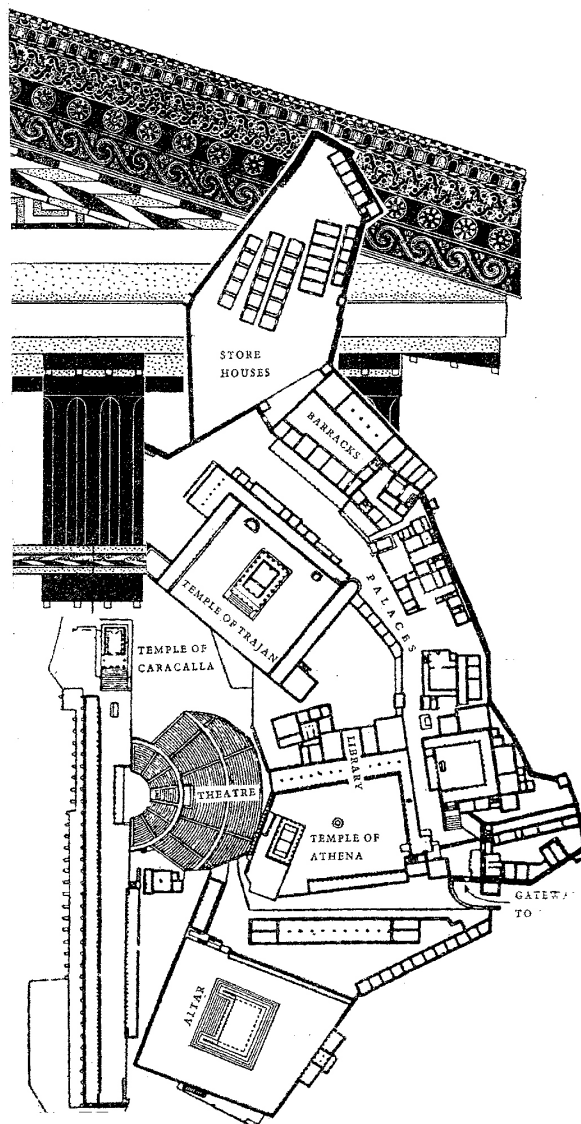


תוכן העניינים

דבר העורך	הולילנד כפגם בתכנון – האומנם? 3
מן הנעשה באיגוד	דבר היו"ר 7 עדנה לרמן
בשדה התכנון	תכנון רך בעיר קשוחה? 10 מבוא: היבטים בתכנון לא קונבנציונלי עם קהילות שונות בירושלים 10 יעל פדן ושרי קרוניש השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית: סקר ככלי לאקטיביזם תכנוני 11 שרי קרוניש נפקדות הפלסטינים מהתכנון בירושלים: המקרה של סלילת כביש 4 בבית צפאפא 18 קייס נאסר פינוי-בינוי: הרס העבר ובניית העתיד 24 יעל פדן
לעניין	חזרה לשגרה או שגרה חדשה? סימולציה של עמידות עירונית 32 יאיר גרינברגר ודניאל פלזנשטיין
משפט אחרון	ביקורת שיפוטית על החלטות הות"ל, והיבטים של מדיניות קרקעית 50 איריס האן
חלון אל העולם	שכירות או בעלות: סקירת ספרות (2014) אליה ורצברגר 56 איך אומרים Walkability בעברית? שאול קרקובר 63
משתתפים בחוברת	67



איורים: צלם התכנון לדורותיו

יוון הקלסית - 300-500 לפנה"ס 2, 31, 55, 66

קרטיין המינואית - 1400-1900 לפנה"ס 4, 68, 17, 23



הולילנד כפגם בתכנון - האומנם?

כמו כולנו בקהילת המתכננים בארץ עקבתי בדריכות אחרי פרשת הולילנד בכל הגילויים שלה, עד ההתפתחויות הדרמטיות האחרונות בבית משפט המחוזי בירושלים. לא היה מנוס מהתחושה שהמקרה של הולילנד הינו רק ביטוי קיצוני של שחיתות רווחת במערכת התכנון – בעיקר ברמה המקומית – אשר נחשפת לעתים קרובות מדי בפרשיות רבות אחרות שמן הסתם זוכות לפחות כיסוי תקשורתי. בין אלו כדאי להזכיר את פרשת "הזרע" (שהייתה גם כרוכה במשפט הולילנד) בה מאמצי היזמים נכשלו (להבדיל ממקרה הולילנד) לנכס לפיתוח חלק מהשטח המוקצא לפרק שרון-איילון. אי-הנוחות שלנו מתגברת עם הסברה (ייתכן מבוססת) שגילויים אלו הם רק קצה הקרחון, ושהשחיתות במערכת התכנון ורשוי שלנו הינה תופעה הרבה יותר משורשת ורחבת מימדים ממה שנראה מביטוייה שנחשפו.

אף כי זאת נחמה פעוטה, כדאי לדעת שהשחיתות במערכת התכנון ורשוי אינה תופעה יחידה לישראל, אלא מוכרת כרווחת – בצורות ומידות שונות – בכל ארצות העולם. להמחשה: ועדת חקירה באירלנד (ארץ מתוקנת למדי) קבעה (ב-2012) שהשחיתות במערכת התכנון "הייתה הן אנדמית והן מערכתית" ושקיומה היתה "ידועה ברבים ומותרת". רווחת השחיתות במערכות תכנון ורשוי מוכרת עד כדי כך, שנגזרה תיוזה הגורסת ששחיתות היא מרכיב אנדמי ובלתי-נפרד מכל מערכת תכנון ורשוי שמופקדת על הרשאת בנייה והקצאת זכויות פיתוח. אימוץ השקפה זאת מכתוב פתרון רדיקלי למניעת ועיקור השחיתות.

הגישה הרדיקאלית דורשת ביטול מערכת התכנון ורשוי כפי שהיא מוכרת לנו. כתחליף לתכניות סטטוריות ותקנוניות (דוגמת ה-zoning codes בארה"ב) מוצע לחוקק מערכת תקנות כלליות וללא התנייה מרחבית-גיאוגרפית. גירסה קיצונית של גישה זאת (מאת פורטוגלי ואלפסי) מציעה החלפת מערכת התכנון ע"י מעין מערכת משפטית, שכוללת "חוקי" תכנון (במקום תכניות) ובתי משפט תכנוניים להחליף את מוסדות התכנון דהיום. רעיונות מעניינים, אך שאלות של הגדרה ובעיות אחרות מעשיות מעלות ספקות לגבי יישומותן.

הגישה ה"תיקונית": אחרים אינם כל כך פסימיים ומאמינים שעם תיקונים מתאימים, ניתן להקטין את השחיתות במערכות תכנון ורשוי, אם לא למגר אותה לחלוטין – הרי אין דבר מושלם עלי אדמות. שאיפת התיקון מעלה את המשימה: עיצוב מוסדי של מערכת תכנון ורשוי "נקייה". בין הדרכים שהוצעו ויושמו בחלקם:

- **בקרה והסדרה קפדניים על מוסדות תכנון ורישוי:** התייחסות מחמירה להרכב מוסדות התכנון, דרך אופן מינוי החברים בהן, קביעת המשתתפים בדיונים, והבטחת שקיפות מירבית של קבלת החלטות תכנוניות. גישה זאת מיושמת בחקיקה הדורשת מינהל תקין, דוגמת האיסורים על שיקולים זרים והשתתפות בדיון בניגוד עניינים. הבעיה עם גישה זאת, המבוססת על הרתאה משחיתות ע"י הדגשתה כבלתי-חוקית, שהיא הוכחה כבלתי-יעילה ע"פ מבחן התוצאות.
- **התמקצעות וניתוק מהזירה הפוליטית:** הקמת מוסדות תכנון מקצועיים ועצמאיים ממערכת הממשל המקומי, ואיושן בנציגי ציבור אזרחיים (לא פוליטיקאים נבחרים) ובעלי מקצוע מתאימים. גישה זאת מצאה ביטוי קיצוני בארה"ב בשנות ה-20 של המאה הקודמת במסגרת תנועת ה"תיקון העיר" עם הקמת ועדות תכנון עירוניים (city planning commissions) עצמאיים, כתגובה לשחיתות שרווחה בפוליטיקה הפטרונות הנהוגה בשילטון המקומי.
- ביטוי אחר של גישה זאת היא הסמכה של הסגל המקצועי (לדוגמה בבריטניה) לעומת בעלי תפקידים נבחרים בקבלת החלטות תכנוניות. הבעיה בגישה זאת שבמידה שניתוק קבלת החלטות תכנוניות מהזירה הפוליטית מצליח, ההחלטות מסתכנות להיות בלתי-מקובלות, והגישה נתפסת (בצדק) כאנטי-דמוקרטית. היא גם לא הוכיחה את עצמה כיותר נקיה משחיתות; היא רק יצרה שחיתות מסוג אחר: שחיתות של אליטות במקום של פוליטיקאים עממיים.
- **צמצום מרחב שיקול הדעת:** הענקת קשיחות לתכנון מגבילה את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות במוסדות התכנון בהתייחסותם לתכנון ומיזמים חורגים. תכנון קשוחות ברמת פירוט גבוה (דוגמת תב"עות מפורטות בארץ), מחייבות מכח מעמדן המשפטי, ותיקון דורש אותן תהליך תכנון, דיון ואישור כמו התכנית המקורית. מערכות התכנון הסטטוטורי, בצורתן המקורי בהולנד ובישראל, פעלו עם תכנון סטטוטורי קשוחות ברמה המקומית, בבריטניה (הדגם המתווה למערכת התכנון שלנו) קצת פחות.
- הבעיה עם תכנון קשוחות שהן אינן מתאימות לתנאי האי-וודאות, דינאמיות ומורכבות של המציאות שתובעים מערכת תכנון עם כושר התאמה ועידכון, והוויכוח בין קשיחות מול גמישות בתכנון מתנהל זה עשורים רבים. הקשחת תכנון כאמצעי למניעת שחיתות ע"י הגבלת שיקול הדעת המותר, לא עמדה במבחן המציאות: חברי ועדות תכנון תמיד מצאו פריצות בהגבלות החוקיות שאיפשרו להם לשאת ולתת עם יזמים ולאשר תכנון חורגות. לעתים פריצות אלו מנוצלות ממניעים חיוביים של הגמשה חיונית המתבקשת להתאים את התכנית לנסיבות חדשות ובלתי צפויות, אך הפריצות מאפשרות גם אישור תכנון חורגות משיקולים זרים.
- **מאזן כוחות:** חלוקת הסמכויות דרך ייצוג צדדים רבים ובעלי ענין שונים במערכת התכנון ומוסדותיה, ועירובם הפעיל בתהליך התכנון וקבלת החלטות תכנוניות, עשויות ליצור מעין מאזן כוחות ולהקשות על גורם אחד כל שהוא לנצל לרע את סמכותו. כך מבנה מערכת בה עניינים מרובים משתתפים בדיונים – במימד מרחבי-גיאוגרפי: ממקומי דרך

איזורי ועד הארצי; במימד המגזרי: מהממשלתי (מרכזי ומקומי) דרך המגזר הפרטי ועד הציבורי (נציגים מקצועיים, ונציגי בעלי עינין כמו ירוקים ואירגונים אזרחיים אחרים) – עשויה לעודד דיונים ענייניים וקבלת החלטות נטולות שיקולים זרים. חקיקה המחייבת הכללת שיקולים מסויימים בקבלת החלטות תכנוניות – לדוגמה השלכות סביבתיות (דרך חובת עריכת תזכיר השפעות סביבתיות, שקיים, והשלכות חברתיות כפי שמוצע עם תזכיר השפעות חברתיות) – עשויה לשרת אותה המטרה.

מול יתרונותיה של מערכת דמוקרטית שפועלת למאזן כוחות, יש כמובן גם חסרונות. חלוקת הסמכויות וריבוי מוקדי הכוח יוצרות מערכת מורכבת ואיטית, וחוסר יעילותה עמדה נגד עיניהם של יוזמי הרפורמה האחרונה במערכת התכנון. לכן טענו כמה מבין המעירים על החוק החדש המוצע, שספק אם התיקונים המוצעים (מיזוג ועדות תכנון, הגברת סמכויות הוועדות המקומיות) יגבירו את היעילות, אך קרוב לוודאי שהם יקלו על השחיתות.

מסקנות

פיתרון מושלם או אפילו מניח את הדעת בעיצוב מוסדי של מערכות תכנון למניעת השחיתות לא נראה לעין, ואולי הבעיה היא יותר עמוקה. אפשרות זאת נתמכת מהעובדה שהשחיתות המושרשת אינה נחלתן הבלעדית של מערכות תכנון ורישוי או של מוסדות תכנון שמופקדים על הקצאת טובין במרחב והענקת זכויות בנייה ופיתוח. עדרבה, השחיתות בענף התכנון ורשוי מתגמדת בהשוואה לממדי השחיתות הרווחת במגזרים אחרים.

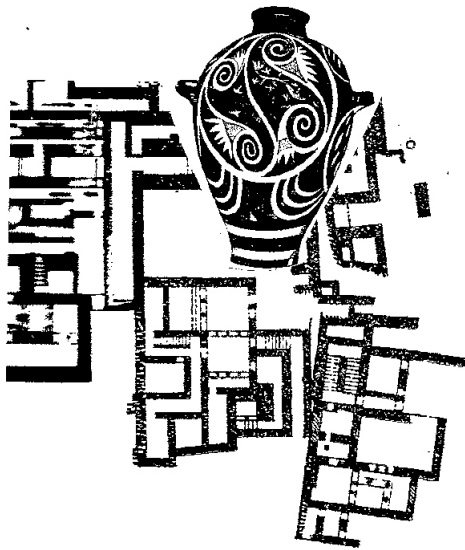
מכנה משותף בכמה ממגזרים אלו הוא רכש באמצעות מכרזים "שקופים" ועריכת חוזים בין גופים ממשלתיים/ציבוריים וספקים/מפעילים פרטיים. התופעה בולטת במגזר הבטחון ורכש אמל"ח בכל ארצות העולם – בכמה פחות ובכמה יותר, וחוונו כמה פרשיות גם כאן. מגזר אחר עם מאפיינים דומים הוא תשתיות גדולות/לאומיות, שכולל בנייה ותפעול של מתקנים אסטרטגיים: נמלים, שדות תעופה וכד' בתחום התחבורה, תחנות כח גרעיניות ורגילות, מסופים LNG וצידום, בענף האנרגיה. במגזר האחרון, פרשת סימנס-חברת החשמל בתווך השופט (לשעבר) דן כהן טרייה בזכרוננו, וכמו בפרשת הולילנד בתכנון, ייתכן שהנראה הוא רק הקצה הגלוי של הקרחון. אך אולי הגדול מכולם הוא תחום ההפרטה, שמתבטא בהעברת נכסים ציבוריים לידיים פרטיות (כפי שקרה בגדול עם נפילת המשטרים הקומוניסטיים) ובהענקת זכויות להפקת משאבים לאומיים – הפקת נפט, גז וכרייה למיניה. למשל, קראתי הערכה שבשני העשורים האחרונים האוצר בניגריה איבד סכום השווה לשליש מהתל"ג של המדינה לשחיתות של פקידים ובעלי תפקידים רמים ציבוריים.

הופעת השחיתות הרווחת במגזרים כה רבים מאשרת את הסברה שהשחיתות אינה בעיה מבנית מיוחדת למערכת התכנון, רשוי ופיקוח על פיתוח המרחב, אלא בעיה עמוקה יותר. בעיקרון, הוגי הדעות מסכימים על קיום קשר חזק בין הנורמות המקובלות בחברה או תרבות מסויימת, ורמת ורווחת השחיתות

הקיימת בה. בחלקו קשר זה מתבטא בתהליך של מודרניזציה שכל החברות ותרבויות עדיין עוברות אותו – גם המתקדמות ביותר (כפי שנראה מדוגמה בהמשך).

המודרניזציה כרוכה – בין השאר – בהקניית ערכים ונורמות אוניברסאליות (כמו שוויון, הגינות ומנהל תקין) להחליף נורמות מסורתיות-פרטיות. מערכת ערכים מסורתית, למשל, מעדיפה נאמנות (למשפחה, לחמולה, לעם) על ערכים אוניברסאליים כמו הגינות שוויונית, ולא רואה פסול ב"לעשות לביתך". כך התשובה של ראש עיריית שיקגו האגדי Daley לביקורת על מסירת ניהולם של כל עסקי הביטוח של העירייה (בשווי של מיליוני דולרים) לידי בנו (שהיה סוכן ביטוח) ללא מכרז: "האם כל אב לא היה עושה את זה למען בנו?" ניתנה ללא כל נימה של הצדקה. מהלך רוח דומה רווח גם בארץ, נראה לי, כפי שניתן להשיג מהאהדה – ולפעמים אפילו הערכה – שרוכשים ציבורים רחבים כאן לפוליטיקאים, עסקנים ובעלי הון סוררים שנתפסו ונשפטו על "עשייה לביתם". לפי כך עקירת השחיתות היא מלאכה קשה, אולי בלתי-אפשרית, הדורשת חינוך לתוודך ארוך לתיקון נורמות חברתיות מפגרות.

א. אלכסנדר





דבר היו"ר

לחברי איגוד המתכננים שלום רב,

במהלך השנה האחרונה המשיך נושא הדיור להעסיק את הציבור במדינה ואותנו המתכננים. הצעות ומהלכים שונים שהוצעו על ידי הממשלה נועדו לתת מענה לביקוש לדיור במיוחד לזוגות ולמשפחות צעירות. במרכז הדיונים עמדו הצעות להרחבת מלאי הקרקעות המתוכננות וקידום אפשרויות מימוש בקצבי זמן נדרשים, ובנוסף צעדים בתחום המיסוי - מע"מ אפס - שנועד לאפשר לציבור רחב נגישות משופרת לדיור. כמו כן יזמה הממשלה ומוסדות התכנון הקמת ועדה לדיון מזורז בתוכניות למגורים רחבות היקף, הוטמ"ל [שאושר לאחרונה] ועדכון תמ"א 35 המציעה מספר עדכונים רבי משמעות וביניהם הרחבת תחום מרקמים עירוניים.

האיגוד רואה חשיבות רבה למעורבותו והשמעת קולם של המתכננים בשאלות תכנון העומדות של סדר היום הלאומי. דחיית הצעת ההרחבה לאחר מאמץ רציף ועקבי של גורמים רבים וביניהם האיגוד, לאורך יותר משנה, הינה הישג חשוב ביותר.

עדכון תמ"א - עמדת איגוד המתכננים

נייר העמדה שהוגש למועצה הארצית לתכנון ובניה ולעומד בראשה, התייחס להרחבה המוצעת של 2% ויותר לתחומי המרקמים העירוניים. בעיקרו של הדיון עמדה שאלת הדרישה לבניה למגורים לטווח המידי והקרוב והיקף הקרקע הנדרשת על מנת לעמוד ביעדי פיתוח המגורים לטווחי הזמן הנדונים ומכאן היקף הרחבת השטחים המיועדים לבינוי והמוגדרים בתמ"א 35 כמרקמים עירוניים. במהלך הדיונים הועלו נתונים ועדכונים על מצאי הקרקעות קרי, הרזרבה התכנונית, לעומת הצרכים לתוספת שטחי קרקע למגורים. הנתונים נבדקו ועודכנו פעמים רבות על ידי גורמים אחדים [משרד הפנים, מסמכי דש"א, השלטון המקומי, איגוד המתכננים יחד עם איגודים מקצועיים נוספים ואחרים]. הובהר כי נדרשת בניה רחבת היקף למגורים לטווח 15 השנים הקרובות. כמו כן הוכח כי קיימת רזרבה משמעותית של קרקע מתוכננת למגורים [בתוכניות מאושרות] גם באזורי ביקוש וגם ברחבי הארץ, אם כי מימושה עשוי להתקל בקשיים משמעותיים ולאורך זמן נכר בעקבות חסמים מעכבי ביצוע.

ההרחבה המוצעת של 2% בתחומי המרקמים העירוניים עתידה להוסיף קרוב ל-40,000 דונם של קרקע לבניה כאשר כ-60% ממנה נמצאים במחוזות המרכז, ת"א והדרום. כמובן שהגדלה באחוז גבוה יותר משמעותה מרחיקה לכת אף יותר.

האיגוד הציג גישה עקרונית הרואה במרכז את צרכי החברה בישראל ודמות הארץ והדגיש כי הרחבה כמותית אחידה לכלל המרקמים העירוניים עלולה לפגוע בכמה מהעקרונות העומדים בבסיס התכנון הארצי והעירוני ובמטרות אותן הוא אמור לשרת:

פגיעה בקידום התחדשות עירונית במרקמים ותיקים: לאור היצע של קרקע חדשה בזמינות גבוהה התמריץ לחידוש מרקמים קיימים, מימוש תמ"א 38, בקידום תוכניות עיבוי או פינוי בינוי, וקצב החידוש העירוני.

יצירת שכונות פרבריות - שכונות שינה - בשולי הערים ובמקרים מסוימים בנייתן ללא מערכות שירותים עירוניים ראויים ובנגישות ירודה למרכזי פעילות, לתעסוקה, לתרבות ובידור.

תוספת תשתיות והעמסת מערכות הכבישים: פרישה רחבה של אזורי מגורים חדשים באזורי שוליים תעמיס נסועה משמעותית על מערכות הכבישים הקיימות, תהיה קשה לשירות על ידי תחבורה ציבורית, תחייב פיתוח תשתיות חדשות [במקום שדרוג מערכות קיימות].

פגיעה באזורי נוף ונופש: הרחבת נכרת של אזורי המגורים בהכרח תגרוור פגיעה באזורי טבע ונוף חלקם באיכויות גבוהות המהווים חלק מאותה "איכות חיים" אליה שואפת האוכלוסייה, במיוחד באזורים הצפופים והעמוסים במרכז.

הרחבת פתחים בין מרכז ופריפריה: התמקדות הבניה החדשה למגורים בשטחים חדשים שרובם יהיו באזורי הביקוש – אזור המרכז, תבוא בהכרח על חשבון תוספת אוכלוסייה באזורי פריפריה יחד עם פגיעה בפיתוח נוסף של שירותים ותעסוקה באזורים אלה במרכז ומכאן פגיעה בכושר התחרות ומשיכת אוכלוסייה של ישובי הפריפריה

השפעות שליליות על שוק המקרקעין: תפיסת קרקעות למטרות ספקולטיביות ולא בהכרח לקידום בניה ולמימוש עתודות קרקע בהתאם לצרכי המשק.

פגיעה בעקרונות התכנון וביכולת הבקרה: קידום תוכניות רבות היקף למגורים במסגרת הותמ"ל ללא מערכת האיוונים המיוצגת במועצה הארצית, יחד עם הרחבה משמעותית של כללי תמ"א 35 והאפשרות לחרוג מתוכניות מחוזיות, עלולה לפגוע בראיה הכוללת והרחבה שמתאפשרת במסגרת עבודת המועצה הארצית. איגוד המתכננים הדגיש את התנגדותו להרחבת תחומי המתחמים העירוניים ללא דיון פרטני ביישוב ובמשמעויות הצעות ההרחבה והציע כי במידת הצורך תובא כל הצעת הרחבה לדיון ואישור במליאת המועצה הארצית.

לא רק פעולה בירוקרטית ודיון כמותי במספרים: לא נכון ולא ראוי, לדעתנו, כי פעולות משמעותיות כל כך, בעלות השלכות ארוכות טווח על דמותה העתידית של הארץ, תתקבלנה ללא דיון רחב המתייחס למכלול ההיבטים התכנוניים, הכלכליים והחברתיים תוך בחינה רגישה ואחראית של ההשלכות המקומיות והאזוריות.

הצעות האיגוד: על מנת לאפשר קידום המטרות העומדות בבסיס העדכון של תמ"א 35 האיגוד הציע מספר צעדים: הפניית משאבים להסרת חסמים ולמימוש המלאי הקיים, קידום תוכניות להתחדשות עירונית – קידום יזום של תכנון מפורט, קידום השקעה בשירותים בפריפריה ובתשתיות תחבורה, הרחבת מקומיות של גבולות המרקמים העירוניים. קידום מימוש מלאי

תכנוני ותוכניות להרחבת מלאי הדיור ועודד מימוש ובניה ותמרוץ שוק הבניה.

קידום פעולות לחיזוק הזהות המקצועית של המתכנן

התקיימו דיונים בשיתוף עם אנשי האקדמיה העוסקים בתכנון והאיגוד בנושא מעמד המתכננים וחיזוק שיתוף הפעולה עם האקדמיה. בדיונים עלו הנושאים:

1. חשיבות התואר האקדמי כקריטריון לייחוד המקצוע במכרזים ובציבור: חשיבות לימודי ליבה בתכנון ברמה ובאיכות מספקים במסגרות האקדמיות, גם אם יש לתחום התמחויות משנה מגוונות.
2. "רישום עצמי" - החייאת פנקס המתכננים והפרדת הקריטריונים להכללה בפנקס מהקריטריונים לחברות באיגוד המתכננים.
3. קידום קוד אתי למתכננים.

לסיוע לועד האיגוד בקידום וביחזוק הזהות העצמית והמוניטין של מקצוע מתכנן הערים והאזורים, הוקמה ועדה בראשות פרופ ערן רזין ובה נציג אחד מכל מוסד אקדמי רלוונטי. הועדה תעסוק בהגדרת סל לימודי ליבה שהינם בגדר חובה להקניית מעמד "מתכנן" הזכאי להרשם בפנקס המתכננים.

בימת שיח בשיתוף עם גלריה זההזה בתל אביב

הפעולה המשותפת עם גלריה זההזה נמשכת בהצלחה. התקיים עיון מוצלח שעסק בבחינת תכנון והתפתחותן של שתי שכונות בתל אביב – המשתלה ושכונת תל ברוך צפון. אנו מודים לתמי גבריאל אשר יזמה ורכזה את הערב. לתקופה הקרובה מתוכננת סדרה של מפגשים בשיתוף עם אהוד יוסטמן ממינהל התכנון, האחראי על תוכניות מתאר עירוניות, בהם תוצגנה תוכניות מתאר הנמצאות בשלבי תכנון מתקדמים.

סיור שישי עירוני בחדרה

בחודש יוני נערך מפגש מעניין במיוחד. במפגש הוצגו בפני חברי האיגוד הנושאים העומדים על סדר היום התכנוני בעיר ותוכניות הפיתוח. האיגוד מודה למהנדס העיר אבישי קימלדורף ולחברנו גדי ברסלר על יזום ואירגון המפגש המוצלח.

הכנס השנתי

השנה, כמו בכל שנה, האיגוד נערך לקראת הכנס השנתי בתחילת שנת 2015. שנה זו הינה הזדמנות מיוחדת וחגיגית במיוחד מאחר והאיגוד חוגג 50 שנה להווסדו. הכנס יתקיים בבאר שבע בשיתוף עם אוניברסיטת בן גוריון המגמה לתכנון ערים, המחלקה לגיאוגרפיה ופתוח סביבתי, ועם עיריית באר שבע. נושא הכנס דמות הארץ – אתמול, היום ומחר.

אדר' עדנה לרמן

יו"ר איגוד המתכננים בישראל



תחקירים ומאמרים: שיטות, תכניות ופרויקטים

תכנון רך בעיר קשוחה?

הקדמה

מהדורה מיוחדת זאת של המדור בשדה התכנון כוללת שלושה מאמרים שמציגים היבטים שונים של פעילות עמותת במקום-מתכננים למען זכויות תכנון בירושלים. המשותף בין המאמרים והענין בהם הוא גישתם הביקורתית למערכת התכנון הממסדית ושיטותיה, ושאיתם להציג ולהצדיק יישומה של גישת תכנון אלטרנטיבית.

גילוי נאות מחייב אותי להודות על חברותי בועד המנהל של במקום, למרות היעדר כל קשר בין השתייכות זאת ותפקידי במערכת של תכנון. במקור מהדורה זאת הייתה מושב בכנס השנתי האחרון של האיגוד, ונמנה עם מספר מושבים בכנס שאת יושב הראש שלהם הזמנתי להגיש את המצגות במושב, כמאמרים במדור מיוחד ל-תכנון. השיקולים שהניעו את הכוונת פניותי היו האיכות וענין של המושבים ומצגותיהם, והערכתי את המוטיבציה של המנחים לשמש עורכים אורחים של מושביהם, ואמוני ביכולתם להוציא מדור מיוחד על הפועל. שלושה מנחים ענו בחיוב – עקרונית – להזמנות, והחלו בזימון השתתפות המציגים במושביהם לקראת הגשת מדוריהם למערכת. מהם אדריכליות יעל פדן ושרי קרוניש היו הראשונות שהמדור שלהן "תכנון רך בעיר קשוחה" הבשיל להוצאה לאור, ולשמחתי, לפרסום בחוברת זאת.

א. אלכסנדר

עורך ראשי

מבוא: מענים תכנוניים לצרכים של קהילות בירושלים

יעל פדן ושרי קרוניש

תושבי ירושלים נתקלים בקשיים רבים בתחום התכנון הפורמאלי המתבצע במסגרות התכנון הממוסדות. במסגרת הסיוע התכנוני שמעניקה עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון" לקהילות שונות בירושלים, אנו מזהים בעיר שני קטבים מנוגדים של קושי בתחום התכנון. בעוד השכונות

הפלסטיניות של ירושלים המזרחית סובלות ממצב שניתן לתארו כ"תת-תכנון", הרי שכונות דרום-מערב ירושלים סובלות מתופעה הפוכה של "תכנון-יתר".

באמצעות שלושת המאמרים של מדור זה (שהוכנו כהרצאות בכנס איגוד המתכננים 2014) נטען כי תופעות הקיטוב נובעות מן התכנון הקונבנציונאלי אשר מתמקד בשימוש בכלים הבינאריים של הריסה/בניה. כלים אלה נכשלים בפענוח מורכבותה של הסביבה הבנויה והמשמעות שלה כבונה ומעצבת של זהות ושייכות מחד או כמוחקת והורסת של מרכיבים אלה מאידך.

כפי שנדגים, התכנון הנובע משימוש בכלים בינאריים אלה מתנגש עם ידע מקומי המצוי בידי התושבים, ועם תפיסתם את אזור מגוריהם בעבר, בהווה ובעתיד. במדור זה נצביע על הכשלים ועל נקודות החיכוך והמחלוקת, ונציע דרכים שונות המכוונות אל גישה של תכנון "רך" ופתוח יותר שיסתמך על עבודה משותפת מול התושבים והרשויות.



השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית: סקר ככלי לאקטיביזם תכנוני

שרי קרניש

תקציר

בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית בולט מצב של "תת-תכנון", המאופיין באיסור על בניה בשטחים נרחבים. אמנם ישנן תוכניות מתאר מאושרות ברוב שכונות אלה, אך הן לא תואמות את צרכי התושבים ואינן מיושמות. עקב כך, וגם כתוצאה מקשיים נוספים בהוצאת היתרי בנייה, פונים התושבים לפתרונות מאולתרים של בניה בלתי פורמאלית למרות שצעד זה מביא עמו את איום ההריסה המתמיד. מתוך ניסיון להתמודד עם המלכוד הזה, ערכה עמותת במקום בשנים האחרונות סקר תכנון מקיף בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, ככלי למתן סיוע תכנוני. המידע הכלול בסקר נאסף לאורך שנים תוך פגישות עם תושבים, מחקר עצמאי וניתוח של מאות תוכניות. מטרת הסקר להציע בסיס לתכנון סטטוטורי קשוב וגמיש יותר בשכונות אלה כולל דרכים לשילוב והכלה של המצב הקיים בשטח. הסקר מספק מצע לגישה שתשלב בין ההיגיון המקומי של הסביבה הבנויה לבין ההיגיון המוסדי המנחה את גופי התכנון.

בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית בולט מצב של "תת-תכנון", המאופיין באיסור על בניה בשטחים נרחבים. אמנם ישנן תוכניות מתאר מאושרות ברוב שכונות אלה, אך הן לא תואמות את צרכי התושבים ואינן מיושמות. עקב כך, וגם כתוצאה מקשיים נוספים בהוצאת היתרי בנייה, פונים התושבים לפתרונות מאולתרים של בניה בלתי פורמאלית למרות שצעד

זה מביא עמו את איום ההריסה המתמיד. מתוך ניסיון להתמודד עם המלכוד הזה, ערכה עמותת במקום בשנים האחרונות סקר תכנון מקיף בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית¹.

הקלת מצוקותיה ושיפור מעמדה של הקהילה הפלסטינית בירושלים, באמצעות גישה תכנונית שוויונית ומתקנת, עומדים בראש מעיינו בעמותת במקום. לשם כך, אנו עוסקות יום ב"סיוע תכנוני" - אפשר לומר גם: "אקטביזם תכנוני" - ברמות שונות ובקנה מידה שונים ורבים. מטרת הסיוע להביא להתאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים, להרחבת אפשרויות הפיתוח והבניה בשכונות, ליצירת מרחב ציבורי מספק, ולהסרת האיום החמור של הריסות בתים. במהלך הפעילות הזו, איתרנו צורך הולך וגובר במאגר מידע מעודכן ומתעדכן, על המצב התכנוני בשכונות, וכך נולד הסקר.

מטרת הסקר, אם כן, להוות כלי לסיוע/אקטביזם תכנוני באמצעות יצירת בסיס מידע עדכני לתכנון קשוב, גמיש, הולם וישים יותר, המאפשר הכלה של המצב הקיים בשטח. המידע מאורגן כמשאב דינמי או במילים אחרות - כמצע לגישה תכנונית שתקרב בין ההיגיון המקומי לבין ההיגיון הממסדי המנחה את גופי התכנון. בפרקטיקה התכנונית, כל מעשה תכנוני מתחיל עם "סקר מצב קיים". בהתאם לכך, הסקר מציע סדרה של שמונה-עשר מיני-סקרים, מנקודת מבט קצת אחרת.

במהלך העבודה ערכנו אינספור פגישות עם תושבים ומתכננים, לצד ביצוע של מחקר עצמאי. התמקדנו בניתוח התכנון המאושרות בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית והשוואה בין הקומפילציה הסטטוטורית שהתקבלה לבין המצב בשטח. לאחר מכן, איתרנו בעיות עיקריות בכל שכונה, וגם הזדמנויות – דהיינו: מקומות שבהם יישום התכנון הקיים אפשרי. כך התבהרה תמונה עדכנית לגבי מכשולים והזדמנויות לפיתוח השכונות.

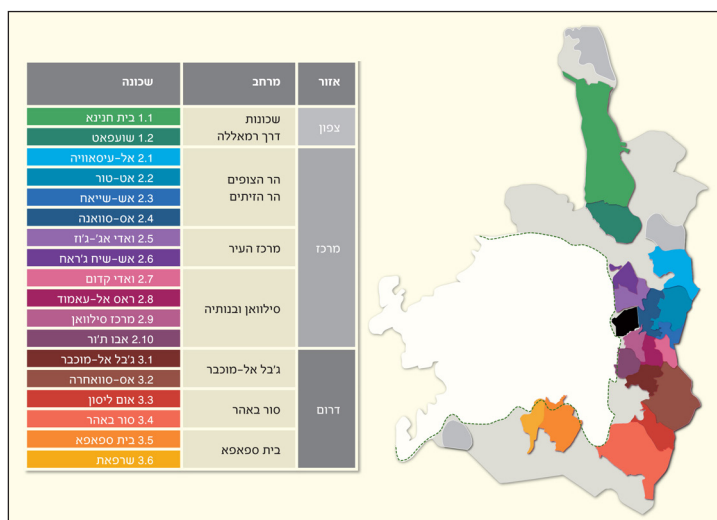
בעוד אנו מגבשות שיטות עבודה ומתמודדות עם נושאים רוחביים מצד אחד ונושאים ייחודיים לכל שכונה ושכונה מצד שני, ראינו נגד עינינו איך המרחב המקוטע והרווי מכשולים הופך למרחב רציף של יחסי גומלין ברמות שונות. וכך הגענו למבנה של הסקר: שלושה אזורים, שבעה מרחבים ושמונה עשרה שכונות, שבן עשרות שכונות משנה ושכונות אחדות לא מוכרות (ראו איור 1). באופן דומה פיתחנו שפה גרפית – של תעודות זיהוי שכונתיות – שתאפשר הנגשה של המידע, עדכנו לפי הצורך, והדגשת הייחודיות מחד וההקשר הרחב מאידך.

נקודת המוצא של הסקר הייתה שהחסם העיקרי לפיתוח הוא החסם התכנוני. הקושי בהוכחת בעלות על הקרקע הוא חסם נוסף אך גם מי שמצליח להתמודד עמו נותר בד"כ אבוד אל מול החסמים התכנוניים. מצוקות הדור, החינוך, התשתיות והרווחה בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית קשורות באופן ישיר לתשתית התכנון הלקוי, המורכב מתוכניות שכונתיות שנעשו ביוזמת הממסד – וגם מקריטריונים נוקשים לתכנון ביוזמת תושבים – שאינם תואמים את צרכי התושבים והשכונות.

מדיניות התכנון הישראלית בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית מושפעת בראש ובראשונה מעיקרון המאזן הדמוגרפי - השואף לשמירה והגדלה של הרוב היהודי-ישראלי בעיר וצמצום המיעוט הפלסטיני בה. זאת

¹ הסקר מופיע בשלמותו באתר של עמותת במקום, בשלוש שפות, יחד עם סדרה של מפות נלוות.

למרות ובניגוד למגמות הדמוגרפיות הברורות (ראו לוח 1). מאז 1967, אפשרו מוסדות התכנון תוספות בנייה מעטות ביותר למרקם הבנוי של הכפרים הפלסטינים שצורפו לתחום המוניציפאלי של ירושלים. כך הפכו אותם כפרים לשכונות העוני המוזנחות ביותר של העיר.



איור 1: מבנה הסקר

לוח 1: "המאזן הדמוגרפי"

סה"כ	ערבים	יהודים	
266,300	68,600	197,000	1967
100%	25.8%	74.2%	באחוזים
952,330	371,850	580,480	2012
100%	39%	61%	באחוזים

חשוב לדייק: אין זה נכון לומר ש"אין תכנון" בשכונות הפלסטיניות של העיר המזרחית. השאלה היא מהי איכותו ותוכנו של אותו תכנון. ואכן, אמנם ישנן תוכניות מתאר מאושרות ברוב שכונות אלה, אך הן מאופיינות על ידי מספר בעיות: מיעוט שטחים מיועדים למגורים, זכויות בנייה מעטות בשטחי המגורים, ריבוי שטחים פתוחים מעבר לנדרש, מערכות דרכים דלילות המגבילות פיתוח והספקת תשתיות, התעלמות ממערכת הדרכים הקיימת, מיעוט שטחים למבני ציבור, מיקום שאינו מתאים למבני הציבור, מיעוט מזערי של שטחים לתעסוקה ומסחר וכד'. בנוסף, חלקים ניכרים מתוכניות

המתאר האלה אינם מפורטים ולפיכך אינם מהווים בסיס להנפקת היתרי בנייה. במקרים אלה נדרשת עריכת תוכנית מפורטת לפני שניתן להגיש בקשה להיתר בניה ולפתח בפועל.

בנוסף לתכנון הלקוי והמגביל, עיריית ירושלים גם מיעטה לפתח את השכונות הפלסטיניות שבתחומה; הקימה מעט מבני ציבור, פיתחה גינות ציבוריות בודדות בלבד וכמעט שלא סללה את הכבישים שהופיעו בתוכניות שערכה. את הוואקום הזה מלאו התושבים בעצמם, אם באמצעות עריכת תוכניות מפורטות על הקרקע שבבעלותם ואם באופן ספונטני, ללא קשר לייעודי הקרקע המופיעים בתוכניות. בניה זו גוררת בעקבותיה צווי הריסה, קנסות, משפטים ואף הריסה בפועל של בתי מגורים. כתוצאה מכך, אוכלוסיית ירושלים המזרחית, אשר גדלה פי חמש מאז 1967, מתגוררת בצפיפות, בשכונות שעברו תהליך עיור מואץ, ללא תשתית תכנון מתאימה ומספקת.

הסקר מדגים ומנתח את המשמעות של התכנון המגביל ביחס לכל שכונה ושכונה. לצורך המחשה, משובצים כאן שני קטעים מתוך הסקר עצמו. הקטע הראשון ביחס לשכונת אש-שיאח והשני ביחס לשכונת אום ליסון. בשני המקרים, בשיתוף עם עמותת במקום, מתקיימים מאבקים מתמשכים סביב קבורה דווקא. במקביל, החליטו תושבי שתי השכונות הללו להרחיב את דרישותיהם על מנת להביא לשיפור מסוים בשכונה, באופן מיידי.

שכונת אש-שיאח שוכנת במרכז ירושלים המזרחית, על מדרונותיו המזרחיים והדרומיים של ג'בל אז-זייטון (הר הזיתים), דרומית לאט-טור וצפונית לוואדי קדום ודרך יריחו. הנושא המעיק ביותר על חיי היום יום בשכונה הוא ללא ספק העובדה שכשליש ממרכז השכונה מיועד להרחבת בית הקברות היהודי שעל הר הזיתים. כתוצאה, בתים רבים בשכונה נמצאים בסכנת הריסה. בתחילת 2012, לאחר שתושבי השכונה פנו לעירייה בדרישה לתכנון מחדש ושיפור מצב התשתיות, נסללה מחדש הדרך הראשית של השכונה – דרך ואדי עבדאללה (הנקראת על שם האפיק של נחל הקדרון שעל מדרונותיו נמצאת השכונה). כך, למרות המאבק המתמשך על ייעוד הקרקע (ראו איור 2) הצליחו התושבים להביא לשיפור ניכר בנגישות הכללית לשכונתם.

שכונת אום ליסון היא שכונה קטנה הממוקמת בדרום ירושלים המזרחית, בין סור באהר לאס-סוואחרה. מוצאם של רוב תושבי שכונת אום ליסון הוא מהשבט הבדואי עבדיה, אשר רובו חי כיום מחוץ לירושלים. בעיריית ירושלים לא הבדילו בין השבט הבדואי עבדיה לבין ערב אס-סוואחרה והניחו כי מדובר במרחב פיזי ובמרחק חברתי הומוגני. בהתאם לתפיסה שגויה זו, נכללה אום ליסון בתוכנית המתאר שהוכנה עבור אס-סוואחרה, תוך הנחה כי מבני הציבור (וכן גם בית הקברות) שבשכונת אס-סוואחרה יוכלו לשמש גם את תושבי אום ליסון. ואולם, בית הקברות של אס-סוואחרה אינו משמש את משפחות שבט עבדיה, המקיימות קשרים דווקא עם תושבי שכונת סור באהר. בשנים האחרונות נאבקים תושבי השכונה להכרה בבית קברות קטן הקיים בשכונה משנות ה-50 - אך נכלל בתחום של כביש הטבעת המזרחי המתוכנן - ובמקביל מנסים לקדם תכנון של בית קברות שכונתי חדש. לצד זאת, פעלו התושבים גם לשיפור צומת הכניסה לשכונה והצליחו לשפרה (ראו איור 3).



נאבקים ברוע הגזירה

תושבי אש-שייחא אמנם נאלצו לחיות שנים רבות עם המצב האבסורד ששוכנתם המתפתחת ידונה להיות שכונת מתיים. אך הם אינם מקבלים את רוע הגזירה. בעשורים האחרונים, החלו חלק מתושבי השכונה לנסות ולשנות את ייעוד הקרקע. מדובר אמנם בניסיונות מזעריים אך היתה תקווה ליצירת תקדים. בשנת 1995 אושרה תוכנית (מס' 4684) על דונם אחד של קרקע בחלק של השכונה המרוחק ביותר מבית הקברות הקיים. במסגרת תוכנית זו שונה יעוד הקרקע מבית קברות למגורים. אך למרות זאת, לא הייתה בכך בשורה. במהלך שנות ה-2000 הוגשו שלוש תוכניות, אחת מהן על כ-15 דונם, אך הן נתקעו בסבך הביורוקרטי והאסימטר וגזמו ככל הנראה לרבים מאחרים להימנע מהניסיון לשנות את יעוד הקרקע. במהלך ההתדיינות בוועדות התכנון, הוצגו ראיות לטובת מינוי התוכנית, וביניהם: מכתב מיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובינה על כך שינראה נפילה טעות בתוכנית המתאר ירושלים 2000 וגם מכתב מוקדם יותר מהממונה על בתי הקברות מטעם משרד הפנים אשר לפיו אין למשרד עניין בשטח. למרות זאת, שתי התוכניות הקטנות נגדו לבסוף, בין היתר כיוון שהתושבים הותשו, בעיקר מבחינה כלכלית. התוכנית הגדולה היעה לפתוח של בית המשפטי ואושרה לבסוף במהלך 2013. כל שנתר הוא לקוות כי בהצלחה זו טמון סיפון לכאות, שהרי כ-75 דונם עדיין נמצאים ביעוד לבית קברות, בלב ליבה של השכונה.

איור 2: נאבקים ברוע הגזירה (אש-שייחא)



בסופו של דבר לשכונה יש כניסה

במשך שנים סבלו תושבי אום ליסון ממצבה של צומת הכניסה לשכונה, שהיוותה מפגע בטיחותי חמור. מבנה הצומת הכבייתי, הפנייה החדה והמשופעת, שדה הראייה המשובש והשטח הקטן לפניית כלי רכב גדולים, גרמו לצומת להיות מסוכן. ואכן, לעיתים קרובות התרחשו בצומת תאונות דרכים. בשכונה מתגוררים מספר בעלי משאיות אשר לא יכלו להיכנס לשכונה מבלי לעלות על אי תנועה ולעבור למסלול הנגדי כדי לקבל את הרדיוס הדרוש לסיבוב. כביש הכניסה לאום ליסון, המשמש את התושבים מזה שנים, אינו סטטוטורי. השטח שעליו נמצא כביש הכניסה מופיע בתכנית השכונתית כשטח נוף פתוח, וכך למעשה מבטל אותו. במקום הקטע המבוטל הציעה התוכנית השכונתית חיבור אחר, בסמוך, עם זוויות נוחות יותר ושדה ראייה משופר אך הכניסה הסטטוטורית והמשופרת לא בוצעה מעולם. כעוד התושבים מתכוונים לפנות לעירייה בדרישה לסדר את צומת הכניסה לשכונה, ראו שלט פרסום של רשויות התכנון

איור 3: בסופו של דבר לשכונה יש כניסה (אום ליסון)

בחזרה לתמונה הכללית: מאז 1967 נכנסו לתוקף כ-800 תכניות מתאר מקומיות (ברמת פירוט שונה). רק כ-160 מהתוכניות הן יוזמה ציבורית-ממסדית והשאר, כ-640 תוכניות, הן תכניות נקודתיות (המגדילות זכויות בניה או משנות ייעוד קרקע במגרשים קטנים בבעלות פרטית) ביוזמת התושבים שאושרו בשני העשורים האחרונים (מאז תיקון 43 לחוק התכנון והבניה). בסקר התייחסנו לכל התכניות מן הסוג הראשון. מבין התכניות הנקודתיות, התייחסנו לכל אלו שמשנות ייעוד קרקע. ומבין התכניות שנשארו, סקרנו את אלו הכוללות שטח מעל 2 דונם.

כאמור, המספר הגדול של התכניות הנקודתיות שאושר מעיד בעיקר על הבסיס התכנוני הלקוי ועל התכניות השכונתיות שמאפשרות כה מעט. התכנון הנקודתי בעצם מנסה להציע לשכונות את מה שהיה צריך להציע להן בעבר – את האפשרות להפוך לשכונות עירוניות ברמה מקובלת. אבל המלאכה עוד מרובה ובינתיים, הפערים בין השכונות הפלסטיניות לישראליות עומדים בעינם ואף מחריפים.

בהקשר הזה, חשוב להתייחס לשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית מחוץ למכשול ההפרדה - מדובר בשלוש מובלעות גדולות של שטחים נרחבים הכלואים בתוך הגבול המוניציפלי של ירושלים אבל מעבר לחומה: מובלעת מחנה הפליטים שועפאט (שכוללת את המחנה עצמו וגם את השכונות ראס חמיס, ראס שיהאדי וד'אחית אס-סלאם שהיא שכונה של ענאתה), המובלעת של כפר עקב והמובלעת של ווולגיה (שרק חלקה בתוך השטח המוניציפלי). למעט רוב שטחה של כפר עקב, מדובר בשכונות "לא מוכרות" - כלומר, שכונות שמעולם לא זכו לתכנון ממסדי. אבל מאז בניית החומה המצב בשכונות האלה קשה במיוחד ומחייב התייחסות תכנונית אחרת מזו שפיתחנו בסקר ולכן הן לא כלולות בו בשלב זה.

למרות כל התכנון שתואר לעיל, המכסה כחצי מהשטח של ירושלים המזרחית (החצי השני הוא בשימוש ישראלי - רובו הופקע וחלקו לא תוכנן מעולם), המציאות היא שרק 14% אחוזים משטחה של ירושלים המזרחית מיועדים לבניה למגורים עבור האוכלוסייה הפלסטינית שמרכיבה כמעט 40% מאוכלוסיית העיר ו-65% מאוכלוסיית ירושלים המזרחית. (אותם 14% שקולים ל-8% אחוזים מכל השטח המוניציפלי של העיר או 27% של השטח המתוכנן לטובת השכונות הפלסטיניות לכאורה - ראו איור 4).

טבלה 1 ■ ייעודי קרקע עיקריים בתוכניות מאושרות	
שטח כולל (דונם)	ייעוד קרקע
10,474.5	שטח פתוח
9,844.3	מגורים
5,621.6	דרכים
1,863.6	שטח למבני ציבור ומוסדות
458.5	שטח לתכנון בעתיד
281.0	שטח למסחר
73.6	מגורים ומסחר
172.4	בית קברות
144.0	מלונאות
86.9	מתקנים הנדסיים
81.6	רכבת קלה
8,198.0	אחר*
37,300.0	שטח כולל של הסקר

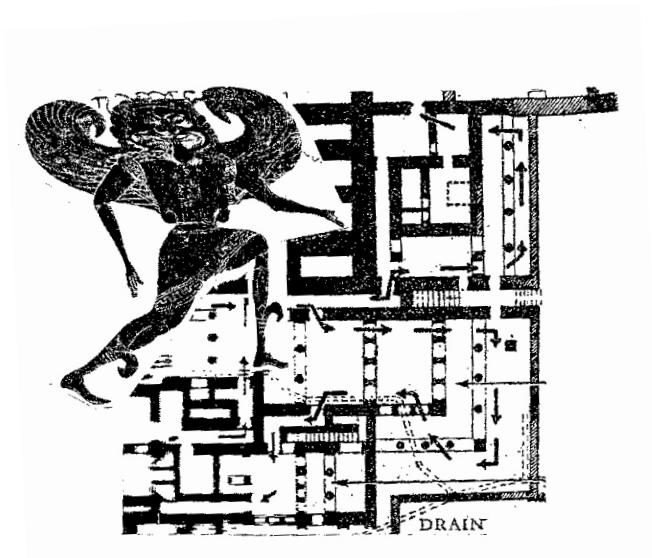
* שטחים לא מתוכננים או מתוכננים עבור מוסדות ישראליים, אזור התעשייה עטרות, בית העלמין היהודי שעל הר הזיתים והתנחלויות ישראליות בלב השכונות הפלסטיניות.

איור 4: טבלת ייעודי קרקע עיקריים בתוכניות מאושרות בשטחי הסקר

אך נתוני שטח אינם אין בהם די כדי להבין את המצב. מ-1967 ועד סוף 2012 ניתנו בסך הכול כ-4,300 היתרי בנייה בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית, בממוצע 4 יחידות דיור להיתר. כיום, תושבי השכונות הפלסטיניות נאלצים להסתפק בכ-48,000 יחידות דיור שהם כרבע מיחידות הדיור בכל השטח המוניציפלי של העיר, עבור קרוב ל-40% מתושבי העיר

כאמור. ההערכה היא כי קיימות עוד כ-20,000 יחידות דיור שנבנו ללא היתרים ועדיין חסרות אלפי יחידות דיור - כבר היום, מבלי לקחת בחשבון צרכים עתידיים. כך, למרות משאבי ומאמצי התכנון שהושקעו – ועדיין מושקעים - המצב בשכונות באופן כללי כמעט ואינו משתפר, אלא באופן נקודתי ובעיקר א-פורמאלי.

הסקר מניח על השולחן, אם כן, גישה תכנונית אלטרנטיבית שתאפשר את התרת המלכוד: הרחבת הידע המקומי, על האנשים והמקומות שמעבר להזנחה, והפיכתו לחזון של צדק מרחבי אשר יושג באמצעות תכנון ראוי שיצמח מהשטח ויותאם לצרכיו.



נפקדות הפלסטינים מהתכנון בירושלים: המקרה של סלילת כביש 4 בבית צפאפא

קייס נאסר

תקציר

הגישה הפורמאלית לתכנון מתנגשת לעיתים קרובות עם המרקם הבנוי שהתפתח לאורך דורות ושנים, כפי שמדגים המקרה של כביש 4 דרום בתוך בית צפאפא. מקרה זה ממחיש כיצד תכנון תשתיתי שמטרתו לממש "יעדים לאומיים" של מדינת ישראל באמצעות אמות מידה של יעילות וכלכליות, עלול להיות הרסני ומזיק לחיי התושבים שבתחומם הוא מתבצע. הכביש במקרה הזה הוא תוצר של השקפה ממשדית שאינה רואה לנגד עיניה את המרקם החברתי והפיזי הקיים בשטח. מגה-תכנון כזה של מרכיב אחד דומיננטי עומד בסתירה בולטת ליתר המרכיבים בשכונה אשר מאופיינים כסובלים מ"תת תכנון". הקונפליקט שנוצר על רקע זה מדגים אף הוא את הבעייתיות של הדיכטומיה הרס/בניה, ואת הכשלים של תכנון קשיח המנותק מן הציבור ואינו משאיר מקום לגמישות הדרושה להכלת צרכיהן של קבוצות אוכלוסייה שונות.

פתח דבר

בספטמבר 2012 החלה עיריית ירושלים בסלילת דרך מהירה - אוטוסטראדה - בתוך שכונת בית צפאפא (להלן: "הכביש"). הכביש יחצה את השכונה, יבטר אותה, יבטל דרכים קיימות שמשרתות את השכונה מזה שנים, וישבש את מערך החיים והמרקם החברתי של השכונה. היתרי הבניה לסלילת הכביש בתוך השכונה הוצאו, ללא הליך התנגדויות, ומכוח תכנית המתאר של השכונה שאושרה בשנת 1991, תכנית 2317, שסימנה רק חלק מתוואי כביש 4 בשכונה והיא לא כללה הוראות מפורטות לביצוע הכביש, אפילו לא רוחב הכביש, קווי הבניין שלו ואפילו לא את מספר הכביש! תושבי השכונה עתרו, באמצעותי, לביטול ההיתרים לבית המשפט המחוזי בירושלים ודרשו שתיערך תכנית מפורטת עדכנית שבמסגרתה יוכלו להביע את עמדתם לגבי עצם ההחלטה לסלול את הכביש, ולכל הפחות בבחירת החלופה המידתית והסבירה ביותר לסלילתו בתוך השכונה. התושבים טענו כי תכנית המתאר אינה תכנית מפורטת ושבינתיים, מאז כניסת תכנית המתאר לתוקף, השתנה המצב בשטח בצורה קיצונית ואף השתנו הוראות הדין הקשורות בסלילת דרך מהירה בלב מרקם בנוי. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה בקובעו שהתכנית משנת 1991 היא די מפורטת להוצאת ההיתרים לסלילת הכביש. התושבים ערערו על פסק הדין לבית המשפט העליון, ועמותת "במקום" - מתכננים לזכויות תכנון הצטרפה להליך ותמכה בטענות התושבים. בסופו של יום, עתירתם של התושבים לעצירת הכביש נדחתה גם על ידי בית המשפט העליון. ודוק: בית המשפט העליון, מבלי שהדבר יביא לעצירת כביש 4, חייב את עיריית ירושלים להפקיד תכנית להסדרת מערך התחבורה בשכונה לנוכח סלילת הכביש.

לטעמי, המקרה של הכביש בבית צפאפא, מעלה שוב, שאלות יסוד לגבי התכנון המוסדי בירושלים, כלומר המקודם על ידי מוסדות מדינת ישראל. האם שמירת החברה הפלסטינית בירושלים ומרקם החיים שלה, ופיתוחו, הם אחד הערכים של התכנון בירושלים? האם התושבים הפלסטינים נהנים מהליך תכנון דמוקרטי, במובן של קבלת הזדמנות אמיתית להשתתף בחשיבה התכנונית ואף בהחלטה התכנונית? פרשת בית צפאפא הוכיחה שהתשובה לשאלות אלה שלילית.

הפלסטינים בירושלים כערך תכנוני: בין התיאוריה למציאות

לדעתי, הפלסטינים אמורים להיות ערך תכנוני שאמור לעמוד לנגד עיני המתכננים ומערכת התכנון בירושלים כל אימת שנערך הליך תכנוני הקשור בפלסטינים בירושלים או שמשליך עליהם. אני מבסס את עמדתי על מספר טעמים:

ראשית כל, מזרח ירושלים הינה שטח כבוש לפי המשפט הבינלאומי. המסמך האחרון שחזר ואישר עובדה זו היה חוות הדעת המייעצת של בית המשפט הבינלאומי לצדק (ICJ) בעניין גדר ההפרדה. תושבי השטח הכבוש, במקרה זה מזרח ירושלים, הם "אוכלוסייה מוגנת" שעל ישראל להימנע מפגיעה בזכויותיהם זולת לצורך צבאי דוחק כשגם אז הפגיעה אמורה להיות מוגבלת, מידתית וסבירה. יתירה מזו, אסור לשנות את המצב הקיים בשטח הכבוש שלא לאינטרסים של האוכלוסייה המקומית ושלא מכוח צורך צבאי דוחק. העמדה שלפיה מזרח ירושלים הינה שטח כבוש אינה מקובלת על ישראל, ועמדת ישראל, שאומצה על ידי בית המשפט העליון, היא שירושלים הינה חלק בלתי נפרד מ ישראל וכי סיפוח השטח לישראל היה חוקי.

גם אם לפי העמדה המקובלת של ישראל, שירושלים היא חלק בלתי נפרד מ ישראל וכי הסיפוח שעשתה למזרח ירושלים היה חוקי - עמדה שהמשפט הבינלאומי דחה כאמור - הרי הפלסטינים בירושלים קיבלו תושבות והם בבחינת החוק הישראלי תושבים. מכוח מעמדם זה, זכויותיהם של תושבים אלה אמורות להיות מוגנות גם בחקיקה הישראלית, ובעיקר אך לא רק, בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אשר נותן הגנה חוקתית לזכות לכבוד, לחירות, לחופש התנועה, לשוויון ולקניין, ואוסר על פגיעה בזכויות אלה שלא בחוק ראשי, שלא לתכלית ראויה ובמידה שעולה על הנדרש. יש לציין כי חלק בלתי מבוטל מתושבי בית צפאפא נושאים אזרחות ישראלית, וזאת לאחר מלחמת 1948 כשנותר חלק משכונה בשטח מדינת ישראל והחלק האחר בידי ממלכת ירדן. החלק הירדני סופח לישראל לאחר מלחמת 1967, ותושביו קיבלו תעודת תושבות בישראל כיתר תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים.

הנה כי כן, ישראל חייבת להגן על זכויות הפלסטינים במזרח ירושלים. חובה זו אמורה לעמוד תמיד לנגד עיני מערכת התכנון בישראל. בפועל, המקרה של בית צפאפא הוא דוגמא אחרונה, שמצטרפת למקרים רבים קודמים, המוכיחים כי הגנת הפלסטינים ושמירה על זכויותיהם אינה עומדת "כערך" בתכנון המוסדי הישראלי בירושלים. אדרבא, נוצר הרושם מפרשת בית צפאפא, שהפלסטינים בירושלים הם "טרף קל" מבחינת המערכת התכנונית הישראלית שמרשה לעצמה, במקרים רבים, לקדם יעדים "לאומיים", שלא

בהכרח מספקים את צרכי האוכלוסיה הפלסטינית, אפילו במחיר של פגיעה קשה בזכויות התושבים הפלסטינים, שלא לומר רמיסתן ממש.

במקרה בית צפאפא מדובר בכביש שהוא המשך ישיר לכביש 443 שעובר בשטחים הפלסטיניים הכבושים ואשר מתחבר לכביש 60 המוביל להתנחלויות הישראליות בירושלים ובגדה המערבית. לא צומחת כל תועלת לתושבי בית צפאפא מכביש זה. להפך, המדובר בכביש שיטנה את חיי השכונה מהקצה אל הקצה. הפגיעה בתושבים לובשת צורות שונות, ובין היתר, ביתור השכונה לארבעה מתחמים נפרדים תוך ניתוק הקשר הפיזי והאורבני בין חלקי השכונה; הפקעה מסיבית של קרקעות; פגיעה ביכולת התושבים לפתח את הכפר בשל קווי הבניין של הכביש; מטרדים סביבתיים שיווצרו מהכביש כגון רעש וזיהום אוויר; פגיעה בחזות הכפר; שינוי מערך התחבורה והתנועה בכפר בצורה משמעותית. וכאן נדגיש שבעוד שהכביש עובר ליד ובסמוך לשכונות יהודיות, הרי לגבי בית צפאפא הכביש חוצה את השכונה. לא בכדי תיארו בית המשפט המחוזי וגם בית המשפט העליון תיארו את השלכתו של הכביש על בית צפאפא כ"דרמטית", כשמבחינת התושבים זוהי לשון המעטה. כלומר, נעשה שימוש בשכונה לצרכי התנחלויות ולמימוש היעדים הלאומיים של מדינת ישראל בירושלים, אשר לא תואמים את האינטרסים של האוכלוסיה הפלסטינית המקומית, ובמקרה זה השימוש בשכונה פוגעני ביותר.

זכויות התכנון של התושבים הפלסטינים: בין התיאוריה למציאות

ההליך התכנוני כפוף לעקרונות יסוד שבלעדיהן מאבד ההליך התכנוני את הליגטימציה שלו. מבין עקרונות אלה חשוב להזכיר את עקרון זכות השימוש ואת עקרון השקיפות. לפי פסיקת בית המשפט העליון, עקרונות אלה מגולמים בזכות ההתנגדות לתכנית המובטחת בסעיף 100 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. לשון אחר: שיתוף הציבור בהליך התכנוני וזכותו להשמיע את דעתו ועמדתו לתכנון המוצע למרחב, והשקיפות המינהלית, ולמצער, חשיפת כל הנתונים, השיקולים והחלופות שעמדו בפני מקבל ההחלטה, מובטחים בעריכת תכנית מפורטת שתופקד להתנגדויות הציבור.

עקרונות אלה לא הובטחו ולא כובדו במקרה של שכונת בית צפאפא. ראשית כל, היתרי הבניה הוצאו מכוח תכנית המתאר של הכפר, שהופקדה בשנות השמונים ואושרה בשנת 1991. תכנית זו סימנה חלק מתוואי הכביש ולא כולו. בתשרי התכנית אין אפילו "רוזטה" לכביש שתראה את מספר הכביש, רוחב הכביש ואת קווי הבניין שלו. בנוסף, חלק נכבד מהכביש סומן בתוך מתחם לאיחוד וחלוקה כשלפי הוראות התכנית הוצאת היתר בניה לכל עבודה במתחם זה כפופה לאישור תכנית מפורטת. דברים אלה מלמדים, לדעתי, כי התכנית סימנה את הכביש בצורה רעיונית, כשמימוש התכנון של הכביש אמורה לבוא בתכנית מפורטת. כמובן, משהוצאו היתרי הבניה מכוח התכנית הישנה, כשהניחה העירייה לעצמה כי היא לא נדרשת לתכנית מפורטת נוספת, היתרי הבניה לא פורסמו להתנגדויות הציבור, ומשכך, לא היה לתושבי השכונה האפשרות להתנגד להיתרים.

שנית, לא ברור כיצד החובה להכין תכנית מפורטת לקטע הכביש שעובר בתוך מתחם לאיחוד וחלוקה ושכפוף כאמור לאישור תכנית מפורטת, לא מומשה בסופו של יום, וזו נותרה על הנייר בלבד. בעיני, פרשנותו של בית המשפט

העליון לעניין זה בתכנית, ולפיה תכנית המתאר עצמה, שציוותה על קביעת תכנית מפורטת במתחם, היא כביכול התכנית המפורטת הנדרשת, מאולצת ואינה מניחה את הדעת.

שלישית, בין אישור התכנית הישנה ועד להוצאת היתרי הבניה בשנת 2012 עברו 21 שנים. תקופה זו כללה שינויים הן ברמת השטח והן ברמת הדין. **ברמת השטח**, נבנו במרחק כמעט אפס מתוואי הכביש המתוכנן עשרות בתי מגורים שקיבלו היתרי בניה מעיריית ירושלים. סלילת הכביש כעת מחייבת התייחסות תכנונית למצב שנוצר בשטח ברשות עיריית ירושלים עצמה. **ברמת הדין**, הרי ביני לביני מאז שנת 1991 עברו חוק התכנון והבניה, התקנות הרלוונטיות ותכניות המתאר הארציות הרלוונטיות שינויים עקרוניים. בעוד שבשנת אישור התכנית לא היתה חובה להפקיד תסקיר השפעה על הסביבה, הדבר הפך לחובה במקרה של בית צפאפא שבו נסללת אוטוסטראדה בלב שכונת מגורים. עובדה היא כי במסגרת הדיון שלה בתכנית קטע הכביש מדרום לבית צפאפא בהתחברות הכביש עם דרך רוזמירין ועם כביש 60 (תכנית 1333), החליטה הוועדה המחוזית לתכנון והבניה בירושלים לחייב את יזם התכנית בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה לפי חוק התכנון והבניה. רביעית, תכנון כל קטעי כביש 4 היה באמצעות תכניות מפורטות עדכניות. תכניות אלה עסקו בפרטים הכי קטנים של הכביש, אפילו התאורה והתחזוקה של הכביש! כאמור ריזולוציה כזו של הסדרה תכנונית נעדרת מתכנית המתאר הישנה של בית צפאפא שמכוחה הוצאו היתרי הבניה לכביש.

חמישית, אפלייתם של תושבי בית צפאפא צורמת לאוזן עוד יותר לנוכח היחס שקיבלו תושבי שכונת הקוטגים בירושלים הסמוכה לקניון מלחה, בעניין סלילת קטע הכביש העובר בסמוך לשכונה. בשנת 1995 וכאשר הוציאה העירייה היתר בניה לסלילת הכביש בקטע הסמוך לשכונה מכוח התכנית הישנות של השכונות שבהן סומן הכביש, עתרו תושבי שכונת הקוטגים לבית המשפט המחוזי בירושלים ודרשו שסלילת הכביש תיעשה לאחר הפקדת תכנית מפורטת עדכנית. בית המשפט המחוזי דחה את עתירתם. אולם, לאחר ערעור לבית המשפט העליון הסכימה עיריית ירושלים, במהלך הדיון בערעור, להיענות לדרישת התושבים ולהפקיד תכנית מפורטת עדכנית לקטע הקשור בשכונה, וכך היה. תושבי בית צפאפא דרשו בדיוק אותו דבר, דרישתם לא נענתה! גם כאן ניסיון בית המשפט המחוזי בפסק דינו בפרשת בית צפאפא, שאומץ על ידי בית המשפט העליון, למצוא הבדלים בין שני המקרים בצורה שתצדיק את היחס השונה לו זכו תושבי בית צפאפא, נראה בעיני לא משכנע. להפך, המקרה של שכונת הקוטגים, שהכביש עובר בסמוך לה, הוא בבחינת קל וחומר למקרה בית צפאפא, שבמקרה שלה הכביש חוצה ממש את השכונה ומבתר אותה!

כל אלה, היו אמורים להוביל לקבלת בקשת תושבי שכונת בית צפאפא להפקיד תכנית מפורטת עדכנית לכביש. במסגרת תכנית כזו אמורה היתה להיבחן, תחילה, שאלת חיוניות הכביש והצורך בו, ולאחר מכן שאלת החלופה המיידית ביותר לביצוע ככל שיוחלט שאכן קיים צורך בכביש. דחיית דרישתם של התושבים להפקדת תכנית מפורטת הובילה למספר דברים: ראשית, זכות התושבים להתנגד לביצוע הכביש נשללה ודעתם לא נשמעה עובר להוצאת היתרי הבניה; שנית, מעצם הוצאת היתרי הבניה ללא תכנית מפורטת עדכנית, הוועדה המחוזית לא עורבה כלל בהליך בחירת חלופות

ביצוע הכביש. בפועל, מי שבחר את החלופה הנוכחית לביצוע הכביש, ומי שהחליט לקבלה, הוא עיריית ירושלים שהיא רשות רישוי בלבד. כלומר, עיריית ירושלים היתה רשות הרישוי ורשות התכנון בעת ובעונה אחת, ולוועדה המחוזית לא היה כל תפקיד בהליך זה. שלישית, בהיעדר תכנית מפורטת לא התבהר מה השיקולים שהביאו את עיריית ירושלים להחליט אחרי 21 שנים לבצע את הכביש, השיקולים שהדריכו אותה בבחירת החלופה הנוכחית לביצוע הכביש, כיצד היא בחנה שיקולים אלה, כיצד היא איזנה ביניהם, ומהן החלופות שעמדו בפניה, כיצד שקלה אותן, וכיצד בחרה בסוף את החלופה הנוכחית שהיא וודאי החלופה הבלתי מידתית. הדברים נכונים ביתר שאת, כאשר התושבים הסבירו והוכיחו, בסיוע עמותת במקום- מתכננים לזכויות תכנון, כי קיימת אפשרות לבצע את הכביש בצורת מנהור ובצורה פוגענית פחות, וכאשר חברת מוריה עצמה, החברה המבצעת את הכביש מטעם עיריית ירושלים, אישרה במסגרת הדיון בקטע הכביש בין קניון מלחה לפאתי שכונת בית צפאפא, כי ניתן למנהר את הכביש בבית צפאפא וכי המפלסים שנבחרו לביצוע הכביש עד לפאתי בית צפאפא נועדו לאפשר מנהור זה! כיצד, איפוא, לפתע, חלופת המנהור הפכה לבלתי אפשרית כפי שהחלה עיריית ירושלים לטעון מאוחר יותר בבתי המשפט?!

אומנם, בזמנו התושבים הגישו התנגדויות לתכנית המתאר של השכונה שבמסגרתה סומן הכביש בחלקו, ואכן בחלק מהתנגדויות התייחסו התושבים לכביש. יחד עם זה, ולאור הנימוקים שמניתי לעיל, לא היה בכך כדי לפטור את עיריית ירושלים מעריכת תכנית מפורטת עדכנית שאמורה להציג לתושבים את הצורה הסופית של הכביש ואת החלופה התכנונית שנבחרה לביצועו.

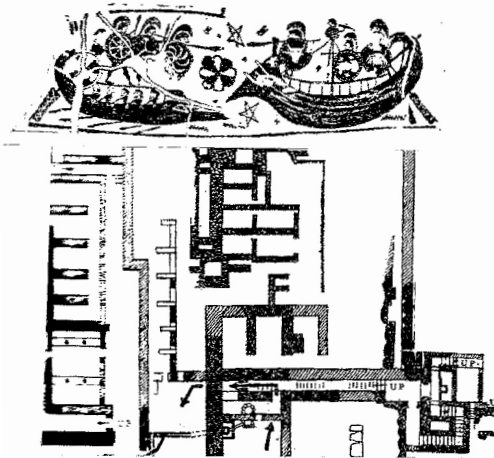


איור 1: בית צפאפא – כביש 4 בביצוע

התוצאה: שכונה מבוותרת וחוסר אימון במערכת התכנון

תושבי בית צפאפא נאבקו על מנת שתיערך תכנית מפורטת לכביש שתשמש את המסגרת הסטוטורית לשיתוף הציבור ולבחירת החלופה המידתית בנסיבות השכונה. לנוכח כך שנערכו תכניות מפורטות עדכניות לכל קטעי הכביש, ולנוכח הפגיעה הקשה בשכונה, הדרישה נראתה אך טבעית ולא מוגזמת. בכל זאת, דרישתם נדחתה, דבר שצייר את החלטת סלילת האוטוסטרדה בשכונה, בעיני התושבים, כפסק דין שניתן "בהעדר" וכחלטה הנכפת עליהם "מלמעלה". גם הוראת בית המשפט העליון להפקיד תכנית מפורטת לכפר בעקבות סלילת הכביש טרם מומשה, ותכנית זו טרם הופקדה, ולא נראה גם שעיריית ירושלים עושה מאמצים להכנת ולקידום תכנית כזו.

ברמת התוצאה, ישארו תושבי בית צפאפא עם שכונה מבוותרת, אך לא רק זאת. ההליך השלטוני לסלילת הכביש גרם לניכור נוסף מצד התושבים למערכת התכנון בירושלים, שלא לומר כמעט חוסר אמון מוחלט. חוסר האמון נובע מכך שלא רק שהכביש משסע את השכונה, אלא שלא היה "הליך תכנוני הוגן" לאישור הכביש בצורתו הנוכחית. חוסר האמון, כפי שהתרשמתי, מתייחס הן לממשלת ישראל, לעיריית ירושלים, לוועדות התכנון, ואפילו לבתי המשפט שלא קיבלו בסופו של יום את דרישת התושבים. כישלון המאבק, שהשתתפו בו פלסטינים ויהודים, גרם לתחושת קיפוח וניכור אצל תושבי בית צפאפא ואצל כלל התושבים הפלסטינים בירושלים. בית צפאפא היתה הזדמנות להוות את החריג למדיניות התכנון בירושלים, ואת התקווה לשינוי. אולם, נראה שהכלל לא הותיר מקום לחריג!



פינוי-בינוי: הרס העבר ובניית העתיד

יעל פדן

תקציר

מאמר זה עוסק בהיבטים החברתיים של התחדשות עירונית, מושג אשר מכיל כשלעצמו אפשרויות שונות ומגוונות לשיפור הסביבה הבנויה, אך מקבל כיום במוסדות התכנון בישראל פרשנות כמעט אוטומטית כמצע לפרויקטים של פינוי-בינוי. כאן נציג את המורכבות הרבה שמאפיינת תכניות פינוי-בינוי: בעוד שעל הנייר מראה החישוב רווח לכל הצדדים, למעשה תכנון זה מאופיין בקשיחות רבה המוכתבת בראש ובראשונה על ידי כדאיות כלכלית. ההתערבות הדרסטית והרס הסביבה הבנויה הקיימת שמאפיינים תכניות פינוי-בינוי פותחת פתח לשאלות רבות: מהן האילויות הפיזיות והחברתיות שייגרסו, אילו איכויות מוצעות במקומן, ומי ייהנה מהן? מטרתנו היא להעלות על סדר היום פתרונות תכנון גמישים ומגוונים יותר להתחדשות שכונות אלה, אשר לוקחים בחשבון גם את המרכיב החברתי.

בעבודתנו בעמותת "במקום" עם תושבים בשכונות דרום-מערב ירושלים, זיהינו תופעה שניתן לכנותה "תכנון-יתר". שכונות רבות בדרום-מערב ירושלים מסומנות בתכנית המתאר ירושלים 2000 כאזורים מומלצים ל"התחדשות עירונית". מושג זה כשלעצמו מכיל אפשרויות שונות ומגוונות לשיפור הסביבה הבנויה, אך מקבל כיום במוסדות התכנון פרשנות כמעט אוטומטית כמצע לפרויקטים של פינוי-בינוי. הללו מאופיינים בהריסה של מתחמים בנויים משנות החמישים והשישים, ובניית בניינים חדשים במקומם שאחוזי הבניה שבהם גבוהים בהרבה. כאן נציג את המורכבות הרבה שמאפיינת תכניות פינוי-בינוי. על הנייר נראה כאילו כל הצדדים ייצאו נשכרים מפינוי-בינוי: התושבים יקבלו דירות חדשות ובעלות ערך גבוה מזה של הדירות שברשותם כיום, היזם ירוויח, המדינה לא תשקיע כסף ציבורי מעבר להכנת תכנית, יחידות דיור רבות חדשות ייבנו, ותיפתר הבעיה של שיכונים מוזנחים ושכונות מצוקה.

מטרות אלה נועדו להשגה באמצעות התערבות דרסטית שמשמעותה מחיקת הסביבה הבנויה הקיימת על מנת לפנות מקום לבניה הנתפסת כראויה יותר. צעד זה פותח פתח לשאלות רבות: מהן האילויות הפיזיות והחברתיות שייגרסו, אילו איכויות מוצעות במקומן, ומי ייהנה מהן? במאמר זה נציע לראות בתכניות אלה דוגמה למה שנכנה "תכנון-יתר", הן במובן המספרי והן במובן המושגי. במובן המספרי, הכוונה לכמות הגדולה של דירות המתוכננות במקום הקיים, כפי שמכתיב השיקול הכלכלי. במובן המושגי, הכוונה לרעיון שניתן לזהות אזורים בעייתיים בעיר ו"לתקן" אותם על ידי הריסה של מתחמים שלמים ובנייה מחדש. בבחינת "הרס העבר ובניית העתיד". מכיוון

שמדובר במהלך רחב היקף ובלתי הפיך, נציע כי יש לבחון מראש לעומק את השלכותיו הפיזיות והחברתיות הצפויות, בטרם יוחלט על ביצועו.

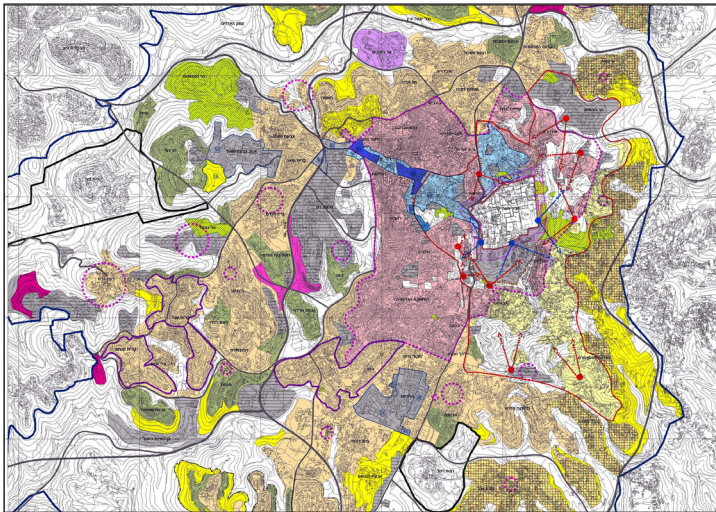
שכונות דרום-מערב ירושלים המסומנות כאזורים להתחדשות עירונית בתכנית המתאר ירושלים 2000 (איור 1) כוללות את גוננים (קטמונים), קרית יובל, קרית מנחם ועיר גנים. אלו הן שכונות שיכונים שנבנו בשנות החמישים על מנת לשכן את גלי העלייה הגדולים. השכונות סבלו מהזנחה לאורך השנים, שיכרת בעיקר בשיכונים הגדולים והמסיביים יותר.

תכנית האב יובלים-גנים (איור 2), הכוללת את קרית יובל, קרית מנחם ועיר גנים, מגדירה מתחמים שונים בשכונות. הבניינים המסומנים באדום ובצהוב מיועדים להתחדשות עירונית. הטיפול המוצע לאדומים: "פינוי בינוי למתחמים שלמים". הטיפול המוצע לצהובים: "התחדשות באמצעות הריסה ובניה ברמת המגרש הבודד".

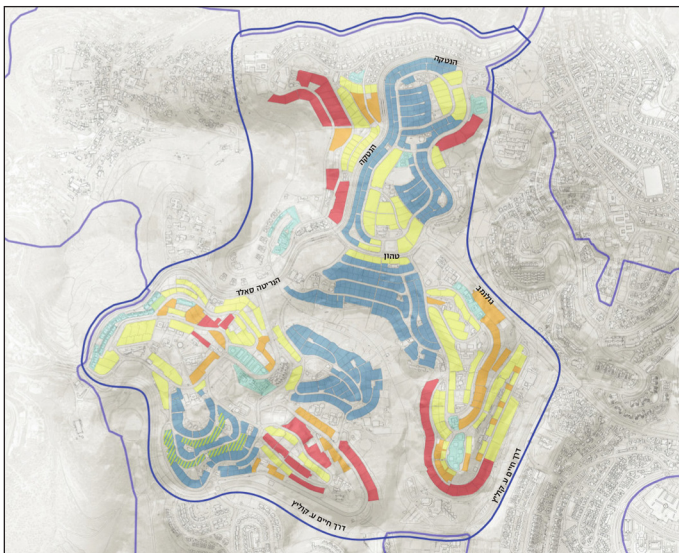
גישה זו, המייעדת בניינים רבים להריסה, מונעת על ידי הגיון שניתן לכימות במספרים. כאמור, בדיקה שמאית-כלכלית מראה כי הריסת בניין או מתחם ובנייתו מחדש מחייבת תוספת דירות רבות שמכירתן בשוק החופשי תממן את הפרויקט כולו. כך נוצר "מקדם הציפוף", המבטא את היחס בין מספר הדירות הקיימות לבין מספר הדירות החדשות. יחס זה מכתב תכנון קשוח שכל סטייה ממנו הופכת את הפרויקט ללא-כלכלי. על מנת לעמוד במכסת הדירות הדרושה, ובהיעדר עתודות קרקע, מרבית הפרויקטים מציעים בניה של מגדלים במקום הבלוקים הישנים.

המגורים במגדלים לעיתים קרובות אינם מתאימים לאוכלוסייה הוותיקה, בראש ובראשונה מן הסיבה הכלכלית, שכן תושבים רבים המתגוררים בשיכונים שנבנו בשנות החמישים והשישים הם אוכלוסייה חלשה מבחינה סוציו-אקונומית. תושבים אלה גרים כיום בשיכונים אשר דורשים רמת תחזוקה מינימאלית וכמעט שאינם מאופיינים במערכות משותפות. מאידך, בבניינים גבוהים נדרשות מערכות משותפות רבות שעלות התחזוקה שלהן מגיעה למאות שקלים בחודש. דיירים רבים אינם מודעים לכך שתמורת דירתם הישנה יקבלו אמנם דירה חדשה, אבל בפועל יתכן ולא יוכלו לעמוד בעלויות אלה.

עובדה זו עלולה להוביל לכך שחלק מן הדיירים אשר יעברו לדירות החדשות לא ישלמו את דמי ועד הבית. ריבוי דיירים כאלה יביא בהדרגה להזנחה והידרדרות פיזית של הבניינים החדשים, שעלולה להיות חמורה לא פחות מזו המאפיינת את הבניינים הישנים. לחילופין, דיירים כאלה עשויים להחליט למכור או להשכיר את דירתם החדשה, ולעבור לדירה אחרת. במקרה של דיירים מסוימים, זה יהיה צעד כלכלי מחושב שרווח בצדו. אולם במקרה של דיירים אחרים, זה עלול להיות אילוץ שמשמעותו חמורה. לדוגמה, בעבודתנו בעמותת "במקום" עם תושבים בקרית יובל, ראינו שישנם תושבים קשישים רבים, מהם כאלה שגרים עשרות שנים בדירתם. עבור חלקם, השינוי הדרסטי שמציעה תכנית פינוי-בינוי אינו רצוי, גם במחיר רווח כלכלי. משך הזמן הארוך שלוקחת תכנית מסוג זה (כ-10-15 שנים) מרתיע אותם, כמו גם הקושי הפיזי הכרוך באריזה ובמעבר דירה, והקושי הנפשי הכרוך בשינוי דרסטי של הסביבה הבנויה, החל מרמת המתחם והרחוב וכלה בדירה עצמה.



איור 1: קטע מתכנית מתאר ירושלים 2000. חלקים גדולים משכונות דרום-מערב העיר מסומנים כאזורים להתחדשות עירונית.



איור 2: מתוך תכנית האב יובלים-גנים, המגדירה מתחמים להתחדשות עירונית בעקבות תכנית המתאר ירושלים 2000.

תכניות פינוי-בינוי מאופיינות לא רק בשאיפה לשיפור פיזי, אלא גם בשאיפה ל"שיפור חברתי", על ידי משיכת אוכלוסייה חזקה לשכונות שייבנו מחדש. אולם לאור הבעיות שהועלו כאן, נשאלת השאלה האם "השיפור החברתי" יושג במחיר עזיבתם של תושבים וותיקים בניגוד לרצונם? האם בסופו של הפרויקט יתברר כי נפטרנו מבניינים "מכוערים" ומאוכלוסייה חלשה, לטובת בניינים "יפים" ואוכלוסייה חזקה?

מה ניתן אם כן לעשות, על מנת לשפר את מצב השכונות הוותיקות מבלי להדיר מהן תושבים המעוניינים להמשיך ולגור בהן? בראש ובראשונה, אנו מציעים כי יש לחייב עריכת תסקיר השפעה חברתית בקרב תושבים ותיקים של מתחמים המיועדים לפינוי-בינוי. תסקיר השפעה חברתית (Social Impact Assessment) נועד ליידע את המתכננים מראש, ועוד לפני עריכת התכנית, לגבי מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הקיימת, צרכיה ועמדותיה כלפי התכנית. תסקיר השפעה חברתית יספק גם לחברי ועדות התכנון מסד מידע ונתונים שישימש אותם כבסיס לדון בתכנית מוצעת ולעריכת איזון ראוי בין מידע זה לבין שיקולים אחרים.

בתכניות פינוי בינוי תסקיר השפעה חברתית הוא אמצעי הכרחי לניטור וחיוזי של ההשלכות החברתיות שעלולות להיות לפרויקט לגבי התושבים הקיימים בשטח התכנית. למשל, בנוסף להשלכות הכלכליות של התכנית, אחד המאפיינים של תכנית פינוי-בינוי אשר יש להביא בחשבון בעת עריכת התסקיר הוא כי במשך הזמן הארוך עד לגמר הבניה, עשויים צרכי התושבים להשתנות. בטווח של עשר שנים ומעלה, ייתכן שמעמדם המשפחתי של התושבים ישתנה: ייוולדו ילדים, ילדים בוגרים יעזבו את הבית, ההורים ייצאו לגמלאות והכנסתם תשתנה, וכו'. מרכיבים כאלה ישפיעו על הצרכים והאפשרויות הכלכליות של האוכלוסייה כשיגיע מועד המעבר לדירה החדשה, ויש להביאם בחשבון בעת הכנת התכנית.

על מנת שתוכניות פינוי-בינוי אכן יביאו הן להתחדשות, והן לשיקום חברתי, יש לתכנן אותן אם כן באופן שיציע מגוון של פתרונות תכנוניים וכלכליים עבור התושבים הוותיקים. לדוגמה, עבור האוכלוסייה הקשישה או שאינה מעוניינת בשינוי מסיבות מוצדקות אחרות, יש להביא בחשבון אופציה של שיפוץ ושדרוג חלק מן הבניינים הקיימים לצד הריסה ובינוי מחדש של בניינים אחרים. עבור תושבים שלא יוכלו לעמוד בעלויות האחזקה של הדירות החדשות, יש לשקול תכנון גמיש של הדירה החדשה באופן שניתן יהיה לפצלה לשתי דירות ולהשכיר אחת מהן. לחילופין, יש לשלב בתכנית החדשה בבניינים נמוכים שעלות אחזקתם אינה מגיעה לרמת המחירים של בניינים גבוהים.

הסוגיה של בינוי פיזי שיהיה נגיש מבחינה כלכלית לסוגים שונים של תושבים נוגעת אם כן לסוגיות חברתיות-כלכליות לא פחות מאשר לסוגיות של תכנון. אופי הבינוי המוצע כיום במתחמי פינוי-בינוי, קרי בבניינים גבוהים ובניינים רבי קומות, מוכתב בראש ובראשונה משיקולי כדאיות כלכליים. שינוי באופי הבינוי הזה מחייב אם כן גישה כלכלית אחרת. אפשרות אחת היא כי המדינה תיקח אחריות על השיכונים שהיא בנתה בשנות החמישים והשישים, ותשתתף במימון תכנית להתחדשות עירונית שתכלול מענים שונים לצרכי האוכלוסייה הוותיקה. אפשרות נוספת היא כי המדינה תאפשר בינוי כזה באופן עקיף, לדוגמה על ידי ניווד חלק מזכויות הבניה במתחם למגרשים

חיצוניים, או על ידי הקצאת קרקע נוספת לפרויקט שתאפשר חלוקת הבינוי החדש על פני שטח רב יותר.



איור 3: מפת אזור ואדי אזבסטונים, ירושלים

בעבודתנו בעמותת "במקום" עם תושבים בקרית יובל ובעיר גנים, שוחחנו איתם על הסוגיות המורכבות האלה. איור 3 מראה שני מתחמים המיועדים לפינוי-בינוי, המצויים משני צדי ואדי אזבסטונים בירושלים. ממזרח לוואדי נמצאת שכונת קרית יובל ובה רחוב הציונות, שהריסתם של השיכונים מצידו הזוגי אושרה לאחרונה (איור 4 מימין). מתחת לרחוב הציונות נמצא רחוב שטרן, ובו בניינים מסיביים של שמונה ותשע קומות שמצבם הפיזי גרוע (איור 4 משמאל). ממערב לוואדי נמצאת שכונת עיר גנים, אשר בה נמצאת בהכנה תכנית להריסתם של חלק מהשיכונים ברחוב הנורית. מתחתיו רחוב קוסטה-ריקה, שמאפיין אף הוא בשיכונים גדולים ובאוכלוסייה חלשה. בתוך נמצא הוואדי, ששטחו מעל 150 דונם ובשוליו שפכי בניה ישנים ופסולת. העירייה מיעדת את הוואדי כולו להפוך בעתיד לפארק עירוני.

ברחוב הציונות אוכלוסייה מעורבת של עולים ותיקים וחדשים, חילונים ודתיים, צעירים ומבוגרים. צידו האחד של הרחוב בנוי בבניינים שהם מצד אחד קטנים יחסית, מוקפים בירק ובעלי פוטנציאל להרחבה, ומצד שני אינם יקרים ומהווים בעצם מאגר של דיור זול קיים. תכונה זו הפכה אותו אטרקטיבי למשפחות צעירות ולאנשים המחפשים דיור עירוני במחיר סביר ובסביבה נעימה, הן מבחינת הבינוי והן מבחינת הקהילה. אולם תכונה זו הופכת אותו גם לאטרקטיבי ליזמים, ולכן אושרה לאחרונה תכנית פינוי-בינוי לשישה בנייני רכבת שהם כל ה הזוגי של הרחוב.

רחוב שטרן הסמוך סובל מבעיות פיזיות ואף אופיין לאורך השנים בבעיות חברתיות קשות. הרחוב מסומן בתכנית האב יובלים-גנים כרחוב "אדום",

דהיינו רחוב שדורש טיפול פיזי וחברתי דחוף. עקב הצפיפות המאפיינת אותו, רחוב שטרן אינו אטרקטיבי ליוזמות פינוי-בינוי, ושיקומו מסתמן כפרויקט לא רווחי. אין כרגע על הפרק תכנית לשיקום רחוב שטרן. כאן עולה השאלה, האם בראייה כלל-שכונתית רחוב הציונות הוא הזקוק לשינוי פיזי משמעותי? אין ספק שבמקרה הזה, המרכיב הכלכלי קיבל חשיבות מרכזית לעומת המרכיב החברתי.



איור 4: מימין - רחוב הציונות, משמאל - רחוב שטרן.



איור 5: שיכונים ברחוב הנורית

מעבר לוואדי אזבסטונים נמצא רחוב הנורית, ובו שיכונים מאותה תקופה. ביניהם יש מבני גשר ענקיים (איור 5) ובהם עשרות דיירים: חלקם ותיקים וחלקם עולים חדשים מאתיופיה ומבריה"מ לשעבר. גם כאן בדומה לרחוב שטרן קיימות בעיות פיזיות וחברתיות. אולם השאלה היא, האם תכנית

פינוי-בינוי יכולה לפתור אותן? בניגוד לרחוב שטרן, הוצעה תכנית פינוי-בינוי לרחוב הנורית.

התכנית הציעה הרס חלק מהשיכונים ובנייה חדשה בצפיפות גבוהה ובבניינים שגובהם נע בין 28-32 קומות. עקב היקפי הבניה הגדולים שהתחייבו ממקדם הציפוף, החליטה הועדה המחוזית ירושלים על צמצום התכנית. אבל גם בגרסה המצומצמת מדובר בבנייה גבוהה ובצפיפות רבה: 62 יחידות דיור לדונם נטו. לשם השוואה, כבר כיום הצפיפות גבוהה ושיעורה עומד על 25 יח"ד לדונם נטו. בשכונה חדשה המתוכננת בסמוך - מורדות משואה, הצפיפות המוצעת היא 10-12 יחידות לדונם (בהתאם להוראות תמ"א 35), וגובה המבנים 8-10 קומות.

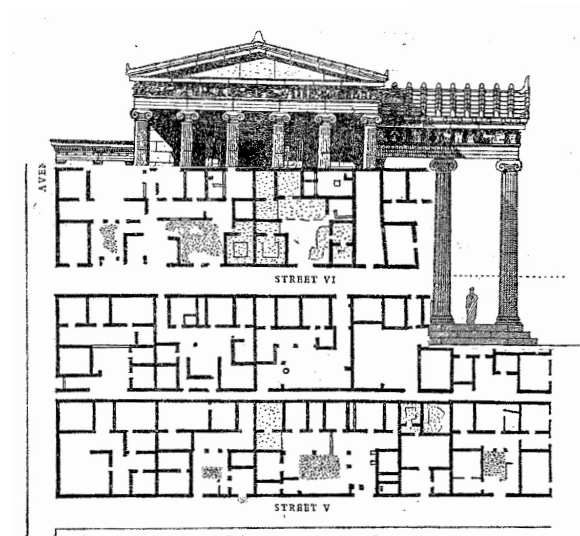


איור 6: ואדי אזבסטונים, מבט מרחוב הנורית לעבר רחוב שטרן

תושבים משני הצדדים של ואדי אזבסטונים (איור 6) התארגנו כדי להציע פתרון אחר, שלא יהיה כפוף אך ורק לשרירותו של "מקדם הציפוף", אלא יהיה קשוב גם לצרכי האוכלוסייה הקיימת ורצונותיה. התושבים מציעים לאפשר בניה חדשה בוואדי, בסמוך לבניינים הקיימים. שולי הוואדי כיום הם למעשה מדרונות של פסולת בניה שהושארה עם בניית השיכונים בשנות השישים. באזור זה, שהוא חסר ערכים של נוף וטבע, ניתן להשתמש כעתודות קרקע לבנייה חדשה. עתודות אלה צריכות להיות מתוכננות כמקשה אחת עם שיקום רחוב שטרן. היזמים שייגשו למכרזי בניה בשולי הוואדי יתבקשו להציע השקעה בשכונה הוותיקה. באופן כזה, הבנייה החדשה עשויה לאפשר את שיקום רחוב שטרן באופנים שיעלו מתסקיר השפעה חברתית שיערך בקרב תושבי רחוב שטרן. שיקום כזה עשוי לכלול הריסה ובנייה מחדש של

חלק מהבניינים, אך לא בהכרח כמגדלים. יתר על כן, ייתכן שיוחלט להסתפק בשיפוץ ושדרוג של חלק מהבניינים הקיימים ללא הריסתם.

התוצאה הרצויה תהיה מתן אפשרות לגמישות במציאת הפתרון האורבאני הרצוי, באופן שיכלול גם התייחסות להיבטים החברתיים בנוסף להיבטים הכלכליים של הפרויקט. "התחדשות עירונית" בתנאים כאלה תוכל להיות מתונה וגמישה יותר, ולהציע פתרונות שונים לאוכלוסייה הוותיקה. תושבים וותיקים שירצו בכך יוכלו להישאר ולגור בשכונה. דירות חדשות יתוספו בכמות מתונה ובמידת האפשר, לפי התנאים בכל בניין. כך יישמרו מאגר הדיור הזול והדירות הקטנות הקיימות, ובד בבד ייבנו גם בניינים חדשים שיספקו מלאי דירות חדשות. במקום למחוק את העבר, ניתן יהיה לבנות את העתיד לצידו ובהמשך לו.





מאמרים מדעיים: עיון ומחקר

חזרה לשגרה או שגרה חדשה? סימולציה של עמידות עירונית

א. יאיר גרינברגר ודניאל פלזנשטיין

תקציר

בעוד התהליך של הערכת הנוקים הישירים מאסון עירוני הינו מאופיין לרב בפשטות יחסית, השפעות בלתי ישירות ארוכות טווח מאסון שכזה הן קשות לחיזוי והבנה. אסון דוגמת רעידת אדמה יוצר זעזוע בקנה מידה גדול המסיט את המערכת העירונית המורכבת ממצב קיים המאופיין בשיווי משקל אל דפוס התפתחות לא ידוע. בהתאם לכך, הערכת ההשפעה של מדיניות המבקשת לצמצם את הזעזוע הנ"ל ולקדם עמידות עירונית (urban resilience) גם היא מורכבת וטומנת בתוכה קשיים רבים. מאמר זה בוחן את ההשפעות ארוכות הטווח של רעידת אדמה היפותטית בירושלים באמצעות יישום של סימולציה דינמית מבוססת-סוכנים. אנו מתמקדים בהערכת היעילות של תוכניות מדיניות המבקשות להחזיר את שיווי המשקל על כנו. הממצאים שהתקבלו מעידים על כך שערים מכילות בתוכן מנגנון ארגון-עצמי המבוסס על כוחות שוק ואשר מקדם התייצבות בשיווי משקל חדש. לכן ערים לא תמיד יחזרו לשגרה, אלא יתארגנו ב'שגרה חדשה'. על מקבלי החלטות, מהנדסים, מתכננים עירוניים והעוסקים במצבי חירום להיות מודעים לנטייה זו בעת עיצוב מדיניות. שכן אם לא כך יהיה, מאמצים הנובעים מכוונות טובות בלבד יכולים להפריע להתחדשות העירונית ולגרום לעיכוב בתהליך ההתאוששות.

הקדמה: עמידות עירונית ומשמעותה

בעשרות השנים האחרונות אסונות בקני מידה גדלים הביאו לפגיעות רבות בנפש וברכוש בערים בתדירות עולה (Wamsler, 2004). ניתן להניח שדפוס זה יתחזק ככל שהאוכלוסייה העירונית תגדל וצפיפותה תעלה (Quarantelli, 1996; UNSIDR, 2012). כיום מתקיים מאמץ בין-תחומי גדול לקידום העמידות העירונית ולצימצום הסיכונים העומדים בפני ערים, אשר נובע מפוטנציאל זה לאירועי אסון גדולים וכן מתבסס על הזמינות העולה של מידע, כלים וידע (Zolli and Healy, 2012). חלק גדול מהעיסוק בנושא מתמקד בהשבת התנאים העירוניים למצב הדומה לזה שהתקיים טרום האסון. עם זאת, היקף ההתחדשות הרצוי והמטרות שהיא אמורה לקדם נשארים לרב לא מוגדרים ומעורפלים. ההסכמה הכללית העיקרית שקיימת היא בדבר יחסי סיבה ותוצאה ישירים ולינאריים בין גודל האסון

תודות

מחקר זה מומן במסגרת פרויקט המחקר DESURBS- Designing Safer Urban Spaces, EU FP7 חוזה, 261652. מחקר מס' 261652. תודה גם לשופט על ההערות המועילות.

גרינברגר, א.י. ופלזנשטיין, ד. (2014). חזרה לשגרה או שגרה חדשה? סימולציה של עמידות עירונית. **תכנון**, 11(2): 32-49.

לבין הן המאמץ שנדרש להשקיע בתהליך ההתאוששות והן המשך הנדרש להתאוששות (Chang and Rose, 2012).

מאמר זה מדגים שיחסים לינאריים אלו הנם קשים להצדקה בהקשר של השפעות ארוכות טווח של רעידת אדמה על המערכת העירונית. מעבר לכך, אנו טוענים כי מאמצים לקידום עמידות עירונית אינם יעילים כאשר מטרתם היא ייצור קשרים ישירים שכאלה, שבהם הטיפול בפגיעה נגזר אך ורק ממקום ומידת הפגיעה הראשונית. ההגדרה של עמידות אשר עליה אנו מתבססים במאמר זה נובעת מזו המקובלת במחקר בתחומי האקולוגיה וההנדסה (Holling, 1996; Adger, 2000) ואשר רואה בעמידות יכולת של מערכת להתאושש מהפרעה. בעוד עבודה זו מתמקדת בכוונה תחילה ברעיון של העיר כמערכת אשר התפתחותה נמצאת במצב של שיווי משקל, אנו מכירים בכך שהתוצאה של אירוע בלתי צפוי אינה נתונה מראש, בשל האפשרות לקיום מצבי שיווי משקל רבים ולא יציבים עבור המערכת. לפיכך, זעזוע קטן, ולעיתים כמעט בלתי מורגש, עלול להניע את המערכת ממצב שיווי משקל אחד לשני. החיזוי של היכולת של זעזוע כלשהו, כגון אלו הנובעים מאסון טבע, להטות את המערכת למסלול התפתחות חדש אינה אפשרית בשל היות האסון גורם חיצוני למערכת.

כמו כן, אנו מצביעים על ההבדלים העדינים, אך חשובים, הקיימים בין נקודת המבט העוסקת בניסיון לחזרה למצב קודם, המניחה שיווי משקל יחיד ויציב ('חזרה לשגרה'), לבין זו הבוחנת את ההתכנות של מסלולי התאוששות שונים ומצבי שיווי משקל פוטנציאליים שונים לאחר הזעזוע (מצב אותו אנחנו מכנים 'שגרה חדשה'). נקודת המבט של 'חזרה לשגרה' מתייחסת לעיסוק המסורתי בהתייצבות בתנאים אשר היו קיימים בטרם האסון (Chang, 2010). אסון עירוני מסיט את ההתפתחות העירונית לכיוון מסלול התפתחות חדש. במקרה זה, מסלול ההתפתחות שהיה מתקיים ללא האסון אינו נצפה ואינו ידוע. מעבר לכך, אין לדעת האם כיוון ההתפתחות אשר מתקיים בפועל מהווה תיקון זמני או דפוס יציב וארוך טווח. עיסוק באפשרות של 'שגרה חדשה', מאידך, מתמקד בבחינה של מידת ההפרעה שהמערכת העירונית יכולה לסבול בטרם היא משנה את המבנה הבסיסי שלה.

מאפיין חשוב שמזוהה עם התאוששות לאחר אסון, בהקשר של כיווני ההתפתחות, הוא 'כיווץ הזמן' (Olshansky, 2012), המבטא את התגובה האינסטנטנית בעקבות אירוע לא צפוי. תגובה זו מאופיינת בנסיונות לדחיסת פעילויות שיקום לתנאים קודמים כגון חידוש מלאי ההון, בניה מחדש של מוסדות, חידוש שימושי קרקע ופעילות מסחרית, לתקופת זמן קצרה בתחום מרחבי מצומצם. אלא שתהליכים עירוניים שונים מתחדשים בקצבים שונים: בעוד שייתכן שפעילות מסחרית תתאושש בצורה מהירה, בנייה מחדש של מסגרות חברתיות וממשיות יכולה לדרוש משך זמן נרחב יותר בצורה משמעותית. מכך משתמעת האפשרות לקיום מספר רב של מצבי שיווי משקל לא יציבים ושל העדר הקשר הישיר בין עוצמת ההפרעה וקצב ההתאוששות. מעבר לכך, מצב זה מצביע על כך שאין הכרח שתהיה התאמה בין נקודת הפגיעה לבין מקום ההתאוששות. משמעות מעניינת נוספת היא שבתוך האסון טמונות הזדמנויות לשינוי וצמיחה מחדשת. דוגמאות לכך ניתן לראות בצורה שבה ניצלו ערים ביפן וגרמניה את ההרס שנוצר בעקבות הפצצות במהלך

מלחמת העולם השנייה בכדי לקדם את המערכת הכלכלית שלהן (Brakman, Garretsen and Schramm, 2004; Davis and Weinstein, 2002).

יש המערערים על נקודת המבט המתייחסת לשיווי משקל בהקשר של תהליך ההתאוששות העירוני (Martin, 2012; Davoudi, 2012). שלושת הטענות העיקריות הן שהעיר אינה מכניסית וצפויה כפי שנקודת מבט זו מציעה, שההתאוששות למצב בטרם האסון אינה בהכרח המטרה הרצויה עבור אזורים שהיו לא אטרקטיביים לפניו, ושהדטרמיניסטיות שנקודת מבט זו מציעה מתעלמת מיכולת ההשפעה של האדם על המצב באמצעות רגולציה, תכנון ומדיניות. אנו מתייחסים לטענה זו ובוחנים את משמעויותיה בהקשר של מדיניות ויכולתה להשפיע על עמידות. קווי מדיניות מסויימים יכולים להתמקד בכינון מחדש של שירותים ותשתיות שנפגעו, בשליטה ובהכוונה של תשומות וזרימות, או בעידוד שינויים לסביבה. אסון, לכן, יכול להיות הזדמנות במסווה לשיפור המצב העירוני. עם זאת, ערים הן מערכות מורכבות, שאת התנהגותן קשה להבין ולחזות, בעיקר כאשר שיווי המשקל בו הן נמצאות מופר. לאור כך, אין זה מפתיע שצעדי מדיניות רבים מתקשים להשיג את היעדים המבוקשים והצפויים בעת יישומם, ולעיתים אף מחריפים את האסון (Chanley-Wright and Rothschild, 2007; Williams, 2008). במאמר זה אנחנו מתייחסים באופן ישיר לנושא זה. אנו מציגים את התוצאות של סימולציה דינמית מבוססת-סוכנים אשר מדמה רעידת אדמה באזור עירוני ותגובות אפשריות אליה בהתאם לצעדי מדיניות שונים. אנו מצביעים על ההשפעות הישירות והעקיפות של התערבויות אנושיות אלו ומעריכים את משמעותן בקידום העמידות של העיר.

המשך המאמר מורכב משלושה חלקים. ראשית, אנו סוקרים את העקרונות עליה מושתת הסימולציה וכן היישום שלה בהקשר של רעידת אדמה בירושלים. בחלק השני אנו מציגים אינדיקטורים המשמשים להערכת עמידות עירונית (משך ההתאוששות, התחדשות שימושי קרקע, תזוזת המע"ר) ואת השינוי בערכיהם לאחר הדמיה של התערבות מדיניות בשלושה קווים, ביחס לתרחיש הבסיס בו קווים אלו אינם מיושמים. קווי מדיניות אלה הנם רגולציה מחמירה של שימושי קרקע, אספקת מקלטים ציבוריים עבור תושבים שנעקרו מביתם, ושיקום של שירותים ציבוריים שנפגעו. בחלקו האחרון של המאמר אנו דנים בתוצאות יישום צעדי מדיניות אלה ובמשמעותן עבור עמידות עירונית.

מתודולוגיה

סימולציה מבוססת-סוכנים מייצגת את המורכבות של המערכת העירונית באמצעות הפעילויות של 'סוכנים' בודדים, אשר יכולים להיות הן ישויות פרטניות בדמות תושבים או מוסדות כוללניים כגון שווקים. ככזו, היא מתאימה לתחום של ניהול אסונות, בזכות יכולתה לדמות בצורה פשוטה תהליכים רבים בו-זמנית (Friedrich and Burdardt, 2007). הדבר בא לידי ביטוי במספר מחקרים, אשר יישמו את הכלי הזה בהקשרים של אסונות שונים: הצפות (Peppe and Wang, 2011), שריפות (Chen and Zhan, 2008), הוריקנים (Chen, Meaker and Zhan, 2006), רעידות אדמה (Crooks and Wise, 2013) ועוד. עבודות אלו מתייחסות בבסיסן להתנהגות הקולקטיבית של סוכנים המייצגים פרטים אנושיים, ועוסקות בהתערבות של אנשי

כוחות חירום, בחיזוי דפוסי התנהגות אנושית במצבי קיצון ולחץ, בהשפעה על רשת הכבישים ועומסי תנועה בשל שינוי בדפוסי התנועה, ואף בדימוי מאמצי סיוע לאחר אירוע. בהקשר זה, הסוכנים העיקריים הנם משקי הבית, העובדים, פירמות ומקבלי ההחלטות המקומיים. כל אחד מאלו פועל לפי אסופה של כללי התנהגות (ברי תכנות) מסויימים, ובכך הם משפיעים הן על ההתנהגות של סוכנים אחרים והן, באופן מצטבר, על הפעילות של מוסדות עירוניים דוגמת שוק הדיור, שימושי הקרקע ומערכת התכנון. מוסדות אלו והמערכת העירונית שהם מרכיבים הנם חסרי גמישות במיוחד. זאת מכיוון שהמורפולוגיה העירונית הקיימת, אשר עוצבה באופן מצטבר לאורך זמן, לא מגיבה במהירות לשינוי ומכיוון ששינוי פיזי מתוכנן הינו תהליך הדורש תקופת 'קינון' ארוכה ומשך זמן ארוך להשלמה. בנוסף, בשל התלות ההדדית של סוכנים, החלחול של הזעזוע למערכת אל ההתנהגות של כלל הסוכנים יכול להוביל להשפעות מרחביות אקראיות, כאשר התלות של מערכות עירוניות בתנועת והתנהגות הסוכנים תביא לכך שהביטוי ארוך הטווח של הזעזוע יהיה דווקא באזורים שנפגעו במידה מועטה יותר מבחינה פיזית. בהנתן המורכבויות המרחביות והעיתיות הללו, מקבלי ההחלטות חווים קושי בהבנה כוללת של המורכבות של אירועים בלתי צפויים באזורים עירוניים. במסגרת המחקרים שהוזכרו לעיל ועוסקים בתגובה ובהתאוששות מאסון עירוני, מעט תשומת לב ניתנה לתגובת הסביבה העירונית ולדרך בה היא מנסה להכיל את הזעזוע ולהתייבב בחזרה. הסימולציה שאנו מציגים פה מתייחסת לנושא זה, תוך בחינת וחיזוי הדינמיקות ארוכות הטווח בתוך המערכת העירונית, אשר נובעות מהתנהגות הפרטים בתוכה. איור 1 מפרט בצורה גרפית את המרכיבים הבסיסיים של המערכת מבוססת-הסוכנים הזו. באיור מתוארים יחסי התלות בין סוכנים שונים לבין המערכות העירוניות. תשומות חיצוניות ופנימיות משמשות לאיפיון תהליך קבלת ההחלטות של הסוכנים (כגון רמת הכנסה, הסתברות להגירה), אשר מתקיים כתגובה לתנאים בסביבה החיצונית אך גם משפיע על תנאים אלו. ההסתמכות על כללי התנהגות פשוטים, מאפיין יסודי של סימולציות מבוססות-סוכנים, מכתיבה את ההגדרה הפשטנית של יחסי סוכן-סביבה המוצגת באיור 1. למרות זאת, האלמנט הסטוכסטי המשולב בדפוסי ההתנהגות של אוכלוסיית הסוכנים, כפי שמפורט בסעיפים "סוכנים" ו"דינמיקות עירוניות", יוצר שונות רבה בהתנהגותם המספיקה בכדי להתגבר על העדרות מרכיבים חשובים במערכת האורבנית, בחלקיה, ובהתנהגות האזרחים שבה.

- א. הדמיית הסביבה העירונית

הסוכן הבסיסי במודל הנוכחי הינו תושב העיר אשר, תחת המגבלות של הסביבה החיצונית והמאפיינים האישיים, שואף לקיום אשר מתאים למטרות התנהגותיות ברורות ומוגדרות מראש. אלו כוללות מיקסום תועלת במובן של מקום מגורים והשתתפות בפעילויות כגון עבודה, פנאי, מסחר ופעילויות חברתיות אחרות. מעבר לתושבים, הבניינים הבודדים משמשים במסגרת מערכת שימושי הקרקע כישויות דמויות-סוכנים, אשר אינן מאופיינות בניידות הנדרשת או ביכולת פעולה אוטונומית, אך עדיין מסוגלות להגיב לפעולות הסוכנים וכך לשנות את המערכת העירונית. זעזוע הפוגע במערכת (כגון רעידת אדמה) והחלטות חיצוניות המנסות להכיל אותו הן

חיצוניות (ראו איור 1). בעוד קנה המידה המרחבי של הסימולציה הינו תלוי משימה וצרכים, הרזולוציה העיתית נקבעת לאיטרציה הבוודדת (אשר הינה מקבילה למשך של יום פעילות אחד במציאות). כלי הסימולציה פועל על גבי הפלטפורמה Repast Symphony, אשר הנה סביבת פיתוח פופולרית מבוססת Java עבור סימולציות מבוססות סוכנים (Crooks and Castle, 2012).

3. סוכנים

איור 2 מתאר כיצד ההתנהגות של הסוכן מורכבת משני תהליכי קבלת החלטות - החלטות הנוגעות למקום הדיור והחלטות הנוגעות למיקום פעילויות. שאיפתנו היא להציג תהליכים אלו בצורה מציאותית ככל האפשר. החלטות דיור הן התהליך הראשון שמתקיים בכל איטרציה (יום). הסוכנים מסוגלים לקבל החלטה על שינוי מקום מגורים ובמקרה זה, הם יבחרו בין עקירה אל מחוץ לעיר או אל מיקום חלופי בתוכה. החלטות אלו הן הסתברותיות והן מסתמכות על מידע קיים בדבר ההסתברות לתנועות תוך עירוניות ברמת האיזור הסטטיסטי. שיעורי ההגירה היוצא נגזרים מהיחס בין נפח ההגירה מהאיזור לגודל האוכלוסיה באיזור. במקרה של תנועה פנים-עירונית, הבחירה של בניין מגורים חדש תלויה בזמינות של מרחבי דיור והנה תוצאה של מיקסוס תועלת – משק בית הינו נכון להקדיש עד שליש מההכנסה החודשית שלו (אשר נגזרת מממוצע ההכנסה למשק בית באיזור סטטיסטי) לדיור. העלות החודשית של דיור משתנה על פי מערכת תמחור דינמית, כאשר היא נגזרת מערכה של דירה בבניין, שערכו נגזר בעצמו על פי עלות הדיור הממוצעת למ"ר באיזור ושטח הרצפה של הבניין. עלות הדיור הממוצעת באיזור סטטיסטי משתנה בין יום ליום על פי שינויים בביקוש לדיור, בהיצע הדיור, וברמת אספקת השירותים באיזור. במידה וסוכן נכשל בניסיונו למצוא מקום מגורים חדש בתוך גבולות העיר, אם בשל חוסר בזמינות ואם בשל יחס מחיר והכנסה גבוה, הוא יבחר לעזוב את העיר.

לאחר שהתקבלה החלטה בנוגע לדיור, סוכנים אשר היגרו אל מחוץ לעיר נמחקים ממאגר הסוכנים של הסימולציה, ואילו האחרים ממשיכים לשלב השני בו הם ממקמים במרחב את פעילויותיהם. בכל איטרציה, סוכן ישתתף בשלוש פעילויות שונות, כל אחת ממוקמת בבניין שונה ברחבי העיר, כאשר לפחות אחד מהבניינים הללו מיועד לשימוש לא למגורים. המודל לא מבחין בין סוגים שונים של פעילויות, אלא משייך פעילויות לסוגים שונים של שימוש קרקע בלבד (למגורים ולא למגורים). הבחירה של מיקום פעילות גם היא הסתברותית באופייה. כל בניין הינו בעל ציון אטרקטיביות ביחס לסוכן אשר מחושב על פי מרחקו מהמיקום הנוכחי של הסוכן, על פי אופי סביבתו (אחוז הבניינים הריקים משימוש בסביבתו), ועל פי נפח שטח הרצפה שלו (עבור שימושים לא למגורים בלבד). אם ציון זה עובר ערך אקראי שמוגרל לסוכן (המייצג העדפות או רמת תועלת רצויה), הסוכן יקבר בבניין זה. הסוכנים מוצאים את דרכם ברשת הכבישים בין פעילויות באמצעות אלגוריתם שאינו מייצג אופטימיזציה (בחירת המסלול הקצר) ושמתייחס למרחק אווירי בעת בחירת נתיב התנועה. הבחירה בנתיב שאינו בהכרח הקצר ביותר מובילה להתנהגות 'מספקת' (Simon, 1952; 'satisficing behavior') וכן מקלה מאוד בעומס החישובי בהשוואה לאפשרות השנייה (אופטימיזציה באמצעות אלגוריתם המסלול הקצר ביותר). התנהגות הסוכנים מתבססת

על שתי הנחות התנהגותיות נוספות, הראשונה נוגעת להמנעות מסיכון לאחר האסון (Cameron & Shah, 2013) ומגולמת בנטייה להמנע מאזורים הנפגעו מהאסון (בניינים ריקים רבים), בעוד השנייה מייצגת העדפה לגודל ומגולמת בהסתברות עולה לביקור בבניין עם הגידול בנפח שטח הרצפה שלו, מתוך הסתמכות על רעיון כמו-גרביטציוני (Wilson, 1970).

ג. דינמיקות עירוניות

שינויים במערך שימושי הקרקע מתרחשים כדלקמן: כיוון ששימושים מסחריים תלויים בנפחי תנועה של צרכנים דרכם ושימושי מגורים תלויים בנוכחות של דיירים, חוסר או עודף של סוכנים יכול להוביל שינוי בשימוש קרקע או להתרוקנות בניין משימוש. השימוש היחיד שנחשב ליציב ולא רגיש לשינויים בסביבה הוא שימוש ציבורי. מידת החופש שיש לבניין בהחלפת שימושי קרקע ניתנת לשליטה ע"י המשתמש.

ארבעה דפוסים של שינוי שימוש קרקע נלקחים בחשבון: ממגורים/ריק לשימוש למסחר, ממסחר לריק משימוש, ממגורים לריק משימוש, מריק משימוש למגורים. שני הראשונים תלויים בתנועה של צרכנים, המיוצגת בנפח התנועה (מס' סוכנים ממוצע למטר ליום) על הכביש הסמוך ביותר לבניין. הדבר נובע מהנחה שהכנסות הן פרופורציונליות למספר הביקורים, אשר הינו פרופורציונלי לנפח התנועה הסמוכה. רמת התנועה הנדרשת לקיום שימוש מסחרי תלויה בנפח שטח הרצפה של הבניין, כך שבניינים גדולים יותר ידרשו נפח תנועה גדול יותר וישקפו עלויות אחזקה גבוהות יותר. במידה ותנאי זה לא מתקיים, הבניין מתרוקן משימושו הנוכחי והופך לזמין לשימושים אחרים. במקרה ההפוך, נפחי תנועה גדולים ביחס לשטח הרצפה יכול לעודד שינוי ייעוד למסחר. במקרה זה, אם השימוש הקודם הוא למגורים, תושבי הבניין יאלצו להחליט בין עזיבת העיר וחיפוש מקום מגורים חדש בגבולותיה. שני הסוגים האחרים של דינמיקות (ממגורים לריק משימוש וההפך) תלויים במספר התושבים בבניין – יתכן וסוכנים יעברו לבניין ריק וכך ישנו את שימושו ולחילופין יתכן והם ינטשו בניין מגורים קיים וכך ירוקנו אותו מתוכן. המנגנון העומד בבסיס תהליך שינוי זה נשען, מעבר להנחות הלוגיות שפורטו, על קשר לא ישר בין שטח הרצפה ונפח התנועה, שבו הנטייה לשנות ייעוד מתמתנת בקצוות הטווח (עבור מבנים קטנים או גדולים במיוחד), בכדי להמנע ממצב בו פונקציות גדולות מתקשות לשרוד ומאינפלציה של שימושים קטנים. ניסוח זה נובע מאלמנטים כלכליים מוכרים כגון יתרונות לגודל, סף ביקוש, ועוד.

פעילות הסוכנים יוצרת מרחבי מחייה פנויים, אשר מעודדים הגירה אל תוך העיר, ובצורה זו משפיעה באופן נוסף על ההתרחשות העירונית. העיר מתחילה את הסימולציה בתפוסה מלאה ונפח ההגירה לתוכה תלוי בשינויים בשוק הדיור, כאשר מרחבי מחייה הופכים להיות פנויים. נפח זה מתבסס על היחס בין מספר התושבים העוזבים את העיר וסך גודל האוכלוסייה, וכך הוא פרופורציונלי למספר מרחבי המחייה הפנויים. בעת החישוב של המספר המדויק של התושבים החדשים המהגרים לעיר מתאפשרת שונות ביחס הזה, בכדי לאפשר שינויים בדפוסי ההגירה. כל מהגר פוטנציאלי נרשם במאגר הסוכנים של העיר רק במידה והוא מצליח למצוא מרחב מחייה מתאים

לצרכיו (עלות המחיה נמוכה משליש מההכנסה שלו, אשר מיוצרת בצורה אקראית על פי הממוצע הכללי עירוני).

ד. תשומות חיצוניות לדינמיקות העירוניות

ישנם שני מרכיבים חיצוניים עיקריים המשפיעים על הדינמיקות בעיר (איור 1). הראשון הינו הזעזוע הבודד (רעידת האדמה) אשר מתרחש ביום החמישי של הסימולציה וממוקם בצורה רנדומלית במרחב. ההשפעה של הרעידה מתפרסת החוצה מהמוקד, ודועכת באופן מעריכי. ציון עמידות מחושב עבור כל בניין, על בסיס מרחקו מהמוקד וגובהו. במידה וציון זה לא גבוה מערך אקראי שמוגרל עבור הבניין, הוא קורס מעוצמת השוק (shock). במקרה זה הבניין מתרוקן משימוש, תושביו (באם יש) מאבדים את ביתם והדרכים הקרובות נשארות חסומות לשימוש כל עוד הוא נותר הרוס. משך הזמן הנדרש לבנייה מחדש הינו תלוי בנפח שטח הרצפה של הבניין. כך, למרות היותה אירוע חד פעמי וסטטי, רעידת האדמה מייצרת השפעות ישירות מיידיות על מערכת שימושי הקרקע והתנהגות הסוכנים.

במאמר זה אנחנו מציגים שלוש אפשרויות של התערבות מדיניות חיצונית. אלו הן בעלות אופי בינארי (כן/לא) ומתייחסות לרגולציה של שימושי קרקע, הטיפול בתושבים אשר איבדו את ביתם, ואספקת שירותים ציבוריים:

- רגולציית שימושי קרקע: מגדירה את החופש שניתן לבניינים להחליף את שימושם הנוכחי. בהעדר רגולציה, שימושים משתנים בצורה חופשית בהתאם לדרישות השוק. בעת הפעלת הרגולציה, לא מותר שום שינוי (פרט לנטישה) וחדוש שימושי הקרקע משמעותו שימור השימוש המקורי.
- טיפול בתושבים אשר בתיים נהרסו: בהעדר התערבות של מדיניות, תושבים אלו הנם בעלי הסתברות שווה לעזוב את העיר או לחפש מקום מגורים חדש בתוכה. כאשר ישנה התערבות, התושבים מרוכזים בבניין ציבורי ובו הם נשארים עד שביתם נבנה מחדש, במידה והם לא מקבלים החלטה לחפש מקום מגורים חדש. בהינתן האפשרות להחלפת שימושי הקרקע, במידה ובניין מגורים לא יחדש את שימושו המקורי לאחר בנייתו מחדש, תושביו יעקרו מהמקלט למיקום חדש או יהגרו החוצה.
- אספקת שירותים ציבוריים: מטרת מדיניות זו היא שימור מערך השירותים הציבוריים לאחר רעידת האדמה. כאשר הוא מיושם, עבור כל בניין ציבורי שנפגע מאותר בניין מסחרי מגודל דומה, אשר משמש לצרכים ציבוריים עד אשר הבניין המקורי משוקם. בהעדר המדיניות, רמת אספקת השירותים בעיר פוחתת בצורה דרסטית.

אפשרויות מדיניות אלו, בעוד שהן אינן משקפות תוכניות התערבות ממשיות (שיכלו גם הן להיות משולבות במודל), משמשות כאמצעי לבדוק את מידת העמידות העירונית, כפי שהיא מוגדרת על ידינו, אל מול תרחיש הבסיס (ללא מדיניות). בעוד תרחיש הבסיס מייצג התפתחות עירונית ושינוי פוטנציאלי הנובעים מפעולה חופשית של כוחות השוק, תרחיש המדיניות שואף לנווט את העיר חזרה לתנאים שקדמו לאסון, באמצעות השפעה על שלושה מרכיבים של המערכת העירונית (אוכלוסיה, מערכת שימושי הקרקע, שירותים

..... גרינברגר ופלזנשטיין : חזרה לשגרה או שגרה חדשה? סימולציה של עמידות עירונית

ציבוריים). אי לכך, שני תרחישים אלו מייצגים שני קצוות על פני הציר בין שינוי לסטטוס קוו. על בסיס כך, אנו מסוגלים לאבחן האם עמידות מתבטאת בחזרה לשגרה או בכינון שגרה חדשה.

3. מקרה בוחן – רעידת אדמה בירושלים

כלי הסימולציה שתואר להלן מודגם ביחס לרעידת אדמה במרכז ירושלים (איור 3). העיר ירושלים, הממוקמת 30 ק"מ מדרום מערב לשבר ים המלח הפעיל, כבר חוותה רעידות אדמה הרסניות בעבר, האחרונה שבהם התרחשה ב-1927. למרות שמרכז העיר שוכן על פני משטח שהינו פחות פגיע באופן יחסי, דבר אשר מצמצם את הסיכון הטבעי, העובדה שרבים מבין הבניינים באיזור זה נבנו בטרם תקנות אנטי-ססמיות הותקנו הופך אותו לנתון לפגעי רעידת אדמה (Salamon, Katz and Crouvi, 2010). זהו איזור ייחודי של שימושי קרקע מעורבים המכסה שטח של 1.45 קמ"ר ומאופיין בשפע של בניינים נמוכים המשלבים בתוכם רבי קומות בודדים. האיזור כולל בתוכו שני אזורי מסחר משמעותיים: שוק מחנה יהודה והמע"ר של ירושלים. שלושה צירי תנועה עיקריים חוצים את האיזור והם רחוב אגריפס ורחוב יפו (תוואי הרכבת הקלה) אשר מאפשרים תנועה מצפון-מערב לדרום מזרח, ורחוב קינג ג'ורג' אשר נפרש מצפון לדרום. האיזור מציג מגוון של שימושי קרקע למגורים, מסחריים וציבוריים וכן עומסי תנועה גבוהים.

לוח 1: משתנים ברזולוציות נמוכות ומשתנים ברזולוציות גבוהות

הנגזרים מהם

משתנה ברזולוציה נמוכה	קנה מידה	ערך כלל עירוני בהדמייה	משתנה ברזולוציה גבוהה
גודל אוכלוסייה	איזור סטטיסטי	2,681 סוכני תושבים	מס' תושבים בבניין
הכנסה ממוצעת	איזור סטטיסטי	6,002.54 ש"ח לחודש	הכנסה לתושב
גודל משק בית ממוצע	איזורי	3.4 אנשים למשק בית	
ערך מלאי הון	איזורי	40,588,658 ש"ח	ערך בניין לא למגורים
עלות דיור ממוצעת למ"ר	איזור סטטיסטי	13,840.44 ש"ח למ"ר	ערך בניין למגורים
גודל מלאי הדיור	איזור סטטיסטי	717 מבנים	
גודל מלאי לא לדיור	איזור סטטיסטי	298 מבנים	
מספר הסוכנים	איזור סטטיסטי	2,681 סוכנים	

שכבות ממ"ג (מאגרי מידע גיאוגרפיים, GIS) הן התשומות העיקריות להדמייה וכוללות מידע פרטני עבור כל בניין (כגון שטח הרצפה, שימוש קרקע וגובה). בכדי למקם סוכנים בבניינים ולשייך להם מאפיינים סוציו-אקונומיים בפיזור מרחבי מדויק, אנו מחשבים בכל איזור סטטיסטי את הערך הממוצע למ"ר שטח רצפה של מדדים כגון כמות אוכלוסייה, הכנסה וגודל משק הבית על בסיס הנתונים ברמת האיזור הסטטיסטי (מקרה הבוחן מכיל 19 כאלו). לאחר מכן אנחנו משייכים מחדש מאפיינים חברתיים וכלכליים לבניינים על בסיס החלק היחסי של שטח הרצפה שלהם בכלל שטח הרצפה באיזור (עבור תיאור מפורט של השיטה ראו Felsenstein, 2012). המשתנים שלהם ניתנו ערכים בשיטה זו מצויינים בלוח 1.

אנו מדמים שני תרחישים, תרחיש ללא התערבות (כל משתני ההתערבות לא מופעלים) ותרחיש התערבות מלאה (כל המשתנים מופעלים). התרחיש ללא ההתערבות משמש כמצב הבסיס (baseline) על פיו הצלחת המדיניות מוערכת. מאחר והסימולציה יוצרת עומס חישובי גדול, הרצנו כל תרחיש 35 פעמים⁴, כאשר כל הרצה כוללת 1000 איטרציות (1000 ימים). עבור כל הרצה, רעידת האדמה התרחשה ביום החמישי⁵ במיקום רנדומלי, בכדי לאפיין השפעות שאינן תלויות במיקום. התוצאות להלן מתייחסות לממוצע עבור כל תרחיש.

תוצאות

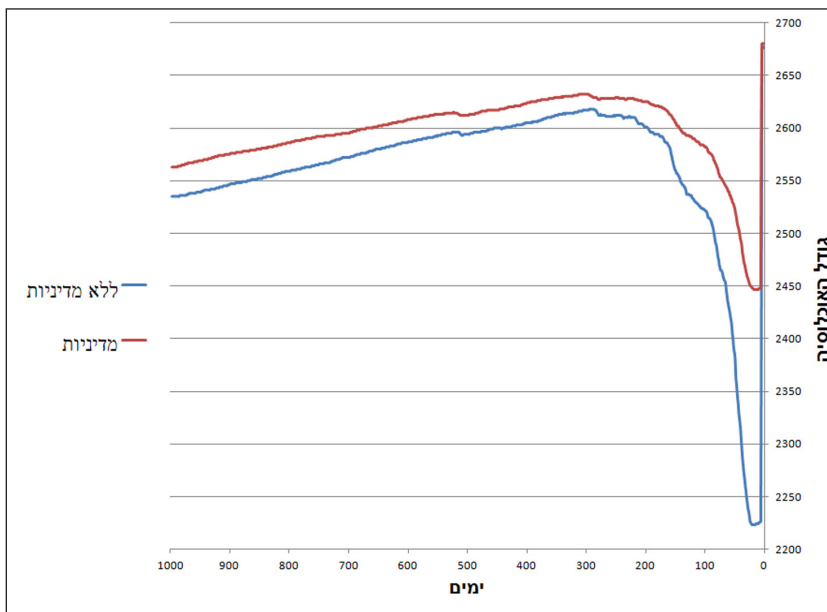
כפי שצויין קודם לכן, תושבים הם הכח העיקרי המניע את הדינמיקות העירוניות במודל, ע"י תנועה, אכלוס מבנים והשפעה על שימושי קרקע שונים. בהתאם לכך, המטרה העיקרית של מדיניות המקלט היא לשמר את גודל האוכלוסיה המקורי בכדי למתן את הפגיעה בפעילות הכלכלית ולסייע למלאי המגורים להשתקם במהרה. לכן, המדד הראשון שנבדק מתייחס לשינוי בגודל האוכלוסיה (איור 4). יישום מדיניות ההתערבות מאפשר לעיר לחזור לרמות הדומות לרמות שנצפו לפני הרעידה בתוך שנה, אך אי יישום המדיניות מראה תמונה דומה ואף מפגין חזרה לרמת שיווי משקל גבוהה במעט. בטווח הארוך, לעומת זאת, שני התרחישים מתכנסים לכיוון דפוס של דעיכה, כפי הנראה בשל התאוששות איטית מדי של מלאי המגורים והעלייה במחירי הדיור הנובעת מכך.

הדפוס הכללי של שינוי באוכלוסיה לא מאפשר לקבל מושג על השינוי המרחבי ברמת המיקור ועל הדרך בה ההשפעה המצטברת של התנהגות הסוכנים יכולה להוביל לשינוי במבנה העירוני. ההשפעה של שינוי שכזה נראה באיורים 5 ו-6 ובלוח 2. בנוגע לשינוי במערכת שימושי הקרקע, מעבר למספר מבנים גדולים לא למגורים אשר הנם פגיעים, יישום המדיניות מייצב את מערכת שימושי הקרקע על ידי ויסות השינוי וסיוע לאוכלוסייה. בניגוד לכך, התרחיש ללא ההתערבות מציג תמונה שבה הפעילות המסחרית הנה פגיעה הרבה יותר ומלאי המגורים אינו יציב ונתון יותר לשינויים, כפי שנראה בתדירות הגבוהה שבה בניינים מחליפים את שימושם (איור 5).

השוני בין שני התרחישים הינו יותר מהותי מאשר רק ערעור היציבות, כפי שנראה בשינויים בגודל מלאי המבנים לדיור ומסחר ובערכו (איור 6). בעוד תרחיש המדיניות מציג ערכים גבוהים של המדדים עבור מלאי המבנים לא

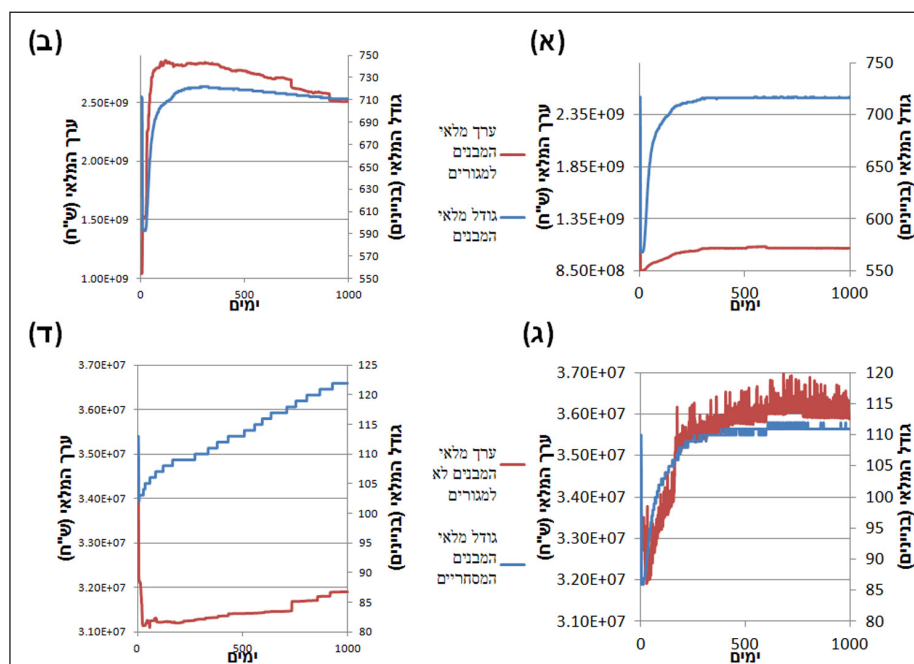


איור 3: איזור המחקר

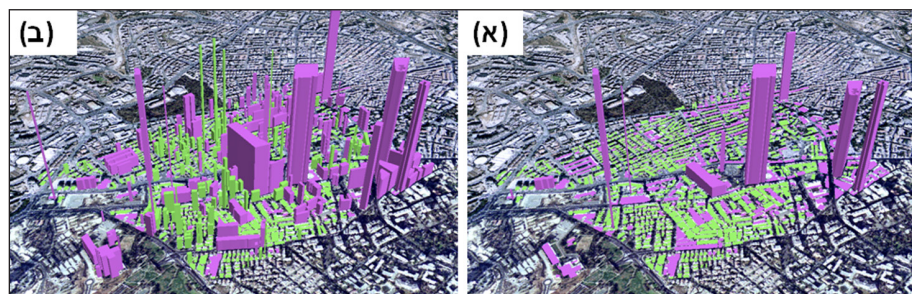


איור 4: שינוי באוכלוסיה לאורך זמן, לפי תרחיש

..... גרינברגר ופלזנשטיין : חזרה לשגרה או שגרה חדשה? סימולציה של עמידות עירונית



איור 5 : שינוי בגודל ובערך מלאי המבנים לאורך זמן עבור : מלאי המגורים בתרחיש המדיניות (א) ובתרחיש ללא התערבות (ב) ומלאי המבנים לא למגורים בתרחיש המדיניות (ג) ובתרחיש ללא התערבות (ד)



איור 6 : תדירות שינוי שימוש הקרקע עבור תרחיש המדיניות (א) והתרחיש ללא מדיניות (ב) צבע מסמל שימוש תחילי (ירוק למגורים וסגול אחרת) וגובה מציין את מספר ההרצות בהן השימוש הסופי היה שונה

למגורים ורמות נמוכות עבור המבנים למגורים, בשל היעדר ביקוש ורמת אספקת שירותים נמוכה, התרחיש ללא המדיניות מציג את התמונה הפוכה, כאשר עלייה הדרגתית ואיטית בגודל המלאי של מבנים לא למגורים מלווה בירידה בערך הכולל של המלאי. כאשר בוחנים זאת בהקשר של ערכים ממוצעים, התוצאות מצביעות על ירידה בערך הממוצע של מבנים לא למגורים ועלייה בערכי מבנים למגורים בתרחיש שבו לא מופעלת מדיניות. כיוון ששטח רצפה הוא אחד המשתנים המשפיעים ביותר בעת חישוב הערך של בניין, ממצא זה הינו מקביל לאבחנה שהגודל הממוצע של מבנה לא למגורים יורד בעוד מבנים למגורים הופכים בממוצע לגדולים יותר. ניתן לפרש זאת כתנועה של העיר לכיוון התייצבות במצב שגרה חדש שבו שימושים מסחריים גדולים לא יכולים להתקיים והופכים לבנייני מגורים, בעוד שימושי מגורים קטנים מנצלים את ההזדמנות ומסבים את ייעודם למסחר.

שינויים אלו מייצגים את השינוי בהתנהגות הסוכנים. שינויים באופי של שוק הדיור ופעילות המסחר מונעים משינוי במערך עומסי התנועה. סוכנים המגיבים לשוק משנים את דפוסי התנועה שלהם וכך משנים את נפחי התנועה בכל רחבי האיזור, וכפועל יוצא מכך משפיעים על היכולת של שימושים מסחריים גדולים לקיים את עצמם. דבר זה מוביל לדפוס חדש של שימושי קרקע במסגרת התהליך של חידוש המרקם העירוני: בהערכות לאחר רעידת האדמה חנויות קטנות מחליפות את השימושים המסחריים הגדולים בעוד שבת דירות מחליפים בתים חד-משפחתיים במגזר המגורים³.

מעבר לשינוי בצורה ובדפוס, ניתן גם לבחון האם רעידת האדמה מעוררת שינוי בתפקוד העירוני. הסממן העיקרי לכך הוא ביכולת של עוצמת הזעזוע להביא לתזוזה של מיקום המע"ר, ובכך להביא לשינוי של מרכז הכובד העירוני. התנועה הזו מהווה גם היא אינדיקציה לעמידות עירונית. מידת החיוניות והחשיבות של המע"ר נמדדת כחלק של שטח הרצפה לא למגורים של המע"ר מתוך סך שטח הרצפה בעיר. מיקום המע"ר מזוהה כמיקום הבניין שממוצע שטחי המסחר לבניין ברדיוס קבוע (250 מ') סביבו הינו הגדול ביותר⁴. שינוי בזהות הבניין הנ"ל מציין פיזור של הפעילות המסחרית ותזוזה של מרכז הכובד העירוני. לוח 2 מראה שבעוד המערכת העירונית עשויה להציג כיוון התפתחות חדש, שינוי שכזה הינו נדיר והפונקציונליות של המע"ר אינה משתנה בקלות (תזוזה מקסימלית של 20 מטר בממוצע). התנועה של המע"ר יכולה להתרחש כתוצאה של אובדן פעילות מסחרית או בשל נדידה של פונקציות מסחריות שונות למוקד אחר. העלייה של מדד של נפח שטח הרצפה באזור המע"ר בהעדר יישום מדיניות מצביעה על תזוזה, בעוד שבתרחיש המדיניות נחוות ירידה המצביעה על אובדן פעילות והחלשות המע"ר כחלק מהפגיעה הכללית בפעילות הכלכלית בעיר. אי לכך, רק בתרחיש ללא המדיניות ישנה עדות לתנועה ממשית של שינוי מרכז הכובד העירוני.

לבסוף, אנו מנסים לבחון את האופי של העמידות העירונית. האם העיר מתאימת באותו שיווי משקל או שמא נוצר מצב בו המערך העירוני מייצג שגרה חדשה, אחת מני רבות אפשריות? הממצאים עד כה אינם חד משמעיים ומייצגים דפוסים שונים, ובנוסף מייצגים תמונה רגעית בלבד של המצב הסופי ולא נוגעים ליציבות וקביעות של השינוי. בכדי לבדוק את מידת העמידות של העיר אנו בוחנים מדדי שיווי משקל שונים (לוח 3). אלו מעריכים את היכולת לחזור לשגרה, ע"י חזרה לערכים שנצפו בטרם התרחשה רעידת האדמה,

..... גרינברגר ופלזנשטיין : חזרה לשגרה או שגרה חדשה? סימולציה של עמידות עירונית

וכן את היכולת להתייבב בשגרה חדשה ע"י הצגת שיווי משקל חדש. מצב זה מוגדר כשימור ערכים דומים של המשתנה לאורך 50 ימי הסימולציה האחרונים של ההרצה לפחות.

לוח 2: השפעות על המע"ר, לפי תרחיש

תרחיש	מצב	מס' הרצות	ממוצע שטח רצפה לא למגורים סביב המע"ר (מ"ר)	סך שטח רצפה לא למגורים באזור (מ"ר)	תזוזות המע"ר (מטר)
	מצב תחילי	35	4,575.97	924,279.59	0.00
ללא מדיניות	מצב סופי ממוצע – כל ההרצות	35	3,217.63	722,116.30	20.38
	מצב סופי ממוצע – תזוזות מע"ר	4	3,421.54	726,528.41	178.33
	מצב סופי ממוצע – ללא תזוזות מע"ר	31	3,191.32	721,547.00	0.00
מדיניות	מצב סופי ממוצע – כל ההרצות	35	3,940.65	804,589.79	5.10
	מצב סופי ממוצע – תזוזות מע"ר	1	3,301.20	779,024.24	178.33
	מצב סופי ממוצע – ללא תזוזות מע"ר	34	3,959.45	805,341.72	0.00

מדדים אלו מוצגים בלוח 3. הם חושפים את השונות העיקרית בין שני התרחישים ומייצגים את מה שניתן לראות כממצא החשוב ביותר של העבודה הנוכחית. התפקיד של מדיניות, כפי שעוצב כאן, הוא לכפות על העיר חזרה למצב שהיה קיים בטרם הרעידה. במילים אחרות, המדיניות מיועדת לעודד 'חזרה לשגרה'. הצלחה בהתאם לכך תגולם במהירות ובתדירות שבה ערכי טרום האסון מושגים. מדדי שיווי המשקל הנראים בלוח 3 מצביעים עם זאת על כך שההתאוששות אינה יציבה כלל. פרט ליוצא מן הכלל של גודל האוכלוסייה, שיווי משקל מושג לעיתים נדירות, כאשר התדירות הגבוהה ביותר היא 9 פעמים מתוך 35 (25.7%) במקרה של ההשפעה של מדיניות על הערך הממוצע של מבנים למגורים. גם כאשר שיווי משקל מושג, הוא מופיע בהפרש גדול לאחר המדידה של ערכים קודמים, כאשר ההפרש המינימלי הינו 670 ימים. התרחיש ללא מדיניות מציג את התמונה ההפוכה. בעוד חזרה לשגרה נצפת רק באופן נדיר, כאשר שלושה מדדים מגיעים למצב זה פעם אחת או פחות, התייצבות סביב מצב של 'שגרה חדשה' מתרחשת בתדירות רבה יותר ודורשת משך זמן קצר יותר, כאשר התדירות המינימלית היא 20 פעמים (57.1%).

ממצאים אלו מצביעים על כך שלעיר ישנה נטייה מובנת מבוססת-שוק להתאושש למצב חדש ושגרה חדשה. צעדי מדיניות הנקבעים מתוך כוונות טובות תוך התמקדות בניסיון לשנות את הנתב הזה ולקדם חזרה למצב

העירוני בטרם האסון עלולים באופן אירוני לפגוע בעמידות העירונית. המסר למדיניות מתוצאות אלו הוא שמרשמי מדיניות גנריים המתאימים לכל מקום ולכל עיר ('one size fits all') אינם בהכרח אפשריים. הניסיון לכפות על העיר נתיב התאוששות מסויים עלול לעכב את תהליך ההתחדשות שלה. בעת יישום המדיניות יש לנסות ולהימנע משימוש ב'מתכונים' לעמידות, אלא יש להתמקד במאפיינים היחודיים של העיר, באופי הפגיעה ובכיווני הצמיחה האפשריים הנובעים מהם.

לוח 3: מדדי שיווי משקל, לפי תרחיש

מדיניות				ללא מדיניות				תרחיש
משך עד להתייצבות	תדירות התייצבות בשיווי משקל	משך ממוצע לחזרה	תדירות חזרה לערך קודם	משך עד להתייצבות	תדירות התייצבות בשיווי משקל	משך ממוצע לחזרה	תדירות חזרה לערך קודם	מדד
860	35/35	-	0/35	858	35/35	-	0/35	אוכלוסיה
916	8/35	246	33/35	835	20/35	-	0/35	סך ערך מבנים למגורים
918	9/35	54	33/35	843	22/35	-	0/35	ערך מבנה מגורים ממוצע
937	2/35	122	31/35	324	35/35	12	1/35	סך ערך מבנים לא למגורים
940	1/35	40	24/35	819	32/35	145	22/35	ערך מבנה לא למגורים ממוצע

סיכום

מיקוד מדיניות היא משימה קשה להשגה אפילו בזמנים טובים (Hansen, 1989). המצב נהיה מורכב יותר כאשר מדיניות משמשת לניתוב ההתפתחות העירונית לאחר אסון. משמעות יחסי התלות המרחבית המורכבים בין סוכנים ושוקים היא שההשפעות של התערבות ממוקדת עלולות להתגלות במקומות ובאופנים שלא תואמים את הכוונה הראשונית, ולעיתים אף לעורר ללא כוונה סיבוב פגיעה משני מ'אסון ההתאוששות' (Tierney, 2009). עם זאת, אין בכך בכדי להגיד שאין טעם לשימוש במדיניות. המאמר הנוכחי, בניסיונו להעריך את היחסים בין מדיניות ועמידות (המגולמת ביכולת של עיר להתאושש), מציג מסר פשוט, אך חשוב, הגורס כי ערים אינן ישויות חסרות ישע בעת אסון. התוצאות מהדמיות שביצענו, כגון ההשפעות על המע"ר, שינויים לשימושי

קרקע ולערכי מבנים, ומידת ההתייחסות בשיווי משקל, מצביעים על כך שערים מכילות בתוכן מנגנון ארגון עצמי שמקדם עמידות והופך את היכולת להתאוששות עצמית למאפיין נתון של העיר. מנגנון זה אינו מכוון בהכרח את העיר בחזרה למבנה שאפיין אותה בטרם הזעזוע. כפי שהדגמנו, זעזוע יכול לגרום להיווצרות שגרה חדשה שבה מערך השימושים המסחריים מתפזר. עם זאת, קשה לגזור מתוצאות אלו משמעויות אופרטיביות ישירות לתכנון, שכן ההדמיות מבוססות על אוסף של הנחות התנהגותיות, פשטניות בחלקן, ועל השפעות מקריות על ההתנהגות. בעוד האגרסיה של הדמיות מאפשרת להתגבר על המכשול שמציב האלמנט הסטוכסטי במודל, השימוש בהנחות רבות חוטא לניסיון לתאר את התנהלות המערכת באופן מלא. בהקשר זה ניתן לחשוב על האלמנט הסטוכסטי בתור ביטוי של תנאים שאינם נלקחים בחשבון בסימולציה הנוכחית, ולכן הסתכלות רחבה ואגרסיבית ממתנת את הקושי הטמון בהנחות ההתנהגותיות. לאור זאת, אמנם לא ניתן לגזור מההדמיות משמעויות מיידיות לתכנון, ברם אנו מאמינים שהמסר הרחב שהן מציגות הינו בעל תוקף ומשמעות.

במונחים של תכנון עירוני וניהול ההשלכות הנן ברורות. כמו שהמצב הקודם אינו בהכרח המצב הטוב ביותר לעיר, כך גם המצב החדש שסביבו היא מתארגנת אינו אופטימלי בוודאות. על קובעי מדיניות ומקבלי החלטות להיות מודעים למסלולי ההתאוששות השונים והמצבים העתידיים האפשריים של העיר ולרתום את מנגנון הארגון העצמי המקדם התאוששות למאמציהם. אי לכך, החלטות מדיניות לא צריכות להיעשות מתוך תגובה לצרכים מידיים. את ההתערבות יש לתכנן בצורה זהירה וייחודית להקשר. במובן הזה, קידום העמידות של ערים הוא תהליך עתיר מחשבה של ניתוח והבנת הדינמיקות העירוניות ועיצוב תהליך התאוששות מותאם אליהן.

הערות

1. המספר השרירותי למדי הזה נבחר בכדי לאזן בין הדרישות החישוביות ומשכי ההרצה לבין ההתכנסות של התוצאות.
2. התקופה הראשונית של 5 ימים הוגדרה בכדי לאפשר למנגנונים שאינם קשורים לרעידת האדמה להתגייס להרצה מלאה בטרם הרעידה מתרחשת.
3. ביסוס אמפירי אנקדוטלי של נטייה זו יכול להמצא בדיווחים תקשורתיים המתארים את התנהגות תושבי שדרות בזמן ולאחר התקפות טילים. ראו לדוגמה: "הקניונים ריקים והצרכנים קונים מזון ליד הבית", 18.11.2012, www.ynet.co.il.
4. כאשר $FS(b)$ הוא ממוצע שטחי המסחר במרחק 250 מ' מהבניין b , $FS(i)$ הוא שטח הרצפה של בניין i , n הוא מספר הבניינים במרחק 250 מ' מבניין b .

מקורות

- Adger, WN (2000) Social and Ecological Resilience: Are They Related? *Progress in Human Geography* 24(3): 247–364.
- Brakman S, Garretsen H and Schramm M (2004) The Strategic Bombing of German Cities During World War II and its Impact on City Growth. *Journal of Economic Geography* 4(2): 201–218.
- Cameron L and Shah M (2013) *Risk-taking behavior in the wake of natural disasters* (No. w19534). National Bureau of Economic Research.
- Chamlee-Wright E, and Rothschild D (2007) *Disastrous Uncertainty: How Government Disaster Policy Undermines Community Rebound*, Mercatus Policy Series, Policy Comment no. 9, Mercatus Center, George Mason University, VA.
- Chang SE (2010) Urban disaster recovery: a measurement framework and its application to the 1995 Kobe earthquake. *Disasters* 34(2): 303–327.
- Chang S.E and Rose AZ (2012) Towards a Theory of Economic Recovery from a Disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 32(2): 171–181.
- Chen X, Meaker JW and Zhan FB (2006) Agent-based modeling and analysis of hurricane evacuation procedures for the Florida Keys. *Natural Hazards* 38: 321–338.
- Chen X and Zhan FB (2008) Agent-based modeling and simulation of urban evacuation: Relative effectiveness of simultaneous and staged evacuation strategies. *Journal of the Operational Research Society* 59: 25–33.
- Crooks AT and Castle CJ (2012) The integration of agent-based modeling and geographical information for geospatial simulation. In *Agent-Based Models of Geographical Systems* (Heppenstall AJ, Crooks AT, See LM and Batty M (eds)). Springer, Netherlands, pp. 219–251.
- Crooks AT and Wise S (2013) GIOS and Agent Based Models for Humanitarian Assistance. *Computers Environment and Urban Systems* 41: 100–111.
- Davis DR and Weinstein DE (2002) Bones, Bombs and Break Points: The Geography of Economic Activity. *American Economic Review* 92 (5): 1269–1289.
- Davoudi S (2012) Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? *Planning Theory & Practice* 13(2): 299–307.
- Fiedrich F and Burghardt P (2007) Agent-based systems for disaster management. *Communications of the ACM* 50(3): 41–42.

Hansen SB (1989) Targeting in Economic Development: Comparative State Perspectives. *Publius* 19(2): 47-62.

Holling, CS (1996) Engineering resilience versus ecological resilience. In *Engineering Within Ecological Constraints* (Schulze PC (ed.)). National Academy Press, Washington DC, pp. 31-44.

Lichter M and Felsenstein D (2012) Assessing the Costs of Sea Level Rise and Extreme Flooding at the Local Level; A GIS-Based Approach. *Ocean and Coastal Management* 59: 47-62.

Martin R (2012) Regional Economic Resilience, Hysteresis and Recessionary Shocks. *Journal of Economic Geography* 12(1): 1-32.

Olshansky RB, Hopkins LD and Johnson L (2012) Disaster and Recovery: Processes Compressed in Time. *Natural Hazards Review* 13(3): 173-178.

Peppe R and Wang M (2011) An agent-based model for risk-based flood incident Management , *Natural Hazards* 59:167-189

Quarantelli, EL (1996) The Future is Not the Past Repeated: Projecting Disasters in the 21st Century from Current Trends. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4(4): 228-240.

Salamon A, Katz O and Crouvi O (2010) Zones of Required Investigation for Earthquake-Related Hazards in Jerusalem. *Natural Hazards* 53(2): 375-406.

Simon H (1952) A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics* 69(1): 99-118.

Tierney K (2008). Hurricane in New Orleans? Who Knew? Anticipating Katrina and Its Devastation. *Sociological Inquiry* 78(2): 179-183.

UNISDR (2012) *How to Make Cities More Resilient- A Handbook for Local Government Leaders*, United Nations Office for Disaster Reduction, Geneva.

Vale LJ and Campanella TJ (2005) *The Resilient City: How Modern Cities Recover from Disaster*. Oxford University Press, NY.

Wamsler C (2004) Managing Urban Risk: Perceptions of Housing and Planning as a Tool for Reducing Disaster Risk. *Global Built Environmental Review* 4(2): 11-28

Wilson A.G (1970) *Entropy in Urban and Regional Modelling*, Pion, London.

Williams S (2008). Rethinking the Nature of Disaster: From Failed Instruments of Learning to a Post-Social Understanding. *Social Forces* 87(2): 1115-1138.

Zolli A and Healy AM (2012) *Resilience: Why Things Bounce Back*. Free Press, NY



ביקורת שיפוטית על החלטות הות"ל והיבטים של מדיניות קרקעית

הטור יוקדש הפעם לשני נושאים, בכל אחד מהם יובאו שני פסקי דין מהתקופה האחרונה: שני פסקי דין עוסקים בעתירות שהוגשו לבג"צ כנגד אישור תכניות בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל), ושני פסקי דין עוסקים בהיבטים של מדיניות קרקעית - האחד שם קץ לפרשה הארוכה של ההסכם שנחתם בין המדינה לבין חברות המלח בנוגע לקרקעותיהן בעתלית ובאילת, והשני עוסק בשאלה חידוש חוזי החכירה של חברת מהדרין.

פסקי דין בעתירות כנגד החלטות הות"ל

- בג"צ 8160/13 ועד תושבי שכונת עין כרם ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'

העתירה הוגשה כנגד אישורה של תכנית לתשתית לאומית תת"ל 24/א העוסקת בהסדרת ההקמה של מערכת חדשה לאספקת מים לירושלים - "מערכת החמישית לאספקת מים לירושלים וסביבותיה בקטע המזרחי אשתאול-כסלון, שורק-עין-כרם-מוצא".

העתירה כוונה כנגד החלופה שנבחרה להקמת תחנת שאיבה באזור אגן עין כרם, במרחק של כ-400 מ' מבתי התושבים, מנזרים וכנסיות. לטענת העותרים, החלופה שנבחרה תביא לפגיעה בערכי הנוף הייחודיים באזור, כמו גם לפגיעה בחופש הדת בשל הקירבה למנזרים ולכנסיות. לטענתם, הות"ל לא בחנה כראוי חלופה אחרת שהוצעה על ידם ושפגיעתה נמוכה יותר.

בית המשפט דוחה את העתירה וקובע כי אין עילה להתערבותו בהחלטת הות"ל: "...כידוע, התערבות בתי המשפט בהחלטות מוסדות התכנון תיעשה במשורה ובמקרים חריגים..." ובמקרים בהם נפל פגם מינהלי היורד לשורה של החלטה. כללים אלו מקבלים משנה תוקף כאשר ההחלטה הנתקפת היא החלטה של מוסד תכנון עליון.

ביהמ"ש קובע כי ההחלטה במקרה זה התקבלה לאחר תהליך סדור, ארוך ומורכב שכלל בין היתר עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. ביהמ"ש השתכנע כי נבחנו חלופות באופן ראוי, ובין היתר החלופה עליה הצביעו העותרים, שגם נשמעו בהליך ההתנגדויות. שאלת מיקומה של תחנת השאיבה הינה

בעיקרה שאלה תכנונית, הנמצאת בתחום המומחיות של רשויות התכנון. משכך, ובהעדר תימוכין לפגם המצדיק את התערבות ביהמ"ש, העדר תימוכין לטענות בדבר העדר תום לב או שיקולים זרים – אין עילה להתערבות בית המשפט, והעתירה נדחית.

פסק הדין התקבל ביום 1.5.2014 ע"י המשנה לנשיא מ' נאור, י' דנציגר וא' שהם.

- בג"צ 5636/13 מתיישבי תימורים ואח' נ' הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות ואח'

הדיון ופסק הדין איחדו 3 עתירות (מספרה של הראשונה בהן הובא לעיל) כנגד החלטת הות"ל לאשר הקמת תחנת כח פרטית מוסקת בגז טבעי, בהספק של עד 428 מגואט, באזור התעשייה באר טוביה (תת"ל 34).

גם במקרה זה, כמו בעניין תחנת השאיבה בעין כרם, ביהמ"ש מוצא כי אין עילה להתערב בהחלטת הות"ל, שכן תהליך התכנון בוצע כראוי לכל אורכו, תוך שקיפות ושיתוף הציבור, וביצוע הבחינות והבדיקות המעמיקות הנדרשות.

אחד הנושאים המעניינים שנדונו בעתירה, הוא שאלת הזיקה לקרקע ביחס לבחינת החלופות. טענת העותרים היתה כי קיים ניגוד עניינים מובנה אצל היזם לגבי הקרקע עליה מבוקש להקים את תחנת הכח, דבר המרוקן מתוכן את בחינת החלופות במסגרת הליך התכנון, באופן ש"קודם ירו את החץ ולאחר מכן סימנו את המטרה". זאת מאחר ותנאי להכרזה על הפרויקט כעל תשתית לאומית הוא קבלת רשיון לייצור חשמל, וקבלת רשיון לייצור חשמל מותנית בהוכחת זיקה למקרקעין שעליהם מבקש היזם להקים את התחנה. כתוצאה מכך מוגשת תכנית על גבי קרקע ספציפית, ללא בחינת חלופות אמיתית. כב' השופט פוגלמן, דוחה את הטענה שבשל הזיקה לקרקע לא היתה בחינת חלופות, משלוש סיבות עיקריות: (1) הזיקה לקרקע היא דרישה המעוגנת בתקנות, אשר לא נתקפו בעתירה על ידי העותרים; (2) הזיקה לקרקע לא מונעת ולא צריכה למנוע בחינת חלופות על ידי מוסד התכנון, כפי שבוצע על ידי הות"ל גם במקרה הזה, שבו נקבע כי התקיימו דיונים ענייניים בחלופות, כולל חלופת אפס; (3) אין בעיה מובנית בעובדה כי היזם מקדם את התכנון על קרקע שיש לו זיקה אליה. נהפוך הוא: ייזום תכנית בידי בעל קרקע היא דרך המלך בקידום תכניות, כאשר על מוסד התכנון לבחון האם התכנית מגשימה את המדיניות התכנונית ואת האינטרס הציבורי.

כמו כן דחה ביהמ"ש טענות נוספות של העותרים, דיוניות ומהותיות, ובהן הטענות כי ההליך לא היה סביר ונפלו בו פגמים מהותיים, כי התכנית מייצרת סיכונים לסביבתה, וכי היה צורך לבצע תסקיר השפעה על הבראות, מן הסיבה כי אין חובה סטטוטורית לערוך מסמך כאמור.

בהתאם לכך העתירה נדחתה, ללא הוצאות לעותרים. פסק הדין ניתן ביום 20.5.2014.

- לסיכום

שתי ההחלטות בעתירות כנגד החלטות הות"ל נדחו מטעמים דומים, בראשם ההלכה לפיה בית המשפט אינו נכנס בנעליהם של מוסדות התכנון, אלא רק

במקרים חריגים, כגון כאשר קיים פגם מינהלי חמור בהליך התכנון. בשני המקרים שהובאו לעיל, בית המשפט לא מצא טעם להתערב בהחלטות הות"ל. עם זאת, מקרים אלו, כמו גם מקרים קודמים בהם נתקפו החלטות הות"ל, מעוררים את השאלה האם ההליכים המשפטיים קשורים לעובדה כי הות"ל אין מנגנון ערר וכי הכתובת היחידה למי שאינו שלם עם החלטת הועדה – הינה בית המשפט.

לאחרונה מתרבים ההליכים התכנוניים במסלול של "תכנית אחת בוועדה אחת" – תכניות לתשתית לאומית הות"ל, תכניות ארציות ברמה מפורטת במועצה הארצית, וכן תכניות המקודמות בוד"לים. לאחרונה גם נכנסה לתוקף הוראת השעה מכוחה יוקם מסלול ייעודי לקידום מתחמים מועדפים לדיוור, ובין היתר וועדה ייעודית לעניין (ותמ"ל). במסלולים אלו אין מנגנון ערר פנימי, המאפשר למתנגדים לברר את טענותיהם בפני מוסד תכנון נוסף. כך יוצא, שהכתובת היחידה במקום עררים – הינה בית המשפט.

מסקנה נוספת שנגזרת מפסקי דין אלו, היא כי בפועל בג"ץ אינו מתפקד כ"מנגנון ערר" תכנוני שהעותרים בשני המקרים הללו ביקשו לייעד לו. זאת, נוכח ההלכה הברורה לפיה בית המשפט אינו שוקל שיקולים תכנוניים, אלא אם מדובר בחריגה ממתחם הסבירות. נסיון זה מלמד שכנראה מאמציהם של יוזמי הרפורמה במערכת התכנון ושל מבצעי תיקונים מבניים אחרונים בה (כמו הקמת הות"ל והועדות היעודיות למיניהן) הצליחו. מאמצים אלו שאפו לייעל את תפקודה של מערכת התכנון ע"י הצרת מרחב הדיון בה, גם אם הדבר נעשה על חשבון בחינה נוספת של החלטות מוסדות התכנון ואיכות החלטותיהם.

פסקי דין בנושאים הקשורים במדיניות קרקעית

בג"ץ 9591/03 התנועה למען איכות השלטון נ' מועצת מנהל מקרקעי ישראל ואח' ובג"ץ 10557/03 החברה להגנת הטבע ועמותת שיח חדש נ' מועצת מקרקעי ישראל

בחודש מרץ 2014 הגיעה אל קיצה סאגה ארוכה, בת כעשר שנים, הנוגעת להסכם בין המינהל לבין חברות המלח. שתי העתירות נוגעות להחלטה מס' 980 של מועצת מקרקעי ישראל, בה אושר הסכם בין המינהל לבין חברת המלח לישראל בע"מ ותעשיית המלח לישראל בע"מ. ההחלטה העניקה לחברות המלח הטבות בשטח שהוחזק על ידן בחוזה חכירה לשם הקמתן של בריכות מלח, ואישרה עסקה לשינוי ייעוד משותף של חברות המלח ושל המינהל, בשטח כולל של כ-2,000 דונם בעתלית ובאילת. על פי תוכן העסקה, יוותרו בידי חברות המלח 30% מזכויות הבניה לאחר שינוי הייעוד.

בין המינהל לבין חברות המלח נחתם בשנת 1996 "הסכם עקרונות", שהיווה את הבסיס לעסקת בריכות המלח שאושרה בהחלטה מס' 980. הסכם העקרונות נבחן במסגרת ביקורת מבקר המדינה לשנת 2000, שם נטען בין היתר כי ההסכם אושר מבלי שצורפו לו ניתוחים כלכליים ומשפטיים. בשנת 2003 פרסם היועמ"ש לממשלה דאז חוות דעת ביחס לעסקת בריכות המלח, בה נכתב כי ההסדר מעניק לחברות המלח "... הטבות מפליגות וחריגות, מעבר לכל הסדר המקובל בעסקאות אחרות... ההסדר העקרונות חורג באופן מהותי

ממדיניות מועצת מקרקעי ישראל, ונותן הטבות מפליגות לחברות המלח ללא מקור סמכות, ותוך חריגה ממינהל תקין. עמדתנו כי הסדר העקרוני כשלעצמו אינו יכול לעמוד וספק רב אם היה עומד בביקורת שיפוטית...".

על רקע דברים אלו ביקש היועץ המשפטי לממשלה כי העיסקה לא תאושר סופית מבלי שתיבחן על ידו, וכי המינהל יביא לאישור המועצה את ההסדר לפני חתימה סופית ומחייבת עליו. למרות דברים אלו, וביקורות נוספות מצד העותרות על ההסדר, אישרה מועצת מקרקעי ישראל את טיטות ההסכם ביום 22.10.2003.

בעקבות החלטה זו, הוגשו העתירות שבנדון, ובהן טענות רבות הנוגעות לסבירות ההחלטה ולהיותה מנוגדת לחוק מינהל מקרקעי ישראל המחייב את המינהל לנהל את קרקעות המדינה בסבירות, להימנע מאפליה ולפעול למען צדק חלוקתי. עוד נטען כי ההליך היה רווי בפגמים חמורים. אחת הטענות המרכזיות בעתירות נגעה לקושי בסיווג הקרקע – שכן אין מדובר בקרקעיות חקלאיות במובהק או עירוניות במובהק. הבחנה זו משליכה על תוכן ההסכם. בהקשר התכנוני, נטען בעתירות החברה להגנת הטבע כי בכריתת ההסכם ובאישורו התעלמו המינהל ומועצת מקרקעי ישראל מייעודי הקרקעות כפי שהותוו על ידי רשויות התכנון במדינה. כך למשל, שטח בריכות המלח בעתלית מוגדר כשטח נוף כפרי פתוח ובו שמורות טבע. במקום קיים אתר צפרות ייחודי המיועד לשימור.

ביום 28.10.2003 הוצא צו ביניים ארעי המורה למינהל להימנע מלפעול על פי ההסכם נשוא העתירה. לאחר מכן עברו העתירות לגוללים רבים, שתקצר היריעה מלפרטם כאן.

ביום 21.7.2013 התקבלה החלטה מס' 1293 של מועצת מקרקעי ישראל, שביטלה הלכה למעשה את החלטה מס' 980, נשוא העתירות. ההחלטה עוסקת בשינוי ייעוד של קרקע המוחזקת בחוזה חכירה למטרת תעסוקה בשטח של מעל 20 דונם, כאשר השימוש בקרקע הוא אקסטנסיבי (הניצול לבנייה נמוך מ-40% מתכסית יחידת השטח). ההחלטה מגבילה את אפשרות החוכר לרכוש בפטור ממכרז 40 דונם בלבד מתוך השטח האקסטנסיבי, ובכפוף לדמי חכירה מהווים. ההחלטה חלה בין היתר על שטחי בריכות המלח, וקובעת תנאים חדשים למצב של שינוי ייעוד, שונים בתכלית מאלו שנקבעו בהחלטה 980 שנתקפה בעתירות.

מרגע קבלת ההחלטה, התייתרו למעשה העתירות והעותרות הסכימו למחיקתן, אך ביקשו לחייב את המשיבים בהוצאות משפט. ביהמ"ש השתכנע כי בניהול העתירות הושקעו משאבים מרובים על ידי העותרות, שאף הביאו לשינוי מדיניות המינהל. לאור זאת, קובע ביהמ"ש כי המדינה וחברות המלח ישלמו לתנועה לאיכות השלטון ולחברה להגנת הטבע סך של 50,000 ₪ לכל אחת (בחלוקה שווה בין המדינה וחברות המלח). ההחלטה התקבלה ביום 20.3.2014.

ע"א 8325/12 מדינת ישראל מינהל מקרקעי ישראל נ' מהדרין בע"מ ופרי אור בע"מ

חברת מהדרין וחברת פרי אור מחזיקות בחוזי חכירה משנות החמישים לקרקעות בהיקף של כ-11,600 דונם. בשנת 2002, כאשר ביקשה מהדרין להאריך את חוזה החכירה לתקופה של 49 שנים נוספות, התנה זאת המינהל בהוספת תנאי מפסיק לחוזה, ולפיו אם ישונה ייעוד הקרקע מושא חוזה החכירה, יהא רשאי המינהל להביא לסיומו המוקדם של החוזה תוך פיצוי החוכר. החוכר יהיה זכאי לפיצוי עבור זכות החכירה לעיבוד חקלאי, שעיקרה הפסד הכנסה עתידי הנובע מהעיבוד החקלאי ליתרת תקופת החכירה.

מהדרין סירבה לחתום על החוזה החדש שכלל את תניית שינוי היעוד, והגישה תביעה שעניינה זכותה להאריך את חוזה החכירה באותם תנאים שהיו בתקופת החכירה הראשונה. ביסוד הדברים עמדה הבטחה מינהלית של שר האוצר הראשון, אליעזר קפלן, במכתב מיום 28.3.1951, ולפיו אין מקום להוספת תניה כאמור. בית המשפט המחוזי קיבל את תביעת מהדרין וקבע למכתבו של קפלן מעמד של הבטחה שלטונית, כך שהמינהל אינו רשאי להוסיף תניית שינוי ייעוד לעת חידוש החוזה.

על החלטה זו של בית המשפט המחוזי, ערער מינהל מקרקעי ישראל בפני בית המשפט העליון.

בית המשפט העליון דן בשאלת מעמדו של מסמך קפלן, ומשמעות צירופו לחוזה החכירה. המכתב נשלח על רקע משבר חמור שפקד את ענף ההדרים בעקבות מלחמת העצמאות, בעקבותיו הוחלט להשקיע בשיקום ענף ההדרים, שהיה בזמנו ענף ייצוא מרכזי. המסמך היה יישום של ייפוי הכוח שניתן לשרי האוצר והחקלאות על ידי הממשלה, כדי להגשים את התכנית הממשלתית לעידוד נטיעתם של מטעי הדרים חדשים על ידי חברות פרטיות על גבי קרקעות המדינה. כמו כן מנתח ביהמ"ש את הנסיבות החיצוניות למכתבו של קפלן, מהן הוא מסיק כי כל כולה של תכלית החכירה היתה חקלאית, וכי ההתייחסות לחידוש החכירה היתה מוגבלת למטרה החקלאית הספציפית, ולא כ"צ'ק פתוח" למטרות אחרות.

עוד עוסק ביהמ"ש העליון בפרשנות התכליתית של הסתירה בין הוראות המכלול החוזי ובפרשנות חוזי רשות. חוזה החכירה הוא חוזה רשות, וחוזי חכירה הם בין הרגישים ביותר שהמדינה, באמצעות המינהל, היא צד להם, שכן מדובר בנכסי המקרקעין של המדינה ובעקרון של "והארץ לא תימכר לצמיתות" המצוי ברקע. ביהמ"ש מפרט את הרציונל לבעלות הציבורית על הקרקע, וקובע כי תכלית מרכזית של הגבלת השליטה של הפרט בקרקע היא הבטחת הניצול היעיל שלה, על פי צורכי המשק. עיקרון הבעלות עוגן לימים בחוק יסוד מינהל מקרקעי ישראל.

עוד חוזר ביהמ"ש על ההלכה לפיה אין רשות ציבורית יכולה להגביל את סמכותה וכוחה בהתחייבות חוזית, באופן השולל את שיקול דעתה בתחומים בהם הוענקה לה סמכות, ולכל התחייבות כזו אין תוקף. לכן, גם אם לא נכללה בחוזה החכירה הוראה מפורשת המורה כן, ניתן לקרוא לתוכה תניה מכללא, אשר מייחסת לצדדים כוונה שלא לשלול את שיקול דעתה של הרשות ביחס לתקופת החכירה הנוספת.

ביקורת שיפוטית על החלטות הות"ל והיבטים של מדיניות קרקעית

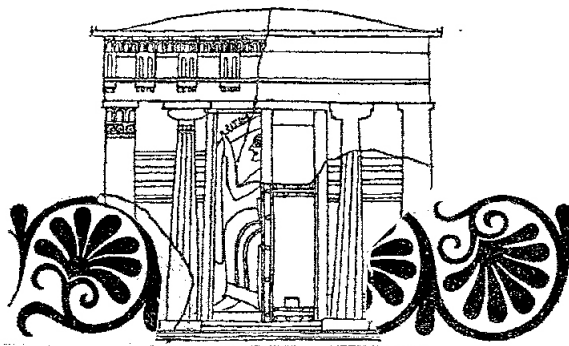
ביהמ"ש מציע לקבל את ערעור המדינה, ולהוסיף לחוזה החכירה את תניית שינוי הייעוד. פסק הדין ניתן ביום 5.6.2014.

- לסיכום

שני המקרים נוגעים ליחסי הגומלין שבין מדיניות קרקעית לבין התכנון. למרבה השמחה, בפרשת בריכות המלח, בוטל ההסכם אשר מימושו היה מביא לקידום תכניות פיתוח בבריכות המלח בעתלית, הסותרות את ייעודו התקף של השטח כשטח פתוח.

גם בעניין מהדרין גברו השיקולים של הגבלת השליטה של הפרט בקרקע (שליטה המשפיעה כמובן על תכנון השטח), אלא לצורך הבטחת הניצול היעיל שלה, והוענק שיקול דעת רחב למינהל מקרקעי ישראל לעניין משך חוזה החכירה.

איריס האן





שכירות או בעלות: סקירת ספרות (2014)

מבוא

מאז קום המדינה מצוקת הדיור ממשיכה להעסיק את השיח הציבורי בישראל. לאחרונה המצב שוב החמיר. מסיבות שונות עלו בזמן האחרון מחירי הדירות באופן קיצוני, כך שדרושות היום לזוג צעיר שנים רבות כדי לחסוך את ההון העצמי הדרוש לקניה, הרבה יותר מבארצות מפותחות אחרות. אחד הפתרונות החשובים לבעיה זו הוא כמובן השכירות המאפשרת למשק בית מגורים תוך כדי תשלום עבורם. אך עלות שכר הדירה גם היא היום כה גבוהה, שללא עזרה חיצונית, בד"כ מההורים, לרבים גם מהמעמד הביניים אין סיכוי להגיע לדירה משלהם. בטור הנוכחי תוצג סקירה תמציתית של מספר מאמרים חדשים העוסקים בהיבטים שונים של הדיור להשכרה לעומת הבעלות. מאמרים אלה מנסים לבחון כמה מהתפיסות המקובלות לגבי הסוגיה. הטור אמור אפוא לתרום לדיון על בסיס ידע בדוק במקום על "שכל ישר". הרי גם הניסיון מראה, שמה שנשמע סביר, אינו בהכרח נכון.

מצבו של שוק השכירות בישראל הוא בהחלט חריג לעומת המדינות המפותחות. אמנם, לפני קום המדינה, רוב האוכלוסייה היהודית גרה בשכירות (על האוכלוסייה הערבית אין מידע מהימן). אבל חוק הגנת הדייר גרם להפסקה מוחלטת של הבנייה הפרטית להשכרה. אף על פי כן, היום כ-16% ממשקי הבית שוכרים את דירתם (אין נתונים מדויקים). בניגוד למקובל בחו"ל, הדירות המושכרות בשוק החופשי אינן בבניינים שנבנו למטרה זו. בד"כ הן יחידות בודדות לרוב בבתים משותפים, השייכות לבעלים פרטיים המחזיקים אותן כהשקעה מניבה. לעומת זאת, הדיור הציבורי, שהיווה עוד בשנות השבעים רבע ממלאי הדירות, הצטמצם מאז בעקבות ההפרטה לפחות משלושה אחוזים עקב מכירת דירות לדיירים והפסקת הבנייה למטרה זו.

כמו במדינות רבות, קיימת בישראל העדפה ציבורית ברורה לבעלות, הנתמכת מאז קום המדינה גם על ידי המדיניות הממשלית. הטענות בעד מגמה זאת ידועים; נזכיר כאן רק את העיקרים: רכישה מאפשרת למשק הבית צבירת הון אם מחיר הדירות עולה. כמו כן, בעלות מזכה מעמד חברתי משופר, ומעודדת תחזוקה טובה יותר. לבעלים יש תחושת הישג; הם נהנים מחוסר תלות בבעל הבית; בעלות מאפשרת לעשות שינויים לפי הצורך. לא פחות חשוב, נמצא קשר סטאטיסטי בין בעלות למצב הבריאות ולמעורבות בקהילה, וכו'. אבל קיימות, כמובן, גם סיבות טובות להעדיף שכירות. אין צורך בהון עצמי גדול

מאוד החסר בד"כ לזוגות צעירים, עולים חדשים, גרושים וכיוב'. כמו כן, תהליך הרכישה עצמו יקר. הרי ההוצאות עבור עורכי דין, מיסוי, מתווכים, העברת הרהיטים וכו' מגיעות בקלות ל-10% של מחיר הדירה. כתוצאה, מי שמצפה להישאר בדירה רק זמן קצר, כמו סטודנטים, משתלמים וכד' יעדיף לשכור במקום לקנות. יתר על כן, השוכר המשלם תוך כדי שימוש בדירה ולא מראש, אינו חייב לשלם עבור רווחים הצפויים אולי בעתיד, אינו מסתכן בתנודות הבלתי נמנעות בשוק הנדל"ן ואינו זקוק למשכנתא.

בטור זה נסקרים שישה מאמרים, העוסקים בהיבטים שונים של הבחירה בין בעלות ושכירות. מאמרים אלה נבחרו לאושש ובחלקם להפריך כמה מהדעות המקובלות לגבי היתרונות והחסרונות של בעלות בהשוואה לשכירות. ידונו הסוגיות הבאות: האפקטיביות של בעלות חלקית כפיתרון ליצירת דירה בר השגה; יכולתם של מיעוטי יכולת לעמוד בהוצאות בלתי צפויות כגון תיקונים; האם בעלות על דירה תורמת לשביעות רצון מהחיים; האם בעלים יותר מעורבים בקהילה; מה הגורמים לשיעורי בעלות הנמוכים בגרמניה; ומה המשמעות של תופעת דור השוכרים.

Kenneth Mark Temkin, Brett Theodos, David Price (2012).
Sharing Equity with Future Generations: An Evaluation of Long-Term Affordable Homeownership Programs in the USA. *Housing Studies*, 28(4), 553–578.

עבור רוב הזוגות הצעירים המכשול העיקרי לרכישת דירה הוא כמובן ההון עצמי ההתחלתי הגבוה הדרוש. במדינות רבות, כולל ישראל, העזרה הניתנת למיעוטי יכולת היא על ידי סבסוד (למשל על ידי הוזלת מחיר הקרקע או על ידי ויתור על חלק מהמיסוי) או על ידי הקלות בתנאי המשכנתא (הקטנת הדרישה להון עצמי או הורדת הריבית). מצד שני, מיתון הדרישה להון עצמי מגדיל את הסיכון ללווה, במיוחד למיעוטי יכולת, כאשר מחירי הנדל"ן יורדים באופן קיצוני, כפי שזה קרה לאחרונה בארה"ב.

מאמר זה בוחן מספר תכניות שפותחו בארה"ב על ידי גופים ציבוריים, עירוניים ומלכ"רים, המיועדות להקל על משפחות עם הכנסה נמוכה או בינונית לרכוש דירה במחירים נמוכים ממחיר השוק. בכולם הדייר נהנה מסובסידיה המוזילה את מחיר הדירה ו/או את עלות המשכנתא. אבל כאשר הוא מוכר אותה, הרווח מהמכירה מחדש מוגבל, כדי להשאיר את הדירה ברת השגה לקונה זכאי הבא. המשמעות המעשית של תכניות אלה היא, שמיעוטי יכולת הזכאים להשתתף בתכנית יכולים לצבור הון עד למכירה אבל פחות משהיו משיגים לו היו מסוגלים לרכוש בית ללא התמיכה. מצד שני, הסבסוד לדייר נמוך יותר, ולכן העלות לציבור נמוכה יותר מבתכניות, כמו אלה הנהוגות בישראל, שבהן הדייר הנתמך מרוויח את כל הסובסידיה כאשר הוא מוכר את דירתו. יתר על כן, סכום נתון של סובסידיה תומך במספר גדול יותר של זכאים לעזרה, כי גם הקונה החדש זוכה בדירה ברת השגה.

המאמר מנתח שבע תכניות של בעלות חלקית המוצעות בארה"ב על ידי גורמים שונים (עיריה, מלכ"ר וכד'). בכולם משק הבית והגוף התומך מתחלקים למעשה בבעלות על הנכס. השוני העיקרי בין התכניות מתבטא בכללים שלפיהם נקבע המחיר המירבי שעבורו ניתן למכור את הנכס, ולכן הסכום הנשאר בידי הדייר המוכר. במאמר נבדקים מספר קריטריונים לבחינת

הצלחת התכניות: בין היתר באיזו מידה הדירות נשארות ברות השגה אחרי המכירה המחודשת, מה היתה ההשפעה על ההון האישי של הקונים, האם הדיירים יכלו לעמוד בהחזר המשכנתא, ומה הייתה ההשפעה על הניידות לדירות אחרות. הממצא המרכזי הוה שרוכשי דירות זכו בתשואה הדומה למה שהיה מתקבל לו היו שוכרים דירה ומשקיעים את ההון העצמי במניות או אגרות חוב. לא פחות חשוב, הבתים נשארו ברי השגה לרוכשים מיעוטי יכולת כאשר הם נמכרו שוב. יתר על כן, השכונות שבחן הופעלו התכניות האלה הצטיינו בשיעור נמוך יותר של פשיעה ועבריינות, דיירים בעלים נשארו יותר זמן בדירתם, אבל הניידות עצמה הייתה קרובה לממוצע הארצי.

Shannon Van Zandt and William M. Roheb (2011). The sustainability of low-income homeownership: the incidence of unexpected costs and needed repairs among low-income home buyers. *Housing Policy Debate*. 21(2), 317–341.

עד למשבר הדיור האחרון נוסף בארצות הברית מספר חסר תקדים, יותר מעשרה מיליון, של בעלי דירות מיעוטי יכולת חדשים. התפתחות זו התאפשרה בעקבות הקלות שניתנו בעידוד הממשלה למבקשי משכנתאות, שקודם לא היו זכאים להלוואה בגלל מצבם הכלכלי. ההקלות התבטאו באחוז הקטן של הון עצמי שנדרש, התעלמות מבעיות כלכליות וכיוב'. המאמר מבוסס על מחקר שנעשה בקבוצה של משקי בית מיעוטי יכולת (זוגות נשואים, משפחות חד הוריות, וכד') שהשתתפו בתכנית פיילוט, שאמורה הייתה לבדוק את האפקט של הכנת משקי בית אלה להתמודד עם הבעיות הנובעות מהבעלות על דירה, כגון: תשלומים עבור משכנתא, מס רכוש, חשמל, הצאות תחזוקה שוטפות, ובעיקר הוצאות בלתי צפויות כגון תיקונים. יש לציין שהמחקר בוצע לפני המפולת הכלכלית בארצות הברית, שגרמה כידוע לגידול באבטלה במיוחד בין מיעוטי יכולת ולירידה מאסיבית במחירי הדירות. כתוצאה בשנים אלה רבים ממשקי הבית לא הצליחו לשלם את המשכנתא ואיבדו את דירתם ואת כל חסכוניהם.

ממצאי המחקר בהחלט מעוררים דאגה לגבי המשמעות של תכניות לעידוד הרכישה על ידי משקי הבית עם הכנסה נמוכה. אחרי פחות משנתיים מצאו החוקרים שחלק גדול מהבעלים החדשים התקשו לעמוד בהוצאות. יותר ממחצית מ-350 הבעלים החדשים שהשתתפו בתכנית נתקלו בהוצאות גדולות בלתי צפויות, במיוחד עבור תיקונים, ויותר משליש התקשו להתמודד עם תשלומים גבוהים, שאינם קשורים לדירה, והתקשו להתמודד איתם. בנוסף, ליותר ממחציתם היו חובות כבדים מלפני הקנייה, שלא היו קשורות לבית ורבע אחרו בתשלומי משכנתא יותר מחודש. הממצאים מעלים ספקות לגבי הקיימות של בעלות על דירות של מיעוטי יכולת ומדגישים את החשיבות של יעוץ לפני ואחרי הרכישה עבור אוכלוסיה נחשלת.

Timo Zumbro (2014). The Relationship Between Homeownership and Life Satisfaction in Germany. *Housing Studies*, 29(3), 319–338.

אחת הטענות המרכזיות המצדיקות עזרה ברכישת דירה במקום בשכירות היא, שהבעלות תורמת באופן משמעותי לשביעות הרצון הכללית של משק

הבית בכלל ומהדיר בפרט. בהתחשב במאמץ הגדול הכרוך ברכישה המחייב סכום גדול ביותר של הון עצמי התחלתי ובתשלומי משכנתא גבוהים במשך שנים רבות, זאת שאלה חשובה, לא רק מבחינת הפרט אלא גם מבחינתה של מדיניות הדיר. המאמר בוחן את הקשר הסטטיסטי בין בעלות על דירה לבין שביעות רצון מהחיים על בסיס מחקר פאנל כלכלי-חברתי (German Socio Economic Panel Study), שבוצע בגרמניה בין 1992 ו-2009. הנתונים הרבים שנאספו מאפשרים לנטרל את השפעת מגוון רחב של גורמים שיכולים להשפיע על שביעות הרצון, כולל איכותה של יחידת הדיר, גודל הדירה ותחושת הצפיפות, אזור המגורים, הכנסת המשפחה, סוג הבניין, מין וגיל המשכ, מצב משפחתי, השכלה, מצב הבריאות, וכו', על ידי ניתוח מודלים של לוגיט ורגרסיות החוקר מצא קשר חיובי מובהק בין בעלות על דירה לבין שביעות הרצון מהחיים. תוצאות נוספות מראות, שהבעלות על דירה חשובה במיוחד למשקי בית מיעוטי יכולת, שעבורם הרכישה מהווה אולי ההישג החשוב ביותר בחייהם. יתר על כן, נמצא כצפוי קשר מובהק בין שביעות הרצון לבין מצב הדירה והמעמסה הכלכלית של הדיר עבור משקי בית.

באופן כללי ממצאי המחקר מצביעים על כך, שמדיניות השואפת לשפר את רווחת הדיירים חייבת להתייחס לא רק לבעלות על הדירה אלא גם במשמעותה של עלות התחזוקה. מצד שני, רצוי לציין שעצמת הקשר תלויה בתפיסה התרבותית לבעלות השונה ממדינה למדינה. זה הובלט במאמר מוקדם יותר של Hoekstra ו-Elsinga (2005). שהשווה את הקשר בשבע מדינות אירופאיות במתודולוגיה פחות מתוחכמת. שני החוקרים מדגישים שההשפעה תלויה גם בהקשר התרבותי וגם במבנה של שוק הדיר. ההעדפה המוחלטת של בעלות אופיינית עבור מדינות אנגלוסקסיות, כגון בריטניה ואירלנד, ועבור מדינות, כגון ספרד ואיטליה, שבהן קיימת מסורת של בעלות כצורת אחזקה נורמטיבית. לעומת זאת, במדינות גרמניות-סקנדינביות, כגון גרמניה, דנמרק והולנד, שבהן יש מסיבות היסטוריות שוק שכירות מאוד מפותח, ההעדפה הרבה פחות חזקה. יתר על כן, באופן לא מפתיע במדינות שבהן אחוז השכירות הוא גבוה במיוחד (למשל שווייץ ושוודיה) מוטל על בעלי דירות הגרים בדירתם מס הכנסה על שכר הדירה הגלום (שכר דירה שהיו יכולים לקבל לו השכירות את ביתם) במקום הקלות על תשלומי ריבית למשכנתא כמו בארצות המדיניות החשיבות של בעלות.

Kim Manturuk, Mark Lindblad and Roberto Quercia (2012). Civic Engagement in Low-Income Urban Neighborhoods: A Longitudinal Analysis. *Urban Affairs Review*, 48(5), 731–760.

טענה נפוצה להצדקת התמיכה בבעלות על דיר היא, שהבעלות מגבירה את המעורבות והמחויבות של משקי בית בקהילה ובחברה האזרחית. מכאן שבעלות לא רק מועילה לפרט אלא לחברה כולה. הקשר המשוער בין בעלות לבין מעורבות בקהילה מוסבר, בין היתר, מתוך ההנחה שלבעלים יש עניין בכל פעילות העשויה להפוך את השכונה ליותר מושכת ולכן עשויה להעלות את שווי הדירות. שוכרים, מצד שני, אינם נהנים מההשקעה של הנכס ונשארים הרבה פחות זמן בדירתם מבעלים, ולכן "כדאיות" המעורבות בקהילה היא צפויה להיות יותר נמוכה. המאמר בודק, אפוא, האם יש קשר

סיבתי בין בעלות על דירה לבין מעורבות אזרחית, וזה בשכונות של מיעוטי יכולת, שבהן מופעלות תכניות פדראליות שונות לעידוד הרכישה.

המחקר עצמו מבוסס על מדגם של משקי בית שהשתתפו בתוכנית CAP (Community Program Advantage) המכוונת למשקי בית מיעוטי יכולת, שקבילו במסגרתו משכנתאות נוחות מאוד בריבית קבועה לטווח ארוך. לצורך ההשוואה נבדקו שני מדגמים של משקי בית: בעלי דירות ושוכרים. שלושה משתנים תלויים נבדקו: צורת האחזקה בהתחלה ובסוף תקופת המחקר, מעורבות בקהילה, וניידות, ז.א. אם המשיב החליף את דירתו במהלך התקופה הנחקרת. כדי לנטרל גורמים ההעשויים להשפיע על משתנים אלה נבדק מספר גדול של אפיונים של המשיבים ושל הדירות שנאספו במסגרת CAP (כגון גזע, מין, מצב משפחתי, תעסוקה, הכנסה, השכלה ובעיות חברתיות בשכונה). ממצאי המחקר מראים ששוכרים שקנו דירה במהלך תקופת המחקר היו יותר מעורבים בפעילות בארגונים שכונתיים מאלה שנשארו שוכרים. ז.א. שהמעורבות גדלה באופן מובהק אחרי ששוכרים אלה קנו דירה. מסתבר שהבעלות על הדירה היא שגרמה לשינוי בגישת הדייר לשכונה. המאמר דן במשמעות הממצא למדיניות המכוונת לקדם בעלות בשכונות עירוניות עם מיעוטי יכולת שמעורבותם והזדהותם עם הסביבה היא אחת המטרות של מדיניות חברתית במסגרת תכניות דיור.

Michael Voigtlaender (2009). Why is the German Homeownership Rate so Low? *Housing Studies*, 24(3), 355–372.

שיעור הבעלות על דיור בגרמניה הוא עם 46% נמוך לעומת רוב הארצות באירופה. (לצורך השוואה: בספרד ואיטליה האחוז עולה על 80%, בבריטניה ואירלנד הוא נע בין 70%-80%. לעומת זאת, בשווייץ הוא רק קצת יותר מ-30%. מה מסביר הבדלים אלה? נוכח תוחלת החיים הארוכה של בנייני מגורים, העולה על 100 שנה, נראה שיש להיסטוריה של שוק הדיור השפעה מרחיקת לכת על הרכב ואופי המלאי. לדעת החוקרים המצב בגרמניה הוא תוצאה של ארבע גורמים עיקריים: קודם כל, בגרמניה דיור בשכירות מהווה חלק גדול מהמלאי בגלל גודל סקטור הדיור הציבורי שפותח בעקבות מלחמת העולם. יתר על כן, המחבר טוען, שהאיכות הגבוהה של דיור סוציאלי, שהוא חדש יחסית, והכללת משקיעים פרטיים בבנייתו וניהולו היוו בסיס איתן לשוק שכירות פרטי גדול. מצד שני, רוכשי דירות בגרמניה לא קיבלו את הסובסידיות הגבוהות, כמו בספרד או בהולנד, שהפכו את השכירות ללא כדאית מבחינה כלכלית עבור חלק ניכר מהאוכלוסיה. בנוסף, חוקי הגנת הדייר בגרמניה נשארו הרבה יותר מתונים מבבריטניה או ספרד. הם מאפשרים העלאה של שכ"ד עם העליה הכללית של מחירי הדור. כתוצאה השקעה עסקית בבניה להשכרה נשארה רווחית, גם כאשר מחירי הדירות עלו. לבסוף מחירי דירות בגרמניה נשארו יחסית יציבים לתקופות ארוכות. לכן בנייה ספקולטיבית מתוך ציפייה לרווחי הון בטווח הקצר לא הייתה אטרקטיבית. המשמעות של ממצאים אלה לקורא הישראלי צריכה להיות ברורה. עידוד אפקטיבי של שוק השכירות לא יפיק תועלת בטווח קצר (קדנציה של שר שיכון) ואינו יכול להתבסס על תכנית אחת בודדת (רי סופרטנקר) אלא חייב לכלול שינוי מערכתי, כולל עדכון חוקי המיסוי, עדכון חוקי הגנת הדייר, והטבות המשתוות לאלה שניתנות לרוכשי דירה.

Kim McKee (2012). Young People, Homeownership and Future Welfare. *Housing Studies*, 27(6), 853–862.

ברוב המדינות המפותחות נהפכה הבעלות על דירה לצורת החזקה הנורמטיבית. כפי שמציין McKee, דיור משחק כתוצאה תפקיד מרכזי במעבר בין רווחה קולקטיבית, שבה האחראיות על רווחת האזרחים היא באופן כללי בידי המדינה, לרווחה המבוססת על רכוש והנכסים בידי הפרט. לכן מצטיירת לאחרונה תופעה חדשה וחמורה. בני גילאי 18 עד 30 ויותר, מודרים במידה הולכת וגוברת מגישה לדיור עצמאי. יותר ויותר צעירים נשארים בבית הוריהם, אחרי שגמרו לימודיהם והתחילו לעבוד. כאשר הם מוכנים סוף סוף לעזוב את ה"כן המשפחתי" וזקוקים לדיור כלשהו, הם חייבים להתמודד עם בעיות מימון קשות. בלית ברירה הם גרים עם חברים וחייבים לשכור דיור במגזר הפרטי. הם אינם מצליחים לחסוך את ההון העצמי הדרוש. הקבוצה מתחת לגיל 30 נהפכה ל"דור השכירות", ולא ברור מתי ואיך יוכלו לרכוש דירה משלהם.

המחבר טוען, שתופעה זאת היא אחת מהשלכות המדיניות של צמצום תכניות הרווחה בבריטניה בתחום הדיור וההשכלה. הרי אחת ממרכיביה החשובים היתה הפרטת הדיור הציבורי על ידי מכירת היחידות לדיירים, למלכ"רים או לחברות עסקיות. בנוסף קרו בינתיים כמה התפתחויות המקשות עוד יותר על הצעירים להגיע לדירה משלהם, המשבר הכלכלי, שגרם לאבטלה שפגעה במיוחד בדור הצעיר, ועלות ההשכלה הגבוהה ההולכת וגדלה.

התפתחויות אלה יצרו קונפליקט בין הדור הצעיר המתקשה בתחום הדיור והדור המבוגר הנהנה מדיור בשפע. כדי להבין את מורכבות הסוגיה, יש להרחיב את היריעה ולהסתכל מעבר לבעיות המידיות של שוק הדיור. במיוחד חשובים, לדעת המחבר, יחסי הגומלין בין מדיניות הדיור לבין שינויים חברתיים, כלכליים ודמוגרפיים והקשר למדיניות הרווחה. הניתוח מתמקד אמנם במצב בבריטניה, אבל נוגע למצב בארצות אחרות, כולל ישראל.

סוף דבר

הבחירה בין שכירות ובעלות היא אחת הסוגיות הקריטיות עבור כל משק בית הזקוק למגורים, וכל שכן עבור מדיניות הדיור. בטור זה סקרנו מחקרים שונים העוסקים בנושא. התייחסות לכל ההיבטים החשובים הייתה, כמובן, חורגת גם מהמקום וגם מהזמן העומדים לרשותנו. בלית ברירה התעלמנו מכמה מהנושאים המרכזיים ביותר, כגון שכירות ציבורית, מחיר הדיור, מערכת המיסוי, וכיוב'. אולי תהיה בעתיד הזדמנות להרחיב על זה את השורות. להלן ננסה לסכם ולדון בעיקר המסקנות הנובעות מהמאמרים שנסקרו. חשוב אולי להדגיש כאן, שמדובר במחקרים העוסקים במצב בחו"ל, שתוצאותיהם אינן בהכרח רלוונטיות באופן מלא עבור התנאים הישראליים.

השאלה הראשונה היא האם מדיניות המעודדת בעלות תואמת בכלל את ההעדפות של משקי הבית לאורך זמן או שהיא רק ביטוי לשיקולים בזמן הרכישה. המאמר של Zumbro מראה, שעל אף השיעור הגבוה יחסית של שוכרים בגרמניה, בעלי הדירות באופן כללי מרוצים יותר מחייהם מהשוכרים. בהקשר זה Voigtlaender בודק מדוע אחוז השוכרים הוא כל כך גובה בגרמניה. ההסבר שלו הוא, שיש חשיבות מכרעת לעובדה שמלאי

הדירות המושכרות הוא בעל איכות גבוהה וששוק זה מאוד מפותח. העדר היצע מספק של דירות להשכרה במשך תקופה ארוכה משפיע בהכרח על התפיסה הנורמטיבית של האוכלוסיה, במיוחד אם המדיניות הממשלתית תומכת בבעלות אך לא בשכירות. זאת כמובן גם אחת הסיבות למצב בישראל, מלבד לחוק הגנת הדייר.

מלבד לבעיית ההון העצמי המקשה על כל משק בית צעיר, הבעלות יכולה להיות בעייתית מאוד עבור מיעוטי יכולת. היא מהווה כאמור סיכון רציני בגלל הוצאות בלתי צפויות עבור תחזוקה ותיקונים, שאינן קיימות בדירה שכורה (Van Zandt). וכמובן גם בגלל האפשרות של בעיות כלכליות כגון אבטלה. הרי גם בישראל היו לפני כמה שנים הפגנות קשות של "נפגעי המשכנתאות". אף על פי כן, עקב ההעדפה הרווחת של בעלות לא חסרים ניסיונות לאפשר גם לאוכלוסיות חלשות לגור בדירה שלהם. רוב התכניות מבוססות על הוזלות המהוות למעשה מענקים ההופכים ישירות לחלק מרכוש הנתמכים. לכן העניין בתכניות המבוססות על בעלות חלקית, שבה הדיירים רוכשים במהלך השנים חלק הולך וגדל של הנכס, אך כאשר הם מוכרים המחיר מוגבל, כדי שהדירה תישאר ברת השגה גם עבור משקי בית זקוקים נוספים (Temkin). אמנם פיתרון זה פוגע במטרה לעודד צבירת הון עצמי, אבל משאיר את הדירות ברות השגה, וראוי להתייחסות למסגרת זו גם בישראל.

בעידן, שבו מחירי דירות הולכים ועולים בקצב מסחרר, משקי בית הנכנסים לשוק עלולים להיות מודרים ממגורים נורמטיביים. זוג צעיר, שאין לו עזרה מההורים, מתקשה לרכוש דירה כאשר עליו לשלם בו זמנית שכר דירה מרחיק שחקים ולחסוך כדי לצבור את ההון העצמי הדרוש. מכאן שגם אזהרתו של McKee (2012) מפני תופעת "דור השכירות" רלוונטית לישראל. מה שברור שאין פיתרון אחד ומידי למצוקה. דרושה מדיניות עקבית לטווח ארוך המתייחסת לכל המגזרים ולכל שכבות האוכלוסיה. פיתרון ה-זבנג וגמרנו אינו אפקטיבי, אינו יעיל, כפי שנראה בקרוב עם הויתור על מע"מ לרוכשים חדשים. כישלון במציאת פיתרון יתנקם לא רק בדור הצעיר אלא בכל החברה.

אליה ורצברגר

איך אומרים Walkability בעברית?

הסדרת יחסי התנועה בין הולכי רגל וכלי רכב הייתה ועודנה אחד הנושאים החשובים בתכנון האורבני. מציאת פתרונות תכנוניים לבטיחותם של הולכי הרגל לא ירדה מעולם מסדר היום התכנוני. הספרות המקצועית בעבר הציעה להפחית את השימוש ברכב, בין השאר, באמצעות הפרדיגמה של העיר הקומפקטית. בהווה מתקבל הרושם שהספרות המקצועית הבינלאומית בתחומי התכנון העירוני נשטפת בזרם של מאמרים המצדדים בתכנון ערים בצורה שתעודד הליכה רגלית מסיבות שונות, החל משמירה על איכות הסביבה וכלה בבריאות הפרט. מספרם של העבודות שפורסמו בנושא זה בשנים 2013-14 גבוה מאוד. בסקירה זו יסקרו שני ספרים שפורסמו בתחום זה בשנת 2012 וכן מבחר מאמרים שפורסמו בשנים 2013-14.

הספר האחד הוא ספרו של מתכנן הערים Jeff Speck (2012) שכותרתו Walkable City וכותרת המשנה שלו אומרת: "כיצד [תכנון מחדש של] מרכזי הערים יכול להציל את אמריקה". התיזה המובילה בספר זה היא כוללת ושאפתנית מסתם רעיונות חדשים להפרדה בין הולכי רגל וכלי רכב. התיזה איננה מסתפקת בדרישה לרעיון תכנוני של יחידת השכנות אלא קובעת כי יש להציב יעד של הפיכת מרכזי הערים (המע"רים) למוקדים ברי-הליכה. לדעת המחבר, יעד כזה יכול - לא פחות מאשר - להציל את אמריקה משקיעה וניוון.

בפתיחת הספר הוא מציג מה שהוא מכנה תיאוריה כללית של Walkability. התיאוריה שלו קובעת שההליכה צריכה לתת מענה לארבעת הצרכים הבאים: הליכה שימושית (Useful) לסיפוק הצרכים היומיומיים, היא צריכה להיות בטוחה (Safe), ונוחה (Comfortable) "באופן שהמבנים והנוף מעצבים רחובות אורבניים שיוצרים תחושה של חדרי משפחה", וההליכה צריכה להיות מעניינת (Interesting) "באופן שהמדרכות נושקות למבנים ייחודיים בעלי פנים ידידותיות ושפע של סמלים הומניים" (עמוד 11).

לדעת Speck ארבעה תנאים אלו מובילים לסדרת חוקים שאורגנו על ידו "כעשרת הצעדים של Walkability". צעדים אלו הם: (1) שימושי קרקע מעורבים, (2) הגבלת השימוש ברכב, (3) הסדרת אזורי חניה, ו- (4) שיפור התחבורה הציבורית. כל אלו קשורים למענה על השימושיות (Usefulness). התשובה לצורך הבטיחותי מתקבלת בחוק מספר (5) הגנה על הולכי רגל ו- (6) שיפור מסלולי הרכיבה לאופניים. גורם הנוחות בתיאוריה הכללית מקבל את תיקונו בחוק (7) עיצוב המרחב (מתנגד למרחבים פתוחים בקנה מידה גדול) ו- (8) נטיעת עצים. גורם העניין מקבל מענה בחוק (9) עיצוב חזיתות ידידותיות וייחודיות ו- (10) רשת רחובות עם מסלולי הליכה ונקודות עוגן.

למעשה המחבר מודע לכך שחמש ערי ענק בארה"ב כבר מוגדרות כערים שמרכזיהן נוחים להולכי רגל. ערים אלו הן: ניו-יורק, בוסטון, שיקגו, סן פרנסיסקו ופורטלנד. ערים אלו מאופיינות בבניה צפופה יחסית באזור

המע"ר. לעומתן ערים כדוגמת לוס אנג'לס, יוסטון ומיאמי הן ערים שהותאמו לעידן כלי הרכב וספק גדול האם ניתן "לשפץ" את המע"ר שלהן ולהתאימו לחוקים שהוצבו על ידי Speck. יתר על כן, התאוריה הכללית של המחבר איננה ממש תיאוריה ועשרת החוקים הנלווים אינם נקראים כמו מתכון חדש שלא נוסה כבר בעבר. יתכן שהחידוש העיקרי טמון ביומרה להחיל את החוקים הללו על מרכזי הערים הגדולות. Speck מציג אמנם רשימה ביבליוגרפית נרחבת וכן אינדקסים המקובלים בספרים מדעיים אבל ספר זה מסתמך במידה רבה על ניסיונו האישי העשיר.

הספר השני הוא ספרה של Julie Campoli (2012) שכותרתו: Made for Walking: Density and Neighborhood Form. המחברת היא בעלת תואר שני מבית הספר לעיצוב באוניברסיטת הרווארד וסיפרה מעיד על השכלתה. ספר זה הוא פחות יומרני מצד אחד ויותר "מדעי" מצד שני. הספר מדגיש את ההשפעה של צפיפות האוכלוסיה על ההליכה וכן את הקשר בינה לבין תצורת השכונה. בספר נכללת סקירה של 12 שכונות בערים שונות בצפון אמריקה. שכונות אלו הוקמו בסוף המאה ה-19 בתקופה הטרם רכבית, הן הפכו לשכונות מצוקה בתקופת הנהירה הגדולה לפרברים, וחזרו להיות שכונות מבוקשות בעשורים האחרונים. לדעת מחברת הספר (וגם אחרים) שכונות אלו מהוות דוגמאות לשכונות מוצלחות ואהובות על תושביהן מפני שהן מאפשרות נגישות לשירותים בהליכה רגלית נוחה. כל פרק בספר מלווה בתיאור המרקם השכונתי, מידע על הבניה וצפיפותה וכן במפות, שרטוטים, חתכים, תמונות ודיאגרמות. השכונות הללו הן שכונות ותיקות כמו LoDo בדנוור, קולורדו, פורטוגל הקטנה בטורונטו או קיטסיליאנו בוונקובר, קנדה. המשותף לכל השכונות הללו שהן שכונות ותיקות שנבנו בבניה רוויה אבל נמוכה יחסית ומתוך מטרה לספק לתושביהן שירותים שכונתיים במרחקי הליכה סבירים. מחברת הספר ממליצה להכיר וללמוד את המרקם שנוצר בשכונות אלו ולהעתיקו גם למקומות אחרים. נשאלה השאלה האם זה אפשרי?

ארכיטקטית הנוף Gail Hansen משיבה תשובה חיובית. היא לוקחת את האתגר צעד קדימה ושואלת האם אפשר לתכנן שכונות חדשות שתהיינה בעלות איכויות דומות לשכונות הישנות שנמצאו כמעודדי הליכה? Hansen בדקה את הנושא במאמר שפורסם בשנת 2014 בכתב העת Journal of Urban Design. בהסתמך על ה-Form Based Codes ומתוך בחינת האיכויות האורבניות הבאות ב-30 ערים - imageability, complexity, human scale, transparency, and enclosure - היא מגיעה למסקנה כי לשילובים ראויים של תכונות אלה יש פוטנציאל ליצור רחובות מעודדי הליכה הדומים באיכותם לרחובות המצויים בשכונות ההיסטוריות.

שני מאמרים אחרים עסקו בשיטות לבדיקת ה-Walkability. מאמר שנכתב על ידי Yin (2013) בכתב העת Journal of Urban Planning and Development מציג מודל GIS המדגיש שעידוד ההליכה מבוסס לא רק על ההשפעות הסביבתיות של הנוף האורבני אלא גם על ההשפעות הנובעות מהצורך באינטראקציה חברתית. ישימות המודל מודגמת באמצעות מפות של העיר באפלו בארה"ב. המאמר של Lee and Talen (2014) שם לו למטרה להשוות שיטות לבדיקת התכונות הפיזיות של אזורים עירוניים שמעודדים הליכה רגלית. שילוב של שיטות GIS בתוספת Google Street View

כאמצעי לסריקת התכונות הפיזיות של הרחובות נמצאה יעילה בהשוואה לשיטות אחרות המבוססות על סריקות אישיות. העבודה הודגמה על העיר פניקס בארה"ב.

מאמרים אחרים עוסקים בתועלת הכלכלית של הרחובות מעודדי ההליכה. המאמר של Washington (2013) חשף שערך הדירות ברחובות אלו גבוה מבחינה סטטיסטית בצורה מובהקת גם כאשר מנטרלים את ההשפעה של גורמים אחרים. תוצאות מחקר זה מבוססות על מדגם שנערך ב-259 ערים בארה"ב. על כל תוספת של נקודה ב-Walk Score ערך הנכסים עולה בכחצי אחוז.

לקינוח ראוי לציין שני מחקרים שבדקו את שאלת ה-walkability במדינות מוסלמיות, האחד באירן והשני בערי מדינות המפרץ. המחקר האירני של Bahrainy and Khosravi (2013) בודק את המגבלות על יכולת ההליכה שקשורות לעיר חדשה שנמצאת בשלבי בניה. הממצאים מראים שנישים מוגבלות בהליכה בשל גורם הבטיחות (Safty) ואילו גברים בשל מכשולי בניה שמאריכים את דרכם. המחקר השני נערך על ידי Elhamy Kamel (2013). המחקר יוצא מתוך הנחת עבודה שהערים בתחומי ה-Gulf Cooperation Council (GCC) סובלות מממדד Walkability נמוך הן משום שתוכנו מראש לשימוש מאסיבי בכלי רכב והן בשל החוס הכבד ששורר שם ברוב חודשי השנה. כדי להשיב על השאלה כיצד אפשר לשפר את המדד, המחקר מסתמך על מחקר מקדים בו בדק באמצעות שאלונים את נוחות (או אי-נוחות) ההליכה בפארק הלאומי המלך עבדאללה ב-Dammam שבערב הסעודית. ממחקר זה הוא מנסה להשליך על נוחות ההליכה בעיר Masdar באבו דאבי וממנה על פתרונות לערים אחרות.

מעניין לדעת האם במקביל כבר פתרו את השאלה איך אומרים Walkability בערבית?

מקורות

Bahrainy, H. Khosravi, H. 2013. The impact of urban design features and qualities on walkability and health in under-construction environments: The case of Hashtgerd New Town in Iran. *Cities*, 31(1), 17-28.

Elhamy Kamel, M.A. 2013. Encouraging walkability in GCC cities: smart urban solutions. *Smart and Sustainable Built Environment*, 2(3), 288-310.

Campoli, J. 2012. Made for Walking: Density and Neighborhood Form. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. 176 p. + viii.

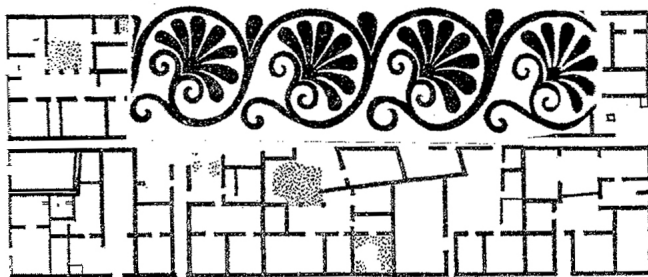
Hansen, G. 2014. Design for Healthy Communities: The Potential of Form-Based Codes to Create Walkable Urban Streets. *Journal of Urban Design*, 19(2), 151-170, DOI: 10.1080/13574809.2013.870466.

Lee, S. and Talen, E. 2014. Measuring Walkability: A Note on Auditing Methods. *Journal of Urban Design*, 19(3), 368-388. DOI: 10.1080/13574809.2014.890040.

Speck, J. 2012. *Walkable City: How Downtown Can Save America, One Step at a Time*. New York: Farrar, Straus, and Giroux. 312 p.

Washington, E. 2013. Role of walkability in driving home values. *Leadership and Management in Engineering*, 13(3), 123-130.

Yin, L. 2013. Assessing Walkability in the City of Buffalo: Application of Agent-Based Simulation. *Journal of Urban Planning and Development*, 139(3), 166-175.



משתתפים בחוברת

לעניין: מאמרים מדעים - עיון ומחקר

א. יאיר גרינברגר הינו סטודנט לתואר דוקטור במחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלו כוללים התנהגות מרחבית, דינמיקות עירוניות, וסימולציות מבוססות סוכנים.

דניאל פלזנשטיין הינו פרופסור מן המניין במחלקה לגאוגרפיה ומנהל המרכז לגאוגרפיה חיונית, האוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלו כוללים גאוגרפיה כלכלית, אקונומטריקה מרחבית וסימולציה עירונית. הוא משמש כיועץ ל-OECD בתחום של הפיתוח הכלכלי והתעסוקה המקומית.

בשדה התכנון: תחקירים ומאמרים מקצועיים - שיטות, תכניות ופרויקטים

קייס נאסר עורך דין העוסק בדיני מקרקעין ותכנון ובנייה, מוסמך במשפט ציבורי ודוקטורנט בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. נאסר פרסם מספר מאמרים חשובים בתחום עיסוקיו, משמש כיועץ למספר רשויות מקומיות וגופים ציבוריים בארץ בענייני דיור ומקרקעין, ומייצג את תושבי בית צפאפא במאבק המשפטי נגד כביש 4 דרום. **יעל פדן** אדריכלית, בוגרת בצלאל, מרכזת את תחום עירוניות בעמותת במקום, והיא גם דוקטורנטית במחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

שרי קרוניש מוסמכת באדריכלות מאוניברסיטת קולומביה שבניו יורק. קרוניש מרכזת שותפה של פעילות ירושלים המזרחית בעמותת במקום. בעבר היא עבדה במגזר הפרטי בארץ ובחו"ל, והייתה מעורבת בפרויקטים מגוונים, וכמתכננת אורבאנית-קהילתית באחד המינהלים הקהילתיים בירושלים.

מדורים אחרים

עו"ד איריס האן מתכננת, חיפה

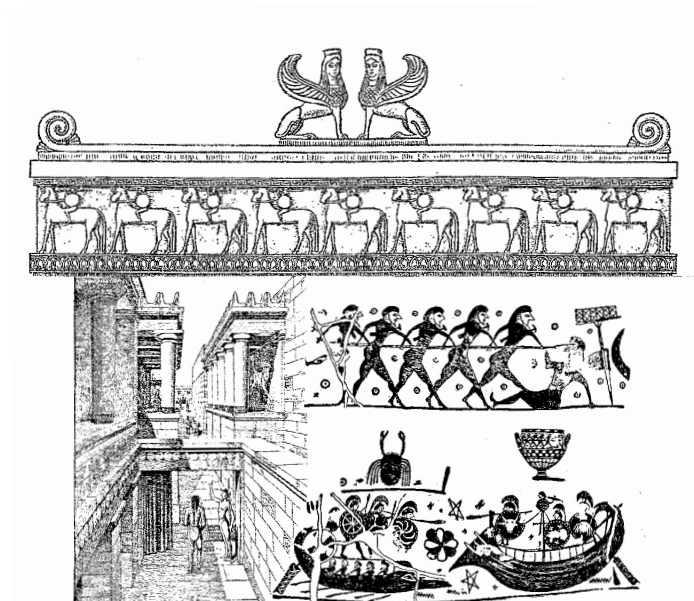
אדר' עדנה לרמן יו"ר איגוד המתכננים בישראל, לרמן אדריכלים, תל-אביב

פרופ' אליה ורצברגר התכנית למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב

פרופ' שאול קרקובר המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע

profiting, in reality this planning is characterized by rigidity that is imposed primarily by economic viability. The drastic intervention and destruction of the existing built environment that characterize clearance-construction plans open the door to many questions: what are the physical and social qualities that will be destroyed, what qualities are offered instead, and who will enjoy them? Our objective is to put on the agenda for those neighborhoods' urban renewal, more flexible and diverse planning solutions that also take the social element into account.

***Yael Padan** is an architect and graduate of Bezalel. She is responsible for the area of urban renewal in Bimkom, and is a doctoral student in the Dept. of Sociology at Ben Gurion University.*



*Absence of the Palestinians from planning in Jerusalem:
the case of Highway 4 in Beit Tsafafa*

Kais Nasser

The formal approach to planning frequently conflicts with the planning texture that has developed over generations and years, as shown in the case of Highway 4 South through Beit Tsafafa. This case illustrates how infrastructure planning, with the objective of realizing "national goals" of the State of Israel applying criteria of efficiency and economic feasibility, can be destructive and damage the lives of residents in whose area it is implemented. The highway in this case is the product of an establishment view that is blind to the existing social and physical fabric in the area. Such mega-planning of one dominant element is in stark contrast to the other elements in the neighborhood that suffer from "under-planning". The conflict arising on this background also displays the problematic in the destruction/construction dichotomy, and the failures of rigid planning that is divorced from the public and leaves no room for the flexibility needed to address the needs of diverse population groups.

Kais Nasser is an advocate specializing in land and planning law. He is a graduate in public law and a doctoral student in the Faculty of Law of Tel-Aviv University. Nasser has published some important articles in his field, serves as consultant to several local authorities and public bodies in Israel on matters of housing and real-estate, and represents Beit Tsafafa residents in their legal opposition to HW4 South.



*Clearance-construction: destroying the past and building
the future*

Yael Padan

This article deals with the social aspects of urban renewal, a concept that includes different and varying possibilities for improving the built environment, but which today's planning institutions in Israel almost automatically interpret as the platform for clearance-construction projects. Here we present the considerable complexity that characterizes clearance-construction plans: when paper computations show all parties

In the planning field:

Professional articles and research: methods, plans and projects

The Palestinian neighborhoods in East Jerusalem: survey as a tool for planning activism

Sari Kronish

The Palestinian neighborhoods of eastern Jerusalem are marked by a state of "under-planning", which is characterized by prohibition of construction in wide areas. Though most of these neighborhoods have an approved Outline Plan, the plans do not fit residents' needs and are not implemented. Consequently, and also as a result of other difficulties in obtaining building permits, the residents turn to improvised solutions of informal construction, in spite of the constant threat of demolition. In an attempt to address this trap, Bimkom carried out over the last years a comprehensive planning survey of East Jerusalem neighborhoods, as a tool for providing planning assistance. The information in the survey was collected over several years through meetings with residents, independent research, and analysis of hundreds of plans. The aim of the survey is to offer a base for more responsive and flexible statutory planning in these neighborhoods that includes ways of integrating and including the existing situation in the area. The survey provides a platform for an approach that combines the local logic of the built environment with the institutional logic that directs the planning agencies.

***Sari Kronish** graduated in architecture at Columbia University, New York, and is coordinating partner for E.Jerusalem activities in Bimkom. Previously she worked in the private sector in Israel and abroad, was involved in diverse projects, and worked as urban-community planner for one of the community administrations in Jerusalem.*



Of Interest:

Articles on theory, research and practice

Back to routine or a new routine? Simulation of urban resilience

A. Yair Grinberger and Daniel Felsenstein

While the direct physical effects of an urban catastrophe are relatively straightforward to assess, indirect and long-term impact on the urban system are more circumspect. A large scale shock such as an earthquake derails the complex urban system from its equilibrium path onto an unknown trajectory. Consequently, assessing the effect of policy intervention that aims to mitigate this shock and increase urban resilience, is fraught with complexity. This paper presents the implementation of dynamic agent-based simulation to test long run effects of a hypothetical earthquake in Jerusalem, Israel. We focus on investigating the effectiveness of policy choices aimed at restoring the urban equilibrium. Cities are found to have a self-organizing market-based mechanism which strives to attain a new equilibrium. They therefore may not always bounce back- they may also bounce forward. Decision makers, engineers, emergency and urban planners need to be cognizant of this tendency when designing policy interventions. Otherwise, well-intentioned efforts may inhibit urban rejuvenation and delay the onset of city recovery.

Keywords: urban resilience, simulation, self-organizing systems, emergency policy

A. Yair Grinberger is a PhD student in the Department of Geography, Hebrew University of Jerusalem. His research interests include spatial behavior, urban dynamics, and agent-based simulation.

Daniel Felsenstein is a Professor in the Department of Geography and Director of the Center for Computational Geography, Hebrew University of Jerusalem. His research interests include economic geography, spatial econometrics and urban simulation. He serves a consultant to the OECD in the area of local employment and economic development.

CONTENTS

<i>From the Editor</i>	<i>The Holyland case: a flaw in planning - indeed? 3</i> <i>E. R. Alexander</i>
<i>What's on in the IAP</i>	From the chairman 7 <i>Edna Lerman</i>
<i>In the Planning Field</i>	Soft planning in a harsh city 10 Introduction: aspects of unconventional planning with diverse communities in Jerusalem 10 <i>Yael Padan and Sari Kronish</i> The Palestinian neighborhoods in East Jerusalem: survey as a tool for planning activism 11 <i>Sari Kronish</i> Absence of the Palestinians from planning in Jerusalem: the case of Highway 4 in Beit Tsafafa 18 <i>Kais Nasser</i> Clearance-construction: destroying the past and building the future 24 <i>Yael Padan</i>
<i>Of Interest</i>	Back to routine or a new routine? Simulation of urban resilience 32 <i>A. Yair Grinberger and Daniel Felsenstein</i>
<i>Law: The Last Sentence</i>	Judicial review of National Infrastructure Committee decisions, and aspects of land policy 50 <i>Iris Han</i>
<i>Window on the World</i>	Renting or owning: Literature review 56 <i>Elia Werczberger</i> How do you say "walkability" in Hebrew? 63 <i>Shaul Krakover</i>
<i>Contributors</i>	67
<i>English Abstracts</i>	71

planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 11, No.2 2014

Editor Ernest Alexander

Deputy Editor Eliahu Stern

Managing Editor Nili Shchory

Associate Editors Iris Han - The Last Sentence, What's New
Elia Werczberger - Window on the World
Baruch Kipnis - In the Planning Field
Shaul Krakower - Window on the World

Production Editor Roni Bluestein-Livnon - Graphic Design and Production

Editorial Advisory Board Merav Aharon-Guttman, *Technion, Haifa*
Nurit Alfassi, *Ben Gurion University of the Negev, Beer sheba*
Levia Appelbaum, *Geographer, Rehovot*
Naomi Carmon, *Technion Israel Institute of Technology, Haifa*
Daniel Felsenstein, *Hebrew University of Jerusalem*
Haim Fialkoff, *Haifa*
Baruch Kipnis, *Haifa University*
Shaul Krakower, *Ben-Gurion University of the Negev, Beer Sheva*
Michael Meir-Brodnitz, *Architect-planner, Haifa*
Prof. Noam Shoval, *Hebrew University of Jerusalem*

Publisher Planning (IAP) is published semi-annually by the Israel Association of Planners.
Contact: Secretary, IAP
P.O.Box 168 Kfar-Sava 44101
Tel. 972-(0)50-3445590
e-mail: igudm1@gmail.com
ISSN 1565-527X Copyright © 2014 IAP



planning

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 11, No.2, 2014

