך תכנון ראשוני בלבד אך פעלה מתוך מחשבה על הצורך בקידום מימוש התכנון והוצאתו לפועל. בהסתכלות כוללת ועתידית ניתן לחלק את התהליך לשלושה שלבים עיקריים:

- השלב הראשון - בדיקת היתכנות (בחינת האפשרויות, מיפוי החסמים)
לצורך בחינת ההיתכנות נערכה התקשרות עם צוות מצומצם שכלל אדריכל, יועץ לשיתוף ציבור ושמאי, זאת לשם בחינת חלופות תכנוניות עקרוניות,

בחנית נכונות העיריה ובעלי הנכסים לצאת למהלך חדשני של שינוי המרחב הכולל שינויים בתפיסות הקיימות והידועות. תחילה נעשתה בחינה של המצב הקיים, המצב התכנוני הסטטוטורי, למידה ובחינה של חזון ומדיניות העיריה, וכן איתור וסימון גבולות תחום הבדיקה. כמו כן נעשתה בחינה ראשונית של ההיתכנות החברתית, אשר בחנה את מידת הפתיחות של העיריה ובעלי הנכסים לרעיונות ומיזמים חדשים, ידע על תהליכי התחדשות עירונית והרצון להתחדשות והתפתחות של המרחב המוצע. בעקבות הממצאים גובשו עקרונות תכנוניים אשר ישמשו בסיס לקידום תכנון בעתיד.

- השלב השני - קידום תכנית מפורטת סטטוטורית

שלב זה יבוצע על בסיס עקרונות התכנון ההבנות והסכמות שהתגבשו בשלב הקודם בנוסף יקודמו פתרונות לחסמים אשר יאפשרו מימוש של התכנון. שלב זה טרם בוצע וצפוי להתחיל בחלק מהיישובים בסוף השנה וכתלות באישור תקציבי.

- השלב השלישי - תכנון מפורט לביצוע של פרויקט מניע.

איתור פרויקט בעל יכולת השפעה בתחומי התכנון המוצע בשלבים הראשון והשני, שמימוש שלו יכול להניע תהליכים גדולים יותר. (מותנה בגיוס של משאבים מגורמים חיצוניים נוספים אשר אמונים על ביצוע בניה בפועל ממדינה, גופים פילנתרופיים אחרים).

בחינה של חמשת הפרויקטים הולידה את התובנה שתהליכי התחדשות עירונית בגרעיני היישוב הוותיק, במרכזים הישנים שתיפקדו בעבר אך נזנחו יכולים לחולל שינוי מהותי באורח החיים העירוני ובאיכות החיים של התושבים. העיסוק במרחבים אלה מאתגר במיוחד משום שמדובר ברקמה, על פי רוב צפופה, אשר התפתחה באופן אורגני ובלתי מוסדר, ללא פיתוח של המרחבים הציבוריים השירותים העירוניים. על כן כל התערבות בה צריכה להיעשות ברגישות ועדינות ודורשת התייחסות גם לתשתיות ציבוריות שונות מעבר לבחינת יכולת המימוש במגרש הספציפי.

מה הם היתרונות לעומת האתגרים שמציבים מקומות אילו עבור תכנון וביצוע של התחדשות עירונית? חיזוק המרכז העירוני (גרעיני הישוב ההיסטורי) כוללים גם השבה של הפעילות הכלכלית והמסחרית, הגדלת כמות האוכלוסייה שגרה במקום וכניסתה של אוכלוסייה חדשה, צעירה ויצרנית. יצירה של מרחב ציבורי משוקם לצד הגדלת כמות יחידות הדירור תייצר עוגנים חברתיים, תרבותיים ועסקיים, שצפויים להשיב למרכז המתמשך והדועך את החיוניות שאבדה לו, עבור התושבים החיים במקום עצמו, אך גם עבור יתר תושבי העיר שהמרכז ההיסטורי הוא בעל חשיבות רבה עבורם. מרכז פעיל ושוקק יתרום גם לחיבור של השכונות החדשות הנבנות בשולי העיר וליצירת זיקה בין לבין העיר. התמקדות במרקם הוותיק הקיים מציבה אתגרים בהיבטים הפיזיים, החברתיים, הקנייניים ומחייבת התייחסות רבה למרקם הבנוי, למרחב הציבורי ולאוכלוסייה הקיימת. התכנון המוצע בכל הפרויקטים המקודמים כיום נוגע בנוסף להגדלת מצאי הדירות ליצירת מרחב ציבורי, עירוני ואיכותי. מרחב המשלב בין שימושים מסחריים ציבורים ומגורים אשר ביחד מייצרים סביבה עירונית פעילה.

חשוב לציין כי האוכלוסייה שעודנה מתגוררת במרכזים הללו הינה, על פי רוב, אוכלוסייה מבוגרת, אוכלוסייה הכוללת שוהים בלתי חוקיים, נתמכי רווחה וכד'. במקביל מתקיים תהליך סמי התברגנות (גיטריפיקציה) תוך-משפחתי ושיוכי לחמולה (חמאסי, 2020). שלא כמו תהליכי ההתברגנות בשכונות בערים הגדולות שמתרחש בהן מעבר של אוכלוסייה חזקה במקום האוכלוסייה החלשה. בגלעני היישובים הערביים קיים תהליך של המשכיות המגורים של המשפחה במרחב השיוכי שלה, בגלל הקשר ובשל מגבלות הסחר בקרקע ובמבנים.

סח'נין כמקרה בוחן

הפרויקט בסח'נין עוסק בהתחדשות עירונית לאורך ציר ראשי - כביש 805/ שדרות הגליל שהוא ציר מסחרי מתפתח בעל חשיבות אזורית ופוטנציאל כלכלי רב לעיר. הציר, חוצה את העיר בכיוון מזרח - מערב ומחבר את היישובים סח'נין, עראבה ודיר חנא עם כביש 70 ודרכי אורך נוספות בגליל. פעילות המסחר לאורך ציר זה, הלכה והתעצמה ומשמשת למעשה כמענה לצרכי כלל תושבי הסביבה. לאורך שדרות הגליל ממוקמים מוסדות בעלי חשיבות מקומית רבה, ביניהם העיריה ומכללת סח'נין אשר מהווים מוקדי משיכת קהל משמעותיים ויכולים לשמש כעוגנים בהמשך. תוצאה של תהליך עבודה משותף של מהנדס העיריה (אינג' סולימן עוסמאן) והצוות המקצועי (אדרי' נאזמי שחאדה, ד"ר דפנה בן ברוך - שיתוף ציבור, ושמאית אפרת שלי), הוחלט לאתר מיקום ספציפי לאורך הציר בו קיים פוטנציאל לקדם תכנון אשר יהיה בעל השפעה על מרחב גדול ומשמעותי בעיר, פרויקט אשר יניע ויחזק את מגמות הפיתוח והתעצמות המסחר המקומי. מכלל האתרים שנבחנו נמצא כי מרחב העיריה הוא המתאים ביותר. מרחב זה הכולל שטח גדול בבעלות ציבורית בלב האזור המסחרי, מממש באופן חלקי בלבד את הפוטנציאל הכלכלי המקומי ואת הפוטנציאל לייצר מרחב ציבורי עירוני לאורך שדרות הגליל.

- רקע תכנוני כללי על סח'נין

העיר סח'נין מונה כ-30,000 תושבים 40% מהתושבים הם מתחת לגיל 19. 95% מוסלמים ו-5% נוצרים. שטח השיפוט הוא כ-9,700 דונם. לכ-5,600 דונם ישנן תוכניות מפורטות בתוקף. 70% מהשטח הינו בבעלות פרטית. שטחים בבעלות המדינה מצויים בעיקר בשולי העיר. בתוך המרחב הבנוי יש מעט מאוד שטחים ציבוריים פתוחים. המבנה החברתי המאפיין את סח'נין, מורכב מכ-12 חמולות המרוכזות על פי רוב על שטח מסוים ומוגדר בעיר. רוב הפיתוח והבנייה נעשים באופן עצמי ופרטי על פי צרכי המשפחה ואין כמעט מכירת קרקעות. ישנה דרישה גוברת לפתרונות מגורים עבור זוגות צעירים, כאשר צעירים בני סח'נין מעוניינים להמשיך ולהתגורר בעיר. דיור בשכירות קיים בעיר בהיקפים מצומצמים מאוד אך הדרישה למגורים מסוג זה הולכת וגדלה. סח'נין היא העיר הגדולה בבקעת סח'נין ומהווה מוקד אזורי בתחומי מסחר, חינוך וספורט. פועלת בה מכללה מצליחה, קבוצת כדורגל ידועה ואצטדיון (דוחא) המהווים מקור גאווה ומוקד משיכה לקהל אוהדים.

סח'נין כמו ערים ערביות נוספות מצויה בתהליך עיור, ונוכח בה המתח בין התפיסה של המרחב כמרחב כפרי מסורתי, אותנטי מצד אחד, ומצד שני רצון ושאיפה למרחב עירוני מודרני יותר. ניתן להבחין בהבדלים פיזיים הקיימים בין אזורים שונים המייצגים את הפער, כך למשל לאורך שדרות הגליל מתחילה להתפתח סביבה עירונית לעומת זאת בתוך שכונות המגורים מתקיים עדיין המרחב הכפרי. בשכונות המגורים החדשות שחלקן בהליכי תכנון וחלקן בתהליכי בניה ראשוניים, ניתן מנגד לראות את השינוי. מתח מובנה זה מציף שאלות גדולות ורחבות מאד של החברה הערבית המקומית והן שאלות של זהות מקומית והשתייכות. לסח'נין מקודמת מזה מספר שנים תוכנית מתאר כוללת המצויה בתהליך התגבשות מתקדם, ואושרה רק לאחרונה להפקדה. התוכנית המוצעת כוללת המלצות להעצמת הפעילות המסחרית ועירוב שימושים לאורך ציר שדרות הגליל (עורכי התוכנית - מנעד תכנון נוף בע"מ - אדריכלי נוף - יאיר אביגדור אדריכלות ועיצוב עירוני בע"מ).

- תהליך התכנון של פרויקט סחנין

בסח'נין התקיים תהליך של עבודה משותפת קרובה מאד עם העיריה, שבמהלכה הוסרו חסמים הקשורים ביחסי אי אמון מול השלטון המרכזי, נוצרו קשרי עבודה רציפים. החלה עבודה משותפת של צוות התכנון של הרשות להתחדשות עירונית שכלל אדריכל, יועצת שיתוף ציבור, שמאית ואדרי' נועה זרמון ברנט שהייתה אמונה על הובלת התהליך, יחד עם מהנדס העיר אינג' סולימן עוסמן. הרכב הצוות המקצועי נקבע ע"י הרשות להתחדשות עירונית וכלל שלושה מרכיבים (יועצים) קריטיים בקידום יוזמה להתחדשות עירונית: תכנון, חברה וכלכלה. צוות כולל זה, איתר מקומות בעלי פוטנציאל לקידום מהלך תכנוני וכן בחר במיקום הספציפי בהמלצתו של מהנדס העיר, לאחר בחירת המיקום הספציפי לפרויקט, נבחנו שורה של הצעות תכנוניות קונספטואליות. בנוסף לצוות זה, לוותה התהליך בסדרת ועדות היגוי, בהן לקחו חלק נציגי משרד הבינוי והשיכון המשרד לשוויון חברתי ונציגי מחוז צפון של מנהל התכנון. השותפות שנוצרה באה לידי ביטוי בהטמעת הרעיון של התחדשות מוקד העיריה בחזון התכנוני הכולל של העיר. שיתוף הפעולה כלל גם מפגשים סדורים עם ראש העיר וצוותו להצגת הרעיון התכנוני וחלופות שונות שנבחנו במהלך הדרך, הטמעת שינויים והערות. ראש העיר ומהנדס העיר רואים בפיתוח עוגן משמעותי זה בלב העיר, הזדמנות גדולה להתפתחותה של העיר, ליכולת לתת מענה הולם למרחב ציבורי פעיל המאפשר התקהלויות בסדרי גודל שונים לרבות התקהלויות גדולות מאד באירועי שיא, וכן רואים בפרויקט הזדמנות התעצמותה והתפתחותה הכלכלית של העיר.

- בחינת חלופות

הנושאים התכנוניים שנבחנו בחלופות השונות נגעו לאופי הבניה המוצע, גובה הבניה אל מול הבינוי הקיים, היכולת לייצר נקודת ציון משמעותית בעיר ברמה הפיזית אך גם ברמה הדקלרטיבית כמקום שמסמן התחדשות ואופי חדש, מודרני, ועירוני. נושא משמעותי נוסף שנשקל ונבחן היה הרצון לייצר חניון תת קרקעי ציבורי גדול, והקושי הכלכלי הכרוך בבנייתו. העיריה כמו

גם הצוות המתכנן וכן גורמים נוספים לרבות יזמים המודעים למורכבות הכלכלית, שוכנעו בחשיבות הקמת החניון הציבורי להמשך התפתחות המקום הספציפי, כיכר העיריה, וכן התפתחות הפעילות המסחרית על הציר ולכן המליצו לנסות ולמצוא תמיכה כלכלית חיצונית אשר תאפשר בנייתו של החניון, מידותיו נבחנו וצומצמו במעט וייבחנו יותר לעומק ובצורה מדויקת עוד יותר במהלך קידום תכנון מפורט. החלופה שנבחרה כוללת ומטמיעה את ההסכמות שהתקבעו, והיא בבחינת תכנית עקרונית קונסטרוואלית שיש צורך לתכננה באופן מפורט על מנת להתייחס במידה הנדרשת לפתרונות האדריכליים, התמהילים השונים, וליכולת לאמוד במדויק את עלויות הקמת הפרויקט והתמיכה הנוספת הנדרשת לשם בנייתו. באופן כללי, העיקרון עליו מבוסס התכנון הוא יצירת מרחב ציבורי פתוח, שטח שימש לרווחת התושבים כחלק ממרחב עירוני פעיל אינטנסיבי ואיכותי, הכולל עירוב שטחי מסחר תעסוקה ומגורים בבנייה רוויה, לצד חיזוק פונקציות עירוניות משמעותיות ושירותים ציבוריים נוספים הקיימים במתחם. אפשרויות תכנון אילו מתאפשרות באמצעות פינוי שטח החניה הקיים ויצירת חניון תת קרקעי המספק את צורכי הפרויקט המוצע וכן מאפשר חניה ציבורית.

- הצגת התוכנית ותוכנה

הסכמה הנבחרת כוללת (ראה איור 1) התייחסות לבינוי דופן (דו כיוונית שאינה מפנה את הגב כלפי השכונה הממוקמת בחלק האחורי) למרחב הציבורי העירוני שיהיה במרכז ויכלול שימושים ציבוריים שונים המתקיימים במרחב פתוח, לרבות היכולת להכיל התקהלויות ציבוריות בהיקפים משתנים. הדופן הבנויה תכיל שימושים מעורבים נוסף למגורים אשר יבטיחו את הפעילות העירונית המגוונת שתתקיים במקום. יינתן מענה לחניה בתת הקרקע, והעצמת זכויות בניה למבנים בעברה השני של שד' הגליל המייצרים את הדופן השנייה של המרחב. חשוב לציין כי בעבר שימש המקום האמור "כבריקה" מקום המפגש האולטימטיבי, מקום ציבורי במהותו. שימוש ציבורי זה נשמר לאורך כל התקופה וגם בימים אלה כמקום אשר יכול להכיל התקהלויות ציבוריות רחבות היקף, המתקיימות בעיקר בתקופת הרמדאן.

להלן פירוט היקפי השטחים המתוכננים בפרויקט ההתחדשות:

תוספת של כ-2000 מ"ר שטחי מסחר, כ-2500 מ"ר משרדים, 1500 מ"ר מבנה ציבור רב תכליתי, הרחבת מבנה העיריה ותוספת קומה בשטח של כ-1700 מ"ר, הוספה של כ-40 יחידות דיור במרחב הכיכר ובעברו השני של הרחוב - תוספת בינוי ע"ג מבנים קיימים או בניה מחדש, כאשר התוספת היא של כ-100 יחידות דיור.

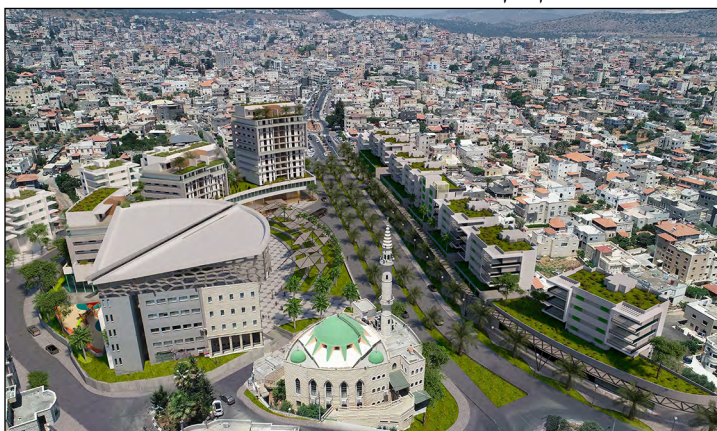
חשוב לציין כי התוכנית המוצעת נבחנה כלכלית ונמצאה ברת מימוש וקיימת עבורה התכנון כלכלית גבולית. הסייג הגדול הוא בניית חניון ציבורי שמהווה מעמסה גדולה על הפרויקט, ודורש סיוע חיצוני נוסף. על אף הקושי אנחנו סבורים שאי בניית החניון תהיה טעות. יש לציין כי התכנון המוצע הינו תכנון עקרוני בלבד והוא שלב מקדים לפני תכנון מפורט. על כן, העלויות משוערות ונותנות הערכה בסיסית של מהות הפרויקט ומרכיביו והבדיקות הכלכליות שנעשו הינן על בסיס נתונים זה. בדומה לפרויקטים אחרים בפריפריה על מנת להוציא לפועל פרויקט חידוש במתווה של פינוי בינוי ידרש סבסוד עבור

כל יחידת דיור קיימת (בדומה להערכות סיבוסד הנדרשות באזורי פריפריה אחרים) כדי להגיע לכדאיות כלכלית.

איור 1: הסכמה הנבחרת



איור 2: תכנון עקרוני מוצע: מראה של הכיכר – השטח הציבורי



בהתאם למבנה קידום תוכנית הפיילוט ביישובים הערבים שנסקר קודם, הושלם השלב הראשון - גובשה התפיסה התכנונית העקרונית למקום ובחנה במידה מסוימת יכולת המימוש או הוצאה לפועל של פרויקט מסוג זה בסחנין. עדיין, ישנן שאלות וחסמים שטרם נפתרו, ובהליך של תכנון מפורט תידרש התייחסות מציאת פתרונות ומנגנונים מסדרים בעיקר בנוגע לבחינת הכלכליות ושימושת הפרויקט. ערכי קרקע היום לא מאפשרים התחדשות

עירונית במנגנונים הקיימים ונדרשת תמיכה חיצונית להנעת הפרויקט. במנגנון הידוע שבו יזם נושא בעלויות הקמת כל הפרויקט לרבות החניון הציבורי, הפרויקט המוצע אינו כלכלי ותלוי ביכולת לגייס תקציבים נוספים מגורמים שונים בכדי ליצור פרויקט מניע.

חשוב לציין כי מאחר ובשלב זה הוצגו חלופות תכנון קונספטואליות היה חשוב לקדם כבר משלב מוקדם זה את התפיסה של תכנון גמיש המאפשר שינויים בתמהילי השימושים השונים, אלה יכולים להשפיע על התחשיב הכלכלי ויכולים להיות גורם מכריע באפשרויות המימוש ובניה בפועל.

איור 3: תכנון עירוני מוצע: מראה של הכיכר - השטח הציבורי



סיכום

חמשת הפרויקטים המקודמים בחמישה יישובים בעלי מאפיינים שונים, התחילו במוטיבציה ללמוד ולהעמיק בשטח בכדי לבחון דרכים לתמוך ולעודד התחדשותם של מרקמים ותיקים בערים הערביות. מסקנתנו היא שכל עיר ומקום הם סיפור עצמאי ויש לאתר בכל אחד מהם את נקודות החוזקה הרלוונטיות לו ובאמצעותם להניע תהליכי התחדשות.

התהליך שהובילה הרשות להתחדשות עירונית נבנה בשותפות מלאה עם העיריות/מועצות מתוך רצון להגיע לפתרונות וכלים המותאמים למקום ולאוכלוסיית התושבים. לא מדובר בפרויקטים "קלאסיים" להתחדשות עירונית אלא פרויקטים שדורשים התגייסות של כל המעורבים, יצירת שיתופי פעולה, פיתוח מנגנונים בעיקר כלכליים תומכים, ומציאת מקורות מימון ותמיכה חיצונית בעיקר בתחילת הדרך. כמו במקומות נוספים אחרים בהם מתחילים לרקום עור וגידים פרויקטים להתחדשות עירונית, אנו צופים שגם בערים הערביות התהליך יהיה דומה.

חשוב לציין, כי עבודה משותפת ויצירת יחסי אמון עם העירייה והתושבים, מהווים מפתח וערובה לקידום תוכניות התחדשות עירונית והן דורשות תמיכה בלתי מסויגת של העומד בראש העירייה ושל הצוות המקצועי. במיוחד לאור העובדה שמדובר בתוכניות ארוכות טווח.

הפרויקטים כולם כוללים מרכיב מרכזי של פיתוח המרחב הציבורי ואנו מאמינים שהם יכולים לחולל שינוי משמעותי באורח החיים העירוני המקומי. הרשות להתחדשות עירונית מתכוונת להרחיב את פעילותה בנושא, הן בהשקעת משאבים והן ביצירת שיתופי פעולה עם גופים ומשרדי ממשלה נוספים בכדי להגדיל את ההשקעות ואת סיכויי המימוש והבניה בפועל של הפרויקטים.

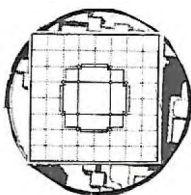
אנחנו שואפים להמשיך לקדם תוכניות של בדיקת היתכנות בערים ערביות נוספות במהלך השנים הקרובות ולקדם את חלקן לתכנון מפורט.

מקורות

- המשרד לשוויון חברתי (2020). מתווה אסטרטגי ל 2020 לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים.
- ח'מאסי, ר. (2016). המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל - הסרת חסמים ומימוש אתגרי פיתוח. המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- ח'מאסי, ר. (2016א). "יציאה מגדרות ומתקרת הזכוכית - סוגיות לעתיד הערבים בישראל", בתוך: ישראל 2048 - חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי, מינהל התכנון והאוניברסיטה העברית, ירושלים, עמ' 75-92.
- ח'מאסי, ר. (2019). תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל. תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה. המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב.
- ח'מאסי, ר. (2020). תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הצעה לפיתוח מדיניות וארגון כלים מתאים. <https://urbanologia.tau.ac.il/>
- סלימאן, ס. שני, י. (2012). תהליכי הסדרת קונפליקטים ביישובים הערבים.. תכנון 9 (2): 45-67.
- רז-דרור, ע. קוסט, נ. (2017). התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2020. המועצה הלאומית לכלכלה- משרד ראש הממשלה.

OECD (2018). <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>.

OECD (2017). Monitoring land cover change.



"תור הזהב" של המים במערכת התכנון: התפתחויות אחרונות

אסף זנורי

תקציר

המים הם משאב חיוני לבריאות הביוספירה כולה, לצמיחה כלכלית, לחברה חזקה ולרווחת חיי האדם בכל תחומי חיינו. בעולם התכנון, משאב המים מקבל התייחסות נרחבת בשנים האחרונות שכן למשאב זה פנים רבות וההתמודדות עמו מהווה את אחד האתגרים המשמעותיים לתכנון בישראל. למערכת התכנון תפקיד מרכזי בשמירה על משאב המים, יחד עם זאת המים עדיין "שקופים"; רמת ההגנה על משאב זה בתכניות מתאר ארציות מאפשרת ואיננה מחמירה. כתוצאה מכך אלמנטים רבים במשאב המים, כדוגמת נחלים, מעיינות, פשטי הצפה ועוד נפגעים תדיר. לא בכדי מתח מבקר המדינה ביקורת קשה על ניהול "אוצר הטבע החשוב ביותר בישראל – משאב המים" (2018). מאמר זה סוקר את התהליכים התכנוניים השונים המקודמים ברמה הארצית, אשר מטרתם להתמודד עם הרבדים השונים של משאב זה.

נושא המים עולה לדיון בשיח הציבורי כמעט מדי כל חורף, עם היווצרותן של הצפות ברחבי המדינה. כך, בזמנים שבהם מתרחשת פגיעה של הצפות ברכוש ונפש, נדמה שכולם אומרים שהנחל "השתגע" אבל אנחנו שכחנו שלרוב, אלה אנחנו שבנינו בפשט ההצפה, הסטנו את הנחלים, חסמנו את החלחול ובסופו של דבר – המים זוכרים.

בימים אלה, עולם התכנון מבקש להתמודד עם סוגיות רבות הנוצרות בין הפיתוח לבין משאב המים. במאמר זה אסקור בקצרה חלק מהנקודות לעיל:

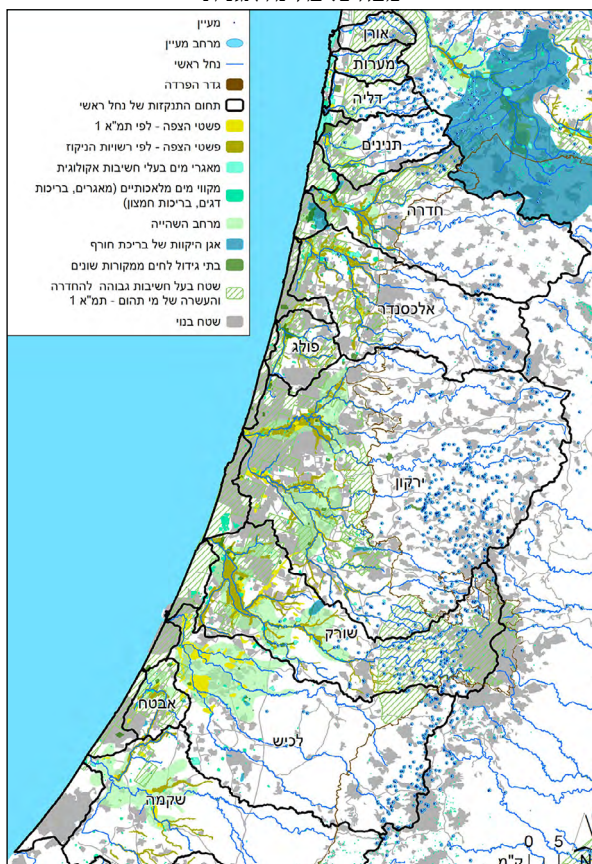
- תכנית אסטרטגית לשטחים פתוחים-צוות מים
- מסמך מדיניות ניהול נגר עירוני ועדכון פרק המים בתמ"א 1
- תוכנית נגר אגני איילון וירקון, תמ"א 47/נ
- תתל/ 33 א, תכנית משלימה לניהול הנגר באגן נחל אילון
- תתל/ 100 תכנית למתקנים לשדות קידוחי מי שתיה ומתקנים להעשרת מי תהום
- תתל/ 122 - תכנית לצמצום נזקי שיטפונות באגן הניקוז של נחל חדרה

- תמ"א 7/1 תכנית מתאר ארצית למיתון נזקי שיטפונות ומתן פתרונות לניהול נגר בראיה אגנית
 - תכניות מתאר ארציות חלקיות ברמה מפורטת (אגן א - געתון, אגן ב - חדרה, אגן ג - שורק)
- כל זאת ללא התייחסות לתכניות כוללניות, תכניות מחוזיות ומפעלי ניקוז.

פרק שטחים פתוחים בתכנית אסטרטגית של מינהל תכנון - צוות מים

מינהל תכנון מקדם תכנית אסטרטגית בעלת מספר פרקים : דיור, תעסוקה, תשתיות ושטחים פתוחים. בפרק שטחים פתוחים יש ארבע צוותי עבודה : אקולוגיה, חקלאות, תרבות ומים. במאמר זה אנסה להציג בקצרה את עבודת צוות המים. צוות זה מנסה להתחיל בשינוי תודעתי.

מפה 1: בחינה אגנית



- הסביבה הנחלת - תכנון בראיה אגנית על כל מרכיבי האגן והקשרים ביניהם

הנחלים בישראל כיום נמצאים במעמד המזכיר במידה רבה את החופים בשנות ה-80 של המאה הקודמת; מעין "חצר אחורית" שלא מממשת את הפוטנציאל הסביבתי, תכנוני, חברתי וכלכלי הטמונים בחובה. עם זאת, במהלך שנות ה-90 חל שינוי בתפיסה של הסביבה החופית, שינוי אשר התבטא, בין היתר, בחוק החופים, תמ"א 13, כינון הולחו"ף ועוד. הללו, לצד צעדים נוספים גיבשו שינוי כוללני בגישה הרווחת כלפי החופים והדבר אף מעוגן בשפה המתייחסת אליהם; מעבר מעיסוק ב'חופים' לסביבה החופית. בכך, יש הכרה מושגית במקומם של החופים בסביבה ומכורח זה, אנו מתבקשים לתת את הדעת על השפעתנו על סביבה זו.

דומה לתהליך המתואר המתייחס לסביבה החופית, כך אנו סבורים כי יש לחולל שינוי בגישה כלפי הנחלים. גם הנחלים טומנים בחובם פוטנציאל רב ממדים שאינו ממומש, בפרט נוכח גידול האוכלוסייה וצמצום אזורי הפנאי. מתוך כך, אנו מאמינים כי יש ראשית לפעול למען קידום הסביבה הנחלת, תוך שינוי נקודת המבט שלנו ובחינה של סביבה זו ברמה הוליסטית ולא פרטנית.

מטרות הצוות:

- שימור משאבי המים.
- שיקום התפקוד של הנחלים כמערכות הידרולוגיות (התייחסות להיבטים של ניקוז באמצעות תשתית טבעית, וויסות וניהול נגר ברמת האגן).
- שיקום התפקוד של הנחלים כמערכות אקולוגיות וכחלק מהמסדרונות אקולוגיים.
- שימור ושיקום משאבי טבע ונוף: מקורות מים טבעיים; שימור מגוון ביולוגי (ערכי טבע ייחודיים) בבתי גידול לחים.

נגזרות צוות מים

1. **לקדם מסמך מדיניות לשימור משאב המים**
2. **מעיינות - בתי גידול של נביעות מסוגים שונים - שכבת פוליגונלית-מעיינות אינם מוגנים ומעוגנים סטטוטורית. מעיינות הם נופי טבע נדירים וייחודיים בעלי ערכיות אקולוגית גבוהה. מעיינות הם בתי גידול לחים בהם המים "פורצים" לראשונה אל פני השטח ממעמקי הקרקע. יעדים: סימון תחום סטטוטורי בתשריט של מרחב מעיין - הליבה ואזורי החיץ - אפיון וסיווג מעיינות חלוקה לפי טיפולוגיות (הקשר גיאוגרפי- מופע בשטח טבעי חקלאי בנוי בשולי שטח בנוי בצידי דרכים ועוד)-מתן הנחיות לשימור אזור ההזנה/המילוי החוזר התת קרקעי ולשימור תפקוד פני הקרקע רצף הידרולוגי, הביטים אקולוגיים ושל נוף בתכניות מפורטות - אזורי אל געת לצד אזורי קליטת קהל.**
3. **נחלים - הגדרת רצועת נחל - נחל כפולגון ונחל כיעוד קרקע-הנחל הטבעי, הוא מרחב רציף דינאמי ביסודו, המשתנה לאיטו בזמן**

ובמרחב בהשפעת כוחות הידרו-גיאומורפולוגיים. מערכת הנחל היא מערכת רציפה המאפשרת תנועה בזמן ובמרחב של מים, אורגניזם חומר ואנרגיה. מרכיבי מערכת הנחל משפיעים ומושפעים אחד מהשני ותלויים באגן ההיקוות, ההידרולוגיה, גיאומורפולוגיה איכות המים-ביולוגית/כימית, ביחד עם גורמי אקלים. תמ"א אחת מסמנת את הנחל כקו ולא כפוליגון. לסימון זה על פני התשריט יש משמעות ליניארית, אך מתוך קריאת ההוראות, נראה כי יש לו משמעות של תפיסת שטח. כלומר, הוראות החלות על האפיק, רצועות המגן וההשפעה וכו'. מדובר, אם כן, בתחומי נחל, בעלי הוראות המניחות מגבלות על פני ייעודי שטח אחרים תוך הנחה שתוכנית מפורטות יתנו תוקף לכך באמצעות תפיסת שטח הטלת הנחיות מיוחדות ע"פ יעוד קיים. מטרת השינויים המוצעים היא לקחת צעד אחד קדימה –להעמיד את ליבת הנחל במרכז, כתחום שיש לו משמעות ממשיית במרחב שיש להתחשב בה בפיתוח. לעגן את תפיסת השטח בתוכניות מפורטות. לאפיין את רצועת הנחל מהמעלה למורד ולקבוע בתחומה תחומי נחל. היעדים סימון תחום סטטוטורי של רצועת הנחל כפוליגון מהמעלה למורד לשימור התפקוד ההידרולוגי והאקולוגי של מערכת הנחל - והגדרתו בייעוד קרקע.

4. שפכי נחלים - שפך הנחל מהווה מרחב ייחודי ועוגן נופי בציר הנחל הוא מסמן את קצהו של הנחל ובמקביל את המפגש עם ים האינסוף. המפגש נחל -ים, מצטיין בתנועתיות רב-שנתית וערכיות אקולוגית גבוהה. אזור המפגש בין הנחל והים נדיר ורגיש מבחינת אקולוגית וראוי להיחשב כשטח שמור ברמה הגבוה ביותר.

5. מפגש נחלים - הוא עוגן נופי בציר הנחל ומרחב מחולל התרחשות מפגש בין אורגניזם חומר, אנרגיה -במערכת הנחל, במה לדרמה. נחלי האכזב. בעת גאותות החורף זורמים בזרימה שיטפונתית, זרם בא ופוגש זרם אחר, נוצרות מערבולות, לפעמים זרם אחד בה לפני האחר והמאוחר יותר נתקל בקיר מים, כל אחד מהיובלים מביא את המטען שלו למפגש. מפגש נחלים הוא גם הצטלבות בין מסדרונות אקולוגים, לזה נוסף גם שבילי מטיילים המייצר דינמיקה של מפגש אנושי.

6. פשט הצפה flood plain - מוגדר כאזור מישורי, הגובל עם אפיק הנחל ומשתרע לרוב משני עבריו, אלו הם השטחים הסמוכים לנחל החווים ההצפה העונתית במפלסים משתנים בהתאם לעצמת גאותות החורף ולכושר ההולכה של אפיק הזרימה. השטחים הצמודים לנחל אשר מתפקדים כפשט הצפה הקולט מי השיטפונות ומרחיב בתקופת הגשמים את השטח המורטב של הנחל. היעדים: דיוק וטיוב שכבת פשט ההצפה ע"ב מודל המגובש ע"י משרד החקלאות ופיתוח הכפר ורשויות הניקוז והנחלים שימור ושיקום בממשק עם אזורי פיתוח בסמיכות לפשט ההצפה.

7. בתי גידול מימיים - בריכתיים בריכות חורף, ביצות, מעיינות (הגדרה סטטוטורית-שטח הצפה). כאשר אנו בוחנים את היקף השטחים המוגנים של כל יחידה אקולוגית או בית גידול בישראל ביחס לפוטנציאל השטח אנו יכולים להצביע על אלו המיוצגות היטב ועל הפערים באותן יחידות

שאינן מיוצגות באופן סביר. בתי הגידול הלחים הן מערכות אקולוגיות שכולן נפגעו באופן אנוש מאז הקמת מדינת ישראל. לפיכך הגנה על כל שטח המקיים בית גידול לח, גם אם משוקם, הוא בעל משמעות גדולה לייצוג המגוון הביולוגי של מדינת ישראל.

8. מרחבי השהייה - כלים משלימים לניהול נגר עילי מרחבים גדולים בתחום הניקוז המערבי, אשר בתחומם, יש אפשרות טופוגרפית להשהות נגר עילי שיטפוני. השטחים המתפרסים משולי השפלה ועד לריכוזי האוכלוסייה במישור החוף. בנוסף, הוגדרו חלק מהעמקים כמרחבי השהייה. בתוך מרחבי השהייה יכולים להיות שימושי קרקע שונים אשר לכל אחד מהם, יוגדו קווים מנחים להתייחסות.

מסמך מדיניות ניהול נגר עירוני ועדכון פרק המים בתמ"א 1

סטטוס: קבלה את המלצת הולנת"ע ולקראת דיון במועצה הארצית. מסמך המדיניות לניהול נגר עירוני, שנערך ע"י האגף לתכנון ארצי, במינהל תכנון קודם לנוכח ההצפות הרבות המתרחשות בשטחים העירוניים. נזקי ההצפות השכיחים יותר הם פגיעות ברכוש, בתשתיות ובפעילות העירונית השוטפת, ולכשעצמם, מוערכים במאות מיליונים עד מליארדי שקלים. סוגיית ההצפות בשטחים המבונים במדינת ישראל צפויה להקצין מדי שנה, הן בשל תוספת הבינוי הצפויה בשטחי המדינה, שתפחית את השטחים הפתוחים המחלחלים והן בשל שינויי האקלים המשנים את משטר הגשמים. כמו כן, סוגיה זו עשויה להוות איום על המשך הפיתוח העתידי במדינה. כיום, ישנן מאות אלפי יחידות דיור ותשתיות תחבורה בעלי חשיבות לאומית, אשר אינן מקודמות או מיושמות בשל חסמי ניקוז. יעדי הדיור האסטרטגיים והתשתיות הנדרשות לשרת את יח"ד הנוספות, מעצימים את הצורך בקידום הנושא בראייה לאומית רחבה וארוכת טווח, לרבות מתן מענה בהיבט התכנוני.

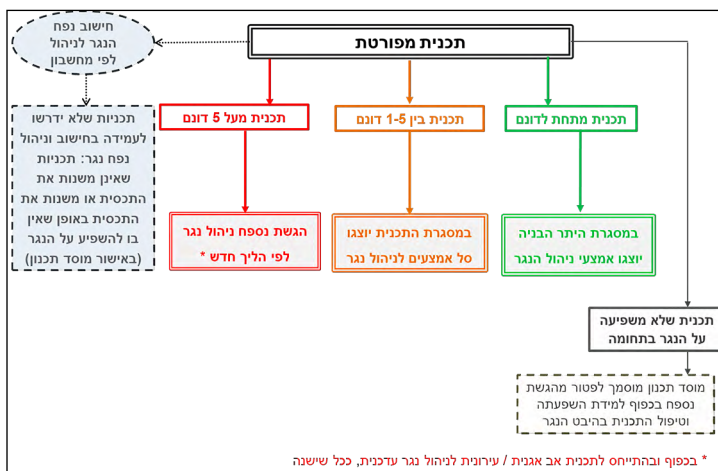
הפתרון לבעיה הוא ניהול הנגר. ניהול הנגר נמצא בעשור האחרון במוקד העשייה בעולם התכנון המערבי ובמחקר האקדמי. משמעות ניהול נגר היא איסוף ושימוש במי הנגר כמה שיותר קרוב למקור היווצרותם, זאת ע"י שימוש ושילוב בין מגוון כלים נופיים להולכה, השהייה, איגום, חלחול והחדרה – על מנת לצמצם למינימום את הוצאת הנגר מחוץ לשטח התכנית.

מסמך מדיניות ניהול הנגר העירוני מציג בעיקרו:

1. מנעד רחב של מידע בנושא משק המים וניהול הנגר בישראל;
2. תפישת מדיניות שעיקרה הוא אחריות למתן מענה בכל תכנית לנגר שהתכנית מוסיפה בתחומה, הגדרת יעד כמותי נפחי מחייב לניהול נגר בתכנית ובחינת האמצעים לניהול הנגר כבר מתחילת הליך התכנון;
3. שינוי סטטוטורי והשלכותיו על הליך התכנון, לרבות הצעת כלים למוסדות תכנון ולמתכננים ליישום המדיניות;
4. סט כלים תכנוניים, נופיים והנדסיים לניהול נגר כלים ושיטות עבודה לאדריכלים, אדריכלי נוף ומתכננים;

5. ניתוח כלכלי של השלכות המדיניות ובפרט על עלויות הבניה ליח"ד;
כולל פרק הידרולוגי המציע חישובים ומודלים לעבודה הנדרשים
לעריכת נספח ניהול הנגר בתמ"א 1;

תרשים 1: נספח ניהול נגר בתמ"א 1 - מצב מוצע - חובת הגשת נספח



תרשים 2: חישוב יעד נפח נגר לניהול בתכנית



מסמך זה אף מהווה מהלך משלים לתכניות נוספות המקודמות במינהל התכנון העוסקות במתן פתרונות לניהול סיכונים שיטפונות ובאמצעים לניהול נגר בראיה אגנית, מתכללת וצופת פני העתיד.

המסמך הוא שינוי אמיתי בגישה לניהול נגר בישראל. הוא מכון לניהול נגר בטבע עירוני, בשצ"פים, ובמגרש הבודד. חסרונותיו נמצאים במספר הביטים: אין מספיק הוראות מחייבות שיבטיחו את מימוש המדיניות

ראוי היה שמסמך זה, במקום לכלול המלצות "להעדיף" "לשקול", היה צריך להמליץ יותר על המצבים בהם יש לקבוע הוראות מחייבות. בעיה נוספת היא שיש קושי בזה שהמסמך לא משפיע על תכניות מאושרות לא ממומשות ועל המרקם הבנוי. בדיון הצעתי נוסח לשינוי: מוצע להוסיף לשינוי זה סעיף המתייחס להתאמה של תכניות אחרות: תכנית זו תבוצע בין השאר גם על ידי התאמתן של תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות ושל תכניות מפורטות להוראות תכנית זו, תוך שלוש שנים מיום תחילתה של תכנית זו. שינוי זה לא התקבל מתוך החשש ל-197.

תוכנית נגר אגני איילון וירקון, תמ"א 47/נ- תמ"א מפורטת לאתרי ויסות נגר ומתן פתרונות לניהול נגר בראיה אגנית באגן ירקון ואגן מקומי שרון.

סטטוס: הצגת מתודולוגיה ותכנית עבודה לוועדת העורכים 24.12.2020

מטרת העל:

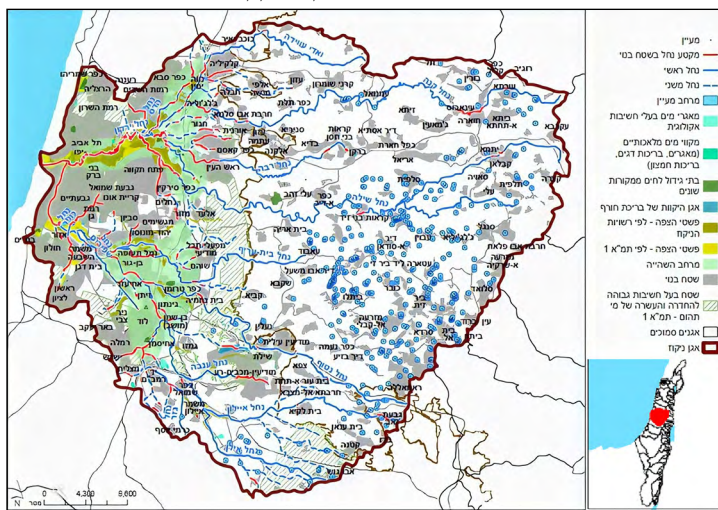
אישור תכנית סטטוטורית במטרה לצמצם נזקי שיטפונות, הצפות וניהול מי נגר עילי, לאפשר את הפיתוח העתידי במרחב אגן הירקון (כולל אגני משנה ירקון ואיילון) ובאגן מקומי שרון ולהגביר את של המרחב המטרופוליטני בפני שיטפונות (Resilience) העמידות ושינויי אקלים. כל זאת בראיה אגנית, מתכללת וצופת פני עתיד, תוך שמירה על ערכי טבע, נוף וחקלאות וכמהלך משלים למדיניות שימור נגר במרחב הבנוי.

מטרות משנה:

- קידום סל פתרונות אגני לריסון וניהול מי נגר תוך גיבוש תפיסה אגנית רחבה מבחינה תכנונית, הידרולוגית, נופית וסביבתית.
- גיבוש תפיסה כוללת באזורים שונים שיוגדרו במסגרת התוכנית, לצורך:
- שמירה על המערכת האקולוגית של הנחלים ועל מסדרונות אקולוגיים.
- שמירה על שטחי העיבוד החקלאי ותפקודם ככל שהם מוגדרים בתכניות עתידיות וקיימות.
- שמירה על הטבע, הנוף והשטחים הפתוחים כמרחבים פתוחים לטובת הציבור בתחום המטרופולי.
- שימוש, בפתרונות המשתלבים במערך השטחים הפתוחים ובתפקודם כשטחי חקלאות, נופש ופנאי.

- שימור משאבי מים באתרים המתאימים (למשל החדרה והעשרת מי תהום במחצבות).
- שיפור החוסן המטרופוליני בפני שינויי אקלים ושיטפונות.
- תיאום עם תוכניות אחרות העוסקות בניהול נגר או משפיעות עליו, במרחב התכנון ובמרחבים משיקים.
- קביעת כללים נוקשים לביטול אתרי ויסות, וקביעת חלופות לפתרונות ניהול נגר שווי ערך.
- קביעת תנאים למגוון שימושים באתרי ויסות.
- התייחסות להיבטים בטיחותיים (חשש מקריסת סוללות ופריצת האיגום).
- הערכה כלכלית של עלות הקמה ותחזוקה

מפה 2: אגני איילון וירקון



תתל/ 33/ א, תכנית משלימה לניהול הנגר באגן נחל אילון

סטטוס : התכנית בתהליך הפקדה

מטרת התכנית

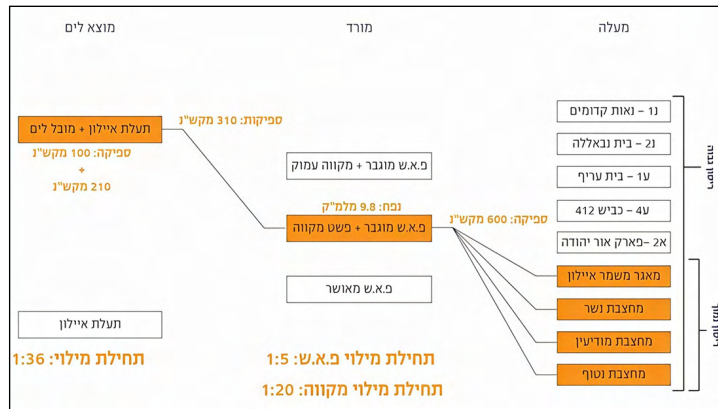
הבטחת פתרונות ניקוז, תיעול, איגום והחדרה בכל אחד מהאתרים הנדרשים למימוש תתל/ 33/ ובהתאם לעקרונות שנקבעו בה. תתל/ 33 הינה תכנית תשתית לאומית, המאושרת מיום 29/7/2018, שנועדה לאפשר הוספת מסילה רביעית ברצועת האיילון, וכן מסילות שלישית ורביעית במסדרון כביש 1 בין ת"א למחלף שפירים.

התכנית מקדמת איגום במעלה אגן איילון לצורך צמצום כמויות הגר המגיעות לתעלת איילון, באופן שיאפשר את הצרתה לטובת הקמת המסילה הרביעית ושמידה סטטוטורית על שטחי איגום קיימים ומאושרים. תכנית זו מאמצת תכניות מפורטות של פתרונות לאיגום והשהיה בשטחי פארק אריאל שרון, הטיה והשהיה בפשט ההצפה בשטחי מקווה ישראל, איגום והחדרה במחצבות מודיעין ונשר, ומאפשרת ביצוע עבודות במאגר משמר איילון.

מפה 3: שטחי האיגום והשהיה בתת/ל/33/א



תרשים 3: המלצת צוות הות"ל

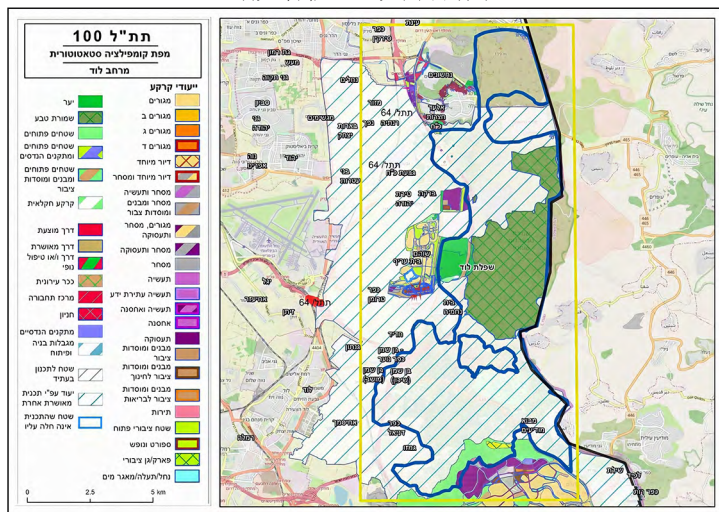


תתל/100 - תכנית למתקנים לשדות קידוחי מי שתיה ומתקנים להעשרת מי תהום

סטטוס : אושרה להפקדה

תתל/100 הינה תכנית שייעודה לשריין שטחים לקידוחי מים בעתיד. תת"ל 100 נועדה ליצור חלוקת ברורה בין שטחים בהם יבוצע פיתוח עירוני או תעשייתי, שקשה עד בלתי אפשרי לקיים להקים בסביבתם קידוחי מים, ושטחים שיישמרו לקידוחים, סביבם יוגדר רדיוס מגן בו יוגבלו אפשרויות הפיתוח.

מפה 4: תתל/100 מרחב לוד



מטרות התכנית :

- ייעוד שטחים לשדות קידוחים ומתקנים להעשרת מי תהום במרחבים חיוניים למשק המים הלאומי.
- דיוק השטחים שנקבעו כ"שטחים בעלי רגישות גבוהה מאוד" בתמ"א אחת, תוספת שטחים, וקביעת הנחיות ספציפיות למניעת זיהומם, לשם הבטחת רצף תפקודי והמשך שוטף של הפקת מים למתקנים המוצעים בתכנית זו.
- שדרוג אתרי החדרה באקוויפר החוף והבטחת המשך תפקודם התקין.

שטחים מוצעים להקמת קידוחים במסגרת התכנית :

התכנית מסמנת חמישה מתחמים הידרולוגיים בתפרוסת ארצית המיועדים להקמת קידוחים וכן אזורי מגבלות סביבם לצורך מניעת סיכולם של

הקידוחים. מדובר במתחמים אשר נבחרו על פי דחיפות במציאת שטחים ושמירת אזורים בעלי רגישות מי תהום גבוהה :

- מפעל החדרה נחלי מנשה, מרחב חולות אליו מוטים נחלי מנשה ומוחדרים עודפי התפלה. כולל תעלות, החדרה וקידוחים.
- מפעל החדרה שקמה, מרחב חולות אליו מוטים מי מאגר נחל שקמה ומוחדרים עודפי התפלה. כולל קידוחים מסביב לאתר ההחדרה
- מרחב קידוחי להב החלפה הדרגתית של שדה הקידוחים הוותיק בתוך באר שבע והעתקתו - אל מחוץ לעיר באופן שיאפשר את שמירת יכולת ההפקה.
- מרחבי קידוחים בשפלת לוד החלפה והעברה הדרגתית של שדה הקידוחים הוותיק במרחב-עמיר פיתוח בערים המזרחיות בגוש דן לשטח פתוח אשר יהווה אכסניה לתוספת קידוחים - התאם לתנאי השטח ולצרכים.
- ראש העין מרחב הפקה אסטרטגי, שבמרכזו מעיינות הירקון, מוצא אקוויפר ההר.

קריטריונים לקביעת הגבולות

- נוכחות אקוויפר בתת הקרקע. אקוויפר שהוא בעל חשיבות משמעותית למשק המים הלאומי.
- היתכנות הפקת מים מן האקוויפר.
- מצבו הסטטוטורי של המרחב, המאפשר את ביצוע הקידוחים ורדיוסייהם, באזור נרחב. לרוב מרקם שמור משולב בתמ"א 35, שטחים מוגנים בתמ"א אחת, שטחי נוף כפרי פתוח בתמ"מ 3/21, שטחים חקלאיים וכו'.
- האזור מרוחק דיו משטחי תעשייה/מתקנים הנדסיים/שטחים אשר יש בהם פוטנציאל זיהום.
- האזור זמין ומתואם עם צרכי מערכת הביטחון במקומות בהם רוב השטח תחת מגבלות שטחי אש.
- איתור הגבולות יאפשר פעילות מקבילה, עם שימושי שטח נוספים ובעיקר חקלאות לא מזהמת וללא מבני משק, שמורות טבע וגנים לאומיים, ייעור וכדומה.
- דרכי גישה קיימות למתחם.

תתל/ 122 - תכנית לצמצום נזקי שיטפונות באגן הניקוז של נחל חדרה

סטטוס : לפני הפקדה

מטרת התוכנית¹

תכנית תשתית לאומית לצמצום נזקי שיטפונות באגן הניקוז של נחל חדרה ולהגנה על העיר חדרה.

התפיסה התכנונית

- ויסות גאוויות במעלה הנחל, לטובת הקטנת ספיקות שיא במורד הנחל.
- בנייה של מספר מתקני השהייה באגן לספיקות נדירות והסדרה של ערוצי הזרימה לספיקת התכן הנדרשת לאחר ויסות, תוך התחשבות בשיקולים חקלאיים, נופיים ואקולוגיים.
- בבחירת מיקום האתרים נבחנים שיקולים:
 - מיקום אתר הוויסות - במעלה או במורד
 - שטח ונפח אפשריים - לפי מצב השטח הזמין.
 - יכולת הריסון של האתר - מתבטא כמקדם יעילות לערוץ ולאגן.
 - החקלאות הקיימת – השימושים החקלאיים הקיימים וחשש לפגיעה בהם.
 - תכנית - שימושי קרקע, רכוש, כיסוי ע"י חממות וכד'.
 - טופוגרפיה - גאיות תלולים או עמקים מתונים משפיעים על היעילות.
 - קרקע - סוג הקרקע ושיפוע.
 - בעלויות ומשבצות הישובים החקלאיים.
 - תשתיות - תשתיות וכבישים בתחום פשטי ההצפה.
 - נצפות וסביבה - מראה ותפקוד סוללות בהיבט אקולוגי ונופי.
 - הקו הירוק - צמידות של חלק מהאתרים לקו הירוק, אך לא מעבר לו.

תמ"א 1/7 תכנית מתאר ארצית למיתון נזקי שיטפונות ומתן פתרונות לניהול נגר בראיה אגנית

סטטוס: ניתנה הוראה להכנה התמ"א במועצה הארצית

מדובר בתכנית מתאר ארצית למיתון נזקי שיטפונות ומתן פתרונות לניהול נגר בראיה אגנית אשר מטרתה לתת מענה ופתרונות לניהול תנועת הנגר העילי בראיה אגנית תוך הרחבת התועלות הסביבתיות והחברתיות הנגזרות מכך. במסגרת התכנית יעוגנו המנגנונים לשמירה על משאבי המים באגן כתשתית המסד לניהול הנגר, יאותרו שטחים לאתרי ויסות רב תפקודיים ויקבעו מנגנוני הגנה על המערכת ההידרולוגית הנחלתית וכן יקבעו פתרונות ואמצעים נוספים לניהול נגר בראיה אגנית ולמזעור השפעות הפיתוח העירוני. זאת, ע"מ למתן את תופעת השיטפונות ולספק חוסן עירוני בהיבט צמצום ההצפות בשטחים המבונים ובהיבט הגדלת תרומת משאבי המים-שירותי הסביבה בשטחים הפתוחים הערכיים, לרווחת ותועלות האדם.

התכנית תכלול, בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים:

1. גיבוש עקרונות וקריטריונים למיקום אתרי הוויסות ופתרונות נוספים כך שיתנו מענה להשהייה, ויסות, החדרה וניהול הנגר בראיה אגנית ובהתאם לאופי האגן וקביעת שטחים לאתרי ויסות ואמצעים נוספים

- לניהול נגר בהתאם לעקרונות שיקבעו. המבוססים ככל הניתן על פתרונות מבוססי טבע.
 2. שמירה ושיקום התפקוד הטבעי של המערכת ההידרולוגית של הנחלים והמחזור ההידרולוגי האגני בחינת הצורך בתשתית הגנה על נחלים ושיפור תפקידם, לרבות זיקה וממשק/רציפות וקישוריות בין אתרי הויסות לבין הנחלים ופשטי ההצפה בתחום האגן.
 3. בחינת מכלול האמצעים ההידרולוגיים, האקולוגיים, הנופיים וההנדסיים והאקולוגיים לניהול תנועת הנגר העילי ברמה האגנית ובחירת האמצעים המתאימים והשימיים להשגחה, ויסות והחדרה בהתאם למאפייני האגן, לפי קדמת הידע והסטנדרטים המובילים בארצות המערביות בעולם.
 4. קביעת הוראות להכנת תכניות מפורטות לאתרים ובחינת הצורך במתן הוראות לאזורי פיתוח סמוכים לאתר/נחל/פשט הצפה המקדמים את תפקודם התקין/הטבעי של האתר/נחל/פשט הצפה.
 5. התחשבות תכנון מערכתי – רב תפקודי/מימדי של המרחב. המתבסס על שמירה של בערכים אקולוגיים נופיים ותרבותיים של ערכות השטחים הפתוחים והחקלאים וחשיבות גופי המים במרחב האגן.
- במקביל לתכנית זו נבחנו תכניות מתאר ארציות חלקיות ברמה מפורטת לשלושה אגנים: אגן א - געתון, אגן ב - חדרה, אגן ג - שורק.

לסיכום

למשאב המים יש נגיעה משמעותית בחיינו, כפרטים וכחברה. בראש ובראשונה, המים הם מקור שתיה. בנוסף, חשיבותם נעוצה בהיותם מקור לפנאי, נופש וטיילות, ביכולתם לייצר בתי גידול ומסדרונות אקולוגיים בנחלים ועוד. לעיתים אנו נדרשים לחשיבה ולמציאת פתרונות סביב נושא הצפות הנגרמות מבניה באזורים כמו פשטי הצפה ומתשתיות עירוניות שאינן מתוכננות להתמודדות מיטבית עם ניקוז מים.

סוגיית המים, כפי שהוצגה במאמר זה, נוגעת לכלל השימושים והפתרונות לאתגרים שונים הקשורים למשאב המים: ניקוז ושיטפונות, החדרה לאקוויפר, שמירה על בתי גידול לחים ומעיינות, חיזוק הנחלים כמערכת אקולוגית והידרולוגית- הן חלק מהסעיפים שנדונו במאמר זה.

כיום עולם התכנון מבקש להתמודד עם סוגיית המים במספר רב של זירות. קיימות זירות נוספות שלא הוזכרו, אך ראוי לציין כי סוגיית המים הינה נחלת תכניות מפורטות וכוללניות, מפעלי ניקוז ועוד.

גורמים רבים בעלי נגיעה ואחריות על היבטים שונים הקשורים למשאב המים; משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, רשות המים, רשויות ניקוז ונחלים, מקורות ועוד. ביזור השחקנים העוסקים במשאב המים, מוביל לכך שעל מנת לקבל תמונה אמיתית על השפעות התכנון והפיתוח על שימור משאב זה, נדרשת ראייה מתכללת המנחה את כלל התכניות כיצד יש לפעול. בהמשך לדברים אלה, אציין כי בימים אלה מינהל

תכנון פועל, בין היתר, לקידום מסמך מדיניות העוסק בראיה הוליסטית על משאב המים.

הערה

1. על פי ההצגה בקונגרס הות"ל בתאריך 17.11.2020

מקורות

דוח מבקר המדינה השנתי 69א- ניהול "אוצר הטבע החשוב ביותר בישראל – משאב המים" (2018).



הערה*

גורלן של תוכניות: חיים ארוכים או גסיסה איטית

ברצוני להגיב ולהרחיב על "דבר העורך" בחוברת האחרונה: "תוכניות – על יצירתן והשפעותיהן" (אלכסנדר, 2020). למעשה זהו מאמר קצר ותמציתי שמגדיר בניסוח בהיר את התפוקות של עבודת המתכננים שכוללות בנוסף לעריכת תוכניות גם קבלת החלטות תכנוניות, הסדרה משפטית של החלטות של הדרגים הפוליטיים, הגנה על הזכויות של תושבים וקהילות שעלולים להיפגע מהחלטות של מוסדות תכנון וייצוג של התושבים והקהילות האלה בפני מוסדות התכנון ובדיונים בעלי אופי משפטי (למשל: כמו וועדות ערר). אבל, תוכניות הן המוצר היותר בולט של המתכננים. הן מתגבשות במסמכים קונקרטיים (חוברת ותשריט), והן נחשבות כמוצר באחריות המתכנן.

בהמשך המאמר עוסק בשני מאפיינים חשובים של כל תוכנית: לידתה ומותה. לידת התוכנית כוללת מספר נושאים: מי יוזם התוכנית? מי ואיך נבחר המתכנן? מי הרכיב את הצוות שהשתתף בהכנת התוכנית לצד המתכנן הראשי? וכיו"ב.

מותה של תוכנית הוא כאשר היא נעשית בלתי רלבנטית. גורלה של תוכנית עשוי להיות שהיא תמשיך להשפיע על המציאות במשך עשרות שנים. מאידך עלול גם להיות שהיא לא תבוצע ושלא תהיה לה כל השפעה מעשית. במקרה כזה אפשר לקבוע שהתוכנית "מתה בטרם עת". מכיוון שממשלות ישראל במשך שנים רבות לא התייחסו ברצינות לתוכניות לרבות לתוכניות שהן עצמן, או ממשלות קודמות, אישרו, יש הרבה דוגמאות של תוכניות שמתו (ראו: אלכסנדר 2014). אני תיארתי מקרה מוות כזה: התוכנית לפיזור האוכלוסיה מ-1963 שכללה תוכנית לתפרוסת האוכלוסיה של 3 מיליון, ושנת היעד שלה היתה 1970, שממשלת ישראל התעלמה ממנה (בורוכוב 2015). היחס של ממשלות ישראל לתוכניות הזכיר לי אמירה של שר אוצר בריטי, שהוא מתנגד להכנת תוכניות, מפני שהן כובלות את ידי הממשלה.

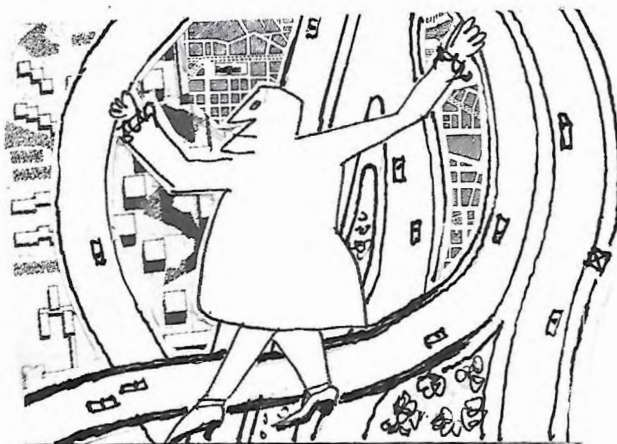
אלכסנדר דן גם בשאלה איך חוקרים ואיך מעריכים את גורלן של תוכניות. על רקע זה מעניין לבדוק ולהעריך מה עלה בגורלה של תוכנית ישראל 2020 שהוכנה בשנות התשעים של המאה הקודמת. בהסתכלות אחת היתה ל-ישראל 2020 חיים ארוכים ופוריים, בהשפעתה על מערכת התכנון בארץ בכלל, והתכנון הסטוטוטורי בפרט (קפלן, 2020). אולם הסתכלות אחרת עלולה לפקפק באיכות חיים אלו, כאשר "הממשלה מתעלמת מהתוכנית" (קפלן, טל והאן, 2020), כשם שהיא התעלמה מתוכניות נוספות כמו תמ"א 31 ותמ"א 35, שהושפעו ונגזרו מישראל 2020.

אליהו בורוכוב

* הערה ל-אלכסנדר (2020)

מקורות

- אלכסנדר, א. (2014) דבר העורך : מדוע הממשלה מתעלמת מתכניות המאושרות, והאם זה ניתן לתיקון? תכנון 11 (1) : 143-145.
- אלכסנדר, א. (2020) דבר העורך : תכניות – על יצירתן והשפעותיהן. תכנון 17 (1) : 91-93.
- בורוכוב א. (2015) תכנית פיזור האוכלוסיה ותפרוסת ארצית של האוכלוסיה מ-1963. תכנון 12 (2) : 126 – 134.
- קפלן, מ. (עורך אורח) (2020) מדור מיוחד : ישראל 2020 – "תכנית אב לישראל בשנות האלפיים ושנת 2020". תכנון 17 (2) : 50-129 .
- קפלן, מ., טל, א. והאן, א. (2020) התכנית הבאה - תיקון הארץ, תיקון האדם. תכנון 17 (2)



שינוי פרדיגמה בחידוש עירוני בישראל: ממיגור העוני לחידוש מלאי המגורים הבנוי בדרך של עסקה כלכלית

נאוה קיינר פרסוב

תקציר

מאמר זה טוען לשינוי פרדיגמטי בתפיסת מהותה ותפקידה של ההתחדשות העירונית בישראל כמדיניות מתוכננת מאז ראשית שנות האלפיים. בתוכניות החידוש העירוני שהתקיימו בישראל בעבר, 'בינוי ופינוי' בשנות ה-60 של המאה הקודמת ו'שיקום שכונות' בשנות ה-80, התפיסה השלטת ראתה במדינה את האחראית לקידום תוכניות שיקום כוללות למען תושבים המתגוררים בסביבות מצוקה ועוני. תוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים, לעומת זאת, מבוססת על עסקה כלכלית בין יזם לבעל נכס פרטי ויוצאת אל הפועל באזורים בעלי ערך קרקע גבוה.

המאמר פותח בסקירה היסטורית קצרה של מדיניות ציבורית מתוכננת לחידוש עירוני בארצות הברית, אשר השפיע על תוכניות החידוש בישראל. לאחריה, סקירה של המדיניות הממשלתית להתחדשות עירונית בישראל, אשר תבחן את שלוש התוכניות הראשיות שעמדו כל אחת במרכז מדיניות התכנון של זמנה: 'בינוי ופינוי', 'שיקום שכונות' ו'התחדשות עירונית'. סקירה זו תניח את הבסיס להשוואה בין תוכנית ההתחדשות של שנות האלפיים לשתי התוכניות שקדמו לה. לצורך ההשוואה זוהו ונותחו חמישה מדדים: (1) מטרת התוכנית; (2) המבנה הארגוני שלה; (3) היקף התוכנית ופריסתה הארצית; (4) מידת שותפות הציבור בפרויקט; ו(5) התמורה והתועלת לתושבי המקום שחודש.

ההשוואה בין תוכניות החידוש העירוני העלתה הבדלים מהותיים בכל אחד מהמדדים שנבחנו. הבדלים אלה מצביעים על שינוי בפרדיגמה השלטת במדיניות החידוש העירוני בישראל, שעברה ממדיניות במימון ציבורי, הפועלת למיגור העוני ולשיפור באיכות החיים לכלל התושבים, למדיניות המכוונת לחידוש המלאי הבנוי כפועל יוצא של עסקה כלכלית. מתוך כך יוצרת תוכנית ההתחדשות העכשווית בידול ואבחנה בין תושבים במספר מישורים כאשר העיקריים הינם: בידול על בסיס בעלות (tenure) על הדיר ובידול על בסיס מיקום גאוגרפי. יתרה מזו, רבים מהמבנים שנהרסים במסגרת תוכנית ההתחדשות העירונית הם בנייני שיכון המאפשרים דיור בר השגה, במקומות מרכזיים, לטובת אוכלוסיות מגוונות. דיור בר השגה זה נהרס ובמקומו נבנות יחידות דיור חדשות וגדולות בבנייה גבוהה יותר וגם יקרה הרבה יותר. בעלי דירות ותיקים מרוויחים אומנם רווח כלכלי מעסקת החידוש, אך אלו המצליחים לחזור ולהתגורר

קיינר-פרסוב, נ.
(2021). "שינוי
פרדיגמה בחידוש
עירוני בישראל:
ממיגור העוני
לחידוש מלאי
המגורים הבנוי בדרך
של עסקה כלכלית".
תכנון, 18(1): 60-90.

בשכונה המחודשת מרוויחים משינוי לטובה בדימוי השכונה וכתוצאה מכך גם בדימוי העצמי.

החזרה אל תוכניות החידוש העירוני שפעלו בעבר מכוונת לגיבוש תובנות שיסייעו לקידום ההוגנות החברתית-מרחבית בתוכנית ההתחדשות העירונית הנוכחית, מתוך מחשבה על חיזוק התושבים, צמצום הפערים ושמירה על חוסן עירוני.

מילות מפתח: התחדשות עירונית, שינוי פרדיגמה, מיגור העוני, שיקום שכונות, פינוי ובינוי, שיתוף הציבור והוגנות חברתית-מרחבית.

הקדמה

מאמר זה בוחן את השינוי שחל במדיניות ההתחדשות העירונית בישראל על ידי השוואה בין שלוש תוכניות החידוש העירוני הראשיות שהונהגו בארץ מאז שנות ה-60 של המאה הקודמת. תוכנית 'ההתחדשות העירונית' של שנות האלפיים, הנסמכת בעיקרה על 'פינוי ובינוי', נבחנה ביחס לשתי תוכניות החידוש העירוני בעבר, תוכנית 'בינוי ופינוי' אזורי שיקום' בשנות ה-60 ותוכנית 'שיקום שכונות' בשנות ה-80. ההשוואה לתוכניות החידוש בעבר מאפשרת לנו להתחקות אחר מקורותיה של תוכנית ההתחדשות העירונית הנוכחית ולזהות את השינוי התפיסתי, הפרדיגמטי, שחל במעבר מגישה של מיגור העוני והשקעת משאבים ציבוריים בשכונות המצוקה לגישה הנסמכת על חידוש המלאי הבנוי והוספת יחידות דיור במרכזי הערים על ידי עסקה כלכלית.

בעשור האחרון הפכה מדינת ישראל למעין מעבדה של תוכנית 'ההתחדשות העירונית', אם בדרך של הריסת בנייני השיכון הקיימים (פינוי ובינוי) ואם באמצעות עיבוי בניינים על ידי הוספת קומות והרחבת דירות קיימות (תמ"א 38), כאשר רשויות התכנון מתמקדות בעיקר בהיבט הכמותי של יחידות הדיור שיתווספו. על פי תוכנית לשנת 2040 של מינהל התכנון צפויות להיבנות כ-900,000 אלף יחידות דיור במרכזי הערים במסגרת תוכנית ההתחדשות העירונית, וזאת כדי לתת מענה, ולו חלקי, להכפלת האוכלוסייה הצפויה.

תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' היא תוכנית הדגל לחידוש עירוני בישראל כבר יותר מעשרים שנה, מאז אישורה בשנת 1998. תוספת יחידות הדיור שהתוכנית מקדמת היא גם המטרה וגם האמצעי: המטרה היא הוספת יחידות דיור רבות ככל האפשר, שיענו הן על צורכי האוכלוסייה כיום, לנוכח המחסור בדירות ויוקר הדיור, והן על צרכים של האוכלוסייה בעתיד. יחידות הדיור הנוספות הן גם אמצעי ליצירת רווח כלכלי ליזמים בשוק הפרטי המוציאים את תוכנית ההתחדשות העירונית אל הפועל. החישוב הכלכלי של כל אחד ממתחמי החידוש נעשה על ידי 'מכפיל' המגדיר כמה דירות קיימות כיום במצב 'יוצא' לעומת מספר הדירות, ובעיקר תוספת הדירות, במצב 'יכנס'.

על מנת להוציא אל הפועל את תוכנית ההתחדשות העירונית בשנות האלפיים קיבלו יזמים וקבלנים בשוק הפרטי הטבות מס מרובות. אך למרות ההטבות, ולמרות התפיסה הממשלתית כי תוכנית החידוש היא win-win situation, במרוצת 15 שנה לערך (2000–2015) נותרו אחוזי המימוש של התוכנית בדרך של 'פינוי ובינוי' מועטים. מתחמים ספורים של 'פינוי ובינוי' יצאו לפועל, בהם

תוכנית החידוש של 'אונו הירוקה' בקריית אונו, ששלבי הבנייה והאכלוס בה הושלמו (קיינר פרסוב, 2008, 2017).

לאור המימוש המועט והעיכוב בהוצאה לפועל של תוכנית ההתחדשות העירונית הוחלט בשנת 2016, לאחר כשנה של דיונים בכנסת, להקים את 'הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית', האמונה על קידום וזירוז תוכנית החידוש. דו"ח משותף לרשות זו ולמשרד המשפטים התפרסם בשנת 2020, והוא עוסק בעיקר באיתור החסמים המעכבים את התוכנית ובהצגת פתרונות אפשריים לקידומה (יולס וורהפטיג, 2020). הדו"ח (שם, עמ' 4–5) שם דגש על הקשיים הנוגעים ל'עסקה' העומדת בבסיס תוכנית החידוש, וזאת משני היבטים מרכזיים: ראשית, חוסר הוודאות התכנונית של הזימים משפיע על עלויות המימון ועל שיעורי הרווח; שנית, בעלי הדירות, הנמצאים על הטווח שבין בעל דירה 'סרבן וסחטן' ל'מנוצל ומקופח', מעכבים את העסקה בין הזים לדיירים. מוקדים אלה של הדו"ח מדגימים היטב כי הנושא הכלכלי של רווח והפסד ב'עסקת פינוי ובינוי' (חוק פינוי ובינוי 2006) עומד במרכז הדיון.

התפיסה הכמעט בלתי מעוררת הרואה בעסקה כלכלית את הדרך היחידה שבה אפשר להוציא אל הפועל את תוכנית ההתחדשות העירונית משקפת את הגישה הנאו-ליברלית (Harvey, 2005). ואולם במדינת ישראל של המאה ה-20 יצאו כאמור אל הפועל שתי תוכניות לחידוש עירוני הנסמכות על השקפת עולם שונה בתכלית מתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים: תוכניות 'בינוי ופינוי אזורי שיקום' בשנות ה-60 ו'שיקום שכונות מצוקה' החברתית בשנות ה-80. מאמר זה יסקור וינתח את מדיניות התכנון בשלוש התוכניות האלה.

מאחר שמדיניות החידוש העירוני בישראל במהלך כ-70 שנות קיומה הושפעה ממדיניות אמריקאית בתחום זה, יפתח המאמר בסקירה היסטורית קצרה של תוכניות לחידוש מגורים בארצות הברית. בשלב הבא תוצג סקירה כרונולוגית של שלוש תוכניות החידוש העירוני בישראל, ואחריה יבוא פרק מתודולוגי ובו חמישה מדדים שעל פיהם נערכה ההשוואה בין התוכניות. פרק ממציא המחקר יציג את ההשוואה שנערכה בין תוכניות החידוש העירוני, ובסופו טבלה מסכמת המרכזת את עיקרי ההבדלים. מטרת ההשוואה היא ללמוד מניסיון העבר לצורך שיפור תוכניות החידוש העירוני העתידיות. המאמר מסתיים בפרק דיון ומסקנות המצביע על השינוי הפרדיגמטי שחל במהות תוכנית ההתחדשות העירונית ובתפקידה.

התחדשות עירונית כפועל יוצא של מדיניות ממשלתית

התחדשות עירונית כפועל יוצא של מדיניות והתערבות ממשלתית הינה פרקטיקה ידועה במאה השנים האחרונות. בארה"ב צמח החידוש העירוני מתוך צורך להתמודד עם הידרדרותם ונטישתם של מרכזי הערים ועם יציאת התושבים מהמעמד הכלכלי הגבוה לפרברים.

ראשית ההתערבות המתוכננת החלה בשנות ה-40 וה-50, עם פרויקט ה-Urban Renewal שהוגדר כ'דור הבולדוזר' (Carmon, 1999) כתוצאה מהריסת מרקמים אורבניים ובעיקר הריסת אזורי מגורים שאכלסו תושבים שהשתייכו למעמד סוציו-אקונומי נמוך, ובמקרים רבים נתפס כדחיקה של

קהילות מוחלשות של 'שחורים' או מהגרים (Goetz, 2013). דוגמא לדחיקה כזו ניתן ללמוד מאזור ה-West End בבוסטון, כאשר על הקרקע שפונתה מתושביה, שוכרים שלא חזרו להתגורר במקום, נבנו מוסדות ציבור, תשתיות וגם מגורים לתושבים במעמד כלכלי גבוה יותר (קיינר-פרסוב, 2017). לאור ביקורת ציבורית נוקבת על הרס קהילות קיימות ומתפקדות, כאשר הידועה שבמתנגדים הייתה גיין גיי'קובס (1961) במאבקה בתוכניות החידוש אותן הוביל רוברט מוזס בניו יורק, נסללה בארה"ב הדרך לפרויקט 'ערים לדוגמא' (Model Cities) של שנות ה-60. הפרויקט בוצע במימון ממשלתי מלא ושם את הדגש על חיזוק התושבים ושיתוף הציבור. טענות לאי הצלחתו, בעיקר לנוכח ניתוב כספי הפרויקט למטרות עירוניות אחרות, הובילו לסיומו.

שינוי במדיניות החידוש, אותו הוביל רונלד רייגן בארה"ב, בדמות פרויקט HOPE VI (Housing Opportunities for People Everywhere) בשנות ה-90, מגלם את המעבר לתפיסה הנאו-ליברלית והשותפות הפרטית – ציבורית בתוכנית החידוש העירוני. תוכנית זו דגלה בעירוב כלכלי במגורים (Mixed-Income Housing) אשר במסגרתה נהרסו מאות ממבני המגורים העצומים (הידועים בכינויים ה-Projects) ובמקומם נבנו מבני מגורים מעורבים הן מבחינה פיזית, והן מבחינה כלכלית וחברתית (Popkin et al., 2004). פרויקט HOPE VI ספג גם כן ביקורת, כאשר כונה על ידי מבקרי כתוכנית המשך לדור הבולדוזר, בעיקר על היותו גורם לדחיקת התושבים המקוריים, שוכרי הדיור הציבורי, והכנסת תושבים בעלי אמצעים כלכליים גבוהים יותר, משמע ג'נטריפיקציה מתוכננת. עלייתו של ברק אובמה לשלטון בארה"ב (2010), סימנה שינוי בתוכנית החידוש ומעבר לתוכנית Choice Neighborhoods כפרויקט הדגל לחידוש עירוני, בו שולבו היבטים חברתיים מערכתיים.

הקדמה מקוצרת זו, של השינויים שחלו במדיניות החידוש העירוני בארה"ב, מובילה לסקירה של שלוש תוכניות לחידוש עירוני בישראל, שכן ארה"ב היוותה מעין מודל למדינת ישראל לאורך השנים. מודל המסמן את הדרך בהתחדשות העירונית שניתן למצוא, כל תוכנית בהפרש של כעשור, גם בישראל.

מדיניות ממשלתית להתחדשות מגורים עירוניים בישראל

בראשית שנות ה-50, זמן קצר לאחר סיומה של מלחמת העולם השנייה (1945) והקמת מדינת ישראל (1948), הגיעו למדינת ישראל מאות אלפי מהגרים/ עולים חדשים על מיטלטליהם אשר היו זקוקים, בין השאר, למקום מגורים. בתקופה זו מנתה מדינת ישראל כ-700,000 תושבים, ולאחר שהדירות והמבנים שהיו קיימים אוכלסו ובמחנות העולים שהוקמו שימשו אוהלים ובדונים כמקומות דיור (פלזשטיין ושחר, 1986), מצוקת קליטת העלייה הלכה והחריפה. לאור זאת, הציע לוי אשכול, ראש מחלקת ההתיישבות דאז, לבנות עבור העולים את בנייני השיכון (קצינסקי, 1986: 86-69):

"לשים קץ למחנות (העולים), לא להרחיב עוד את קיבולם ולהקים ברחבי הארץ שיכוני עולים ואפילו לתקופת מעבר בלבד. שישתרעו מדן ועד באר שבע... על פני הארץ כולה"

כך, במקביל לאספקת הדיור הארעי במעברות החלה מדינת ישראל בבניית השיכונים. בדיון שנערך (דברי הכנסת, אוגוסט 1949 עמ' 1281 - 1275) בין גולדה מאיר (מאירסון), שרת העבודה דאז, שהשיכון הציבורי היה נתון בתחום אחריותה, לחבר הכנסת רוקח, ראש עיריית תל אביב דאז, על טענתו כי:

"בערי הארץ בנו בינתיים שיכונים, בתים בני שתי קומות ובהם דירות זעירות בנות חדר ושני חדרים, 'בלוקונים' וצריפונים. איכות הבנייה הייתה ירודה ולא בנו די."

השיבה גולדה מאיר:

"אין כל סכנה בכך אם משפחה בת שלוש נפשות, או אפילו בת ארבע נפשות, יהיה לה חדר אחד אנחנו מתכוונים לתת גג. לא תקרה – אבל גג, לא טיח אבל סייד. העולה בעצמו יטיח במשך הזמן ויעשה את התקרה וכעבור כמה חודשים יוסיף חדר, יוסיף מרפסת ואין בזה כל סכנה."

צילום 1: השיכונים שעתידים להיהרס והבניינים החדשים שנבנו בפרויקט פינוי ובינוי באונו הירוקה, בקריית אונו. (צילום: נאוה קיינר-פרסוב, 2020)



אותם שיכונים חדשים של שנות ה-50 וה-60, אליהם עברו העולים מן המעברות שחוסלו, יהיו את מוקד פעולת החידוש של שתי תכניות חידוש עירוני ראשיות בישראל. הן של פרויקט 'שיקום שכונות' במהלך שנות ה-80 ולאחר מכן יהיו את הקרקע לתוכנית 'ההתחדשות העירונית' של שנות האלפיים. אך לא אקדים את המאוחר, ובישראל של ראשית שנות ה-60 לצד מפעל ההתיישבות ובניית השיכונים הרבים, החל ניסיון להתמודדות עם 'משכנות העוני' בשכונות הוותיקות במרכזי הערים הקיימות.

שלוש תוכניות ראשיות להתחדשות עירונית בישראל

פרק זה מציג סקירה כרונולוגית של שלוש התוכניות הראשיות לחידוש מגורים עירוניים בישראל: 'בינוי ופינוי משכנות עוני' בשנות ה-60; תכנית 'שיקום שכונות' בשנות ה-80; ותוכנית ההתחדשות העירונית בשנות ה-2000. (ראו איור מס' 2 לתוכניות החידוש העירוני על ציר הזמן).

בינוי ופינוי משכנות עוני – שנות ה-60

בעיית משכנות העוני בישראל הייתה קיימת כבר עם קום המדינה, אך מאחר והמדינה בראשית דרכה התמודדה עם צורכי הקליטה והפיתוח, המודעות לצרכי השיקום התעוררה לקראת השלמת 'חיסול המעברות' (סלייפר, 1979). בשנת 1963, פורסם על ידי שר השיכון, יוסף אלמוגי, מסמך ממשלתי מקיף בנושא "תוכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל" (אלמוגי, 1963). במסמך זה ציין אלמוגי כי משכנות העוני בישראל כוללות כ- 77,000 משפחות (כ- 311,000 נפש) אשר היוו כ-14% מכלל אוכלוסיית המדינה וכשליש מתושבי הערים הגדולות: ירושלים, תל אביב וחיפה. התוכנית שהציע אלמוגי כללה פתרון מקיף וכולל בקנה מידה ארצי לחיסול משכנות העוני על בעיותיהן השונות. וכך כתב אלמוגי (1963):

"יש להטעים מלכתחילה כי שיקום שכונות העוני אינו יכול להצטמצם במתן דיור אלטרנטיבי נאות גרידא; תכנית השיקום מצווה על יצירת תנאים סוציאליים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים מתאימים, שימנעו את הפיכתן של השכונות החדשות לשכונות עוני במהדורה חדשה...."

תוכנית זו הושפעה מתוכנית 'חיסול הסלאמס' (Slums clearance) האמריקנית בראשית שנות ה-50, אשר ראתה בסלאמס כאיום על החברה כולה, יחד עם האחריות הציבורית לספק מגורים נאותים, בטוחים ובעלי תברואה תקינה.

בשנת 1965 התקבל החוק להקמת הרשות לבינוי ופינוי אתרי שיקום, בידי הרשות רוכזו הסמכויות היכולות לקבוע סופית אילו אזורים יסווגו כ"אזורי שיקום" לצורך הפעלת תכנית הבינוי והפינוי. בפרק ג' לחוק, נכתב כי:

"הרשות תכין תחזית בינוי ופינוי כללית לאזור השיקום, שתכלול פריטים בדבר בינוי האזור ובדבר פינוי תושביו, כולם או מקצתם, יישובם ושיכוןם."

הרשות המרכזית, כותב אלמוגי, תפעל יד ביד עם הרשות המקומית בכל שלב ושלב של ביצוע התוכנית. עיקריו של החוק היו כדלקמן: (1) פינוי השכונה מתושביה, הריסת המבנים ובינוי השטח במסגרת תכנון כולל; (2) העברת הקרקע לרשות המדינה ופיצוי הבעלים והתושבים על הפקעת זכויותיהם; (3) מתן פיצוי והבטחת דיור מתאים לדיירים, בין במכר ובין בשכירות, בין באזור לאחר שיקומו ובין במקומות אחרים; (4) דאגה לשיקומם של המקרים הסוציאליים שבין התושבים כדי למנוע את הפיכת מקומות מגוריהם החדשים למשכנות עוני במהדורה מחודשת.

כרמון (1979) מדגישה כי מטרת התוכנית הייתה השבחת ערכי הקרקעות העירוניות המרכזיות, הבנויות בבנייה רעועה וצפיפות דלילה, תוך יצירת חידוש עירוני ושיפור תנאי הדיור לתושבים. במסגרת התהליך הרשות הייתה

אמורה להתיר בנייה באחוזי בנייה גבוהים מהמקובל. בכך התכוונה להגדיל צפיפות, לעבור לניצול מוגבר של הקרקע, להגדיל את השטח המיועד לצרכים נלווים למגורים ולהביא לעידוד השקעות הסקטור הפרטי ולחיסכון בסבסוד פרויקטים מתקציבי הקופה הציבורית.

סלייפר (1979) מתאר את פרויקט 'בינוי ופינוי' הראשון אשר יצא לפועל ביפו:

"פינוי 'השטח הגדול' ביפו – שיקום האתר והעברת האוכלוסייה לשכונה חדשה בדרום העיר. פעולה זו הייתה מבוססת על שכנוע, משא ומתן בדבר תשלום פיצויים והעברת המפונים לדירות החדשות בתנאי רכישה. על פי הלקחים שהופקו, הצליח פרויקט זה יותר בשיקום האתר, ופחות בשיקום המשפחות, שהעבירו לדירותיהן החדשות – אך הצרות – את כל בעיותיהן החברתיות, כאשר בנוסף לכך הן צריכות להתרגל לתשלום משכנתא, מים וארנונה, או במילים אחרות לירידה ניכרת באיכות חייהן".

שלוש תוכניות השיקום הראשונות של הרשות ל'בינוי ופינוי אתרי שיקום' – העיר העתיקה של צפת, רחוב בצלאל בירושלים וכפר שלם בתל אביב (ראו בהרחבה כרמון 1993) – לימדו את הנוגעים בדבר כי פעולות מסוג זה דורשות תמיכה ממשלתית בהיקף ניכר ביותר. אך מאחר והתקציבים הדרושים לא הוקצבו, הסתפקה הרשות בעריכת סקרים ובהוצאת "קטלוג" מוקדי מצוקה. קטלוג זה שימש כבסיס לתכנון ארצי של תוכנית שיקום שכונות (סלייפר, 1979). הרשות ל'בינוי ופינוי אתרי שיקום' הייתה תחת חסותו של משרד השיכון, ובאופן רשמי פעלה עד שנת 1975, אולם למעשה חדלה לפעול שנים אחדות קודם לכן בשל חוסר בתקציב הדרוש.

פרויקט שיקום שכונות בישראל - שנות ה-80

המהפך הפוליטי בישראל בשנת 1977, ועליית מפלגת הליכוד לשלטון, נתן לנושא שיקום השכונות תנופה רבה. ביוני 1977 קבעה ממשלת ישראל, ובראשה מנחם בגין, את קידום ושיקומם של תושבי שכונות המצוקה כאחד מיעדי המרכזיים. תוכנית 'שיקום שכונות' הושפעה מאוד מתוכנית 'ערים לדוגמא' (Model Cities) האמריקנית, שיצאה לפועל בשנת 1966 כחלק מ'מהלחמה בעוני' של הנשיא ג'ונסון, תוכנית שדגלה בשילוב בין פרויקטים פיסיים וחברתיים. לא עוד פרויקטים של 'מלט ולבנים' (Bricks and Mortar) ולא לפינוי תושבים מבתיים, אלא קידום של פיתוח קהילתי, פיתוח תשתיות ותחבורה, בתים טובים יותר, הזדמנויות לתעסוקה והשכלה, הפחתת שיעורי הפשיעה ותמיכת הרווחה והשתתפות גדולה יותר של התושבים (Weber & Wallace, 2012 p.175).

פרויקט 'שיקום שכונות' התבסס על סקרים שהוכנו בעבר על ידי הרשות ל'בינוי ופינוי', אשר הפכו לתוכנית שאפתנית לשיקום 160 אזורי מצוקה. תוכנית החומש של הממשלה שהוצגה בכנסת, במאי 1978, כללה הצעה לשיקום כולל של 120 שכונות ולהשלמת הפינוי של 40 מעברות. לפי הנתונים שנמסרו באותו מעמד התגוררו בשכונות אלה, בשנת 1977, כ-200,000 אלף משפחות, מתוכם כ-25% התגוררו בתנאי דיור לא-תקינים. ההשקעה שנדרשה לביצוע התוכנית נאמדה בכ-1.2 מיליארד דולר (גינזברג-גרשוני, צמח, אהרונ, 1996). הוחלט שהפרויקט ימומן ויבוצע במשותף על ידי ממשלת ישראל ועל

ידי הסוכנות היהודית, כנציגת הקהילות שבתפוצה (כרמון, 1985; ברון, בן ציון, כרמון וגביש, 1988).

איור 1: תעמולת הבחירות לכנסת התשיעית (1977) של מפלגת האופוזיציה, הליכוד (אנוך, 1984)



בדומה לתוכנית 'ערים לדוגמא' בארה"ב, עקרונות הפעולה של שיקום שכונות
היו חברתיות בעיקרן, (גינבורג-גרשוני, צמח ואהרוני, 1996; כרמון, 1996;
Carmon & Hill, 1984) וכללו:

- שיפור תנאי החירור והתשתית הפיזיים בשכונות מצוקה.
 - שיפור איכות השירותים החברתיים.
 - הימנעות מפינוי תושבים מבתיים ומהריסת הבתים הישנים.
 - הקצאת משאבים על בסיס צורך שכונתי, כתוספת לתמיכה בנזקקים בהתאם לקריטריונים של זכאות אישית, או משפחתית.
 - ביזור סמכויות, זרימת התכנון "מלמטה למעלה" והעברת אחריות לרשות המקומית
 - שיתוף הציבור (התושבים) בתכנון וביצוע שיקום שכונתם.
 - טיפול אינטנסיבי וזמני – ריכוז של תוספת משאבים באזורים מסוימים בתקופה מסוימת קצרה למדי.
 - הימנעות מהקמת מנגנון מוסדי חדש עבור הפרויקט.
- על פי מחקרה של נעמי כרמון (1988a), לפרויקט היו שתי מטרות עיקריות: א. צמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית; ב. ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד. פרויקט 'שיקום שכונות' היווה מוקד למחקר

הערכה רחב היקף (ראו פירוט ביבליוגרפיה מוערת אצל כרמון, 1996) אשר שם דגש על הממצאים הבאים: שיפור תנאי החיים הפיזיים והחברתיים בשכונות (Carmon, 1992), קידום ניעות (מוביליות) חברתית של תושבים מן השכונות (צ'רצ'מן, 1985), ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן, ובמתן הזדמנויות לתושבים להגדיל את שליטתם בחייהם. השיפור בתנאי החיים הוגדר במחקר כשיפור השירותים המוגשים בשכונות, חלק הארי של תקציבי הפרויקט ושל תוכניותיו יועדו לכך, והצליחו לגרום לשיפורים ניכרים ברוב השכונות, בעיקר בתנאי הדור, בשירותי החינוך ובשירותים הקהילתיים-התרבותיים. כמו כן, נמצא ששיתוף התושבים בגופים המקבלים החלטות בענייני השכונה תרם לצבירת משאבי כוח בידי התושבים שניצלו את ההזדמנות ופעלו במסגרות אלו. שיתוף התושבים בתכנון ובביצוע היה לסיסמא מובילה של פרויקט השיקום.

יחד עם זאת, תושבים חזקים בקרב תושבי שכונות המצוקה, עזבו את השכונות. על פי ברון, בן ציון וכרמון (1990), אל השכונות נכנסו תושבים חזקים יותר מהתושבים שהמשיכו להתגורר בהן. אך עם כל המשאבים שהושקעו, נמצא שפרויקט השיקום אומנם שיפר את תנאי החיים של התושבים ומנע את הידרדרותן של השכונות בהן עבד, אך הפרויקט לא הצליח לשנות את המעמד החברתי-כלכלי הירוד של שכונות מצוקה בישראל (ברון, בן-ציון וכרמון, 1990; Carmon & Hill, 1988).

בשנת 1990 הקיף הפרויקט 90 שכונות עם אוכלוסייה כוללת של 750,000 נפש. במחצית הראשונה של שנות ה-80 היה תקציב הפרויקט כ-750 מיליון ₪ בשנה, מכאן ואילך תקציב הפרויקט ירד בהדרגה, במחצית השנייה של שנות ה-80 הלכו והצטמצמו התקציבים והגיעו לכ-250 מיליון ₪ בשנה ובשנת 2001 היה התקציב כ-193 מיליון ₪. פרויקט שיקום שכונות מעולם לא הופסק, למעשה רשימת היישובים שנכללה בו הורחבה, אך התקציבים המשיכו לרדת (ביטון, 2009). צמצום הפרויקט הפיזי נבע מהחלטת ממשלה מס' 1102, מיום 28.1.2007, לריכוז מאמץ בתחום זה בשכונות החלשות ביותר במדרג שכונות השיקום ולהשהות את הפעילות בשאר השכונות.

התחדשות עירונית שנות ה-2000 (פינוי ובינוי/עיבוי/תמ"א 38)

שינויים שחלו במדינות המערב בשנות ה-80, הובילו למעבר לתפיסה הנאו-ליברלית. בבריטניה הובילה זאת מרגרט תאצ'ר ובארה"ב הביא עימו את פילוסופיית ההפרטה רונלד רייגן. על פי תפיסה זו, המגזר הפרטי ייתן מענה טוב יותר לצרכי המגורים של העם האמריקאי, זאת כפועל יוצא של אכזבה מתוכניות מגורים קודמות. תפיסה זו של הפרטה לא פסחה על מדינת ישראל, שדגלה בריכוזיות יחד עם מדיניות רווחה (Eshel & Hananel, 2019).

בשנות ה-90, הגיעו למדינת ישראל קרוב למיליון עולים חדשים מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה. בתקופה זו ראו אור עבודות תכנוניות, כישראל 2020 ותמ"א 35, שקבעו כי חלק גדול ככל הניתן מהבינוי העתידי של ישראל רצוי שיתבצע בתוך היישובים הקיימים ולא מחוצה להם, והקרקע הוצגה כמשאב המרכזי בתכנון.

לקראת תחילת שנות ה-2000, החל משרד הבינוי והשיכון בישראל בהפעלת סדרה של תכניות, הכלולות כולן תחת הכותרת '**התחדשות עירונית**'. בשנת 1996, מינתה ממשלת ישראל ועדת היגוי בינמשרדית בשם: 'הוועדה לשיקום הפיזי של מרכזי הערים', בראשות משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון ותפקידה היה ליצר ולפתח מסלולים שונים לתהליכים של התחדשות עירונית (אופק, 2002). החלטת הממשלה מספר 4342 מתאריך 13.9.1998 בנושא פינוי-בינוי אימצה את המלצות דו"ח ועדת אייגס, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (גלובס, 2001). לשם יישום החלטתה, הקימה הממשלה את 'הוועדה הבינמשרדית להתחדשות עירונית', אשר ראתה לנגד עיניה מטרה מרכזית אחת והיא: "תוספת בנייה בקרקע מבונה בטווחי זמן שונים, וניצול יעיל של מלאי הבינוי הקיים" (גלובס, 2001).

המסלול הראשון שהוכרז היה פרויקט '**פינוי ובינוי**' (החל משנת 1998). מטרתו הייתה ועודנה ציפוף הבנייה במרקמים עירוניים קיימים, בצורה שתנצל טוב יותר את הקרקע ואת התשתיות העירוניות, הפיסיות והחברתיות. המסלול החדש בא ליצור תנאים המעודדים פעילות שוק, לא ממסדית. פעילות זו אמורה להיות מבוצעת באופן בלתי אמצעי על ידי בעלי הזכויות בנכסים ו/או יזמים מטעמים (Geva & Rosen, 2018). המערכת הציבורית נועדה לתמוך ביצירת תנאים המאפשרים פעילות זו (אוגדן להתחדשות עירונית, 1999).

יחד עם זאת, כעבור שנים אחדות שבהן לא בוצע אף פרויקט, משרד הבינוי והשיכון יזם שורה של תיקונים ושיפורים במסלול הקיים וייסד מסלולים נוספים. החל ביוני 2001, הפעילה הוועדה הבינמשרדית להתחדשות עירונית את **מסלול עיבוי** שמטרתו הגדלת ניצול הקרקע באמצעות תוספת בנייה באזורים מבוינים, ללא צורך בהריסת המבנים הקיימים, אם כתוספת קומות ואם כבניית אגפים חדשים. המסלול מיועד לשכונות מגורים בלבד. **מסלול מיסוי**, החל משנת 2004, גובש כתוכנית ליזמים פרטיים ופועל מתוקף חוק מיסוי מקרקעין ומכוון הן לפרויקטים לפינוי ובינוי והן לפרויקטים לעיבוי בנייני מגורים. מטרתו לתמרץ תהליכים של התחדשות עירונית המתבצעים בכוחות השוק הפרטי בלבד.

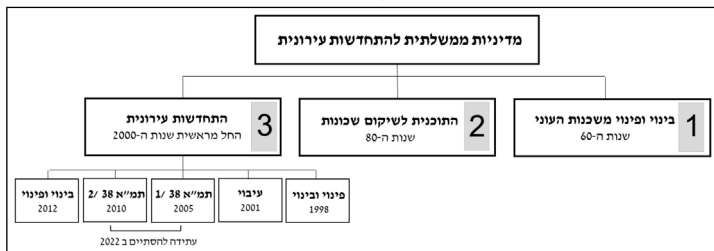
בשנת 2005 אושרה תוכנית **תמ"א 38**, אשר הינה תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה. התוכנית ידעה מספר עדכונים כאשר המרכזי שביניהם הינו תמ"א 38 תיקון 2 (פברואר 2010) – המאפשר את הריסת הבניין הקיים ובניית בניין חדש במקומו, משמע מעין תכנית פינוי-בינוי נקודתית המאפשרת, בהסכמת בעלי הנכסים, הריסה ובנייה תוך קבלת הקלות במיסוי. תמ"א 38, הפכה במהרה לתוכנית מובילה בחידוש בניינים ותוספות בנייה (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019; קיינר-פרסוב, 2017). יחד עם זאת, לאור ביקורת ציבורית על השפעותיה השליליות של התוכנית על המרחב הציבורי, וכן על כך שהתוכנית איננה כלכלית באזורי הפריפריה המועדים להינזק כתוצאה מרעידת אדמה (Margalit & Mualam, 2020), הכריז מנהל התכנון כי התוכנית עתידה לסיים את דרכה באוקטובר 2022.

כשחלפו יותר מעשר שנים ובמשרד הבינוי והשיכון התברר הקושי העצום בפינוי תושבים מבתיים, הוחלט לאפשר, בשנת 2012, תכנית בדרך של '**בינוי ופינוי**'. התוכנית החדשה מאפשרת לכלול מגרש פנוי בבעלות המדינה,

הממוקם במתחם התוכנית או בצמוד אליו, שבו ייבנו הדירות החדשות ואליהן יעברו בעלי הדירות הוותיקים. בדרך זו יימנע הצורך במעבר לשכירות לתקופה של כשלוש שנים עד לבניית הבניית החדש. שר הבינוי והשיכון לשעבר, אריאל אטיאס, אמר כי: "הקצאת המגרשים מטעם המדינה תביא לפתיחת פקק תכנוני לטובת יצירת אלפי יחידות דיור חדשות במרכזי הערים". נכון לשנת 2020, פרויקט מרכזי הפועל בדרך של 'בינוי ופינוי' הינו פרויקט החידוש ברמת אליהו, בראשון לציון (צור, 2020).

בשנת 2016 חוקק "חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית", כאשר מטרת הרשות החדשה הינה לעודד ולהגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם. התוכנית האסטרטגית של מינהל התכנון לשנת 2040 רואה בהתחדשות העירונית כחלק מרכזי בפיתוח הערים, עם כ-900,000 יח"ד שעתידות להבנות בערים הקיימות. נכון לשנת 2020, באתר האינטרנט של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מדווח על כ-50 פרויקטים להתחדשות עירונית בדרך של פינוי ובינוי ב-23 ערים.

איור 2: שלוש תוכניות ראשיות לחידוש מגורים בישראל על ציר הזמן (בהתבסס על קיינר-פרסוב, 2017)



מתודולוגית המחקר

מאמר זה טוען למעבר פרדיגמטי בהתחדשות עירונית בישראל, מהפרדיגמה החברתית ששלטה במהלך שנות השמונים במסגרת פרויקט 'שיקום שכונות' לפרדיגמה חדשה, כלכלית-פיזית, השולטת בשנות האלפיים. פרדיגמה, על פי קון (1962), בתוך גורביץ' וערב, 2012, הינה:

"מערכת הנחות ומושגי יסוד המגדירה את עמדתה של קהילייה מדעית בתקופה היסטורית נתונה ביחס למושאי החקירה ואופני הפרשנות הלגיטימיים שגוזרים מקיומה ההיסטורי והמוסדי של עמדה זו. כאשר המעבר מפרדיגמה לפרדיגמה מתרחש עקב מעבר ממערכת הנחות ואמונות אחת למערכת אחרת, כאשר שתי המערכות אינן מתיישבות זו עם זו".

על מנת לעמוד על אותם הבדלים בין "מערכת הנחות ואמונות אחת למערכת אחרת" ובהתבסס על סקירת שלוש תוכניות החידוש הראשיות בישראל, זוהו חמישה מדדים עיקריים דרכם ניתן להצביע על השינוי הפרדיגמטי, ואלו:

1. **מטרת תוכנית החידוש** - לכל אחת מן התוכניות מטרת שונות.

2. **המבנה הארגוני של תוכנית החידוש** - המבנה הארגוני מראה מי בעלי התפקידים ומי לוקח חלק בתוכנית החידוש.

3. **היקף הפרויקט ופריסתו הארצית** - היקף התוכנית הן מבחינה כמותית, לדוגמה כמה משקי בית משתתפים, והן מבחינת פריסה גיאוגרפית המראה מי נכלל בתוכנית. זאת בעיקר לנוכח הדיון הער לגבי פערים חברתיים-כלכליים בין פריפריה ומרכז הארץ.

4. **מידת שיתוף או השתתפות הציבור בתוכנית החידוש** - מופיעה כמדד נפרד על מנת להדגיש את חשיבותה, אך הינה קשורה למבנה הארגוני של התוכנית, דרכה ניתן לבחון מהו כוחם של התושבים ביחס לתוכניות ולתקנות.

5. **התמורה לתושבים** - כלל התושבים לא רק בעלי הנכסים, כתוצאה מפרויקט חידוש המגורים.

מקורות המידע לבחינת חמשת המדדים היו מגוונים. המידע לגבי תקופת המעברות ותוכנית 'בינוי ופינוי אזורי השיקום' מבוסס על מחקר ארכיוני שנערך בארכיון הציוני בירושלים. בנוסף, מידע מפורט על אופי תוכנית 'פינוי ובינוי משכנות העוני בישראל' נמצא בחוברת שפרסם יוסף אלמוגי, בשנת 1963.

המידע לגבי תוכנית 'שיקום שכונות' מבוסס בעיקרו על מחקר הערכה רחב היקף של הפרויקט בשם: 'הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל'. מחקר זה נערך על ידי צוות חוקרות וחוקרים ממוסד שמואל נאמן בטכניון בראשית שנות ה-90. בנוסף, נלמדו פרסומים נוספים וכן נכלל מידע שהתקבל ממשרד הבינוי והשיכון.

המידע לגבי פרויקט ההתחדשות העירונית של שנות ה-2000, כולל מידע ברמה הארצית 'מלמעלה למטה' ומידע ברמה המקומית 'מלמטה למעלה'.

מידע ברמה הארצית – השתתפות כותבת המאמר בדיוני הממשלה לקראת הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, פרסומים של משרד הבינוי והשיכון כולל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומנהל התכנון. בנוסף, נעשה שימוש בתיעוד זמין כנתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרוטוקולים של ועדות תכנון, תכניות בניין עיר, ופרסומים בעיתונות לגבי השינויים שחלו עם השנים במדיניות ההתחדשות העירונית.

מידע ברמה המקומית - המידע מבוסס על מחקר אמפירי וראיונות שנערכו עם כמאה תושבים ותיקים וחדשים בפרויקטים של פינוי ובינוי ותמ"א 38, בקריית אונו וברמת גן. ובנוסף עם בעלי תפקידים ברשויות מקומיות ובעלי מקצוע שלקחו חלק בפרויקט החידוש (קיינר פרסוב, 2017). מקורות אלו אפשרו להבין את ההשפעות של התוכנית בהיבט של התושב/ת או המשפחה שעברו את תהליך החידוש.

כמו כן, לצורך כתיבת המחקר נעשה שימוש בחומרים זמינים ועדכניים באינטרנט. המידע העדכני משמעותי במחקר שכזה, שכן התוכנית אשר נוסדה לפני כעשרים שנה נמצאת עדין בתהליך של שינוי וגיבוש, זאת בעיקר לאחר הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. על כן, חלק מהמקורות למאמר הינם גם כאלו שטרם עברו עיבוד מחקרי ובחלקם כוללים פרסומים על כוונות ממשלתיות עתידיות.

השוואה בין תוכניות החידוש העירוני בישראל

תוכנית ההתחדשות העירונית של שנות ה-2000 נבחנה אל מול שתי תוכניות החידוש בעבר. פעם אחת, אל מול תוכנית החידוש 'בינוי ופינוי אזורי שיקום' של שנות ה-60, ולאחר מכן נבחנה אל מול תוכנית 'שיקום שכונות' של שנות ה-80. שתי ההשוואות פעלו על פי חמשת המדדים שהוצגו בפרק המתודולוגיה, יחד עם זאת מאחר ותוכנית 'בינוי ופינוי אזורי שיקום' כמעט ולא יצאה אל הפועל ההשוואה במקרה זה מצומצמת יותר.

(1) השוואה בין שתי תוכניות החידוש בעלות ההיבט הפיזי של הריסה ובנייה חדשה: תוכנית בינוי-פינוי 1965 ותוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של פינוי-בינוי 2000

תוכנית 'בינוי-פינוי' של אזורי שיקום/משכנות העוני, בשנות ה-60 למאה שעברה, הייתה בעלת כוונות נרחבות לחידוש בדרך של הריסה ובינוי מחדש. התוכנית התבססה על סקר ארצי מקיף, שכלל כ-77,000 משפחות אשר היו כ-14% מכלל האוכלוסייה בישראל. היישובים שנכללו בתוכנית נחלקו לשלוש קטגוריות: הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה), ערים משוקמות ויישובים עירוניים, כאשר עיקר אוכלוסייה זו הייתה מרוכזת בעיקר בערים הגדולות. אך כפי שברוצקוס (1955, עמ' 361), הממונה על התכנון הארצי באגף התכנון, הגדיר זאת:

"מוטב שלא ניצור לנו אשלויות לגבי הסיכויים של תכנון רדיקאלי בדרך של הריסה ובינוי מחדש. אין עיר אחת בישראל, ותל אביב העשירה בכלל, שתהא מסוגלת לממן פעולה זו בכוחות עצמה. על כן זקוקות הערים למימון מתוך תקציב הפיתוח הממשלתי, אך תור העדיפות בתקציב הפיתוח ארוך מאוד."

כך בשל מיעוט תקציבי לתוכנית החידוש רחבת ההיקף, אך גם בשל התנגדות תושבים כפי שקרה בשכונת נחלאות בירושלים, תוכנית ה'בינוי ופינוי' כמעט ולא יצאה אל הפועל. יחד עם זאת, הסקרים שנערכו עבור תוכנית זו, היוו את בסיס הפעולה לתוכנית 'שיקום שכונות'.

בשל מיעוט המימוש של תוכנית 'בינוי ופינוי' (1965), השוואה זו תתמקד במטרת התוכניות ובעקרונות הפעולה שלהן. ההיבט הפיזי של שתי התוכניות, 'בינוי ופינוי' ותוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי', הינו דומה וכוונתו הריסת המבנים הקיימים ובנייה חדשה במקומם. יחד עם זאת, קיימים הבדלים מהותיים בין התוכניות, כאשר הראשון נעוץ בשם התוכנית, 'בינוי-פינוי' (1965), קודם מעבר תושבים למגורים חדשים שנבנים בסמוך ורק אחר כך הריסת המבנים הקיימים, תהליך אשר חוסך מהתושבים תקופה של מגורים זמניים ואי וודאות. לבין תוכנית 'פינוי-בינוי' (שנות ה-2000) אשר פועלת קודם לפינוי התושבים למגורים זמניים, הריסת המגורים הקיימים ורק אחר כך בנייה חדשה ואכלוס מחודש של בעלי הדירות הוותיקים ותוספת של תושבים חדשים.

הקמת רשות ארצית ומטרתה – בין שיקום משכנות העוני להגדלת היצע הדיור

בשתי התוכניות הוקמה רשות ארצית לקידום החידוש העירוני. מטרת 'הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום', בשנת 1965, הייתה: "ליזום ולתכנן בינוי, שיקום וכן פינוי לשם בינוי ושיקום של משכנות עוני ושכונות נחלשות ושל מבנים המסכנים יושביהם", זאת על ידי הכנת תחזית בינוי ופינוי כללית לאזור השיקום. מטרת 'הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית', שהוקמה בשנת 2016 (כ-20 שנה לאחר תחילתה של תכנית ההתחדשות העירונית), הינה: "קידום פעילות החידוש והגדלת היקף המימוש של המיזמים לחידוש עירוני לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי".

הבדל מהותי קיים במטרת הרשויות שהוקמו, 'בינוי ופינוי' (1965) ממוקדת בשיקום שכונות המצוקה והעוני, בדרך של פינוי התושבים למקום מגורים חלופי והריסת הבניינים הקיימים. בעוד תוכנית 'פינוי ובינוי' (2000), גם היא תוכנית פיזית של הריסה ובנייה, מכוונת להגדלת היצע הדיור הקיים. כאשר היצע דיור חדש זה, פונה ברובו למעמד הביניים.

השוואה בין עקרונות הפעולה של תוכניות החידוש

הפקעה מול הסכם: בחוק 'בינוי ופינוי' (1965) המדינה כרשות ציבורית מחליטה היכן יבוצע פרויקט השיקום, והדרך בה הפרויקט יוצא לפועל הינה הפקעת הקרקע על ידי המדינה ומתן פיצוי למחזיקים בקרקע. זהו הבדל משמעותי של החלטה 'מלמעלה' לעומת ההסכם שנחתם בין בעל נכס פרטי ליום בתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות ה-2000. על פי הסכם זה, מתחייבים בעלי הדירות בבניין למכור את זכויותיהם ליום לצורך הריסת הבניין והקמת בניין חדש שתחתיו ולקבל בתמורה דירה חדשה.

'מחזיק' בנכס/בקרע מול בעל נכס: ההגדרה של 'המחזיק' בנכס ו/או בקרקע בחוק 'בינוי ופינוי': "כל המחזיק במקרקעין כחזקת בעל, שוכר, ברשות וכל התופס אותם בזכות, או שלא בזכות אם התפיסה החלה לפני יום י"א באדר ב' תשב"ה (15 במרס 1965) וכל מי שבידו השימוש או ההנאה במקרקעין שלפני התאריך האמור". הגדרה זו הינה גמישה הרבה יותר מאשר 'בעל הנכס', כפי שמוגדר בתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות ה-2000, ובכך מאפשרת גם לשוכרים או מחזיקים אחרים בנכס לקבל פיצוי ואפשרות לרכוש נכס אחר.

הכרזה על אזור המיועד לחידוש והאפשרות להתנגדות: הרשות (הארצית) לבינוי ופינוי אזורי שיקום הייתה רשאית להכריז על אזורי שיקום או מבני שיקום, ולאחר אישור ממשלתי והתייעצות עם הרשות המקומית שבתחומה נמצא אזור השיקום, פורסמה הודעה אשר תיארה את האזור וגבולותיו. בהתאם לפרסום זה (סעיף 18 בחוק 1965) "ראשי כל העשוי להיפגע על ידי ההכרזה להגיש לרשות תוך שלושים ימים מיום פרסום ההודעה ברשומות, התנגדות בכתב". באופן דומה, גם בתוכנית ההתחדשות העירונית דרושה הכרזה על "שטח כעל מתחם לפינוי לשם בינוי או לשם עיבוי בנייה" אך בשונה מתוכנית 'בינוי ופינוי', איתור השטח לחידוש והגשת בקשה להכרזה מתבצעת פעמים רבות על ידי יזם פרטי (מסלול מיסוי).

בעל נכס אשר מתנגד לפרויקט החידוש 'פינוי ובינוי' יבחן על פי 'חוק הדייר הסרבן' (תיקון מס' 6 בחוק פינוי ובינוי 2018), חוק אשר נועד לפתור את בעיית מסרבי עסקת פינוי ובינוי ולסלול את הדרך לתוכנית החידוש. כך שלאחר הכרזה על אזור לחידוש עירוני לבעל הנכס אין באמת אפשרות להתנגד או לסרב אלא רק למצוא את הדרך המיטבית עבורו לחתום על עסקת החידוש.

התמורה בפרויקט החידוש – פיצויים לפי ערך הדירה הישנה לעומת עסקת 'דירה תמורת דירה'

בחוק בינוי ופינוי (1965) נקבע כי: 'שיעור הפיצויים בעד מקרקעין מופקעים יקבע בהתאם למחירים במכירה ממוכר ברצון לרוכש מרצון, ערב פרסום ההודעה המוקדמת. זאת נעשה בלי שיובא בחשבון תכנונם החדש של אזור השיקום או של המקרקעין הסמוכין'. בנוסף, אותם פיצויים לא יינתנו במישרין אלא עבור רכישת 'דיר חלוף'. כך בכונת החוק להבטיח שהמחזיקים בנכס לא יוותרו ללא דיור, אך חשוב לשים לב כי הסכם זה היה תקף לשנה אחת בלבד. בשונה מכך, בפרויקט 'פינוי ובינוי' בעל הנכס חותם על חוזה לקבלת 'דירה תמורת דירה' כאשר הדירה החדשה, דירת התמורה, הינה גדולה יותר וברמת בניה עדכנית, בניין חדש ולרוב בסביבה מחודשת וכן ערכה הכלכלי גבוה הרבה יותר מזה של הדירה הישנה.

הבדל משמעותי בתמורה לבעל הנכס בפרויקט החידוש בדרך של 'פינוי ובינוי', תמורה המשנה את יכולותיו ומעמדו הכלכלי של בעל הדירה הישנה, לעומתו המחזיק בנכס ב'פינוי ובינוי' (1965) מקבל פיצוי כספי בגובה ערך הנכס הישן אותו נאלץ לעזוב. בכך התושב הוותיק 'המחזיק בנכס', עשוי היה לשפר את תנאי מגוריו אך לא את מעמדו הכלכלי.

(2) השוואה בין תוכנית החידוש 'שיקום שכונות' (שנות ה-80), תוכנית חברתית-פיזית (ללא הריסה), לבין תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של פינוי-בינוי (שנות ה-2000) המבוססת על הריסה ובנייה חדשה, כחלק מעסקה כלכלית.

שתי תוכניות החידוש הינן בעלות מטרות ומאפיינים שונים. בתוכנית 'שיקום שכונות', הדגש המרכזי הינו על ההיבטים החברתיים (יחד עם שיפורים פיזיים) ואילו תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' הינה תוכנית פיזית במהותה, משמע הריסה ובנייה. ההשוואה של התוכניות מתבססת על חמשת המדדים שפורטו בפרק המתודולוגיה, והם: מטרות התוכנית; המבנה הארגוני; היקף התוכנית ופריסתה הארצית; שיתוף/השתתפות הציבור; והתמורה לתושבים שהתגוררו במקום טרם תוכנית החידוש.

הבדלים בין מטרות תכניות 'שיקום שכונות' ו-'התחדשות עירונית' בדרך של פינוי ובינוי

'התוכנית לשיקום והתחדשות השכונות' נועדה לקדם את תושבי השכונות ולשפר את תנאי החיים החברתיים והפיזיים בשכונות (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991, עמ' 15). התוכנית מדגישה את חשיבות חיי הקהילה בשכונה ומעודדת התמודדות עם מכלול הבעיות החברתיות במסגרת השכונתית-קהילתית. התוכנית נועדה לפעול הן בקרב השכבות החלשות, יחסית, בשכונה והן בקרב

השכבות החזקות יותר. פרויקט שיקום שכונות פעל ללא חקיקה והצהרת מטרות ברורות ועל כן, לא קיים נוסח מוסמך ומקובל של מטרות הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה בישראל. יחד עם זאת, על פי כרמון (1996), לצורך הערכת הפרויקט זוהו ונוסחו שלוש מטרות: (א) צמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית, באמצעות: שיפור תנאי החיים הפיסיים והחברתיים בשכונות; קידום מוביליות חברתית של פרטים מתושבי השכונות; הגברת אחריות התושבים לגבי החיים בשכונות; (ב) ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד; (ג) שילוב השכונות במרקם העירוני הסובב אותן. כרמון מציינת ששתי המטרות הראשונות ליוו את הפרויקט שיקום השכונות לכל אורכו בעוד שהמטרה האחרונה – שילוב במרקם העירוני – נוספה בשלב מאוחר יותר, בשנות התשעים, כחלק מן הידע שהצטבר בשנות השמונים.

מנגד, מטרת תכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' הינה ציפוף הבנייה במרקמים עירוניים קיימים, בצורה שתנצל טוב יותר את הקרקע ואת התשתיות העירוניות, הפיסיות והחברתיות. הכדאיות הכלכלית של תוכנית ההתחדשות העירונית עומד בראש סדר היום. בחינת הכדאיות הכלכלית מיועדת הן ליום, הבוחן אזור לחידוש והן לבעלי הדירות, כפי שניתן למצוא בחוק פינוי בינוי, כללים לקביעת שכרו של שמאי מקרקעין, 2001: "ירשאי בעל דירה לפנות לשמאי על מנת לקבוע אם העסקה שהוצעה לו כדאית כלכלית". מטרת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר נחקק בשנת 2016, כדלהלן:

"לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף מימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדירות במרקם העירוני הבנוי. בשים לב לחשיבות השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית."

ההבדל העיקרי במטרות של תוכנית 'שיקום שכונות' ותוכנית 'פינוי ובינוי', הינו בכך שתוכנית 'שיקום שכונות' פעלה לצמצום פערים חברתיים על ידי העשרת מרחב ההזדמנויות, החינוכיות והתרבותיות של תושבי השכונה, הגברת הביטחון הכלכלי על ידי הכשרה מקצועית והשכלה וכן שיפור איכות החיים כולל קידום מוביליות חברתית של כלל תושבי השכונות שהשתתפו בפרויקט. בעוד תוכנית 'פינוי ובינוי' מבוססת על עסקה כלכלית עם בעלי הנכסים בלבד, המהווים רק חלק מתושבי שכונה קיימת. בעסקה זו, היזמים ובעלי הדירות יוצאים ברווח כלכלי, כאשר בעלי הדירות מקבלים דירת תמורה חדשה וגדולה יותר מהישנה. יחד עם זאת, הם מייצגים רק חלק, לעיתים קטן, של התושבים המתגוררים במקום העובר חידוש ולא את כלל התושבים שחלקם שוכרים הנאלצים לעזוב ולעבור למקום מגורים אחר.

הבדלים במבנה הארגוני של תוכניות החידוש

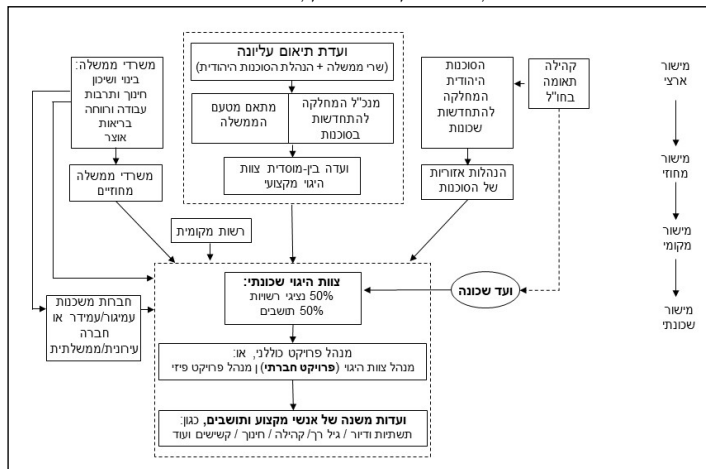
ההבדל במבנה הארגוני של שתי התוכניות מדגיש את הפער בכוונת מקבלי ההחלטות והמדיניות. בתוכנית 'שיקום שכונות' אנו עדים למערך ארגוני השם דגש על שותפות התושבים המקומיים. התושבים שותפים החל משלב

קבלת החלטות על ידי צוות היגוי שכונתי, המורכב מתושבים ונציגי רשויות, ועד לוועדות המשנה שפעלו בנושאים כגון: תשתית דיור, גיל רך, קהילה, חינוך, קשישים ועוד המורכבות משילוב של תושבים (50%) ובעלי מקצוע (50%) (ראו איור 3).

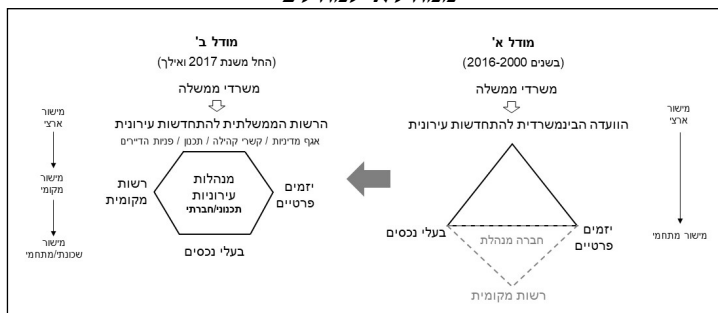
מאידך, המבנה הארגוני של תכנית 'ההתחדשות העירונית' עבר שינויים במהלך השנים, מאז תחילת התוכנית בשנת 1998. לכן, ניתן לסווג את המבנה הארגוני לשני מודלים (ראו איור 4): המודל הראשון, חל בין השנים 2000-2016, ופעל מצד אחד במישור הארצי, כתוכנית חידוש בעלת כללים אחידים לכל האזורים בישראל, ומהצד השני פעל ברמת המתחם והתבסס על חתימת הסכם חידוש בין יזם פרטי לבעלי הנכסים במקום. המודל השני, המאוחר יותר, שחל עם הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בשנת 2016, הוביל לעיבוי מערך המעורבים והמקדמים את פרויקט החידוש.

השינוי המרכזי הינו מערך הביניים, בדמות המנהלות העירוניות שהוקמו והרשויות המקומיות אשר הבינו את הצורך ביצירת תוכניות חידוש בראייה כלל עירונית (ראו לדוגמא קריית אונו ורמת גן). המנהלות העירוניות אמונות על הנגשת מידע לתושבים ויזמים וכן סיוע לדיירים בהתארגנות לקראת פרויקט חידוש. המנהלות מורכבות, במקרים רבים, ממנהל המנהלת וכן בעל מקצוע בתחום החברתי ומתחום התכנון.

איור 3: תרשים ארגוני כללי של פרויקט שיקום שכונות (מתוך כרמון, 1989 עמ' 44; אלטרמן וצ'רצמן, 1991 עמ' 26)



איור 4: תרשים ארגוני כללי של פרויקט ההתחדשות העירונית - ממודל א' למודל ב'



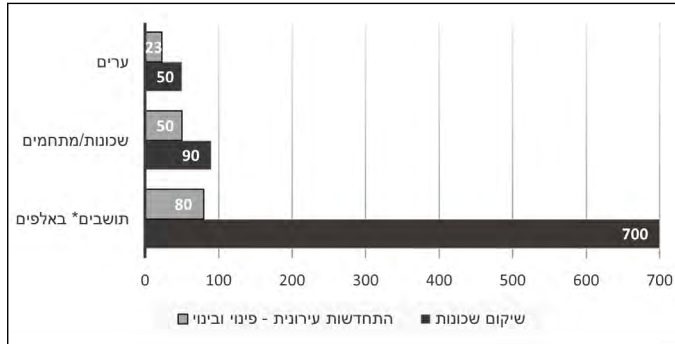
יחד עם זאת, המנהלות העירוניות להתחדשות עירונית אשר הוקמו כגוף האמור לקשר בין המדינה לרשות המקומית והתושבים, אינן מהוות תחליף לוועד שכונתי או לצוות היגוי שכונתי המורכב מתושבים. כפי שניתן לראות, המבנה הארגוני של תוכנית 'שיקום שכונות', אפשר למגוון רחב של תושבים – בעלי נכסים, שוכרים, שוכרי דיור ציבורי וכן בעלי עסקים לקחת חלק בהחלטות לגבי השינוי העתידי של מקום מגוריהם. בדרך זו, מאפשרים התייחסות למגוון הצרכים ולמגוון האנשים המאכלסים את המקום המיועד לחידוש. על כן, תוכנית ההתחדשות העירונית עוד חסרה, באופן מבני, את שילוב התושבים בתוכנית.

הבדלים בהיקף התוכניות, מבחינת הפריסה הארצית והיקף ההשקעה הציבורית

הבדלים בהיקף התוכניות מבחינת ערים, שכונות, מתחמים ותושבים: תוכנית **שיקום שכונות** כללה בשיאה כ-50 ערים (22 ישובים בשלמותם, מרביתם עיירות פיתוח) ופעלה בכ-90 שכונות עירוניות ברחבי ישראל, שהכילו עד כ-700,000 נפש (כרמון, 1989, עמ' 45). בעוד שתוכנית **ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי'**, נכון לשנת 2020, מתוכננים פרויקטים לחידוש בכ-23 ערים עם כ-65 מתחמים (במסלול רשויות ומיסוי) שניתן בהם היתר בנייה ואמורים להבנות בהם כ-26,000 דירות חדשות (לפי דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית 2019). משמע שתוכנית החידוש, בהיבט כולל, מכילה כ-80,000 נפש (3.73 נפש למשק בית, הלמ"ס 2019). על פי פרסום אחר של ראש הרשות להתחדשות עירונית, נמצאות כ-145,000 יחידות דיור בשלבים שונים של אישור.

מבחינת היקף התוכניות אנו עדים לפער עצום במספר התושבים המשתתפים בתוכניות החידוש. תוכנית 'שיקום שכונות', במימון ציבורי, הכילה שכונות שלמות ותושבים רבים יכלו להפיק ממנה תועלת ואילו תוכנית ההתחדשות העירונית ביוזמת המדינה אך במימון יזמים פרטיים, פועלת בצורה מתחמית וכוללת, מבחינת תועלת כלכלית, את בעלי הדירות באותם מתחמים, למרות השפעה עירונית רחבה יותר.

איור 5: הבדלים בהיקף מספר הערים, שכונות/מתחמים ותושבים הנכללים בתוכנית שיקום שכונות לעומת תכנית ההתחדשות העירונית בדרך של פינוי ובניוי



* מספר התושבים הינו באלפים, משמע כשמונים אלף בפרויקט ההתחדשות העירונית (בתוכניות מאושרות או שנמצאות בבנייה) לעומת כשבע מאות אלף בפרויקט שיקום שכונות.

הבדלים ניכרים בהשקעה הציבורית במימון התוכניות: בעוד שבתוכנית שיקום שכונות הושקעו כ-750 מיליון דולר על ידי משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית ומשרדים חברתיים (כרמון, 1989 עמ' 47) בתוכנית ההתחדשות העירונית 'פינוי ובניוי', המתבססת על יזמים פרטיים, השקיע הממשלה, בין השנים 2014-2019, כ-120 מיליון דולר (כ-380 מיליון שקל) ברוטו. סכום זה כולל את מימון הכנת תוכניות מתאר, תכנון מפורט, קידום תוכנית מדיניות וקידום פיילוט במגזר הערבי וכן את תפעול מבנה המשרדים לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשלום משכורות והפעלת המנהלות העירוניות (דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019).

היקף ההשקעה במימון התוכניות הינו מהותי בשל היקפו אשר תואם את התפיסות השונות. מהתפיסה החברתית אך גם הריכוזית, בה המדינה מחויבת למימון פעולות החידוש והשיקום והמעבר לתפיסה הנאו-ליברלית בה השוק הפרטי מוציא אל הפועל את תוכנית החידוש. אך חשוב לשים לב לנקודה נוספת, בתוכנית ההתחדשות העירונית, המדינה מתמקדת במימון היבט יחיד של החידוש והינו התכנון, זאת לעומת מגוון התחומים בהם עסקה תוכנית שיקום שכונות שפעלה הן בהיבט הפיזי והן בהיבטים החברתיים שכללו קידום השכלה, תמיכה בתעסוקה ועוד.

הבדלים בהיקף הפריסה הארצית של שתי התוכניות: שתי התוכניות, שיקום שכונות והתחדשות עירונית, הינן תכניות ברמה הארצית. יחד עם זאת, ניתן לראות (ראו איור 6) הבדלים ניכרים במספר הערים המשתתפות בתוכניות ובפריסתן הארצית. תכנית שיקום שכונות פעלה בפריסה ארצית רחבה מקרית שמונה שבצפון ועד אילת בדרום, כולל עיירות הפיתוח, לעומתה תכנית ההתחדשות העירונית, גם לאחר כעשרים שנות פעילות,

מרוכזות במרכז הארץ באזורים בהם ערכי הקרקע גבוהים והתמורה לזיס פרטי גבוהה.

בחנית הפריסה המרחבית של שתי התוכניות, המוצגת על ידי איור 6, מדגישה את הפערים הנוצרים בין אזורי הביקוש בעלי ערכי הקרקע השונים, בין פריפריה ומרכז, כתוצאה מקידום תוכנית ההתחדשות העירונית המבוססת על עסקה כלכלי ורווח יזמי.

הבדלים בשיתוף / השתתפות הציבור בתוכנית החידוש

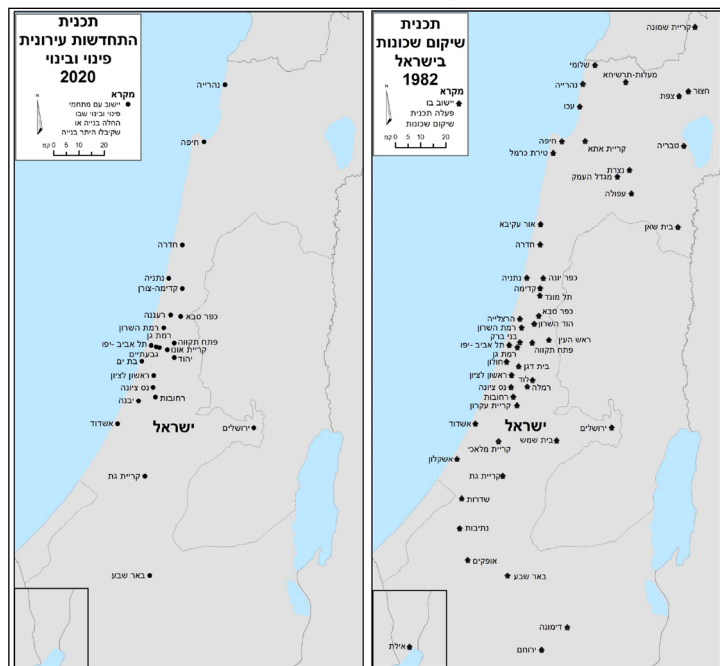
שיתוף הציבור הינו מושג אשר מקבל פרשנויות שונות, ומכיל בתוכו טווח רחב מאוד של אפשרויות. החל מיידוע הציבור על כוונה להכנת תוכנית, המופיע ב'סולם לשיתוף הציבור' של ארנסטיין (Arnstein, 1969) כשלב של מחווה סמלית אותה מאפשרים בעלי הכוח, ועד לשותפות והובלה של הציבור את התוכנית, אשר על פי ארנסטיין זהו אחד השלבים הגבוהים בהם קיימות דרגות כוח לאזרחים. צ'רצ'מן וסדן (2003), מתייחסות למושג 'שיתוף הציבור' המקובל במקצועות התכנון העירוני, בכך שציבור רומז על ציבור אנונימי, ויוצר אשליה שיש ציבור אחד והומוגני. הן מציירות שמונן שהדבר אינו כך ובציבור תמיד קיימות קבוצות שונות, אינטרסים שונים וצרכים שונים. אלפסי (Alfasi, 2003) מתייחסת במאמרה ל'פרדוקס' בין תחושת השיתוף הניתנת לתושבים על ידי הרשויות בכך שמקשיבים להם, לבין השאלה: האם כלל יש לתושבים יכולת השפעה?

בתוכנית **שיקום שכונות**, שיתוף או נכון יותר שותפות הציבור היוותה חלק מהמבנה הארגוני של התוכנית:

"אחת מאבני הפינה של התוכנית (שיקום שכונות) היא השותפות של תושבי השכונות בכל מהלך התכנון, קבלת ההחלטות והביצוע של התוכנית. התפיסה הבסיסית העומדת מאחורי התוכנית היא שאין לתכנן עבור האוכלוסייה בשכונה אלא יש לתכנן יחד עם האוכלוסייה המקומית. הכוונה להביא להגברת האחריות האישית והקהילתית של תושבי השכונה לגבי חייהם בקהילה" (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991). (הדגשת המחברת)

לעומת זאת, בתוכנית **ההתחדשות העירונית** לבעלי הנכסים שבמתחם החידוש, אומנם יש תפקיד מכריע בכך שהם אלו אשר חותמים על עסקת החידוש עם יזם, אך לתושבים, במובן הרחב של המילה, אין תפקיד מובנה בתכנון.

איור 6: פריסה מרחבית של תוכנית שיקום שכונות בשנת 1982, ותוכנית התחדשות עירונית, פינוי ובינוי, בשנת 2020. בין פריסה ארצית בשיקום שכונות לריכוז פרויקטים באזור מרכז בהתחדשות עירונית.



*מפת תכנית שיקום שכונות מבוססת על: ברון, מ. בן-ציון, א. כרמון, נ. גביש, ח. (1988). השפעת הפרויקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל על צמצום פערם חברתיים-כלכליים ועל הגירה מן השכונות ואלהן. מוסד שמאל נאמן למחקר, הטכניון מכון טכנולוגי לישראל, חיפה.

**מפת תוכנית התחדשות עירונית מבוססת על: קיינר-פרסוב, נ. וכרמון, נ. (2020). מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית: הערכה של 'פינוי ובינוי', ולקחיה, מנקודת ראות חברתית. תכנון, 17(1): 136 – 167.

התמורה לתושבים (כלל התושבים לא רק בעלי הנכסים) כתוצאה מפרויקט חידוש המגורים

פרויקט 'שיקום שכונות' היווה כר נרחב לתוכניות הערכה רבות ומגוונות מהרמה הארצית למקומית, סקירה של מקורות המחקרים ניתן למצוא אצל כרמון, שפרן והרשקוביץ, 1996. לעומת זאת, עבור תוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים, לא נערך עד כה מחקר הערכה רחב היקף ברמה הארצית (למרות כוונות ליציאה למחקר רחב שהיו לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית). עד כה, נערכו מחקרי הערכה מעטים אשר הינם פרי

עבודתם של עבודות מחקר באוניברסיטאות השונות בישראל ועל כן הערכת תפוקותיה והשפעותיה של תכנית ההתחדשות העירונית הינם עדיין חלקיים. שפירו (1988) מציין במאמרו כי תפוקות תכנית 'שיקום שכונות' היו רבות ושונות וכי "בשכונות חל שיפור באיכות הסביבה, משפחות רבות שיפרו את תנאי הדיור שלהן ובכל שכונה השתפרו ולו חלק משירותי התרבות, החינוך, הרווחה והבריאות. מן התשומות נהנו התושבים ה"חזקים" יותר מן ה"חלשים", אבל חלוקה זו של ההטבות לא הייתה מנוגדת למטרות הפרויקט". התוכנית אומנם תרמה רק במעט לשיפור מצב התעסוקה, אך סייעה לייצוב השכונות ולצמצום מגמת ההגירה של האוכלוסייה החלשה. יחד עם זאת, דימוי השכונות לא השתנה והסטיגמה של שכונות מצוקה נותרה.

תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' הינה תוכנית פיזית של הריסה ובנייה, ותפוקותיה ברמה הארצית נמדדות לפי מספר הדירות שנהרסו ומספר הדירות החדשות שנבנו. ההיבטים החברתיים של חינוך, בריאות, רווחה, תרבות ופנאי אינם נכללים בה, כך גם לגבי תעסוקה והכשרה (ראו דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019). על התמורות לתושבים הוותיקים ניתן ללמוד ממחקר הערכה לאחר ביצוע בשכונת 'אונו הירוקה' בקריית אונו (בהרחבה ראו קיינר-פרסוב, 2017), השכונה הראשונה שסיימה את כל שלבי פרויקט הפינוי והבינוי. במחקר נמצא כי בעלי הדירות הרוויחו מבחינה כלכלית בדמות ערך הדירה החדשה אשר שילש את עצמו. בעלי הדירות אשר ממשיכים לגור בשכונה המחודשת זכו לאיכות חיים גבוהה בהרבה לעומת המצב המדורדר, פיזית וחברתית, בו הייתה השכונה הוותיקה. גם דימוי השכונה החדשה השתנה לטובה עם כניסתם של תושבים חדשים, תושבים בעלי שנות השכלה רבות יותר וכן רמת הכנסה גבוהה יותר. יחד עם זאת, רק מעטים מקרב בעלי הדירות הוותיקים ממשיכים לגור בשכונה המחודשת, בעיקר בשל יוקר במחיה, בדירה גדולה ובבניין חדש, אשר לא תואם את רמת הכנסתם.

בעלי דירות ושוכרים: הבדל משמעותי נמצא בין שתי התוכניות בהתייחסות לאוכלוסיית השוכרים. בתוכנית 'שיקום שכונות' רוב השוכרים היו דיירי חברות ציבוריות משכנות כעמידר, אשר יכלו לקבל הנחות משמעותיות לרכישת הדירה אותה שכרו. בדרך זו, הפכו שוכרי הדיור הציבורי לבעלי דירות, אשר יכלו לקבל גם הלוואות נוחות להרחבת הדירה בהתאם לצרכי המשפחה (ויינשטיין, 2014). מנגד, השוכרים בתוכנית ההתחדשות העירונית אשר הינם שוכרים בשוק הפרטי, אינם נכללים בתוכנית החידוש ועל כן, לא מקבלים כל עזרה או תמיכה כחלק מתוכנית ההתחדשות. לעומתם, שוכרי הדיור הציבורי בפרויקט פינוי ובינוי ב'אונו הירוקה' קיבלו עזרה מיזם הפרויקט לצורך רכישת הדירה בה התגוררו, ובדרך זו הפכו לבעלי דירה חדשה. יחד עם זאת, שוכרים שלא רכשו את הדירה בה התגוררו טרם החתימה על הסכם החידוש, ספק גדול אם יצליחו בעתיד לרכוש את דירת התמורה, דירה חדשה, גדולה ויקרה הרבה יותר. כך, הדירות החדשות יוצאות מהישג ידם של שוכרי הדיור הציבורי.

לסיכום הממצאים, טבלה השוואתית המציגה את עיקרי ההבדלים בין שלוש התוכניות לחידוש עירוני שנדונו לעיל.

טבלה 1: השוואה בין שלוש תוכניות החידוש העירוני בישראל:
בינוי ופינוי, שיקום שכונות והתחדשות עירונית

מטרת התוכנית	'שיקום שכונות' שנות ה-80	'בינוי ופינוי אתרי שיקום' שנות ה-60	התחדשות עירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' 2000-2020
מטרת התוכנית	לקדם את תושבי שכונות השיקום ולשפר את תנאי החיים החברתיים והפיזיים בשכונתם.	פתרון מקיף וכולל בקנה מידה ארצי לחיסול משכנות העוני על בעיותיהן השונות.	ציפוף הבנייה במרקמים עירוניים קיימים, בצורה שתנצל טוב יותר את הקרקע ואת התשתיות העירוניות, הפיסיות והחברתיות.
אופי הפרויקט	חברתי ופיזי (עדכון וחידוש ללא הריסה)	פיזי (בנייה חדשה והריסת הישן)	פיזי וכלכלי (הריסה ובנייה חדשה כולל תוספת יחידות דיור)
המבנה הארגוני	רשות ממשלתית, הסוכנות היהודית, רשות מקומית, ועד שכונה, צוות היגוי שכונתי.	ריכוז סמכויות לרשות ארצית בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות.	רשות ממשלתית ומקומית, יזם פרטי ובעל הנכס. החל משנת 2016 הקמות מנהלות מקומיות להתחדשות עירונית.
היקף התוכנית	התוכנית כללה כ-700,000 תושבים שהיוו כ-16% מכלל אוכלוסיית ישראל (בשנת 1985). התוכנית פעלה בכ-90 שכונות וחלקה הקיפה גם ערים שלמות (1990).	התוכנית יועדה לכ-300,000 תושבים שהיוו כ-14% מכלל אוכלוסיית ישראל (1963). מספר פרויקטים בודדים יצאו לפועל.	בתוכניות מאושרות, כלולים כ-80,000 תושבים (ותיקים וחדשים) משמע כ-0.9% מכלל אוכלוסיית ישראל (2020). בתוכניות שנמצאות בשלבי אישור שונים, כלולים כחצי מיליון תושבים, שמהווים כ-6%, מכלל אוכלוסיית המדינה.
פריסה גיאוגרפית-מרחבית של התוכנית	פריסה ארצית, התוכנית פעלה בשכונות השיקום מקריית שמונה ועד אילת, כולל עיירות פיתוח.	התוכנית התבססה על סקר רחב היקף, כלל ארצי, בו אותרו השכונות הנוקשות ביותר.	התוכנית מיועדת לכלל המדינה, אך יוצאת לפועל בעיקר באזורים, מתחמים, בעלי ערכי קרקע גבוהים משמע, מחוז מרכז ותל אביב.
מימון תוכנית החידוש	ממשלת ישראל והסוכנות היהודית	ממשלת ישראל	(1) יזמים פרטיים; (2) ממשלת ישראל, משרד הבינוי והשיכון לצורך קידום תוכניות.
מקומו ותפקידו של ציבור התושבים בתוכנית	כלל תושבי שכונות השיקום יכלו להיות שותפים בקבלת החלטות בוועדות השונות כולל ועד שכונה. לתושבים היה תפקיד מובנה במערך הארגוני של התוכנית.	יידוע הציבור ומתן אפשרות להתנגדות לתוכנית, בשלב ההכרזה. לתושבים אין חלק בפעילות הבינוי והפינוי למעט לפינוי השטח.	בעלי הנכסים בלבד חותמים על עסקה, השוכרים אינם כלולים. תושבים יכולים להגיש התנגדויות לתוכנית רק בשלב מאוחר של התהליך ולאחר שהתוכנית נדונה בוועדות התכנון.
דרך הפעולה להוצאה לפועל של התוכנית	התושבים נשארים להתגורר בביתם ויכולים לקבל הלוואות לרכישת הדירה או לשיפוץ והרחבתה בהתאם לצורכי משק הבית.	הפקעת השטח לצורך הריסת הבניינים הקיימים. משא ומתן עם המחזיקים בנכס מקבלים על גובה הפיצוי הכספי לצורך רכישת דירה חדשה.	בעלי הנכסים חותמים על עסקה כלכלית עם יזם פרטי, לצורך הריסת הבניינים הקיימים ובניית בניינים חדשים.
התמורה לתושבים הוותיקים	כלל התושבים המתגוררים בשכונות השיקום - הלוואות נוחות לרכישה, חידוש והרחבה של הבית הקיים. אפשרויות להשתתף בתוכניות שונות של השכלה, הכשרה לתעסוקה ושיפור מערך שירותי הציבור בכלל השכונה.	פיצוי כספי למחזיקים בקרקע, פי ערך הנכס לפני החידוש.	עסקת 'דירה תמורת דירה', בעלי הנכסים (דירות) הוותיקים מקבלים דירה חדשה, גדולה יותר מהישנה בבניין חדש ובמתחם מחודש. הערך הכלכלי של הדירה החדשה עשוי לשלש את עצמו ביחס לדירה הישנה.

דיון ומסקנות

מאז סוף המאה ה-19 ועד ימינו נדרשו תאורטיקנים של התכנון העירוני לבעיית חוסר השוויון בחלוקת המשאבים הציבוריים והדגישו את הצורך באמות מידה של צדק, הוגנות בהזדמנויות ובשימור של מרקמים קהילתיים בתוכניות חידוש השכונות. בשנת 1890 שאל גייקוב רייס 'כיצד חי החצי השני?' כאשר חשף ותיעד את תנאי מגוריהם של מהגרים ועניים בניו יורק (Riis, 1890). ג'ון רוולס, בספרו *A Theory of Justice*, קורא להוגנות בהזדמנויות הנמדדת, לטענתו, בקבוצה הפגיעה ביותר בחברה (Rawls, 1971). גם דיוויד הארווי, בספרו *Social Justice and the City*, מתייחס לחלוקה מחדש של המשאבים וצופה את העצמת הפערים בחברה (Harvey, 1973). ג'ין גייקובס הובילה מאבק נגד תוכניות החידוש העירוני שיוזם רוברט מוזס בניו יורק, כאשר בדרך לפיתוח העירוני נהרסו מרקמים וקהילות עירוניות קיימות (Jacobs, 1961), וסוזן פיינסטיין טוענת בספרה *The Just City* כי צדק (שאפשר לפרשו גם במובן של הוגנות) הוא הקריטריון הראשון להערכה של מדיניות ציבורית (Fainstein, 2010:15).

מאמר זה בוחן שאלות אלה מהזווית הישראלית, במבט כרונולוגי. המאמר מצביע על שינוי פרדיגמטי בתוכניות ההתחדשות העירוניות בישראל, שעברו מתוכניות ממשלתיות הרואות לנגד עיניהן את שיפור רמת החיים של שכבות העוני (הקבוצה הפגיעה ביותר על פי רוולס) לתוכניות שאמנם שמות להן למטרה את הגדלת המלאי הבנוי, אבל הן נסמכות על עסקות כלכליות באזורים בעלי ערך קרקע גבוה. הפרדיגמה השלטת היום תואמת את התפיסה הנאו-ליברלית, הרואה בשוק הפרטי את המנוף הבלעדי להתחדשות העירונית. מאמר זה מציע לשנות את מאזן הכוחות בין הגורמים המניעים את מיזמי ההתחדשות העירונית ובעיקר קורא לשיתוף ציבור התושבים הוותיקים, כך שיהיה להם חלק בהשפעה על מהותו ועל אופיו של הפרויקט העתידי באזור מגוריהם.

מהי, אם כן, המטרה שאמורה להדריך את קובעי המדיניות כאשר הם ניגשים לחידוש אזורים מגורים עירוניים קיימים? אילו ערכים ראוי לשים בראש סולם העדיפויות בתכנון של פרויקט חידוש כזה? ומה יהיו התועלות וגם העלויות של אותן תוכניות בעתיד? – כל אלה שאלות שמקדמי מדיניות החידוש העירוני צריכים לשאול. כמו כן, יש לשאול מי ידאג לקבוצה החלשה ביותר מבחינה כלכלית, כמאמרו של סוואפ (Swope, 2001), היכן יגורו העניים ביותר?, בעיקר כאשר הם אינם בעלי הנכסים שעומדים נחתמת עסקת הפינוי ובינוי.

דגשים מתוכניות העבר לצורך שיפור ההיבט החברתי של תוכנית ההתחדשות העירונית בשנות האלפיים

מדיניות החידוש העירוני בעבר שמה על סדר היום הציבורי את האזורים המדורדרים ואת שכונות העוני הזקוקות לשיקום. שתי תוכניות לאומיות יוחדו לכך: תוכנית 'בינוי ופינוי אזורים שיקום' מ-1965 ו'פרויקט שיקום שכונות', שפעל בשנות ה-80 של המאה הקודמת. תוכניות אלה שונות זו מזו במהותן ובדרך ביצוען, ובכל זאת שתייהן בעלות אג'נדה דומה, ששמה במרכז

את שיפור איכות חייהם של התושבים המתגוררים באזורים המדורדרים ביותר, פיזית וחברתית, בישראל.

בפרק הממצאים הוצגו שתי תוכניות החידוש הללו ונערכה השוואה בין לבין תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' המופעלת מאז ראשית שנות האלפיים בישראל. כעת אדגיש כמה נושאים מרכזיים שכדאי לאמץ כדי לשפר את תוכנית ההתחדשות העירונית הנוכחית בהיבט חברתי.

• **הרחבת מגוון התושבים הנכללים בתוכנית ההתחדשות העירונית:**

בחוק 'בינוי ופינוי' (1965) קיים סעיף המגדיר את הזכאים לפיצוי עקב החלת פרויקט החידוש במקום מגוריהם. ההגדרה רחבה, ונכללים בה סוגים שונים של 'מחזיקים' בנכס. לעומת זאת ההסכמים הנחתמים בפרויקט 'פינוי ובינוי' של שנות האלפיים נערכים אך ורק עם בעלי הנכסים, ואילו השוכרים, ללא קשר למספר השנים שהם מתגוררים במקום או למצבם הכלכלי, המשפחתי והתעסוקתי, אינם כלולים בתוכנית ההתחדשות העירונית.

• **עדכון המבנה הארגוני של תוכנית ההתחדשות כך שיקלו את**

התושבים: בתוכנית 'שיקום שכונות' (שנות ה-80) התושבים הוותיקים שהתגוררו בשכונה, גם אלה שלא היו בעלי הדירות, היו חלק מובנה ממערך מקבלי ההחלטות ומקדמי הפרויקט ויכלו להיות שותפים פעילים בקביעת אופי הטמעתה של התוכנית בשכונת מגוריהם. לעומת זאת ב'פינוי ובינוי' של שנות האלפיים מעורבותם של בעלי הנכסים, שרק הם, כאמור, חותמים על הסכם עם היזם, נוגעת לדירתם הפרטית בלבד, ואין להם כל יכולת להשפיע על הפרויקט בכלל ונוגע לצפיפות, לגובה הבניינים, לגודל הדירות, לתכנון המרחב הציבורי וכדומה. כל אלה גוזרים כמעט לחלוטין מהרווח הכלכלי של היזם.

• **שיתוף הציבור בתוכנית ההתחדשות העירונית:** מבחינת הגישה

לשיתוף הציבור קיים שוני מהותי בין פרויקט שיקום שכונות של שנות ה-80 לתוכנית החידוש בשנות האלפיים, בראש ובראשונה מפני שבתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים 'הציבור' המשתתף הוא בעלי הנכסים, שאינם גרים בהכרח בשכונה העתידה להתחדש. שאר הציבור, משמע שוכרים בשוק הפרטי, שוכרי הדירור הציבורי או תושבים המתגוררים בסמיכות לפרויקט החידוש, אינם חלק מהתהליך וקולם וצורכיהם אינם נשמעים (טענה זו אינה נוגעת לשלב ההתנגדויות לתוכנית, שכן הוא מתקיים לאחר השלמתה). בפרויקט שיקום שכונות (שנות ה-80), כאמור לעיל בסעיף ב', תושבי השכונה היו חלק בלתי נפרד מהמבנה הארגוני של פרויקט החידוש בשכונתם, הן כוועד שכונה שיש לו חלק בהחלטות והן בהיותם מרכיבים 50% מצוות ההיגוי השכונתית.

כאן נוספות עוד שתי מגבלות על בעלי הבתים בתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים. ראשית, מרגע ההכרזה על אזור מגורים כחלק מתוכנית ההתחדשות, לא ניתנת לתושבים אפשרות לעשות בדירת מגוריהם שינוי המצריך היתר בנייה, כך שהמצב התכנוני במקום מוקפא, ולעיתים מצב זה עשוי להימשך שנים ארוכות. שנית,

בתוכנית 'פינוי ובינוי' בעל נכס שאינו מעוניין בשינוי מקום מגוריו ובהשתתפות בפרויקט החידוש חשוף לתביעות משפטיות בהתאם לחוק הדייר הסרבן, חוק שנועד למנוע סחטנות בקרב בעלי הדירות, מתוך הנחה שאין סיבה להתנגד לפרויקט החידוש. בפועל חוק זה משמש זרז לתהליכי החידוש ומבטל את יכולתם של תושבים ותיקים להתנגד לתוכנית ההתחדשות.

לא פעם מופעל גם לחץ חברתי במקום המגורים על מי שמהסס לחתום על העסקה מכל סיבה שהיא. וכך אנו מגלים שהכוח להחליט, מרגע שקיימת הכרזה על אזור מסוים לחידוש עירוני, אינו מצוי בידי בעלי הנכסים, ולא נותרת בידם אלא ההחלטה עם איזה יזם יחתמו את עסקת החידוש. אמנם המדינה נשארת כביכול מחוץ לעסקת החידוש, ומותירה אותה בידי בעלי הנכסים והיזם הפרטי, אבל קיימת הכוונה ותמיכה ברורה בתוכנית.

• שינוי במעמד (סטטוס) השכונה ובתדמיתה בעקבות פרויקט החידוש:

הבדל מהותי בין התוכניות נוגע למעמד החברתי-כלכלי (הסטטוס) של השכונה שבה מתבצעת תוכנית החידוש. תוכנית 'שיקום שכונות' של שנות ה-80 תמכה באוכלוסייה שהתגוררה בשכונות החידוש. התושבים קיבלו כלים לשינוי מעמדם האישי מבחינת השכלה ותעסוקה, ואולם מעמד השכונה לא השתנה. כך שבמקרים רבים התושבים 'החזקים' עזבו, ובמקומם נכנסו תושבים ממעמד כלכלי נמוך, ועל כן בשכונות רבות לא השתנתה תדמית שכונת העוני. תוכנית 'ההתחדשות העירונית' של שנות האלפיים, לעומת זאת, משנה את החזות הפיזית של השכונה החדשה על ידי הריסת הבניינים הישנים והנמוכים ובניית בניינים חדשים גבוהים, ובכך מאפשרת את כניסתה של אוכלוסייה חדשה וחזקה יותר מבחינה כלכלית מאוכלוסיית הוותיקים בשכונות החידוש. לפיכך, עם השינוי הפיזי מתרחש גם שינוי בתדמית ובסטטוס החברתי-כלכלי של שכונות החידוש, המשפיע לטובה גם על התושבים הוותיקים (בעלי הדירות) שממשיכים לגור בשכונה לאחר חידושה. תושבים ותיקים אלה, על פי הממצאים מהמחקר שנעשה באוני הירוקה, גאים להיות שותפים בפרויקט שהצליח. בשל התועלת הרבה, חשוב אפוא ליצור את אפשרות לתושבים ותיקים המעוניינים בכך להמשיך ולהתגורר בשכונות לאחר חידושן.

• מעבר מגורים בעקבות תוכנית ההתחדשות העירונית - דחיקה או

בחירה לשינוי מקום המגורים? בתוכנית 'בינוי ופינוי אזורי שיקום' (1965) הופקעה הקרקע של האזור שהוכרז לחידוש, ותושבי המקום נאלצו לעזוב. עם זאת, תושב שענה להגדרה של 'מחזיק בנכס' קיבל דיור חדש או פיצוי כספי בעבור רכישת דירה. על פי חוק הדיור החלופי היו התושבים זכאים לקבל דיור בטווח של עד 10 ק"מ ממקום מגוריהם הקיים, אלא אם כן הייתה קיימת בקשה לדיור במקום אחר. סוגיית הקרבה של הדיור החלופי למקום המגורים הקיים היא נקודה מהותית, שכן בית המגורים קשור בדרך כלל גם למקום העבודה, למוסדות חינוך, תרבות ודת, להרגלי קנייה וכמובן לקהילה.

תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי', כאמור לעיל, מבוססת על חתימת עסקה עם בעלי נכסים, ועל פי רוב היא מיושמת בקנה מידה של מתחם מגורים. לכן תושבים שאינם בעלי דירות הנאלצים לעזוב את שכונת המגורים בשל החידוש יכולים, באופן תאורטי, לעבור ולהתגורר בשכונה אחרת בסמיכות לשכונה שנהרסת ונבנית מחדש. ואולם, כפי שאנו למדים מהחידוש העירוני בקריית אונו, לא פעם קיימים מתחמי חידוש רבים לאורך ציר אחד, כמו, במקרה של קריית אונו, ציר לוי אשכול. וכך מלאי הדיור הזול הולך וקטן ככל שמתממשים יותר פרויקטים לחידוש, ותושבים בעלי יכולת כלכלית מועטה נאלצים להתרחק יותר ויותר מסביבת מגוריהם.

סיכום

מאמר זה בחן את שלוש התוכניות הראשיות להתחדשות מגורים עירוניים בישראל והשווה ביניהן. המעבר ממדיניות החידוש העירוני ששמה לה למטרה את מיגור העוני לזו המקדמת את התחדשות המלאי הבנוי בדרך של עסקה כלכלית משאיר מאחור קבוצות אוכלוסייה של אנשים שאינם בעלי דירה והמשתייכים למעמד כלכלי נמוך. המדינה, האמונה על רווחת כלל תושביה, ושיזומה את תוכנית ההתחדשות העירונית כתוכנית כלל-ארצית, טרם מצאה את הדרך לקדם מגוון הזדמנויות לתושבים המרוחקים ממוקדי הכוח הפוליטי וההון הכלכלי. הפריסה המרחבית של תוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים, המבדילה בין פריפריה למרכז, מדגישה את שינוי הפרדיגמה במדיניות החידוש העירוני.

אמנה כמה נקודות הקוראות לשינוי ולפעולה:

- קיים צורך במחקר הערכה מקיף לבחינת תוכנית ההתחדשות העירונית המופעלת היום, כדי לאתר את ההשפעות העתידיות של התוכנית על התושבים הוותיקים ועל העיר בכללה.
- כחלק ממחקר ההערכה יש לפתח מערכת של מדדים לבחינת מידת ההצלחה של תוכנית ההתחדשות העירונית, שתחרוג מהמבט הצר, הבוחן את התוכנית בעיקר לפי מספר יחידות הדיור המאושרות או המתוכננות בה.
- יש ליצור תוכניות חידוש מגוונות לאזורים בישראל השונים זה מזה מבחינה חברתית וגאוגרפית. היום כבר ידוע שמדד 'המכפיל' אינו ריאלי באזורים שבהם התוכנית אינה משתלמת כלכלית ליום, ועל כן התוכנית אינה בת ביצוע באזורי הפריפריה.
- מן הראוי לעדכן את המערך הארגוני של תוכנית החידוש כך שהתושבים ייכללו בו באופן מובנה, כשותפים, ויהיו בין מקבלי ההחלטות בתוכנית ההתחדשות העירונית במקום מגוריהם.
- יש למנוע את דחיקתם של תושבים ותיקים במעמד כלכלי נמוך ושל תושבים שאינם בעלי דירות באזורי החידוש, על ידי הוספה (ולא הפחתה) של דיור בר השגה ושל דיור ציבורי באזורים המתחדשים.
- לנוכח האתגרים החברתיים-הסביבתיים יש לבסס את תוכניות חידוש המגורים על פיתוח בר קיימא המכוון לחוסן חברתי-סביבתי.

נקודות אלה נראות חשובות יותר מתמיד בימים אלה, לנוכח מגפת הקורונה ששינתה את אורחות חיינו בשנה האחרונה, כאשר ההתמודדות עם השהייה הכפויה בבית ובאזור המגורים הקרוב לנו הדגישה את החשיבות והצורך ביצירת סביבות מגורים הוגנות, בטוחות ומקדמות, המאפשרות שוויון הזדמנויות לכלל האוכלוסייה.

תודות

אני מודה לפרופ' נעמי כרמון, מנחת מחקר הדוקטורט: 'אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית' (2017), אשר כתבתי במסגרת לימודי במסלול לתכנון ערים ואזורים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון. מאמר זה מתבסס, בחלקו, על התובנות מסקירת המדיניות הציבורית לחידוש מגורים שנערכה במסגרת הדוקטורט. תודה לדן רוס, מהמרכז לחקר העיר והאזור, על הסיוע בעיבוד הנתונים ב-GIS, תודה לויקי דוידוב וצוות הספרייה בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים על תמיכתן המקצועית לאורך שנות המחקר. תודה לקוראים האנונימיים על הערותיכם המועילות.

מקורות

- אופק, א. (2002). חידוש עירוני בשיטת "פינוי ובינוי". חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים. בהנחיית פרופ' נעמי כרמון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון.
- אלמוגי, י. (1963). תוכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל. ירושלים.
- אלתרמן, ר. וצירימן, א. (1991). התוכנית לשיקום השכונות, הניסוי הגדול ולקחיו. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- אנוך, י. (1984). האדם בחברה, מבוא לסוציולוגיה יחידות 1-2. האוניברסיטה הפתוחה.
- ביטון, א. (2009). פרויקט שיקום שכונות – תמונת מצב. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02401.pdf> (נדלה פבר' 2017)
- ברון, מ. בן-ציון, א. כרמון, נ. וגביש, ח. (1988). דפוסי הגירה לשכונות משוקמות. השפעת הפרויקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל על צמצום פערים חברתיים-כלכליים ועל הגירה מן השכונות ואלהן. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- ברוצקוס, א. בן סירה, י. עמיעז, מ. שביב, מ. כהן, י. (1955). טיפול במשכנות העוני בישראל. מגמות, מס' 4 עמ' 346 – 361.
- גורביץ, ד. וערב, ד. (2012). האינציקלופדיה של הרעיונות. הוצאת בבל.
- גייקובס, ג. (1961). מותן וחייהן של ערים אמריקאיות גדולות. תרגום מאנגלית מרים טליתמן, בהוצאת בבל, 2008.
- גינזברג-גרשוני, י. צמח, מ. ואהרונ, ע. (1996). רמת גן – רמת השקמה, שנייים ותמורות בתקופת פרויקט שיקום השכונות. דו"ח הערכה שהוגש למשרד הבינוי והשיקום – אגף שיקום שכונות (חברתי). מכון דחף, ירושלים.
- גלובס (31.12.2001). הוועדה לשיקום פיזי של מרכזי הערים. (וועדת איגס). <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=497477>

- גנון, ת. מילמן, ע. וצור, ש. (8.4.2020) עסקת כפר שלם: בעלי הקרקע והקונים יידרשו לשלם פי 3 מס. כלכליסט, חדשות נדל"ן. https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3843295,00.html
- הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (24.02.2020) לראשונה יושקעו 40 מיליון שקלים במימון מיזמי התחדשות עירונית. הודעת דוברת. נדלה 18.8.2020. www.gov.il/he/departments/news/spokesman-24022020
- ויינשטיין, צ. (2014). הדיוור הציבורי בישראל ופריקט שיקום שכונות. ביטחון סוציאלי, המוסד לביטוח לאומי, מס' 94: עמ' 80-45.
- יוליס, כ. וורהפטיג, א. (2020). סיכום עבודת צוות – הסרת חסמים בהתחדשות עירונית. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משרד המשפטים. https://www.gov.il/BlobFolder/policy/hasarat_chasamim/he/hithadshut_ironit_documents_hasarat_chasamim_hitchadshut_ironit_2020.pdf
- כרמון, נ. (1985). תוצאות פיסיות וחברתיות של פרויקט שיקום השכונות. כך רביעי של דו"ח מחקר מסכם: הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל, חוקרים ראשיים: רחל אלתרמן, משה היל ונעמי כרמון, מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- כרמון, נ. (1988א). שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל. בתוך: שיקום שכונות מצוקה בישראל. מגמות, רבעון למדעי ההתנהגות, כך ל"א מס' 3-4.
- כרמון, נ. (1988b). מדיניות השיכון של ישראל, חמישים השנים הראשונות. המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון, חיפה.
- כרמון, נ. (1989). שיקום שכונות בישראל, הערכת תוצאות. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- כרמון, נ. (1993). שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו. בתוך: נחמיאס דוד ומנחם גילה (עורכים), מחקרי תל אביב-יפו תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית (כרך שני). תל אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.
- כרמון, נ. שפרן, א. והרשקוביץ, א. (1996). שיקום שכונות בישראל 1979 – 1994. ביבליוגרפיה מוערת בעברית ובאנגלית. מוסד שמואל נאמן, המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.
- מזור, א. וצוות מחקר. ישראל 2020, תוכנית אב לישראל בשנות ה-2000 (תקציר). מוסד שמואל נאמן, הטכניון. https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf
- סלייפר, י. (1979). השיכון העירוני בשנות המדינה. ביטחון סוציאלי, חוברת 18/19, עמ' 21-5.
- פלזשטיין, ד. ושחר, א. (1986). הגיאוגרפיה של המעברות. עולים ומעברות 1948 – 1952. עורך: מרדכי נאור, עמ' 87-96, יד בן צבי, ירושלים.
- צור, ש. (10.2.2020). הופקדה תוכנית ענק להתחדשות עירונית בשכונת רמת אליהו בראשל"צ. נדל"ן, כלכליסט. https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3791945,00.html
- צ'רצ'מן, א. (1985). שיתוף והשתתפות התושבים בפרויקט שיקום השכונות. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (2003). השתתפות הדרך שלך להשפיע. אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- קיינר-פרסוב, נ. (2008). משמעות הבית בתהליכי מעבר: שינוי והמשכיות במגורים בהליך פינוי ובינוי. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר

- מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה. בהנחיית ד"ר רחל זבה.
- קיינר-פרסוב, נ. (2017). אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים : הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה. בהנחיית פרופ' נעמי כרמון.
- קיינר-פרסוב, נ. וכרמון, נ. (2020). מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית : הערכה של 'פינוי ובינוי ולקחיה, מנקודת ראות חברתית. תכנון, 117 : 136 – 167.
- קצינסקי, מ. (1986). המעברות. עולים ומעברות 1948 – 1952. עורך : מרדכי נאור, עמ' 69 – 86. יד בן צבי, ירושלים.
- שפיר, ש. (עורך) (1988). שיקום שכונות בישראל. גיליון מיוחד של מגמות – רבעון למדע ההתנהגות, כרך ל"א, מס' 3-4.
- Alfasi, N. (2003). Is Public Participation Making Urban Planning More Democratic? The Israeli Experience. *Planning, Theory & Practice*, 4(2):185-202.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4):216-224
- Carmon, N. (1992). Housing Renovation in Moderately Deteriorated Neighborhoods: Public-Individual Partnership in Israel and its Lessons. *Housing Studies*, 7:1 56-73
- Carmon, N. (1996). *Urban Renewal and Neighborhood Regeneration: Past Experience and Lessons for the Future*. Center for Urban and Regional Studies, and the Technion Research and Development Foundation.
- Carmon, N. (1999). Three Generation of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implications. *Geoforum* 30:145-158.
- Carmon, N. and Hill, M. (1984). Project Renewal: An Israeli Experiment in Neighborhood Rehabilitation. *Habitat International*, 8(2): 117-132.
- Carmon N. & Hill, M. (1988). Neighborhood Rehabilitation without Relocation or Gentrification. *Journal of the American Planning Association*, 54(4):470-471.
- Eshel, S. & Hananel, R. (2019). Centralization, Neoliberalism, and Housing Policy Central-Local Government Relations and Residential Development in Israel. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(2): 237-255.
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Cornell University Press.
- Geva, Y. & Rosen, G. (2018). The regeneration deal: Developers, Homeowners and New Competencies in the Development Process. *Geoforum*, 96: 10-20.
- Goetz, E. (2013). *New Deal Ruins. Race, Economic Justice & Public Housing Policy*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Kuhn, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago

Press.

Margalit, T. & Mualam, N. (2020). Selective rescaling, Inequality and Popular Growth Coalitions: The case of the Israeli national plan for earthquake preparedness. *Land Use Policy*, 99: 105-123.

Popkin, S. Katz, B. Cunningham, M. Brown, K. Gustafson, J. Turner, M.A. (2004). *A Decade of HOPE VI, Research Findings and Policy Challenges*. The Urban Institute.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford University Press, New York.

Riis, J. (1890). *How The Other Half Lives: Studies Among the Tenements of New York*. Scribner, New York.

Swope, C. (2001). Rehab Refugees. *Governing Magazine*, May.

Weber, B. & Wallace, A. (2012). Revealing the Empowerment Revolution: A Literature Review of Model Cities Program. *Journal of Urban History*. Vol.38(1):173-192.

אתרי אינטרנט

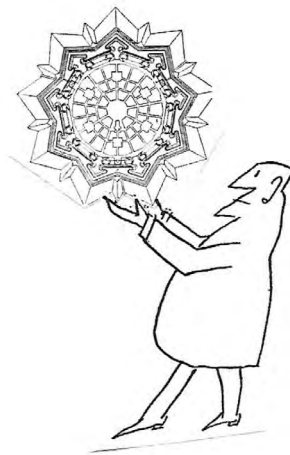
https://www.gov.il/he/departments/ministry_of_construction_and_housing
אתר משרד הבינוי והשיכון

https://www.gov.il/he/departments/government_authority_for_urban_renewal
אתר הרשות להתחדשות עירונית

https://www.gov.il/he/departments/policies/ogdan_pinuy_binuy
אוגדן מסלול פינוי-בינוי לרשויות המקומיות (18.6.2018)

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/default.aspx>
אתר הודעות הכנסת

<https://www.gov.il/he/departments/iplan>
אתר מינהל התכנון





בין תיאוריה לפרקטיקה: ביקורת על שני ספרים, תיאוריה והתוכנה שביניהם Geodesign

ספון בביתו בלונדון וממתין לחיסון שיחזיר אותו לפעילותו הנמרצת, מתפנה קרל שטייניץ להסבת גינת ביתו מפרחים לירקות. באמצע מרץ 2020 עוד עמל על הוצאת ספרו החדש כעורך עמית לתומס פיישר ובריאן אורלנד, אולם בחודשים שחלפו, המציאות העירונית, על מבניה הפיזיים והמופשטים, עוברת טלטלה. הפער בין התיאוריה לפרקטיקה נראה כעמוק מאי פעם, ומעלה שאלה לגבי הגישור ביניהן בעתיד של אי וודאות. בתקופה בה יש לנו ספרות רבה כמו גם כלים חכמים העשויים לעזור במימוש תכנון מורכב - אולם הניתוק ביניהם משתקף במציאות העירונית - שטייניץ, בעשור התשיעי לחייו, כותב כדי לשתף. כתיבתו מספקת את אבני הדרך המקשרות בין עולם הנתונים והתכנון של היום ומחר. בהתייחס לפעילותו של שטייניץ בקידום גישות ופתרונות מקומיים לבעיות מרחביות גלובאליות, אציג להלן סקירה ביקורתית על התיאוריה והפרקטיקה של Geodesign כפי שהיא משתקפת בשני הספרים הבאים:

Steinitz, C. (2012). *A framework for geodesign: Changing geography by design*.

Fisher, T., Orland, B., & Steinitz, C. (2020). *The International Geodesign Collaboration: Changing Geography by Design*. Redlands: Esri Press. 200p.

פעילותו של פרופ' שטייניץ מתמקדת בשילוב בין מערכת מידע גיאוגרפי, נתונים 'גדולים' ו'קטנים', מעורבות ציבור פעילה ויישומים עיצוביים לתכנון עירוני עתידי. כיום, בתקופה של פיתוח נמרץ, כשערינו משתנות לנגד עינינו, אנו המתכננים נדרשים לעמוד בפני אתגרים מורכבים. מגמות גלובליות כגון שינויי אקלים, גידול אוכלוסייה, עירוניות מואצת ונזקי סביבה כבר מתבטאים ברמה המקומית בזעזועים חריפים דוגמת מזג אויר קיצוני, מגפות ולחצים חברתיים-כלכליים. סביבת התכנון שלנו מתמודדת עם אתגרים חברתיים וסביבתיים החוצים גבולות של מרחב ודיספלינות. כאשר עולה הדרישה לגישות רב תחומיות ולשיתוף פעולה בין כל בעלי העניין, מתגלה מחדש האפשרויות הטמונות ב-Geodesign לתכנון המרחב.

ספרו של שטייניץ מ-2012 מסביר כיצד מיפוי גיאוגרפי מתמזג עם מתמטיקה ומחשוב בתכנון. בהסתמך על ניסיונו ועל סמך עבודתו במשך 40 שנה בהרווארד, שם היה גורם מרכזי בפיתוח מערכות מידע גיאוגרפיות וניתוח

שכבתי והכשיר מומחי מפתח בתחומי ניתוח מרחבי ו-GIS, קובע שטייניץ כי "Geodesign הוא קבוצה של מושגים ושיטות הנגזרים הן ממדעי הגיאוגרפיה והמדיניות והן ממדעי האוריינטציה המרחבית, כמו גם מכמה ממקצועות העיצוב, כולל אדריכלות, אדריכלות נוף, תכנון עירוני ואזורי, והנדסה אזרחית, בין היתר.... המטרה היא לשאול את שאלות התכנון הנכונות למקום ולענות עליהן באמצעות נתוני אמת." ג'ק דנגרמונד, נשיא ESRI אשר צמח במעבדה של שטייניץ, פירט את המסגרת שמבוססת על שילוב הדוק של תכנון אינטראקטיבי- כזה שניתן לשפר אותו באמצעות תהליך של ניסוי וטעיה – יחד עם עדיפויות קובעי המדיניות, תובנות ואינטואיציות של בעלי העניין: "זהו הליבה של כל תהליך תכנון כיום, והמודל של שטייניץ חדשני בכך שהוא 'מיידיע' את תהליך קבלת ההחלטות המעורבות במיקום פיזי של שימושים קרקע שונים, פעילויות, מתקנים ואוכלוסיות הקשורים במרחב העירוני והאזורי". שטייניץ כותב באופן שמשמר את עניין הקוראים וגורם להם לתהות ולקבל השראה במסעם לאורך הספר בעוד הוא מתווה את השימוש בגישה באמצעות מקרי מבחן מרחבי העולם. לדעת רבים, זהו אחד מאותם ספרים מכוננים המסמנים נקודת מבט ייחודית בזמננו.

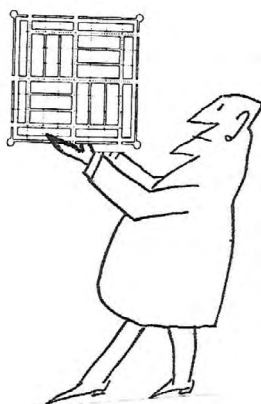
שימוש בשפה משותפת לשם הבנה מקיפה של החשיבה העומדת מאחורי Geodesign היא המוטיבציה לספר *The International Geodesign Collaboration: Changing Geography by Design* אשר יצא לאחורנה בעריכתם המשותפת של פישר, אורלנד ושטייניץ. פרופ' פישר הוא מנהל מרכז העיצוב העירוני במיניסוטה, מחבר ועורך ידוע של רבי מכר רבים בתחום התכנון, אתיקה, תיאוריה וביקורת. פרופ' אורלנד שימש עד לאחורנה פרופסור ל-Geodesign באוניברסיטת ג'ורג'יה ועבודתו מתמקדת במשחקים רציניים (serious games), הדמיה ומכשירים ניידים לאיסוף נתונים, הפצת מידע ומעורבות אזרחים בתכנון. שלושתם חברו להקמת המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי ל-Geodesign (IGC) ששם לו למטרה ללמד את זרימת העבודה של Geodesign באקדמיה כדי להתמודד עם האתגרים הגלובליים המורכבים בתחום התכנון במאה ה-21.

הספר בעריכתם מתמקד בעתידים הפוטנציאליים של 51 אזורים ברחבי העולם, כפי שנערכו בסדנאות ואולפנים אוניברסיטאיים. באמצעות מסגרת משותפת של הנחיות מובנות, פרויקטים בקני מידה שונים, תרחישים, מערכות אנליטיות ותבניות תצוגה מתאפשרת השוואה ישירה בין הפרויקטים המשתתפים ב-IGC ונחשפות תובנות ברורות השוואה לגבי סדרי העדיפויות, המגבלות והאילוצים בפניהם עומדים צוותי תכנון במסגרות שלטוניות, אקלימיות ודמוגרפיות שונות. בחירת הפרויקטים מדגישה את האופן בו חוקרים מדיסציפלינות שונות, מתכננים וסטודנטים יכולים ליישם את עקרונות Geodesign כדי לתכנן יחד, באמצעות ניתוח אנליטי וטכנולוגיה שיתופית, ולהתקדם לקראת פתרונות לבעיות מרחביות. הקריאה בספר מעוררת את השאלה האם Geodesign הוא ספין עדכני על פרקטיקות תכנון וותיקות - מעין מונח שיווקי המבקש למשוך מתכננים לכיוון של תכנון בר קיימא - או שמא ראוי להבחנה כשיטה מדעית עצמאית.

שאלה זו מכוונת אותנו לקהל היעד של הספר האחרון. מבחינת אנשי המקצוע, נראה כי השאיפה להבנה מקיפה של החשיבה העומדת מאחורי

עקרונות Geodesign נשארת חסרה. הדגש מושם בספר זה על האופן בו הטכנולוגיה והמידע האנליטי יכול לשפר את העיצוב יותר מאשר על התכנון עצמו ולכן, מי מהקוראים שיצפה כי הספר יתרום ליכולותיו ויהפוך אותו למתכנן טוב יותר במובן של הפקת אתר יעיל ואסתטי יותר, צפוי להתבדות: מאחר ו-Geodesign הוא תהליך המשלב תהליכים עיצוביים וידע גיאוגרפי, הרי שאין שני פרויקטים דומים. מקומות שונים יהיו בעלי צרכים ופתרונות שונים, והמשתתפים בתהליך התכנון יעלו העדפות ואילוצים שונים ויאמצו שינויים תכנוניים בנקודות זמן שונות. יתכן כי הבחירה המודעת להתמקד בספר זה בתוצרי ה-IGC באקדמיה ולהתעלם מהפעילות המרשימה שנעשית בפרקטיקה, כפי שהיא מתקיימת במדינות אירופה, ארה"ב, ברזיל ואוסטרליה למשל, מחלישה את פוטנציאל התרומה של הספר עבור מתכננים פעילים המעוניינים לקדם 'תכנון טוב'. גם כשהתוצרים מראים קפיצה מדרגה מפרקטיקות תכנון מוכרות, הרי שחסרה החולייה שמסבירה את ההקשר ואת התרגום לשטח. יתכן ונדרש ספר תאום-מראה, המתמקד רק בפעילות של Geodesign בפרקטיקה. הספר, להערכתי, אינו עומד בפני עצמו עבור מתחילים בתחום, והמצפה להיחשף לעקרונות ופרקטיקות חדשות בתכנון מוטב לו שיפנה תחילה לספרו של שטייניץ מ-2012. הספר החדש עשוי להועיל במיוחד לאנשי אקדמיה אשר מכירים את התחום זה מכבר ומעוניינים ללמוד מתובנות משותפות. למרות שצמח באוניברסיטאות, הרי שאין מדובר בתחום מחקרי מובהק ואין לראות ב-Geodesign שיטה מדעית בפני עצמה. זהו תחום פרקטי אשר תרומתו המדעית היא בממשק שלו עם נתונים מרחביים, תורות כלכליות, תורת היישום ומדעי ההתנהגות.

שלומית פלינט אשרי





אם משאב הקרקע אוזל, מהיכן תימצא הקרקע לצרכי ציבור? אספקת צרכי ציבור בקומה מבונה: סקירה של הצעת חקיקה

הפרשות והקצאות של מקרקעין לצרכי ציבור הן הכרח המציאות. הן מאפשרות לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי לספק לציבור שירותים חיוניים ונדרשים. מוסדות בריאות, דת, חינוך, ספורט או תרבות, ... כולם דורשים קרקע – קרקע יקרה – להקמתם. בדרך כלל, השלטון רוכש קרקע זו על דרך של נטילה – הפקעה – מידיו של פרט.

המחוקק אף מצא לנכון לפטור הפרשות והקצאות כאלו מתשלומם של פיצויים כנגד הנטילה השלטונית הזו של קניין הפרט. כך, נקבע בסעיף 190(א) (1) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ובסעיף 20 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943, כי הרשות המפקיעה רשאית שלא לשלם פיצויים בגין הנטילה, אם החלק המופקע אינו עולה על רבע (25%) – ולצרכים מסויימים, גם עד 40% – משטחו של המגרש.

תכנית יזמית ה"יוצרת" צרכנים חדשים של שירותים ציבוריים, מחויבת בהתאם גם בהפרשתה של קרקע לצרכים ציבוריים.

והצרכים, כידוע, רק גדלים: ריבוי האוכלוסין משמעו, בראש ובראשונה, גידול במספרם של הצרכנים. בנוסף, ריבוי האוכלוסין – ובמיוחד הארכת משך החיים – משמעו גם גידול במגוון הצרכנים ובמגוון הצרכים עליהם יש לתת מענה. כל שכבת גיל, הרי, יש לה צרכים משלה עצמה – בבריאות, בחינוך, בפנאי, ... – ולא ניתן, בהכרח, לספק את צרכיה של שכבת גיל אחת במתקנים ציבוריים שתוכננו, יועדו והוקמו, לשרת שכבת גיל אחרת.

שונות בין צרכנים משמעה גם שצרכיהן של נשים אינם נענים בהכרח על-ידי שירות המספק את צרכיהם של גברים, או ששירות המתאים לצרכי המגזר הערבי אינו בהכרח מתאים גם בכדי לספק את צרכי המגזר החרדי.

הפועל היוצא הכולל הוא שנדרשים יותר שירותים ציבוריים; במשתמע: נדרשת עוד קרקע.

אלא שבעוד אשר הצרכים גדלים ומתרבים הקרקע הזמינה בכדי לתת עליהם באמצעותה מענה, אפעס, הולכת ומצטמצמת.

פתרון אפשרי אחד הוא, כמובן, ייעול השימוש בקרקע המוקצה כבר ומשמשת בפועל לצרכים ציבוריים. ייעול כזה יכול להיות זמני (temporal) או מרחבי (spatial).

ייעול זמני של השימוש בקרקע הציבורית הוא בהכרח בכך ששירותים ציבוריים מסויימים פועלים רק בזמנים מסויימים ולא באחרים; חלק מן הזמן – חלק משעות היממה, חלק מימי השבוע, או חלק מחודשי השנה – הקרקע הציבורית אינה משמשת לצורך הציבורי לשמו הוקמה והיא פנויה וריקה מהמשתמשים המקוריים שלה. בית ספר, לדוגמה, פועל כמוסד חינוך בשעות הבוקר והצהריים המוקדמות. האם לא ניתן למצוא לו שימוש ציבורי אחר בשעות שהבניין, המתקנים והקרקע, אינם משמשים לייעודם זה, כגון מתנ"ס (שהוא, הלכה למעשה, שימוש דומה במאפייניו לבית ספר)?

בדומה, ייעול מרחבי של השימוש בקרקע הציבורית משמעו שמוסדות ציבור מסויימים יכולים לדור בצוותא אחת, בסמיכות, עם אחרים, כך שאין צורך להקצות קרקע (במובן של אדמה, מגרש, במפלס הרחוב) לכל אחד מהם בנפרד, משל עצמו. המשמעות היא שניתן "להעמיס" מספר שירותים ציבוריים, אחד על-גבי השני, באותו מגרש עצמו, ולאפשר לעשות בהם שימוש מקביל, על-ידי כך שלכל שימוש ייוחד חלק מאותה קרקע, במפלס שונה. כך, לדוגמה, בית כנסת יכול לדור בקומה שמעל מרפאת קופת חולים, או כיתות לימוד חדשות יכולות להתווסף מעל קומות לימוד קיימות.

ישנם אפילו שירותים ציבוריים שיכולים לצאת נשכרים משילובם בשירותים ציבוריים אחרים, שונים מהם בתכלית. דוגמה מעניינת היא שילובם של גני ילדים במסגרות טיפוליות לגיל הזהב.¹

ביטוי למגמות אלו של ייעול השימוש בקרקע אנו מוצאים במדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור, שפירסם מינהל התכנון בחודש אוגוסט 2018,² שהעקרונות המוצהרים אותם הוא מטמיע ועליהם הוא בא לתת מענה הם:

מתן מענה לצרכי ציבור לא רק בקרקע אלא גם בשטח בנוי.

ניצול אינטנסיבי ורב-שימושי של הקרקע לצרכי ציבור.

אבחנה בין אזורי תכנון שונים: מתחם חדש מול מרקם בנוי (התחדשות עירונית).

התאמה פרטנית של מאפייני אוכלוסיית היעד (בהתאם למאפייני אזור התכנון ולאירוע התכנוני).

מתן גמישות לשימוש בפועל בשטחים לצרכי ציבור.³

הבעיה היא שמגיע הזמן בו הקרקע הפנויה היא במחסור כזה, שלא ניתן למצוא עוד חלקת אדמה פנויה שניתן ליטול אותה ולייעדה, בלעדית, לצורך אספקתם של שירותים ציבוריים. כך הוא, באופן אופייני, המצב במרחב העירוני הצפוף הקיים – "לב" העיר "הישן".

גם כאשר מרקם בנוי ותיק זה עובר תהליכים של התחדשות עירונית על דרך של הריסת בניינים קיימים והקמתם של חדשים תחתיהם, קשה, בדרך כלל, למצוא ולייחד פיסת קרקע שתוקדש, באופן בלעדי, לצרכי ציבור; למעט, אולי, שטחים ציבוריים פתוחים כגון גינות או פארקים.

יותר מזאת: מהלך כזה כרוך, ברגיל, בתוספת – תוספת משמעותית ביותר, נודה על האמת – של יחידות דיור ושל תושבים; או, לענייננו כאן, צרכנים

של שירותים ציבוריים. לכן, מהלך כזה יכול אפילו להגביר את הלחץ למצוא שטחים מתאימים לאספקתם של השירותים הציבוריים הנדרשים במצב החדש.

בהתאם, במקום לדבר על הקצאה של קרקע לצרכי ציבור במובן של הקצאת חלקת אדמה, מגרש, הוחל לדבר על הקצאה של קרקע לצרכי ציבור במובן של הקצאת שטח בנוי כחלק מבניין הכולל גם שימושים אחרים – שימושים "פרטיים". אופן הקצאה כזה של השטח הנדרש לצרכים ציבוריים מתכתב גם עם המגמה התכנונית של עירוב שימושים (במקום הפרדה מרחבית שלהם וניתוקם זה מזה).

כפי שניתן לצפות, וכי שקרה גם בהקשרים אחרים, "השטח" מקדים את הסדרתה של מסגרת חוקית, וצרכי החיים עימן מתמודדות רשויות מקומיות הביאו לגיבושם ולאימוצם של פתרונות "נקודתיים", הרבה לפני שניתנה הדעת על הסדרתו של העניין באופן מערכתי, כולל ושוויוני.

כך, אנחנו מוצאים בשנים האחרונות רשויות מקומיות הדואגות להכניס בתכניות יזמיות בתחומן, הוראות לפיהן שטח בנוי – שיוקם על-ידי היזם הפרטי, כמובן, ועל חשבוננו – ייוחד, יוקצה ויותאם לשימוש הרשות המקומית לטובת אספקתם של שירותים ציבוריים.

מטבע הדברים, שקיימת שונות גדולה בהסדרים שנכללו לעניין זה בתכניות שונות; שונות שנובעת, לדוגמה, מ"כיפופי ידיים" כלכליים ומפערי הכוחות בין יזמים שונים לבין רשויות מקומיות שונות, כמו גם מדגשים ענייניים שנותנות רשויות מקומיות שונות על אופי ורמת השירותים הציבוריים הנדרשים להן.

בנוסף, הכללתו של שימוש ציבורי בתוך בנייה פרטית – תוך, לכאורה, עירוב בנייהם; בין התחום שהוא "פרטי" לבין גבולו של ה"ציבורי" – אינה מובנת מאליה ומעוררת שאלות מורכבות:

- כיצד תובטח הנגישות הנמשכת של משתמשים אל השירות הציבורי דרך המרחב הפרטי
- כיצד תובטח הבטיחות של המשתמשים בשירות הציבורי גם במעברם במרחב הפרטי
- כיצד תישמר הפרטיות של המשתמשים בשירות הציבורי
- מי האחראי לתחזוקה הנאותה של השימוש הציבורי
- האם התשתיות הנדרשות להבטיח את פעולתו התקינה של השימוש הציבורי (חשמל, מים, ...) יהיו עצמאיות
- באיזה רמה יימסר השטח הציבורי לרשות המקומית מידיו של היזם הפרטי

ועוד רבות אחרות כמותן

עם הזמן הגיעה התנהלות זו גם לתשומת לבו של המחוקק והגיעה העת שהוא יתערב ויקבע כללים אחידים בעניין ויכריע בשאלות פתוחות. לצורך זה הופץ תזכיר חוק לתיקונו של חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 – לראשונה בשנת 2018⁴ ושוב באחרונה בשנת 2020⁵.

על-פי דברי ההסבר לתזכיר החוק האחרון שפורסם (וניתנה לו הכותרת של תיקון מס' 128 לחוק התכנון והבניה) -

ההצעה מבקשת, לקבוע הסדר עדכני ויעיל, בנוגע לצורך שעלה בקביעת יעוד ציבורי בחלק ממבנה. זאת על מנת ליתן מענה לאתגרים וליעדים שבפניהם עומדים מוסדות התכנון. אתגרים אשר במסגרתם נדרשים מוסדות התכנון, בשל מחסור בשטחי קרקע פנויים, לפעול ולאפשר את קידום הפיתוח, תוך הבטחת צרכי הציבור הנדרשים בחלק ממבנה סחיר.

במסגרת הוראות אלו, מוצע בין היתר, לקבוע מנגנון נוסף, לפיו מוסדות התכנון יהיו מוסמכים לכלול הוראה בתכנית מפורטת, הכוללת יעוד של חלק מהמבנה החדש לצורכי ציבור, כי אותו חלק המיועד לצורכי ציבור כאמור, לאחר שיבנה, יועבר וירשם על שם הוועדה המקומית, וזאת בכפוף לתנאים כפי שפורטו בהצעת חוק זו.⁶

על-פי האמור בסעיף 13 המוצע לתזכיר החוק, יתווסף בחוק התכנון והבניה סימן ד'1 שכותרתו "תכנית הכוללת הוראה המקנה חלק ציבורי" וסעיפי הוראות חדשים, שסופרו כ-70א עד 70ט:

- סעיף 70א המוצע מגדיר מה הוא "חלק ציבורי": "קומה אחת או יותר בבניין, כולה או חלקה, המיועדת לצורכי ציבור, לרבות שטח שאינו בנוי בתחום המגרש שבו מצוי הבניין המיועד לשרת את הצורך הציבורי בקומה כאמור; לעניין זה, "צורכי ציבור" – כהגדרתם בסעיף 62א(3);⁷
- סעיף 70ב המוצע קובע את התנאים בהם ניתן לקבוע בתכנית "הוראה שלפיה הבעלות בחלק ציבורי, תוקנה לרשות המקומית שבתחומה הוא מצוי". תנאים אלה הם הבאים -
 - התכנית תביא להשבת המקרקעין. תנאי זה מתמלא אם שמאי מקרקעין מטעם מוסד התכנון קובע ש"התכנית תביא להשבתה כאמור לאחר הכללת החלק הציבורי" בה.
 - התכנית מאפשרת ביצוע עבודות ומתן היתרי בניה מכוחה-היא (קרי, היא תכנית "מפורטת").
 - התכנית מוסיפה, במיוחד, שטחי בניה, או משנה ייעוד של מגרש או מוסיפה שימוש בו.
 - החלק הציבורי שיוקצה לרשות המקומית בדרך זו, אינו עולה על שיעור מרבי שקובע תזכיר החוק – 25% משטח הבניה שנוסף במיוחד כאמור, או 15% משטח הבניה ששונה ייעודו כאמור.
- סעיף 70ג המוצע קובע את ה"מפרט לקומה ציבורית". בכדי ליצור הוגנות ווודאות – הן כלפי היזם הפרטי והן כלפי הרשות המקומית האמונה על העניין הציבורי שבתכנית – נקבע שבמסגרת "תיק המידע" שמעבירה רשות הרישוי למבקש היתר הבניה יכלול, מראש, "פירוט העבודות הנדרשות בחלק הציבורי, ככל שהינן נדרשות להתבצע במסגרת העבודות שהתבקשו בהיתר ושהינן תנאי לקבלת אישור מאת הרשות המאשרת שהבנייה הושלמה בהתאם להיתר לפי סעיף 157א, לגבי החלקים האחרים במבנה". מטרתה של הוראה זו היא להעמיד

את היזם הפרטי, בשלב מוקדם ככל הניתן, על הנדרש ממנו בקשר עם הקמתו של החלק הציבורי שבבניין, כך שיוכל לכלכל את צעדיו בהתאם.

- סעיף 70ד המוצע מורה מתי וכיצד יוקנו הבעלות הקניינית והחזקה המעשית בחלק הציבורי לרשות המקומית (או למדינה, במקרים המתאימים).
- סעיף 70ה המוצע מתייחס להשפעות מסויימות של הקניה זו – ייחודם של שיעבודים במקרקעין כך שיחולו על החלקים הפרטיים בלבד ולא על החלק הציבורי.
- סעיף 70ו המוצע מסמיך את שר המשפטים, בהסכמת שר הפנים, לקבוע הוראות לעניין אופן רישומן של הזכויות הקנייניות בחלק הציבורי.
- סעיף 70ז המוצע מגביל את היכולת לשנות את הייעוד הציבורי שנקבע, אם על דרך של תכנית חדשה ואם על דרך של שימוש חורג.
- סעיף 70ח המוצע מגביל את תחולתם של הסכמים וחוזים שנערכו ביחס לחלק הציבורי אם הסכמות אלו לא עוגנו בתקנון הבית המשותף.
- סעיף 70ט המוצע מגביל את סמכות הרשות המקומית ומוסדות התכנון לקבוע בתכנית "הוראות להקניית חלק ציבורי, שאינו בנוי במועד אישור התכנית" החורגות מהתנאים שקובע תזכיר החוק.

נציין מיד, כי המציאות הישראלית היא כזו שתזכיר החוק לא השתכלל עדיין, וספק אם, במעברנו הנוכחי מתקופת בחירות אחת לרביעית, אכן ימשיך את מסע החקיקה הארוך שהוא נדרש לו עדיין כדי שיהפוך למחייב.

בכל מקרה, כפי שניתן להיווכח מיד, גם מסקירה שטחית זו, תזכיר החוק מספק מסגרת ראשונית בלבד לתשובות על השאלות שהעלינו לעיל. עניינו העיקרי הוא, כמקובל בחוק התכנון והבניה, בעצם הקנייתם של הסמכות לקבוע בתכנית "חלק ציבורי" שהוא בנוי ובשאלות קנייניות שונות הכרוכות בכך. מנגד, תזכיר החוק אינו מספק, לפחות בנוסחו זה, קווים מנחים בשאלות התכנוניות העקרוניות המתעוררות בשל "עירוב תחומין" זה ואלו נותרו פתוחות להכרעתם המקצועית של מוסדות התכנון שיידרשו בעתיד לתכניות כאלו. כפי שכתבנו לעיל, נראה שחלקן של תכניות המקצות "שטח ציבורי בנוי" יילך ויגדל ונכון יהיה לעקוב אחר החלטות המתקבלות במוסדות התכנון – בפרט, הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה וועדת-המשנה לערים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה – כמו גם בוועדות הערר שידונו בדרישות בקשר עם היתרי בנייה שיינתנו למימושן של תכנית כאלו ובתי המשפט המינהליים אליהם יגיעו עתירות על החלטות של גופים אלה.

טל צפרי

הערות

1. כמובן שסידור כזה אינו פשוט בהכרח ויש לתת את תשומת הלב על התנגשויות אפשריות בין השירותים הציבוריים, כגון בעניינים של בטיחות משתמשים, פרטיות או תחזוקה.
2. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/guide_allocation_land_public_needs/he/Guide_allocation_land_public_purposes.pdf
3. https://www.gov.il/he/departments/guides/allocations_directory
4. <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001RFENEQA5/%D7%AA%D7%96%D7%9B%D7%99%D7%A8-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%95%D7%9F-%D7%95%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94-%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A1-%D7%94%D7%AA%D7%A9%D7%A2%D7%972018?language=iw>
5. <https://moj.my.salesforce.com/sfc/dist/version/download/?oid=00D1t000000uX5h&ids=0683Y00000DbZPW&d=%2Fa%2F3Y000000gyzn%2F.28j2uLp2crepnEuK5AGvJuvEflGQYqJMfDo7wiiYTk&asPdf=false>
6. <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001TT66uQAD/%D7%AA%D7%96%D7%9B%D7%99%D7%A8-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%95%D7%9F-%D7%95%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94-%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A1-128-%D7%94%D7%AA%D7%A9%D7%A4%D7%902020?language=iw>
7. ההגדרה בסעיף זה קובעת כי "צורכי ציבור" – כל אחד מאלה: גנים, שטחי נופש וספורט, עתיקות, שטחי חניה, תחנות אוטובוס ורכבת שאינן תחנות קצה, שווקים, בתי קברות, מבנים לצורכי חינוך, רווחה, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים, מחסני חירום, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש, מיתקני תשתית מקומיים; שר הפנים רשאי לקבוע, בצו, צורכי ציבור נוספים כצורכי ציבור לעניין סעיף זה או לעניין סעיף קטן זה, ובלבד שאישר צרכים אלה כמטרה ציבורית לעניין סעיף 188; "מיתקני תשתית מקומיים" – מיתקנים לייצור, להפקה, לאספקה, לאגירה, לטיפול ולהולכה של דלק, גז, נפט, חשמל, מים, ביוב או פסולת, למעט תחנת תדלוק, וכן מיתקני תקשורת, והכול אם הם מיועדים לשרת בעיקר את מרחב התכנון המקומי;"

משתתפים בחוברת

בשדה התכנון

נועה זרמון ברנט אדריכלית בוגרת תואר ראשון באדריכלות ותואר שני בעיצוב אורבני בבצלאל - אקדמיה לאומנות. עוסקת בעשור האחרון בקידום תכניות ובהתוות עקרונות תכנוניים בתחום ההתחדשות העירונית. כיום מכהנת כמנהלת תחום תכנון פרויקטים מיוחדים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומובילה בין היתר שני פרויקטי דגל העוסקים בהתחדשות עירונית בחברה הערבית ובהתחדשות עירונית לאורך קווי מתע"ן. noaz@moch.gov.il

אסף זנזורי רכז מדיניות תכנון ארץ טווח, אגף שימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע. משמש כנציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המשנה שלה; הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) וועדת המשנה לערים. כמו כן, משמש כעורך עמית – בכתב העת "תכנון" - ביטאון איגוד המתכננים בישראל. asafz@spni.org.il

ד"ר מיכל שורק ביולוגית ימית ואקולוגית יבשתית. מיכל עסקה בשנים האחרונות בהערכה ובמפוי של מצב הטבע במסגרת ארגון "המארג" באוניברסיטת תל אביב בשיתוף גורמים רבים מהאקדמיה ומהממשלה. במסגרת עבודתה היא הובילה פרויקטים רבים בניטור מצב הטבע, והייתה שותפה לכתיבה ולעריכה של דו"ח מצב הטבע בשנים 2016 ו-2018. כיום היא עמיתת תוכנית ממשק ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית במשרד הבינוי והשיכון ועוסקת בנושאי מדיניות ותכנון בהתחדשות עירונית. michalso@moch.gov.il

לעניין - מאמרים מדעים: עיון ומחקר

ד"ר נאוה קיינר פרסוב אדריכלית ומתכננת ערים. בוגרת המחלקה לארכיטקטורה בבצלאל (B.Arch), זוכת פרס קרן תרבות אמריקה-ישראל ובמלגת לימודים לביה"ס לארכיטקטורה הקופר יוניון, ניו יורק. עבדה כמנהלת פרויקטים בארכיטקטורה ותכנון עירוני בני-יורק וירושלים, במגזר הפרטי והציבורי. היא בעלת תואר שני ושלישי במסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון. מחקר PhD שלה זכה בדוקטורט מצטיין מטעם איגוד המתכננים בישראל. כיום נאוה מרצה בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון ועמיתת פוסט-דוקטורט בחוג לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה, באוניברסיטת חיפה. תחומי המחקר: אסטרטגיות לחידוש עירוני; מדיניות דיור; הוגנות חברתית-מרחבית; הערכת תוכניות בקנה מידה מקומי וארצי, תכנון בדיאלוג עם קהילה, עיצוב עירוני, דיור בר השגה ורשתות עירוניות המקדמות חוסן עירוני. nava.kainer.persov@gmail.com

מדורים אחרים

ד"ר שלומית פלינט אשרי המחלקה לגיאוגרפיה וסביבה, אוניברסיטת בר אילן.

מתכננת תמי גבריאל משרד גבריאל סגל מתכננים, תל-אביב

אדר' הראל זוהר משרד מסילטי אדריכלים ומתכנני ערים, קיבוץ גבעת ברנר.

אדר' עומרי זילכה פקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.

עו"ד טל צפירי משרד זינגר עורכי דין, תל-אביב

ד"ר רחל קטושבסקי אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע

אדר' עדי קמלגון משי' ארי כהן אדריכלים ומתכנני ערים, ירושלים

other things, two flagship projects dealing with urban renewal in Arab society and urban renewal along the lines of the public transportation system.

noaz@moch.gov.il

Dr. Michal Sorek is a marine biologist and terrestrial ecologist. In recent years, Michal has engaged in the assessment and mapping of the state of nature within the framework of the "Hamaarg" organization at Tel Aviv University with other academic and governmental bodies, and was a partner in writing and editing the state of nature report in 2016 and 2018. She is currently a Fellow of the Mimshak Program in the Government Authority for Urban Renewal in the Ministry of Construction and Housing and deals with policy issues and planning in urban renewal. michalso@moch.gov.il

The "Golden Age" of Water in the Planning System: Recent Developments

Asaf Zanzuri

Water is an essential resource for the health of the whole biosphere, for economic growth, for a strong society and for human welfare. In the last years water has enjoyed broad attention in the planning world, since many aspects of water resources challenge planning in Israel. The planning system has a central role in conserving water resources, but water is still "transparent": the level of protection of this resource in National Outline Plans (TAMAs) is permissive rather than strict. Consequently many water resource elements, e.g. rivers, springs and floodplains, are frequently damaged. It was not for nothing that the State Comptroller leveled harsh criticism of the management of "the most important natural resource in Israel – water." This article reviews the various planning processes in progress at the national level, which aim to cope with the various strata of this resource.

Assaf Zanzuri is long-term planning policy coordinator in the Department of Environmental and Nature Conservation, the Society for the Protection of Nature in Israel. He serves as the representative of the umbrella organization of the environmental NGOs in the National Planning and Building Council and in its subcommittees; the National Committee on Fundamental Planning Issues (VALNATA) and the Subcommittee on Appeals. Zanzuri is an Associate Editor of Planning (IAP) - Journal of the Israel Association of Planners. asafz@spni.org.il

private and public sectors. Fields of research: urban regeneration strategies, housing policy, social-spatial equity, urban paradigms, affordability and urban networks that promote urban resilience. nava.kainer.persov@gmail.com

In the Planning Field

Urban Renewal in Arab Society - A Generative Project in Sakhnin

Noa Zarmon Behrendt and Michal Sorek

Urban renewal in Israel depends heavily on private entrepreneurs and private economic investment and takes place mainly in areas of high demand for housing that can generate profit. As a result, urban renewal in the periphery is rare and totally absent in minority societies such as the ultra-Orthodox and Israeli-Arab society. This dismal outcome has led the Israeli Urban Renewal Authority to understand that Israeli-Arab society needs specialized mechanisms to implement urban renewal and increase housing stock. Public spaces in Israeli-Arab society are almost non-existent, and mostly neglected or abandoned. Thus, urban renewal goals in Israeli-Arab cities include creating and improving public space. These cities developed spontaneously without orderly planning processes. Here we describe the work process in five Israeli-Arab cities, offering an innovative urban renewal process tailored for the Israeli-Arab context. The process included an initial planning brief, detailed pre-planning, determining the challenges and barriers in the social, economic, legal and planning domains, and the adjustments required before beginning detailed planning. We present the process carried out so far for the city of Sakhnin, which includes the planning schema, alongside the challenges that the planning team faced, and the proposed solutions. It became clear to the decision-makers that to drive such processes in Israeli-Arab society, an investment of funds is required in order to produce generative projects that will set a successful and positive example and will motivate the local authority, residents and future entrepreneurs.

Architect Noa Zarmon Behrendt holds a bachelor's degree in architecture and a master's degree in urban design from the Bezalel Academy of Art. For the past decade, she has been promoting plans and outlining planning principles in the field of urban renewal. She currently serves as the Director of Special Projects Planning at the Government Authority for Urban Renewal and leads, among

Of Interest:

Articles on theory, research and practice

A Paradigm Shift in Israel's Housing Regeneration Programs: From Social Agenda to the Economic Renewal of the Housing Stock

Nava Kainer-Persov

This article examines the paradigm shift in the perception and the role of urban regeneration programs in Israel as a state-led planned policy since the early 2000s. In order to understand this fundamental shift, the paper reviews the three main housing regeneration programs that have taken place in Israel, since its inception: a) 'Construction & Evacuation' (Binuy & Pinuy in Hebrew) known as the Almogi plan of the 1960s; b) 'Neighborhood Rehabilitation' a social-physical plan (without demolition) of the 1980s; and c) 'Urban Regeneration' in the way of 'Clearance & Construction' (Pinuy & Binuy in Hebrew) a physical-economic plan from the beginning of the 2000s. The chronological review forms the basis for a comparison between the programs. Five indicators were identified for the evaluation: (1) the aim of the plan; (2) the organizational structure of the plan; (3) the scope of the plan and its spatial distribution; (4) the degree of public participation in the project, and (5) the compensation to the residents as a result of the urban regeneration project. Significant differences were found in each of the indices examined which led to the conclusion that a paradigm shift occurred in urban regeneration in Israel. Moving from state welfare to an economic deal, the current regeneration program creates differentiation and distinction between residents and places on the basis of tenure and location. Concluding remarks highlight the main differences between the programs to enable policy makers and scholars to learn from past experiences, and to promote social justice in the current regeneration program in Israel.

Nava Kainer-Persov, PhD, is an architect and urban planner, specializing in urban regeneration, a lecturer at the Faculty of Architecture and Town Planning at the Technion-Israel Institute of Technology. She received her B.Arch (1998) from Bezalel Academy and her MSc and PhD in urban planning from the Faculty of Architecture and Town Planning, Technion; her PhD dissertation was awarded the excellence prize by the Israel Planners Association. Kainer-Persov has practiced architecture and urban planning in NYC and Jerusalem in the

CONTENTS

<i>From the Editor</i>	Planning Cultures – Love and Rejection – and the Planning Culture in Israel 3 <i>E. R. Alexander</i>
<i>What's on in the IAP</i>	From the Chair 6 <i>Tamar Gavrieli and Rachel Katushevsky</i>
<i>First Fruits</i>	Decision Making in Boundary Conflicts Between Settlements 8 <i>Harel Zohar</i> Forest Front – An Urban Front for Nature in Haifa 13 <i>Omri Zilha</i> Urbanism and Consumption at the Last Kilometer 21 <i>Adi Kamelgaren</i>
<i>In the Planning Field</i>	Urban Renewal in Arab Society – A Generative Project in Sahnin 28 <i>Noa Zarmon Behrendt and Michal Sorek</i> The "Golden Age" of Water in the Planning System: Recent Developments 44 <i>Asaf Zanzuri</i>
<i>Comment</i>	The Fate of Plans: Long Life or Slow Demise 58 <i>Eliahu Boruchov</i>
<i>Of Interest</i>	A Paradigm Shift in Israel's Housing Regeneration Programs: From Social Agenda to Economic Renewal of the Housing Stock 60 <i>Nava Kainer-Persov</i>
<i>Window on the World</i>	Geodesign Between Theory and Practice: Two Books, Theory and the Software Between Them 91 <i>Shlomit Flint Ashery</i>
<i>Law: The Last Sentence</i>	If Land Resources are Running Low, Where Will Land for Public Purposes be Found? Supplying Land for Public Purposes in Built Storeys – A Review of Proposed Legislation 94 <i>Tal Tsafir</i>
<i>Contributors</i>	100
<i>English Abstracts</i>	103

planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 18, No.1 2021

<i>Editor</i>	Ernest Alexander
<i>Deputy Editor</i>	Eliahu Stern
<i>Managing Editor</i>	Nili Shchory
<i>Associate Editors</i>	Tal Tsafrir - The Last Sentence Elia Werczberger - Window on the World Asaf Zanzuri - What's New
<i>Production Editor</i>	Roni Bluestein-Livnon - Graphic Design and Production
<i>Editorial Advisory Board</i>	Meirav Aharon, <i>Technion Israel Institute of Technology, Haifa</i> Nurit Alfassi, <i>Ben Gurion University of the Negev, Beer sheba</i> Naomi Carmon, <i>Technion Israel Institute of Technology, Haifa</i> Daniel Felsenstein, <i>Hebrew University of Jerusalem</i> Iris Han, <i>The Society for the Protection of Nature in Israel, Tel Aviv</i> Michael Meir-Brodnitz, <i>Architect-planner, Haifa</i> Noam Shoval, <i>Hebrew University of Jerusalem</i>
<i>Publisher</i>	Planning (IAP) is published semi-annually by the Israel Association of Planners. <i>Contact:</i> Israel Association of Planners c/o Gabrieli, 14 Habakkuk St. Ramat Gan 5223314 e-mail: igudm1@gmail.com ISSN 1565-527X Copyright © 2021 IAP

planning

(i a p)

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 18, No.1, 2021

איגוד המתכננים בישראל

איגוד המתכננים בישראל מייצג את כל העוסקים בתכנון ערים, אזורים וסביבה בישראל ורשומים בו למעלה מארבע מאות חברות וחברים. כאחד מהאיגודים המקצועיים המהווים יחד את "העמותה לקידום התכנון, הבניה והסביבה בישראל", הגוף המוכר כמייצג את קהיליית המתכננים, האיגוד ממליץ על נציגים למוסדות התכנון למיניהם. חברי האיגוד כוללים מתכנני ערים ואזורים, גיאוגרפים, אדריכלים, כלכלנים, משפטנים, סוציולוגים, מומחים למדיניות ציבורית, סטטיסטיקאים, אנשי אקדמיה ועוד. מטרות האיגוד: לייצג מבחינה מקצועית את ציבור המתכננים בישראל, לפעול למען קידום והכרת המקצוע, ולתרום להרחבת והפצת הידע המקצועי בתחום.

ועד האיגוד: יו"ר משותף: מתכנתת תמי גבריאלי וד"ר רחל קטושבסקי
סגן יו"ר: פרופ' ערן רזין
סגן יו"ר: פרופ' נורית אלפסי
גזברית: סיגל גבאי
דוברת: אורית נבו
מתכנתת רני מנדלבאום
מתכנתת חדווה פיניש
ד"ר שלומית פלינט
פרופ' טובי פנסטר
מתכנתת סיון שריר-כהן
אדר' גיא דוננפלד
מתכנתת חנה מורן
מתכנתת אמירה מלאמנט

הוראות לכותבים

פרטי מידע למדור מה חדש (ידיעות בצורת כתבה, מודעות או הפניה למידע על נושא חדשותי הנראה למגיש מתאים לקוראי המדור) יש לפנות לעורך הראשי, פרופ' ארנסט אלכסנדר, באמצעות הדוא"ל eralexander96@gmail.com או לעורכת המנהלת, ד"ר נילי שחורי sh.nili@gmail.com.

פרטי מידע למדור חלון אל העולם (ידיעות בצורת כתבה, מודעות, או הפניה למקור בספרות הנראה למגיש לעניין לקוראי מדור זה) יש לפנות לעורך הראשי, פרופ' ארנסט אלכסנדר, באמצעות הדוא"ל eralexander96@gmail.com.

מאמרים למדור לעניין יש לשלוח לעורך המדור פרופ' ארנסט אלכסנדר בכתובת הדוא"ל eralexander96@gmail.com

נושאים אפשריים: מחקר אמפירי בתחום הקשור לתכנון, מתודולוגיה (פיתוח ו/או יישום שיטה חדשנית), חקר מקרה, נייר עמדה, תכנית או פרויקט חדשני. מוקד העניין במאמרים המוגשים ל"תכנון" חייב להיות נושא ישראלי או דיון על השלכות משמעותיות לתכנון בארץ. כל מאמר המוגש למערכת יעבור שיפוט עיוור, אלא אם (על פי שיקול דעת של העורך הראשי) לא ניתן לכסות את זהות הכותב (לדוגמה, במקרה של נייר עמדה, הצגת פרויקט ע"י מתכנניו, וכד'). המערכת מתחייבת להודיע על קבלת או דחיית המאמר או לשלוח לכותב את הערותיה תוך חודשיים מקבלתו.

פורמט: אורך רצוי כ-6,000 מילים תמליל או פחות, אורך מרבי 7,000 מילים. פורמט תמליל, ציטוטים, תרשימים, טבלאות, הערות ואזכורים: בסגנון "הרוורד" (לפי דוגמת כתבי עת כמו ה-Journal of the American Planning Association). בעמוד הראשון של המאמר תופיע רק הכותרת (בעברית ואנגלית), תקציר בן 100 מילים (בעברית ואנגלית) ושם מילות מפתח (בעברית ואנגלית).

בעמוד השער של המאמר יופיעו: כותרת המאמר, שם/ות, תואר/ים, והשתייכות/ות מוסדית/ות של הכותב/ות/ים, ופרטי התקשרות של הכותב/ות או (במקרה של כתבים/ות רבים/ות) הכותב/ת העיקרית.

הגשה ומשלוח: יש להגיש את המאמר כקובץ WORD המצורף למסר דוא"ל הנשלח לעורך הראשי.



planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 18, No. 1, 2021

תוכן העניינים

דבר העורך

תרבויות תכנון בישראל: אהבה ודחייה והשלכותיהן
א. אלכסנדר

מן הנעשה באיגוד

דבר היושב ראש
תמר גבריאל ורחל קטושבסקי

פרי חילולים

קבלת החלטות בסכסוכי גבולות בין ישובים
הראל זוהר
Forest-Front - חזית עירונית לטבע בחיפה
עומרי מלכה
עירוניות וצריכה בקילומטר האחרון
עדי קמלגארן

בשדה התכנון

התחדשות עירונית בחברה הערבית - פרויקט מחולל בסחנין
נועה זרמון ברט ומיכל שורק
תור הזהב של המים במערכת התכנון: התפתחויות אחרונות
אסף זנזורי

הערה

גורלן של תכניות: חיים ארוכים או גסיסה איטית
אליהו בורוכוב

לעניין

שינוי פרדיגמה בחידוש עירוני בישראל: ממייגור העוני
לחידוש מלאי המגורים בדרך של עסקה כלכלית
נאוה קיינר-פרסוב

משפט אחרון

אם משאב הקרקע אזול, מהיכן תימצא הקרקע לצרכי ציבור?
אספקת צרכי ציבור בקומה מבונה - סקירה של הצעת חקיקה
טל צפריר

חלון אל העולם

Geodesign בין תיאוריה לפרקטיקה: שני ספרים, תיאוריה
והתוכנה שביניהם
שלומית פלינט אשרי

CONTENT

From the Editor

Planning Cultures – Love and Rejection – and the Planning Culture in Israel
E. R. Alexander

What's on in the IAP

From the chairman
Tamar Gavrieli and Rachel Katushevsky

First Fruits

Decision Making in Boundary Conflicts Between Settlements
Harel Zohar
Forest Front – An Urban Front for Nature in Haifa
Omri Zilha
Urbanism and Consumption at the Last Kilometer
Adi Kamelgaren

In the Planning Field

Urban Renewal in Arab Society – A Generative Project in Sahnin
Noa Zarmon Behrendt and Michal Sorek
The "Golden Age" of Water in the Planning System: Recent Developments
Asaf Zanzuri

Comment

The Fate of Plans: Long Life or Slow Demise
Eliahu Boruchov

Of Interest

A Paradigm Shift in Israel's Housing Regeneration Programs:
From Social Agenda to Economic Renewal of the Housing Stock
Nava Kainer-Persov

Law: The Last Sentence

If Land Resources are Running Low, Where Will Land for Public Purposes
be Found? Supplying Land for Public Purposes in Built Storeys – A Review
of Proposed Legislation
Tal Tsafir

Window on the World

Geodesign Between Theory and Practice: Two Books, Theory and the
Software Between Them
Shlomit Flint Ashery