

תוכן החוברת

חלק א: הכנס השנתי של איגוד המתכננים בישראל תשע"ט 2019 3
תקצירי הרצאות 5

חלק ב: תכנון 16 (1) 2019 - מדורים 109

דבר העורך 111

מן הנעשה באיגוד 118

פרי הילולים 125

מה חדש 140

מדור מיוחד : היבטים חדשים במדיניות השיכון והדיור הישראלית 146

בשדה התכנון 248

משפט אחרון 260

חלון אל העולם 268

משתתפים בחוברת 274





**הכנס השנתי
של איגוד המתכננים בישראל**

החיים מחוץ לתל אביב

תשע"ט

7-8 במרץ 2019

העיר העתיקה של באר שבע

חברי הוועדה המארגנת:

נורית אלפסי
שרון בנד-חברוני
תמי גבריאלי
מיכל מטרני
רני מנדלבאום
רחל קטושבסקי - יו"ר ועדת הכנס
ערן רזין

ארגון והפקה:

רן אקסטרמן
אבישג טביב
אורית נבו
מיכל שגב
זהר שליסלברג

הוועדה המארגנת מודה לנותני החסות לכנס:



תקצירי הרצאות

חרדים לעתיד - תכנון מרחב "קו התפר" בין בני ברק לגבעת שמואל

אוהד אבניאל

הטכניון

ohad53141@gmail.com

על פי התחזיות, בשנת 2048 יהיו החרדים כרבע מאזרחי המדינה. הפרויקט עוסק במגזר החרדי ועתידו במדינת ישראל, מתוך הבנה שהשנים הקרובות יהיו קריטיות בעיצוב המרחב הפיזי והמרקם התרבותי-חברתי של המדינה, שהחברה החרדית הולכת ותופסת נתח נכבד ממנה.

אם המגמות הקיימות בשטח יימשכו, סביר להניח כי השוני התרבותי, הניכור החברתי וחוסר ההיכרות ילכו ויעמיקו עם הגידול הדמוגרפי ולאור העובדה שאוכלוסייה זו אינה מקיימת ממשק תדיר עם האוכלוסייה הכללית, והמרקם החברתי-תרבותי המורכב ממילא של ישראל ילך ויתפורר.

לנוכח התחזיות, חזון הפרויקט הוא יצירת דיפוזיה בין האוכלוסייה החרדית לאוכלוסייה הכללית על ידי תכנון מרחבי ביניים שיביאו לאיחוי מרחבי-תרבותי-חברתי בישראל, תוך שימוש בעקרונות תכנון המביאים לידי ביטוי את המשותף והשונה בכל אוכלוסייה, כפלטפורמה לממשק אוכלוסיות, ומענה לסוגיית חוסר השטחים הפתוחים בעיר, והענקת ביטוי מרחבי לשינויים חברתיים.

לאבן הבוחן של הפרויקט נבחרה העיר בני ברק, הלב התרבותי-חברתי-תורני של המגזר החרדי, שאלה עיניו נשואות, בדגש על הגבול המזרחי שלה עם גבעת שמואל. העיר נבחרה מתוך אמונה שהשינויים הקיימים והמתוכננים בה יקרינו החוצה ויחלחלו לריכוזים חרדיים אחרים, ומתוך הבנה שבמפגש בין שתי הערים יש פוטנציאל למפגש אוכלוסיות קצה.

המחקר מורכב לא רק מהקונסטרקט הפיזי ולא רק מזה הסוציולוגי אלא מהקשר הגורדי שנוצר ביניהם, ועל כן הוא מורכב משני נתיבים המצטלבים בנקודת הפתרון המוצע: בחלק החברתי נסקרו החברה החרדית על גווניה, השינויים שחלים על המגזר, כיצד הפכה מחברה מונוליטית לחברה שבה אנשים חיים בתתי קבוצות בעלות אורחות חיים שונות, וכיצד זה מתבטא בעיר בני ברק שנבחרה לאבן הבוחן. לאחר מכן נבחנו הגבולות הפיזיים והחברתיים שעוטפים את העיר והופכים אותה לגטו מרחבי וחברתי, ומקומה (לא בהכרח בהקשר הפיזי) של העיר בגוש דן.

לפיכך עולה כי מתקיימות שתי תופעות מנוגדות זו לזו: מחד, החברה החרדית עוברת תהליכים של שינוי ופתיחות, ומנגד העיר בני ברק עוברת תהליך של תהליך של גטואיזציה והסתגרות מרחבית. התכנון המוצע נותן פתרון מרחבי לשינויים החברתיים, תוך התחשבות באורחות חייהן של כלל האוכלוסיות הנידונות.

התכנון המוצע מורכב משלוש פעולות:

1. הורדת החסמים שבין בני ברק וגבעת שמואל וקירוי כביש 4 ליצירת רצף מרחבי בין שתי הערים. תוואי הכביש כפי שהוא קיים כיום מאפשר קירוי של הכביש ללא חפירה, מאחר והוא נמוך מהערים שלצדו.
2. יצירת ציר מסחרי חדש המקשר בין לבא של העיר בני ברק – רח' רבי עקיבא, למרכזים התעסוקתיים הקיימים של גבעת שמואל ופתח תקווה.
3. תכנון פארק ציבורי על הקירוי והשטחים הסובבים אותו, מטרת הפארק הינה ליצור מרחבי ביניים, חלל משותף שיאחד בין שתי הערים, מקום שיאפשר חיבור ודיפוזיה ובד בבד ידע לכבד את האמונות והרצונות של כל אוכלוסייה מבלי לבוא אחת על חשבון השניה.

השפעת הפעולות התכנוניות בקנה מידה מטרופוליני:

1. השלמת טבעת שטחים ירוקים שמחוברים בצירי אופניים, עוטפים את העיר והופכים את בני ברק לחלק אינטגרלי במטרופולין.
2. חיבור שבילי האופניים בפרויקט לאלו הקיימים והמתוכננים בגבעת שמואל, והעתידיים בבני ברק והשלמת החתיכה החסרה בתכנית שבילי האופניים הארצית באזור.
3. חיבור בין מוקדים קיימים מרכזיים בגוש דן: אוניברסיטת בר אילן, פארק נחל כופר, רחוב ז'בוטינסקי בבני ברק המהווה ציר מסחרי ועורק תחבורה ראשי, ותחנות הרכבת הקלה המקשרות אותו לרחבי המטרופולין.
4. הפרויקט מציע תכנון קו תפר בין אוכלוסיות שונות תוך התחשבות באורחות חייהן, ומכיוון שבבסיסו הוא רעיוני וחזוני, ולאחר מכן יישומי, הוא ניתן לשכפול בשינויים מזעריים במקומות שונים בארץ.

הרחבות ישובים במרחב הכפרי: מנטע זר ליצירת מרחב סביבתי וקהילתי בר קיימא

גלעד אוסטרובסקי

מועצה אזורית משגב
gilad@misgav.org.il

למרחב הכפרי שמור תפקיד משמעותי בנופה ובדמותה של הארץ ולישוב הכפרי קהילתי חלק מרכזי בכך. בישראל קיימים מאות ישובים כפריים קהילתיים בעלי נוכחות משמעותית במרחב, ואופן התפתחותם הוא בעל השפעה מכרעת על הנוף.

בנוסף, המרחב הכפרי הוא נכס חשוב עבור כלל תושבי הארץ ויש חשיבות רבה לכוון את התפתחותו בדרך שתעצים את תרומתו ולא תדלדל אותו.

מה מקומו של הישוב הכפרי והאם יש לו זכות קיום בעידן הצפיפות? לחזון הקיימות ביישובי המרחב הכפרי שני היבטים: בצד הפיזי זהו ישוב בעל יחוד מרחבי, המשתלב בנוף ובטופוגרפיה המקומית תוך הפרה מזערית של השטח ושמירה על הערכים המקומיים. בצד החברתי הוא מהווה צורת חיים ראויה המתבססת על דמוקרטיה ישירה ומציעה גוון של מרחבי חיים, לצד זה העירוני. מטרתו המרכזית של התכנון הוא לחזק את השתלבות הישוב בנוף המקומי, למזער השפעות סביבתיות ולתמוך בחיי קהילה המבוססים על "איכויות כפריות קהילתיות" של ישוב קטן.

הקייבוצים, המושבים והישובים הקהילתיים תוכננו ונבנו בראשיתם עם מאפיינים יחודיים ויצרו יחוד מרחבי בעל ערך. גודלם הפיזי היה מוגבל והם השתלבו במרחב החקלאי ובשטחים הפתוחים. אולם, התרחבות הישובים הכפריים בעשורים האחרונים נעשית על פי דגם פרברי המשנה באופן חזק את המרחב כולו ואת הישובים פנימה. התכנון הפיזי של ההרחבות יוצר בידול והפרדה מהישוב הוותיק, פעמים רבות ללא קשרים פיזיים מספקים וללא התחשבות ברוח המקום ובתרבות החיים בו.

לתהליכי הרחבות הישובים הכפריים מספר מאפיינים בעייתיים, ביניהם: פיתוח בעצימות גבוהה בתוך השכונה ובשוליה; מחסור בקשרים לתנועה רגלית; מתן עדיפות לכלי הרכב הפרטי, נגישות חלשה להולכי הרגל ולאופניים; התחשבות מועטה בטופוגרפיה ובתכסית הטבעית; מיעוט בצמחייה והצללה טבעית; בניית תכסית ומבנים ללא אלמנטים "סביבתיים"; יצירת זיהום אור הנובע מתאורה עודפת; ומתן מענה מוגבל להיבטים של תעסוקה ביישוב.

התרחבות פרברית של הישובים במרחב הכפרי שומט למעשה את הקרקע מתחת לאיכויות הכפריות והקהילתיות ומערער על עצם ההצדקה לקיומו של הישוב הקהילתי כחלק חיוני במערך הישובים בארץ.

אם כן, יש צורך דוחק בגיבוש חזון עדכני לישוב הכפרי, הטמעתו וישומו בשטח. העקרונות התכנוניים המרכזיים של חזון הישוב הכפרי במאה ה-21 הם התכנסות מרחבית וגודל (פיזי) קטן המותיר את השטח הפתוח כמרכיב דומיננטי במרחב. ישומם של שני עקרונות אלה יתמוך בתועלות סביבתיות ונופיות נוספות.

בהרצאה ארחיב על העקרונות הללו, אראה דוגמאות מהשטח ואציג כוונים לפיתוחם לכדי כלי תכנון מעשיים.

בין פיתוח לוויכוח בחצור הגלילית

נועם אופנהיים*, יהונתן כהן-ליטאנט**

*מועצה מקומית חצור הגלילית, **מנהל התכנון מחוז צפון

noamopp@gmail.com, jonathanc@iplan.gov.il

המועצה המקומית חצור הגלילית הוקמה בשנת 1953 כמעברת עולים על שיפוליו המזרחיים והמתונים של הר כנען. תפיסת התכנון באותם שנים כיוונה את פיתוחי

המעברות על שטחי טרשים וזאת בכדי לשמור על הקרקעות החקלאיות שהיו את בסיס הכלכלה של המדינה הצעירה.

עם התפתחות המדינה וגלי העלייה השונים קלטה חצור מתיישבים רבים והפכה במהרה לעיר פיתוח אשר מתאפיינת בשכונות צמודי קרקע וותיקות ובשיכונים ממשלתיים גנריים. לאורך כל שנות התפתחות הישוב תפסת התכנון דגלה בשמירה על חוקי האזור: מגורים לחוד, מע"ר ללא מגורים, מוסדות חינוך רחבי ידיים, אזור תעשייה לחוד, תחנה מרכזית אזורית בסמוך לציר מרכזי אשר מנותק משאר הישוב.

תפסת המגורים בעיירה שאבה את דימויה מהישובים הכפריים הסמוכים. כלומר, ככל שהבית יותר גבוה, הנוף יותר מרהיב ואיכות החיים גדלה. המגורים בשיכונים הוותיקים היו ועדיין מהווים סמל לחוסר הצלחה, וזאת למרות מיקום הנוח והנגיש בסמוך לכלל השירותים האזרחיים הרלוונטיים.

תכנית המתאר של חצור הגלילית (ג/18771) אושרה בשנת 2014 אך החלה את תכונה בתחילת שנות ה-2000. תכנית זו (ביחד עם החלטת ממשלה 1741) החלה לראשונה לחשוב, לראות ולתכנן את חצור כעיר מרכזית בגליל עם פיתוח שכונות גדולות והצמדות אורבנית לציר המרכזי באזור - כביש 90. במקביל לתכנית המתאר, החלו להתממש בחצור תכנית מפורטות אשר כללו בניה רוויה יזמית פרטית. כך נוצר מצב שפעם הראשונה באים יזמים ובונים בנייני מגורים ומשווקים את הדירות בקלות יחסית וזאת על אף הדימוי והתפיסה שמגורים אטרקטיביים בגליל ניתן למצוא רק בצמודי קרקע.

אך עדיין משהו היה חסר בפיתוח החדש של חצור. חוקי האזור המשיכו להתקיים - השכונות החדשות מוקמו על גבעות עם נוף מרהיב אך עם קושי רב לייצר עירונית, אזור התעשייה לא הונגש, מוסדות החינוך והציבור תוכנו במרחק רב מוקדי המגורים והמרקם הוותיק נשאר הרחק מאחור.

נוסף על כך, גם התכנון המרחבי הקרוב נשאר מובדל ומנותק - תחנת הרכבת מוקמה כהרגלה על השטחים החקלאיים המבודדים, השכונה הצפונית בראש פינה הסמוכה (מרחק עשרות מטרים בודדים מהבתים בחצור) לא תוכננה להתחבר, ואזור התעשייה המרחבי (צח"ר) שואף לשאוב אליו את כל שימושי הקרקע האפשריים.

כמענה לתכנון המרחב הלוקה החלו להתפתח במקביל שני תהליכים. אחד bottom up שהובל ע"י המועצה המקומית והשני top down שהובל ע"י לשכת התכנון במחוז הצפון.

שני התהליכים הללו נפגשו באמצע הדרך והחלו לבחון ביחד את איכות התכנון ואת כיווני הפיתוח העתידיים עם עקרונות בסיסיים בתכנון שלא מומשו עד כה כגון: חיבוריות ונגישות בין השכונות החדשות לישנות, חיבור פיזי של הישובים השכנים, עירוב שימושים היכן שצריך, הגדלת הצפיפות, יצירת תמהיל מגורים מגוון, חיבור למרכז התחבורה האזורי ובכלל - חשיבה תכנונית יצירתית וחדשנית היכן שהיא כה נדרשת.

לאורך כל הליך התכנון החדש התקיים הדיון שעסק בין פיתוח לוויכוח:

- השמירה על האופי הגלילי והפסטורלי לבין הצורך בציפוף בכדי ליצור אלטרנטיבה עירונית איכותית.
- הרצון לבית צמוד קרקע והרצון להפוך לעיר מרכזית בגליל.

- המאבק על אטרקטיביות הישוב אל מול מרחב כפרי חזק ומפתה.
- לאפשר לזוגות צעירים פתרון מגורים זול ובין החשש להתחרדות שכונות.
- פיתוח מוטה תחבורה ציבורית אל מול הרכב הפרטי.
- הגדלת היצע המגורים ו"העמסת תושבים" אל מול הצורך בפיתוח שימושי קרקע מניבים.

אותן מחלוקות גרמו לחוסר הסכמות ואף להגעה של אחת השכונות פעמיים אל וועדת הערר של המועצה הארצית לתו"ב. אך בסופו של התהליך (שלא נגמר) כן נמצא עמק השווה שמנסה לאזן בין הפיתוח לוויכוח. על בסיס אותן הסכמות מצליחות המועצה ולשכת התכנון המחוזית ליצור תכנון חדש, צופה עתיד ולא מתפשר על איכותו. זאת בכדי לייצר אלטרנטיבה אמיתית לחיים מחוץ לתל אביב בעירונית לא פחות טובה בצפון הארץ.

חוסן, צמיחה ושינויי אקלים: אתגרים במדיניות ניהול מי נגר - מקרה בוחן חדרה

מישל אורן

עיריית חדרה

michelle-o@hadera.muni.il

בחורף 2012-13 נמדדו שיעורי זרימת שיא קיצוניים במעלה הזרם של אגן נהר חדרה. בשיאו מפלס המים שהציף את הרחובות הגיע ל-1.4 מטרים תוך כדי שהוא גורם לנזק רב לרכוש. אירועי הצפות דומים חוזרים מדי שנה בחודשי החורף אך על אף האיומים שקועים התושבים באסטיבציה (תרדמת קיץ). מומחים מזוהרים כי אם ילקחו בחשבון ההשפעות האפשריות של שינויי האקלים, באירועי גשם חריגים תתכן סכנה ממשית לנפש. ברשות המקומית סוגיות הניקוז נדחקות מראש הסדר השוטף.

לצד המורכבויות הקיימות במרקם הבנוי הקיים, חדרה - העיר התשיעית בשטחה בישראל - מאשרת תכניות המגדילות את הפיתוח מ-25% ל-60% מהשטח המוניציפאלי על חשבון שטחים פתוחים. אי שמירה על שטחים פתוחים, במיוחד על אדמות חקלאיות המשמשות כשטחי הצפה באירועי זרימה קיצונית, עלולות להחמיר את היקפי הפגיעה.

בהרצאה זו יוצגו ממצאים מתוך: (1) ראיונות עם תושבים ברחובות המועדים להצפות (זכוכית, וחלמיש), (2) המידה בה השפיעו שיקולים סביבתיים על תוצאות בחירות הרשות 2018 ו-3) דימויים מתוך סיקור תקשורתי נרחב.

בהרצאה ישאלו שאלות מהותיות על הגדרת ה-perceived threat (איום הנתפס) בהשוואה לאזורים מועדי הצפות בהולנד, ארה"ב ונורווגיה בהיבט אמצעי המדיניות ומוכנות להשקיע כספי ציבור בצעדי מנע ושיפורי תשתית.

גבעת האותיות - גן ארכיאולוגי ברמת בית שמש

רם איזנברג

רם איזנברג עיצוב סביבה

office@reed.co.il

ב-2010 קיבלנו חוזה ממשרד הבינוי והשיכון לתכנון 10 שצ"פים ברמת בית שמש 1, ביניהם שצ"פ 812 - שטח של 42 דונם שהוגדר כגן ארכיאולוגי בלב שכונה חרדית.

בראשית העבודה החפירות לכבישים כבר החלו, והגבעה שצוירה בתב"ע כגן המרכזי של השכונה, התנשאה מעליהם כעוגת יומולדת ענקית מוקפת מצוקי חציבה לבנים בגובה ארבעה מטרים ומעלה מכל עבר. בשונה משאר הגבעות בסביבה, גבעה זו ניצלה מחישוף בזכות שרידים ארכיאולוגיים שציפו למצוא בה, ובראשה נותר שטח טרשים יפהפה מכוסה פרחי בר, עצי פרי ושרידי חקלאות עתיקה. השטח שנשמר במצבו הטבעי הזמין לשמר ולהנגיש אותו כפי שהוא, כגן של משחקי גילוי ודמיון.

האתגרים העיקריים היו הנגשה פיזית ותרבותיות. הקל שבהם היה התמודדות עם המכשול הטופוגרפי של החציבה. השני נראה יותר קשה ויותר מדאיג: החשש הגדול מראשית התכנון, שאם לא נצליח "למכור" את הגן הטבעי לקהילה החרדית שאותה נועד לשרת, במקום להעריך כמתנה את הטבע הקסום ששימרנו, ייתפש המקום כשטח בור מוזנח בלב השכונה.

כעיקרון תכנוני ראשון קבענו את ראש הגבעה כשטח לשימור, מוקף בשביל שמוצאם בקפדנות לטופוגרפיה. השביל פוגש את מחשופי הסלעים כך שתתאפשר כניסה לשטח מכל מקום - אין שום גדר או שער לגבעה. השביל ההיקפי כולו הוא התוחם והשער שלה.

על מנת לפתוח את המבט לרחוב, שיחזרנו את קימורי הגבעה בתווך שבין הטיילת ההיקפית לבין השכונה, ליצירת מדרונות מתונים יותר. פיסול המדרונות נעשה תוך שמירה על עצי הבר הבוגרים שבשטח (ליבנה, אלון, חרוב וזית), באופן שהתווה את צורניות המשטחים. לאחר שהרמנו לעצים את הנוף, נוצר מראה של גן ותיק, המשולב היטב בסביבתו.

כל הפעילות האינטנסיבית רוכזה בתווך זה כגן משחקים לינארי לאורך ציר מקביל לרכס הגבעה. השתדלנו לרכז במקום אחד הרבה מתקנים, ושיהיה הרבה מכל דבר.

נותרנו עם השאלה הקשה: כיצד להמחיש את ערכו של הגן הטבעי לציבור זה? איך להזמין חיבור שיגרום לתושבים לרצות לשמור עליו?

הרעיון הראשוני היה משחק המבוסס על אותיות הא-ב מוטבעות בריצוף לאורך הטיילת ההיקפית. בשלב זה צרפנו לצוות את אבי אשיראל, אדריכל נוף צעיר שגדל בבית חרדי, עם הכישרון, הרגישות והידע להתאים את המסר למטרה. תרבות הלימוד החרדית היא של גילוי ופיענוח סודות ומשמעויות נסתרות בתוך הטקסט המרובד של המשנה, התלמוד וספרות חכמים. לכן אבי הציע במקום להנגיש את המידע על התכנים במקום כ"פשט", לחבר אותו ל"רמז", דרש, וסוד" שביחסים

שבין הטקסט והעולם, להתייחס אל הגן כולו כאל כתב חידה שידבר אל הציבור החרדי, ואל הילדים בפרט.

לאורך שביל הגבעה הטבעי אותיות ומילים בגימטריה, המתייחסים לאלמנט כלשהו המצוי בשטח הסמוך אליה, כגון שם של צמח או אלמנט חקלאי.

בשטח הטרשים של הגבעה עצמה, פיזרנו 22 "אבני אותיות" - אלמנטים יצוקים מבטון, שעל כל אחד מוטבעת אות עברית בשלושה מופעים: פרנק ריל, רש"י ועברית עתיקה. כל "אבן אות" עושה חיבור בין מקום בעולם הממשי והמרחב הספרותי של התרבות העברית.

לכך הצטרף מערך שילוט המסביר איך להשתמש באבנים כמשחק "חפש את המטמון", נותן הנחיות הלכתיות ועונתיות לקטיף הפירות מעצי הפרי, ומציע הדרכות שונות ברוח משחקית. חלק מהשלטים נכתב בעצמו ככתב סתרים, בגימטריה, בכתב רש"י ובעברית עתיקה.

שמו הרשמי של הגן הוכתר בעירייה כ"פארק מבוא השמש", אבל התושבים בשכונה קוראים לו בשם אחר - "גבעת האותיות", וזאת אולי העדות הטובה ביותר לכך שגם הגבעה וגם האותיות נתפשים כנושאי המשמעות העמוקה של המקום. ביצוע הפארק הושלם בשנת 2018.

תכנית מתאר כוללנית לכסיפה

אמיר אלישע, אלה זילברפרב, ארי כהן

ארי כהן אדריכלות ובינוי ערים
mic-arc@mic-arc.com

כסיפה הינה מועצה מקומית הכוללת את תושבי הישוב הסדור ותושבים נוספים המתגוררים במקבצים לא מוסדרים בתחום השיפוט שלה על קרקעות המצויות בתביעות בעלות. עם זאת, כסיפה מספקת שירותים מוניציפליים ברמות שונות גם לתושבי פזורה המצויים מחוץ לתחום השיפוט.

לישוב תכנית מתאר מאושרת וכן כ-20 תכניות מפורטות לשכונות שונות שאושרו בשנות ה-80. עם זאת, היקף השטח הבנוי של הישוב מהווה רק כ-13% מתחום השיפוט שלה. יתרת השטח לא פותח בשל הימצאותו בתחום תביעות בעלות, המהוות כיום חסם מהותי ביחס לפיתוח הישוב ולגידולו הטבעי.

המדיניות שהייתה מקובלת מקום המדינה היא, כי על האוכלוסייה הבדווית להתכנס ולהתגורר בעיירות. עם תחילת שנות האלפיים ניתן לזהות שינוי תפיסתי – במהלך 15 השנים האחרונות, במקביל להמשך הניסיונות לכנס את האוכלוסייה מההתיישבות הבלתי מוסדרת בפזורה אל העיירות, החל קידום הליכים של הסדרה במקום של התיישבות בתחומי שיפוט מוגדרים. גישה זו מהווה למעשה את השינוי המהותי המאפיין את "הדור השני" של התכנון במגזר הבדווי שאנו מצויים בעיצומו.

תפיסת תכנון זו מבקשת להציע גישה חליפית, שאינה מבקשת להכריע או לדון בהיבטים המשפטיים-קנייניים של סוגיית הקרקע, כי אם אך ורק בהיבטים

המעשיים של הסוגיה ביחס לאפשרויות מימוש הפיתוח של הקרקע. במסגרת גישה זו, אנו מכירים בשכבת תביעות הבעלות כשכבה מהותית לתכנון ורואים בה כעין גבול פנימי. התכנון בתחום תביעה נעשה בשיתוף תובע הבעלות, כך שבמקרים רבים מתגלה נכונות גבוהה מצידו לאפשר תכנון לטובת אינטרסים כלל יישוביים בתחומה כגון דרכים ומוסדות ציבור.

הצורך להוציא את הישוב מהקיפאון בו הוא נמצא כיום הוא צורך דוחק וראשון במעלה. אנו נבקש להתמקד במשותף ולא במפריד – לתפיסתנו, במקומות בהם מדינת ישראל רואה ממילא עתודת קרקע לבניה ולפיתוח, ניתן לאפשר את הבניה והפיתוח גם מבלי להגיע להסדר משפטי-קנייני בשלב זה.

תכנית המתאר הכוללת הנמצאת בהכנה עוסקת בנושאים המעסיקים יישוב בדווי בשלב מעבר דוגמת ממשק מגורים-חקלאות, ציפוף ועיבוי אזורים, מוקדי מסחר ותעסוקה, מקומו של היישוב במערך האזורי ועוד. יותר מכל, תכנית המתאר הכוללת מפנימה את השינוי שהתרחש בתפיסת התכנון של "הדור השני" ותכוון ליצירת ערכים נוספים. להבנתנו, תפיסת התכנון שבבסיס התכנון המתארי במגזר הבדווי תניח כי הלגיטימציה המצטברת לתכנון המסדיר את ההתיישבות, תאפשר לראשונה לעסוק בנושאים שמעבר להיבט הפרטי ומעבר מתכנון המבית בעיקר פנימה והעוסק בנושא הקרוב ביותר לליבם של פרטים ומשפחות (הסדרת ההתיישבות ומבנה הכפר והקהילה המצומצמת), לנושאים המעסיקים קהילות המחפשות את עתידן ביחד בישוב פרברי/עירוני בדווי.

התאמת פריסת תשתיות לצרכי תפעול שירות תחבורה ציבורית

גנאדי בירפיר

חברת עדליא

genadib@adalya.co.il

כדי שהתחבורה הציבורית תהיה יעילה ואטרקטיבית עליה לספק רמת שירות אופטימאלית לנוסעים. תכנון מערך התחבורה הציבורית צריך לענות על הגידול הדמוגרפי ועל שינויים בשימושי הקרקע, לספק מסלולי קווים מותאמים ליעדי נסיעה שונים בתדירות העונה לביקושים, לספק כיסוי רחב של אזורי מגורים ולהתאים את מיקום תשתית התחנות בשטח למוקדי ביקוש הנוסעים.

פריסת תשתית התחנות משפיעה על מדד הנגישות אותו ניתן להגדיר כפונקציה של מספר היעדים שביניהם מקשר קו תחבורה ציבורית. ככל שרשת מסלולי התחבורה הציבורית נפרשת על שטחים גיאוגרפיים גדולים יותר עם נקודות כניסה ויציאה מהמערכת רבות יותר (תשתית התחנות), כך יעלה גם מדד הנגישות. כמו כן, מדד הנגישות כולל גם את המרחק שאדם צריך לעבור כדי להגיע לתחנת האוטובוס הקרובה אליו ומשפיע באופן ישיר על זמן הנסיעה הכולל מדלת לדלת. לכן, כדי להעלות את רמת הנגישות ברשת, יש צורך לתכנן את פריסת תשתית התחנות בצורה מיטבית בכדי למצות את פוטנציאל הנגישות לנוסעים.

סקר תחבורתי שבוצע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2015 מצביע על כך שכ- 80 אחוזים מהנשאלים בסקר מרוצים מקרבת התחנות אוטובוס

לביתם. בחלוקה מגזרית נמצא כי 84 אחוזים מהנשאלים היהודים מרוצים מקרבת התחנות לביתם ורק 44 אחוזים מהנשאלים הערבים מרוצים מקרבת התחנות לביתם. אותו סקר מראה שרק 57 אחוזים מבני 20 ומעלה שהשתמשו בשירות תחבורה ציבורית הסכימו עם משפט "בדרך כלל אני יכול להגיע בתחבורה ציבורית". נתוני הסקר מראים שישנו חתך אוכלוסייה רחב שאינו מרוצה ממיקום תשתית התחנות הקיים בשטח ואינו מרוצה מאופן התאמת תחבורה ציבורית לדרישות נסיעות היומיות.

המחקר בוחן את רמת השירות בקווי התחבורה הציבורית ומיקום תשתיות התחנות מההיבט של התאמת פריסת תשתית תחנות בשטח לצורכי הפעלה מיטבית של תחבורה הציבורית.

בכדי לבחון מגמות ושינויים הקשורים לפריסת תשתיות תחבורה בדגש על ישובים פריפריאליים, נעשה ניתוח מרחבי של מיקומי תחנות האוטובוס בשתי תקופות זמן: תקופה שקדמה לסקר התחבורתי האחרון שנערך על ידי הלמ"ס ולתקופה הנוכחית (שנת 2018). הנתונים ששימשו לניתוח מבוססים על מאגר תשתיות התחבורה הציבורית הרשמי של משרד התחבורה.

הנתונים הכמותיים שהתקבלו במחקר הנוכחי מחזקים את ממצאי הסקר התחבורתי האחרון שנערך על ידי הלמ"ס. הממצאים מראים על מגמות של הוספת תחנות רבות בעיקר בישובים במגזר הערבי לצד כשלים בתכנון פריסת תשתית התחנות בישובים שונים, בעיקר מאזור הפריפריה.

ערים קטנות ומגניבות

רן בנימין

הרשות לפיתוח הנגב
ran@negev.co.il

גם ערים קטנות רוצות למשוך אליהן את המעמד היצירתי. כיצד ואילו כוחות נדרשים בכדי לחולל בהן שינוי ולאיזה מודל עירוני עליהן לשאוף?

בעולם 'קריאייטיבי', לערים קטנות לא כדאי לנסות ולהשתרץ בתור הגנארי, בניסיון לחקות את הערים הגדולות בדרך להגשמת חלומן להפוך להיות אוסטיין. בשורה זו אינה בשורת איוב כי אם הזדמנות וקריאה לגלות את הייחודי שבהן, את האותנטי, המסורתי, הקהילתי והערכי. אלו אינן בשורות שניתן להקל בהן ראש. להיפך, אלו בשורות שממצבות את הערים הקטנות פנים אל פנים עם הערים הגדולות, היות ובמצב זה הן מסוגלות להציע 'מוצר' ייחודי שלא ניתן להשיג בערים (גדולות) אחרות.

פירוק הדיכטומיה עיר/פרבר

אמירתו של דיוויד הארווי כי 'אנו חיים בעידן של עיור מתמיד ומתמשך', מזכיר לנו כי המשאבים הדרושים לשינוי עשויים להימצא גם ב-Residual Spaces/ המרחבים השיריים. כלומר, בזמן שהמחשבה על העיר היא חיונית, ראוי לשים לב לכוחות התיאורטיים והפוליטיים הקיימים בקרב קהילות ברחבי העולם, שטרם

עברו תהליך אורבניזציה מלא - במרחבים הללו טמונה ההזדמנות. הגישה הרווחת של העירוניות העכשווית, מקדשת את הערים הגדולות והקונספציות הקיימות, בניגוד לכך יש לשים לב כי אמנם העיר והעירור הינם תהליכים בלתי נמנעים, אך קיים ייחוד למקומות הקטנים – מבלי להתיימר להפוך אותם לערים או לחקות תיאוריות של 'עשה ואל תעשה'. זו אמירה מהפכנית – לטעון כי המשאבים לשינוי קיימים בכל מקום ולא רק בערים הגדולות ולהתמקד בתהליכי העיר במקום לקדש את העיר. אן כן, האם נוכל לקבוע בהחלטיות מהי עיר? מהו קנה המידה שמגדיר עיר או שכלל אין זה קנה המידה שמגדיר אותה? אילו תצורות שונות של ערים קיימות? והאם כלל יש הבדל בין העיר לאזור הכפרי? אם העירוניות היא המושא ולא העיר, כיצד בכל זאת ניתן לוודא שהיא באה לידי ביטוי בחיי היומיום של התושבים במרחבים הפרבריים ומה נדרש לעשות על מנת להבטיח שעיר העתיד תהיה נחלתם של כלל האזרחים? ראשית יש לבטל את ההיררכיות בין עיר לכפר/לא עיר/ערים קטנות. לדחות את הכמיהה לעיר ולטפח את איכויות המגורים השונות שנמצאות במרחב.

קטנות ויצירתיות?

בקהילות קטנות תחושת המקום והזהות גבוהה – ויש בה בכדי למשוך את בני המעמד היצירתי. טענות אלו, מטילות ספק ברעיונות של ריצ'רד פלורידה כי המעמד היצירתי 'שייך' לערים היצירתיות, קרי לערים הגדולות. בבסיס עמדה זו מדובר בעניין של מדיניות, של חוסן קהילתי אל מול תהליך עירור ובעיקר של ייחודיות ויתרונות יחסיים (גם אם קטנים), המספיקים בכדי למשוך כמות נדרשת של אנשים ולהשאיר את הקיים – לחולל תהליכי פיתוח רצויים, מבלי לפגוע במרקם החיים הקיים ומבלי לוותר מראש בתואנה של גודל. ערים קטנות צריכות לשנות לא רק את ההסתכלות שלהן על עצמן אלא גם למכור אחרת את החזון שלהן ואת היתרונות הטבעיים שלהן.

גם ערים קטנות יכולות!!

האם ערים קטנות יכולות בעצמן לחולל שינוי ומי כדאי להן שיעמוד לצידן הממשלה או השוק הפרטי? כאשר מדובר בערים קטנות שאלת העלות מול תועלת היא קריטית. כלומר סך ההשקעות הנדרשות לעומת סך הנהנים; יחד עם זאת, יש לקחת בחשבון את האינטרס הפוליטי שמוביל למעורבות ממשלתית. מעורבות זו משמעותית באספקטים בהם יש לממשלה יתרון; בעיקר כשמדובר בהתנסות חדשה ובשינוי פרדיגמתי. הממשלה יכולה להשקיע באופן ישיר כדי להניע את השוק בתחום מסוים או באופן עקיף ליצור תנאים שמעודדים השקעה פרטית.

השדה המוניציפלי בישראל - למי הוא צריך לדאוג?

במדינת ישראל, המעורבות הממשלתית בפרויקטים המוניציפליים הוא עניין שבשגרה. בארץ ישנה מסורת של התערבות המדינה באופן כמעט מלא בביצוע פרויקטים. השנים האחרונות היו 'תור הזהב של הנגב'; החלטות ממשלה ייעודיות, פיתוח מאסיבי של תשתיות, גידול במספר הסטודנטים, עלייה ושיפור בתדמית הנגב ו'קיצור המרחקים' הפכו את ההזדמנות למוחשית מאי פעם. זה הזמן לאמץ את החדשנות והיצירתיות של פלורידה גם בערים הקטנות, להן יתרונות יחסיים כפרברים מחד ומאידך בקרבת עיר גדולה כב"ש. במקרה של שדרות, למשל, עיר

בעלת נכסים רבים כמו המכללה, הרכבת, מעונות סטודנטים ומקורות תעסוקה רבים. זוהי אינה משאלת לב, אלא משימה ברת השגה, ומי יודע אולי עם החזון הנכון יום אחד אוסטיין תרצה להיות שדרות.

תכנון הפריפריה של ירושלים - רכס לבן

אילון ברנהרד

משרד הבינוי והשיכון
eylonb@moch.gov.il

בשל מצוקת הדיור בירושלים, הגורמת להגירה שלילית מירושלים אל מרכז הארץ ועליית מחירי הדיור בירושלים. משרד הבינוי והשיכון מקדם תכנית ברכס לבן, למרגלות מושב אורה וקריית מנחם בדרום מערב ירושלים לכ-5000 יח"ד. התכנית צמודה אל השכונות הדרום מערביות של ירושלים, כשכונת קצה הסמוכה לקו הרכבת "האדום" הקיים כבר כיום בירושלים.

התכנית המוצעת שנויה במחלוקת – התכנית המוצעת סמוכה לפארק מטרופוליני, גן לאומי "עמק רפאים" ולמעין "עין לבן", המהווה אזור מפלט עירוני, כשטח פתוח רווי ארכיאולוגיה, תרבות, פנאי ונופש. כמו כן יש חשש שהקמת שכונה חדשה בדרום מערב העיר, תעכב פיתוח פרויקטים של התחדשות עירונית ברחבי העיר, הצצים לאחרונה ומתחילים לצאת לביצוע ברחבי העיר ירושלים.

עירוניות והתחדשות – בהתאם להחלטת מועצת רמ"י, התכנית תאפשר הליכים של מימוש קרקע משלימה לסבסוד פרויקטים להתחדשות עירונית שאינם כלכליים בהליך של התחדשות עירונית, למעשה התכנית המוצעת, מאפשרת את מימוש החלטת מועצת המנהל להשתתפות המדינה בסבסוד פרויקטים בהתחדשות. התכנית המוצעת מציעה בינוי ברקמה עירונית בצפיפות גבוהה, בקו בניין 0. הבינוי בשיפועים מעל 30% דורש פתרונות באמצעות "מעליות ציבוריות" המאפשרות הנגשת השכונה והמבקרים בעמק רפאים לרכבת קלה שתשרת את השכונה. התכנית מציעה ממשק עם העיר הקיימת בצומת אורה סמוך לקריית מנחם, הכולל בניה אינטנסיבית, חזית מסחרית, מסוף תחבורה ציבורית, שימושים מעורבים של מסחר, תיירות דיור מוגן בנקודת המפגש בין השכונה החדשה לעיר ירושלים.

ממשק לשטחים פתוחים - כמו כן התכנית ערכה בדיקות גיאווה-הידרולוגיות, לצמצום הפגיעה ב-11 מעיינות בדרום ירושלים וכוללת גן לאומי בעמק לבן ואזור המעיין עין, לבן כדי לאפשר שהיית מי נגר לטובת מעיינות עמק רפאים, והבטחת שפיעת המעיין עין לבן גם לאחר אכלוס השכונה. להבטיח את שימור המעיין וטיפולו והשטחים הסמוכים אליו. לשקם ולהנגיש את עמק רפאים, עמק לבן ועין לבן למבקרים ולתושבי השכונות הסמוכות.

למרות חילוקי הדעות, התכנית המוצעת, יוצרת עירוניות אינטנסיבית בירושלים, נותנת מענה לעזיבת הצעירים את העיר וכולנו תקווה שתכנית זו תתממש בהקדם. בעת התכנון, משרד הבינוי והשיכון "לקח אחריות" על הממשק של השכונה המוצעת עם השטחים הפתוחים ובנושא התחדשות עירונית.

סולידריות-אזרחית-עירונית במדיניות ותהליכי תכנון

ניר ברק

הטכניון

nir.barak@technion.ac.il

המחקר בוחן את מקומה של העיר כיחידה פוליטית המכוננת דפוסים ייחודיים של סולידריות-אזרחית תוך התייחסות לדוגמאות מישראל וארה"ב. ההרצאה תציע כי מושג הסולידריות העירונית יכול לשמש כלי לבחינת יחסים פנים-עירוניים ויחסי עיר-מדינה. בנוסף, ההרצאה תציע כי רעיון הסולידריות-העירונית יכול לשמש כמושג ביקורתי ולספק אופק נורמטיבי לתכנון ערים ועירוניות בישראל.

החלק הראשון של ההרצאה מציע טיפולוגיה של שלושה צירים מרכזיים שמניעים דפוסים של סולידריות-אזרחית-עירונית:

1. הציר הראשון הוא חיי היומיום העירוניים ומרכזיותם בחיים הפרטיים והציבוריים של אזרחי העיר (city-zens). ציר זה בא לידי ביטוי בכך שקהילת האזרחים העירונית מזהה את עצמה, ואת תפישת הטוב המשותפת שלה, כמובחנת מהקהילה הלאומית ומערים אחרות. בכך, המקור לסולידריות-אזרחית-עירונית מסוג זה הוא עצם התושבות בעיר, אשר מהווה את תנאי השייכות לקהילה הפוליטית, לצד ההשתתפות הפעילה בחיי היומיום של העיר.

2. הציר השני לביסוס סולידריות-אזרחית-עירונית נובע מהכורח, הרצון והכושר הפוליטי (capacity) של ערים להתמודד עם אתגרים אשר אינם מקבלים מענה לאומי או בינלאומי הולם. בערים בישראל, ב-10 השנים האחרונות ציר זה בא לידי ביטוי בתחומי מדיניות כגון הנגשת תשתיות ושירותים, דיור בר-השגה, בנייה ירוקה, תחזוקה של מבנים גבוהים, שימור המורשת החומרית, הקצאות ורטיקליות, מעבר לאנרגיה חלופית, ניהול מקיים של פסולת וצריכה, ומודלים עירוניים של השתתפות ציבורית בתהליכי תכנון.

3. הציר השלישי לכינון סולידריות-אזרחית-עירונית נובע מחוסר שביעות רצון של העיר ואזרחיה מתפקודה של המדינה בתחומים שונים, או חוסר הסכמה עימה, תוך יצירת חלופות עירוניות אשר מונעות מתפישת הטוב המשותף העירוני. בכך, דפוס זה של סולידריות-עירונית חופף, במידה רבה, לאוטונומיה עירונית. בהשוואה למדינות אחרות, תופעה זו יחסית מוגבלת בישראל, ובפעמים בהן היא עולה על פני השטח – זה מתרחש בעיקר בתל אביב-יפו.

ניתוח הטיפולוגיה המוצעת בחלק השני של ההרצאה מציע שתי מסקנות עיקריות:

1. אפריורית, לא ניתן לגזור מסקנות שוות לגבי סולידריות-אזרחית-עירונית ביחס לערים שונות משום שהיכולת לטפח ולממש (במיוחד סוגים ב' וג' לעיל) נשענת, בראש ובראשונה, על מידה רבה של עצמאות תקציבית. מכך נגזר שערים מרכזיות ועצמאיות-תקציבית, כמו תל אביב-יפו, חיפה, ובאר שבע, הן בעלות היתכנות גבוהה יותר לטפח דפוסים עמוקים של סולידריות-עירונית-אזרחית. עם זאת, מסקנה זו אינה מחלישה את הרלוונטיות של סולידריות-עירונית-אזרחית שנשענת על ציר א' לערים קטנות יותר, והיא

מצביעה בעיקר על מקומן של הערים הגדולות כמקור סמכות פוליטי-חברתי משמעותי.

2. היעדר גזירה שווה לגבי ערים מציע כי מתקיימת היררכיה בין הצירים לעיל, אשר נסמכת על היכולת של הקהילה העירונית לכוון 'מרכז כובד' מוסרי ונורמטיבי עבור הפרטים שמרכיבים אותה.

סיכום ההרצאה מציע מספר היפותזות לגבי המקום המצומצם יחסית של אוטונומיה עירונית, ועל האופק הנורמטיבי שרעיון הסולידריות העירונית עשוי להציע לתכנון ערים ועירוניות בישראל מעבר לתל אביב-יפו.

האם התחדשות עירונית אפשרית גם בפריפריה? המקרה של שכונה ג' בבאר שבע

ענת ברקאי נבו

ענת ברקאי נבו - ניהול פרויקטים תכנוניים, ייעוץ לשיתוף ציבור
anatbnevo@gmail.com

בשל מיקומה הייחודי ליד המרכז האזרחי ותמהיל מגוון של דירות להשכרה, שכונה ג' בבאר שבע מהווה כר פורה להתארגנות קהילתית מסוגים שונים. הקהילה העירונית "גוונים" גיבורת הסרטון הדוקומנטרי שאקרין בהרצאה, היא דוגמה דרכה ניתן לצלול לעומק הבעיה הקיימת בתהליכי התחדשות עירונית באזור באר-שבע. קהילת "גוונים" הוקמה בשנת 2011 בשכונה ג' כחלק מתנועת הבוגרים של בני עקיבא. הקהילה מונה כיום כ-20 משפחות צעירות המפוזרות ברחבי השכונה. העמותה שמה לעצמה למטרה "להקים את התשתיות החברתיות הנדרשות, להוביל תהליך מיתוג מחודש של השכונה בעיני התושבים הקיימים ובעיני הציבור הרחב והעלאת השכונה והפוטנציאל הגלום בה אל מודעות גורמי העירייה השונים". עמותה זו היוותה אחת מקבוצות המיקוד שהשתתפו בתהליך שיתוף הציבור בשכונה.

שכונה ג', אשר הוקמה בשנות החמישים כשכונת שיכונים, ממוקמת ממזרח לשכונות א' ו-ב' ומצפון למרכז האזרחי של באר-שבע. בשכונה מתגוררים כ-10,000 איש, הנחלקים לקבוצות אוכלוסייה מגוונות: עולים ותיקים מארצות המזרח, עולים חדשים מאתיופיה, סטודנטים, ערבים בדואים ומשפחות של פלסטינאים משתפי פעולה. השכונה בעלת מאפיינים של "שכונה בדעיקה": משקי בית קטנים, מעט ילדים וריבוי יחידים. לאורך השנים תושבי השכונה שיכלו להרשות לעצמם עזבו או מכרו את הדירות למשקיעים מאזור המרכז. כיום כ-67% מהתושבים בשכונה גרים בשכירות ורק כ-30% גרים בדירה בבעלותם. תהליך שיתוף הציבור הינו חלק מתפיסה תכנונית מתקדמת, הרואה בבעלי העניין ותושבי השכונה חלק בלתי נפרד מתהליך התכנון וכחלק מהידע העומד לרשות המתכננים.

כפי שעולה מהסרטון ומהעבודה עם התושבים בנוגע להתחדשותה של שכונה ג', התושבים נהנים מהיצע מגוון של דירות וחנויות במחירים זולים, מיקום מצויין ונגיש ואווירה של "שכונה". מאידך, מצב התשתיות הפיסיות של השכונה והמבנים ירוד מאוד, המדרכות שבורות, יש בעיות ניקוז, המבנים ישנים ומדורדרים,

השצ"פים מוזנחים, קיים מחסור במוסדות תרבות וחינוך איכותיים והתושבים (בעיקר הנשים ואוכלוסיית המבוגרים) אינם מרגישים בטוחים במרחב השכונתי. בנוסף גובר החשש מהחלפת האוכלוסיה המקומית בעקבות התכנית ואובדן הזהות המקומית. באופן טבעי, קיים קושי אמיתי לדבר עם תושבים על חזון תכנוני לשכונה, כאשר הם חווים מחסור באיכות חיים בסיסית.

המורכבות ב"שכונות שיכונים" בעיקר באזורים פריפריאליים היא השאלה "מי הם בעלי העניין", כיוון שמרבית הדירות בשכונות אלה נרכשו ע"י משקיעים שאינם תושבי השכונה ולעיתים אף אינם תושבי העיר, אשר רואים בדירות יותר כ"נכס מניב" מאשר "בית". לאור זאת קשה לראות בקבוצת "המשקיעים" כרלבנטיים לתהליך שיתוף הציבור כאשר שאלת התחדשות השכונה לצורך שיפור איכות חיי המתגוררים בה עומדת על הפרק.

שכונה ג' מאגדת מרקם ייחודי של קבוצות אוכלוסיה, אשר ברובן אינן בעלות יכולת לתחזק דירות חדשות במגדלים הנבנים כתוצאה מתהליכי "פינוי בינוי" עם מקדמי בינוי גבוהים, כפי שנדרש בפריפריה. יש לציין שהתכנית להתחדשות עירונית בשכונה ג' כוללת התייחסויות לסוגיות תכנון רחבות כגון: תנועה, צירים, ירוקים ושטחי ציבור, מבני חינוך, שימור מבנה בית הקולנוע הנטוש "אורות", פתרונות מגוונים של התחדשות עירונית למבני השכונה ועוד.

לעניות דעתי, התחדשותה של שכונה ג' טמונה ביכולת "לתפור חליפה לשכונה" אשר שמה לעצמה שלוש מטרות: סיוע לשכונה להתחזק מבחינה קהילתית-חברתית, שיפור תשתיות השכונה והמבנים ושיפור תחושת הבטחון של התושבים. חוסנה הקהילתי-חברתי של השכונה הוא בעיני המפתח להתחדשות השכונה ושגשוגה. תהליכים חיוביים של פרויקטים משותפים בדגש חינוכי ותמיכה עירונית כבר מתבצעים, אולם יש צורך לתת מענה גם לקהילות "שקופות" בשכונה כגון משפחות הפלשתינאים אשר הובאו לשכונה ע"י משרד הבטחון. השקעה בטיפול פני השכונה, שיפור תשתיות של המדרכות, פתרון לבעיית הניקוז, ירוק השכונה ומתן תמריצים לשיפוץ המבנים (מוצע בתב"ע) ישפרו את איכות חיי התושבים וימשכו אוכלוסיה חדשה לשכונה, כגון משפחות צעירות של רופאים העובדים ולומדים בבית חולים סורוקה הסמוך לשכונה. ובד בבד נקיטת פעולות מיידיות לשיפור תחושת הבטחון של התושבים והמבקרים באמצעים שונים כגון: שיטור קהילתי, תאורת רחוב והצבת מצלמות אבטחה ברחבי השכונה.

תוצאות חברתיות-מרחביות של מיזמי "פינוי-בינוי" במטרופולין תל אביב: מחקר השוואתי

ינון גבע, גלעד רוזן

האוניברסיטה העברית

yinnon.geva@mail.huji.ac.il, gillad.rosen@mail.huji.ac.il

מדיניות "פינוי-בינוי" מכוונת בעיקר לחידוש פיזי של סביבות מגורים עירוניות. לאורך השנים, נקשרו בתכנית הן תקוות לשינוי חברתי חיובי, והן ביקורת על כך שיובילו לדחיקה של האוכלוסייה הוותיקה. למרות דיון ער בציבור, בכנסת

ובמשרדי הממשלה, ההשפעות החברתיות של תכנית "פינוי-בינוי" לא נבחנו עד כה באופן אמפירי. מחקר זה בוחן את התוצאות החברתיות והמרחביות של המדיניות בשישה מתחמי "פינוי-בינוי" במטרופולין תל אביב. לצורך המחקר נבנתה מתודולוגיה משולבת, הכוללת סקר מקיף בקרב כשליש מאוכלוסיית המתחמים ($n=415$) מיצוע של מאגרי מידע רבים וכן ראיונות עם תושבים וגורמים אחרים. הרכב האוכלוסייה הקיימת, שינויים בהרכב האוכלוסייה הוותיקה, מאפייני האוכלוסייה הנכנסת, היחסים בין שתי הקבוצות וכוונותיהם לעתיד. נמצא כי התופעות השליליות שנקשרו לפינוי-בינוי – דחיקה של תושבים וותיקים וקונפליקטים בין חדשים לוותיקים – באות לידי ביטוי באופן בלתי אחיד במתחמים השונים וקשורות לפערים חברתיים-כלכליים בין האוכלוסיות, ובין השכונה לסביבתה. בהתבסס על הממצאים, אנו מציעים חלוקה לשלושה טיפוסים מתחמים, אשר נבדלים זה מזה במאפייני אזור המגורים, שוק הנדל"ן המקומי והיציבות הקהילתית. מסקנות המחקר מצביעות על כך שיצירת סביבת מגורים טובה עבור כל קבוצות האוכלוסייה, מחייבת תכנון תוך התחשבות בהקשרים אזוריים-שכונתיים ובחשיבה על ליווי הקהילה בתקופה שלאחר סיום הבניה.

תהליך תכנון משתף להתחדשות מרכז העיר רהט

גל גבריאלי*, עפר לרנר*, שירן תעסה-פינשטיין, ענת סביר-אהרון*****

*עמותת מרחב, **עיריית רהט, ***משרד הבינוי והשיכון
 oferlerner@hotmail.com, gal@miu.org.il, shiran@rahat.muni.il,
 anata@moch.gov.il

ההכרה בחשיבות ובצורך בהתחדשות עירונית, השקעה במרקם הקיים וחזוק מרכזי הערים הפכה לכמעט קונצנזוס במדינת ישראל. לצורך קידום רעיונות אלה פועלים כיום גופים רבים ומושקעים משאבים ניכרים. יחד עם זאת, מרבית הכלים בהם עושים שימוש לחיזוק והתחדשות של מרכזי הערים נעים סביב מגוון מצומצם של מנגנונים, כדוגמת הקצאת זכויות בנייה, הקמת מנהלות אזורי מסחר ועיצוב המרחב הציבורי. הגם שלכלים אלה השפעה חיובית במקומות רבים, אין הם יודעים להתמודד עם חלק גדול מן האתגרים העומדים בפני התחדשות מרכזי הערים. אתגרים הנובעים מבסיס כלכלי חלש של הערים ומשקי הבית, פערים חברתיים גדולים, חסמים תכנוניים וקנייניים וחוסר היכולת לקדם תהליכי עומק ארוכי טווח. בעיקר חסרים מנגנונים מפורטים, רב תחומיים (פיזיים, כלכליים, חברתיים וסביבתיים) הרגישים לשונות בין מקום למקום.

העיר רהט עומדת בפני שינויים בקנה מידה רחב. כהכנה לשינויים אלו, מתנהלים בעיר מספר תהליכי תכנון, הכוללים הכנה של תכנית מתאר כוללת, תכנית למרכז עסקים חדש, תכנון שכונות מגורים חדשות ומספר תכניות לפיתוח והשקעה במרקם הקיים. בנוסף, הממשלה הקצתה סכומי כסף ניכרים במסגרת החלטות הממשלה הנוגעות לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים ולתכנית החומש למגזר הבדואי. על מנת שהמאמץ הרב והמשאבים המושקעים בעיר יביאו לשינוי המיוחל, יש צורך לפתח מנגנונים רב תחומיים, שידעו להתמודד עם האתגרים

בפניהם ניצבים העיר רהט ותושביה. מנגנונים שידעו, בין היתר, לחזק את מרכז העיר כליבו של השלד העירוני לאורך זמן ובאופן מתמיד.

משרד הבינוי והשיכון – מתוך הכרה בחשיבות ובצורך בהתחדשות עירונית, השקעה במרקם הקיים וחיזוק מרכזי הערים – יצא בשנה האחרונה בפרויקט ניסיוני באזור הדרום שמטרתו חיזוק מרכזי הערים. עמותת מרחב – התנועה לעירוניות בישראל, נבחרה להוביל את הפרויקט בעיר רהט.

מטרת הפרויקט:

זיהוי ופיתוח פרויקטים מוסכמים לחיזוק מרכז העיר רהט, תוך התמודדות עם האתגרים הפיסיים, הכלכליים, החברתיים והסביבתיים בפניהם ניצבים העיר ותושביה.

שלבי הפרויקט:

שלב ראשון, הגדרה מפורטת של מטרות הפרויקט (חודשיים, דצמבר 2018 - ינואר 2019): מטרת שלב זה הנה זיהוי פרויקט או פרויקטים במרכז העיר, שיש להם את היכולת להביא לתרומה המשמעותית והחיוביות ביותר למרכז העיר ולתושבי העיר בפרק זמן קצר. הפרויקטים הנבחרים, יהיו כאלה שייצרו את הסינרגיות המרבית עם תהליכי תכנון המתבצעים כעת בעיר, תוך הגדרת השילוביות בין התהליכים. תוצרי שלב זה יהיו ניסוח מטרות הפרויקט/ים, תיחומם הגיאוגרפי, ופירוט תהליך התכנון.

שלב שני, תכנון משותף של הפרויקט הנבחר (שלושה חודשים, פברואר-אפריל 2019): שלב זה יהווה את ליבו של תהליך התכנון. הכוונה היא לבצע מהלך שיתופי אקסטנסיבי ורב השפעה, שיהווה בין היתר מודל לתהליכי תכנון משותפים הרתמים את בעלי העניין השונים להצלחת התהליך ופרויקטים עתידיים. מטרת שלב זה הנה גיבוש חזון, אסטרטגיה ועקרונות לתכנון ולתכנוניות פיתוח ופעולה לפרויקטים הנבחרים.

שלב שלישי, הכנת מסמכי התכנית (חודש, מאי 2019): בשלב זה הצוות יעבד את תוצרי התהליך לכדי דו"ח פיתוח ותכנוניות עבודה, שיובאו בשלב ראשון להיזון חוזר ע"י הציבור ובשלב שני לעירייה לצורך ביצוע.

תהליך התכנון כולו יבוסס על חמישה רכיבי שיתוף: (1) סדנאות תכנון משותף בקבוצות הומוגניות; (2) מפגשי ציבור פתוחים לציבור הרחב; (3) מפגשים פרטניים עם בעלי עניין, ארגונים, מתכננים ואנשים מהציבור בעלי יכולת השפעה על התהליך ועל הציבור; (4) תהליך משותף עם תושבים המייצגים קולות שונים בעיר; ו- (5) עדכון ויידוע של כלל הציבור לגבי התהליך.

צוות הפרויקט:

עפר לרנר – תכנון, פיתוח ואסטרטגיה, ראש צוות + תכנון חברתי | גל גבריאלי, מנכ"לית מרחב | מיכל יוקלה ודימה אבודאהש, סטודיו מיא אדריכלים | ריהאם אבו עדייה, תכנון תחבורה | גיא איזיק, ADD Architecture | אלטאהר אבו ג'עפר, כלכלן | יהודה עירוני, יען פרוייקטים בע"מ | תומר דקל, תכנון סביבתי | אחלאם אבו ג'עפר, הנחיית קבוצות | יסמין אלהוזייל, מחמוד אלקרינאוי, עומר אלקרינאוי וראוון אלהוזייל, אחראי קשר עם הציבור.

Sea a Change דיאלוג חדש בין העיר אשקלון, המצוק והים

דניאל גיפש

הטכניון

Daniel.gipsh@gmail.com

לעיר אשקלון המשתרעת לאורך חופי הים התיכון חזית ימית של כ-12 ק"מ. לאורך רצועת החוף בקטעים רבים מתרוממים מצוקי כורכר. הים, החוף והמצוקים מהווים משאב טבעי ייחודי. כיום, הפוטנציאל הגלום בקשר של העיר עם הים אינו בא לידי ביטוי בצורה מיטבית.

נקודת המוצא של הפרויקט הינה חקירת תהליכים טבעיים ומגמות פיתוח המשפיעים על המרחב החופי של העיר, תהליכים המובילים בהדרגה לצמצום רצועת החוף והתמוטטות המצוק. כתוצאה מתהליכים אלה הפך המצוק המתמוטט לחסם פיזי בין העיר לבין הים. לאורך השנים בוצעו ניסיונות פעולות הגנה רבות על ידי החברה הממשלתית להגנת מצוקי הים התיכון בשיתוף עם עיריית אשקלון. בשנת 2005 בוצע שימוש בגיא-טיוב יבשתי במטרה להגן על בסיס המצוק, בשנת 2009 בוצעו הזנות חול ופתרון מסוג גיא-טיוב ימי שהחל ב-2017 ומתעכב עקב קשיים ותקלות הנדסיות, כל אלו לא צלחו במהלך השמירה וההגנה על המצוק.

הפרויקט מדגים כיצד ניתן לפרוץ את גבולות המצוק ולהפוך תופעה טבעית מסוכנת, ארוזיית המצוקים, ליתרון שיאפשר לחדש ולחזק את הקשר בין המרחב העירוני לבין המרחב הימי. בעבודה זו אני מאמץ את התהליכים הטבעיים של המצוק ויוצר נקיק שפורץ את גבולות המצוק. הנקיק נמשך מהחוף אל תוך העיר, מהווה ציר תנועה נגיש (3% שיפוע) שמחזק את הקשר הפיזי והויזואלי בין העיר לבין הים. כמו כן, מייצר חוויות חדשות אצל המבקרים.

העבודה בוחנת את המרחב העירוני והימי לצד המצוקים ומציעה פתרון תהליכי לשינויים הטבעיים, ביניהם הצטמצמות רצועת החוף והתמוטטות המצוקים ומציעה מענה לשינויים הדמוגרפיים הצפויים. התכנון נותן מענה לבעיות השונות גם מכיוון העיר המצטופפת וגם מכיוון המרחב החופי והימי, תוך כדי חיזוק הקשר הפיזי והויזואלי בין העיר אשקלון לבין הים ויצירת מגוון חוויות חדשות.

קשר העיר והמדבר: תכנית אב לנחלי ערד

עודד גל

רם איזנברג עיצוב סביבה

office@reed.co.il

תכנית האב לנחלי ערד מתמקדת באפיון רצועת התפר שבין העיר למדבר ולנחלים הסובבים אותה, ובהטמעת עקרונות תכנון מתאימים להתמודדות עם המתח בין שמירת הסביבה הטבעית ובין פיתוח הסביבה הבנויה. בנוסף, התכנית שמה דגש על שינוי הגישה התיירותית ועל המעבר המתבקש מתיירות מלונאית מסורתית

לתיירות בוטיק מדברית בקנה מידה אישי, המבססת את מעמדם של נחלי ערד כמשאב עירוני.

בשונה מתכניות מדיניות למרחבים פתוחים, התכנית מתמקדת בממשק של הדופן הבנויה עם קצות הנחלים ושמה למטרה להגדיר גבולות ועקרונות התומכים בפיתוח עירוני בר קיימא ולהגן על משאב הנוף והטבע המדברי.

במהלך העבודה, התקיים סקר פיזי בשטח ונעשתה עבודת ניתוח רבה במערכות GIS, שהיוו יחד את הבסיס ל"סל הכלים", הכולל הצעות לפרויקטים וכלי מדיניות מומלצים, בחלוקה ליחידות נוף שונות סביב העיר הבנויה. מתוך היצע הכלים השלם, התכנית מפרטת בצורה מעמיקה את פרויקט טיילת "סף המדבר" הנפרס לאורך היקף העיר, שהוא פרויקט הדגל המרכזי הקושר בין שלל הפרויקטים השונים שהוצעו.

במסגרת התכנית הופקו גם הנחיות מרחביות פרטניות לרצועת התפר בין העיר למדבר – מסמך סטטוטורי המגדיר באופן פרטני וממוקד את אופי הפיתוח הרצוי של הדופן הבנויה של העיר ברצועת התפר עם המדבר הפתוח, בדגש על הממשק עם ראשי הנחלים.

התכנית היא פרי יוזמתה של רשות ניקוז ים המלח, שראתה חשיבות מיוחדת בכתיבת מסמך מדיניות תכנונית ותכנית פעולה לשימור, טיפול ופיתוח סביבת נחלי ערד. בתכנית היו מעורבים גופים נוספים, ביניהם: עיריית ערד, היחידה הסביבתית נגב מזרחי, משרד הבינוי והשיכון וכן תושבי ערד ובעלי ידע מקומי. העבודה הושלמה ב-2017.

התחדשות עירונית: הדילמה של קו הבנין הצדדי

דודי גלור, אמתי הרטוב

גלור תכנון ואדריכלות בע"מ

dud@gaplde.com

התחדשות עירונית בישראל נקבעת, בין היתר, על-בסיס שיקולים כלכליים המביאים בחשבון את ערך הקרקע והתמורה הכלכלית הנחוצה למימוש התכנון. במקומות בהם ערך הקרקע נמוך, או לחילופין צפיפות המגורים הקיימת גבוהה – תתקבל לעיתים תוצאה תכנונית לא רצויה הכוללת צפיפות גבוהה במיוחד הבאה לידי ביטוי בגבהי הבנינים ובקרבה בינם.

התופעה בולטת בעיקר בתכניות 'פינוי-בינוי'. באזורים בהם הצפיפות נמוכה וערך הקרקע גבוה – התוצאה התכנונית המוצעת תוכל להשתלב בסביבתה. במתחמים בהם הצפיפות המקובלת הינה, לדוגמא, 8 יח' לדונם ו"המכפיל" הינו 3-4, ניתן הגיע לפתרונות תכנון סבירים, הן מבחינת הצפיפות המוצעת והן מבחינת היבטי בינוי כגון גובה בנינים וקרבה בין בנינים.

אולם במתחמים בהם הצפיפות הקיימת גבוהה יותר (לדוגמא, 14 יח'/'ד' ומעלה) ו/או ערכי קרקע נמוכים המגדילים את המכפיל ל-4-5, עלולה להתקבל תוצאה תכנונית אשר איננה מתאימה לסביבתה מסיבות שונות. תוצאה זו באה לידי ביטוי

בגובה המבנים, בתכסית, ובעיקר בקווי הבנין הפונים לבנינים שכנים (קו הבנין הצדדי).

בתכניות מפורטות נבחנו ערכים אלה ונקבעים בהוראותיהן. בתכניות מתאר, תכניות אב ומסמכי מדיניות נדרשים המתכננים לקבוע כללים על-פיהן תיבחנה התכניות המפורטות. כללים אלה אמורים להבטיח סביבת מגורים נאותה, אך גם להשאיר מרחב תכנוני גמיש לקידומן של תכניות מפורטות שונות ומגוונות.

את מאפייני הסביבה הבנויה החדשה ניתן להבטיח באמצעות מספר מצומצם של פרמטרים: גובה מכסימלי, תכסית מכסימלית וקווי בנין צדדיים מינימליים. היבטים נוספים כגון גדלי מגרשים, צפיפות וגדלי דירות ניתן לקבוע מאוחר יותר, בתכנית המפורטת.

תקווה לשכונה: תסקיר השפעה חברתית לשכונת התקווה, תל-אביב

לינה גליבובסקי, אירית נתניה, גפן למל, צור בלנק, אורן יפתחאל

אוניברסיטת בן-גוריון
yiftach@bgu.ac.il

עקב התגברות הפערים והמתחים בחברה, דרישה בולטת של גופים חברתיים היא לחייב את כל תכניות המתאר בישראל בהכנת 'תסקיר השפעה חברתית', בדומה לתסקיר השפעה סביבתית. תסקיר שכזה חסר מאוד במערך התכנוני הקיים, היוצר באופן קבוע יחסים חברתיים חדשים ולעיתים בעייתיים במרחבים המתוכננים. ממצאיהם של מחקרים רבים בתחום התכנון מצביעים על תפקידו המרכזי של הצדק החברתי בעיצובה של עיר מוצלחת הדרישה לתסקיר חברתי קשורה ישירות גם במשברים חברתיים בישראל שנבעו מתכנון העבר הלקוי, כגון שוליות הפריפריית, זינוק מחירי הדירה, פערים החברתיים או סכסוכים אתניים בעיר.

הסדנה למדיניות עירונית באוניברסיטת בן-גוריון פיתחה בשנים האחרונות כלי ההפוך תיאוריה למציאות במסגרתו מגבש הצוות תסקיר השפעה חברתית בזמן אמת. כלי המדיניות מודד את ההשפעות של הפיתוח המוצע על היחסים החברתיים בעיר ועל מידת הצדק בחלוקת המשאבים בין הקבוצות, כשהוא מציע סדרה של שינויים בתכניות העומדות על הפרק.

בשנת תשע"ח התמקדה הסדנה בשכונת התקווה בתל-אביב, בשיתוף עם רבי מתושבי השכונה, ארגונים חברתיים ועיריית תל-אביב. על בסיס תרגום התיאוריה למציאות, התסקיר בחן חמישה ממדים עיקריים בשינויים הצפויים מיישום תכנית 'תל-אביב 5000': (א) הסביבה הבנויה, (ב) המערכת הקרקעית (ג) שינוי חברתי-כלכלי (ד) קהילות זהות ו- (ה) דמוקרטיה עירונית.

הממצאים מעידים שתכנון השכונה הקיים מקדם את אופק העיר הצודקת מכמה בחינות: השקעות בתשתיות פיזיות, בתחבורה, ובמוסדות פנאי ובתרבות. אך התכנון פועל בכיוון ההפוך בנושאים כגון חסר בשטחים פתוחים ובמוסדות חינוך, אי-הכרה בקהילות זהות מסוימות, וחולשה בדמוקרטיה העירונית. אלה

נותרו כחסרים רציניים לסגירת הפער בין השכונה לבין העיר ולקיום חברה בת קיימא בשכונה: באופן מיוחד, נפגעות בתכנון הקיים זכויות השוכרים (כ-60% מהתושבים), הבעלים הלא רשומים, צעירי השכונה והבאז"ים (בעלי אזרחות זרה). 'מיגרוש' קרקעות המושע בשכונה גם הוא מציג אתגר, היות ולצד הענקת זכויות בסיסיות לבעלי הבתים, הוא עומד גם לאפשר להון ספקולטיבי להיכנס לשכונה, לפתח אותה ולהעלות משמעותית את מחירי הקרקע. לסיום מציע הפרויקט סדרה של התערבויות והתמקדויות כדי לקדם את אופק העיר הצודקת ולהביא 'תקווה' לשכונה'.

"שכונה מתחדשת": מודל שכונתי רב מימדי להתחדשות עירונית - מקרה קרית משה, רחובות

עינת גנון

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
eynatg@moch.gov.il

המודל

המודל "שכונה מתחדשת" מציע קידום תהליכי התחדשות עירונית רחבי היקף ורב מימדיים בשכונות ותיקות המתאימות להתחדשות עירונית באזורי הביקוש. המודל אותו נציג במושב זה הינו רב מימדי – פיסית-תכנוני; תעסוקתי; חברתי וקהילתי; ורב מגזרי (שותפות פרטית-ציבורית ופילנתרופית) אשר נועד ליצור לצד תוספות יחידות הדיור גם שיפור באיכות החיים של התושבים הקיימים, בנייה וחיזוק של הקהילה בשכונה גם במבט ליום שלאחר מימוש התכנית. מטרה נוספת למודל היא הגדלת הוודאות והשימוש של הליך ההתחדשות והתכנון. כך למשל, מתווה המודל המוצע כולל תכנון פיזי מפורט של השכונה כולה, השתתפות ממשלתית בשיפור ההיתכנות של יישום התכנית (במידת הצורך), חתימה על הסכם פיתוח עם הרשות המקומית לצורך חידוש מבני הציבור והמרחב הציבורי בשכונה, הקמת מנהלת קהילתית להתחדשות עירונית שתפקידה לשתף בתהליך ההתחדשות את תושבי השכונה ובהעצמה ובבניית הקהילה, הקמת נציגויות דיירים שיאפשרו את מימוש הפרויקטים, השקעה ממוקדת בשירותי הציבור בשכונה – חינוך, תעסוקה, רווחה ובריאות ועוד.

תכנית להתחדשות עירונית, קרית משה, רחובות

התכנית הראשונה שנעשתה במודל זה היא קרית משה, רחובות. התכנית מציעה כ-10,000 יח"ד חדשות בתחומי הקו הכחול, מתוכן כ-4,000 יח"ד בקרקע משלימה בשכונה עצמה, הליך שהפך את התכנית לבעלת ישימות כלכלית וחברתית. כמו כן מציעה התכנית תוספת של דיור לסטודנטים, דיור מוגן, 116,000 מ"ר מסחר, 540,000 מ"ר תעסוקה, וכן שטחי ציבור פתוחים ומוסדות ציבור. התכנון החל בשנת 2015 כתכנית מתאר לשכונה, ובהמשך הוסבה לתכנית מפורטת, אשר מכוחה ניתן יהיה להוציא היתר בנייה, המקודמת במסלול ותמ"ל.

הכנת התכנית לוותה בתהליכים חברתיים מעמיקים, במפגשים של שיתוף ציבור כלליים וממוקדים ובהכשרות לפעילים בשכונה.

מושב: שיח בין מגזרי על הליך קידום התכנית קרית משה ועל אופן יישום המודל בעתיד

לאחר הצגת המודל והתכנית נקיים דיון עם נציגי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מתכנן שכונת ק. משה, נציג מתושבי השכונה, יועץ שיתוף הציבור ונציג מעיריית רחובות בו ישתפו מניסיונם על התהליך של קידום התכנית הייחודית הנ"ל על שלביה השונים, על האתגרים עמם התמודדו בדרך ואילו מסקנות יש לקחת לפרויקטים הבאים.

נסיים עם רעיונות ראשוניים כיצד ניתן ליישם את המודל שכונה מתחדשת גם בשכונות נוספות.

משיכון למקום: התחדשות עירונית בשכונות הוותיקות בערי הנגב

שלומי גנות

הסטודיו

shlomi@arch-gl.com

שכונות המגורים הוותיקות שנבנו לקליטת עשרות אלפי העולים בשנות ה-50 וה-60 והיו לדוגמה התיישבותית של מדינת ישראל ביכולת לשכן בזמן קצר אנשים רבים בדיוור סביר ברחבי הארץ ובעיקר בערי הפריפריה. מקוצר הזמן והיכולת כלכלית של המדינה, מבני המגורים נבנו בסטנדרט נמוך ולא הושקע מאמץ ליצור מרחבים ציבוריים איכותיים. עם השנים שכונות מגורים אלו הלכו והזדקנו, המבנים והשטח הפרטי הפתוח הוזנחו מחוסר יכולת כלכלית של הדיירים, השטח הציבורי נשאר לא איכותי ולא מזמין - שכונות אלו נקראות כיום ה"שיכונים".

מדינת ישראל החליטה לפתור את בעיית ה"שיכונים", בצורה גנרית בכל הארץ, על ידי מתן תמריצים ליזמים בדמות פינוי בינוי ותמ"א 38. הפתרון שמציעה מדינת ישראל "להתחדשות עירונית" מתבטאת במכפיל כלכלי בלבד ואינו רלוונטי בערי הפריפריה בהם נדרשות בתכנית פינוי בינוי מכפלות של 7-12 יחידות דיור לכל יחידת דיור קיימת. התוצאה שכונות מגורים מזדקנות, מתבלות, בעלות תדמית נמוכה, הנמצאות במרכזי הערים ומהוות "פצע עירוני" למעשה לא קיים פתרון להתחדשות ה"שיכונים" בערי הפריפריה בכלל ובערי הנגב בפרט.

לאחר חשיפה מקרוב, של שנה וחצי, על התמודדות ראשי הערים בנגב עם הדילמה הבלתי פתורה הזו, ועבודת מחקר מקיפה בה חקרנו את כל הערים בנגב ואיך ניתן ליישם בהן עירוניות איכותית תחת הכותרת "צמיחה חכמה בנגב" הקמנו את "הסטודיו" שהוא קבוצת של כ-10 אדריכלים ומתכנני ערים בניהול והובלה של המשרד שלנו על מנת להתמודד עם האתגר של התחדשות עירונית בשכונות הוותיקות בערי הנגב ובמטרה לפתח כלים אחרים העונים לקנה המידה ותקציבים

איתם מסוגלות הרשויות המקומיות להתמודד ולבצע הלכה למעשה התחדשות "מחר בבוקר" או לפחות בטווח זמן כמעט מיידי.

בהרצאה נציג את מגוון הפתרונות אותם פיתחו משתתפי הסטודיו שעיקרם התפיסה האומרת כי סביבת מגורים איכותית אינה בהכרח רק דירות חדשות, אלא המרחב הפרטי והציבורי הסובב אותם והמהווה את מקום המפגש של הדיירים. (כמובן שחזית המבנים היא הדופן של המרחב הציבורי).

אנו מציעים לחזור לטפח את סביבת המגורים הציבורית, הפרטית והמסחרית להעשיר אותה וליצור מרחבי חיים אשר יצרו: מקום איכותי, העלאת הערכה של התושבים למקום המגורים שלהם, יעודדו שהיה ובניית קהילה שתתגאה במקום ובעיר. תחת הכותרת "משיכון – למקום"

צוות הסטודיו בחן בארבע ערים, נתיבות שדרות אופקים וערד, שתי שכונות וותיקות בכל ישוב והציע פתרונות לכל מתחם בכל עיר. עבודה זו משמשת כפתרון ספציפי לכל שכונה, יחד עם זאת הפתרון המוצעים במסגרת עבודת הסטודיו משיכון למקום הם מודל להתחדשות הניתן ליישום בערי הפריפריה בכלל ובנגב בפרט, ומציע דרך להתחדשות עירונית בפריפריה שאינה מתבססת על מכפילים כלכליים ומאפשרת להפוך את השכונות הוותיקות משיכון עם תדמית נמוכה למקום איכותי עבור התושבים שלהן.

בהרצאה נציג את הפתרונות התכנוניים וההיתכנות הכלכלית, אשר הוצגו בפני חלק מהגורמים המקצועיים וראשי הערים, וקיבלו משוב חיובי להמשך העבודה.

אתגרים בפיתוח מזרח ירושלים

עפר גרידינגר

עיריית ירושלים

grofer@jerusalem.muni.il

ב-28.5.2018 חגגו בישראל יום ירושלים. ביום זה אושרה החלטת ממשלה לצמצום פערים חברתיים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים בעלות של 2.1 מיליארד ש"ח. מדובר בהחלטה יוצאת דופן בחשיבותה, ולא רק מבחינה תקציבית, אלא יותר מכל בקבלת אחריות לתשתיות ציבוריות, להסדר מקרקעין ולמעורבות חברתית וכלכלית של עיריית ירושלים ומדינת ישראל.

במזרח ירושלים חיים כיום כ-328,000 ערבים, המשוועים לפיתוח תשתיות פיזיות ולשיפור באיכות החיים. עיריית ירושלים חותרת לפתח תשתיות במזרח העיר אולם מתמודדת עם אתגרים מורכבים, החל מהעדר הסדר מקרקעין, קושי בהוכחת בעלות על הקרקע, קושי בהליכי הפקעת שטחי ציבור, עלות גבוהה לפיתוח השטחים הציבוריים בשל החובה לשלם פיצויי הפקעה, מחד, ולפתח תשתיות היקפיות, מאידך, פעמים רבות תוך התמודדות עם בעיות נגישות קשות ולעתים אף התנגדות של חלק מהתושבים לפיתוח.

החלטת הממשלה 3790 עוסקת במספר תחומים משמעותיים, וביניהם תכנון ורישום מקרקעין, שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים, תחבורה, כלכלה ומסחר, תעסוקה ורווחה, חינוך והשכלה גבוהה. במסגרת שיפור השירות לאזרח

ושיפור איכות החיים, התכנית מקצה תקציבים לפיתוח מבני ציבור רב-תכליתיים, פיתוח גינות משחקים ופארקים ופיתוח מתקני ספורט. בנוסף, התכנית מקצה תקציבים לתכנון מפורט של מתחמי תעסוקה, פיתוח ושדרוג מרכזים מסחריים קיימים, פיתוח תשתיות ניקוז וביוב, פיתוח דרכים, ניקיון, הסדר מקרקעין, השקעה בחינוך הטכנולוגי, תכניות להקניית השפה העברית, מרכזי הכוונה תעסוקתיים, השקעה בתעסוקת נשים ועוד.

החלטת הממשלה חייבה את עיריית ירושלים על כל אגפיה, לגבש תכנית עבודה, המשותפת לעירייה, למשרד ירושלים ומורשת, למשרד המשפטים ולמשרדי ממשלה וגופים ציבוריים נוספים, שתכליתה פיתוח מזרח ירושלים. בהרצאה נציג את תכניות הפיתוח העירוניות בהתאם להחלטת ממשלה 3790, וכן תכניות עירוניות נוספות המקודמות לצידה, כגון, תכנון ופיתוח מתחמי תעסוקה חדשים, בינוי כיתות לימוד בהיקף שלא היה כדוגמתו בישראל, תכנון ופיתוח מבני ציבור ושצ"פים, תשתיות הסעת המונים ועוד.

החלטת ממשלה 3790 הציבה בפני עיריית ירושלים אתגרי תכנון חדשים רחבי הקף, ואלו הביאו לשינופי פעולה בין גורמים שונים בכלים חדשניים. ההרצאה תכלול התייחסות לכלים תכנוניים בהם משתמש האגף לתכנון העיר במטרה להתמודד עם החלטת הממשלה, לרבות גיבוש מערך לניהול משאבי הקרקע לצרכי ציבור, תהליכי הפקעה, עירוב שימושים ציבוריים, פתרונות תחבורה ציבורית רבת קיבולת וטיפול במרחב הציבורי הפתוח ומבני ציבור. ממשק עם שחקנים מרכזיים השותפים לתהליכי תכנון - עירוניים וחוף עירוניים - והקשר בין כל אלה לאוכלוסיית מזרח העיר.

'חינוך תכנון ועיר'

שני גרנק עשבי, ענת הורוביץ הראל

A.b.cityplanning@gmail.com

ילדים ובני נוער הם משתמשים מרכזיים במרחב הציבורי בעיר, אולם לרוב קולם וצרכיהם אינם נשמעים. 'הזכות לעיר', המושג אותו טבע הפילוסוף העירוני הנרי לפבר לפני יותר מחמישה עשורים, מצביע על זכותם הבסיסית של כלל התושבים, ובהם ילדים, לנכס את המרחב העירוני, לחיות בו, לשחק ולעבוד בו, ולמלא תפקיד מרכזי בעיצובו.

העיר היא משאב עצום, מלא בנכסים אנושיים, פיזיים, טכנולוגיים ותרבותיים, בעלי פוטנציאל לגירוי הסקרנות כמנוע ליצירה, גילוי ולמידה. היא מהווה כלי חינוכי, מקום מפגש ומעבדה, בה על הילדים לגלות, לחיות, ללמוד ולהעריך את בית הגידול שלהם בכדי שיוכלו לפעול בו בעתיד. למידה המתרחשת במרחב העירוני היא למידה חווייתית, רלוונטית ואוטנטית, המעצימה את השייכות והזיקה לסביבה.

למידה על הסביבה הבנויה, היוצאת מכותלי בית הספר אל המרחב העירוני, רלוונטית במיוחד בתקופה בה מצויה מערכת החינוך בחיפוש מתמיד אחר מתודולוגיות ומרחבי למידה המתאימים למאה ה-21. המרחב העירוני מאפשר

שימת דגש על מיומנויות רלוונטיות לימינו כגון חשיבה יצירתית, ביקורתית ורב תחומית.

מודעות והבנה טובה יותר של הסביבה הבנויה חיונית במיוחד בישראל, הצפויה להפוך בעשורים הקרובים למדינה הצפופה במערב. בכדי להתמודד עם אתגר מורכב זה, עלינו לפתח בקרב דור העתיד אוריינות תכנונית: באמצעות הקניית ידע וכלים להבנת המרחב הפיסי והכרות עם שפת התכנון, על מנת שתהפוך לידע בסיסי כמו ידיעת הא'-ב'.

ABCity הוא מיזם המבקש לקדם שותפות אזרחית פעילה של ילדים בתהליכי תכנון עירוני.

להלן שלוש התנסויות שקיימנו במהלך השנתיים האחרונות:

1. **קמפוס עיר** - בית ספר ממלכתי קהילתי, תל אביב, 2016-2018: התכנית פועלת זו השנה השלישית בכיתות ד-ו וכוללת מספר סיורים ברחבי העיר אשר בהמשכם מתקיימים מפגשי עבודה מעשיים והתנסות בתהליך תכנון קצר בדו ותלת מימד באתר בסביבת בית הספר. הקמפוס עוסק בתכנים הנוגעים לעיר, למרחב הציבורי, לתכנון ורב תרבותיות ומטרתו קידום מעורבות של קהילת בית הספר בתהליכי תכנון שכונתיים מקומיים ועירוניים.
2. **שיתוף ילדי גנים בתכנון גינות ציבוריות** - אשכול גני עירייה 'רעות', רמת גן, 2018: הפרויקט כלל כ-160 ילדים בגילאי 5-6, השייכים לחמישה גני עירייה הסמוכים לשתי גינות ציבוריות. בכל אחד מן הגנים התקיימו מספר מפגשים: סיור לימודי לבחינת המצב הקיים, למידה על גינות הקיימות בעיר, בארץ ובעולם, והעלאת רעיונות לתכנון הגינות באמצעות ציורים ומודלים. התכנון הסופי, שהוכן ע"י אדריכל נוף והוצג בפני הילדים, כלל רעיונות שהעלו הילדים כגון קיר טיפוס, בית על העץ ופינות ישיבה. הגינות ישודרגו בהתאם לתכנון הילדים בחודשים הקרובים.
3. **מבית ספר בעיר לעיר כבית ספר** | **למידה במרחב העירוני** בית ספר ממלכתי קהילתי, תל אביב, 2018: העיר והמרחב הציבורי הופכים לבוקר אחד ללוח משחק, כיתת לימוד גדולה, כאשר התלמידים יוצאים ליום לימודים מחוץ לכתלי בית הספר, אל המרחב הציבורי העירוני. צוות מורות ומורי בית הספר מעביר מערכי שיעור ייחודיים בחשבון, שפה, סביבה, מוסיקה ואמנות, שיעורים הנלמדים בחוויה, תנועה ומשחק באמצעות הנכסים המרחביים של הסביבה העירונית הבנויה.

חברת המעקב נכנסת הביתה : פרטיות במגדלים בעידן מצלמות האבטחה*

דורית גרפונקל

הטכניון
dorit96@gmail.com

עם המעבר המואץ לפיתוח מגדלי מגורים, משתנה סביבת המגורים ברחבי הארץ. החיים במגדלים מביאים עמם מגוון פרקטיקות חדשות. בולט בניהן השימוש הגובר במצלמות אבטחה. זאת לצד שימוש באמצעים נוספים שיש בהם להשפיע על האפשרות לפרטיות בתוכו כמו גם על ניהולו.

המחקר בחן את הצבת המצלמות בבתים משותפים באמצעות ניתוח משולב של ראיונות עומק חצי מובנים וניתוח פסקי דין. המחקר העלה כי קיים הבדל בין הצבת מצלמות בבניינים נמוכים וותיקים לבין הצבתן במגדלים. בבניינים נמוכים וותיקים ככלל הצבת המצלמות נעשית על ידי בעל דירה בודד, לרוב כחלק מסכסוך שכנים. לעומת זאת, במגדלים הצבת המצלמות דומה במידה רבה להצבתן במרחב הציבורי. המצלמות משמשות למטרות ניהוליות וארגוניות ולהסדרת החיים ברכוש המשותף. אך בשונה מהמרחב הציבורי – מדובר במרחב פרטי ועל כן לשימוש במצלמות בו השלכות נוספות. הממצאים מדגימים את הפגיעה בפרטיות הטמונה בהצבת מצלמות בית המשותף, את התכליות של הצבתן ואת אי הבהירות הקיימת במצב המשפטי הנוכחי באשר להסכמה להצבתן ולסבירות של הצבתן.

אטען, כי בתנאים המשפטיים הנוכחיים, האפשרות לפרטיות בבית המשותף מצטמצמת בשם זכות הקניין והבעלות הפרטית. שינוי זה באפשרות לפרטיות בבית המשותף מתרחש במקביל לשינוי שעוברים מגדלים, אשר ניהולם מתחזק כאמצעי לשמירת טובת כלל קהילת בעלי הדירות, גם עם על חשבון בעל הדירה הבודד, וזאת בשונה מהיחס המשפטי לבתים משותפים נמוכים קומה בעבר. יחד עם זאת, העדר פיקוח ותנאים להצבת המצלמות עלולה בסופו של יום לפגוע גם בזכות הקניין, באוטונומיה של בעלי הדירות ובחופש שלהם להיעזב לנפשם במרחב הפרטי ביתי ולנהל כראות עיניהם. כך חל כרסום נוסף במרחב הפרטי העומד לרשות הפרט. בתהליכים הללו, בהם הופך המרחב המגדלי למרחב של פיקוח ושליטה, משחקות חברות הניהול והאחזקה, האמונות לרוב על הצבת המצלמות ותפעולן במגדלים, תפקיד מרכזי. הן מחזקות את ההיגיון השוקי – כלכלי בניהולו באופן שלא היה בעבר.

המאמר מסיים בהתייחסות לאתגרים שמייצרות המצלמות לזכות לפרטיות מבחינה משפטית, הנובעים בין היתר מאופי המידע הנאסף במרחב זה, מהיקף המידע ומאפשרות השליטה המוגבלת עליו. על בסיס מיפוי אתגרים אלו, אציע הצעות להסדרה חדשה המתייחסות ל: (1) ניהול הבית המשותף; (2) הסדרת הפעילות של חברות הניהול; (3) תנאים להבטחת סבירות הצבת המצלמות; ול(4) הגנת המידע.

* ההרצאה מבוססת על מאמר הצפוי להתפרסם בכתב העת "משפט חברה ותרבות"

התחדשות עירונית חברתית בפינוי מחנות צבא ואזורי תעסוקה: ללמוד מטובינגן

דרור גרשון

עירית ודרור אדריכלים אורבנים
dror@iritdror.co.il

התחדשות עירונית בתוך המרקם הקיים כפתרון לתפיסת שטחים פתוחים או חקלאיים הוא כורח המציאות בישראל בה גידול האוכלוסיה הוא מהגבוהים בעולם המערבי, שטח המדינה קבוע והשטח הפתוח לנפש הוא מהקטנים בעולם.

מחנות הצבא המתוכננים לפינוי, הנמצאים במרכזי הערים וגובלים בשכונות המגורים בפריפריה העירונית, אזורי תעשייה ותעסוקה מתרוקנים, מהווים משאב נפלא להתחדשות עירונית ולפתרון לחיזוק העיר ולגידול הטבעי הנדרש.

בישראל של המאה ה-21 פינוי מחנות הצבא ובניה לצרכי העיר, מגורים בד"כ, מיושמת על פי השיטה של פינוי בינוי במכפלות כלכליות האמורות להביא רווח לבעל הקרקע - רשות מקרקעי ישראל ולגוף המתכנן - צבא הגנה לישראל ומפצה כלכלית את היזם שיבנה ואשר יקבע מה יהיה אופי הבינוי (גובה הבניה, צפיפות, סוג הדירות וכו'). בשיטה זו אין התייחסות לצרכים האמיתיים של העיר ולאפשרויות ליצור סביבות חיים ומגורים איכותיים המשקפים ערכים חברתיים ולתכנן מקומות העונים לצרכים האמיתיים של האנשים.

במהלך העבודה המשותפת עם הערים בנגב וקרן מיראז' יחד עם מהנדסי הערים ומתכננים ממשרדי הממשלה ערכנו סיור בערים בדרום מערב גרמניה על מנת להכיר וללמוד את הדרך בה הם יישמו את הפינוי של מחנות הצבא בערים כמו טובינגן ופרייבורג, אשר תוכננו ובוצעו משנת 1995 ועד 2010, ובפרוייקטים של התחדשות והפיכת אזורי תעסוקה שהתרוקנו לשכונות מגורים איכותיות בשנים האחרונות.

בעיר טובינגן, אותה נציג בהרצאה זו, חיים 90,000 איש ובה שני מחנות צבא שהתפנו ושלושה אזורי תעסוקה שהתרוקנו ואשר העיר החליטה לבצע בהן התחדשות עירונית חברתית.

עקרונות ההתחדשות העירונית החברתית שנעתה ביוזמת הצוות המקצועי וראש העיר של טובינגן בנויות על סינרגיה ציבורית פרטית כמודל להתחדשות עירונית PPD- Public Privet Development מודל זה מדגים חלופה לשיטה המסורתית המאפשרת לבעלי יכולת עיסוקית גבוהה בלבד כגון חברות יזמיות בנדל"ן שליטה בבניה ובפיתוח העירוני. העיר בחרה בפיתוח אשר אינו מתבסס על רווחים כספיים מיידיים מהקרקע, אלא העדיפה לקדם ערכים חברתיים באמצעות אסטרטגיה של יצירת קהילה עירונית מקיימת.

העיר גיבשה המשלבת:

- שמירה על הסמכות העירונית בתכנון הכולל (Master Plan) הכוללת תכנית בניין עיר לתשתיות מבני ציבור ועיצוב עירוני
- פרסום וליווי צמוד של מכרז להצעות של קואופרטיבים פרטיים על בסיס עקרונות התכנון המנחים בלבד
- פיזור השליטה למספר רב של קבוצות משקיעים, לא ליזמים!!

- פיתוח שימושים מעורבים בקנה מידה קטן
 - צפיפות גבוהה בבינוי של עד 5 קומות בלבד המאפשרת דיור בר השגה ויצירת אווירה עירונית כמודל העיר האירופאית
 - יצירת מרחב ציבורי אטרקטיבי בעל זהות מקומית
 - עידוד עדריכלות איכותית ומגוונת – על ידי ריבוי אדריכלים למבנים בודדים ולא תכנון על ידי אדריכל אחד של כל המתחם
 - קומפקטיות בתנועת הולכי רגל לעידוד מפגשים בין קבוצות אוכלוסיה שונה
 - תחבורה ציבורית לפני הכל במרכזי השכונות
 - שיתוף הציבור בתכנון המרחבים הציבוריים בשכונות
- בהרצאה נציג את ההתחדשות העירונית בפינו מחנות הצבא Loretto + French Quarter ובשטחי תעשייה שהתפנו : Alte Weberei + Muhlenviertel

אתגרים בתכנון קהילות קטנות מרוחקות

יוספה דברה, אופיר צימרינג

מועצה אזורית רמת הנגב
shiram@rng.org.il

המועצה האזורית רמת הנגב משתרעת על 4.3 מיליון דונם, למעלה מ-22% משטח מדינת ישראל. מנגד, אוכלוסיית המועצה מונה כ-7,500 נפש בלבד (כמות המאכלסת רחוב בעיר גדולה). האוכלוסייה הדלילה מתגוררת ב-14 ישובים מסוגים שונים - קיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים, מוסדות חינוכיים-קהילתיים, שיכונים צבאיים, ובנוסף ב-23 חוות חקלאיות תיירותיות (חוות בודדים).

98% משטח המועצה הם שטחי אש ושמורות טבע, המקיפים את היישובים ויוצרים חייץ בין אגני הפיתוח המועצתיים.

המספר הגבוה של יישובים מעוטי אוכלוסייה והפיזור הגיאוגרפי הרחב שלהם, מציבים אתגרים תכנוניים מורכבים בדרך ליצירת קהילות בעלות חוסן ולכידות חברתית, הנהנות מאיכות חיים גבוהה ורמת שירותים נאותה, כשאין בישוב, ולעיתים גם באזור כולו, סף כניסה לשירותים אלו.

בין הסוגיות המרכזיות:

- תעסוקה - האם נכון לתכנן לכל ישוב אזור תעסוקה או לרכז במקד תעסוקה אזורי/מועצתי?
- שירותי ציבור (חינוך, תרבות ופנאי, ספורט, בריאות) – האם נכון לפזר בין היישובים (כל ישוב "יתמחה" בסוג אחר של שירותי ציבור) או להקים מרכז אזורי?
- תחבורה - בגלל המרחקים, תחבורה היא מצרך בסיסי וחיוני. פיתוח מערך הסעות ותחבורה ציבורית זמינה בין היישובים ואל מרכז המועצה.

- מידת המעורבות של הפרט – בקהילות קטנות, משקלו הסגולי של הפרט והשפעתו על תכנון הישוב גדולים לאין שיעור מאשר בעיר. תהליכי שיתוף הציבור משמעותיים והתשומות המושקעות בתכנון הן לעיתים קרובות גבוהות לעומת התכנון במרחב העירוני. עד כמה נכון שהתושבים הקיימים בישוב יקבעו את אופיו העתידי?

בנוסף, ההתפתחות האבולוציונית של הישובים מעלה קונפליקטים ייחודיים: קיבוץ שקלט בעבר הרחבה קהילתית וכיום מבקש לחזור לאופי הקיבוצי, מוסד חינוכי שפתרון הדיור שהציע לעובדיו תפח לישוב קהילתי, ישוב שקלט בראשית דרכו משפחות בחתך גילאים דומה וכיום, 20 שנה אחרי, הישוב מזדקן ומוסדות החינוך בו מתרוקנים.

בהיעדר משנה סדורה לתכנון איכותי של קהילות קטנות ומרוחקות, מוסדות התכנון מחילים לעיתים קרובות את עקרונות התכנון העירוני על המרחב הכפרי, ואף את העקרונות שגובשו לישובים כפריים צמודי דופן לערים על אזורי פריפריה גיאוגרפית. פתרונות אלו אינם מתאימים, כמובן, לתנאים הייחודיים של הישובים הקטנים המרוחקים.

מבנים נטושים - אסטרטגיה לרשויות מקומיות

ויטלי דובוב-דותן

עיריית חיפה

vitalid@haifa.muni.il

עשרות אלפי מבנים ריקים ונטושים עומדים ללא שימוש ברחבי הערים והישובים בישראל. בניינים שלמים, דירות מגורים, נכסים מסחריים, ואף נכסים השייכים לרשויות המקומיות או למדינה. ביניהם יש נכסים הראויים לשימוש וכאלו שלא אך רובם עומדים שנים רבות לא מאוכלסים. מדובר בכשל שוק אשר הכלכלה החופשית, במבחן המעשה, לא הצליחה לפתור בכוחות עצמה.

מבנים שאינם בשימוש אשר עומדים רעועים ומוזנחים הופכים פעמים רבות למפע סביבתי, תברואתי, בטיחותי ואף חברתי חמור. יתרה מכך, נכסים אלו גורמים להפסד כלכלי לבעל הנכס ולרשות המקומית ופוגעים בכלכלה העירונית.

במידה והיו עוברים שיקום, נכסים אלו היו יכולים לספק פתרונות דיור מגוונים, פתרונות לצרכי ציבור או מסחר וזאת בעיקר במרכז העיר הוותיק (שם נמצאים רוב המבנים הריקים) ובכך למשוך קהלים מגוונים שיכולים לעזור להתחדשות האזור. כל זאת במקום שבו ניתן לקיים אורח חיים בר-קיימא המקטין את התלות ברכב הפרטי ומגדיל את הזדמנויות התעסוקה, החינוך והתרבות.

ההרצאה מבוססת על פעילות פרטית וציבורית בשנים האחרונות של המחבר בה העלה את נושא המבנים הנטושים למודעות הציבורית, הקים את עמוד הפייסבוק "מבנים נטושים בחיפה" ונכון להיום ממונה מטעם עיריית חיפה על פרויקט ההחזרה לשימוש של המבנים הנטושים בעיר.

האסטרטגיה, שתוצג בחלקה הראשון של ההרצאה, מיועדת למקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות אשר מבינים שעליהם להתחיל לטפל בסוגיית המבנים שעומדים ריקים ללא שימוש בעירם. בראש ובראשונה יוסברו האינטרס הפרטי

והאינטרס הציבורי בטיפול בנושא תוך ניתוח השלכות הבעיה בשלושה מעגלים: בעל הנכס, הסביבה הישירה (השכנים) והסביבה העקיפה (העיר). הסביבה הישירה בה נמצא הנכס גם היא מתחלקת על פי הספרות לשלושה סוגים אשר כל אחד מהם דורש אסטרטגית עבודה שונה: שכונה יציבה ומבוקשת, שכונה מדורדרת, שכונה מצוקה.

להשלמת הרקע תוצג סקירה של החוקים והתקנות המקומיות המאפשרות מצב בו נכס יכול לעמוד ללא שימוש, הפעולות הנעשות היום ברשויות המקומיות והממשלה על מנת לשנות את המצב החוקי הקיים ובמקביל תועלה השאלה החברתית-פילוסופית מאחורי ההגדרה "נכס לא ראוי לשימוש".

החלק השני של ההרצאה יעסוק בתכנית הפעולה המוצעת לרשויות המקומיות לרבות סקירה של המאפיינים הרבים אשר יש לאסוף במסגרת מיפוי המבנים הנטושים לפני שבוחרים את האסטרטגיה הרלוונטית והמתאימה ביותר לפתרון עבור כל מבנה. המאפיינים נחלקים לקבוצות הבאות: פרטים מזהים של הנכס, סוג סביבת הנכס, נסיבות אי-שימוש, סטטוס תכנוני, סטטוס הנדסי, סטטוס מיסוי וסטטוס משפטי.

החלק השלישי והאחרון בהרצאה הוא גם החלק המעשי אשר יעסוק בפעולות שניתן לעשות על מנת לקדם את הנושא תחת מגבלות תקציב ומשאבים ברשות המקומית ותוצג הפעילות של המחבר במסגרת עבודתו בעיריית חיפה. הפעילות שתוצג תתחלק לארבע: (1) כיצד לכתוב אסטרטגיה מותאמת מקום וכיצד לגייס את מקבלי ההחלטות, (2) מיפוי כולל של כל המבנים הנטושים בעיר וסטטיסטיקה, (3) גיבוש קואליציה עם רשויות מקומיות נוספות ומשרדי ממשלה לשינוי המצב הסטטוטורי הקיים, (4) טיפול ברשימה מצומצמת של מבנים נטושים מול בעלי הנכסים, יזמים וגופי העירייה על למצוא למבנים הבולטים פתרון.

התפתחות יישובים בלתי-פורמאליים וערכי קרקע: מודל כלכלי-פוליטי ליישובים הבדואיים בנגב ולערים בדרום הגלובאלי

תומר דקל

אוניברסיטת בן-גוריון
tomerdkl@gmail.com

בדומה למטרופולינים בדרום הגלובאלי, הפריפריה של באר-שבע מוקפת ביישובים בלתי-פורמאליים (הפזורה הבדואית/כפרים לא מוכרים). המודל שיוצג חותר תחת הסברים קודמים הקושרים את התופעה למסורת הבדואית ולאידאולוגיה הציונית. המודל מציג הסבר כלכלי-פוליטי לבניה בלתי-פורמאלית ולתפרוסת המרחבית שלה, בהתאם לדינמיקה ולתפרוסת של ערכי הקרקע המטרופוליניים. הוא ממשיך לתאר את השינוי המרחבי עם ההשתנות העתית של ערכים אלו ובהתאם מציג את המדיניות הנגזרת משינויים אלו. המודל מסיק התפתחות טבעת חיצונית בלתי-פורמאלית נרחבת, אך עם זינוק בפיתוח מטרופוליני ועליית ערכי הקרקע הוא צופה תמורה במדיניות המתבטאת בתנועת מלקחיים: מהלך

לעקירה (ויישוב-מחדש) בחזית הפרבור הקרובה לטבעת הפנימית, היכן שערכי הקרקע הפוטנציאליים הגבוהים ביותר; ומהלך דומה בשולי הטבעת הבלתי-פורמאלית, היכן שהערכים נמוכים אך כך גם עלויות הפינוי והיישוב-מחדש (מאחר שהקהילות במקום דלילות). במרכז הטבעת הבלתי-פורמאלית חוזה המודל מהלך של הכרה (פורמליזציה). בדוגמאות הנלקחות מבאר-שבע מודגמת תקפותו של המודל כהסבר חשוב ועיקרי לתהליכים המרחביים והתכנוניים שעיצבו ומעצבים היום את הקונפליקט עם תושבי הכפרים הבדואיים.

סוגיות וחסמים להתפתחות הישוב הכפרי והטיפול בהם

מיכה דרורי

התנועה הקיבוצית
mdrori@tkz.co.il

מימוש מרכיבי תמונת העתיד התכנונית הרצויה של הישובים הכפריים תלויה מחד בסדר היום והחזון של תושבי היישוב, נציגיו, מנהיגי המרחב הכפרי, מתכננים, מהנדסי המועצות האזוריות ושל רגולטורים ורשויות התכנון ומאידך הוא נתקל בשורת סוגיות וחסמים בתחומים שונים, המונעים או מגבילים את יישום החזון ותמונת העתיד התכנונית.

חלק משמעותי מהסוגיות והחסמים נובע מתפיסות מוטעות, דעות קדומות, קיבעון מחשבתי, סדר יום פוליטי וכדו'. רובם בקרב מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות התכנונית, ומיעוטם בקרב תושבי המרחב הכפרי וחלק ממנהיגיו. חסמים אלה מקשים מאד על התבוננות פתוחה, פתיחות לחלופות, התייחסות וגיבוש עמדות רלוונטיות, ומחייבים טיפול ופעילות ארוכת טווח בלימוד, הסברה ושכנוע.

סוגיות וחסמים נוספים הם אלה הנובעים מהחלטות ומדיניות מוסדות התכנון, חוק התכנון והבנייה ופרושו, תמ"א/35 על תיקוניה, מסמך הנחיות לתכנון הקיבוץ (מנהל התכנון, 2006), מסמך הנחיות להגשת תכנית כוללת ליישוב כפרי (2007), התנהלות שוטפת של גורמי רגולציה (מנהל התכנון ולשכות תכנון מחוזיות, מתכנני מחוזות ברמ"י, נציגי משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה ואחרים). חלק מרגולטורים אלה מעלה דרישות תכנון לפי סטנדרטים עירוניים שאינם מותאמים ליישוב הכפרי, (למשל רוחב רצועות דרכים, דרישות לפילוס מגרשי מגורים, מערכות ניקוז ועוד).

93% מהמקרקעין בישראל, ובתוכם רוב מוחלט של מקרקעין במרחב הכפרי, הנם מקרקעי ישראל. לפיכך, קיימת מערכת נוספת של חסמים. הנובעת בעיקר ממדיניות מקרקעין הבאה לידי ביטוי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל והנהלת רשות מקרקעי ישראל. קיימת שורה של החלטות היסטוריות והחלטות חדשות, המבטאות פערים גדולים בין הרגולציה על המגזר העירוני מול החקלאי, כולל קביעת שימושים מותרים ואסורים, הקצאות מוגבלות של ייעודי קרקע שונים, (כגון הקצאות לתעסוקה) שאין להן קשר לראייה תכנונית-מרחבית, מיסוי מקרקעין, מבנה הבעלות (על קרקע חקלאית בעיקר), סוגי חכירה בקיבוץ ובמושב ועוד.

במסמך המנחה לתכנון היישוב הכפרי, נערכו מיפוי ופירוט של הסוגיות והחסמים העיקריים המגבילים את פיתוח היישוב הכפרי על פי החזון ומרכיבי תמונת העתיד הרצויה. לכל סוגיה/חסם, הוצעו פתרון ודרכי טיפול, והגורם הרגולטורי הרלבנטי לטיפול. כמו כן, מוינו הסוגיות והחסמים על פי חשיבותם ועל פי ומורכבות הטיפול בהם, באופן שיסייע להגדיר סדרי עדיפות לטיפול בהם.

מוצע שטיפול מול גורמים שונים, בחלק נכבד מהסוגיות לטיפול, יתבצע באופן מדורג. בחלק מהסוגיות נדרש שינוי תפישתי, בחלק - החלטת ממשלה. אלה יובילו החלטות והנחיות תכנוניות של מוסדות התכנון, ובעקבותיהן – החלטות יישום של רשויות מבצעות – כגון משרד השיכון, משרד התחבורה, מועצת מקרקעי ישראל ורמ"י.

תיעוד וידאו ככלי לתכנון משותף קהילות

לביא היציג

אוניברסיטת תל אביב
Lavihi@gmail.com

בעשורים האחרונים רווח השימוש בוידאו ככלי למחקר חברתי ולפרויקטים חברתיים, בכלל, ובתכנון בפרט. זאת, מתוך החיפוש אחר כלים אפקטיביים לתכנון משותף ויצירתי, וכן בשל הזמינות הגבוהה, בעקבות הוזלה במחירי הציוד, כמו גם אפשרות לצילום וידאו בטלפונים חכמים, וההכרות הגוברת עם השפה האודיוויזואלית. ואכן, פרויקטים שונים פועלים עם קהילות בתיעוד של מרחבי חייהם, על מנת להנגיש את נקודות המבט של המשתמשים במרחב, לחשוף ידע מקומי, ולגבש קבוצה הבוחנת את המרחב דרך עין העדשה.

במסגרת עבודת התזה שלי לתואר שני בהנחית פרופ' טובי פנסטר, במעבדה לתכנון, סביבה וקהילה, קיימתי סדנא לתכנון שהשתמשה בתיעוד וידאו עם קבוצה של תושבים בבת ים, תוך התמקדות בחוויה ובפעולה שלהם בעיר. במהלך הסדנא המשתתפים תיעדו את מרחב החיים שלהם, הציגו את הסרטונים לחברי הקבוצה, וקיימו דיונים מונחים. משתתפי הסדנא עברו תהליך שחיבר אותם לעיר, הקנה להם ידע, ומיפה את אפשרויות הפעולה שלהם. בנוסף חומרי התיעוד איפשרו למשתתפים להביא את נקודות המבט שלהם לידי ביטוי, והדיונים סביב הסרטונים איפשרו מפגש של נקודות מבט. מעצם טיבו זהו מחקר ממוקד מקום, זמן ואנשים, עם זאת, התובנות שעולות ממנו יכולות לשמש במקומות נוספים, תוך ההתאמות הרלוונטיות, למרחב ולאנשים.

שימוש בכלים יצירתיים בתכנון בכלל ובתיעוד וידאו בפרט, יכולים לשמש לשיתוף קהלים וקהילות שאינם שותפים בדרך כלל לתהליכי התכנון. הכלים היצירתיים מספקים שפה שונה, ומאפשרים נגישות לקהלים שמרגישים זרים ומנוכרים מהתהליכים העירוניים.

במסגרת ההרצאה אציג את התהליך שעברו המשתתפים בסדנא, אציג תוצרים נבחרים, ואראה כיצד שימוש בכלים יצירתיים בתכנון, איפשר למשתתפים להתחבר לעיר ולמרחב. המשתתפים עצמם סיפרו שדרך התיעוד הם גילו מקומות

חדשים בעיר, יותר מזה הם גילו עמדות חדשות כלפי המרחב. השיח בסדנא איפשר למשתתפים להכיר את המרחב דרך נקודות מבט מרובות, ולחוות את העיר דרך אנשים אחרים. השיחה הובילה לבירור עצמי ומשותף, ואיפשרה למשתתפים לצאת מהשיח ומהתפיסות עימם באו, לגבי עצמם, ולגבי העיר. הסדנא איפשרה למשתתפים לשנות את יחסם למרחב, ובעיקר לשנות את יחסם למקום שלהם בתוכו.

במסגרת ההרצאה אציג את התיאוריה של ניק ניקולאס, חוקר קולנוע, אשר ביקש למקד את האתי במרכז המבט הדוקומנטרי. בהמשך פותחו רעיונותיו עם המושגים של הפילוסוף עמונואל לוינס, שחיבר את האתי עם האסתטי ועם המבט. אראה כיצד שימוש במושגים אלו מאפשר להבין את הייחודיות של השימוש בסדנאות וידאו השתתפותי ככלי לתכנון.

מחקר זה משלב שני תחומי ידע ועניין בהם אני עוסק בשנים האחרונות – קולנוע, תיעוד ותכנון חברתי. במסגרת עבודתי כאחראי על שיתוף הציבור באגף ההנדסה בעיריית בת ים, ליוויתי לאורך השנים תהליכים שונים של תכנון, החל מתכנית המתאר לעיר, תכניות לפינוי בינוי באזורים שונים, ותהליכים מקומיים של התחדשות, המבוססת על תהליכים חברתיים-קהילתיים ושיתופי פעולה אזרחיים-רשותיים. כיום אני עובד בחברת מודוס – מתכננים עם אנשים, בניהול תהליכי תכנון משותף ותכנון חברתי. בנוסף אני בוגר מסלול תסריטאות בבית הספר לקולנוע ולטלוויזיה סם שפיגל, ולאורך השנים כתבתי מספר סרטים קצרים ועבודות וידאו, גם הם בעלי אוריינטציה חברתית, אשר הופקו והוצגו בפסטיבלים ותערוכות שונות. השילוב בין שני תחומי העניין אם כן, נובע מתוך תשוקה אמיתית ליצירה ולקידום תהליכים מרחביים באופן יצירתי, המשתף קהילות וקהלים שונים.

מנהיגות מקומית ושיתופי פעולה לקידום פיתוח מחוץ לתל אביב: המקרה של השותפות לקיימות אזרחית מיסודה של רמת הנדיב

אמית הר לב

amitay@modus.org.il

הרצאה זו תעסוק בשאלה מהו תפקידה של מנהיגות מקומית וכיצד שיתופי פעולה יכולים לקדם פיתוח נכון. על מנת לענות על שאלה זו, ננתח תחילה מהי מנהיגות מקומית. לשם כך נבחין בין מנהיגות פורמאלית (לדוגמה: ממלאי תפקידים ברשויות המקומיות) לבין מנהיגות נבחרת, ובין מנהיגות מקומית (לדוגמה: פעילי שטח) לבין מנהיגות אזרחית (לדוגמה: עמותות והתארגנויות יציגות בפועל במרחב).

בנוסף, נבחן האם לשיתופי פעולה של מנהיגות מקומית יש משמעות זהה בכל מקום בארץ או שמא עולה החשיבות ככל שמתרחקים מגוש דן. בתמצית, נבקש לטעון כי מנהיגות מקומית ושיתופי פעולה נחוצים לקידום פיתוח (או אג'נדות אחרות) בכל מקום ברחבי הארץ, אך יש להם חשיבות גדולה יותר במרחבים

פריפריאליים יותר. זאת משום מאפייני המרחב הכפרי, ממבנה המועצות האזוריות (בין היתר במבנה שלטון דו רובדלי) ממערכת היחסים שלהן עם הערים הסמוכות, ומהאתגרים וההזדמנויות המאפיינות מרחבים אלו.

השותפות לקיימות אזורית היא דוגמה חיה ומרתקת לשיתוף פעולה משמעותי בין מנהיגות מקומית מכל סוגי המנהיגות המתוארים לעיל. במסגרת השותפות, חברו מנהיגים מקומיים כדי לקדם אג'נדה של פיתוח בר קיימא במרחב שלהם. במציאות בה מקדמת מדינת ישראל אשכולות אזוריים ופלטפורמות נוספות לשיתוף פעולה אזורי (כגון: אזורי תעסוקה משותפים) מהווה השותפות דוגמה שיש ללמוד ממנה לגבי מגוון היבטים.

השותפות נוסדה ביוזמתו של ארגון אזרחי – רמת הנדיב וחיברה יחד 5 רשויות מקומיות שונות (3 מקומיות, 2 אזוריות, יהודים וערבים, אשכול 8 ואשכול 2), יחד עם מנהיגות של קבוצות וקהילות מגוונות (פעילי וארגוני סביבה וחברה, חקלאים, אנשי חינוך, אנשי תחבורה, תושבים פעילים, מתכנים ואנשי מקצוע נוספים ועוד). כל אלו פעלו יחד בתהליך אסטרטגי מובנה כדי ליצור אסטרטגיה מוסכמת לפיתוח בר קיימא של מרחב השותפות. התהליך כלל לימוד משותף, ניתוח ותובנות עומק לגבי אתגרים והזדמנויות במצב הקיים, גיבוש תמונת עתיד מוסכמת, ניסוח מטרות ויעדים וגיבוש כיווני פעולה אופרטיביים ליישום. בתום התהליך חתמו יחד כל ראשי המועצות ונציגי בעלי עניין נוספים על המסמך האסטרטגי.

כדי לקדם פיתוח בר קיימא נדרשת אסטרטגיה ברורה, הסכמה על הדרך, מנהיגות הרוצה ויודעת לממש ודרך ליצור ולתחזק שיתופי פעולה רב מגזריים. מתודולוגיה זו, מותאמת מאוד לאתגרים לעיל ומתאימה גם לקידום מרחבים וסוגיות מרכזיות נוספות (לדוגמה: ניהול מקיים של אגני נחלים). השותפות לקיימות אזורית מהווה מודל מעניין ללמידה היכול לשרת מנהיגים מקומיים הרוצים לשתף פעולה כדי לקדם פיתוח באזורם.

דיוור בהישג יד ושכירות ארוכת טווח – פתרונות למצוקה ארצית או עניין תל אביבי?

סבסטיאן ולרשטיין*, אלעד כהנא**

*מרכז הגר, **אוניברסיטת תל אביב
eladca@tauex.tau.ac.il, seba@tauex.tau.ac.il

בשנים האחרונות גוברת בשיח הציבורי הקריאה לפתרונות דיוור שתואמים הכנסה בינונית ומטה, על רקע התייקרות מחירי הדירות ותהליכי התחדשות עירונית. למשל, בשנה האחרונה אושר תיקון לחוק התכנון והבניה, שמאפשר לרשויות התכנון להגדיל אחוזי בניה בתכנית בתמורה ליעוד חלק מהדירות לדיוור בהישג יד. כלי זה מצטרף לכלים נוספים שנדונים בימים אלה במסגרת הצעות חוק נוספות שמבקשות לקדם שכירות ארוכת טווח ולפרויקטים עירוניים שמקודמים ברשויות מקומיות, בעיקר במרכז הארץ, למטרה זו.

האם הכלים הללו רלוונטיים לערים שמחוץ ל-'מרכז'? האם הבעיות שכלים אלו מנסים לתת להן מענה, קיימות באותן ערים? האם העיסוק בפתרונות אלה מוריד

מעל סדר היום פתרונות אפשריים אחרים, שעשויים להיות רלוונטיים יותר לערים אלו? והאם השימוש בפתרונות אלה כדי להקל על מצוקת הדיור במרכז לא מביא להנצחת או יצירת בעיות בערים אחרות?

בחלוף כשנה לתיקון המאפשר לשלב דיור בהישג יד בתכניות בנין עיר ועל רקע הליכי חקיקה אחרים בנושא, אנו מבקשים להציג ניתוח של הכלים הקיימים לקידום דיור בהישג יד, תוך ניהול דיון פתוח וביקורתי בדבר התאמתם לערים מרוחקות מאזורי הביקוש ובחינת הצעדים הנדרשים לקידום פתרונות דיור בר השגה שיתנו מענה הולם לאוכלוסיות מחוץ לאזורי הביקוש.

עירוניות בת-השגה: אתגרים לשדה האורבני הישראלי

אלס ורבקל, נועה הייזלר רובין

בצלאל

urbdes.hd@bezalel.ac.il

במושב זה נבקש להציג מושג שאותו טבענו במהלך עבודתנו במסגרת פרויקט 'ישראל 100' ולבחון את השלכותיו ואת אפשרויותיו בשדה האורבני הישראלי. פרויקט 'ישראל 100' הינו מהלך משותף לאקדמיה ולגופים המקצועיים העוסקים בתכנון ובנייה במטרה לקדם חשיבה וכלי תכנון עתידיים להתמודדות עם אתגרים רבים שיעצימו מאוד בעשורים הקרובים [מתוך דוח האמצע של הפרויקט, ספטמבר 2018]. המתודולוגיה שפותחה בנתיב התכנית לתואר שני בעיצוב אורבני, בצלאל – שמטרתו היתה, פיתוח כלים לעיצוב מרחבי בלתי הירארכי של רקמות מגוונות - מבוססת על ההנחה שההירארכיה התכנונית הישראלית המובנית, במוצהר או במובלע, חוסמת במידה רבה את פעולתם של הכוחות הפנימיים- חברתיים, כלכליים וסביבתיים-תרבותיים המחפשים את דרכם לבניית איכויות חדשות ומקומיות תוך שהם יוצרים מערכות יחסים רשתיות, מורכבות ודינמיות עם מרכיבים אחרים במרחב. לכך יש להוסיף את התפתחותו המואצת של המרחב הווירטואלי המוסיף נדבך עבה ומסועף, אף הוא בלתי הירארכי, למרחב הפיסי, ומוביל בבטחה אל מרחב פוסט-הירארכי.

המושג 'עירוניות בת קיימא' צמח מתוך ההכרה ש'דיור בר השגה', אותו הציבה מערכת התכנון כיעד, אינו בהכרח מספק את הצורך הבסיסי, האנושי והאזרחי לעירוניות, ולשייכות התושב למרחב מוגדר. הכלי האסטרטגי העיקרי הוא הפרויקט האורבני, כלי תכנוני שמוותאם לשדה האורבני הישראלי. במושב, נציג את הבסיס התיאורטי לפרויקט האורבני הישראלי ונמחיש את אפשרויותיו באמצעות פרויקטים של סטודנטים בתכנית לתואר שני בעיצוב אורבני, אשר נעשו במסגרת שיעורי סטודיו שוטפים, במסגרת פרויקט גמר ובסדנאות שקיימנו במהלך שנת הלימודים עם מומחים ואנשי מקצוע אורחים.

על בסיס רקע זה, נקיים דיון על בסיס הרצאות מרצי התכנית:

ד"ר אדר' אלס ורבקל – הפרויקט האורבני הישראלי

ד"ר נועה הייזלר רובין – מיפוי השדה האורבני הישראלי

פרופ' אדר' צבי אפרת, אדר' עופר מנור ואדר' לינור לנקין – השדה האורבני הישראלי בעבודת הסטודיו

יחד, נעלה שאלות הנוגעות לעצם כלי התכנון העומדים לרשותנו, כגון: מהו תפקידם של תסריטים עתידיים בתכנון מרחבי לאומי? מהו קנה המידה הנכון לתכנון מרחבי לאומי, וכיצד ניתן לשלב בו את הרמה האזורית והמקומית? נבחן תפיסות קיימות בתכנון, כגון הצורך בהפרדה בין שטחים פתוחים לשטחים מבונים וכן את ההנחה המובנית, כי תכנון הוא התערבות המתרחשת 'מלמעלה למטה'. לבסוף, נבחן את תרומתו האפשרית של הפרויקט האורבני ככלי אסטרטגי להתחדשות עירונית בשדה הישראלי, ובעיקר, כאמור, ליצירת 'עירוניות בת השגה' במרחב הישראלי כולו.

סדנאות תכנון משתף בשכונות בדואיות

אלה זילברפרב, רביד פלג, ארי כהן

ארי כהן אדריכלות ובינוי ערים
mic-arc@mic-arc.com

בשנים האחרונות מתחוללת בנגב מהפכה תכנונית במסגרתה מקדמת הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב תכניות רבות המבקשות למצוא פתרון מגורים עבור תושבי העיירות המצטופפות ועבור כ-80,000 בדואים שבנו את בתיהם בהתאם לתרבות הבדואית ולדפוס ההתיישבות הנהוג בה, אך ללא הכרה מהרשויות, תשתיות מוסדרות או אפשרות לבנות באופן חוקי.

עוד מימי הקמתן, מתוכננות בעיירות הבדואיות אלפי יחידות דיור אשר לא שוקו מעולם, בין היתר מפני שלא תאמו את צורת ההתיישבות של האוכלוסייה. במסגרת התכניות המפורטות הנערכות על ידינו כיום אנו עובדים תוך שיתוף מלא של התושבים מתוך תפיסה כי תכנון משתף מעלה בצורה משמעותית את סיכויי מימוש התכניות. שלבי העבודה הכלולים בכל תכנית מפורטת מורכבים ממספר שלבים עיקריים בהם היכרות ראשונית של הצוות החברתי עם תושבי המקום, עריכת סקרים וגיבוש מתווה תכנון ראשוני. לאחר שלב זה, מתווה התכנון מועבר לצוות התכנון שעובד על התכנית במשרד ובמשך תקופה ארוכה היועצת (או היועץ) החברתית משמשת כמגשרת בין עבודת צוות התכנון לרצון התושבים אשר רואים את התקדמות העבודה במספר נקודות זמן ומעירים את הערותיהם.

התכנית שנערכו באופן זה אמנם שיקפו נאמנה את רצון התושבים, אך במשך תקופת העבודה על התכנית, שאורכת מספר חודשים, משתנים לעיתים תנאי הפתיחה והצרכים. במקביל, עולה כל העת הפער בין אורח החיים וצורת ההתיישבות הקיימת לבין הצורך לעמוד בתקנות תכנון "מעריבים" המיוצגות לעיתים על ידי חברי צוות התכנון דוגמת רוחב דרכים, מתן מענה לתשתיות וכו'. מצב זה, בו תקנות תכנון מתנגשות עם דפוס ההתיישבות הבדואי יצר פער ותסכול בקרב צוות התכנון והתושבים.

בניסיון לגשר על הפערים שנוצרו, ועל מנת לקצר את משך התכנון התחלנו לקיים סדנאות תכנון משותפות המביאות את כלל המשתתפים אל שולחן אחד ולדיון אשר תוצרו הוא חלופה מועדפת. כך, לאחר ההתחלה של למידת השטח ושרטוט

סקיצה עם התושבים, אנו מגיעים אל שיאה של עבודת התכנון בדמות יום אחד בו נערכת הסדנא המשותפת. הסדנא מתחילה בסקירת היישוב וסביבתו בהשתתפות נציגי הרשות, צוות היועצים המקצועיים וצוות האדריכלים והמתכננים. לאחר מכן נערכת תצפית על שטח התכנית וסיור במקום על ידי נציגי התושבים. בהמשך נאספים המשתתפים אל השיג - אוהל האירוח הבדואי, שם נערך דיון מעל מפות השטח (טופוגרפיה, מגבלות סביבתיות, תכניות סמוכות, תצלום אוויר ועוד) בו מגבשים התושבים וצוות התכנון את חלופת התכנון המועדפת. לקראת שעות הערב מגיעים כלל המשתתפים להסכמה, ואל השיג מתכנסים בני משפחה נוספים בכדי להתעדכן בחלופה הנבחרת. בחודשים שלאחר מכן יתקיימו שינויים מינוריים בחלופה, התושבים יעודכנו וצוות התכנון יתקדם בהליכי אישור התכנית במוסדות התכנון.

אנו מאמינים כי סדנא זו מקצרת את משך תהליך התכנון במספר לא מבוטל של חודשים ומגבירה את מעורבות התושבים בקביעה כיצד תראה שכונתם העתידית. במקביל, השתתפות בשטח חושפת את צוות התכנון כולו לאורח החיים ולתרבות הבדואית וכך תורמת בהקטנת החיכוך שבין דפוס ההתיישבות הבדואי למערכת התכנון הרגולטורית.

בהצאה נבקש להציג את המתודולוגיה והכלים שגובשו, תוך הצגת השאלות העיקריות שעמדו לנגד עינינו בעת התכנון, בהן דרכים להגברת מעורבות תושבים בתכנון ומתן ביטוי להכרתם העמוקה את השטח בתכנית, צמצום לוח הזמנים בכדי לשמור על רלוונטיות התכנון וצמצום פערים בין תקנות תכנון וחוק התכנון והבניה לאורח החיים הבדואי.

סוגיה שנותרה פתוחה היא סוגיית שיתוף יתר חברי הקהילה בעבודה על התכנית. כיום, מי שמשמיעים את קולם בנושאי תכנון הם גברים המהווים כ-10% מתושבי השכונה, נוסעים לעבודתם ברכב הפרטי ואינם נמצאים במרבית שעות היום. השאר - נשים, ילדים ומבוגרים, המגדלים בשטח השכונה את בעלי החיים, משחקים בה והולכים ברגל, לעיתים קרובות אינם מיוצגים וייתכן כי צרכיהם אינם באים לידי ביטוי. אנו רואים בסוגייה זו את אחד האתגרים הבאים בעבודת התכנון המשותף.

חיים במדינה הולכת ומצטופפת - קניבליזם תכנוני של השטחים הפתוחים בישראל

אסף זנזורי, דרור בוימל

החברה להגנת הטבע
asafz@spni.org.il

מדינת ישראל מתאפיינת במצוקת קרקע חמורה הנובעת ממגבלות שטח, מגידול נמרץ של האוכלוסייה ומשימוש בזבזני בקרקע. כתוצאה ממדיניות רבת שנים של צריכה גבוהה של שטח פתוח למטרות בטחון לאומי והתיישבות, מתאפיין דגם הפיתוח של ישראל בריבוי יישובים ומוקדי פיתוח בבניה נמוכה, המתפרשים על שטחים נרחבים. ישראל כיום היא אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם

המערבי, ולאור גידול אוכלוסייה היא צפויה תוך מספר שנים להפוך למדינה הצפופה במערב. לכן, קיימת משמעות גורלית לשאלה לאן יופנה הפיתוח הצפוי. ללא הכוונה הפיתוח בצורה מושכלת, תוך ניצול יעיל של משאב הקרקע, צפויות עתודות השטח הפתוח של המדינה להתחסל תחת לחצי הפיתוח.

בחודש פברואר 2017 אישר קבינט הדיור את התכנית האסטרטגית לדיור שבמסגרתה מוצע לתכנן 2.6 מיליון דירות בישראל עד שנת 2040 – ולבנות בפועל 1.5 מיליון דירות. החלטה זו מעלה את השאלה "האם התכנון מנצל את הקרקע בצורה יעילה?"

שטחים פתוחים הם כל אותם שטחים שאינם בנויים בתוך היישובים ומחוצה להם. הם עתירי ערכי טבע, נוף, חקלאות ומורשת, וכוללים תחת הגדרה רחבה זו מגוון שימושים ותפקודים כגון: שמורות טבע וגנים לאומיים, יערות, חקלאות, פארקים ואזורי נופש, מכלולי נוף, מורשת ועתיקות, נחלים, מעיינות וחופים. ישראל התברכה במגוון נופים, אתרים ומיני חי וצומח החיים בה. היא ידועה כאחד האזורים העשירים ביותר בעולם במגוון הביולוגי. השטחים הפתוחים מקיימים בתי גידול ומערכות אקולוגיות ואלו מספקים לאדם שורה של שירותי חינוך (שירותי המערכת האקולוגית) החיוניים לאדם, לקיומו ולרווחתו.

ישראל היא מדינה קטנה, עם אוכלוסייה שהולכת וגדלה, משק בצמיחה מואצת. צירוף של הגורמים הללו יוצר מגמה של הרחבת הפיתוח והבנייה על חשבון השטחים הפתוחים. רצף השטחים הפתוחים בישראל הולך ומצטמצם, נקטע על ידי תשתיות, נקודות פיתוח חדשות, ועם הגידול באוכלוסייה והצורך בשטחי פנאי ונופש גוברים הלחץ והצפיפות על השטחים הפתוחים שגובר. בשנים האחרונות נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים לקדם בנייה חדשה למגורים על חשבון שטחים המיועדים להישאר פתוחים, זאת בטרם מוצא אפשרויות הרוויית הבנייה בשטחים עירוניים, בשטחים בנויים ובשטחים המיועדים לפיתוח, באופן התואם את מדיניות התכנון הארצי.

רציפות השטחים הפתוחים חיונית לשם שמירה על המגוון הביולוגי ועל מערכות אקולוגיות מתפקדות. בהעדר רציפות נמנעת תחלופת גנים בין אוכלוסיות אשר הכרחית לשם קיום מינים לאורך זמן. אוכלוסיות מבודדות, שתנועתן מוגבלת, מאופיינות במגוון גנטי נמוך והן יותר רגישות למחלות ולשינויים בתנאי הסביבה. כתוצאה מכך, אוכלוסיות אלה חלשות ופגיעות יותר ולכן נתונות בסכנה גבוהה יותר להכחדה.

כיום מקובל להתייחס לשמירת רצפים של שטחים פתוחים כמסדרון אקולוגי המהווה שטח פתוח אשר אינו נתון לשינויים תכופים במרחב ובזמן ומחבר בין שני אזורים טבעיים. שטחו של המסדרון מאפשר קיום של מחזורי חיים שלמים ומעבר של מגוון רחב של אורגניזמים. שמירת תפקודם של מסדרונות אקולוגיים היא כלי חשוב בשמירה על בריאותן של אוכלוסיות המינים שבשטחים הפתוחים ועל תפקודן, חיותן ושרידותן של מערכות אקולוגיות. איכות המסדרון תלויה במרחב שהוא מכסה, ברוחבו ובתשתית הצומח שבו (שעליו מתבססים מרבית בעלי החיים לתנועה, למסתור, לקינון, ללינה ולמצאת מזון). המסדרון יעיל יותר ככל שהוא רחב יותר, ואיכותו עולה ככל שהצומח שבו טבעי ומקומי יותר.

שימוש במשאב הקרקע המצוי במשורה בישראל ואינו מתחדש, צריך להיות מושכל ובחשיבה לטווח ארוך. בניה רוויה תוך ייעול השימוש בקרקע לטובת כלל

השימושים העירוניים הוא אמצעי לשמירה על השטחים הפתוחים כמו גם השגת שירותים עירוניים יעילים יותר.

התפתחות קרקעית סביב כביש 6: שימור קרקע ירוקה והתפתחות מסחר ותעסוקה

יואב חביב, ערן פייטלסון

האוניברסיטה העברית

yoav.haviv@mail.huji.ac.il, efeitelson@gmail.com

כביש 6 היה נשוא אחד המאבקים הסביבתיים הגדולים ביותר בישראל. אחת הטענות העיקריות שהעלו כנגד הכביש הייתה שהוא יגרום לפיתוח ניכר לאורכו, מעבר למתוכנן בתכניות המתאר המחוזיות והארציות. טענות אלו התבססו על תקדימים בעולם שהראו שכביש מהיר עשוי לגרום לפיתוח קרקעי בסמוך לצמתיו, ובפרט לתעסוקה ומסחר. כביש 6 נכלל, יחד עם רשת כבישי רוחב, בתכניות מתאר אזוריות ומחוזיות שביקשו לשמר אופי כפרי ולמנוע השתרעות עירונית ופרבר, ומאידך ביקשו לעודד פרבר מרוכז במספר מוקדים לאורך הציר המזרחי, כגון במודיעין, ראש העין ואלעד. תכניות תמ"א 31, תמ"מ 21/3 וכן תמ"א 35 ביקשו בכך לשמר מאזן עדין בין פיתוח לשימור. התכנון הרגולטיבי מעלה את עלויות העסקה עבור יזמים, בפרט כאשר מוסדות התכנון נוטים למדיניות שימור. סלילת מערך התשתיות האינטנסיבי אשר שיפר את הנגישות מחד, במקביל למדיניות הרגולציה הקרקעית מאידך, עשוי לכן ליצור קונפליקט בין הסקטור העסקי למוסדות התכנון. המחקר ביקש לבדוק את ההשפעה המרחבית של כביש 6 על תכניות לתעסוקה ולמסחר, בהקשר של מדיניות התכנון ששאפה לשמר את הרצועה המזרחית פתוחה ברובה. במחקר נבדקו תכניות מתאר סביב מחלפי כביש 6 שנשללו עד 2005 – שורק עד עירון, כדי לבדוק השפעות על ייעודי הקרקע כתוצאה מלחץ של הסקטור העסקי. נבדקו תכניות ברדיוס של 4 ק"מ בשטח של כמעט 200 אלף דונמים, ונמצא כי פחות מ-8% מהקרקעות שינו את ייעודן לטובת מסחר, תעסוקה ותעשייה, ומרבית הקרקעות ה"ירוקות" שמרו על ייעודן. בחינת הבקשות לשינוי ייעוד למטרות מסחר ותעסוקה, שרובן הוגשו בשנות האלפיים, מעלה שרוב הבקשות היו על קרקע חקלאית ורק תכניות ספורות ביקשו לשנות ייעודי קרקע ליער או בקרבת נחלים. המספר הרב ביותר של בקשות נגע להקמת תחנות דלק. אך רובן נדחו. בחינת שינויי הייעוד העלתה שמוסדות התכנון נטו לאשר ולקדם תכניות של יזמים גדולים וציבוריים. מוסדות התכנון הפעילו מדיניות קשוחה יותר כלפי רשויות קטנות, וכלפי יזמים פרטיים קטנים, שהתבטאה באחוזי דחיות גדולים ונימוקים סביבתיים לדחיות התכניות. זאת על אף שהיזמים הגדולים שינו קרקעות בהיקף גדול יותר. יזמים ציבוריים נכנסו בהדרגה לנעלי ה"יזמים" והובילו את עיקר הלחץ לשינוי ייעודי קרקע ירוקה. בעוד במחוז מרכז נשמרת באופן יחסי מדיניות התכנון המקורית, במחוז חיפה התכנון המחוזי אושר רק לאחרונה. במחוז חיפה ישנו לחץ גדול להקים מספר אזורי תעסוקה בסמוך למחלפי כביש 6, אשר יכללו שינויים בתמ"מ 6. ניכר כי

הגמישות התכנונית הגדולה נובעת בחלקה מכך שהתכנון במחוז חיפה מבוצע תוך תגובה לכביש הנסלל, ולא מבעוד מועד ובצורה משולבת כמו במחוז מרכז.

החיים מחוץ לתל אביב - אי וודאות מתמשכת

רן חקלאי, מילה נוימן

רן חקלאי כלכלה אורבנית בע"מ
office@u-haklai.co.il

ניסיון לבחון את המשמעות של החיים מחוץ לתל אביב מנקודת ראותו של ה"משתמש הסופי" מבוסס על גישת "האדם במרכז" קרי, הפרט או משק הבית. הטענה היא כי מידת אי הוודאות היא "משתנה על" המשפיע ברמה היומיומית והחלטות קרדינליות כגון בחירת מקום מגורים. מידת אי הוודאות במרבית תחומי החיים שונה באופן מהותי בין "תל אביב" לרבות המטרופולין ובמידה מסוימת מרבית מחוז המרכז, לבין "מחוץ לתל אביב". ה"משתמש הסופי" עסוק "בניהול סיכונים" באופן ישיר או עקיף, ומודע לאי הוודאות אך מתקשה לשקלל אותה. הפער באי הוודאות הכוללת היא תחום שיש למדינה ביצירתו תפקיד מרכזי. רבות נכתב ונאמר על הפערים ברמת השירות שהמדינה אחראית לו בין "תל אביב" ומחוץ לתל אביב.

בחנו שלושה תחומים בכדי להמחיש את מידת אי הוודאות:

- נגישות לשירותי רפואה ותוחלת חיים
- הסיכוי למצוא עבודה בשכר ראוי
- רמת שירותי החינוך

לצורך השוואה ברמת הוודאות השוינו שתי ערים דומות בגודלן דימונה ונס ציונה. דימונה לפי מדד הפריפריאליות של הל.מ.ס. באשכול פריפריאלי 3, מספר תושבים כ-34 אלף ותכניות להכפיל את העיר ויותר והשנייה נס ציונה באשכול פריפריאלי 8, 48 אלף תושבים ותכניות גידול המבוססות בעיקר על התחדשות עירונית בקצב איטי.

המדד שבאמצעותו ננסה לקבל ביטוי כמותי לרמת אי הוודאות הכוללת הוא ההשקעה המהותית והנכס הגדול ביותר של מרבית משקי הבית בישראל – דירת המגורים. המחיר של דירת המגורים מביא בחשבון את מכלול התועלות והסיכונים כפי שרואה קונה ביום הקניה וכפי שרואה אותה הבעלים כל יום שבו הוא לא מכר את הנכס כי "אם לא מכרת כאילו קנית".

אנו יוצרים "מודל הדוני" הנותן אינדיקציה כמותית לרמת הסיכון הכוללת אתה מתמודד מקבל ההחלטות – המשתמש הסופי, אזרח המדינה.

מתודולוגיית המדידה:

- בחינה של מחירי הדירות והתנודתיות שלהם לאורך זמן.

- בחינה של מחירי השכירות, התשואה לשכירות והתנודתיות שלהם לאורך זמן.
- השוואת מדדים אלו בין היישובים שנבחרו לצורך אינדיקציה.
- סקירת המעורבות של כוחות אקסוגניים בשוק המקומי היכולים להשפיע על תנודתיות המחיר וזיהוי כוחות אלו.
- חישוב כמותי של השפעת אי הוודאות על המשתמש הסופי ועל המשק. בדרך זו ניתן לתת ביטוי כמותי למשתנה העל – "ענן אי הוודאות" שיסייע בהסקת מסקנות לגבי מדיניות שניתן לנקוט על מנת להפחית את אי הוודאות, כלים שניתן לעשות בהם שימוש ואומדן כמותי של משאבים שיש להפעיל.

הותמ"ל בעיר רחובות - לא מתוכנן ולא בר קיימא

יורם טבת, לאה שמיר שגן

מתכנני ערים עצמאיים

yoramtevet@gmail.com, leahsha@gmail.com

מספר לא קטן של ערים וישובים בארץ עומדים בפני תכניות הותמ"ל החפוזות, שלא פעם אינן מבוססות על נתונים עדכניים, ללא תפיסה של תכנון כוללי מושכל ובהעדר חשיבה כלכלית-מוניציפלית הכרחית. תכניות אלו, עומדות להביא את הערים והישובים אל עברי פי פחת תכנוני ויתרה מזו למשבר פיננסי - מוניציפלי, לירידה באיכות החיים של תושביהן ובפגיעה ברמת השירותים העירונית, כמו גם באובדן שטחים פתוחים ונכסי טבע עירוניים הן בחווה ובעיקר בדורות הבאים.

רחובות, עיר ותיקה בת 130 שנה המונה כ-145,000 תושבים, היא אחת מהערים אשר מקבלי ההחלטות שבה - תחת לחצים כבדים של שיקולים אינטרסנטיים, עסקיים ובעיקר פוליטיים ברמות המקומית והארצית - הסכימו בעזרת תכניות הותמ"ל להכפיל את מספר תושביה ללא יכולת מוכחת לספק תשתיות ציבוריות פיסיות וקהילתיות הולמות ובעיקר ללא יכולת כלכלית - מוניציפלית מוכחת לתמוך בתהליך מורכב זה.

ההרצאה תעסוק במשמעות הכרזת השטחים לבניה למגורים ברחובות ע"י הותמ"ל, בהתפשטות העיר לשטחים הפתוחים ובתוספת מגורים מעבר לכושר הנשיאה של העיר (ראה להלן). ההרצאה מנתחת בצורה מקצועית ועל בסיס נתונים עדכניים, את מצבה התכנוני של העיר היום, את תהליכי התכנון המעוותים ואת תוצאותיהם השליליות בעתיד הקרוב והרחוק. ההרצאה מציגה בעיקר את הנקודות הבאות:

- **העדר תוכנית מתאר:** עד היום, אין לרחובות תוכנית מתאר כוללת מאושרת. תוכנית מתאר שאושרה ע"י הוועדה המקומית התבססה על נתונים שאינם עדכניים ואינה מושכלת ולפיכך גם לא אושרה ע"י הוועדה המחוזית (בצדק!). משמעות: העיר נבנית טלאים טלאים על בסיס תביעות נקודתיות, ללא ראייה לטווח רחוק, באופן ספורדי וללא התחשבות ריאלית בצרכי תחבורה, שטחי ציבור, צרכי מערכות החינוך ועוד. כתוצאה מכך, נוצר כאוס עירוני.

- **תהליכי תכנון:** החלטות התכנון כיום - בהעדר תוכנית מתאר מאושרת - נעשות ומתקבלות בדרך לא מקצועית תחת לחצים כלכליים ופוליטיים חזקים הן מהרמה הארצית והן מהרמה המקומית. משמעות: תוצאות הרסניות למרקם העירוני, העדר שטחים פתוחים וציבוריים, התבססות על תשתיות מיושנות ובעיות תחבורה אקוטיות - הן בשכונות הוותיקות של "לב העיר" והן בשכונות החדשות, אשר יקשה מאד לשפרן ולתקן.
- **תכניות הותמ"ל:** מאחר ותוכנית המתאר לא אושרה עי הועדה המחוזית, החליטה העיריה על דרך עוקפת ופנתה לותמ"ל. הותמ"ל מצדו, הכריז על שטחים לבניה בהיקף של למעלה מ-35,000 יחידות דיור. משמעות: הכפלת מספר התושבים, הפשרת קרקעות פרטיות פרועה, שכונות צפופות בעלות איכות בניה בינונית נמוכה והרס מתמשך של הסביבה והשטחים הפתוחים לדורות הבאים. המשמעות החמורה יותר היא בקיבוע זכויות בניה בקרקעות פרטיות שהוא מהלך בלתי הפיך לעשרות שנים. כל זאת כאמור, ללא תוכנית מתאר.
- **כושר הנשיאה של העיר:** המסמך מציג נתונים ומוכיח כי עיר המתבססת בעיקר על בניה למגורים וגידול מואץ של האוכלוסייה (כבר היום עומד היקף האוכלוסייה על יעד שנקבע לשנת 2025 - עפ"י תוכנית המתאר שלא אושרה) לעומת פיגור בקצב ההכנסות מנכסים מניבים (תעשייה ומסחר), מפרה בבוטות את שיווי המשקל הכלכלי - מוניציפלי שלה. משמעות: תכניות הותמ"ל החדשות מכבידות עוד יותר על כושר הנשיאה של העיר אשר כבר היום עבר את יכולת הנשיאה של העיר. משמעות הדבר - העיר "קורסת לתוך עצמה" והופכת לעיר גרעונית על כל המשתמע מכך.

פריפריאליות מאפשרת: נתיבים אמנותיים ככלי למוביליות חברתית בעיר פריפריה

שרון יאבו איילון

הטכניון

sayalon@technion.ac.il

התפיסה המקובלת ביחסי מרכז פריפריה רואה בערים המרכזיות, ובהקשר הישראלי בעיקר בתל-אביב, את מוקד התרבות, הסמכות והלגיטימציה. בה מרוכזים המשאבים החומריים, האנושיים והסמליים ובה נקבעים הטרנדיים האמנותיים. ערי פריפריה, לעומתה נתפסות כמסגרות חברתיות המקבלות את סמכות המרכז ורעיונותיו, מבלי שיהיה להן חלק ביצירתם או בהפצתם. באמצעות מעקב אחרי נתיבי חיים (trajectories) של אמני תאטרון בעכו, כדוגמא לעיר פריפריה, ההרצאה תאתגר את התפיסה המקובלת הזו ותציג פרספקטיבה אלטרנטיבית הרואה בפריפריה סביבה מאפשרת ליצירה אמנותית.

אפתח את הפרספקטיבה הזו באמצעות חיבור בין האופן שבו בורדייה מגדיר נתיב (trajectory) כסדרה של תפקידים שאדם ממלא בשדה התרבותי (Bourdieu, 1984) לבין האופן שבו דה-סרטו מתייחס אל נתיבים בנייתו פרקטיקות היומיום

ככלי לחתור תחת מבני הכוח ולהתאים אותם לצרכים האינדיווידואליים (de Certeau, 1984).

ההרצאה תעבור בין ניתוח מקרו של מבני הכוחות החברתיים בישראל, על פיהם נתפסים עכו ושדה התאטרון שבה כפריפריאליים, לבין ניתוח מיקרו, מרחבי וחברתי, של העיר עכו, ותחשוף שלושה נתיבים אמנותיים בעיר אשר, באמצעות היצירה בתוך השדה הפריפריאלי, שוחקים ומאתגרים את מבני הכוח הגדולים. כך תהליך ההתיישובות של העיר והסגרגציה המרחבית שלה המייצגים את מבני הכוח החברתיים, ייבחנו ביחס לפעולה האמנותית במרחב העירוני.

הניתוח יעשה באמצעות סופרפוזיציה, כלי עבודה אדריכלי, כמתודולוגיה ייחודית לאינטגרציה בין שיטות מחקר מעולם התוכן המרחבי ובעיקר מחקר מורפולוגי אנליטי של העיר, לבין לשיטות מעולם התוכן החברתי: אתנוגרפיה ועבודת שדה. שיטת ניתוח זו תדגיש את הקשר בין ההתקדמות במרחב הפיזי להתקדמות במרחב החברתי ובשדה התרבותי, ותראה כיצד הנתיבים במרחב הפיזי של העיר ובשדה התרבותי שבה איפשרו מוביליות חברתית.

כל אלו יובילו אל הטענה המרכזית כי ההתקדמות בשדה התרבותי הפריפריאלי נעשית תחת חוקים שונים מאלו של המרכז וכי דווקא התנאים הפריפריאליים לעיתים מאפשרים ומייצרים מבני הזדמנויות עבור האמנים המקומיים. אציע את המונח 'פריפריאליות מאפשרת' כאלטרנטיבה להנחה שהתרבות מגיעה מן המרכז אל הפריפריה ואציג את התנאים השונים בהם השוליות מאפשרת התקדמות ויצירה.

עירוניות וצבא - הילכו השניים יחדיו?

אמיל ישראל

הטכניון, מוסד שמואל נאמן

email.israel@technion.ac.il

העברת מחנות צה"ל לנגב, בדגש על היחידות הטכנולוגיות של אגף המודיעין ואגף התקשוב, נתפש כאירוע שעשוי לקדם את חיזוק המרחב העירוני במטרופולין באר שבע, ואת גיבושו של המטרופולין ככלל. המחקר בחן השפעות אפשריות אלו לאור התכניות להעברתם של המחנות ממרכז הארץ דרומה. הבחינה נעשתה באמצעות ניתוח היצע התכנון במטרופולין, ותפישת מדיניות הפיתוח ביחס למעבר המחנות בקרב מקבלי החלטות צבאיים ואזרחיים, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית.

ממצאי המחקר מראים כי גלעין הפוטנציאל להגירה נמצא בכ-6,000–7,000 אנשי קבע. רובם גרים כיום באזור המרכז. מתוכם רק 3,600–2,500 עשויים בפועל להעתיק את מגוריהם בבוא העת, למטרופולין באר שבע. לכך עלולה להיות השפעה מוגבלת על המטרופולין ועיצוב המדרג העירוני בו. הממצא גם מצביע כי תכנית העתקת הבסיסים יצרה בצד המנהלי והתכנוני, כמה מהלכים ממשלתיים הלוקים בחסר. בראשם החלטת הממשלה 546. החלטה זו מכוונת לחיזוק מעמדה של העיר באר שבע כגלעין המטרופולין, כמו גם לגיבוש מערך הערים בדרג

הביניים בו (כדימונה וירוחם). תפישת זו בהחלטה איננה מקרית, שכן מכירה בעובדה שחזוק הערים יוכל להגביר את כוח המשיכה של הנגב עבור כוח האדם הצה"לי ממרכז הארץ (ושחלק ניכר ממנו כנראה עתיד לנשור משירות הקבע עם העתקת הבסיסים). ערים חזקות, לפי היגיון ממשלתי זה, הנהנות מתשתיות איכותיות (בתחומי הבריאות, החינוך, הדיור ואיכות הסביבה), ישרתו אמנם את כלל התושבים בהן, אך בה בעת תוכלנה גם להגביר את כוח משיכתן עבור אנשי הקבע. למרות כוונותיה, החלטה 546 חסרה הגדרות ממוקדות לחיזוק הערים, תקצוב תואם, והגדרת דגמי שכונות, שעשויים יהיו למשוך אנשי קבע. המדיניות הממשלתית בדבר העברת המחנות חסרה גם מדיניות ברורה בצד הביקוש. דהיינו, מדיניות המטפחת את רצון הפרט להגר ממרכז הארץ למטרופולין באר שבע. יתכן והדבר קשור בניסיון העבר בצבא, המראה שמדיניות כזו נחלה הצלחה מוגבלת בלבד, גם על רקע תקצוב דל וגם על רקע עידוד היוממות ממרכז הארץ לבסיסים הממוקמים בפריפריה.

ככלל, נראה שסוגיית הגירתם של אנשי הקבע הינה שולית לפיתוח הנגב. זה האחרון נמצא בתנופת פיתוח הגדולה בהרבה מפוטנציאל ההגירה האמור. התכנון והבינוי במטרופולין באר שבע יוצרים ועתידיים לייצר עוד יותר פער משמעותי בין הערכת הצבא באשר למספר המהגרים דרומה מבין אנשיו לבין היצע הדיור המתוכנן והקיים במטרופולין. בעוד שמספר משפחות הקבע שעתיד להגר עומד, כאמור, על כמה אלפים בודדים, התכנון והבינוי לעומתו מעמידים היצע פוטנציאלי של עשרות אלפי יחידות-דיור. חלק לא מבוטל מהן עתידות לקום ביישובים פרבריים (קיימים וחדשים). אם וכאשר ימומשו התכניות להרחבת המגזר הפרברי, תהיה לכך השפעה על חיזוקן של הערים במטרופולין באר שבע, שכן אז עלולים הפרברים לנקז חלק מהביקושים הצפויים להיווצר בקרב אנשי הקבע עם העתקת המחנות. התכניות לעיבוי של המגזר הפרברי מאתגרות אם כך את תמ"א 35 ותמ"מ 23/14/4, שכיוונו לחיזוק הערים במטרופולין באר שבע, ומעמידות בספק את היכולת לרתום את מהלך העתקת המחנות להגשמת מטרותיהן של התמ"א והתמ"מ.

מערכות היחסים בין ישויות גיאוגרפיות צבאיות ואזרחיות והבניית המרחב בישראל - בסיס פיקוד הדרום והעיר העתיקה של באר שבע

יובל כנען, אבינועם מאיר, אורן יפתחאל

אוניברסיטת בן גוריון
yuvalknaan@gmail.com

מחקר זה עוסק בתחום חדש בחקר המרחב ומתמקד במערכות היחסים בין ישויות גיאוגרפיות צבאיות לבין קהילות אזרחיות. כגישה אלטרנטיבית, מתמקדת גישת חקר היחסים במרחב בהסרת המסגרת ההירארכית העירונית המקובלת, ובפירוק המרחב לישויות גיאוגרפיות ייחודיות. בין ישויות אלו בולטים קמפוסים של אוניברסיטאות, מוסדות רפואיים ופארקי תעשייה, קניונים מסחריים ובסיסי

צבא. לישויות אלה נוכחות מרחבית בולטת והן דמוי-אוטונומיות בהתנהלותן. גישה זו שואבת מן המושג והזרם של ניתוח 'ייצור' המרחב (production of space), שנוסח לראשונה על-ידי החוקר הצרפתי הנרי לפברה. על פיו, על המחקר להתמקד בתהליכי הייצור החברתי, בניגודים ובשינויים על ציר המרחב והזמן. כל זאת במסגרת טרילוגיית חקר המרחב שפותחה על ידו תוך פירוקו למימדים המרכיבים אותו.

נוכחותן המרחבית המסיבית של ישויות גיאוגרפיות צבאיות במדינות בעולם ובפרט בישראל בולטת למדי. המחקר מתמקד על כן ביחסים המרחביים שמקורם במחנות הצבא ובמפגשם עם הקהילה האזרחית. בחינה זו מתמקדת בקשרים המרחביים היוצרים מארג מרחבי מורכב, בו בסיסי הצבא מהווים שחקנים מרכזיים, שתפקידם טרם נחקר כראוי. בישראל חשיבות זו בולטת במיוחד לאור תהליכים לאומיים ובראשם השינוי במעמדו של צה"ל בחברה, התמורות האזרחיות, מעבר צה"ל לנגב והשתנות המציאות התקציבית והחברתית. אך בעוד אלו נחקרו עד כה רבות, הרי ההיבט של היחסים במרחב בין הישויות הצבאיות והאזרחיות ומקומם בעיצוב המרחב טרם נחקר.

מקרה הבוחן המובא כאן עוסק בבסיס פיקוד הדרום של צה"ל, השוכן בלב העיר העתיקה של באר שבע ומהווה פרק מתוך מחקר על כמה בסיסי צבא. מקרה זה מפנה זרקור אל היחסים המגוונים המתקיימים במרחב האורבאני הנמצא בשלבי שימור לצד התחדשות.

במסגרת זאת באים לידי ביטוי הרקע ההיסטורי של באר שבע כעיר בעלת חשיבות אסטרטגית מיום הקמתה, עלייתה ודעיכתה של העיר העתיקה ומקומה של היישות הצבאית בתהליכים אלו. לצד זאת, מהדהדת המחלוקת בין גורמי הניהול, התכנון, המסחר והתושבים באשר למיקומו של בסיס צבאי בטבורו של מרחב אורבאני מתחדש. המחקר חושף את העמדות המקוטבות כלפי הבסיס ואת שאלת תרומתו החיובית או השלילית ביחס לעיר העתיקה של באר שבע. כמו כן מנסה המחקר לעסוק בשאלת השפעתו של המחנה על מרחבו בהתייחס למושגים כצדק מרחבי, הזכות לעיר וייצור המרחב. מסקנות המחקר מדגישות את מקומו של הבסיס הצבאי בזהות המרחבית, את שיוכו הסמלי ותחושת המקום שהוא ייצר. לצד זאת, מצטיירת תמונה של יישות המזכירה במאפייניה קהילת שער, אשר שאלת מיקומה מעלה סתירות בין הידע המקומי לידע המקצועי.

העיר - כשלון כלכלי מפואר

יובל כרמי

כלכלה מרחבית ותחבורה אורבנית

Yuval.Karmi@gmail.com

בוודאי שמעתם כבר את הטיעון הזה: העיר היא מנוע כלכלי, העיר נוצרת מתוך "עירוניות טובה", כלומר כדי להצליח כלכלית אנחנו צריכים עירוניות טובה. טענה זו מופיעה בבסיסם של מחקרים רבים כל כך עד שאף אחד לא עוצר לשאול האם היא נכונה ומדוע. את הטענה הזו אני מתכוון לתקוף בהרצאה.

מאות מחקרים כבר בוצעו על ערים בארץ ובעולם וכבר הוכח שערים "אחריות" למרבית התוצר הגולמי העולמי. בארץ למשל גוש דן אחראי לכמעט 60% מהתוצר בעוד ששטחו רק 7% משטח המדינה. בעיר גדולה המשכורות גבוהות יותר מאשר בעיר קטנה, בעיר גדולה נרשמים יותר פטנטים יחסית למספר התושבים, יש יותר משרות יצירתיות (אדריכלים, פרסומאים, מעצבים) מאשר בעיר קטנה, יותר הפקדות בנק פר תושב וכדומה. הכל מראה על תפוקה גבוהה יותר, אז איך אפשר לבוא ולטעון שהעיר אינה מנוע כלכלי?

"מתמטיקה עירונית" הינה תחום מחקרי בו בונים מודל מתמטי של תופעות עירוניות ומנסים להבין ממנו את ההתנהגות שאנו רואים. חוקרים בתחום יכולים למשל לבדוק את הדמיון בין מערכת תחבורה למערכת כלי דם ולשאול האם יש משהו שניתן ללמוד מכך לגבי היעילות בעיר. למודלים אלה יש יכולת להסביר תופעות שונות והם יכולים בהחלט לשמש כלי עזר לתכנון עירוני.

בהרצאה אסביר את ההשפעה האמיתית של מטרופולין תל אביב על הפריפריה ואת הדיכוי הכלכלי שנוצר בעקבות ריכוז העסקים והשירותים בו. אציג את הדרך בה משפיעה התחבורה על עסקים ועובדים בפריפריה מול מטרופולין מרכזי, אראה כיצד מרכז עירוני משני מסוגל להתמודד כלכלית מול "עיר בירה" כמו תל אביב ועוד.

- האם תל אביב היא מדינת אויב?
 - מה יכולה באר שבע ללמוד מלאס וגאס, הוליווד, פאלו אלטו ומקומות אחרים שהוקמו יש מאין באמצע המדבר?
 - למי מועילה הרכבת המהירה בין באר שבע לתל אביב ומדוע כדאי לעיריית באר שבע להקים מחסום בקריית גת?
- בשאלות אלה ואחרות אעסוק בהרצאה.

האם יש עתיד לישוב הכפרי?

מילכה כרמל

מרכז המועצות האזוריות
milka@azoriot.co.il

המרחב הכפרי והיישובים הכפריים בתוכו מהווים נדבך מרכזי בהווה הישראלית, ומשפיעים על דמותה של החברה הישראלית הרבה מעבר לחלקה הקטן של האוכלוסייה הכפרית באוכלוסייה הכללית.

בעת האחרונה מתרחשים תהליכי הפיתוח מואצים הצפויים להתגבר בעשורים הבאים התחזיות כוללות צפי להכפלה של שטחי בנייה ותשתיות, לצד שינויים מרחיקי לכת בכלכלה ובחברה, אשר משפיעים גם על המרחב הכפרי ועל יישוביו. היקף ההפקעות המסיביות של השטחים החקלאיים ובליעת יישובים חקלאיים עלולים להפוך עשרות יישובים לשכונות עירונית ובכך לגזור עליהם כליה כישות כפרית חקלאית. בנוסף, אותותיו של המשבר החברתי-כלכלי שהתרחש ביישובים הכפריים עד לפני כעשור ניכרים עד היום, בחוסן הקהילתי, בטשטוש של הזהות המקומית, בירידה מתמשכת בקרנה של החקלאות ובפגיעה באיכות החיים

והסביבה הפיזית. תהפוכות משמעותיות אלה מעמידות בסימן שאלה את המשך קיומו של הישוב הכפרי והמרחב הכפרי במדינת ישראל.

הרשויות הרגולטוריות הקובעות את תכנון ופיתוח היישוב הכפרי משפיעות על הווייתו ועל עתידו. התפישה הרעיונית של חלק מגופים אלה מדברת על "תחרות" על משאבים כביכול, בין היישוב הכפרי לבין המרחב העירוני, ומגלה התייחסות שלילית לתפקידם של היישובים הכפריים והשטחים החקלאיים בחברה הישראלית. על פי גישה זו, המרחב הכפרי במתכונת הקיימת הגיע לסוף דרכו.

מרכז המועצות האזוריות מבקש להציג תפישה הפוכה, על פיה יש חשיבות למרחב הכפרי על ישוביו, ותפקיד בהגנה על דמותה של ארץ לעתיד בר קיימא. בתהליך של חשיבה מחודשת, בחתירה לאיכות ולקיימות, תוך מענה לשינויים המתרחשים והחזויים במרחב הכפרי, גיבש מרכז המועצות האזוריות מסמך מנחה המציע קווי מדיניות וכלי תכנון מותאמים למציאות המשתנה.

בהצאה יסקרו בקצרה החזון ומרכיבי תמונת העתיד הרצויה, וכלי מדיניות שישומם עשוי להביא להתחדשות והתפתחות כפרית. יישובים כפריים המספקים מענה לצרכי הקהילה, תוך נטילת מחויבות, זיקה ואחריות של תושבי המרחב הכפרי לשטחים החקלאיים והפתוחים בתוכם הם חיים, ובראשם המשך הפעילות והעיבוד החקלאי. במסגרת אחריות זו, סובר מרכז המועצות האזוריות בין השאר כי על תושבי המרחב הכפרי לקבל על עצמם בין השאר גם מגבלות הנוגעות לגודל האוכלוסייה, היקף ואופי הפיתוח והבינוי, וצמצום "טביעת הרגל האקולוגית" על חשבון שטחים פתוחים וחקלאיים. תכנית העבודה של מרכז המועצות כוללת הצעות לשינויי מדיניות וחקיקה בדבר הגדלת היישוב, צפיפות הבינוי ועירוב שימושים, ומבלי לוותר על איכות חיי הקהילה, חידוש המרחב הציבורי וקידום סביבה בת-קיימא ונגישה לכלל האוכלוסייה.

תוכנית אסטרטגית למבני ציבור במועצות אזוריות במרחב הכפרי: פיילוט- מועצה אזורית מטה אשר

ליאור לוי*, מיכל דור**

*מהנדס מוא"ז מטה אשר, **דור אדריכלות ותכנון ערים

liorl@matteasher.org.il, michal@dor-arch.co.il

מטה אשר היא מועצה אזורית צפונית, במרחב הכפרי, הפריפריאלי, אשר משתרעת על שטח נרחב של כ-220,000 דונם, ומונה 32 יישובים, בעיקר קיבוצים, מושבים, 2 כפרים ערביים, 2 יישובים קהילתיים וכפר חקלאי שיתופי.

חלק ניכר מיישובי המועצה מוגדרים כישובי קו עימות, מרוחקים מיישובים עירוניים, וזה מזה, אחרים מקובצים, וחלקם צמודי דופן לערים.

אוכלוסיית המועצה מונה כיום כ-30,000 תושבים, ועד 2030 צפויה להגיע לכ-40,000 תושבים. על מנת להיערך לצמיחה הדמוגרפית הצפויה במועצה בשנים הקרובות, לתנודתיות הגלית, לשינויים באורחות החיים ובתמהיל מערך שירותי הציבור, ולמטב את רמת השירותים של המועצה, יזם מהנדס המועצה, אדרי' ליאור לוי, את התוכנית, בתמיכת משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

מטרת התוכנית הינה למפות את כל מבני הציבור הקיימים במועצה בשלושת הרבדים הגיאוגרפיים: רובד אזורי (כלל המועצה), רובד אשכולי ורובד יישובי, ולהכין תכנית תלת שלבית אשר לאורה תוכל המועצה לקבל החלטות אסטרטגיות להשקעות ופיתוח של מבני הציבור בתחומה ולפי מדרג תחומי הזמן.

התוכנית הציבה בפני המתכננים אתגרים רבים, החל משלבי המיפוי, הגדרת המתודולוגיה, שבירת מחסומים מתוך היישובים, מחשש לאבד את עצמאותם וזהותם, ומנגד רצון להיות חלק מהמערך הכולל של המועצה, בניית פרוגרמה ברמת היישוב, האשכול והמועצה, לפי זהויות יישוביות משתנות, מיקום גיאוגרפי, סמיכות ליישובים אחרים, והגדרת התוצרים הסופיים.

כאמור אחד האתגרים הגדולים של התוכנית היה בהכנת הפרוגרמה, עבור המרחב הכפרי, "המדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור", שנערך ע"י מנהל התכנון ב-2016, אינו נותן מענה מספק, וקיים קושי בתרגום הלכה למעשה של המדריך ברמת היישוב, האשכול והמועצה. התוכנית התמודדה עם הנושא, דרך מיפוי הצרכים של היישובים עצמם וזהותם במרחב, מחלקות המועצה, תוכניות אב נושאיות שנערכו בשנים האחרונות, בחינת חלופות אזוריות, ותכלול של פרמטרים רבים.

כחלק מהכנת התוכנית נעשה איתור ורה-תכנון של מתחמי הציבור המועצתיים כולל המבנים האזוריים, ושילוב עם מבני הציבור היישוביים הקיימים.

התוצר שהתקבל הינו כלי ניהולי הנותן וייתן מענה אסטרטגי, אופרטיבי, ועם זאת גם דינאמי וגמיש, למתווה העבודה של המועצה בנושא מבני ושירותי הציבור הנגזרים, בשנים הבאות, ברור שיישום הביצוע מותנה באיגום תקציבים ממשתלתיים ואחרים, בהסדרת המעמד בקרקע, בהליכי רישוי וסטטוטוריקה ובשיתוף פעולה מלא של היישובים, כל אלה יחייבו את ההתארגנות המקדימה.

מעבר לכך, זוהי תוכנית אב טיפוס, אשר ניתן יהיה ליישמה גם במועצות אחרות במרחב הכפרי פריפריאלי, ע"י מיפוי, לימוד הצרכים, והתאמת הפרמטרים הרלוונטיים, והיא תתן בידי מתכנני המועצה ומקבלי ההחלטות כלים להערכות והתארגנות ארוכת טווח, הקצאת תקציבים, הכנת תוכניות והיתרים מבעוד מועד, איגום משאבים, הימנעות מהקמת "פילים לבנים", שימוש מחדש במבנים קיימים, ושמירה על איזון חלוקת משאבים בתוך המועצה ועוד.

תכנון משתף ליישובים הבדואים החדשים בנגב

אבינעם לוין, טל לוין

לוין אדריכלים ובוני ערים

levin@levin-arc.co.il

משנות ה-90 ניכרת מגמת שינוי בחשיבה התכנונית, המתבטאת בכך שלצד שיקולים תכנוניים פיזיים מובאים בחשבון גם שיקולים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים. הצורך בחשיבה אינטגרטיבית מקבל ביטוי בתכנון הוליסטי רב תחומי.

כיום, בניגוד לנהוג בעבר, גישות תכנון "ממסדיות" פונות לשיתוף בתהליך התכנון את קהל היעד ובוחרות לשקף בתכנון ערכי חברה, תרבות וקהילה של

המשתמשים. זאת על מנת שהתכנון יתאים בצורה המיטבית לתושבים החיים במקום המתוכנן, ומתוך תפיסה שתהליך המקדם את שיתוף התושבים תורם גם להעצמתם ולמעורבותם החברתית.

החברה הבדואית היא חברה הנמצאת בתהליך של מעבר הכולל שינויים חברתיים, מבניים וכלכליים נרחבים עם מאפיינים משבריים.

תהליכי העיור והשינוי המואץ באורחות החיים יוצרים מציאות חדשה המשתנה במקביל להאצה של תהליכי פירוק המסגרות החמולתיות וערעור המנהיגות השבטית.

בהתאמה שהייתה קיימת בעבר בחברה הבדואית המסורתית בין המבנה המשפחתי לבין המבנה החברתי, הכלכלי והפוליטי חלו תמורות בשנים האחרונות. כיום, לכל קבוצה ותת-קבוצה קיימת מנהיגות מקומית, הדואגת לאינטרסים שלה ולעיתים בניגוד לאינטרסים השבטיים.

כחלק מתכנון ישובי הקבע הבדואים מתקיים הליך שיתוף הציבור הכולל תהליך הקשבה לאוכלוסייה המגוונת ולצרכיה. האוכלוסייה, בדרך כלל, מביעה מצידה נכונות להשתתף ולהשפיע על המרחב המתוכנן ולהתאימו לצרכיה השונים.

בהרצאה נדגים את העבודה המשותפת בין היועצים החברתיים למתכננים ואת השפעת אורח חיי התושבים, דעותיהם ושאיפותיהם על התכנון הפיזי ועל עבודת צוות התכנון.

משרד ליון אדריכלים ובוני ערים מתכנן משנות ה-90 ישובים ושכונות חדשות למגזר הבדואי.

דברים שרואים משם: לקחים מתכנון עם קהילות שנדחקו לשוליים בארצות הברית ויישומם האפשרי בדימונה, קרית מלאכי ורהט

עפר לרנר

עפר לרנר – תכנון, פיתוח ואסטרטגיה
oferlerner@hotmail.com

כאשר ניגשתי לכתוב את התקציר להרצאה זו הכותרת שקשה היה לי לחמוק ממנה הייתה: על מי אנחנו עובדים/ות? על מי אנחנו עובדים/ות כשאנחנו טוענים/ות, שבאמצעות מערכת התכנון במדינת ישראל ובאמצעות הכלים התכנוניים העומדים בשרותנו כיום, יש לנו כמתכננים/ות את היכולת לקדם ערכים חברתיים כדוגמת צמצום הפערים בין הפריפריה למרכז? בהתאם, בהרצאה זו אראה כי מערכת התכנון במדינת ישראל, כמו גם האופן בו מתבצע כיום התכנון, אינם מאפשרים לתת מענה לאתגרים העומדים בפני קהילות פריפריאליות. בנוסף, אציע בהרצאה זו את הדרכים לענות על פער זה.

במשך חמש שנים התגוררתי ועבדתי עם קהילות אפרו-אמריקאיות ולטיניות בבוסטון ובעיר ניו יורק. במסגרת זו שימשתי בין היתר כפסיליטיטור של מאמץ קהילתי ייזום ללקיחת אחריות על החלטות פיתוח הרלוונטיות לשכונת רוקסברי

בבוסטון, על ידי יצירת תשתית קהילתית דמוקרטית כוללת להתארגנות הקהילה, מעורבות, משילות וקבלת החלטות (Reclaim Roxbury); הובלת תכנון ויישום של תהליך תכנון אסטרטגי, קהילתי-השתתפותי, לגיבוש מודל חלופי מקיף לפיתוח עירוני בברונקס, הוותם נכסים מקומיים לבניית קהילות שוויוניות יותר וברות קיימא (Bronx Cooperative Development Initiative); ושיתופי פעולה עם ארגונים קהילתיים בבוסטון לשינוי המדיניות העירונית בנושאי דיור, חינוך ותחבורה. בנוסף, בתוקף תפקידי, חנכתי עשרות מתכננים/ות ממדינות מתפתחות ומתועשות, שהגיעו ל-MIT כעמיתות/ות מחקר בתכנית המיוחדת ללימודים עירוניים ואזוריים (SPURS), בגיבוש תכניות לשינוי מוסדי במדינות מהן הם/הגיעו.

אחד העקרונות המרכזיים שאימצתי כתוצאה מניסיון זה הוא ההבחנה שגיימס דהפיליפס מציע בין פרקטיקות אלטרנטיביות לבין פרקטיקות אופוזיציוניות. פרקטיקות אלטרנטיביות הן פרקטיקות המציעות אלטרנטיבות לפרקטיקות הקיימות, אך לא משנות את מערך הכוחות והזיקה למשאבים בחברה; שינוי שהוא תכליתן של פרקטיקות אופוזיציוניות.

בהרצאה זו אראה כי מערכת התכנון במדינת ישראל, כמו גם הכלים התכנוניים בהם נעשה שימוש, אינם ערוכים לקידום פרקטיקות אופוזיציוניות. פרקטיקות ההכרחיות בכדי לענות על האתגרים המאפיינים את האזורים הפריפריאליים במדינה. אתגרים כדוגמת חיזוק הבסיס הכלכלי של משקי הבית והרשויות, התחדשות סביבות המגורים, הגדלת ההשתתפות הפוליטית, הגברת הנגישות הפיזית והנגישות למשאבים וכיו"ב. אתגרים, שהם תולדה של הזנחה וקיפוח ארוכי השנים, בעיקר מצד רשויות המדינה, שממנו סבלו ועדיין סובלים/ות תושבי/ות הפריפריה.

בהרצאה אביא דוגמאות מפרויקטים אותם ביצתי/אני מבצע בדימונה, קריית מלאכי ורהט (הן באופן עצמאי והן בשיתוף עם עמותות מרחב). בדוגמאות אלו אראה מה דרוש בשביל לקדם תכנון המקדם שינוי חברתי; ונותן מענה לאתגרים המאפיינים את האזורים הפריפריאליים במדינה. כל זאת תוך התייחסות למודלים דומים בהם עשיתי שימוש, או שנחשפתי עליהם בארצות הברית.

עירוניות = חרדיות

תיאור קווים מנחים ייחודיים בהתוויית תכנון למגזר

יצחק מולדבסקי

משרד הבינוי והשיכון

Yitzhakmo@moch.gov.il

תכנון במהותו הוא איזון בין הרבה מרכיבים ומשתנים. ישנה אסכולה ותאוריה תכנונית אקדמית מוסדית וישנה מציאות המתרחשת והמשתנה בשטח. תוצר התכנון אמור לשרת את המציאות ויחד עם זאת להיות מסגרת מפרה ומכוונת לעתיד. כול זה כמובן אמור להתבסס על שמירת ערכים ויעדים אסטרטגיים עם ראיה לטווח ארוך.

ניתן להציף ולזקק אפיונים מסוימים של המגזר הקיימים כבר בשטח שיכולים להשפיע על עיצובה וגיבושה של הגישה התכנונית. חשוב הוא מיון וזיקוק איכויות ופוטנציאל הקיים והטמעתו בתכנון שברקע ישנו גם לימוד לקחים מחסרונות.

מספר אפיונים בולטים של המגזר הם: משפחות גדולות (גודל משק בית), פריון לאורך זמן, הכנסה יחסית נמוכה, ערך מסורת ולימוד, דרישות צניעות, קהילתיות, ועוד. אפיונים הללו משפיעים באופן ישיר ואקיף על יצירת תשתית לערכים מרחביים של מרקם מגורים. להלן דוגמאות של הביטים תכנוניים נבחרים הנוצרים: מרחקי שרות קצרים יחסית, תחבורה ציבורית מפותחת, פיזור מוסדות ושירותים, תלות מופחתת ברכב הפרטי, עירוב שימושים, בינוי מרקמי ורציף, ועוד.

הדפוס מחיה ומגורים המתקבל על בסיס האפיונים הנ"ל תורם גם לניצול מיטבי של הקרקע ולתכנון המייצר מרקמים קומפקטיים ומקיימים.

מקומה של הפריפריה הרחוקה במפת התכנון

שירה מור יוסף

מועצה אזורית רמת הנגב

shiram@rng.org.il

בשנת 1909 כשדגניה הוקמה, באותה שנה הוקמה תל אביב, והיה ברור לכולם כי תל אביב תהיה עיר ואם במרכז ישראל, בעוד דגניה תהיה קבוצה בספר. אבל באותה תקופה לדגניה, ולהתיישבות בספר היתה הילה של כבוד. ההתיישבות החקלאית, הריחוק מן המרכז, ההתמודדות עם כל מרכיבי הריחוק והספר היו סמל לחוזק נפשי, לחלוציות. ראשוני המנהיגים בארץ בחרו לחיות ולהיקבר בנגב ובגליל, וראו בניסיונם החקלאי כאות של כבוד.

מאז הקמתה של מדינת ישראל היתה ההתיישבות מקום בו התקיים המפגש האידיאולוגי עם אנשים מיוחדים שקיבלו על עצמם את המאמץ העצום שנדרש כדי להפוך חלום למציאות – ההגשמה. פוסטרים עיטרו את העיתונים בכותרות של "ההסתדרות קוראת: מן העיר אל הכפר" היוו מודל, ועבודת הקרקע היתה המודל של היהודי החדש. אך שנים חלפו והמדינה הפכה למובן מאליו, כאשר בשנות ה-80 השתנה הנרטיב. עם נפילת תנועות ההתיישבות, ועליית הישובים הקהילתיים, הפך המרחב הכפרי לשם גנאי לפירבור, והשתלטות על קרקע ולפגיעה בערים.

הנרטיב האורבני נולד, ובתחילת שנות ה-2000 אף נוסחו מסמכי מנהיגות לחיזוק העיר, אשר קיבלו עוד חיזוק לאחר משבר הדיור בשנת 2011.

החלטות רשות מקרקעי ישראל וחוק התכנון והבניה, התקשו להבחין בין האזורים השונים בארץ, והתוו החלטות בעיקר לאור המציאות במרכז הארץ, אשר השליכה על מציאות לא פשוטה בפריפריה הרחוקה.

בעידן הפוסט ציוני, הבחינה של הפריפריה הגיאוגרפית הפכה להיות מבט כלכלי ציני. התחושה במרחב הכפרי היא כי תושבי מרכז הארץ, ומתכנני הארץ בכללותם רואים במרחב הכפרי הרחוק את יתרת השטחים הפתוחים של מדינת ישראל.

הישובים קטנים ומרוחקים, אינם בעלי הצדקה כלכלית מחד, ואינם מהווים את הפתרון למצוקות הדיור מאידך. ובכן – מה התועלת בהם? מדוע לשמר את ההתיישבות הכפרית המרוחקת? והאם יש הצדקה כיום לתמוך בישובים מעין אלה? (מעבר לנופש בסופי שבוע לתושבי המרכז והעיר)

ממקומי בגוף תכנון מקומי וכפרי, אני רוצה להחזיר את עטרת ההתיישבות הכפרית ליושנה. להזכיר למדינה כי גם למרחב הכפרי ישנה חשיבות, אם כעורף חקלאי, אם כעורף לשטחים פתוחים, ואם כאלטרנטיבה לחיי העיר, אלטרנטיבה שתמיד סיפקה וכנראה תמשיך לספק אחוז קטן מהאוכלוסייה.

התכנון של המרחב הכפרי הינו דיסציפלינה בפני עצמה. תת התמחות שיש להכיר בה. קנה המידה השונה, הקשר של ההתיישבות לקרקע ולנוף הסובב אותה, האיזון שבין צרכי המאה ה-21 לבין הקהילתיות הנוצרת בישובים הקטנים, וההכרה בסגנון חיים שונה. יש עדיין מעט אנשים שבחרים יומיום לחיות מחוץ לתל אביב ורחוק מתל אביב. אנשים אלה לא הורדו במשאיות בחשכת ליל, אלא באו עדיין להגשים את עצמם. מה העתיד של ישובים אלה? כיצד יש לתכנן אותם? האם הם אמורים לשרת את עצמם או סמוכים על מטרופולין? מה מקומה של המועצה האזורית במרחבים המרוחקים אל מול הערים הסמוכות?

המרחק ודילול האוכלוסייה, משפיעים על התכנון ועל סדרי העדיפויות. דין געש והרצליה, לאו דווקא כדין רמת הגלבוע וירוחם.

התחדשות עירונית: האם אפשרית גם בערי הפריפריה?

חנה מורן

הפורום הישראלי לעירוניות
israelurbanforum@gmail.com

הפורום הישראלי לעירוניות הוקם בשנת 2015 כגוף של החברה האזרחית במטרה לקדם ולטפח "מלמטה למעלה" את הערים והעירוניות בישראל לקידום עירוניות מקיימת בחברה הישראלית.

האג'נדה העירונית החדשה של האו"ם (הצהרת קיטו 2016) קראה לפיתוח עירוני מכיל ובר-קיימא בתחום החברתי, הכלכלי והסביבתי ולבניית חוסן עירוני, שייתן מענה למצוקות של עוני, הדרה ואי-שוויון בהזדמנויות וברמת הפיתוח בכל צורות ההתיישבות האנושית.

פורסמו 17 יעדים לפיתוח בר קיימא SDG'S מתוכם הוחלט להתמקד לקראת שנת 2030 ביעד 11 הקורא לעידוד עירוניות בעולם.

בישראל למעלה מ-90% מהאוכלוסייה מתגוררת בישובים בעלי אופי עירוני. אולם, קיימים פערים גדולים מאוד ביניהם ובין הערים במרכז הארץ לבין הערים בפריפריה.

"משרד הבינוי והשיכון פרסם לפני כשנה, קול קורא להקמת מינהלות עירוניות ברשויות המקומיות, שמטרתן לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית. במסמך שפורסם, מציע המשרד סיוע כספי בהיקף של עד 1.5 מיליון שקל לכל מינהלת,

במטרה לסייע לה לספק מידע והכוונה לתושבים בהתארגנות לקראת פנייה ליוזמים, וסיוע ליוזמים בקידום פרויקטים במחלקות התכנון והרישוי ברשויות המקומיות. בחלוף שנה, בדיקה פשוטה באתר משרד הבינוי והשיכון מעלה כי קמו רק כ-20 מינהלות עירוניות, רובן במרכז הארץ. מתוך: "צריך מינהלות עירוניות בפריפריה", גלובוס, חיים מאירוביץ' 22/08/2018.

תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38) יצאה לדרך כבר בשנת 2005, אך עד היום כמעט שלא יושמה בפריפריה, בגלל הכדאיות הכלכלית הנמוכה ליוזמים. "מתוך: מהפך: תמ"א 38 גם בפריפריה, כלכליסט, יעל דראל.

נוכח הנכונות של הממשלה ע"י קולות קוראים למיניהם, מינוי ועדות ותקציבי ענק, מדוע בכל זאת אין יישום לפרויקטים של התחדשות עירונית? מהן הבעיות של העירוניות בפריפריה? האם זהו תוצר לוואי של פערים חברתיים וכלכליים המייצרים עירוניות שוליים? כיצד ניתן לקדם עירוניות טובה? האם אשכולות (היוזמה החדשה של מינהל התכנון) זה הפתרון?

כיצד ניתן לבנות מערכת מתפקדת המייצרת איכות חיים לתושביה? האם ע"י קישור תחבורתי יעיל למרכז הארץ? האם ע"י פיתוח של תעסוקה ביישובים? האם ע"י השקעה במערכות החינוך? כיצד שיתוף הציבור במערכות קבלת החלטות ציבוריות יכול לתרום להתחדשות עירונית ולצמצום הפערים החברתיים בערי הפריפריה?

סוגיות אלה נבקש להעלות בדיון שולחות עגולים בהם שישתתפו נציגי ישובים פריפריאליים, משרדי ממשלה, אקדמיה ומגזר שלישי. הדיון כאן יהווה חלק מרצף מאירועי הפורום המתוכננים לקראת השתלבות בפעילות בינלאומית לקידום עירוניות ולקראת כנס בינלאומי של ה-wuf10 שייערך בדובאיי בפברואר 2020.

התחדשות מרכז העיר אילת וקו החוף

נעמה מליס, אמיר אלכופר

נעמה מליס אדריכלות ובינוי ערים בע"מ
office@malis.co.il

במרחק של כ-350 ק"מ, אילת הינה העיר הרחוקה ביותר מתל אביב, כמעט פי שתיים מהמרחק בין מטולה לתל אביב, שעומד על כ-200 ק"מ.

אילת היא מקרה ייחודי וקיצוני של פריפריה בישראל. עיר חוף מדברית, בעלת אקלים קיצוני, ללא ערים שכנות, או אפילו קרובות. עיר, אשר בנוסף להתמודדות עם אתגרי התכנון העירוניים ה"רגילים" של עיר פריפריאלית, עוברת בתקופה זו שינויים מרחיקי לכת של הוצאת תשתיות עתירות שטח ממרכז העיר, כגון שדה התעופה ובריכות מלח. שינויים אלו יוצרים צורך דחוף והזדמנות אדירה להתחדשות מרכז העיר וקישור חלקיה השונים.

התחדשות עירונית מחוץ לגלעין המטרופולין

נעמה מליס, שירה גליטמן

נעמה מליס אדריכלות ובינוי ערים בע"מ

office@malis.co.il

בהרצאה נראה השוואה של מקרי מבחן להתחדשות עירונית תוך שיפור הרקמה הקיימת, התנעת תהליכי התחדשות עירונית ויצירת מנגנוני מימוש בערים מחוץ לגלעינים המטרופוליניים.

האם תחזיות גידול האוכלוסיה בישראל נותנות אפשרות לגדילה וציפוף של יישובים המרוחקים ממרכז הארץ תוך שיפור הרקמה ותיקון טעויות העבר? מגמת הגידול בפריפריה מספקת אתגרים שונים מתכנון בלב אזורי הביקוש, ביניהם התמודדות עם ערכי קרקע נמוכים המקשים על תהליכי התחדשות עירונית, פיתוח באזורים כפריים בעלי ערכי טבע גבוהים, חידוש ותוספת תשתיות וכדו'.

בהרצאה נדגים, דרך בחינה של תכניות התחדשות עירונית במגוון של מיקומים פיסיים והקשרים תרבותיים, את האתגרים העולים במהלך התכנון של יישובים וערים בפריפריה, נבחן את המנגנונים התכנוניים שפיתח המשרד על מנת לאפשר הליכי התחדשות עירונית באזורים בעלי ערכי קרקע נמוכים וצפיפות גבוהה.

ההשוואה תערך בין תכניות מטיפוסים שונים, בין תכניות בעלות מטרות דומות באזורים שונים ותוך השוואה לתכנון בלב המטרופולין. בתוך כך נדגים את המטרה העיקרית: תכנון עירוני איכותי וישים תוך תיקון שגיאות העבר ושיפור הרקמה העירוני.

בין התכניות שייבחנו:

- תכנית מתאר לקרית ים – התחדשות עירונית וציפוף המרקם בעיר שאין לה עתודות קרקע פנויות, ומצב חלק גדול מהמבנים בה בעייתי.
- רמת אליהו, ראשון לציון – מנגנון תכנון ומימוש המאפשר התחדשות עירונית הדרגתית ושימח.
- תכנית מתאר לנס ציונה – התחדשות עירונית למתחמים צפופים בעיר בעלת צביון "כפרי".
- התחדשות עירונית למרכז העיר הותיקה, נתניה – ציפוף וגדילה תוך שימור מרקמים עירוניים איכותיים.

והשוואה עם:

- גבעתיים – תכנית מתאר ותכנית מפורטת להתחדשות כלל-עירונית – איך ניתן ליצור התחדשות בעיר הצפופה בישראל (למעט בני ברק) שאין לה כלל עתודות קרקע פנויות?

הטמעת היבטים חברתיים בהתחדשות עירונית: הצגת המדריך לכתיבת דו"ח חברתי במיזמי התחדשות עירונית

חמדה מרגלית

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
hemdam@moch.gov.il

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הוקמה בשנת 2017 לצורך קידום תהליכי ההתחדשות העירונית ברחבי הארץ.

אחד התחומים המרכזיים בהם עוסקת הרשות הינו פיתוח התחום הקהילתי-חברתי במסגרת תהליכי התחדשות עירונית. בתוך כך מובילה הרשות ומטמיעה בקרב משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגורמי המקצוע כלים ונהלים לתהליכים חברתיים בתכנון; בניית תהליכי השתתפות ציבור; כתיבת דוחות חברתיים ויישוםם בתכנון; ופיתוח הכשרות ליועצים חברתיים.

ההרצאה תתמקד בנושא זה, תוך הדגשת חשיבותם של תהליכים חברתיים בהתחדשות עירונית. תהליכי ההתחדשות אינם תכנוניים בלבד, אלא מגלמים בתוכם את המורכבות החברתית בשכונות הוותיקות העוברות התחדשות. תהליכים אלו מהווים הזדמנות לפיתוח, העצמה ובניית מעורבות ועצמאות קהילתית בקרב התושבים בשכונות המתחדשות. מעבר לכך, על מנת שתכניות התחדשות עירונית יצאו לפועל לא מספיק רק תכנון טוב וקשוב לציבור אלא גם בבניית הסכמות ויצירת פתרונות (תכנוניים, קנייניים וחברתיים) יצירתיים. לכן, ישנו צורך בפיתוח ידע מקצועי ייחודי המשלב בין תחומי התכנון, עבודה קהילתית, המשפט, ארגון תושבים ועוד.

בהרצאה יוצגו מספר פרסומים המנחים ומדריכים כיצד לבצע עבודה חברתית במהלך מיזמי התחדשות עירונית, ובראשם "המדריך לכתיבת דו"ח חברתי במיזמי התחדשות עירונית". כלי זה נבנה בשיתוף עם היועצים והמתכננים החברתיים הבכירים ביותר הפועלים היום בארץ. מטרתו להדריך ולהנחות את כל העוסקים בתחום (יזמים, מינהלות עירוניות, בודקי תכניות, יועצים חברתיים ושחקנים נוספים) כיצד יש לבנות ולכתוב דו"ח חברתי; באילו שלבים בתהליך התכנון רצוי לכתוב ולהציג אותו; אילו ממצאים יש לכלול בדו"ח; באיזה אופן ניתן להטמיע את המלצות הדו"ח בתכנון וכיצד לייצר תהליכים חברתיים לאורך המיזם כולו.

מאז פרסמו של המדריך, באוקטובר 2018, נראה כי השימוש בו הולך וצובר תאוצה בקרב רשויות מקומיות, יזמים פרטיים וכמובן מינהלות עירוניות להתחדשות. משום כך, ישנה חשיבות כי גם מתכנני ערים יחשפו למדריך, יבינו את חשיבותו וילמדו לעשות בו שימוש למען תכנון מיטבי לכל הצדדים.

תופעת שוליים

כרמל מרחב

הטכניון

carmelmerhav@gmail.com

הפרויקט עוסק ביצירת צדק תכנוני לאזור מתחדש שכבר שנים סובל מהזנחה פיזית וחברתית על-ידי הרשויות. בגבול הדרום מזרחי של העיר תל-אביב שוכנת לה שכונת הארגזים, שאמנם נכללת בתחום הטריטוריאלי של תל-אביב יפו, אך נתפשת כפריפריה חברתית. כבר בשנת 1971, יהודית וינקלר מתארת זאת היטב במאמרה במוסף של שבת ב"הארץ": "היא בחינת אכס-טריטוריה בתחום שיפוט של תל-אביב. משתכניה יודעים זאת. ... תחילתה – שנה שנייים אחרי קום המדינה. בפרדס ערבי נטוש הוקמו מבנים דמויי סוכות על ידי מחוסרי אמצעים ודיוור. איש לא פילל באותם ימים, כי התחלה צנועה זו תהא במרוצת השנים לגידולה של שכונת-מגורים, אשר עיקרה הניתוק והתלישות מכל שירות עירוני ... שכונת הארגזים היא מבחינה אנושית ומבחינת רמת-הדיוור שולי-השוליים של חברה עירונית כלשהי בארץ."

פלישות, פשע, הצפות ועוני – אלו הסיפורים המוכרים על שכונת הארגזים. לפני שנייים, בן-הזוג שלי ואני עברנו לפרויקט מגורים חדש של פינוי-בינוי בשכונת הארגזים, מבלי שהכרנו את העבר של השכונה. ההדמיות של הפרויקט אמנם נוצצות, אבל הדמיות לחוד ומציאות לחוד. הנוף מהמרפסת הוא באמת יפה אבל קשה להתעלם מנוף הפחונים שחולשים, או יש לומר פולשים, לשטח הפארק. קשה גם להתעלם מהתנאים שבהם חיים השכנים ממש מעבר לרחוב ומנוף המגדלים שנראה כנטע זר בתוך הסביבה.

מתוך רצון להבין טוב יותר את הסיפור על כל צדדיו, להכיר את האנשים ולנסות ליצור מרחב ישירת את כולנו בטווח הרחוק – יצאתי לפרויקט הגמר לחקור את שולי העיר תל אביב מבחינה פיזית וחברתית. כחלק מהמחקר חילקתי שאלונים לתושבים וערכתי שלושה עשר ראיונות עומק עם תושבים שעזרו לי להבין את הצרכים השונים. למדתי על המאפיינים הייחודיים של האזור מבחינה היסטורית וחברתית ובמקביל על המאפיינים הייחודיים של השטח מבחינה פיזית, הידרולוגית ואורבנית. גיליתי שכונות שלמות שיושבות למעשה על שטח הצפה, ששנים לא קיבלו מענה תשתיתי לצורכיהן והופקרו לתרבות "המערב הפרוע" ללא פיקוח ואכיפה.

ומה צופה לנו העתיד? חלקה הצפוני של שכונת הארגזים נמצא בשלבי תכנון מחודש על ידי היזם שמטרתו להגדיל את היקף יחידות הדיוור. על פי תכנית הבניה לעיר 2014, העיר מוסיפה עוד כ-100,000 יחידות דיוור, כאשר רובע 9, שבו נמצאות שכונות דופן הפארק, עתיד להיות הרובע השני בגודל האוכלוסייה שלו בעיר. בנוסף, תכנית המתאר תא/5000 מאפשרת עוד כ-100,000 יחידות דיוור-כלומר תל אביב מכפילה את עצמה עד 2048! נספח העיצוב העירוני מגדיר לרובע שינויים מרחיקי לכת מבחינת המרקם- והשטח שבעבר היה כפרי ופרוע באופיו עתיד להפוך לרצף של שכונות מגדלים משוכפלות. המדיניות הקיימת כיום שואפת להפוך את הדופן ליחידה אחת מובהקת עם מגדלי מגורים גבוהים. בהדמיות זה נוח לראות מרחב הומוגני, אבל- האם זה מייצר מרחב שנעים לחיות בו במפלס הרחוב? והאם זה מה שנכון לאזור הזה? לאנשים האלו?

ההתחדשות של דופן פארק דרום שבתל-אביב מתמודדת עם מניעת ג'נטריפיקציה, תכנון רגיש למים ויצירה של מבנה עירוני, שמגדיר את קצה העיר והיחס שלה לשטחים הפתוחים. ההצעה שלי לתכנון הדופן מגדירה מחדש את היחסים האלו ובאמצעותם יוצרת זהות חיובית ומאחדת לאזור כולו. ההצעה בוחנת מחדש את התכנון תוך פיזור הצפיפויות לאורך הדופן והתייחסות הוליסטית למרקם האורבני שנוצר.

דופן הפארק יהפוך למרחב מקושר עם שלל פונקציות, המעניקות לשכונות יכולת תפקוד עצמאית מלב העיר ועונות לצרכי תושביו וסביבתו. הרחובות יעוצבו במחשבה על הולך הרגל, רוכב האופניים ותנועה של תחבורה ציבורית. מבנה שכונות הליכתי ושמירה על אופי בינוי נמוך יחסית יטיבו עם בעלי הכנסה נמוכה ויעזרו לשמור על הצביון הקיים באזור. העיר תקשור את עצמה באופן מובנה למערכות הטבעיות, תוך שהיא מטפלת בצורה חכמה במים שבתחומי הבינוי ומפיקה מהם את מירב התועלות עבור האדם והטבע יחד.

החווייה שנוצרת היא דינמית ומתחלפת בין יבש ורטוב, מבונה וטבעי, פתוח וסגור, עירוני וכפרי. יחד המארג הזה מבקש להגדיר את שולי העיר בצורה הוליסטית יותר ואנושית יותר. עם הבנה של העבר תוך מבט אל העתיד.

התחדשות עירונית באזורי תעסוקה בפריפריה

רם מרש

מרש אדריכלים בע"מ
rami@marash.co.il

התחדשות עירונית הוא הליך של חידוש אזורים הסובלים מהדרדרות פיזית או חברתית. החידוש באזורים אלו מאפשר טיפול במבנים ותשתיות כמו גם ארגון וחידוש שטחים פתוחים, כל זאת לטובת משיכת אוכלוסייה חזקה, המרצת פעילות כלכלית ושיפור תדמיתו של האזור. שני המסלולים הפופולריים היום בישראל להתחדשות עירונית מתמקדים מעיקר בהתחדשות של מגורים: תמ"א 38 ו"פינוי בינוי". מסלולים אלו מהווים פתרון חלקי בלבד לתופעה מורכבת הרבה יותר. מה גם שהם מוגבלים לשיקום בניין יחיד או לכל היותר מתחם בן כמה מבנים ללא התייחסות כלשהי למרחב הבין-בנייני או הציבורי.

כיום, בערים רבות בפריפריה מצויים אזורים שלמים של תעסוקה, מסחר ותעשייה אשר דורשים התייחסות תכנונית מחודשת ושיקום עמוק לא פחות מאזורי מגורים. בערי המרכז, ערכי קרקע גבוהים עוזרים לתהליכים אלו להתרחש בצורה טבעית, המונעת מכוחות השוק בלבד. וכאן נכנס האתגר של יצירת התחדשות עירונית בצורה של מימוש תכניות מתאר ועקרונות העירוניות באזורים מעוטי ביקוש. יצירת איזונים מול ניצול הזדמנויות וחשיבה מחודשת על עירוב שימושים ליצירת סביבה עירונית המתאימה לאורחות החיים בפריפריה.

הדיון שלי בנושא התחדשות מרכזי ערים מתמקדת בכמה נושאים:

1. עם הקמת עיירות פיתוח בפריפריה, הקו המנחה לפיתוחן היה בגישה של הפרדת שימושים על בסיס תפיסת האיזור המודרניסטי. תפיסה זו יצרה

הפרדה בין אזורי תפקוד שונים וכל אזור התאפיין בייעודי קרקע ושימושים נפרדים. מקורות הפרנסה בעיירות אלו לרוב היה תעשייתי או מבוסס מתן שירותים לאזורים חקלאיים היושבים מסביב. כתוצאה מכך כיום נותרו אזורים ובתוכם מבני תעשייה וחקלאות עתירי שטח היושבים בחלקי עיר שעם השנים הפכו להיות מרכזיים ומהווים מעין מטרד סביבתי מהרבה בחינות. פינוי פונקציות אלו ממרכזי הערים ואזורי התעסוקה מותיר חללים עירוניים גדולים או במקרים אחרים מבנים תעשייתיים נטושים המשוועים לחיים חדשים. הגישה התכנונית מבקשת ליצור מתחמים עירוניים במקום המתאפיינים בעירוב שימושים וצפיפות ברת קיימה למרחבים העירוניים במתכונתם החדשה. מבנים ישנים ששימשו למפעלים ונמצאים בבעלות פרטית צריכים להפוך לחלק מהמרקם החדש - אתגר מבחינת שימושים, נפחים וכו' - מקרה בוחן מפעל אופ-אר באופקים ומפעל כיתן בדימונה. הניתוח יעסוק בין היתר בייחודו של מרחב התפר שבין העיר לאזור התעשייה וחשיבותם של השטחים הפתוחים.

2. מגמה של גלישת מרכזי הערים לאזורי התעסוקה, שינוי אופיים של אזורים אלו וזיקתם למרכזי הערים ולמגורים תוך יצירת סביבה הטרוגנית מתפקדת אחת - מקרה בוחן לב העיר אופקים, אזור תעשייה צפוני אילת, גדות פארק נחל ב"ש, רחוב האורגים ב"ש, דרך אליהו נאוו, ב"ש ונוספים. הדיון כאן הולך לעסוק בייחודו של המרקם העירוני סביב אזורי תעסוקה ותעשייה קיימים. ההתחדשות מתבצעת באמצעות מנגנון של עיבוי, הריסה ובנייה מחדש של מבנים באזורים אלו והקשרם למרקם העירוני בראייה כוללת ובניית מערך של תמריצים לטובת פוטנציאל ניצול מקסימלי.
3. האתגר הקיים בסגירת הפער שבין הנ"ל לבין היכולת לייצר ביקושים בפריפריה. הסתירה הקיימת בין הצורך לייצר עירוניות, להיעדר ביקושים בתחומים השונים.

"הפרעת קצב" בשכונות חדשות גדולות (מחוז לתל-אביב)

חן נאור

AVIV AMCG

chen.naor@avivamcg.com

שכונות חדשות בישראל נוטות להתאפיין בהומוגניות יחסית, אשר נובעת הן מאופי הבניה (אשר מגדיר את ההיצע), והן מצד המשפחות הצעירות הרבות המאכלסות אותן (ומגדירות את צד הביקוש). דוגמאות לכך קיימות באזורים רבים בערי מטרופולין תל-אביב ומחוצה לו.

לאורך השנים נבנו ואוכלסו שכונות חדשות באזורים בהם נוצרו ביקושים "טבעיים", כמענה לריבוי טבעי של האוכלוסייה והגירה פנימית, שבחלקה הגדול הייתה מקומית או אזורית בהיקף מוגבל. אלא שבשנים האחרונות ניתן לזהות יותר ויותר מצבים בהם הופכת ההומוגניות של השכונות לקיצונית ורחבה יותר, בהיקפיה. התגברות התופעה מתקשרת, לדעת המחבר, לשיח סביב משבר הדיוור,

אשר יצר ומייצר שינויים משמעותיים בקצבי הבנייה (ההיצע) והאכלוס (הביקוש) של שכונות חדשות:

בצד ההיצע - הקמתן והפעלתן של מערכות תכנון ומנגנוני יישום חדשים (כדוגמת ועדות תכנון מיוחדות, הסכמי גג וכד') מכתיבים לא רק תכנון מהיר, כי אם גם ביצוע מהיר של יח"ד חדשות רבות בריכוזים גיאוגרפיים.

בצד הביקוש - השיח סביב נושא הדיור, עליית מחיר הדיור, והתפיסה כי קיימות הזדמנויות מיוחדות לרכישת דירה בעת האחרונה, הובילו להרחבת אזורי המגורים אליהם מוכנות משפחות צעירות להגר. באופן זה עולה היקף משקי הבית ההומוגניים באותם ריכוזים גיאוגרפיים.

התלכדות גורמים אלה מביאה להגברת קצב האכלוס של שכונות המגורים החדשות, כך שהפרופיל החברתי-דמוגרפי ההומוגני שלהן הופך קיצוני יותר. ל"הפרעת קצב" זו השלכות ישירות ובעלות משקל רב על תפקודה של השכונה (והעיר) במגוון היבטים. אחד מהם, נוגע להיערכותה של הרשות המקומית לאספקת שירותי הציבור הנדרשים.

במקרה זה נדרשת הרשות המקומית להתמודד עם אתגר אופרטיבי נוסף: לא רק היערכות מורכבת לקראת אכלוס גדול היקף (כוח אדם, פיקוח, רישוי, יציאה לביצוע של פרויקטי תשתית וכד'), אלא גם התמודדות עם ביקושי שיא קיצוניים לשירותי ציבור ספציפיים על ציר הזמן.

הרצאה זו נועדה להציג את התופעה באמצעות דוגמא מוחשית, מתוך עבודה שנעשתה עבור רשות מקומית בפריפריית מטרופולין תל אביב, ולהצביע על המשמעויות התכנוניות הנובעות ממנה. העבודה, בה הובחנה התופעה באופן כמותי, נועדה לשקף לרשות המקומית את תמונת המצב הקיים והחזוי בשכונה, ולהציע לה סט כלים לאספקה אפקטיבית של שירותי ציבור נוכח התופעה החריגה.

לתכנן את הקצה – מה בין אילת למפרץ אילת, עיר תיירות לנכס טבע עולמי

רותי נשיץ

רשות הטבע והגנים
rutina@npa.org.il

אילת היא העיר הדרומית ביותר במדינת ישראל והיחידה בה לחופי הים האדום, והיא משמשת כעיר נמל ותיירות מרכזית בישראל.

לישראל כ-12 ק"מ חוף במפרץ אילת וכ-41,145 קמ"ר של מים טריטוריאליים. זהו מרחב ימי מצומצם אשר מהווה אחד מאזורי השוניית העשירים והמיוחדים בעולם וקצה גבול התפוצה העולמי של שוניית האלמוגים. מפרץ אילת מתאפיין בתנאים אקלימיים ואוקיינוגרפיים ייחודיים ועמידות גבוהה של שוניית האלמוגים במפרץ לתופעת הלבנת האלמוגים (coral bleaching) – תופעה שמכה קשות בשוניות האלמוגים ברחבי העולם. כמו כן, במפרץ אילת מגוון רב של בתי גידול ונישות

אקולוגיות היוצרים יחד מערכת אקולוגית ייחודית ומורכבת התומכת בעושר ובמגוון ביולוגי גבוהים במיוחד.

כל אלה מקנים למפרץ אילת חשיבות גבוהה לשימור לא רק ברמה הלאומית, אלא גם ברמה הבינלאומית.

לסביבה הימית במפרץ אילת מגוון רב של שימושים, היא משמשת בסיס לפעילות אנושית אינטנסיבית ביותר של מגוון סקטורים בעלי ממשק ישיר ורציף עם המרחב הימי והחופי: הים הוא נתיב תחבורה והובלת חומרי גלם וסחורות לישראל וממנה, בתחום המרחב הימי עוברים מקורות אנרגיה חשובים ומי הים מהווים מקור למי שתיה בישראל ובירדן. מרחב זה משמש גם לפעילות ביטחונית ולדיג ובעבר התקיימה בתחומו תעשייה רחבה של מזון - חקלאות ימית (אשר היום מתקיימת ביבשה בלבד). נוסף על כך, הים וחופיו הם אתרי תיירות אטרקטיביים ביותר המציעים בילוי, נופש, ספורט ימי, צלילה ושיט הזמינים לכלל האוכלוסייה בישראל, כמו גם מהווים אטרקציה ברמה העולמית.

איכות המים וערכי הטבע הרבים מהווים את הבסיס לקיומו של הענף הכלכלי המרכזי במפרץ אילת - ענף התיירות שעליו מתבססת גם רוב ההתפתחות האורבאנית. יחד עם חיוך תלותנו במשאב טבע זה, גובר האיום על בריאותה של הסביבה הימית ועל יציבותה לנוכח גורמי ההפרעה והאיומים הפועלים על המערכת האקולוגית במפרץ אילת בהיבטים ובממשקים השונים.

המפגש של הפעילות האנושית האינטנסיבית במרחב ימי מצומצם, המהווה משאב טבע רגיש, ערכי ובעל חשיבות גבוהה ביותר לשימור ברמה הלאומית והבינלאומית, מחייב הסדרה והגדרת כללים ברורים לפעילות הסקטורים השונים בסביבה הימית הטבעית. קיים צורך ברור בגיבוש מדיניות תכנון וממשק שתייצר מערכת כללים מאוזנת ומוגדרת שבבסיסה הגנה על הסביבה הימית של מפרץ אילת.

על רקע זאת גובש מסמך המדיניות המוצע לשמירת טבע במפרץ אילת ע"י רט"ג שבין מטרותיו: הבהרת חשיבותו וייחודיותו של מפרץ אילת, הבהרת מורכבותה ותפקודה של המערכת האקולוגית, חשיפת גורמי העקה והאיומים על בתי הגידול במפרץ אילת וגיבוש קווים מנחים והמלצות מרחביות לשמירת טבע וממשק מקיים במפרץ אילת.

ההרצאה תתמקד בהצגת סוגיות מרכזיות ממסמך המדיניות לשמירת טבע במפרץ אילת ומכלול האתגרים וההזדמנויות התכנוניים העולים בתכנון עיר קצה, עיר תיירות מובילה, מפרץ אילת והממשק ביניהם.

תכנית אסטרטגית להתחדשות מתחם סירקין בשכונת הדר הכרמל, חיפה

גידו סגל, תמי גבריאלי, הילה בר-נר, שלמה מזור

משרד גבריאלי-סגל
office@gavseg.com

במשך עשרות שנים שכונת הדר הכרמל הייתה שכונת המגורים המרכזית של חיפה, והיותה את ליבה הפועם של העיר. השכונה כללה את הרחובות המסחריים המרכזיים של העיר, מוסדות החינוך והתרבות החשובים וריכוז של מבנים בעלי איכויות אדריכליות יוצאות דופן. במהלך שנות השישים חוותה השכונה היחלשות משני כיוונים מרכזיים, אשר מגלמים בתוכם תהליכים רחבים בתכנון ערים בארץ ובעולם: מכיוון אחד, החלו לקום מרכזי קניות אשר פגעו ביכולת המשיכה של הרחובות המסחריים המרכזיים שעיצבו את דמותה ומכיוון שני, האוכלוסייה החזקה של השכונות החלה לצאת מן האזור הוותיק לשכונות חדשות, ואת מקומה תפסו אוכלוסיות במצב סוציו-כלכלי נמוך יותר. בעשור האחרון צעירים החלו "לגלות" את האזור הוותיק וקבוצות של פעילים חברתיים החלו ליצור התאגדויות שמטרתן לשפר את השכונה.

עיריית חיפה יזמה ב-2017 תכנית אסטרטגית למתחם בן 140 דונם בהדר תחתון, במטרה לבחון האם הליך אינטנסיבי וממוקד יכול לייצר מנוע לשינוי חיובי באזור כולו. מתחם זה סובב את אחד מהמבנים ההסטוריים המוכרים והאהובים בחיפה – שוק תלפיות, אך שנים של הזנחה הובילו להתנוונות של הרקמה העירונית בו, עד שהפך לאזור המוזנח ביותר של שכונת הדר, "אזור שקוף" החוצץ בין שכונות המגורים הוותיקות והעיר התחתית המתחדשת וידוע בעיקר בשל נתוני עוני ופשיעה גבוהים. למרות זאת, "קהילת הדר", התאגיד העירוני שנועד לפתח את שכונת הדר על ידי קישור בין העירייה והשטח, מצא בו פוטנציאל: מחירי הדיור הנמוכים שמאפיינים את המתחם יכולים לשמש כבסיס לפיתוח מסוג חדש של התחדשות עירונית-חברתית, שתכלול שיתוף פעולה של הרשות המקומית עם קהילות של פעילים חברתיים כדי לעודד אותן לעבור לאזור, ואשר יסייעו לפיתוחו בשיתוף פעולה עם התושבים המקומיים.

כלי התכנון האסטרטגי נועד לאפשר עבודה רב-תחומית המשתפת בעלי עניין על מנת לקדם פתרונות לאתגרים מוגדרים ומוסכמים. במתחם סירקין, צוות של אדריכלים, מתכננים, יועצי נוף, יועץ תנועה ויועצות למסחר ועסקים נבחר לגבש עבור עיריית חיפה תכנית אסטרטגית לאזור.

הכנת התכנית כללה שיתוף מספר בעלי עניין. לצד מקבלי החלטות ומחלקת הנדסה בתוך העירייה, שותף בתכנית התאגיד העירוני "קהילת הדר" וועד התושבים הפעיל של שכונת הדר, המורכב מקשת רחבה אוכלוסיות המתגוררות בשכונה מתוך הבנה כי הדני"א המסחרי של השכונה מחייב דיאלוג פתוח ועקבי עם בעלי העסקים באזור, גם בעלי עסקים ברחוב החלוץ, בשוק תלפיות וברחוב סירקין שותפים בתהליך.

צוות התכנון הציע סדרה של הצעות להתערבות בטווח הקצר ("מחר בבוקר") ובטווח הארוך (למשל, באמצעות הכנת מסמך מדיניות בינוי לאזור) אשר יסייעו להחיות את המתחם ולממש את הפוטנציאל הגלום בו בהיבטים והיקפים שונים.

כך למשל, הוצעו הן פתרונות של דרגנועים ציבוריים שיחדשו את הקשר בין רחוב הרצל ומתחם סירקין והן תעדוף התערבויות בגרמי המדרגות והמעברים המקשרים את המתחם לסביבתו. בצחום מוסדות הציבור הוצעה תמונת העתיד של שירותי הציבור במתחם כולו יחד עם פיתוח מידי שיש לבצע בשירותי הציבור על מנת לאפשר אורח חיים מתאים למשפחות צעירות. בימים אלה יוצאים לדרך מספר פרויקטים אשר נגזרו מהתכנית האסטרטגית. בראשם, מהלך מעשי בעל חשיבות סמלית אדירה, והוא החייאת מבנה שוק תלפיות והשמשתו מחדש כעוגן מסחרי, תרבותי וציבורי שתפקודו מותאם ומשרת את פיתוח המרחב כולו.

תכנון עבור הקהילה או קהילה עבור התכנון?

לוטם סגל

אדריכלית נוף

lotemsegal@gmail.com

בשנת 2018 מארק צוקרברג כנס מסיבת עיתונאיים חגיגית והכריז על שינוי החזון של פייסבוק. בעולם בו פייסבוק היא האינטרנט והאינטרנט הוא כל חיינו – שינוי חזון החברה הוא דבר גדול. במסיבת העיתונאים הכריזה פייסבוק כי מטרתה לייצר קהילות. וכך, בין-לילה נהפכה המילה "קהילה" למילה החמה ביתר. כן, אפילו הביטוח הלאומי שם לו לאסטרטגיה עתידית לפתח קהילות כמענה חברתי. בהרצאה נסקור את הקשר בין קהילה לתכנון. מדוע יש קשר כה הדוק בין הקהילות עבור אנחנו מתכננים לבין התכנון שלנו? האם התכנון בהכרח משרת את הקהילה או שמא גם לקהילה פוטנציאל לא מבוטל לשרת את המתכננים? מתי קהילות הן המנוע ממנו מתחיל תכנון? וכיצד, כמתכננים, יש בידנו להשתמש בקהילות ככלי משלים לתכנון שלנו? כיצד קהילות חזקות מנצחות תכנון לקוי? וכיצד תכנון קשוב מחזק ואף עשוי לייצר קהילות מקומיות חזקות? ולמה הקהילות מחוץ לתל אביב הרבה, הרבה יותר מעניינות?

שאררט – דרך להבנת סגנונות חיים מחוץ לתל אביב

עירית סולסי

עירית ודור אדריכלים אורבנים

irit@iritdror.co.il

נהוג לחשוב כי כמעט כולם רוצים את אותו הדבר, כך גם בתכנון משכנעים אותנו כי כולם רוצים לגור באותן שכונות, באותן דירות, באותו סגנון חיים המוכתב מלמעלה על ידי מקבלי החלטות למיניהם, על ידי מתכננים ובעיקר על ידי יזמים

הקובעים את אופי השכונות הבניינים והדירות על פי צו האופנה, סגנון החיים האישי שלהם, והרווח הכלכלי של החברה אותה הם משרתים. שיטת התכנון העירוני בישראל גם היא גנרית וזהה לכל עיר לכל שכונה ללא הבדלי גזע דת ומין. אם נראה למתכננים, לאנשי מקצוע בשירות הציבורי ולהדיוטות תמונות של שכונות המגורים או מרכזי הערים מערים שונות בישראל, הם לא יוכלו לזהות ולהתאים תמונה לעיר ספציפית. האידיאל התכנוני העומד לנגד עיני המתכננים והיזמים ליצירת סביבת חיים איכותית היא תל אביב, ברצלונה, ניו יורק לונדון ללא קשר לסגנון החיים ולאופי הערים מחוץ לבועה התל אביבית המקובלת. הבעיה נעוצה בכך שמרבית משרדי המתכננים והחברות היזמיות נמצאים במרכז הארץ, משרדי הממשלה האחראים למרבית התכנון העירוני בישראל נמצאים גם הם רחוק פיזית ורחוק מההוויה של הערים בפריפריה ושל האנשים המתגוררים בהם, התכנון נעשה בשלט רחוק.

הפתרון להתאמת התכנון לסגנון החיים המקומי נולד בדמות שיתוף ציבור, אלא ששיתוף הציבור הוא למעשה שימוע ויידוע ולא שיתוף מלא של הרצונות המקומיים המשתקף בתכנון, מעצם המתודה.

תהליך תכנון משותף המביא לשולחן את כל הרצונות והידע המקומיים ומשקף אותם בצורה מלאה בתכנון נקרא שאררט. בתהליך תכנון זה מגיע כל צוות התכנון אל העיר למשך 4-5 ימים במהלכם בעבודה משותפת יום יומית עם כל בעלי העניין (הרשות המקומית, בעלי נכסים ובעלי עסקים, תושבים)

מתגבשת תכנית מוסכמת המתאימה למקום במעגלי משוּב יום יומיים בהם הצוות עובד בצורה מלאה ורציפה מהבוקר עד הערב תוך שהוא משלב פגישות עם בעלי העניין. בכל ערב מתקיים מפגש עם כלל הציבור להציג לו את התקדמות התכנית לעבוד יחד על התכניות ולקבל משוב להמשך העבודה ביום למחרת.

באופן כזה נוצר שיתוף מלא המשקף את הרצונות של התושבים והרשות יחד ומתגבשת תכנית העונה לצרכים ולסגנון החיים במקום.

יש חשיבות רבה לתהליך זה בעיקר כשבאים לתכנן בערים המרוחקות מהמרכז, לשתף את התושבים ולהבין את ההווה המקומית החשובה מאד לתכנית ישימה ותואמת את סגנון החיים המבוקש על ידם.

לשאררט יתרונות רבים המייחדים אותו ומובילים לתוצרים ייחודיים :

- צוות התכנון עובד יחד במקום אחד באינטנסיביות בסיעור מוחות המייצר פתרונות יצירתיים יותר משיטת העבודה בטור בה כל חבר בצוות עובד לבדו במשרד.
- שהיית הצוות בכל שעות היממה בצורה רצופה נותן להם ידע והבנה מה קורה בעיר בשעות השונות ביממה מעבר לשעות המקובלות ומאפשר להם להבין את העיר והסביבה ולגבש תכנית העונה בצורה כמעט מלאה על צרכי המקום התושבים והרשות.
- הצוות מביא את הידע והניסיון המקצועי בעוד השותפים מביאים ידע מקומי ורצונות המוטמעים תוך כדי התכנון ולא כפשרה או אילוץ לאחר שהמתכננים התקדמו בעבודה.
- חסכון אדיר בזמן לצוות ולגיבוש התכנית על פני עבודה בטור.
- מעגלי המשוב היומיים והחיוך בין הצוות המקצועי לתושבים ולרשות מייצר שיתוף פעולה אמיתי, מקטין התנגדויות ומשמש גשר בין שפת

התכנון לשפת האנשים היום יומית ליצירת תכנית המשקפת את הצרכים והרצונות של מרבית המשתתפים.

אנו נציג בהרצאה זו את המתודה בה השתלמנו ואותה יישמנו והתנסינו בה ב-10 השנים האחרונות ב-19 פרויקטים בתכנון עירוני ברחבי הארץ ובעיקר בערי הפריפריה.

נמחיש את התהליך באמצעות 3 פרויקטים שנעשו בתהליך השאררט להתחדשות מרכזי הערים, בערים דימונה, ערד וירוחם.

נראה כיצד התכנית ותוצרי השאררט הביאו ליצירת מודלים תכנוניים וכלכליים העונים על סגנון החיים בערים ובאוכלוסיות שונות מחוץ לאזור המרכז.

תמורות ביחסי עיר-כפר בפריפריה בישראל

מיכאל סופר*, לביאה אפלבוים*, עירית עמית*, ניר כהן*, ירדנה שאול, עירית שמואל***

* אוניברסיטת בר-אילן, **המכללה האקדמית גליל מערבי ואוניברסיטת חיפה
soferm1@biu.ac.il

במסגרת התמורות המרחביות שהתרחשו בעשורים האחרונים במשק ובחברה בישראל בכלל, ובמרחב הכפרי בפרט, נוצרו תנאים חדשים המאפשרים שיתופי פעולה בין הרשויות הכפריות והיישובים המרכזיים אותן לבין עיירות הפיתוח הממוקמות בסמיכותם. הגורמים המשפיעים הם פנימיים למערכות היישובים אך נובעים גם מתמורות ברמת המשק הלאומי. ביניהם נמצא את היחלשות המערכות התומכות במערכת הכפרית והופעת דור חדש של מנהיגות מקומית בערי הפיתוח. על רקע זה החלו להתפתח בין שני הצדדים אינטרסים משותפים המשמשים בסיס לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות ולקשרי גומלין בין תושביהן.

המחקר הנוכחי בוחן את יחסי הגומלין המתקיימים היום בין שני המגזרים, הן ברמה השלטונית והן ברמת התושבים, בדגש על אזורי הפריפריה. לשם כך נבחרו ארבעה מוקדי מחקר: קריית שמונה והמועצות האזוריות גליל עליון ומבואות חרמון; בית-שאן ועמק המעיינות; קריית מלאכי ובאר טוביה; שדרות ושער הנגב.

הממצאים הראשוניים מצביעים על שינויים משמעותיים, הן בקשרים המוחשיים, המתבטאים בין השאר בשימוש של תושבי המרחב הכפרי בשירותים המצויים בעיר ובמיזמים משותפים של הרשויות המקומיות, והן, באופי השיח הבין-יישובי ובתדמית ההדדית של שני הצדדים. בשני סוגי הרשויות קיים עיסוק ב"נרטיב" חדש. בעיר מבקשים לשנות את דפוס העבר, ליזום ולהוביל את פיתוח העיר ולהפוך אותה למוקד אזורי. במועצה נוטים להדגיש את הניסיון, התרבות הניהולית, הראייה לטווח ארוך, ודימוי "האח הבוגר והאחראי". שני הצדדים מסכימים כי ככל שהעיר תהיה חזקה יותר כן ייטב גם לתושבי המרחב הכפרי הסובב. הסכמה זו באה לידי ביטוי בנכונות של המועצות האזוריות להעביר שטחים מן המרחב הכפרי אל העיר למטרות מגורים ותעסוקה, ולפתח מיזמים משותפים.

במסגרת המחקר נערכו ראיונות עם נושאי תפקידים וסקרים בקרב תושבים ובעלי עסקים. מתוכם יוצגו ממצאים מרכזיים המצביעים על המגמות הכלליות של

התמורות ביחסי העיר והמרחב הסובב אותה, על הבדלים בין האזורים השונים באופי יחסי הגומלין ועוצמת שיתופי הפעולה ועל תפישת השיתוף, של הרשויות ושל התושבים, בתחומים כלכליים, חברתיים וארגוניים.

המכללות כמקום מפגש ראשון בין צעירים בפריפריה-תכנון ההזדמנות

חביאר סימונוביץ, משה שרעבי, טל שחור

המכללה האקדמית עמק יזרעאל

javiers@yvc.ac.il, moshes@yvc.ac.il, tals@yvc.ac.il

המכללות הציבוריות האזוריות שהוקמו בסוף המאה ה-20 בישראל על מנת להביא את ההשכלה הגבוהה לפריפריה גרמו למהפכה בהשכלה הגבוהה מבחינת נגישות לאקדמיה של אוכלוסיות מודרות המתגוררות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל. מטרת המתכננים בצעד זה התמקדה בצורך להביא אוכלוסיות מודרות עד אז מלימודים באוניברסיטאות המחקר להשכלה הנדרשת בעידן של התפוצצות טכנולוגית ודרישות למיומנויות קשות ורכות משוכללות להשתלבות בשוק העבודה של המאה ה-21.

קהל הסטודנטים במכללות הציבוריות היום הינו רוב הסטודנטים בישראל. אוכלוסייה זו מונה נציגים מכול הקבוצות האתניות, התרבותיות והדתיות המרכיבות את החברה הישראלית. במשך השנים, המכללות הציבוריות הפכו למקום המפגש הראשון והעיקרי עבור צעירים מרקעים חברתיים שונים. מפגש זה מתרחש כפועל יוצא של התכנון החינוכי, אבל, ללא כוונה מלכתחילה של יזמי הקמת המכללות. כך קרה שבאופן מפתיע הפכו המכללות למקום המפגש הראשון בין צעירים יהודים ילידי הארץ ועולים חדשים, יהודים ברמות דתיות שונות (מחילונים עד לחרדים), צעירים ערבים מוסלמים ונוצרים, צעירים דרוזים וצ'רקסיים, נפגשים על ספסל הלימודים ואמורים לענות לאתגר החברתי הגדול בישראל: שילוב וקידום האינטגרציה החברתית-כלכלית למען קידום שוויון ההזדמנויות של כלל אזרחים במדינה.

כדוגמה למקום מפגש זה נתייחס למכללת עמק יזרעאל המונה היום כ-5000 סטודנטים הלומדים במכינות קדם אקדמיות, לתוארי ראשון ולתארי שני. המכללה מהווה דוגמה למתרחש ברוב המכללות הציבוריות הפתוחות לכלל האוכלוסיות בפריפריה. בעבודה זו נתאר את תהליך התכנון וההתפתחות של פרויקטים ומגמות להגברת השילוב, מפגש והכרות בין סטודנטים מרקעים מגוונים. פרויקטים אלו הוקמו במכללה משנת 2011 עד 2018. תהליך זה הינו תוצאה של מדיניות המועצה להשכלה גבוהה והועדה לתכנון ותקצוב, מדיניות הנהלת המכללה ויוזמות שתרמו את המדיניות של המלי"ג-ות"ת ושל הנהלת המכללה ליוזמות ומעשים על ידי פיתוח פעילות של דיקנט הסטודנטים וחוגים שונים במכללה.

הפרויקטים השונים שפותחו כוונו לשילוב בלימוד האקדמי של סטודנטים יהודים וערבים, להגברת ההכרות ההדדית וליצירת רשת חברתית ענפה בין סטודנטים

שתאפשר להם בעתיד להשתלב בשוק העבודה ולהתקדם חברתי וכלכלית בהסתכלות כוללת, נגישה ושוויונית.

קהילתיות עירונית ברחבי הארץ – הקונטרה לתל אביב?

מתן סעד

ארץ עיר

Matan.hareshet@eretzir.org.il

קהילות יכולות ולמעשה כבר מהוות כח משמעותי בהתפתחות העירונית של ערים רבות בארץ, המצויות מחוץ לנפת מרכז. כוחן הוא בעירוב שחקנים ותושבים רבים בתהליך ההתחדשות והשגשוג של הערים בהן הן פועלות. כח זה גדול בעשרות מונים על יכולתן של רשויות ועיריות לקדם מהלכים בעצמן ללא מעורבות אזרחית משמעותית בתוכן. יתרה מזאת, בשונה מתהליכים קלאסיים של 'שיתוף ציבור', קהילות מכניסות פן שלם של 'יוזמות ציבור'. הן הופכות מהמגיבות לתוכניות העיריה, ליוזמות ויוצרות העיר בהן חיות, ובכך מצויה גדולתן.

בהרצאה ארצה להרחיב על מודל הפעולה של קהילת 'הרשת באר שבע', המונה למעלה מ-700 חברים וחברות, כמודל אפשרי לעירוב תושבים בתהליכים מקדמי עירוניים, בערים נוספות ברחבי הארץ.

מושגים מרכזיים שיועברו במסגרת ההרצאה – קהילתיות עירונית כתפיסת עולם, מודל Middle out – המשלב Bottom up ו-Top down, המעמד היצירתי בעיר ותפקידו בהתחדשותה, אוכלוסיית ה-Sink\Drink כאוכלוסייה מרכזית בהתפתחות עירונית, איך נראה התהליך של קהל ההופך לקהילה, ואיך קהילה מוסיפה על הפן הזהותי שלה גם תפיסה של קהילה יוצרת.

ההרצאה המוצעת להלן הועברה לאחרונה במספר כנסים ברחבי הארץ וקיבלה מגוון רחב של תגובות אוהדות ששמו דגש על החדשנות החברתית שהיא טומנת בחובה.

זהות מקומית: מודל תכנוני כלכלי חברתי במרחב הציבורי

אביטל עוז

עיריית פתח תקווה

avitalo@ptikva.org.il

תשתית התוואי הגיאוגרפי ההיסטורי, אותה תשתית עולמים של המקומות באשר הם, היא ערש ההתפתחות החברתית כלכלית שיצרה ברבות השנים, את מרחב חיינו הנוכחי.

בחקירת המרחב ההיסטורי ורצף התפתחותו ברבות השנים, אנחנו מוצאים מניעים פיזיים, לעיתים אילוצים חברתיים, ביטחוניים, כלכליים. חקירה זו מאפשרת התבוננות והסקת מסקנות לבירור מרכיבי הזהות המקומית של המקום על רבדיו. ורק כדי לגעת בקצה היריעה בנושא, נתבונן בנסיבות ההיסטוריות שקיבצו את המגוון האנושי המרכיב את הישוב, הנסיבות הכלכליות שהניעו את התושבים ומיקמו אותם במרחב הפיזי, הסיבות הסטטוטוריות, תכנוניות והגיאוגרפיות שיצרו את מרקם הישוב הקיים והמתוכנן וכו'.

הערכים שעמדו בבסיס הקמת המקום, יש ויקבלו תרגום עכשווי ושינוי בקנה המידה, אך אין להתעלם מהם.

שלד הדרכים ההיסטורי, מהות יחס הקשרים בין מרכיבי הישוב אל טבורו הציבורי, אפיון צרכי האוכלוסיות השונות והתאמתם לזמינות השטחים הציבוריים שבסביבתן הנגישה.

התפתחות הישובים המואצת בגלי ההתיישבות ההיסטוריים ומגמות הכלכלה המדינית, עשויה לעיתים להשכיח את קוד המקום המורכב מפריסת רקמה צבעונית של אוכלוסייה על מרחב גיאוגרפי נתון.

הקשר למקום, נשחק ומתמעט בלחץ השוק בכל רמות התכנון. חוסר בזהות אישית ומקומית, יוצר ניכור וצמצום מחויבות לסביבה. מעורבות חברתית ותושבים פעילים בשכונתם, נגזרת של חינוך וגאווה יחידה הנובעת גם מטיפוח ועידוד זהות מקומית ברורה. ביטויי הזהות הן במורפולוגיה, קנה המידה, הצבעים, החומרים, מקצב הרחובות ובאקלים ובקולות שנוצרים ונשמעים ביניהם.

מפגשים שיצרו קהילות, חברויות ומשפחות אשר בעבר היו נחלת הכלל באופן טבעי, במרחב הרחוב, מצטמצמים נעלמים ונדחקים לטובת תשתיות הפיתוח המואץ. בכלל התופעה, מצויים גם המרחב המשותף בבניינים עצמם וזה שבין המגדלים, גם בהם כמעט כבר לא ימצא שטח פתוח ונגיש ללא שימוש פונקציונלי לדרך, חניה או פינוי אשפה.

אם נתרחק מעט ונביט על היוממות בה רובנו חיים כיום, נחפש את נקודות העצירה "המקומות האייכותיים למפגשים" שהן ייחודה של עיר. ונוכל לראות שהם הולכים ומצטמצמים וכך גם הזכרון המקומי, שהיה חוט מקשר בין דורי.

בדוגמאות שאציג, אראה את אפשרויות המודל הרב תחומי, הגלומות בהתבוננות המעמיקה במבנה הקים בישובים.

למה הפריפריה נשארת פריפריה?

יהודה עירוני

יען פרויקטים מסחריים ותיירותיים בע"מ
yaan@netvision.net.il

ממשלות ישראל לדורותיהן עשו כמיטב יכולתן להבין את הפריפריה הגיאוגרפיות ולספק להן מנופי צמיחה אמיתיים. הושקע כסף בבניית בנייני ציבור, הקימו "שיכונים" (היום "שכונות"), "הביאו" מפעלים "שהחזיקו" עיירות שלמות, נסללו

בבישים, סייעו לארגונים ועמותות לפעול להעצמת ההון האנושי ועוד. בדיעבד נראה שרוב הפריפריה נשארה פריפריה.

שר הכלכלה מדבר היום, כמו בשנות ה-60, על "מפעלים חדשים למזרח הנגב" שיסייעו לפתרון בעיית התעסוקה (ליצירת מקומות עבודה במפעלים אלו), אבל הבעיה המרכזית של הפריפריה אינה חוסר במקומות עבודה. כביש 6 והרכבת הגדילו את האפשרויות לצאת למרכז על מנת לצרוך שירותים ומוצרים שאינם נמצאים במגוון ובכמות מספיקה. ראוי כי לתושבי הפריפריה יהיו מגוון השירותים והעסקים בדומה לאפשרויות הצריכה העומדות בפני תושבי גוש דן.

תעשייה אינה תורמת לחיזוק ופיתוח יישובים. תרומתה היא בעיקר בהעסקת עובדים בשכר לא גבוה ותשלומי ארנונה נמוכים בהשוואה לארנונה מ"תעסוקה" (מסחר, שירותים, משרדים). ברוב 13 היישובים העירוניים בנגב חסרים עסקים-בהתייחס למדד מספר התושבים לעסק אחד, הממוצע הארצי עומד על 15.7 תושבים לעסק, במחוז הדרום היחס הוא 24:1, כלומר, ביחס לממוצע הארצי חסרים במחוז הדרום כ-25,000 עסקים. הדבר בא לידי ביטוי בחוסר של מגוון מוצרים ושירותים לתושבים.

ועוד, היחס בין שטחי תעסוקה לבין שטחי תעשייה ומלאכה עומד על 1:2 ו 3:1 (פי 2 ופי 3 שטחי תעשייה מאשר שטחי תעסוקה). באופקים רבע מהאוכלוסייה עובדים בתעשיות, בדימונה 25% מבתי האב מועסקים במפעלי ים המלח. הממוצע הארצי הוא 14 אחוז מכוח העבודה מועסק בתעשייה. בירוחם יש פי 4 שטחי תעשייה משטחי תעסוקה.

חוסר בכמות ומגוון עסקים בענפי מסחר ושירותים גם מצמצם את אפשרויות העבודה שכן כ-70% מכוח העבודה במשק מועסק בעסקים קטנים ובינוניים ובעיקר בענפי מסחר ושירותים.

עולה שמניתוח נתונים זמינים אפשר לאבחן את הבעיות האופייניות לכל יישוב ויישוב עירוני.

התפתחות כלכלית של יישוב משפיעה באופן ישיר גם על היבטים חברתיים, קהילתיים, נדל"ניים ואחרים שמשפיעים על מידת האטרקטיביות של היישוב למגורים, לסביבת חיים איכותית ועוד.

קיים קשר ישיר וחד משמעי בין ההתפתחות הכלכלית של יישוב באשר הוא לבין היקף הכסף המוצא ע"י תושבי היישוב ונשאר ביישוב עצמו. ככל שיותר כסף של סל התצרוכת המשפחתי מוצא ביישוב עצמו וככל שיותר כסף "מיובא" מבחוץ על ידי התושבים ו/או מבקרים חיצוניים ומוצא ביישוב עצמו כך התפתחות הכלכלית מואצת וטובה יותר. המשמעות של התפתחות כלכלית באה לידי ביטוי במסחר ובשירותים מגוונים ומפותחים.

"המודל שלי" מציע כלי לבחינת גורמי ההשפעה הכלכליים ומשמעותם בכל יישוב ולמעשה מאפשר איתור חסמים להתפתחות יישובית כלכלית ומצביע על הפעולות המעשיות אותן כדאי לבצע כמדיניות ממשלתית, אזורית ועירונית על מנת לשנות את המצב.

המודל מבוסס על כלים ונתונים זמינים ועל ניתוח נתונים מסחריים/עסקיים ממקורות שונים.

הנתונים לבניית "מודל" יישובי מבוססים על פרמטרים ונתונים שונים : כמות העסקים ביישוב, סה"כ שטחי המסחר, סה"כ שטחי התעסוקה, מספר התושבים בעיר, שיעור העצמאים ועוד.

ומה ניתן הנתונים מלמד שאפשר וצריך לעשות?

- קודם כל מגיעים להבנה שצריך לחזק את העסקים הפרטיים המקומיים הפועלים בעיר, צריך שיתוף פעולה אמיתי בין הרשות המוניציפאלית לבין בעלי העסקים והנכסים בעיקר במרכז העיר, מפתחים את מרכז העיר למגורים של כל רובדי האוכלוסייה ובעיקר צעירים, ולא יוצרים מעטפת של שכונות מגורים המיועדות לשינה בלבד.
- מעודדים יזמויות והקמת עסקים בחינוך פורמאלי ולא פורמאלי, מפחיתים רגולציה על עסקים מקומיים, משנים את פקודת העיריות, מסייעים במענקים לפתיחת עסקים.
- "קנה כחול לבן", זוכרים! זה הוא ביטוי אחד קטן ל"פטריוטיות" מקומית ישראלית.
- צריך גם לחזק את האמונה של התושבים ובעלי העסקים ביכולתם לשנות במו ידיהם ומבלי להזדקק לחסדי השלטון המרכזי.

שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי לפרטי לטובת התושבים

טל עצמון

עיריית ירושלים

attal@jerusalem.muni.il

מזה כארבע וחצי שנים אני משמש כמתכנן רובע מזרח בעיריית ירושלים. בין היתר, תפקידי לשמש כמעין מתכנן עירוני ומנהל פרויקטים ציבוריים ברובע מזרח. תחת תחום אחריותי ישנם בעיקר חלקים של העיר שפחות טופלו בעבר. באזורים אלה חיים ערביי מזרח ירושלים, שהנם במעמד של תושבי קבע, אך אינם אזרחים.

זה לא נדיר, אך עדיין מרגש כל פעם מחדש, שהעירייה זוכה להיות חלק מפרויקט שתחילתו בזיהוי צרכי התושבים, המשכו בשינוי תב"ע, עובר דרך קבלת אישורי ועדות התכנון, המקומית והמחוזית וסופו במעורבות בתכנון הבניין בפועל, כפרויקט שהולך ומתממש. יש לנו הזכות להיות חלק מפרויקט כזה: בניין הקבע של המרכז הקהילתי לשכונת א-טור.

בהרצאתי אסקור את שלבי היוזמה המשלבת בין יוזמה ציבורית ויוזמה פרטית בשכונה ערבית במזרח העיר ירושלים.

במסגרת הנושא "שירותים כבסיס לאיכות חיים: איך סוגרים את הפער", יזמנו, באגף התכנון בעיריית ירושלים, תכנית להקמת מבנה לטובת קהילת שכונת א-טור, אחת השכונות הבודדות בירושלים בה אין עדן מבנה עבור הקהילה.

במזרח ירושלים רובה המכריע של הקרקע היא קרקע בבעלות פרטית. סיטואציה זו מקשה על איתור קרקעות עבור בניית מבני ציבור, עובדה זו מקשה משמעותית על בנייה לצרכי ציבור, בניגוד

למצב במערב העיר, בו עיריית ירושלים ורמ"י מחזיקות בבעלות על רוב הקרקעות הציבוריות. קרקע ספציפית סומנה בתכנית המתאר של שכונת א-טור, שהוכנה לפני עשרות שנים, כשטח ציבורי פתוח שמותרים בו שימושי תיירות. השטח ממוקם במרכז השכונה, בסמוך לצירי התנועה הממונעת והרגלית הראשיים בה, ליד שני בתי ספר התיכון השכונתיים ואף במרחק הליכה משני בתי-חולים. משכך, שטח זה הוא מאוד מרכזי ונגיש לכל תושבי השכונה ואין בה שטח שיותר מתאים ממנו עבור מבנה קבע למנהל הקהילתי השכונתי.

בעל הקרקע ניסה בעבר מספר פעמים לקדם בניית מבנים עם שימושים תיירותיים בשטח, ללא הצלחה. הועדה המחוזית עמדה בסירובה לאפשר בנייה בקרקע, עקב הימצאותה באגן העיר העתיקה וניצפותה הגבוהה.

כמתכנן הרובע וכנציג העירייה, העובד עם תושבי השכונה, גייסתי את אדריכלית רחל אשר-הרוש מאגף התכנון בעירייה ואת אדריכל מוחמד אגבאריה, המתכנן הקהילתי של מנהל קהילתי א-טור, ויחד אתם פנינו לבעל הקרקע, במטרה לעזור לו לקדם בה פרויקט לרווחת האוכלוסייה. מבחינתנו בעירייה ובמנהל הקהילתי מדובר היה בסיטואציה של WIN-WIN, מכיוון שממילא חיפשנו קרקע עבור בנין קבע למנהל קהילתי בשכונה. באנו אתו במשא ומתן, כאשר אנחנו מציעים לו לקדם תכנית במשותף בוועדה המחוזית עבור מבנה לשימושי תיירות, ובנין קבע למנהל הקהילתי לשכונה.

בעל הקרקע הסכים לכך. גייסנו לטובת הנושא את מהנדס העיר, אדריכל שלמה אשכול, מנהל אגף תכנון העיר, מר עפר גרידינגר וכן את סגנו, מר אמנון (אמי) ארבל. בעל הקרקע ביקש לקדם בחלק מהקרקע מבנה חינוכי-מדעי, מעין מוזיאון מדע לטובת האוכלוסייה הערבית בארץ. אנחנו ביקשנו לקדם בצמוד לו מבנה קהילתי עבור תושבי השכונה, המונה כ-38 אלף תושבים. מטרת המבנה לתת לתושבי השכונה בית, לקבלת שירותים קהילתיים, בילוי בשעות הפנאי, השתתפות בחוגים ובעיקר להגברת החוסן שלהם כקהילה בעלת בנין משלה, דבר המחזק את הגאווה של התושבים בשכונתם.

התכנית עברה את אישור הועדה מחוזית וכיום מקודם בעירייה תכנון להיתר בניה עבור מבנה הקבע למינהל הקהילתי. בשבילנו הפרויקט הזה הוא כאמור רווח לכולם: הן עבור בעל הקרקע, הן עבור תושבי השכונה, הן עבור העיר ירושלים והן עבור האוכלוסייה שתבוא ממקומות אחרים ללמוד במבנה הצמוד (שגם בתכנון) נושאים חינוכיים-מדעיים.

גישה אינטגרטיבית למיטוב תאורה של מרחבים ציבוריים בשיתוף תושבים

בוריס א. פורטנוב ותמר טרופ

אוניברסיטת חיפה
tammy20@015.net.il

לתאורה נאותה של מרחבים ציבוריים (תמ"צ), בכלל זה רחובות, גנים ציבוריים, מקומות התכנסות וכיו"ב, יש תרומה חיונית לתחושת הנוחות, הרווחה והביטחון האישיים של תושבים ומבקרים באזורים אורבניים. תמ"צ משפיעה על התנועה של אנשים במרחב הציבורי ומגדירה במידה רבה את תפקודו בשעות החשיכה. עם זאת, טרם נערך מחקר שבחן את תפיסות והעדפות התושבים ביחס לתאורה זה. לתכנון בלתי מתאים של תמ"צ, בכל הנוגע לפרמטרים של עוצמה, בוהק, ופיזור, עשויות להיות השלכות כלכליות, אקולוגיות, וחברתיות בלתי רצויות, רבות ומשמעותיות. עיקרן - בזבוז אנרגיה, הגברת פליטה של גזי חממה, הפרעה למערכות אקולוגיות מקומיות, שורה של סיכונים בריאותיים, לרבות תחלואה בסרטן, וחוסר שביעות רצון בקרב תושבים. כיום, תכנון תמ"צ נעשה על-פי תקנים אוניברסליים ואחידים, שאינם משקפים בהכרח את התנאים הפיסיים המקומיים ו/או את הצרכים וההעדפות של האוכלוסייה המקומית. לנוכח הבעיות הפוטנציאליות הגלומות במצב זה, החוקרים מציעים שינוי פרדיגמה בתכנון תמ"צ לכיוון שהוא מוטה-משתמש, המשלב בתהליך את התפיסות וההעדפות של משתמשים, כמו גם שיקולים עתיים (עונה, שעה) ושיקולי מיקום (כגון אקלים, תרבות, גודלי יישוב, מורפולוגיה עירונית וכיו"ב). הגישה המוצעת מושתתת על השוואה בין מדידות תמ"צ אובייקטיביות של עוצמה, צבע ובוהק, בנקודות נבחרות וקבועות, בארבע שכונות בכל אחד משלוש הערים: באר שבע, חיפה ותל אביב (סה"כ 12 שכונות שנבחרות על בסיס צילומי לוויין מולטי-ספקטראליים וסיורים בשטח), לבין הערכה סובייקטיבית של אותם פרמטרים על-ידי כמאה סוקרים שמסירים במסלולים קבועים באותם האתרים ומדווחים בזמן אמת על תחושותיהם בשעות החשיכה בכל נקודה שנקבעה, זאת באמצעות טכנולוגיה אינטראקטיבית שפותחה לצורכי המחקר. בהתבסס על ממצאי ההשוואה, יבנה מודל שיסביר את נוחות ואיכות התאורה הנתפסת ויסייע במיטוב תמ"צ באזורים אורבניים. בכנס יוצגו ממצאים מקדמיים מהמחקר המתמשך ורחב ההיקף המתנהל בנושא חדשני זה. הדינמיות הרבה המאפיינת את תחום התמ"צ בישראל, המתבטאת בהחלפה מאסיבית של תאורת רחובות ביישובים רבים ובהתקנה של תאורה בשכונות חדשות, מספקת הזדמנות לבחינה ותכנון איכותיים, חכמים ומקיימים יותר של תשתית חיונית זו.

כלי זיהוי פרמטרי להערכת איכות מתחמי שיכונים להתחדשות

עידן פורת, דלית שך-פינסלי, דן רוס

טכניון

idan.prt@gmail.com

כיום כבר ברור גם למקבלי החלטות שהתחדשות עירונית בהיקפים נרחבים הינה תנאי הכרחי לפיתוח הערים, להשגת יעדי הדיור, לשיפור איכות ובטיחות הדיור ושיפור איכות המרחב הציבורי. ניכר שהמדיניות הממשלתית להתחדשות עירונית זקוקה לשינוי תפיסה מעיסוק ברמת הבניין ובמדיניות שתלויה בכוחות השוק הפרטי, לעיסוק ברמת המתחם בעידוד מדיניות ציבורית. מעבר זה תלוי ביכולת הרשויות לאתר מתחמים להתחדשות ולאפיין את סוג ההתחדשות הראוי בכדי לשפר את איכות הרקמה העירונית הקיימת.

מחקר זה מציע נקודת מבט חדשה לפיתוח התחדשות עירונית במתחמים נבחרים להתחדשות עירונית. עד כה פותחו כלים שונים לפיתוח התחדשות עירונית המבוססים בעיקר על:

- מאפיינים פיזיים של המבנה וגיל הבניין שנועד להתחדשות;
- מספר מצומצם של מנגנונים לפיתוח התחדשות של מבנים: פיזי בינוי, עיבוי בינוי, או שימוש באחת מתיקוני תמ"א 38 (תיקון 1, 2, או 3).

חשיבה זו לפיתוח התחדשות עירונית מתעלמת מהיבטים עירוניים של איכות הסביבה הבנויה המשפיעים רבות על הצלחת ההתחדשות העירונית של המבנה הנבחר.

מודל חדש לפיתוח התחדשות עירונית בסביבה הבנויה המבוסס על פיתוח כלי הבוחן את איכותו והרלוונטיות של המתחם המיועד להתחדשות עירונית, פנים המתחם וביחס לסביבה הבנויה שסביבו, תוך ניתוח והערכת הרקמה הבנויה והמיועדת להתחדשות עירונית. המחקר מציע דרכים שונות לפיתוח המתחם, ביחס לאיכות המתחם הנלמד והסביבה הבנויה בה הוא נמצא, תוך התאמה של מנגנון לפיתוח התחדשות עירונית המתאים למתחם עצמו ולסביבה הבנויה בה הוא נמצא.

המודל עוסק בהערכת איכותו של מתחם המיועד להתחדשות עירונית, ברמת התערבות מקומית, מרחבית והתחברותו לסביבה הבנויה. המודל מבוסס על ניתוח רב-פרמטרי לזיהוי ואיתור מתחמי שיכונים המיועדים להתחדשות עירונית, וניתוח מאפיינים מורפולוגיים של הבינוי והמתחם, כחלק מאפייני הסביבה הבנויה של המתחם עצמו ושל הסביבה העוטפת את המתחם. המחקר מנתח את איכותו של המתחם ממגוון היבטים: פיזיים-מורפולוגיים, מבניים וחברתיים. במסגרת המודל נעשה שימוש בכלים להערכת היבטי איכות מגוונים המשפיעים על תפקוד המתחם בסביבה הבנויה, יוערכו היבטי ההליכות, הביטחון, הנגישות בסביבה הבנויה. שימוש במודל יאפשר לזהות את פוטנציאל ההתחדשות של כל מתחם ומתחם וכן להתאים את הכלים לפיתוח התחדשות עירונית המתאימים למתחם עצמו על פי הצרכים והתנאים הפיזיים שלו.

תהליכי תכנון מחוץ לאזורי הביקוש: השפעתה של התכנית האסטרטגית לדיור על יחסי מרכז-פריפריה

ערן פייטלסון, ענת הורוביץ הראל, צביקה מינץ, גיא סטינקמפ, שאול צבן

האוניברסיטה העברית
efeitelson@gmail.com

הנחת העבודה של התכנית האסטרטגית לדיור היא כי לא כל התכניות ימומשו בפועל ומכאן שחלק ניכר מהן יישאר על הנייר. הנחת עבודה זו מובילה ליצירת מלאי תכנוני עודף בישראל.

מחקר זה בא לבחון את השפעת עודף ההיצע התכנוני בראייה ארצית, ובפרט את השפעתו על יחסי מרכז-פריפריה בישראל.

על מנת לבחון כיצד התכנית האסטרטגית לדיור משפיעה על היצע יחידות הדיור בראייה ארצית, סיווגנו את היצע יחידות הדיור לפי מדד הפריפריאליות של הלמ"ס. היצע יחידות הדיור נקבע על סמך קיבולת יחידות הדיור המקסימלית במתחמי דיור חדשים שאותו ע"י מינהל התכנון. היצע זה נבדק בישובים עירוניים יהודיים בלבד, שאינם בעלי צביון חרדי - וזאת בהנחה שבשאר היישובים, יישובים ערביים ויישובים יהודיים בעלי צביון חרדי, קיים ביקוש גבוה לעומת היצע קרקע קטן יחסית למגורים.

הביקוש ליחידות דיור בכל יישוב נבחן באמצעות הקיבולת שהוגדרה בתכנית המתאר הכוללת ליישוב שמקודמת ע"י מינהל התכנון בשיתוף הרשות המקומית והוסכמה על הרשות המקומית לאחר עבודת מטה מעמיקה.

מסקנותיו העיקריות של המחקר הן כי כמות יחידות הדיור הקיימת צפויה לגדול בשיעורים ניכרים ביחס למלאי הקיים כיום: באזור הפריפריה פי 2.5, באזור הביניים פי 1.9 ובאזור המרכז פי 1.4. כמו כן, היצע יחידות הדיור הפוטנציאלי גדול במידה ניכרת מהביקוש ליחידות דיור כפי שהוגדר בתכניות המתאר העירוניות: באזורי הפריפריה פי 2.5, באזורי הביניים פי 1.5 ובאזור המרכז פי 1.4.

המסקנה היא כי האזור בו התוספת היחסית הגדולה ביותר ביחס למצב הקיים הינו אזור הפריפריה שבו אין ביקוש כל כך גדול לדירות ומנגד השטחים שנלקחים לטובת הבינוי החדש יותר מתאימים לחקלאות ושטחים פתוחים.

באזורי הפריפריה כ-61% מהשטח המיועד למתחמי דיור חדשים וכ-63% מיחידות הדיור נמצאים מחוץ לתחומי מרקמים העירוניים שהוגדרו בתמ"א 35/1. באזורי הביניים מדובר ב-43% משטח המתחמים החדשים וב-23% מיחידות הדיור.

משמעות ההיצע התכנוני העודף דרמטית במיוחד עבור אזורי הפריפריה: בן שחר (2018) מראה כי הפער במחירי הדירות בין תל אביב ושאר אזורי ישראל הולך ומתרחב. ככל שפערי מחירים אלה גדלים, כך גם קטנה הכדאיות של בניה בפריפריה. כאשר קבלנים נוכחים שיש פחות ביקוש לדירות שלהם, הם עוצרים את הבנייה בפריפריה, שם הביקושים קטנים יחסית וירידות המחירים גדולות יותר. מכאן שסיכויי המימוש של תכניות בפריפריה יקטנו, ורבות מהן ישארו ככל הנראה על הנייר. בכך גם גדל הפער בין הצברי ההון של משקי בית בפריפריה

ביחס למשקי הבית במרכז, דבר שיש לו השלכות בין-דוריות חמורות, שכן הירושה העיקרית היא של דירות המגורים.

תכנון שנותר על הנייר עלול להוביל לפיתוח עירוני ב'דילוגים', כלומר שטחים שלא ייבנו בפועל או יבנו חלקית שלא ברצף להתפתחות האורבנית הרצויה; בו זמנית, עצם השבת הקרקע החקלאית למדינה בטרם זמן, בשעה שהייתה יכולה להמשיך ולתת תנובה חקלאית, פוגעת בשטחים החקלאיים וביישובים החקלאיים שכן השקעות בחקלאות מחייבות ראייה ארוכה טווח.

בית שאן - לשבור את קירות הזכוכית

ענת פיק*, שרי קלאוס**

*ענת פיק אדריכלות ובנוי ערים בע"מ, ** אתוס-אדריכלות תכנון וסביבה בע"מ
sari@ethos-group.co.il

בית שאן הינה עיר פריפריאלית אפיינית. היא רחוקה ממרכז הארץ, מבודדת יחסית מסביבת היישובים החקלאיים שבמרכזם היא ממוקמת, אוכלוסייתה נמנית על המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך, דור ההמשך מתקשה להשאר בה, השכונות הוותיקות שלה נמצאות במצב ירוד כמעט בכל היבט ושטחי התעסוקה בה מועטים. אל כל אלה נוסף האקלים אתו מתמודדים תושביה, המקשה על שימוש בחללים העירוניים וברחובות.

אבל - בית שאן טומנת בחובה אוצר נדיר. היא בורכה בשרידים מפוארים של העבר הרחוק - הגן הלאומי בית שאן משתרע על כחמישית משטח העיר, ונחשב לאחד מאתרי הארכיאולוגיה של הערים הרומאיות-ביזנטיות המפורסמות בעולם. לא כל שטח העיר נחפר ונחשף, וידוע על שכונות שלמות שעדיין נחבאות מתחת לקרקע - כמו גם שרידים ארכיאולוגיים רבים המפוזרים בכל רחבי העיר.

שנים רבות דובר על קיר הזכוכית הניצב בין העיר והגן הלאומי. בית שאן לא הצליחה להפוך את הגן הלאומי לחלק אינטגרלי ממנה, למרכיב נופי-תפקודי-כלכלי-דמוי שלה.

אוצר נוסף, אפייני לערים כבית שאן, הינו הקהילתיות המפותחות והחזקה. בבית שאן, אחד המאפיינים של הקהילתיות הינו הרצון של דור ההמשך להשאר בקרבת המשפחה, אל מול קיר הזכוכית התעסוקתי-דיורי שבגיני לא יכולות משפחות צעירות למצוא תעסוקה ודיור ראוי, ולכן לא נשארות או חוזרות לעיר.

האוצר השלישי הינו עמק המעיינות שהעיר שוכנת בטבורו, אך קיר הזכוכית החברתי-תרבותי חוסם את האפשרות של העיר ותושביה ליהנות משיתופי פעולה עם היישובים הסובבים אותה.

צוות התכנון של תכנית המתאר הכוללנית לעיר בית שאן, אשר אושרה באוקטובר 2017, התמודד עם האתגר של מענה למאפיינים הייחודיים של העיר והפיכתם לגורמים מחוללי שינוי: מיצוי הפוטנציאל התיירותי הרב הגלום בעיר תוך חיזוק הממשק הפיזי והתפקודי בינה ובין הגן הלאומי, שינוי תוואי ומיקום הכניסות לעיר, הוספת אלפי יחידות דיור בפעולות של התחדשות עירונית ובשטחים חדשים שיפותחו לשכונות מגורים, העשרת הזדמנויות תעסוקה בעיר ושימוש בתחנת

הרכבת החדשה כמוקד ליצירת יוממות למטרופולין וממנו, תוך שמוש במסוף המטענים הבינלאומי המתוכנן ועוד.

כל זאת, תוך התיחסות מיוחדת לנושא האקלים בהיבט של המלצות על חמרי חיפוי וריצוף, נטיעת עצים נותני צל, שמוש במים בחלל רשות הרבים ועוד.

ההרצאה תתמקד בשלשת קירות הזכוכית, תתאר אותם ותציג את הפתרונות התכנוניים-כלכליים-חברתיים שהוצעו בתכנית, על מנת לנפץ את אותם הקירות.

איך מקדמים התחדשות עירונית על סף הכדאיות הכלכלית? המקרה של קריית ים

עמרי פלדמן

עיריית קריית ים

omrif@k-yam.co.il

בקריית ים השלם חיזוק של בניין אחד בלבד במסגרת תמ"א 38. ישנם עוד מספר בודד של בניינים בשלבי חיזוק ובנייה ובנוסף גם כמה בקשות להיתרי בנייה? תכנית אחת לפינוי-בינוי ביוזמת העירייה נמצאת בהליכי הפקדה. ומלבדה, התעניינות רבה מאוד - של יזמים, תושבים, משקיעים, מחפשי הרפתקאות ומשרדי ממשלה שרוצים לקדם התחדשות עירונית.

לא בכדי קיימת התעניינות, וייתכן וגם הספקולנטים רואים את הפוטנציאל הקיים בקריית ים (יש שיאמרו שהיא עיר החלומות למתכננים): חוף ים יפהפה של 2.5 ק"מ עם נוף לכל מפרץ חיפה - מהכרמל ועד עכו, עיר שטוחה עם ציר מתע"ן בליבה (המטרונית), קרובה לתחנת רכבת מרכזית בצפון, בעלת רשת רחובות טובה יחסית ומרקמים בנויים שאינם צפופים למדי.

רק לאחרונה אושרה תב"ע על קרקע פנויה בצפון מערב קריית ים. זוהי למעשה עתודת הקרקע האחרונה לתכנון עבור מגורים בעיר, וכעת הלכה למעשה נגמרו לה השטחים הפנויים, וכעת כל מה שנותר הוא רק בחידוש המרקם הבנוי.

מצד שני, חשוב מאוד לציין את המצב הפיזי הרעוע של מבני מגורים רבים בעיר ואת הצורך המהותי בחידוש המרקמים הוותיקים, בהם ניתן למצוא גם מבנים מסוכנים (בעיקר בעקבות בלאי הנובע מהקרבה לים), ללא מיגון ובוודאי לא עמידים לרעידות אדמה. המבנים הללו הוזנחו לאורך שנים רבות (בעיקר לאור מכירת הדירור הציבורי) וכיום גרות בהן אוכלוסיות מחתך סוציו-אקונומי נמוך. בליווי התהליכים החברתיים הנכונים, התחדשות המרקם הבנוי תאפשר עבור אוכלוסיות אלו מקצצה משמעותית לאיכות חיים גבוהה ביחס לסביבת המגורים הנוכחית שלהם ולהזדמנויות חברתיות רבות יותר (בתחומי הלימודים, התעסוקה והקהילה).

אז ממה נובע הפער בין הפוטנציאל וההתעניינות הרבה לבין יישום מועט בשטח? זו בעיקר הכלכלה. מחירי הדירות בקריית ים נמוכים יחסית לעלויות הבנייה, מה שמקשה על הכדאיות הכלכלית להתחדשות עירונית. רבים רואים את הפוטנציאל הרב הגלום בעיר (ועל כך יעידו עשרות היזמים הפועלים בעיר), ומבינים שבשל

מסוים התקרה תתנפץ והפרויקטים יזרמו. אולם הספקולציות לבדן אינן מספיקות ואף עלולות להפריע להתחדשות העירונית להתממש, בעיקר בגלל הפגיעה באמון התושבים, ששבעו מחלומות והבטחות.

אפלטון אמר ש"הצורך הוא אבי ההמצאה", וזה בדיוק המקום בו נמצאת היום קריית ים: על סף הכדאיות כלכלית מצד אחד, ומצד שני צורך אדיר בהתחדשות עירונית. אלו הביאו את העירייה לנסות למצוא את הפתרונות התכנוניים היצירתיים שיתמכו ויעודדו התחדשות עירונית – בדרכים ישירות ובדרכים עקיפות.

הדרכים הישירות הן קשיחות ומגלמות את הכלים התכנוניים שהמדינה מספקת היום לרשויות המקומיות, בעיקר בתחום התכנון הסטטוטורי: תכנית מתאר כוללנית חדשה לעיר, אשר נמצאת בשלבי אישור סופיים; הכרזה על מתחמי התחדשות עירונית על ידי משרד הבינוי והשיכון, והכנת תב"ע בשיתוף הרשות להתחדשות עירונית – דבר שנעשה בשני מתחמים לפניו-בינוי בקריית ים.

הדרכים העקיפות הן האמצעים התכנוניים התומכים והמשלימים שאמורים לעודד התחדשות עירונית. המטרה העיקרית של העירייה היא להוכיח את מחויבותה לחזון ההתחדשות העירונית, וזאת בכדי לספק מרכיב נוסף של ודאות עבור תושבים ויזמים.

שכונת העתיד עכשיו: תכנון לציפוף ולאיכות באמצעות תחבורה שיתופית ואוטונומית

עודד קוטוק, אילנה שפרן

מינהל התכנון

O.kutok@gmail.com, ilanash@iplan.gov.il

הזדמנויות טכנולוגיות בתחבורה מאפשרות התמודדות תכנונית-תחבורתית זמינה מול אתגר כפול: מענה לצורך בסביבות חיים איכותיות, צפופות ובנות השגה במקביל להתמודדות עם הגודש בדרכים. פיתוח פרקטיקה תכנונית חדשנית לניצול הזדמנויות אלו כבר מסמן אפשרויות מעשיות בתכנון העכשווי וקורא להרחבת מעגל השותפים כולל אצל העוסקים בייזום ותכנון פרויקטים בפועל.

בשעה שהמדינה והעיריות בישראל מקבלות את תפיסת המרכזיות של התחבורה הציבורית המסורתית, מתרחשת מהפיכה העשויה לשנות את כללי משחק ולפתוח הזדמנויות חדשות. במסגרת זו מבשילים במהירות ארבע שינויים טכנולוגיים וכלכליים של הנסיעה:

1. הנסיעה החשמלית;
2. הנסיעה המקושרת - שכלול היכולת של רכבים 'לדבר ולהקשיב' לכלי רכב אחרים ולמידע ובקרה חיצוניים;
3. הנסיעה המשותפת - התבססות פלטפורמות לזיהוי, התאמת ושיתוף נסיעות תוך העלאת מקדם המילוי ברכב;
4. הנסיעה האוטונומית - התקדמות מעשית בהפעלת רכבים ללא נהג.

אנו מציעים להתקדם לפעולה יוזמת ולנצל את האפשרויות החדשות - גם לצורך התמודדות עם בעיות הגודש וגם כדי לספק מענה לאתגרי הדיור, התעסוקה, הסביבה ואי השוויון:

1. לטווח הבינוני והארוך: פיתוח תורה מקצועית, מתווה למדיניות ותשתית רגולטורית שיבטיחו ניצול יעיל ומושכל של הטכנולוגיות החדשות לטובת יעדי המדיניות הארצית והעירונית.
2. לטווח הבינוני והקצר: פיתוח פרויקטים לדוגמה לשכונות או אזורי תעסוקה ללא רכב פרטי, המתוכננות על-מנת להפיק את המיטב מאפשרויות החדשות והשימויות של התחבורה.

סיפורה של התחבורה העתידית כבר מוכר, אבל משמעותו המפורטת והמעשית לתכנון ועיצוב המרחב - עדיין לא. לכן, באגף תחבורה שבאגף בכיר לתכנון ארצי במנהל התכנון מפותח מודל ניסויי מעשי לשכונה או אזור תעסוקה ללא רכב פרטי. המודל נבנה בעזרת עיבוד בדיעבד של תכניות קיימות ותוך בחינה המשולבת בתהליך התכנון של תכניות בהכנה - הפעם תוך יישום אפשרויות תחבורתיות חדשות. העבודה מכוונת למענה מפורט למכלול האתגרים השונים הכרוכים בהטמעה וניצול של אפשרויות אלו הכוללים למשל תכנון תשתיות, עיצוב עירוני, פרוגרמה, שלביות הביצוע השגת הסכמה ציבורית וכו'.

כשמה - שכונה/אזור ללא רכב פרטי היא מרחב קיים או מתוכנן שהופך ללא חניה וללא תנועת רכב פרטי (למעט יוצאי דופן). בתחום השכונה ייפרס שירות ניידות ציבורי שיתופי, חשמלי, מקושר ו(בשלב מוקדם או מאוחר) אוטונומי המבוסס על מודלים קיימים, לשימוש מקומי במחיר בר השגה. שירות הניידות השכונתי יפעל לפי קריאה באמצעות אפליקציית MAAS, ישמור על מקדם מילוי בנסיעה גבוה מהמוכר ויבטיח נגישות מהירה, אמינה, נוחה וזולה מ'דלת לדלת'. השירות ינוהל במרוכז באמצעות אלגוריתם החותר לאופטימיזציה בין קיצור זמני ההגעה לנוסע לבין הפחתת הנסועה בשכונה וזאת באמצעות שיתוף נסיעות ועיבוד משתנים נוספים לסביבת חיים איכותית. שילוב רכבים אוטונומיים בשירות יוכל להיעשות כבר מהשלב הראשון (על בסיס טכנולוגיות קיימות) או בהמשך. אף שהאוטומציה של הנסיעות אינה חיונית לשירות, צפויים לה יתרונות חשובים מבחינת יעילות, אמינות, בטיחות ועלות. כיצד תתקיים התנועה אל השכונה וממנה? השירות יבטיח גישה מהירה, אמינה ונוחה לתחנות תחבורה ציבורית סמוכות כולל לתחנת רכבת/ מתע"ן קרובה (Last Mile) וגם לרכבים שיתופיים חשמליים (כדוגמת 'אוטותל') שירוכזו במתקני חניה על גבולה. במקביל, תובטח לתושב, לעובד ולמבקרי הזכות להחזיק רכב פרטי במתקני החניה שעל גבול השכונה, שבהם גם יותקנו עמודות טעינה בחשמל.

הפחתת היקף כלי הרכב והנסועה, וניהול מרוכז של כל התנועה בשכונה יאפשר חיסכון ישיר בקרקע (כמו מביטול שטחי חניה) ועקיף (כמו באמצעות רחובות וכיכרות משולבים שתובטח בהם תנועה דלילה במהירות נמוכה). השכונה תציע מרחב ציבורי מסוג חדש, גמיש ומקיים ונגישות כוללת בהליכה וברכיבה. האפשרות לתוספת מגורים, תעסוקה ושימושים אחרים יעלו את השימוש בקרקע ויחד עם ייתור מרתפי החניה יזילו את עלויות הבניה החדשה והמחדשת (לדוגמה תוך הרחבת ההתכנון לבינוי מתמ"א 38). הוצאות משק הבית ייפחתו במקביל לצמצום הצורך לבעלות על רכב פרטי.

הרווח הציבורי הכולל גדול מהתועלות המקומיות. יישום מקומי של המודל יאיץ פיתוח שכונות נוספות בפריסה ארצית עד למיזוגם לכדי אזורים נרחבים של תנועה בת-קיימא. שילוב האינטרסים, מקומי וארצי, מזמין השקעה ויישום של המודל במסגרת שותפות מוניציפאלית-ממשלתית לצד אפשרות להשתתפות פרטית כמו במסגרת הרצה מסחרית של שירות הניידות השכונתי.

על אף האופי החלוצי והמורכב של האתגר, מוצע לזכור - התמורות הטכנולוגיות בעולם התחבורה הן הזדמנות נדירה ובלתי חוזרת לחשב מחדש את דמותן של סביבות החיים בישראל. אסור לפספס אותה.

התחדשות עירונית בפריפריה

אדם קולמן*, גנאדי רפופרט**

*אדרי' אדם קולמן בע"מ ניהול תכנון ייעוץ, **גרינברג אולפניר ושות'
adamkolman@gmail.com, genadi@agdo.co.il

במתווה הקיים בו התחדשות עירונית מושתת על השוק הפרטי וקידום של פרויקטים מותנה ברווח יזמי סביר עפ"י תקן 21 אין היתכנות כלכלית לקיום התחדשות עירונית בפריפריה. ערכי הקרקע ומחירי הדירות הנמוכים אינם מאפשרים לשוק הפרטי לקחת על עצמו את משימת ההתחדשות העירונית. **זהו כשל שוק בו המדינה צריכה להתערב.**

ערי הפריפריה של מדינת ישראל, מקריית שמונה בצפון ועד מצפה רמון, ירוחם ואילת אינן לוקחות חלק בהליכי ההתחדשות העירונית מפאת ערכי הקרקע הנמוכים. הערים לאורך קו השבר הסורי אפריקאי שנמצאות בסיכון גבוה יותר מערים אחרות אינן יכולות להתחדש ואף לא לחזק מבנים קיימים בהיעדר היתכנות כלכלית לשוק הפרטי לבצע התחדשות עירונית, גם לא כאשר ניתנת קרקע משלימה לצורך הגדלת הכדאיות הכלכלית. עבודה זו מציגה מתווה וישימות לביצוע התחדשות עירונית בו היזם הינו המדינה או גוף מטעמה שאינו פועל למטרות רווח.

מוצג מקרה בוחן בקריית שמונה בו נבחנה ישימות תכנונית כלכלית לעריכת התחדשות עירונית במתווה הקיים. העבודה מציגה כי באותם התנאים שנבחנו ניתן לערוך התחדשות עירונית של הריסת מבנים ישנים בעלי דירות קטנות הנדרשים לחיזוק ובמקומם לבנות בניינים חדשים עם דירות גדולות יותר לפי מקדם פינני של 3.5 כלומר תוספת 2.5 דירות חדשות לכל יחידה קיימת. מקדם זה נבחר בשל האפשרות להקים פרויקט ללא חניה תת קרקעית, כדי להקטין את העלויות.

מסקנות העבודה הן כי ככל והמדינה תהיה יזם של התחדשות עירונית ולא השוק הפרטי, ניתן לבנות אלפי דירות חדשות במקום דירות ישנות בתמריצים בסכומים אותם המדינה נותנת היום לבניה חדשה או לחיזוק מבנים קיימים.

ככל והמדינה תיישם את אחריותה לקיום התחדשות עירונית בערי הפריפריה בכלל ובערים הנמצאות בסיכון גבוה של רעידות אדמה בפרט, במיוחד אלו לאורך השבר הסורי אפריקאי, תוכל לבצע התחדשות עירונית, הריסת מבנים קיימים

והקמת בניינים חדשים, בתמריץ בסכום דומה ואף נמוך מתמריצים קיימים אשר היא נותנת לבניה חדשה או לחיזוק מבנים קיימים.

גישה זו הינה שינוי לפרדיגמה הקיימת בו המדינה מעניקה זכויות בניה ומאפשרת לשוק הפרטי לבצע התחדשות עירונית כנגד רווח יזמי סביר. גישה זו מציעה כי המדינה תממש את אחריותה כלפי ערי הפריפריה בהיעדר יכולת של השוק הפרטי לפעול ותבצע את פעולות ההתחדשות העירונית בעצמה וללא רווח יזמי.

אז מה כן אפשר לעשות עם הפרבר !! עקרונות תכנון לשיפור איכות החיים במועצות אזוריות

גדעון קופיאצקי

מועצה אזורית גוש עציון
gidonk@gush-etzion.org.il

עולם התכנון בימינו מרבה לדון על ה"מחלת הפרבר" וחטרונות תכנון מוטה הרכב פרטי. יצירת שכונות "שינה" תלויות רכב פרטי מובילים לרמת איכות חיים ירודה. הרכב הפרטי מוביל לפגיעה כלכלית, בריאותית, נפשית וחברתית וכל זאת בעקבות עקרונות תכנון של הפרדת שימושי קרקע וטיפוסי בינוי צמודי קרקע. אלו מייצרים שטח בנוי "מרוח" ולא קומפקטי שמייצר חוסר כדאיות כלכלית למסחר מקומי ופוגעת ביעילות מערך התחבורה הציבורית. דבר שמוליד שימוש מוגבר ברכב פרטי וביצירת פקקים שכולנו סובלים מהם למוקדי התעסוקה המרכזיים. כמו כן עקרונות תכנון אלו פוגעות מבחינה סביבתית בעקבות הגדלת טביעת הרגל של השטח הבנוי במרחב שסביבו.

מנגד כמיליון אנשים בישראל גרים במועצות אזוריות. מטרת ההרצאה היא להדגים כיצד עולם התכנון צריך לא רק לדבר על הנוקים של אורח החיים שמחוץ לעיר אלא מה כן ניתן לעשות כדי לשפר את איכות חייהם של התושבים האלו שלא גרים בערים.

בהרצאה אבחן ואדגים עקרונות לתכנון במרקם הקיים שמחוץ לעיר שמביאים לשיפור בנושא התחבורה והתנועה במרחב. בנוסף על האפשרות להטמעת עקרונות של תכנון מוטה בני אדם באופן מותאם לאופי הבינוי הקיים. לבסוף אציג עקרונות תכנון שניתן ליישם בעת הכנת תכונות חדשות במועצות אזוריות.

התחדשות כפרית

דני קידר

א.ב.מתכננים
danny_k@abt.co.il

במכלול "תמונת העתיד" של המסמך המנחה לתכנון היישוב הכפרי, אחת מסוגיות הליבה הנדונות היא מונח חדש - "התחדשות כפרית".

מרבית היישובים הכפריים בישראל הינם יישובים וותיקים בני עשרות שנים. ביישובים אלה, לצד תכנון אזורי חדשים (בד"כ – אזורי מגורים), יש לתת את הדעת גם לתכנון התחדשותם של האזורים הוותיקים, בדגש על מרכז היישוב, מבני הציבור (חלקם סיימו את תפקידם המקורי), אזורי מגורים וותיקים שאינם מתאימים לצרכים, אזורי משקיים שאינם בשימוש או שתפקודם לקוי, ותשתיות הנדרשות לחידוש.

לתכנון מחודש של האזורים הוותיקים ביישוב הכפרי חשיבות מכמה סיבות:

- הוא מחולל צמיחה והתחדשות של הרקמה הוותיקה לצד החדשה.
- הוא משפר את איכות החיים של התושבים כתוצאה מטיפול באזורים מוזנחים או נטושים.
- הוא מאפשר יצירת יישוב קומפקטי וחיוני, בטוח ובטיחותי.
- הוא מאפשר חידוש תשתיות וחידוש המרחב הציבורי כמקום מפגש קהילתי רב דורי.
- הוא מהווה כלי משמעותי להצטופפות הבינוי בתוך התחום הבנוי של היישוב ("הקו הכחול") וצמצום התפשטות הבינוי על חשבון שטחים פתוחים סובבים.

תפישה זו, מוכרת מהמרחב העירוני כ"התחדשות עירונית". היא מקובלת ומקודמת כיום ע"י משרדי ממשלה ורשויות באמצעות כלים תכנוניים והחלטות מנהליות. ביניהם - תמ"א 38, הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית, מדיניות דיור בר השגה, החלטות מועצת מקרקעי ישראל, הנחיות רמ"י ועוד.

בעשורים האחרונים עיקר המאמץ התכנוני ביישובים הכפריים היה ממוקד בפיתוח אזורי מגורים חדשים.

מוצע לשים דגש תכנוני על התחדשותם של מרכז היישוב, מבני הציבור והתחדשות תפקודם. על אזורי מגורים וותיקים שאינם מותאמים לצרכי העשורים הבאים, אזורי מבני משק שתפקודם לקוי, ותשתיות הדורשות חידוש.

להתחדשות כפרית ניתן להתאים כלים מתוך ארגז כלי ההתחדשות העירונית, על פי המאפיינים הייחודיים של הכפר, הסביבה והמרחב הקהילתי-ציבורי ומערכתיו.

המסמך מציע כלים והנחיות תכנוניות להתחדשות כפרית, כולל רשימת בקרה לנושאים אליהם יש להתייחס ומציין חסמים ומגבלות רגולטוריות הקיימים כיום.

עיקר ההנחיות:

- תכנון יישוב כפרי יכלול, ככל הניתן, איתור מתחם/מתחמים להתחדשות כפרית.
- את ההתחדשות הכפרית יש לכוון ככל הניתן למרכז היישוב ולשטחי הציבור. עם זאת יש לשקול גם התחדשות כפרית בשטחים מבוזרים אחרים כגון אזורי מבני משק, תעסוקה ומלאכה שהתנוונו או ננטשו.
- יש לבחון אזורי מגורים וותיקים וכן מתחמי ומבני ציבור וחינוך שאינם בשימוש כמענה אפשרי לפתרונות מגורים כגון דירות מעבר או דיור זמני.
- התייחסות למתחמים/מבנים לשימור תנאים גם לתפקודם המתוכנן כחלק ממערך שטחי הציבור, "השלד הירוק" והשטחים הפתוחים.
- מוקד התחדשות כפרית יכלול, בין היתר:
 - "לב יישוב" לפעילות קהילתית מרכזית - מבני ציבור, מסחר כפרי, שירותים ותעסוקה.
 - אפשרות של עירוב שימושים ורב-תפקודיות, כגון שילוב מגורים מיוחדים (דיור בר השגה, דיור מוגן, יח"ד קטנות, דיור קואופרטיבי) עם תעסוקה, מסחר, חינוך וצרכי ציבור.
 - גמישות בהגדרת שימושים מותרים כדי לאפשר הסבת מבנים קיימים לשימוש חדש.
 - אפשרות הריסת מבנים ישנים והקמת מבנים חדשים בצפיפות גבוהה יותר, תוספת זכויות בניה לשימושים חדשים, לרבות בנייה לגובה (בהתאמה לאופי היישוב).

מעגלי השפעה של החידוש העירוני בישראל: לקראת הוגנות חברתית בתכנון

נאוה קיינר פרסוב, נעמי כרמון

הטכניון

navakape@technion.ac.il, carmon@technion.ac.il

פרוייקטי חידוש המגורים בישראל (פינוי ובינוי ותמ"א 38) משפיעים כבר היום ועתידים להשפיע בעתיד על מאות אלפי תושבים. מדיניות החידוש העירוני הנוכחית, אומנם מכילה בתוכה הזדמנויות עבור חידוש מלאי הדיור הקיים וחידוש חזות הערים הקיימות אך גם יוצרת הדרה של אזורים, מגורים ותושבים מחלוקת העושר החדש. הרצאה זו, מתבססת על ממצאי מחקר הדוקטורט "אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים והערכה שלהם מנקודת מבט של הוגנות חברתית" (2017), בו זיהינו שלושה מעגלי השפעה, מרחביים וחברתיים, כתוצאה ממדיניות החידוש העירוני בישראל: המקומי (פרויקט החידוש), העירוני והארצי.

המעגל הראשון, המקומי, מתמקד בפרויקט החידוש עצמו. ממצאי המחקר המתבססים על כמאה ראיונות שנערכו עם תושבים בדירותיהם המיוחדות או החדשות לאחר השלמת פרויקט החידוש בפינוי ובינוי ותמ"א 38. ראינו תושבים ותיקים שגרו בשכונה הישנה, טרם החידוש, ותושבים חדשים שנכנסו למקום שכן פרויקטי החידוש בישראל הינם גיטרפיקציה מתוכננת. במעגל זה נמצאו תועלות ועלויות לתושבים הוותיקים (תושבים אלו אינם קבוצה הומוגנית ונבדלים בגיל, מצב משפחתי, תעסוקתי וכן בבעלות על דירת המגורים: בעלי דירות, שוכרים בשוק החופשי ושוכרי הדור הציבורי). בממצאי המחקר בפרויקט פינוי ובינוי בקריית אונו, מצאנו שלוש קבוצות - מרוויחים הרבה, מרוויחים מפסידים:

- מרוויחים הרבה מהפרויקט: פרט ליוזמים, אלו בעלי הדירות הוותיקים הממשיכים לגור בשכונה לאחר החידוש: בעלי דירות אלו, שבעבר היו בעלי דירת שיכון קטנה וישנה, הינם כיום בעליה של דירה גדולה, שערכה הכספי כפול ויותר משהיה; זהו נכס שגורם לשביעות רצון רבה מן הדירה והבניין, שמעניק תחושת השתייכות למעמד בינוי גם בקרב בעלי הכנסה נמוכה, שנותן ביטחון לעתיד וסיכוי לתמיכה בדור הבא. יחד עם זאת היו גם עלויות כבדות: משך הזמן הארוך של פרויקט החידוש, דמי אחזקה גבוהים המאיימים להוציאם מהשכונה החדשה ותחושת חוסר ביחסי השכנות התומכים שהתקיימו בשכונה הישנה. אך לדעת בעלי הדירות שרואיינו התועלות שהפיקו גבוהות מן העלויות ומכאן שביעות רצונם הגבוהה. כמובן שמרוויחים אלו הם שצלחו את כל שלבי הפרויקט וממשיכים לגור בשכונה החדשה ולא עזבו או נאלצו לעזוב בדרך.
 - מרוויחים: אלו בעלי דירות שאינם מתגוררים בפרויקט החידוש, בין אם מבחירה לשינוי במקום המגורים או שנאלצו לעזוב בשל העלויות הגבוהות של אחזקת הדירה החדשה. אך בכל זאת יצאו עם רווח כלכלי משמעותי מפרויקט החידוש.
 - המפסידים מהפרויקט, אלו השוכרים בשוק החופשי שנאלצו לעזוב את מקום מגוריהם, הם שקופים מבחינת המערכת ונדחקים החוצה משכונת המגורים. ככל שפרויקטי החידוש מתקדמים, מעגל האפשרויות העומד בפניהם הולך ומתרחק.
- מצאנו, שלאחר עשר שנים בהן קיים הפרויקט, רק 40% ממשקי הבית הוותיקים שגרו במקום טרם החידוש ממשיכים להתגורר בשכונה. אומנם לא כל מי שאינו גר כיום בשכונה המחודשת 'נדחק' עקב הפרויקט, אך חשוב לשאול ולדעת היכן נמצאים ה-60% שאינם מתגוררים עוד במקום המחודש? האם מצבם הוטב או הורע בעקבות פרויקט החידוש.
- המעגל השני, הינו העיר, בפרויקט 'אונו הירוקה' נבנו פי 3 דירות חדשות, אך בעוד שהצפי הינו שכשליש מהן יאוכלס בתושבים ותיקים, המחקר מצא כי משקי בית ותיקים מהווים רק 13% מהשכונה החדשה. נתון זה הינו בעל השפעה על העיר בכללה. בנוסף, הדירות הישנות ובנות ההשגה שנהרסו בפינוי ובינוי והוחלפו בדירות חדשות וגדולות, הינן דירות יקרות יותר ועל כן גם תושבים נוספים המסווגים במעמד כלכלי נמוך לא יוכלו יותר להיכנס לאזורי החידוש העירוני – לא כרוכשים ולא כשוכרים.

המעגל השלישי, מתייחס לכלל תושבי המדינה, ורואה את הפערים שהולכים ומתרחבים בין מרכז המדינה לפריפריה. בחינה של רשימת פרויקטי החידוש מגלה, את מה שכבר ידוע, שהרוב הגדול של פרויקטי החידוש נמצא במרכז הארץ. כאשר קושרים מידע זה לכך שרק שליש מהתושבים המסווגים במעמד כלכלי נמוך מתגוררים במרכז ואילו שני שליש מתגוררים בפריפריה, הפערים מחריפים.

מתוך ממצאי מחקר אלו, המחקר קורא להרחבת מעגל המרוויחים ממדיניות החידוש העירוני, ליצירת התחדשות עירונית הוגנת המגיעה אל הפריפריה החברתית והגיאוגרפית, שלא רק מאפשרת הגדלה של מספר יחידות הדיור אלא גם מאפשרת צמצום פערים ומקדמת שוויון הזדמנויות ובכך יוצרת חוסן חברתי.

פרבר, עיר, שדה

מוטי קפלן

קפלן מתכננים בע"מ

kaplan.moti@gmail.com

ערים, כפרים ושטחים חקלאיים נמצאים בישראל בסמיכות, נוגעים ומעורבים זה בזה. זהו מצב ייחודי לארץ, ושונה מן המצב הרווח בעולם, בו ניכרת האבחנה בין עיר, והמרחב הכפרי הפתוח הסובב אותה.

מצב הסמיכות והעירוב בין ישויות אלה שכיה בעיקר במרכז הארץ, מטרופולין גוש-דן, והמעטפת הכפרית-עירונית העוטפת אותו, ולמעשה מרביתו של מחוז מרכז.

עקב לחצי הביקוש הגבוהים למגורים ולתעסוקה במרכז הארץ, הולך ומתכרסם חלקו של השטח הפתוח, שהוא שטח חקלאי ברוב המקרים. הערים הולכות ומתרחבות על פני שטחי פיתוח, הן במסגרת תכניות המתאר המחוזיות ומרקמים עירוניים בתמ"א 35, ואף מחוצה להן.

נטייה זו - אשר מקובל לכנות אותה ב"עסקים כרגיל", הולכת ונמשכת, וברור כי המשכה יביא לכיסוי מלא ורציף של מרכז הארץ בשטח בנוי. יתר על כן, השטח הבנוי החדש לא יהיה בתבנית עירונית סדורה, פונקציונאלית ואיכותית אלא בכתמים אקראיים, פזורים וחסרי מבנה.

חוסר הקשר לערים הקיימות גורם להחלשתן, להפניית משאבים, תשתיות ותקציבים אל הבינוי החדש על חשבון הערים הוותיקות. בתרבות הבינוי הישראלית מתקבלים ספיחי שכונות שאופיין פרברי ומנותק מן העיר הקיימת.

הגורם הפיסי היחיד המחזיק ומאזן את יחסי הפיתוח והבינוי הוא המרחב החקלאי. בינות למסגרות הבינוי, בינות למערכות הכבישים הראשיים, עדיין משתרעים שטחי חקלאות וכפר (נוף כפרי פתוח בתמ"מ 3/21).

כלומר, השאיפה להחזיק במסגרת מאוזנת ושקולה של ערים איכותיות ומתפקדות, מול שטחים פתוחים העוטפים אותן, תלויה בשאלה אחת - האם וכיצד ניתן להגן, לתחזק ולטפח את השטחים החקלאיים הסובבים אותם.

שאלה זו קשורה בנקודת המוצא - ההתייחסות אל השטחים החקלאיים. ההתייחסות עד כה למרחב החקלאי היתה כשטח המספק מזון, ובמורשת הישראלית, ככלי לאחיזה בקרקע וביטוי השיבה לארץ. ערכים אלה אינם עומדים עוד לחקלאות לעת המשברים הפוקדים אותה.

החל מסוף שנות ה-80 של המאה העשרים נחלש מעמדה של החקלאות, הורעו תנאי הסחר של גידולים רבים, וניכרת הפחתה משמעותית בתמיכה הממשלתית. במקביל, עם לחצי הפיתוח הגדולים (בשנים אלו החלו גלי העלייה הגדולים מברית המועצות), נתערערו גם מנגנוני השמירה על קרקע חקלאית.

כיום, הולכת וגוברת ההכרה בתועלות החיצוניות של החקלאות, אשר להן תרומה ומשמעות החורגות הרבה מעבר לסיפוק התוצרת החקלאית עצמה. השפעותיה החיצוניות של החקלאות, אשר אינן נובעות מתפוקותיה הישירות, נמצאות בתחומי חברה, תרבות, תיירות, אקולוגיה וסביבה. בכל החברות האנושיות נטוע המעשה החקלאי בתרבות ובנוף המקומיים, ונודעים לו ערכים שונים בהתאם למקום ולזמן.

בתחום החברתי, כלולות השפעות של הנוף החקלאי בהקשרים תרבותיים ותדמיתיים, בערכי מורשת בתחושת זהות ובערכי טיול ופנאי.

בתחום הסביבתי, ניתן לכלול את התרומה האקולוגית של החקלאות מבחינת מגוון המינים ויצירת מסדרונות אקולוגיים, וכן את התרומה הסביבתית - חידור למי תהום, הפחתת רעשים, שיפור איכות האוויר, חסכון בעלות קולחין וקליטת פסולת עירונית.

בתחום הכלכלי, ניכרות השפעות כגון השבחת ערכי נדל"ן ושיפור איכות החיים של שכונות הצופות על שטחי החקלאות או בעלות גישה לטיול ונופש בחיק סביבה חקלאית-טבעית.

תועלות אלו הן הערכים הנובעים מן השטחים החקלאיים, אך אינם נובעים משיווק המוצר החקלאי כשלעצמו. החקלאים ממשיכים לייצר בפועל 'מוצרים' בדמותם של מראות נוף, תרבות ומורשת. התועלות הקשורות בהן הן ציבוריות, ומשרתות את החברה בכללה.

במצב של קונפליקט בין האינטרס הציבורי לפרטי, בו נדחקות רגלי הציבור, נדרשת התערבות חיצונית האמורה להגן על זכויות הכלל. התערבות זו היא לרוב חובתה של הממשלה, ודרכה פועל הציבור להשגת המוצרים והערכים אותם אין השוק הפרטי מספק לו. כשם שתפקידה של הממשלה לספק ביטחון, חינוך ותשתיות (שאף הם אינם מסופקים לציבור על ידי השוק הפרטי), כך גם באשר לאספקתם ושימורם של ערכי נוף, תרבות ומורשת.

מדיניות ברוח זו נקוטה בידי מרבית ארצות ה-OECD, והיא המחזיקה ושומרת שטחים חקלאיים בארצות אלה. שמירת החקלאות היא, אם כן, המפתח למניעת פרבור ולטיפוחה של תרבות עירונית בת-קיימא.

היישוב הכפרי בפריפריה לאור המסמך המנחה החדש של מרכז המועצות האזוריות

אסף קשטן
א.ב.מתכננים
assaf@abt.co.il

על רקע מגמות של התחדשות ושינוי המתרחשות באורחות החיים, בטכנולוגיה, ובפרנסת התושבים במרחב הכפרי בישראל ובעולם, מניח המסמך המנחה לתכנון היישוב הכפרי, נדבך יישומי לחזון מרכז המועצות האזוריות ולמסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל שנערך ביוזמת משרד החקלאות ופיתוח הכפר. המסמך עוסק בשלושה סוגי היישובים הכפריים העיקריים הכלולים במועצות האזוריות – המושב, הקיבוץ והיישוב הקהילתי. הוא חושף את מורכבות היישוב ומגמות בהתחדשותו, מגבש חזון ו"תמונת עתיד" רצויה ליישוב הכפרי ולתפקידו במרחב הכפרי ומפתח כלים לפיתוח זהותו ולמתן מענה לצרכיו הייחודיים. המסמך מציע עקרונות מנחים לתכנון היישוב הכפרי, סוגיות לטיפול, המלצות לדרכי הטיפול בהן והתאמת הרגולציה הנדרשת.

תהליכי הפיתוח המואצים הצפויים בעשורים הבאים בישראל כוללים צפי להכפלה של שטחי בנייה ותשתיות, לצד שינויים מרחיקי לכת בכלכלה, מורכבות חברתית ותרבותית ואיומים סביבתיים. כל אלה מתרחשים לא רק ב"תל אביב" אלא במרחב הכפרי כולו, ומציבים אתגרים בפני העוסקים בתכנון המרחב ויישוביו. יש צורך בחשיבה רעננה ובפיתוח כלי תכנון למתן פתרונות לשינויים המתרחשים והחזויים ולחתימה לאיכות ולקיימות במרחב הכפרי בכלל ובפריפריה בפרט.

תהפוכות המתרחשות בחברה הכללית כוללות שינויים מרחיקי לכת באורחות חיים ובסוגיות ליבה בתחומי כלכלה, חברה וקהילה ובאות לידי ביטוי בקיטוב בין פרטי לציבורי, בין עירוני לכפרי, בין הטרוגניות להומוגניות קהילתית, בטשטוש הזהות המקומית, בירידה מתמשכת בקרנה של החקלאות ובפגיעה באיכות המרחב, החיים והסביבה.

הולכים ומתעצמים שינויים חברתיים-נורמטיביים ובמקביל, התפתחות חידושים טכנולוגיים והם צפויים להשפיע על הקהילה והמרחב היישובי הכפרי. בכללם, מודלים חדשים בתנועה, שיפור בניידות, עבודה מרחוק, מודלים חדשים של שיתוף במשאבים, קניין, ייצור, צריכה וידע, אשר יביאו איתם הגדרות חדשות של סוגי תעסוקה, מקומות וחללי עבודה, כלכלה שיתופית, מערך תנועה וכלי תחבורה ידידותיים.

בעשור האחרון נפסקה כמעט כליל, הקמת "הרחבות" ביישובים הכפריים ונוצרה הזדמנות לחשיבה חדשה בתכנון התחדשות והתפתחות היישוב הכפרי, בראייה אינטגרלית היוצרת חיבור ורצף, תוך מענה לצרכים קהילתיים וסביבתיים והצטופפות ב'תחום המחנה' הקיים, ותוך הקפדה ברורה על הקשר וההתאמה הנדרשת בין היישוב הכפרי והמרחב הפתוח באופן שלא יפגע בהתפתחות הנדרשת של היישובים העירוניים.

במיוחד בפריפריה, ובאופן שונה מהמרחב הכפרי הסמוך למטרופולין, חתירה לאיכות ולקיימות כפריים ומענה לשינויים מתרחשים וחזויים, דורשים חשיבה, קווי מדיניות וכלי תכנון חדשים. התפתחות הפיתוח והבינוי ביישוב הכפרי

מחייבים, גם בפריפריה, הגדלה של צפיפות הבינוי ועירוב שימושים, מבלי לוותר על איכות, קיימות ונגישות בחיי הקהילה, המרחב הציבורי והסביבה.

יחידות המגורים הפרטיות תופשות כיום, לדעתנו, מיקוד גדול מדי במסגרת תכנון היישוב הכפרי. עיסוק בבית המגורים המשפחתי כנושא כמעט בלעדי בהוויית היישוב הכפרי, הוא שגורם לו להפוך לפרבר מגורים ה"מתחרה" בזה של היישוב העירוני. מוצע להעביר את תשומת הלב התכנונית אל המכלול היישובי, הסביבה, המרחב הקהילתי-ציבורי ומערכותיו, ולכוון את התכנון להתחדשות והתפתחות כפרית בראייה אינטגרלית היוצרת חיבור ורצף, ומענה לצרכי קהילה וסביבה, תוך נטילת מחויבות ויצירת זיקה ואחריות של הקהילה הכפרית למרחב החקלאי והפתוח בתוכו הם חיים, בדגש, גם בעתיד, על העיבוד החקלאי. במסגרת אחריות זו, תושבי המרחב הכפרי יקבלו על עצמם גם מגבלות הנוגעות לעוצמת הפיתוח, קצב גידול האוכלוסייה, אופי הפיתוח והבינוי, צמצום "טביעת הרגל האקולוגית" והתפשטות היישוב על חשבון שטחים פתוחים וחקלאיים.

ב"תמונת העתיד" זוהו מספר סוגיות ליבה המובאות במסמך, וכלים מוצעים לטיפול בהן, מימוש תפקידו ואחריותו המרחבית של היישוב הכפרי לסביבתו החקלאית והפתוחה, סוגיות הקשורות בקהילה, מגורים, תחבורה, תנועה, נידות ונגישות, מורשת, זהות וטבע.

כלי תכנון המטופלים במסמך כוללים התחדשות כפרית, כלכלה מקומית, מערכות תנועה ו"שלד ירוק", מגורים, וכללי בינוי ופיתוח.

מימוש תמונת העתיד הרצויה תלוי בראש וראשונה בחזון ובעדיפויות של תושבי היישוב הכפרי, נציגיו ומנהיגיו, אך גם במתכננים והרגולטורים ובטיפול בשורת סוגיות וחסמים, בתחומים שונים, המגבילים את יישום המלצות המסמך. (במסמך פורטו סוגיות וחסמים עיקריים, הוצעו דרכי טיפול והגורם הרלבנטי לטיפול).

התפתחות היישוב הכפרי בעשורים הקרובים תתבסס על עיצוב מחדש של חזון ו"תמונת עתיד" רצויה ליישוב בתוך המכלול המרחבי-אזורי, הכרה במורכבות התהליכים המתרחשים, זיהוי חסמים והזדמנויות, ותכנון בעזרת "ארגז כלים" המכיל כלים חדשים לצד כלים קיימים.

חשיבותה של תרבות מקומית ליצירת זהות עירונית וחוסן קהילתי

נוגה ראב"ד

אוניברסיטת בן גוריון
nogaraved@gmail.com

החל משנות ה-70 של המאה ה-20 אנו עדים לשימוש גובר בתרבות ציבורית כחלק ממדיניות עירונית או שלטונית מכוונת. לעיתים נעשה הדבר מתוך כוונה לבצע שינוי מהותי באופן החיים העירוני ומתוך רצון להיטיב את חיי התושבים, ולעיתים הופכת התרבות קרדום לחפור בו ומשמשת כ"מקדם מכירות" בתהליכי משיכת הון, שיווק ומיתוג הנוגעות לקבוצות אינטרסנטיות שונות, ולא בהכרח משרתת את כלל תושבי העיר. בעקבות צימצום מעורבות המדינה בפעילות

ברמה העירונית, מוטל על העיריות לקבוע את תוכן ואופי הפעילות התרבותית המתקיימת ביישוב, בכפוף למגבלות תקציביות ולמערכות לחצים רבות (כולל מנותני כספים פרטיים ומסחריים). כך נוצר פתח לכניסתם של בעלי אינטרסים זרים, המנסים לקדם את ענייניהם באמצעות תמיכה כספית בתרבות העירונית.

בשנים האחרונות אנו עדים לאינפלציה בתחום אירועי החוצות והפסטיבלים אשר מקיימות עיריות בישראל בשטחן, אולם כמה מהם הם אירועים נקודתיים וחולפים וכמה הם עשיה ארוכת טווח ומשותפת עם תושבי העיר? אילו פעילויות נותנות מענה לתושבי העיר או מתוכננות ביחד איתם ואילו פעילויות הן יבוא או העתקה של אירועים ממקומות אחרים? האם יש להם נגיעה או השפעה אמיתית ומתמשכת על חיי העיר ותושביה? מה יקרה כשתאלם (או תעלם) תרועת הפסטיבלים? מה תרומתה של נוכחות התרבות באופן קבוע בחיי תושבי העיר לחוסן הקהילתי שלהם ולהתפתחותה של זהות מקומית?

מסקירה של הספרות בתחום התכנון העירוני העוסקת בתרבות ציבורית עולה כי רק מעט מהמחקרים בוחנים את השפעתה על רווחתם של תושבי העיר, על הדימוי העצמי שלהם, על יצירת הזהות העירונית ועל התפתחות החוסן הקהילתי. המניעים וההשלכות של שימוש בתרבות ציבורית על-ידי השלטון מקומי עדיין לא ברורים דיים וחסרים מחקרים ארוכי טווח הבוחנים את השפעתם של פרויקטים מוטי תרבות על האוכלוסיות העירוניות. כתוצאה מכך ניתן להניח בשלב זה כי גם רבות מהפעולות התכנוניות הנעשות בערים וכוללות אלמנטים של תרבות ציבורית לא בהכרח נוגעות לחיי היום-יום של רבים מתושבי העיר. יש לתת את הדעת על כי אין עדיין מספיק ידע שיטתי ומקיף בנוגע לאופן ההתערבות הראוי והרצוי במרחב הציבורי ובשל כך פעולות רבות נכשלות, השקעת משאבים נעשית לשווא והתוצאה היא לעיתים יצירת קיטוב חברתי במקום הבנה ושיתוף.

ההרצאה תעסוק בתרומתה של פעילות תרבות ליצירת עירוניות מקומית טובה, איכות חיים גבוהה וחוסן קהילתי. יוצגו דוגמאות מערים בחו"ל וכן נתונים ממחקר הבוחן את העשייה בשנים 2000-2015 בחולון, אשדוד ובאר שבע.

האפשרות לקיומה של קודיפיקציה אלטרנטיבית לזו המקובלת על הזרם המרכזי - הקוד הבדואי והקוד המוסלמי במבט השוואתי - לב ירושלים (שכונת ואדי ג'וז) והכפרים הבדואים בנגב

יערה רוזנר-מנור

אוניברסיטת בן גוריון, האוניברסיטה העברית
yaara.rosner@gmail.com

הערים הגדולות בישראל נתפסות ברובן כערים מודרניות, ובכלל זה גם ערים בעלות גלעין היסטורי כמו חיפה ובאר שבע. התשתית התכנונית-תפקודית ברוב ערי הארץ היא מערבית (בין אם בריטית או ישראלית המתבססת על החוק הבריטי), ומכאן, בהגדרה, משקפת את תפיסות העולם ותפיסות התכנון כפי שהתגבשו באירופה במהלך המאה העשרים.

ועם זאת, ולפעמים נדמה שבמציאות מקבילה, מתקיימים בישראל של שנות האלפיים גם מרקמים עירוניים וכפריים המתבססים על קודיפיקציה אלטרנטיבית – בין אם על הקודיפיקציה המוסלמית המובהקת – הערים והכפרים הערבים בצפון הארץ ובמזרח ירושלים, או על קודיפיקציה בדואית – שגם היא מוסלמית, אך בבסיסה עומד חוק המדבר ותנאי החיים הנוודיים שאפיינו קהילה זו לאורך אלפי שנים.

במסגרת ההרצאה אבקש להציג בקצרה, ובאופן השוואתי, את שתי המערכות האלטרנטיביות הני"ל, ואת הפערים המרכזיים בינן לבין חוק התכנון והבניה הישראלי – המשקף כאמור תפיסות מערביות. שתי המערכות מתבססות על מערך קנייני של קרקעות פרטיות, ועל חופש הפעולה המוקנה לפרט בתחום הקרקע המשויכת לו כעקרון יסודי. כן משקפות שתי המערכות עולם דומה בכל הנוגע למבנה הקהילתי, ליחסי מגדר, לקוד הצניעות ועוד – ואף על פי כן הפרשנות המרחבית היא שונה מאד, וזאת ככל הנראה בעיקר בשל השונות ההיסטורית.

אבקש להציג את האופן בו הקוד הבדואי נותר מותאם להתיישבות כפרית-סמי נוודית, ואילו הקוד המוסלמי עבר למעשה תהליכי "עיוור" שניצנו נראים כבר בקודים המוסלמיים מהמאות התשיעית והעשירית. בעוד הקוד הבדואי משקף תהליכי היקבעות – מנוודות להתיישבות חקלאית – ואת הדילמות אתן מתמודדת הקהילה במסגרת הליכים אלה, הקוד המוסלמי משקף במידה רבה הליכי עיוור וציפוף, ואת הקונפליקטים הנלווים להליכים אלה – ניצול מיטבי של המרחב, התייחסות לתלת מימד, יחסי שכנות צפופה והחיים בסמיכות לזרים, הצורך ביצירת מרחבים מתפקדים בקנה מידה גדול יותר ועוד. בהקשר של ציר העיוור מהווה הקוד המוסלמי כפי שתועד במאות התשיעית והעשירית גלגול של קודים מקומיים של קהילות נוודיות וחקלאיות, והתאמה שלהם לתהליכי עיוור.

גלגול נוסף של קו המחשבה הזה ניתן לראות בערים הגדולות המודרניות, ובהן גם מזרח ירושלים, שם חל עירוב בין המערך המוסלמי המקורי לבין השפעות מערביות ומודרניות. המערכים האורבניים, כפי שבאים לידי ביטוי למשל בשכונות מזרח ירושלים משקפים הליכי עירוב – שכונות מרכז העיר, ושכונות שנבנו בשלבים מאוחרים יותר, משקפים שילוב של הקוד המוסלמי עם טיפולוגיות מערביות מהתקופה הבריטית ואילך, ואילו בגלעיני הכפרים ההיסטוריים – המהווים בסיס לחלק גדול משכונות מזרח ירושלים, ניתן עדיין לזהות את הקודיפיקציה המוסלמית המובהקת.

לסיכום, וככל שיתיר לנו הזמן, נבקש להעלות לדיון את הפוטנציאל לעירוניות אלטרנטיבית. כיוון שהקודיפיקציה המוסלמית ללא כל ספק מאפשרת את קיומה של עירוניות מתפקדת, ואת קיומן של מערכות גדולות היקף מבחינה כלכלית-ניהולית, ייתכן ולימוד מעמיק שלה יסייע בהתוויית מערכים עירוניים איכותיים ורלוונטיים בישראל של המאה ה-21.

חזון פיתוח מרחב דרום לקראת שנת 2050

**אריה רחמימוב, ליאורה מירון, זאב ברקאי, ירון עברון, מיכאל עוזרמן,
מוטי קפלן, שולמית גרטל, אירנה ניידמן**

רחמימוב אדריכלים, משרד הבינוי והשיכון

arie@rahamimoff.com, liora.meron@gmail.com

לאור החלטת הממשלה בנושא התכנית האסטרטגית לדירור שאושרה על ידי קבינט הדירור במרץ 2017 (דר/131), בה נקבעו הצרכים ויעדי גידול אוכלוסיית המדינה לשנת 2040 ואילך, יזם משרד הבינוי והשיכון הכנת עבודה לאיתור קרקעות למלאי הדירור הנדרש לשנים הבאות.

הצוות הבינתחומי שנבחר לקדם את העבודה למחוז דרום - אזור באר שבע והנגב הכין מסמך מקיף ומעמיק שמטרתו לפתח תכנית פעולה ישימה וברת ביצוע לתוספת של כ- 247 אלף יחידות דיור לכמיליון תושבים, תוך התייחסות למרחב הנגב כמרחב עצמאי ויעד אטרקטיבי למגוון אוכלוסיות.

עבודה זו מהווה נקודת ציון לפתיחת אופקים חדשים למרחב הדרום באמצעות אסטרטגיה המיועדת למשיכת אוכלוסיות לאזור. מטרות העבודה הן: יצירת מלאי קרקעות לבנייה למגורים לאוכלוסייה מקומית וחדשה, פיתוח וחיזוק מטרופולין באר שבע, חיזוק המערך העירוני, שמירה על שטחים פתוחים ורציפות אקולוגית-סביבתית, שמירה על אתרי מורשת ועל המרחב החקלאי וקידום ופיתוח מוקדי ההתיישבות. בעבודה זו כלולים הכלים ליישום מטרות אלה.

הצוות עסק באיתור קרקעות מבוסס על פרוגרמה ראשונית, הכוללת מגוון נושאים שיקדמו את פיתוח האזור ואיכות החיים בו. כחלק מהאסטרטגיה התכנונית מציע הצוות הקמת מערך מתקדם של הסעת המונים שייתן מענה לצרכי הישובים במרחב, הן לנסיעות בין הישובים והן בין מרחב הנגב לאזורים אחרים בארץ. נושאי תחבורה ציבורית מתקדמת וקידום שדה תעופה אזורי מודגשים כקטליזטורים מרכזיים להאצת כלל מהלכי הביקוש והפיתוח. כמו כן קיימת התייחסות לנושאי תמהיל מגורים, תעסוקה מגוונת, חינוך איכותי, רווחה, תוספת מוסדות לשירותי הבריאות, הקמת מוסדות להשכלה גבוהה, שמירה על המערכת "הירוקה" ושטחי החקלאות ופיתוח הפוטנציאל התיירותי הייחודי לאזור. דגש מיוחד הושם על חיזוק מרכזי הערים, צמידות דופן לערים ולישובים הקיימים וחיזוק באר שבע כעוגן מטרופוליני משמעותי.

בתהליך יצירת העבודה נבחנו פתרונות פיתוח על בסיס תרחישי גידול שונים שהיוו בסיס להשגת הקיבולת שנקבעה. לפי כך, העבודה מתמקדת בהתפתחות הערים הקיימות ובהתחדשות ועיבוי עירוני (התכנסות והתפזרות), תוך התייחסות למלאי התכנון הקיים בהתאם לתכניות מתאר מקומיות, מחוזיות, ארציות ואחרות.

הצוות ערך סיורים וקיים מספר רב של פגישות על מנת לבנות דיאלוג עם מירב הגורמים הרלוונטיים, דוגמת נציגי רשות מקרקעי ישראל, לשכת התכנון מחוז דרום, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב וראשי ומהנדסי הערים והמועצות המקומיות. בפגישות דנו המשתתפים בחזון ובראייה רחבה של עתיד אזור הנגב.

"בני מהבלוק": התחדשות עירונית עם תושבים בעיר קטנה בשולי תל אביב

נתי רייכר

AVIV AMCG

nati.reicher@avivamcg.com

תושבי שכונות ותיקות נושאים בחובם ידע תכנוני מוכמן. החיים בסביבת מגורים הכוללת ברובה בנייה נמוכה, ללא מעלית וללא חניה תת קרקעית, מחייבים שימוש אינטנסיבי במרחבים משותפים וציבוריים, ואינטראקציה רציפה עם השכנים.

כפועל יוצא מתנופת ההתחדשות העירונית, בשנים האחרונות התחזקה ההבנה – בקרב גופי התכנון והיזמים כאחד – כי נדרשת היכרות מעמיקה ויסודית עם בעלי הדירות במתחמי ההתחדשות העירונית.

גוף הידע על התושבים נאסף לרוב ממקורות סטטיסטיים ועירוניים, ובחלקו משיחות עם התושבים עצמם. איסוף המידע, ניתוחו ועיבודו מבוצע ע"י יועצים חברתיים, וכולל עריכת כנסים והכנת דו"ח המציג את תמונת המצב החברתית במתחם ותובנות תכנוניות הנגזרות מכך.

היכרות זו נדרשת, כמובן, על מנת לסייע לבעלי הדירות להתגבש ולקבל את ההחלטה הנכונה עבורם בכל הנוגע לאופן קידום הפרויקט (אם בכלל) ובחירת יזם; וכן על מנת לבנות מנגנונים להעברת מידע ועדכונים.

אך בראש ובראשונה, איסוף מידע כמותני על התושבים ואיסוף מידע איכותי מהתושבים עצמם, מאפשר לחלץ מהם את הידע התכנוני המוכמן, ולגבש תכנון שיותאם ככל הניתן למאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים של התושבים הוותיקים, לציפיותיהם ולרצונותיהם.

מזה כשנתיים וחצי, חברת AVIV AMCG פועלת כמינהלת ההתחדשות העירונית של עיריית אור יהודה (במיקור חוץ). בפרק זמן זה, מלווה המינהלת תושבים רבים במתחמי התחדשות עירונית פעילים ופוטנציאליים, הן במתחמים המיועדים לפינוי בינוי והן בכאלו המיועדים לתמ"א 38.

באמצעות סיפורי מקרה, נציג את חשיבות הדיאלוג השיוויני המתקיים בין תושבים לאגף ההנדסה העירוני ולמתכננים, ואת הפרקטיקה של "תרגום" פעולת הייעוץ החברתי לשפה תכנונית, כפי שהיא נעשית ע"י המתכננים.

חשיבותו של ידע מקומי לשיח התכנוני: תכנית לפארק נאות שקד בנתניה

עמליה רימלט

ד"ר עמליה רימלט – תכנון חברתי
amalya.r@gmail.com

שכונת נאות שקד שוכנת בחלק הדרומי של מרכז נתניה ומתגוררים בה כ-12,500 תושבים. האוכלוסייה בעלת מאפיינים חברתיים-כלכליים חלשים יחסית. בפאתי השכונה שטח נרחב בן כ-15.0 דונם שנמשך עד פארק שלולית החורף והוא ביעוד שצ"פ. לשטח זה פוטנציאל להפוך לפארק שכונתי שיהווה עוגן פיתוח לשכונה הסובלת מדימוי נמוך יחסית. לצורך גיוס משאבים לפיתוח פארק בפאתי השכונה, קידמה עיריית נתניה הכנתה של תכנית ראשונית לפארק. בקיץ 2018 הוחלט בהתייעצות עם הרשות להתחדשות עירונית ומשרד השיכון שנתן מימון להקמת הפארק, לקיים דיאלוג והיוועצות עם קבוצות שונות בשכונה אודות פיתוח הפארק. הדיאלוג נועד לאתר קבוצות משתמשות עיקריות, להגדיר את הצרכים של כל קבוצה מהפארק, למפות את הפונקציות והמתקנים שרצוי שיכללו בפארק ולהאיר דגשים לתכנון.

במהלך החודשים אוגוסט-אוקטובר 2018 התקיים דיאלוג אינטנסיבי עם ממלאי תפקידים העובדים בשכונה ועם תושבים - פעילים ונציגי משתמשים פוטנציאליים בפארק. המהלך לווה על ידי שיקום שכונות ומינהלת להתחדשות עירונית הפעילים בשכונה. במסגרת זו הופץ שאלון עמדות מקוון, התקיימו מפגשי קבוצות מיקוד של פעילים, גיל הזהב, הורים לילדים קטנים, בני נוער ועובדים בתחום הנוער. כן התקיימה סדנת תכנון עם ילדים וטרום בוגרים תושבי השכונה.

התובנות שגובשו על בסיס הדיאלוג עם תושבי שכונת נאות שקד היו בשלושה תחומים עיקריים וכללו המלצות ל: עקרונות לתכנון הפארק, מרכיבים ומתקנים לשילוב בפארק שקד, תכנון מפורט הקמה הפעלה ותחזוקה. בתחום האחרון נכללו גם המלצות שנועדו להמשיך את המעורבות של קבוצות תושבים שונות בתכנון המפורט, בהקמה ובהפעלה כחלק ממיסוד תחושת הזדהות, אחריות ומחויבות כלפי הפארק. במסגרת התובנות עלתה החשיבות המכרעת של הפארק כמקום התכנסות ופעילות לבני ובנות הנוער בשכונה, שכיום פעילותם במרחב הציבורי יוצרת מגוון מטרדים למגורים וחיכוכים עם האוכלוסייה ועם רשויות האכיפה.

התוכנית הפיזית לפיתוח הפארק עוברת בימים אלו של סוף 2018 התאמות ושינויים בעקבות התובנות שגובשו על בסיס הדיאלוג עם תושבים וממלאי תפקידים בשכונה. האתגר שמוצב בפתחה של עיריית נתניה הוא לקדם את מיסודו של פארק נאות שקד כ-landmark שיהיה מזוהה עם השכונה ויתרום בפועל לשדרוג איכות החיים של קבוצות תושבים מגוונות המתגוררות בה.

מסדרונות אקולוגיים בפריפריה ובמרכז – דומה ושונה

אורי רמון*, מירה אבנרי, רות נשיץ****

*מכון דש"א, **רשות הטבע והגנים

uriramon@tauex.tau.ac.il

קיטוע של שטחים פתוחים גורם לפגיעה ניכרת במערכות האקולוגיות והפרעה לתפקודן. הבעיה חמורה במיוחד במדינות צפופות ומפותחות, שבהן תנופת פיתוח נרחבת ומהירה מהווה איום משמעותי על מערכות אקולוגיות רבות, שמצבן הולך ומדרדר. אחד מגורמי הכרסום והקיטוע העיקריים של שטחים פתוחים הנו התרחבות רשתות של תשתיות קוויות כגון דרכים, מסילות ברזל, תעלות, קווי הולכה ועוד, שמבתרות את השטחים הפתוחים המצומצמים שנותרו. הקיטוע פוגע בשרידות מיני בעלי חיים וצמחים, ומגדיל את ההסתברות להכחדה מקומית או כוללת שלהם.

אחד הכלים המרכזיים למיתון נזקי ההשפעות הללו הוא שמירה על מסדרונות אקולוגיים המקשרים בין שטחים שבהם נותרו עדיין מערכות אקולוגיות גדולות יחסית ומתפקדות, ויוצרים יחדיו רשת של שטחים פתוחים. המסדרונות יכולים להתבסס על שטחים טבעיים, שטחי יערות נטועים, שטחי חקלאות ואפיקי מים למיניהם. למסדרונות אלו יש תפקיד חיוני לטווח הארוך, ולכן ישנה חשיבות רבה הן לעיגון סטטוטורי של מעמדם והן לקיום מנגנוני ניהול וממשק שיבטיחו את תפקודם כשטחי מעבר.

בישראל נושא המסדרונות האקולוגיים חדר לשיח התכנוני בתחילת המאה הנוכחית, עם פרסומו של מסמך מקיף מטעם רשות הטבע והגנים, שהסביר את התפיסה והציג מפה ראשונית של מסדרונות אקולוגיים ארציים ואזוריים. במפה זו לא הוגדרו מסדרונות באזורי הפריפריה הרחוקה בנגב ובגולן, מתוך תפיסה שעיקר השטח בהם יישאר פתוח בעתיד הנראה לעין. תפיסה זו השתנתה, והיום נושא המסדרונות נמצא על סדר היום התכנוני גם באזורי פריפריה מובהקים כמו הערבה למשל. עם השנים מתברר שתשתיות האורך שחוצות את הערבה כמו כביש 90 המורחב, גדר הפרדה בין ישראל וירדן ובעתיד יתכן שגם מסילת ברזל, יחד עם התרחבות של שטחי חקלאות, יוצרות קיטוע משמעותי גם בציר מזרח מערב, שמקשר בין שמורות טבע בישראל ובירדן, וגם בציר צפון דרום, לאורך הבקע.

בשנים האחרונות התגברו לחצי הפיתוח בישראל, גם לבניה למגורים וגם בתחום התשתיות. ניתנת לכן תשומת לב רבה לעיגון סטטוטורי של המסדרונות. הם זכו להתייחסות ראשונית בעדכון האחרון של תמ"א 35, אבל באופן קונספטואלי בלבד, ללא תיחום ברור של שטח לשימור, ללא הגדרה של רוחב נדרש לתפקוד המסדרון וללא הוראות ברורות לניהול ולממשק של השטח. כיוון שכך ישנה חשיבות להתייחסות רחבה ומחייבת יותר בתוכניות ייעודיות כמו התוכנית למסדרונות אקולוגיים במחוז מרכז, שמקודמת על ידי צוות מרשות הטבע והגנים ולשכת התכנון של המחוז. המסדרון באזור זה מסתמך במידה רבה על שטחים חקלאיים בצירי אורך, ועל רצועות נחלים כצירי רוחב. כל זאת בתווך רווי בפיתוח, שמקשה על יצירת רשת מתפקדת של מערכות אקולוגיות. המצב הקשה של מערכות אלה מחייב פעולות שיקום, בדגש על טיפול ב"צווארי בקבוק" שמונעים או מקשים על הפצת בעלי חיים וצמחים במרחב הצפוף. פרויקט חלוץ בתחום זה שמתבצע

ביוזמת ארגוני הסביבה עוסק גם בניתוחים אקולוגיים וגם בפיתוח כלים חדשים לניהול רב תפקודי של השטח.

בצד עבודה זו מושקע מאמץ רב בהכללת המסדרונות בתוכניות אב לשטחים פתוחים של מועצות אזוריות בפריפריה קרובה ורחוקה כמו גליל תחתון, הגלבע, בני שמעון, חבל אילות ועוד. זאת מתוך כוונה שהמסדרונות יוטמעו גם בתוכניות הכוללניות שתוכנה למועצות אלה בשנים הקרובות. מגמה זו אכן מתבטאת בתוכניות כוללניות של מועצות אזוריות "חלוצות". דוגמה מעניינת לתהליך כזה ניתן לראות באזור שמצפון לבאר שבע, שהוא בית גידול חשוב לעצמו ומחבר בין שטחים פתוחים בדרום שפלת יהודה לאזור הפתוח סביב פארק הלס, נחל באר שבע ונחל הבשור. התוויה ראשונה של מסדרון אקולוגי נערכה לפני כעשר שנים בתוכניות של מועצה אזורית בני שמעון. מאז נוספו עוד ועוד תוכניות לתשתיות ומוקדי מגורים, שפוגעים קשה בקישוריות האקולוגית באזור זה. התפתחויות אלה מצריכות חשיבה מחודשת גם על מסדרונות הרחב לאורך הנחלים, וגם על מסדרון האורך הארצי, שהוא בעל חשיבות מיוחדת לאור התחזיות של שינוי אקלימי, שצפוי "לדחוף" צפונה מינים של ספר המדבר.

לסיכום – נושא המסדרונות האקולוגיים נמצא על סדר היום התכנוני במקומות רבים, אבל בפועל עיגונם הסטטוטורי עדין חלש ושבייר. המקום הטבעי לעיסוק בנושאים אלה הוא במידה רבה התכנון הכוללני של המועצות האזוריות, אבל לאור הפרגמנטציה המוניציפלית, נדרש גם תכנון אזורי רחב יותר, שיתייחס ליחידות בעלות משמעות אקולוגית וגיאוגרפית.

תחבורה ציבורית ביישובי החברה הערבית – אתגרים והזדמנויות

פאדי שביטה, אינה ברנזבורג

עמותת סיכוי

inna@sikkuy.org.il, fadi@sikkuy.org.il

לשירותי תחבורה ציבורית השלכות רב מימדיות על איכות ורמת החיים ביישובים הערביים, והשפעה ישירה על הכלכלה, החברה ואיכות הסביבה ביישובים אלה. שירותי תחבורה ציבורית יעילים המותאמים לצרכי התושבים, יחד עם תשתיות תחבורה איכותיות, יאפשרו פיתוח של הכלכלה, הגדלת אפשרויות התעסוקה ביישוב ומחוצה לו, שיפור באספקת השירותים והנגשתם לתושבים ונגישות של תושבים למוקדי בילוי ופנאי. לכן, תחבורה ציבורית מהווה את אחד מגורמי המפתח לקידום שיוויון וצמצום פערים בין רשויות מקומיות ערביות לכלל הרשויות המקומיות בישראל.

עם זאת, הפעלת שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערבים מלווה באתגרים רבים ומורכבים, הדורשים התייחסות ייעודית לצרכי הרשויות הערביות אשר מרביתם נמצאים בפריפריה גאוגרפית ואשכול חברתי-כלכלי נמוך (1-3), וסובלים מאפליה מתמשכת בפיתוח ותכנון תשתיות תחבורה ורמה נמוכה של תחבורה ציבורית. לצד האתגרים הרבים, ישנן הזדמנויות לתכנון והפעלת שירותי תחבורה ציבורית

שיאפשרו מתן שירות מושכל ויעיל המותאם לצרכיהם של תושבי היישובים הערביים. לפיכך, הרצאתינו תכלול את הנושאים הבאים:

- מצב התחבורה הציבורית בישובים החברה הערבית בישראל
- האתגרים והחסמים בהפעלת תחבורה ציבורית בישובים הערבים
- ההזדמנויות והאפשרויות לשינוי מדיניות ושיפור שירותי התחבורה הציבורית
- כלים לפעולה – המדריך לרשויות המקומיות הערביות למיפוי, ניתוח והצגה של צורכי הציבור בתחום התחבורה הציבורית.
- מקרה בוחן – הצעה לפריסת שירותי תחבורה ציבורית בעיר אום אלפחם.

מניעת פריצות לבתים במגזר הכפרי באמצעות שיתוף ציבור וכלים תכנוניים

נדב שדה

שדות – תכנון. תיירות. סביבה.
Nadav@Sadotproj.co.il

המגזר הכפרי ובמיוחד מושבים וישובים קהילתיים, סובלים מתופעה של פריצות חוזרות ונשנות לבתים צמודי קרקע. בעוד שלמשטרה אין מספיק כוח אדם על מנת להתמודד עם יישובים כפריים המרוחקים זה מזה, התושבים והרשות המקומית נותרים חסרי אונים אל מול התופעה. המושבה נשואת מחקר זה נמצאת בבקעת הנדיב וע"פ נתוני המשטרה, מתקיימות בה 35 עד 50 פריצות לשנה בקירוב.

ע"מ לנסות ולפתור את הבעיה נוסד פרויקט זה. פרויקט זה מתנהל באופן עצמאי והתנדבותי בשיתוף הקהילה המקומית במושבה.

מטרת המחקר הינה למצוא פתרונות חדשים להפחתת תופעת הפריצות לבתים במגזר הכפרי באמצעות אפיון דפוס הפריצות במושבה נשוא מחקר זה, תוך שיתוף התושבים, המשטרה והרשות המקומית.

איסוף המידע הנוגע לפריצות התבצע באמצעות הליך שיתוף ציבור אינטרנטי ואנונימי. באמצעות אפליקציית GIS שהועברה לתושבי המושבה בעזרת הרשות החברתיות, קבוצות הוואטסאפ השכונתיות ופליירים על לוחות המודעות. באמצעים אלה נאספו נתוני פריצות הכוללים מיקום ונתונים נוספים הניתנים לתשואל. ניתוחי הטופוגרפיה והתכסית של השטח, בוצעו באמצעות נתונים "חופשיים" ממקורות הזמינים לציבור ברשת האינטרנט, כגון: מאגר המידע הממשלתי: Data.gov.il, נתוני Open Street Map, הדמאות לוויינים וכדומה.

הנתונים שנאספו באמצעות האפליקציה עוברים ניתוחים סטטיסטיים וגיאוגרפיים ומוצגים עם תוצאות הניתוח הטופוגרפי על מנת להצביע על מגמות בדפוס הפריצות במושבה ולתכנן פתרונות "מחוץ לקופסה" שימשו למיגור תופעת הפריצות, הן במושבה נשואת המחקר והן ביישובים אחרים במגזר הכפרי.

ארכיטקטורה ממלכתית כמנוע להתחדשות עירונית

הדס שדר

ויצו חיפה, הטכניון
hadass2@013.net

התחדשות עירונית הפכה להיות שם מכובס להליך האלים של פינוי בינוי. הליך זה כולל מחיקת רקמות - פעמים רקמות חיות ומתפקדות - לטובת בינוי צפוף במכפלות יחיד שיבטיחו רווח כספי לזם. כיון שמכפלות אלו נגזרות מערך הקרקע - ברי כי הליך זה אינו אפשרי בפריפריה, בה ערך הקרקע נמוך והצפיפויות הנדרשות מרקיעות שחקים.

יחד עם זאת, דווקא בערי הפריפריה - רובן ערים חדשות (עיירות פיתוח) שבנתה המדינה בשנות החמישים - קיימת מצוקה תכנונית מובנית. השכונות בליבת העיר, שהיוו את מרכזה ההיסטורי, בנויות בדלילות, פרי תיאוריות תכנון של שנות החמישים והשישים. לעומת זאת השוליים העירוניים בנויים בצפיפות - פרי תיאוריות וצרכים עכשוויים. כלומר: דווקא בערים פריפריות יש ערך תכנוני להתחדשות עירונית ולציפוף המרכז העירוני. כך, דומה שהיוון של ערי הפריפריה ערים מלאכותית, שהמדינה שלטה בבנייתן באמצעות השיכון הציבורי - הופך אותן למתאימות ביותר להתחדשות עירונית ולציפוף דוגמת בינוי-פינוי.

ההרצאה המוצעת תציע נקודת מוצא הפוכה. ההרצאה תעסוק בייחודיות של ליבת הערים החדשות כמפתח להתחדשות עירונית שאינה שם קוד לפינוי בינוי. ההרצאה תתמקד בנכסיה האדריכליים הייחודיים של באר שבע, שגם הם, כמו באר שבע הישראלית כולה נבנו על ידי המדינה. אולם בהרצאה יטען שנכסים אלו - מבני ציבור ושיכונים ציבוריים - הם הם שיכולים להוות אבן שואבת לזהות מקומית, לתיירות ובסופו של דבר - להתחדשות עירונית.

חיים מחוץ לבועה(!): קהילות משימה בישראל ויחסיהן עם הסביבה

יעל שמריהו-ישרון

אוניברסיטת בן-גוריון
yael7718@gmail.com

מסוף שנות השבעים וביתר שאת משנות התשעים, אנו עדים לתחייתה של התופעה הקהילתית בישראל, המתבטאת בהתארגנויות קבוצתיות-קהילתיות להתיישבות בפריפריה החברתית והגאוגרפית בישראל. קבוצות חברתיות, ממגוון כיוונים אידיאולוגיים ופוליטיים החלו להתמסד כקהילות משימה המבקשות לקדם מעורבות ושינוי חברתי. עם זאת, לצד התרחבות התופעה, היא מעוררת ביקורת בייחוד מצד תושבים וותיקים הטוענים להתבדלות והתנשאות, חלוקה לא שיוונית של משאבים ודחיקתם מהעיר. המחקר הנוכחי מתמקד בהתיישבות של גרעינים תורניים וחברי עמותת איילים בערים ירוחם, לוד ועכו. המחקר מבקש

לברר את המוטיבציה והמטרות של חברי הקהילות ואת היחסים הנוצרים ביניהם ובין התושבים הוותיקים. הספרות המחקרית על קהילות מתארת מחד את קיומן של "קהילות ייעוד" (Intentional communities-IC) המבקשות להשתלב בחברה הכללית ולקדם תיקון חברתי, ו"קהילות מגודרות" (Gated-Communities) מאידך, השומרות על נפרדות ואוטונומיה תוך ניתוקן מהמרחב הציבורי העירוני. בעזרת שימוש במונחים אלו, המחקר מבקש להציג את המתח שבין המוטיבציה האידיאולוגית והשאיפה להשתלבות חברתית בערים מצד חברי הקהילות ובין הרצון לשמור על קהילתיות ונפרדות פיזית ותרבותית מאידך. המחקר יבקש לטעון כי בהתאמה, מתח זה שבין שילוב ובידול מייצר תגובות אמביוולנטיות מצד תושבים וותיקים בערים כלפי חברי הקהילות ומכונן מערכות יחסים קונפליקטואליות ואף התנגדות מקומית. המחקר נערך בשיטה איכותנית ומבוסס על ניתוח מסמכים (מסמכי מדיניות, מסמכי עמותות ורשויות מקומיות, ארכיון המדינה, עיתונות ותקשורת ועוד) ו-90 ראיונות עומק פתוחים מובנים למחצה עם תושבים מקומיים, חברי גרעינים, וקובעי מדיניות.

תכנית לאומית לחיזוק הפריפריה לקראת 100 שנים לישראל

יצחק שניל

אוניברסיטת תל אביב
schnell@post.tau.ac.il

מדינת ישראל מפעילה שורה של אמצעים לחיזוק הפריפריה שיעילותם מוטלת בספק רב. בראש ובראשונה החוק לעידוד השקעות הון בפריפריה הוכיח את חוסר יעילותו. תיאוריות נאו ליברליות מציעות להחליף את מדיניות הסבסוד והסיוע לפריפריה בצמיחה מלמטה של יוזמות מקומיות הנשענות על יתרונות אזורי השוליים. מדיניות זאת גם כן לא מובילה לצמיחה בשוליים. לעומת זאת לדעת כותב שורות אלה תכנית לאומית שתשען על ניצול מושכל של משאבים לאומיים וטכנולוגיות עכשוויות לשם ארגון מחדש של המרחב הלאומי. בשלושים השנים הקרובות ישראל תייצר כ-300 אלף מקומות עבודה חדשים בהיי תק. הכפלת האוכלוסייה תדרוש הקמת מספר בתי חולים ואוניברסיטאות שייצרו אלפי מקומות עבודה חדשים. שיפורים בטכנולוגיות של תחבורה יאפשרו נגישות לרוב שטחי המדינה בטוח של יוממות. כל אלה קוראים לעיצוב מחדש של המרחב הלאומי. כיום רישות המרחב ברכבות וכבישים מעצים את המרכז בו נבנים אזורי תעסוקה רבים כחלק מהתחרות של הערים העשירות על משיכת נדלן מניב. תהליך זה מביא להגברת היוםמות מהשוליים לגלעין ולהחלשת השוליים. תכנון לאומי חזק יוכל לנתב את המשאבים למרחב על פי אינטרס לאומי ולעודד פיתוח אזורי תעסוקה בפריפריה לצד הגבלתם במרכז הצפוף. יצירת מערכת תחבורה שתאפשר נסיעות בין תל אביב לראש פינה ונהריה ובין תל אביב לדימונה לירוחם ולאופקים בזמן של שלושת רבעי השעה לא מצריך אמוץ של טכנולוגיות שכבר קיימות מזה שנים רבות. מעבר לכך על המדינה להקים חמישה מרכזי תעסוקה גדולים ואטרקטיביים שיהנו מהקלות מס משמעותיות בצפון הארץ וחמש בדרום הארץ. המקרה של באר שבע מלמד כי תמריצים יכולים להיות יעילים במשיכת עסקי היי

טק לאזורים חדשים. כל מרכז כזה וסביבתו יעסיק בעוד 30 שנים כ-30,000 עובדי היי טק. מעבר לכך על המדינה לפתח מערכות תחבורה אזוריות אשר תאפשרנה לתושבי האזורים של מרכזי היי טק ליומם וללילות שלושה מרכזים שכנים בטווח זמן של 20 דקות. בנוסף כל אזור תעסוקה סביב מרכזי היי טק ישמש כרשות על מוניציפלית אשר תשקיע את ההכנסות מנדלן בפיתוח מערכת התחבורה האזורית, בניהול התשתיות המודרניות ביותר עבור המרכז ובחלוקת חלק מההכנסות בין הרשויות המקומיות של האזור.

פרויקט לאומי כמכון את הפיתוח הלאומי נוסח פיזור האוכלוסייה יכול להחזיר לישראל חיוניות, לפתח ערים בעלות תשתית מודרנית של ערים חכמות להפוך את הפריפריה למקום המושך אוכלוסיות צעירות ואת המתכננים לחולמים בגדול.

מ-NIMBY ל-YIMBY:

תכנון תשתיות ארציות בשולי המרכז ובפריפריה

דורית שפינט, שני חנקיס, עדי רייך רומן, יעל פסלר אידלשטיין

גורדון אדריכלים ומתכנני ערים, AVIV AMCG

dorit_s@gordon-ltd.co.il, shani.hinkis@avivamcg.com

רוב אוכלוסיית המדינה מתגוררת ועובדת במרכז הארץ, כך שהדרישה לשירותים גבוהה במיוחד באזור זה. עם זאת, משיקולים כגון צפיפות, מחסור בקרקעות וחשש מהשפעות סביבתיות התשתיות הנדרשות לשם מתן שירותים לאוכלוסייה זו נדחקות לפריפריה. ההעברה של התשתיות למיקום שמרוחק מאזור הביקוש שלהן בפועל עשויה לפגוע בתפקוד היעיל של התשתית ובהתאמה גם באוכלוסייה שהיא נועדה לשרת. בנוסף, בתשתיות ארציות, כגון תחנות כח ובתי סוהר, ישנו מרכיב מהותי של NIMBY שנובע הן משיקולים של הטלת מגבלות על הסביבה והן משיקולי מיתוג. על כל זאת נוסף גם מרכיב הזמן – שטח שלא ישמר היום לא יהיה זמין עוד 20 שנה כשהמחסור יהפוך לצורך דחוף שחובה לתת עליו מענה מיידי. כל זאת הופכים את תהליך התכנון של תשתיות נדרשות אלו למורכב מאד.

כיצד ניתן לגשר על הפערים בין הצורך בצמידות דופן לבין רצון להרחיק תשתית לא רצויה ממרכזי אוכלוסייה? כיצד לוקחים צורך לאומי, שאף אחד לא רוצה לתרום לו מקום, והופכים אותו למשהו שהמרחב מסוגל ומעוניין לקלוט? איך מוצאים את החלופה המתאימה וכיצד מוודאים שהיא גם תמומש? איך הופכים NIMBY ל-YIMBY?

הפתרון נעוץ ביצירת שיח חיובי והושטת היד לרתימת הרשויות המקומיות והמחוזות לתהליך, תוך מתן דגש על התרומה של התשתית לרשות ולתושביה, למשל כקטליזטור להמשך פיתוח, במתן אפשרויות תעסוקה וארנונה לרשויות חלשות, או ביצירת landmark חיובי שיועיל למיתוג הרשות. תהליך התכנון חושף סוגיות חברתיות ומצריך גם פתרונות בעלי מרכיבים חברתיים המסתמכים על "לתת ולקבל". נמצא כי גישה חיובית מצד הרשות המקומית מסוגלת לחולל שינוי משמעותי ומהווה גורם מהותי בהיתכנות של הקמת התשתית.

תשתיות ארציות סובלות לרוב מדחיה, כאשר כל רשות ומחוז מנסים להדוף אותן מחוץ לגבולותיהם. עם זאת, אם בוחרים ללכת "יד ביד במקום ראש בראש" ניתן לייצר מצבים בהם כל הצדדים מרוויחים.

עירוניות חרדית בפריפריה

חנה שפירא, ג'וס הלרמן, הלל של

שפירא הלרמן מתכננים
planner@qos.net.il

העדפות המגורים ורצונותיהם של האוכלוסייה החרדית בפריפריה

כחלק מהמענה לצרכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ומתוך רצון לעמוד ביעדי פיזור האוכלוסייה, ממשלת ישראל החליטה בשנת 2007 על תכנון העיר כסיף בנגב הצפוני עבור האוכלוסייה החרדית. תכנון העיר כלל תהליך שיתוף ציבור נרחב על מנת לשתף את האוכלוסייה בתכנון ולעמוד על המאפיינים והצרכים הייחודיים של החברה החרדית. כמו כן, נערך סקר מעמיק אשר מטרתו זיהוי ההעדפות המגורים של הציבור החרדי, זאת לשם התאמת התכנון לאוכלוסייה והימנעות משגיאות העבר בנושאים תכנוניים וכן זיהוי אוכלוסיות היעד הספציפיות הבחונות אפשרות לגור בפריפריה.

הליך שיתוף הציבור התקיים במספר שיטות אשר תוצאותיו הביאו לכדי החלטות תכנוניות בפועל, הן בתכנון המתארי והן בתכנון המפורט לרובע הראשון. הממצאים שעלו, באו לידי ביטוי במסמכי התכנון המוצעות.

החברה החרדית הינה חברה בעלת מאפיינים ייחודיים הכוללים בין היתר מגורים בסביבה חרדית מובהקת, בשכונה או בעיר בעלת צביון חרדי. לרוב, בני החברה החרדית מנהלים אורח חיים עירוני ובעיניהם סביבת מגורים איכותית הינה מקום בו קיימת נגישות רגלית לכלל השירותים הנדרשים, ישנו עירוב שימושים וקיימת מערכת תחבורה ציבורית טובה ויעילה.

למרבה ההפתעה ובניגוד לדעה הרווחת, תוצאות הליכי שיתוף הציבור והסקר, הראו כי אכן קיימת מגמה ונכונות גבוהה של האוכלוסייה החרדית לצאת ולהתגורר בפריפריה. בעבר, היציאה למגורים בפריפריה לא הייתה נפוצה כל כך והאוכלוסייה התגוררה בעיקר במרכזים החרדיים הגדולים – ירושלים ובני ברק וכן ברובעים נבדלים באשדוד, נתניה וחיפה. בשל מצוקת הדיור החריפה, אנו עדים לתהליך הולך וגובר של פיזור האוכלוסייה תחילה בערים חדשות בקרבת המרכזים הגדולים ובשנים האחרונות גם יציאה משמעותית לפריפריה.

בניגוד לקבוצות אוכלוסייה אחרות, בני החברה החרדית אינם מחפשים בפריפריה מגורים צמודי קרקע אלא דיור בעלות נמוכה בסביבה עירונית מובהקת המספקת מענה הולם לצרכיהם. המענה להעדפותיהם בא לידי ביטוי בתכנון של עיר בעלת מאפיינים עירוניים מובהקים הכוללת: עירוב שימושים, צפיפות מגורים, התאמה להליכה ברגל וצריכת שירותים ומסחר בקרבת המגורים, שימוש נרחב בתחבורה ציבורית, עיר המותאמת לכלל גילאי האוכלוסייה (ילדים/קשישים) ועוד.

במהלך העבודה נבחנו לעומק העדפות הדיור של בני החברה החרדית: מרכז לעומת פריפריה, תקציב ומימון רכישת הדירה, מטרות הרכישה, גילם ומצבם המשפחתי של המבקשים לרכוש דירה, רמת התעסוקה ומאפייני הביקוש לתעסוקה של המחפשים לרכוש דירה.

בנוסף, מופו צרכי השירותים השונים: חינוך, רפואה, מסחר, בריאות, דת, שטחים פתוחים ועוד. ברמה הפרטנית, נבחנו הצרכים והרצונות ברמת הדירה: גודל הדירה, מספר קומות אפשרי, החניה, מחסן, מרפסת סוכה ועוד.

ההרצאה תציג את ממצאי שיתוף הציבור והסקר, את ההעדפות הדיור בקרב בני כלל המגזר החרדי לגבי מגורים ככלל ובפריפריה בפרט וכן סביבת המגורים הרצויה וכמו כן את מידת הנכונות לגור בנגב.

אתגרים בתכנון תחבורה מחוץ למטרופולינים

רותי שפרנט עבהאל

רותי שפרנט עבהאל - תחבורה, תנועה, שיתוף ציבור
rutitnua@gmail.com

במקביל לנהירה המתגברת למגורים בערים חלה עליה בהכרה לגבי חשיבות שיפור המרחב העירוני והקשר בין איכות החיים בערים לאיכות הרחובות ומערכת התחבורה.

תופעה זו מתרחשת גם בישראל ואנו נוטים להתמקד בבעיות התחבורה במטרופולינים ובכניסת אליהם.

בישראל ישוברים רבים מחוץ למטרופולינים, עירוניים וסמי עירוניים, הפועלים תחבורתית ויישובית כיחידות עצמאיות וכוללים יחד כמה עשרות תושבים בכל אזור.

אוכלוסיית מדינת ישראל צפויה לגדול משמעותית בעשורים הקרובים ואזורים אלה צפויים לכלול בתוכם אוכלוסיות בנות מאות אלפי תושבים לקראת שנת 2040 כלומר יהוו יחדיו עיר גדולה מבחינת מספר התושבים המפוצלים בין ישויות מוניציפליות שונות על האתגר המשתמע מכך לתכנון כמרחב עירוני איכותי בוודאי בהיבטים של תחבורה.

ההרצאה תתייחס לאתגרים ולדילמות בנושא זה כגון:

- הקונפליקט בין אוכלוסייה מבוזרת ובינוי דליל לבין היכולת לספק מערכת חלופית לרכב פרטי.
- בינוי מבוסס תפיסות תרבותיות וחברתיות מול צרכי מערכת התחבורה.
- הצורך בתכנון תחבורה אזורי ברקע פיתוח ישובים.
- החניה והשפעתה על מערכת הרחובות ועל מערך הבינוי.

מבנים נטושים - פילים לבנים

עדן ששון
AVIV AMCG
eden.sasson@avivamcg.com

תופעת המבנים הנטושים נפוצה במרחב הבנוי בישראל, הן במרכז הארץ והן מחוץ לו, במרכזי ערים ובשוליים, בשכונות מגורים ובאזורי תעסוקה ותעשייה. המבנים הנטושים הופכים למפגעים ומדרדרים את סביבתם. במקרים אחרים אף מושכים פעילות שאינה רצויה. מבנים אלו פוגעים בהתפתחות העירונית, בהכנסות הרשות המקומית ומבזבזים את משאב הקרקע היקר.

תופעה זו מהווה ראי לחסרונות ולחסמים במערכות שונות: רשויות מוניציפאליות, רגולציה ומשפט, אכיפה ומיסוי, תכנון ובניה.

מחקר שנערך בחב' אביב AMCG עבור משרד האוצר, בחן את התופעה באמצעות סקירת מבנים שונים: תעשייה, מסחר, מגורים, מלונאות ועוד, הנמצאים באזורי הביקוש בישראל. כל מבנה נבדק בהיבטי מיקום, תכנון, רישוי וקניין. במסגרת המחקר פותח כלי כמותי לדירוג המבנים השונים, ביחס לחסמים העומדים בפני השימוש בהם מחדש. הדירוג בוצע ביחס למצבם התכנוני, מצבם הפיזי של המבנה והסביבה, ומיקומם במרחב.

המחקר השווה דוגמאות לאופן ההתייחסות לתופעה וכלי הטיפול בה, בישראל ובמדינות מערביות אחרות. הפערים שנמצאו מצביעים על גישות שונות של יוזמה מול תגובה, מנגנונים לתפקוד אקטיבי של רשויות מקומיות, סמכויות חוקיות נרחבות, גמישות בשימור מבנים ואפשרויות לתמריצים כלכליים ותכנוניים מפותחים.

מתוך העבודה שנעשתה, עולה צורך בהתייחסות כוללת לכל המערכות הנוגעות בדבר, על מנת ששיפור מצב המבנים הנטושים יקבל עדיפות בסדר היום הארצי והמקומי.

בהרצאה נציג את העבודה שנעשתה והמסקנות העולות ממנה. נדון באפשרויות לטיפול בתופעה, על דרך החיוב והשלילה, לפי דוגמאות מגוונות מישראל ומהעולם.

קודים מרחביים ודפוסי מגורים בישובים הערבים בישראל

מאיה תותרי פאח'ורי, נורית אלפסי
אוניברסיטת בן גוריון
maisatotry@gmail.com

הישובים הערבים בישראל התפתחו עד לסוף שנות התשעים בהתאם לחוקי בנייה תרבותיים לא כתובים ללא התערבות ישירה של מערכת התכנון הישראלית ובכפוף להסכמות בין שכנים. התפתחות מרחבית זו התבססה על בנייה עצמית על קרקע פרטית. למרות אופן הבנייה האינדיבידואלי, ניתן לזהות דפוסי בנייה זהים שמשתנים במשך השנים. המחקר מציג את עקרונות הבנייה המקוריים מלפני קום

המדינה ואת האילוצים השונים כמו תנאים גיאוגרפיים והתפתחות טכנולוגיות הבנייה והשפעתם על מיקום מבנה המגורים, העיצוב שלו והקשר שלו עם הסביבה הבנויה. המחקר מתבסס על ניתוח תנאי המרחב באמצעות תצלומי אוויר, תכניות מתאר, שכבות מידע תכנוניים וראיונות עומק בקרב תושבים. הראיונות שופכים אור על השיקולים האישיים לבנייה המגורים וכוללים כמאה יחידות דיור שנבנו במהלך שבעים השנים האחרונות תוך התמקדות בשלושת הישובים סחינן, אבו סנאן ומייסר המייצגים גודל ישוב, מיקום ורקע דתי שונה.

ראשית, המחקר מציג את הקשר בין הערכים התרבותיים והתנאים ההיסטוריים והחברתיים כלכליים לבין עיצוב הסביבה הבנויה בכל תקופה בעשורים האחרונים. שנית, הוא מציג את המתח המתקיים בין מערכת בארגון עצמי שהתנהלה בעבר על ידי משא ומתן בין שכנים לבין מערכת התכנון הישראלית, שהתחילה בשני העשורים האחרונים לכפות תכנון ארוך טווח המחייב קבלת אישור מועדת תכנון וכך הפכה את ההסכמות בין השכנים למיותרות. הקונפליקטים המרחביים שנוצרו פגעו בעקרונות הבנייה המסורתיים בקשרים הקהילתיים בתוך השכונות והם משאירים גם את מערכת התכנון הישראלית מתוסכלת ובלתי מסופקת. ההתנגשות בין שתי המערכות מבטלת את מנגנון קבלת החלטות הפנימי מצד אחד, ומהצד השני מציעה תכניות מתאר וחוקי בנייה שאינן מותאמים למאפיינים התרבותיים והמרחביים של הישובים הערבים. המחקר רלוונטי גם למקומות של אחרים בהם התכנון המודרני אינו מצליח להתממש ובוחן את גבול היכולת של מנגנונים חברתיים מרחביים מסורתיים להמשיך להתקיים מול האילוצים של התנאים המודרניים.



מיני מליאות

מונופול אורבני כלכלי או פיזור כוחות?

יו"ר: טל אל על, ס. ראש העיר ויו"ר הועדה לתכנון ובנייה באר שבע

איך תראה תמונת העתיד של מדינת ישראל אם תממש התכנית האסטרטגית לדיר?

קבינט הדיר אישר בשנת 2017 את התכנית האסטרטגית לדיר, הקובעת יעדי תכנון עד לשנת 2040. חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח אינה דבר מובן מאליה במחוזותינו, ועצם קיומה בשיח הציבורי ובעשייה הממשלתית חשוב מאין כמותו. התכנית ביקשה לתת מענה ל"משבר" הדיר ולהכין עתודות ומלאי לשנים הבאות, יחד עם זאת, מעין מעמיק בה עולה השאלה: האם היא לא מייצרת למעשה, משבר,

עתידי חדש? בנוסף, מה יהיה המחיר של יצירת עודפי תכנון, בעיקר בדרום הארץ ובצפונה? האם התכנית מחזקת את מרכז הארץ כמונופול אורבני כלכלי, שלא ניתן להתחרות בו? מה היא תמונת העתיד של מדינת ישראל, חברתית וכלכלית?

המושג יעסוק באתגרים ובסוגיות מרכזיות העולות מתוך התכנית: נדון ביחסה (יש או אין?) לתמ"א 35, תכנית המתאר הארצית. על עצם אופי ההליך המתקיים, בפורומים ממשלתיים חסרי מעמד תכנוני וחסרי בקרה ציבורית, במקום במערכת התכנון, ובשיתוף הגורמים המקצועיים והציבוריים הרלוונטיים. האם נכונה ההתמקדות בספירת יחידות דיור בלבד, לצד עיסוק מיותר בתשתיות הנדרשות להן ובאיכות החיים שהן יוצרות בהיבטים של תכנון? נבחן את הבסיס הכלכלי והפירגמתי שהוצע לחישוב יחידות הדיור הנדרשות אם תואם מציאות? על סוגיות אלו ועוד נדון במליאה בהשתתפות: נציגי הממשלה, השלטון המקומי, נציגי המגזר השלישי ונציגי האקדמיה.

משתתפים:

- ניר בריל - סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה
- דניאל מורגנשטיין - יועץ כלכלי ומתכנן אורבני, יו"ר ועדת הביקורת, אגוד המתכננים
- אדרי' דיוויד סוקט - אפריקה ישראל
- פרופ' ערן פייטלסון - האוניברסיטה העברית בירושלים
- רוני פלמר - יו"ר ומנכ"ל תנועת אור
- אורי אילן - יו"ר ועדה מחוזית צפון

מהי עירוניות מחוץ לתל אביב?

יו"ר: פרופ' ערן רזין, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים

הרציונל: מרבית העיסוק בקידום העירוניות בישראל ממוקד בעיר תל אביב (בין הירקון ליפו בהגדרה צרה ובגוש דן כולו בהגדרה רחבה), וראו לדוגמה קבוצת הפייסבוק "עירוניות מתחדשת בישראל". מטרת המושב היא להציג את האתגרים המייחדים את קידום העירוניות מחוץ לתל אביב ולסביבתה, אפילו במטרופוליני המשנה ירושלים, חיפה ובאר שבע ובוודאי בערים הבינוניות והקטנות בפריפריה הישראלית. לצד דוגמאות של איך מתכננים עירוניות בערים כמו באר שבע, נצרת עילית, מגדל העמק ובמקומות נוספים (כולל ערים ערביות) נדרשת התייחסות לשאלה האם שדרות רוטשילד ותל אביב יכולים וצריכים בכלל להיות מושא לחיקוי על ידי ערים נוספות. האם תכנון של החייאת מרכזי ערים (שמעולם לא היו חיים) כך שיהיו תוססים, שוקקי תנועת הולכי רגל ועירוב שימושים מתאים לכל מקום ואיך עושים זאת? האם יכולים תושבי הפריפריה להתנתק מהמכונת וממקומות החניה כמו שמצופה מהמתגוררים בלב תל אביב? איך עושים את זה במידתיות הנכונה?

משתתפים:

- תומר גוטהולץ, מתכנן מחוז הדרום, מינהל התכנון, משרד האוצר: עירוניות בבאר שבע – הייתכן?
- אדר' ורד סולומון ממך, אדריכלית ראשית, משרד הבינוי והשיכון: 'אותה הגברת בשינוי האדרת' – יש תקווה לעירוניות בפריפריה
- אדר' אבישי קימלדורף, סמנכ"ל תכנון ואדריכל ראשי, שיכון ובינוי: עירוניות מקומיות וקיימות: כלים ליצירת סביבת חיים עירונית וקהילתית משנה מציאות
- אבי מאור, מנכ"ל קבוצת MORE: חריש- עירוניות נכונה הממחישה את עירוב השימושים מחוץ לתל אביב
- אדר' דני גולדברג, מהנדס העיר יוקנעם: האתגר ליצר עירוניות בעיר לינארית והאם ניתן ליתר את הרכב?

מנהיגות ותכנון "מחוץ לקופסה" (התל-אביבית)

יו"ר: יצחק (קיקי) אהרונוביץ, מרכז מנדל למנהיגות בנגב

המושב הנוכחי מבקש לחדד את ההבדלים בין מנהיגות מקומית באזור המרכז לבין תפקידה והתנהלותה בספר החברתי והגאוגרפי.

בהקשר המנהיגותי אנו מזהים שני רבדים עיקריים שלהם נגיעה אל תכנון המרחב. הרובד האחד הוא הכוחות הפועלים במרחב והשני הוא הטווח של אזורי הפעולה. הכוחות הפועלים, מנקודת המבט של המנהיג, הם השלטון המרכזי, התושבים והיזמים. "מחוץ לתל-אביב" נראה כי מידת כוחם של הגופים הפועלים שונה. השלטון המרכזי נוכח וכוחו כאן רב; התושבים, כהכללה, חלשים ומורכבים יותר; והיזמים, למצער, אינם עומדים בתור. האזור מתאפיין לרוב בפיזור רב של ישובים ובסגרגציה דמוגרפית בעלת מתאם סוציו-אקונומי מובהק. הניסיון להבין את כוחם של הקווים הכחולים התוחמים את הישובים ולעצב אותם מחדש לאזורי פעולה הוא ייחודי לאזורי שמחוץ למטרופולין. האם ירוחם-רמת הנגב? או ירוחם-מצפה רמון ורמת הנגב? ואולי ירוחם-דימונה? ירוחם-מצפה רמון-רמת הנגב ונווה מדבר? המאמצים של משרד הפנים לקדם דווקא באזורים הללו את האשכולות מדגימים את הייחודיות של תכנון ופיתוח האזור.

שני רבדים אלו מציבים משימות מורכבות בפני נבחרי הציבור של הרשויות המרכיבות, ברמותיהן השונות – עיר, מועצה מקומית, ומועצה אזורית – את האזור. מהו תפקיד ראש הרשות? מה מידת כוחו של ראש הרשות? איך מניעים שינוי? מה תפקידם של התושבים? באיזה קנה-מידה או מוטת מרחב מחילים את השינוי? האם תחרות בין המקומות מסייעת לאזור או מחלישה אותו? שותפות או תחרות? שאלות אלו ואחרות יופנו למשתתפי המליאה, שיאירו מניסיונם ומתפיסתם את המרחב שבין מנהיגות לתכנון מחוץ לקופסה (הנוחות) התל אביבית.

משתתפים:

- טל אוחנה – ראשת מועצה מקומית ירוחם
- איברהים אל הוושלה – ראש מ.א. נווה מדבר
- ערן דורון – ראש מועצה אזורית רמת הנגב
- ניסן בן חמו – ראש עיריית ערד
- אמיתי הר-לב – מנכ"ל מודוס
- אופיר ליבשטיין – ראש מועצה אזורית שער הנגב
- הילה שלומי – מנהיגה לא פורמלית, ירוחם

משנים דרך בתכנון הכפרי

יו"ר: אהוד יוסטמן, ראש אגף בכיר לתכנון מקומי, מינהל התכנון, משרד האוצר

המשבר העמוק של ההתיישבות הכפרית משנות השמונים ואילך של המאה הקודמת לצד רפורמות שונות בענפי החקלאות, תמורות בכלכלה המקומית והעולמית ושינויים בחברה הישראלית הובילו בעשורים האחרונים לשינוי ניכרים במבנה הפיזי, הדמוגרפי ובאופיים החקלאי של הישובים במרחב הכפרי אשר הרחיקו אותם מזהותם המקורית וממורשתם ההתיישבותית.

במצב זה, כאשר המגזר הכפרי פוגש את השיח אודות צרכי הדיור ההולכים וגדלים של אוכלוסיית ישראל מתעוררות בעוצמה רבה שאלות מהותיות בדבר דמותם העתידית של הישובים הכפריים במעמד רחב של נושאים בהם: שימוש יעיל בקרקע, גודל מיטבי/סופי של ישובים, מקומו של המשק המשפחתי והתוקף של החקלאות כבסיס הקהילתי של הישוב הכפרי, הדומיננטיות של משטר הנחלות בפיתוח הכפר והמתח המובנה בין האגודות החקלאיות לבין הוועדים המקומיים, שמירה על חתך גילאים המאפשר קיומם של חיי קהילה מלאים, יחס הישובים הכפריים למרקם העירוני סביבם ועוד ועוד.

מפגש זה בא לדון בסוגיות האלה על רקע פעילות מינהל התכנון במגזר הכפרי בקרב מאות ישובים כפריים והמסקנות הראשונות העולות מהעשייה בשטח.

משתתפים:

- שי חגיג, ראש מרכז המועצות האזוריות וראש מועצה אזורית מרחבים
- אסנת קמחי, סמנכ"ל לענייני הכפר, משרד הבינוי והשיכון
- גלית ויטנברג, מנהלת אגף בכיר לשימושים חקלאיים, רשות מקרקעי ישראל
- ד"ר רחל קטושבסקי, סגנית מתכנן מחוז דרום, מינהל התכנון, משרד האוצר
- אדרי' דורית שפינט, משרד גורדון אדריכלים בע"מ
- אדרי' אילן איזן, משרד א.ג. איזן אדריכלים ובוני ערים בע"מ

חדשנות בתכנון ברשויות המקומיות

יו"ר: שרון בנד חברוני, מתכנתת עיר

מיני המליאה תתמקד בחדשנות המקומית בנושאים הכי מסקרנים ובווערים על סדר היום הציבורי: אדר' גיל שנהב יסקור עבורנו את החידושים העולמיים בבניה לגובה: טיפולוגיות חדשות של מבנים ומגדלים, חומרי בניה חדשים וחזיתות פורצי דרך, עירוב שימושים בפרויקטים רבי היקף, חללי שמיים מקוריים וסוגיות אורבניות.

לאחר מכן נציג את שלושת הפרויקטים שהגישו מועמדות ל"אות הרשות המצטיינת לתכנון" לפרויקטים חדשניים ופורצי דרך ועלו לגמר.

לקינוח, נשמע הרצאה קצרה ומרתקת משרון אפריל – לשעבר ראש צוות החדשנות של עיריית ירושלים מטעם קרן בלומברג ודוקטורנטית העוסקת בחקר תהליכי חדשנות בשלטון המקומי.

אז אם אתם רוצים לשמוע עוד על פרויקטים מרתקים בתחומים הבאים: הבינוי לגובה, התחדשות העירונית פורצת דרך, תחבורה ונגישות, פיתוח מבני ציבור ופיתוח המרחב ציבורי כמשאב קהילתי, זו המליאה בשבילכם.

פירוט הפרויקטים שיוצגו יתפרסם בסמיכות לתאריך הכנס.

תוכן העניינים

דבר העורך	חווייה בשיתוף הציבור בתכנון : התרשמויות ולקחים 111 א. אלכסנדר
מן הנעשה באיגוד	דברי היו"ר 118 קידום מעמד המתכנן ופנקס המתכננים של איגוד המתכננים בישראל 119 תוצאות הסקר הגדול של איגוד המתכננים בישראל 122 תמי גבריאל ורחל קטושבסקי
פרי הילולים	מבוא 125 אליהו שטרן תכנון עיר צודקת : בחינה של התחדשות עירונית על קו המים מפרספקטיבה של צדק חברתי 125 נופר אבני אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים : הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית 131 נאוה קיינר פרסוב על (אף) חומותיך ירושלים 133 מאיה טופול ואור כהנא
מה חדש	מה חדש בתכנון (2017-2018) : תכנון אסטרטגי 140 אסף זנזורי
מדור מיוחד :	היבטים חדשים במדיניות השיכון והדיור הישראלית ינון גבע וגלעד רוזן - עורכים אורחים מבוא : כיוונים חדשים בחקר מדיניות השיכון והדיור הישראלית 146 ינון גבע וגלעד רוזן 'כל אחד סופר אחרת' : מבט ביקורתי על התכנית האסטרטגית לדיור 155 ענת הורוביץ-הראל וערן פייטלסון תכנון דיור לאוכלוסייה החרדית : ישראל 2015-2035 175 ערן פייטלסון, דני פלזנשטיין ערן רוזין ואליהו שטרן

תוצאות חברתיות-מרחביות של מיזמי "פינוי-בינוי":

בתים מבפנים 201

ינון גבע וגלעד רוזן

'הפרמ"ה' - הפרטה, הלאמה, מגורים ופערים 225

אורן יפתחאל ונופר אבני

"העיור האצור" בישובים הערבים בישראל – האם יש בו לקח

להפחתת עלויות הדיור? 248

מיכאל מאיר-ברודניץ

בשדה התכנון

ההיית או חלמתי חלום? על הייצוג האזרחי במוסדות התכנון 260

טל צפרי

משפט אחרון

סקירת ספרות: פרספקטיבות על הגריד העירוני באור ביקורתי 268

ליאורה ביגון וראובן רוז-רדוד

חלון אל העולם

274

משתתפים בחוברת

איורים: שיכון ודיור

שיכון ודיור והיבטיהם הערכיים בתרבויות העולם 124



כרגיל, דברי כאן אינם מציגים את תוכני החוברת (כפי שנהוג בכתבי עת מקצועיים ומדעיים) אלא דנים בנושא אקטואלי בתחום התכנון. הפעם, ההשראה לכתיבתי הייתה חוויה אישית: השתתפות באספה שנועדה לשיתוף הציבור בתכנון, מן הצד השני של המתרס. חוויתי את התהליך לא כמתכנן מקצועי, יועץ מומחה מלווה או אקדמאי משקיף-חוקר, אלא כאזרח פשוט, תושב השכונה שבה ממוקמת התוכנית מושא הדיון.

חוויה בשיתוף הציבור בתכנון: התרשמויות ולקחים¹

רקע

לפני כמה שבועות השתתפתי, עם שכנים שלי, באספת תושבים שהוזמנו לקבל מידע מוקדם על פרויקט שהעירייה מקדמת בשכונה שלנו, שנמצא בשלבי התכנון. מדובר בתוכנית לבניית שלושה מגדלי מגורים בני 15 קומות כל אחד (בס"ה כ-190 יח"ד) על מבנן שהיום עומדים בו חמישה בניינים (משנות השישים והשבעים) בני ארבע קומות על עמודים הכוללים 80 דירות. היוזמים מגישים את התוכנית כפרויקט פינני-בינוי תמ"א 38 וטוענים לזכויות פיתוח בהתאם. צוות תכנון בעיריית תל-אביב יפו מלווה את הפרויקט, והוא שיזם את אספת התושבים כצד ראשון ביישום שיתוף הציבור בתכנון שלה.

בשנים האחרונות העירייה פיתחה ויישמה (באופן חלקי) תהליכי שיתוף ציבור למופת, שהתאימו לכל הכללים של best practices, בעקבות קידום התוכנית האסטרטגית שלה מלפני כמה שנים לדיון על תוכנית המתאר האחרונה. הפעם זה היה שונה: הליקויים שחזיתי בהם באספה של תושבי רמת אביב יכולים לשמש לקח איך לא לתכנן ולנהל שיתוף ציבור יעיל בתכנון.

כמה נתוני רקע לפני תיאור האספה והשלכותיה: מגדלי הפרויקט, על בסיס של חניה תת-קרקעית, מתוכננים לקום ברח' הנשיא, שהוא בין עורקי התנועה המשניים בשכונה. השכונה, רמת אביב-נווה אביבים, שהיא בין האמידות בעיר, עמוסת רכב וסובלת כבר היום מפסקי תנועה פרבריים בשעות העומס. הפרויקט המדובר אינו הראשון מסוגו; פרויקט דומה בקרבת מקום אושר לפני כשנה והוחל בו בפינוי, וידוע על כמה אחרים בשכונה שנמצאים בתחילת הצנרת התכנונית.

מקרה האספה

באספה נכחו או יוצגו כמה גופים וקבוצות עניין המעורבים בפרויקט. קבוצת עניין אחת היא בעלי התוכנית ומגישיה, השואפים כמוכן לאישורה כפי שהיא הוצגה וליישום הפרויקט ללא דיחוי. קבוצה זו מורכבת מיזמי הפרויקט ומבעלי הדירות הקיימות, שאמורים להרוויח מזכויות הפיתוח הנוספות. אלה השתתפו באספה באופן פעיל מאוד, כפי שנראה. קבוצה שנייה היא של בעלי דירות בבניינים סמוכים, שבתיהם בערך בני אותו גיל של הבתים הקיימים המועמדים לפרויקט. עניינם בפרויקט מעורב: מצד אחד, הם עלולים לסבול ממנו במהלך בנייתו; מצד שני, הם עשויים להרוויח מהצלחת הפרויקט כ"פיילוט" לסידור דומה לטובתם. כמה מהם נכחו באספה, אך יותר כמשקיפים מאשר כמשתתפים פעילים.

הקבוצה השלישית הייתה הגדולה ביותר: תושבים אחרים של השכונה, מהם בשכונות יחסית קרובה לפרויקט, ואחרים רחוקים יותר, ועניינם בפרויקט בהשלכות בנייתו על סביבתם ועל חייהם בשכונתם. מהתרשמותי השטחית, קבוצה זו נחלקת לכמה תת-קבוצות, בחלקן חופפות. חלוקה אחת היא בין תושבים שכנים לפרויקט, שעניינם יותר בהשפעות של הפרויקט על סביבתו הקרובה, ותושבים אחרים שעניינם יותר בהשלכות של הפרויקט המוצג, ושל אחרים כמוהו שצפויים, על רווחתם הכללית ועל אופייה של השכונה כולה. במהלך האספה בלטו מתוך הקבוצה השלישית קומץ פעילים בעלי ניסיון ומעורבות בשיתוף ציבורי, חלקם דמויות מוכרות מהנהגת ייצוג השכונה מול רשויות העירייה ומוסדות תכנון, ותיקים במאבקים שכונתיים על ערכים סביבתיים ונגד עוולות צפויים מהרשויות. קולותיהם נשמעו היטב בין תגובותיהם של תושבים לדברי צוות המציגים.

את האספה פתחה נציגת העירייה, חברה בצוות התכנון שמלווה את הפרויקט, בהצגת מטרת האספה וקביעת הכללים להנהלת הדיון. המטרה המוצהרת היא הבאת מידע על הפרויקט לשכנים ולתושבי השכונה שבה הוא יוקם, ולא ניהול דיון על הפרויקט עימם, ולכן הדוברים אחריה באספה יהיו מציגי הפרויקט – האדריכלים ודובר היזמים. קהל השומעים יוכל להגיב על ידי שאלות, והמציגים ישמחו לענות. המתכנתת סיימה את דבריה בהצגת המעמד הסטטוטורי של הפרויקט בתהליך תכנונו: הוא הוגש במסגרת ההתחדשות העירונית של רמת אביב כמיום פינוי ובינוי לפי תמ"א 38, ונהנה בזכות מזכויות הפיתוח שמעניק לו תמ"א 38, מעבר למה שנקבע בתב"ע 5000 התקפה לשכונה.

תגובות נזעמות, שקטעו את דבריה כבר בהצגת הפורמט של האספה, חשפו (לאוזני המבינים) את כל הליקויים המבניים והנהליים בתרגיל זה בשיתוף הציבור בתכנון. "מה פתאום", צעקו, "לא נקבל רשות דיבור חוץ משאלות? אנחנו לא מטומטמים, וכבר יודעים דבר מה על הפרויקט הזה ועל דומים לו". האספה התלהטה עם קריאות-נגד יצריות מסוג "אל תפריעו" של דיירי הפרויקט העתידיים, החרדים למימוש עסקתם. בניסיון להרגיע את הרוחות הסבירה המתכנתת שמתכונת הדיון באספה נקבעה מטעמי יעילות, וששיח על התוכנית מותווה לאפיקים אחרים – אם כי לא כל כך מוגדרים, כולל אפשרויות ההתנגדות לתוכנית אחרי הפקדתה.

עם הבעת נכונות לשמוע לא רק שאלות אלא גם הערות התחיל סדר היום: הצגת הפרויקט על ידי האדריכל. עד מהרה נתקעה ההצגה עם כמה שאלות-הערות ארוכות שהעלו פעילים בקהל. ראשוני המפריעים שאלו על איזה בסיס חושבו תוספות הזכויות שהוענקו, פקפקו בנכונות החישוב והעלו טענות נגד הצפיפות המופרזת של הפרויקט והשלכותיו השליליות בדמות עומסי היתר באכלוס ובתנועה. ויכוח זה נמשך אחר כך בצורה נינוחה יותר כדו-שיח עם יזם הפרויקט, שקיבל לידו את ניהול האספה אחרי הצגת האדריכל.

כמה הערות (ביניהן בעיני מושכלות למדי) התייחסו לתהליך התכנון כולו ולשיתוף הציבור בו בפרט. פעילה אחת, שהתרשמתי שמעורבותה בתהליכי תכנון בשכונה לא התחלה היום, מנתה את כל השינויים המצטברים ותיקונים חלקיים לתב"ע התקפה שהועלו בשנים האחרונות, ושאלה (רטורית) אם לא היה עדיף ליזום תהליך תכנון כוללני מסודר לעדכן את תב"ע 5000 בלוי שיתוף יזום של ציבור התושבים. ברוח דומה (אך פחות פייסנית) הביע פעיל אחר את התרשמותו השלילית מההליך התכנון האחרונים לפיתוח השכונה. קידום התוכניות האחרונות (שכללו כמה פרויקטי תמ"א 38 שמצופים את השכונה באופן ניכר) הן אולי מזימת הון-שלטון ליישום תוכנית בלתי-מוצהרת לפיתוח ולציפוף השכונה, תוך מזעור ההתנגדויות על ידי מידור התושבים מההלך בכללותו.

בשלב האחרון של האספה הנחה היזם את הדיון, שסבב סביב זכויות הפיתוח המגיעות ואופן הענקתן. בשיח זה התגלה מידע שעשוי להיות חשוב להמשך פעולות התושבים, אך לא נחשף לאספה קודם על ידי המציגים הממסדיים. מתברר שלהענקת זכויות פיתוח שלושה מרכיבים. הראשון: אחוזי הבנייה שמותרים על פי תב"ע 5000 התקפה. השני: אחוזי הבנייה שמוענקים בזכות לתוכניות מוגשות ומאושרות כפינוי ובינוי לפי תמ"א 38, שמתווספות לזכויות המותרות לפי התב"ע ומתגברות על הוראותיה. כל המציגים, המתכננת, האדריכל והיזם, הדגישו את המרכיב הזה.

את המרכיב השלישי, שהתגלה כהסבר לסטייה בין מספר יחידות הדיוור שמותר לבנות באתר לפי תמ"א 38, למספר הדירות שייבנו בפועל במגדלי בני 15 הקומות של הפרויקט, חשף הוויכוח. המרכיב השלישי מופעל גם בכוח של הוראות תמ"א 38 (פינוי ובינוי), אך הוא מעניק זכויות פיתוח נוספות על אלו שמגיעות לפרויקט בזכות המרכיב השני. יודעי דבר (והיו כאלו בין הפעילים באספה) מכירים מרכיב שלישי זה כ"הטבת שבס": תוספת לזכויות פיתוח שמגיעות לתכנית מוגשת לפי תמ"א 38 (פינוי ובינוי), שהרשות המקומית רשאית להעניק לפרויקט לפי שיקול דעתה.²

התרשמות

האספה התחילה להתפזר עוד בעיצומו של השלב האחרון שלה, וגם אני עזבתי לפני הסוף הפורמלי. התרשמותי עם צאתי מהדיון הייתה של תרגיל לא מוצלח בשיתוף ציבור, שלא השיג את מטרותיו השונות (על פי צפיותיה של כל קבוצת עניין) והסתיים ברגשות תסכול של כל המשתתפים. יוזמי האספה והמציגים בה בוודאי התאכזבו מחוסר ההצלחה של הצגת הפרויקט ומאי קבלתו באהדה על ידי תושבי השכונה. אזרחים בקהל יצאו מתוסכלים מהתהליך, שנראה להם מוטה לכיוון קידום התוכניות שהן כביכול מושא

הדין. כל הדין נחוה כלקוי בחוסר שקיפות ובהיעדר פתיחות להערותיהם ולהסתייגויותיהם.

נראה שהפעילים יצאו מהאספה ברגשות מעורבים: אמנם הם חשו תסכול, אך גם הצליחו להצטייד במידע חיוני להתוויית פעילותם בהמשך מול התוכנית שהוצגה. בהערכה מושכלת, התנגדות גורפת לפרויקט המוצע נראית כנדונה לכישלון לנוכח הזכויות המוקנות ליזמים מתוקף הוראות תמ"א 38. מנגד, מאמץ להקטין את הפרויקט יכול להצליח, בשכנוע של העירייה לחזור בה מכוונתה (כפי שהשתמע מהצגת הפרויקט לאספה) להעניק ליזמים את זכויות הפיתוח הנוספות על פי "הטבת שבס" – ועל כך עוד בהמשך.

ניתוח ולקחים - תכנון שכונתי משולב ומפורט

לא עקבתי באופן שיטתי אחרי פעילויות התכנון של עיריית תל-אביב-יפו, ולא עשיתי ניטור על העריכה ועל היישום של תוכניותיה השונות, מתוכניות אסטרטגיות ועד תב"עות מפורטות. בהסתייגות זו נדמה לי, שתב"ע 5000 היא התוכנית השכונתית הכוללת האחרונה שנערכה לאזור עבר הירקון הכולל את שכונת רמת אביב. מאז חלו התפתחויות העלויות להשפיע משמעותית על השכונה ועל עתידה.

אחת מהן היא התקדמות התכנון ויישום מערכת ההסעה ההמונית המטרופוליטית (נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים). התוויית קוויה ומיקום תחנותיה (לדוגמה, תחנת אביבים בצומת רח' אינשטיין וטאגור) יקבעו רבות למערך התחבורה השכונתית ולקיבולת התנועה של התשתיות בה. אלה גם ישפיעו בעקיפין על תכנון הפיתוח של השכונה: קביעת ייעודי קרקע ומיקומם והתרת פעולות שונות, ציפוף מגורים ואוכלוסין. התפתחות הנגזרת מהראשונה היא שינוי המדיניות התכנונית, אם כי (למיטב ידיעתי) לא מפורשת, לעידוד הפיתוח ברמת אביב והגברת צפיפות המגורים בה. שינוי זה בא לידי ביטוי במדיניות התחדשות העירונית המפורשת של העירייה, שבמסגרתה היא מקדמת בברכה את כל יוזמות תמ"א 38 שמוגשות לגבי רמת אביב.

במבט תכנוני-מקצועי, שינוי מדיניות התכנון המשוער הוא קביל, שכן ביישומו מטרות חיוביות בעליל: התחדשות עירונית והיענות לביקוש גובר לדירור עבור אוכלוסייה צומחת באזור המרכז. מה שמטריד הוא ההימנעות מיזום עריכת תוכנית מתאר מפורטת שתעדכן את תוכנית 5000 התקפה. עריכת תוכנית מתאר כוללת חדשה לשכונת רמת אביב ולסביבתה הייתה מספקת הזדמנות לבטא מרחבית את המדיניות התכנונית המעודכנת ולבחון את פרטיה והשלכותיה המקומיות בשיתוף ציבור התושבים. מוצדקות ההערות ששמעתי באספה שהתריעו על החמצת הזדמנות זו והציגו אותה כמחדל.

תכנון מסדיר זכויות פיתוח

האספה שבה השתתפתי נערכה במסגרת התכנון המסדיר של עיריית תל-אביב-יפו, ועניינה הצגת תוכנית שהוגשה לאישור הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. התוכנית היא להקמת שלושה מגדלי מגורים שמכילים 190 יח"ד באתר שהוא מבני בן חמש חלקות ובו חמישה בניינים קיימים המכילים

סה"כ 80 דירות, עם זכויות פיתוח לפי הוראות תמ"א 38 (פינוי ובינוי). סוגיה מרכזית בתכנון מסדיר היא הענקת זכויות פיתוח, ואכן נושא זה היה מוקד הדיון באספה ועיקר הוויכוח שנותר בלתי-פתור.

היבט מפוקפק בתוכנית הוא צפיפות המגורים המוצעים בה, שהוצגה כתוצאה של תוספת הזכויות לפי "הטבת שבס" שמתכנני העירייה כבר הסכימו לה, או שהיזם תובע אותן כמובן מאליו. בוויכוח הוצגו חישובים שונים לכאן ולכאן להצדיק טענות מנוגדות שתוספת הדירות משמעותית או זניחה. השאלה נשארה לא פתורה, אך לא זה העניין. הבעיה היא שסוגיה זו, שהיא עקרונית להערכת התוכנית ולאישורה, כנראה לא נדונה לפני כן בזירה תכנונית כלשהי בצורה שקופה ושיטתית, שכוללת היועצות עם נציגי הציבור המושפע ממנה.

דיון כזה היה קודם כול יכול לענות על השאלה אם תוספת הדירות המוענקות על ידי "הטבת שבס" משמעותית. תשובה שלילית אחרי ניתוח בחישוב של בר-סמכא אמורה לצמצם את ההתנגדויות, אך תעלה את השאלה (אולי קצת קטנונית) מה הטעם בהענקת הטובה בכלל. מנגד, אם יימצא שזכויות הפיתוח המתווספות ב"הטבת שבס" מוסיפות מספר דירות ניכר להקצאת הוראות תמ"א 38 לפרויקט המוצע, תועמד במוקד הדיון הסוגיה של הענקת "הטבת שבס" לתכנית המוצעת, כפי שהיה צריך.

ניתן להניח ששני שיקולים הניעו את יוזמיה של חקיקת תמ"א 38 והוראותיה לנסח את "הטבת שבס" לקידום העניין הציבורי (the Public Interest), מה שנחשב ליעד העליון של התכנון. האחד הוא הגברת ההיתכנות הכלכלית של פרויקטי תמ"א 38 בפריפריה, שערכי הדירות בה נמוכים מחמת חוסר ביקוש, על ידי הענקת תוספת דירות ליזם והאפשרות לציפוף בינוי המגורים. השיקול השני הוא התרומה של בינוי בצפיפות גבוהה באתרים מסוימים להגברת האופי העירוני של סביבתם הבנויה ולהתעצמות הפעילות המקומית, לרווחת תושבי היישוב ולצמיחת כלכלתו.

בדיון התכנוני על הענקת "הטבת שבס" לתוכנית שהוגשה במסגרת תמ"א 38 עולה מטבע הדברים השאלה: עד כמה חלים שיקולים אלו על התוכנית מושא הדיון. לגבי הפרויקט ברמת אביב שאישורה העסיקה את האספה, התשובה לגבי השיקול הראשון פשוטה. בהיות הפרויקט ברמת אביב שהיא בין השכונות היקרות בעיר ובאזור הביקוש בכלל, שיקול זה – היתכנות הכלכלית – בטל בשישים. לעומת זאת, התייחסותנו לשיקול השני מורכבת יותר.

כאן יתייחס הדיון לשאלה, אם ובאיזו מידה ציפוף היתר הטמון בתוספת הדירות (על פי "הטבת שבס") לתוכנית ברמת אביב משרת את העניין הציבורי. קבוצות עניין מנוגדות יביאו טיעונים סותרים כדי לגייס את מקבלי ההחלטה לתפיסתן את העניין הציבורי, ואילו היזמים מגישי התוכנית ידגישו את תרומתו של ציפוף הפרויקט להיצע המגורים, ואולי גם את התחייבותם לכלול כך וכך דירות בהישג יד. לעומתם, נציגי תושבי השכונה המתנגדים לפרויקט אמורים להעלות טיעונים אחרים.

תושבי השכונה יטענו בעד עניין ציבור מורכב יותר מהעניין הפשטני שעליו מבוססים היתרונות כביכול של הפרויקט. בתפיסה זו, "עניין הציבור" מתייחס לציבורים רבים ושונים, ולא למושג של "ציבור" הומוגני אחד המונה את כל תושבי הארץ. לפיכך נציגיהם ימיינו את הפגיעות שנוצרות

מציפוף המגורים בשכונה. השפעות הציפוף כוללות פגיעות ברווחת התושבים וסיכונים לבריאותם מהעמסת אוכלוסייה וכלי רכב על מתקנים ושירותים ציבוריים ומערכי תשתיות שאינם בנויים לקלוט אותם. פגיעות אלו כבר בלתי נמנעות עקב הציפוף שנוצר על ידי תוספות הדירות לפי זכויות הפיתוח של תמ"א 38, ציפוף שמתגלם בפרויטים שכבר נמצאים בתכנון ובביצוע. פגיעות אלו בעניין הציבורי המקומי מקוזזות (ויותר) את תרומת הפרויקט בכלל, ואת תוספת הדירות של "הטבת שבס" בפרט, לעניין הציבורי הכללי. הימנעות מהענקת "הטבת שבס" (שבסמכות הרשות המקומית) תקדם את העניין הציבורי על ידי מזעור הפגיעות הצפויות מהפרויקט.

למזלנו, תהליך התכנון ושיתוף הציבור בו טרם התקדם לכיוון אישור התוכנית עד כדי כך שהוא מיתר את הדיון החיוני. לכן מוצע לפעילים שמייצגים את השכונה מול העירייה ומוסדות התכנון לתבוע את הקדמת הדיון ככל האפשר.

שיתוף הציבור בתכנון - מבנה וניהול

אספת התושבים שהשתתפתי בה חשפה ליקויים מבניים וניהוליים בתהליך שיתוף הציבור שיזמה העירייה בניהול מתכנניה. הליקוי המבני נוצר בגלל שינוי מבני בתהליך שיישמו כנראה התחיל עם אספה זו, והתבטא בהגדרת האספה כמפגש שמוגבל להעברת מידע על התוכנית לתושבי השכונה הסמוכה. למיטב ידיעתי, זימון אספת תושבים אך ורק למטרת העברת מידע הוא בגדר חידוש מבני לעומת התהליך שהיה נהוג עד כה.

קשה לי להבין את המניע שמאחורי חידוש זה, הסותר את כל כללי הניהול של שיתוף תכנוני יעיל. הכללים מצווים תהליך שמגלם שותפות אמיתית בדיון, ולא מסגרת שמתווה את הדיון בכיוון אחד בלבד. כללים אלו נגזרו מניסיון רב (לרוב בארה"ב ובבריטניה), של ההשלכות השליליות של אספות מסוג זה בדיוק, שרשויות התכנון ניהלו במסגרת תכנון העיר הכוללני ותוכניות ההתחדשות העירונית בשנות החמישים והשישים. אני מקווה שהמניע הנוכחי שונה מזה של אז: לקדם את התוכניות ואת הפרויקטים שלהם ושל מקורביהם תוך שיתוף ציבור סמלי בלבד והגבלת מעורבות הציבור והשפעתו על ההחלטות התכנוניות למידה המזערית הדרושה למניעת התנגדויות או הדיפתן.

כפי שניתן היה לצפות, האספה היתה כישלון חרוץ. היא החטיאה את מטרות יוזמה: ליצור קבלה אוהדת של הפרויקט אצל שכניו תושבי השכונה. במקום זאת, היא הגבירה את עוינות התושבים בסתימת פיותיהם ובחוסר מענה להערותיהם. ליקויים ניהוליים באספה גם הובילו לתסכול בקרב הצד הציבורי בתהליך. כך למשל נוהלה האספה בצורה שסתרה את ייעודה המוצהר – העברת מידע – ובמקום זה יצרה בקהל האזרחים תחושה של חוסר שקיפות והסתרה. הצגת הפתיחה של המתכננת לקתה בחסר, בתיאור קצר ושטחי מדי של המעמד הסטטוטורי של התוכנית. מתיאורה נעדר מידע מפורט על חישוב זכויות הפיתוח והענקתן, שעליהן מסתמכת התוכנית. זהו מידע חיוני להבנת השומעים את התוכנית ואת אופן עריכתה. המתכננת, שהייתה אמורה להיות המנחה הטבעית של האספה בהמשך, נאלצה לעזוב אחרי הצגת המצגת שלה, בהשאירה לאחרים את ניהול האספה ואת התגובות לשאלות ולהערות.

למעשה, עיקר העברת המידע על המעמד הסטטוטורי של הפרויקט נעשה בדו-שיח ובוויכוח בין היזם ובין כמה מהפעילים בקהל בשלב האחרון של האספה. בדיון זה, שהיה לפעמים קצת יצרי אך לרוב די נינוח, הבהירו הצדדים את החישובים שתרגמו את הזכויות המגיעות למספרי דירות שיתווספו לפרוקט, ונחשף המתווה של "הטבת שבס" כמעט במקרה, ובאופן שנראה (לי ואולי גם לשומעים אחרים) מאולץ במידת מה. התרשמות זו של היחשפות מידע חיוני בדיעבד היא שסותרת את הרושם של שקיפות בשיתוף הציבור, שלשמה נועדה האספה.

א. אלכסנדר

הערות

1. תודתי לעפרה פרי על עזרתה בעריכת הלשון
2. תיקון חוק התכנון והבנייה המכונה תיקון "שבס-כחלון"





דבר היו"ר

כנס איגוד המתכננים מתקיים השנה, כמו בשלוש השנים האחרונות, במרחב עירוני ותיק, העובר תהליכי התחדשות ועומד בפני אתגרים רבים. נושא הכנס "החיים מחוץ לתל אביב", ומיקומו של הכנס ברחבי העיר העתיקה בבאר שבע, מחזדים שאלות תכנוניות רבות ומורכבות המתעצמות לנוכח מהלכים לאומיים, כמו לדוגמה התכנית אסטרטגית לדזור, הקובעת יעדי תכנון אתגרניים לשנים 2017-2040. שאלות כגון: מה צריך/יכול להיות מקום הפריפריה בעת של תכנון כה אינטנסיבי לדזור, האם יכול להיווצר בערי הפריפריה מרחב עירוני אטרקטיבי אשר יהווה מרחב משיכה מערי המרכז, איך מייצרים תכנון מיטבי לאוכלוסיות השונות בהתאם לצפי גידול האוכלוסייה ושינויי הפריסה? מה תפקידה של העיר באר שבע בתקופה זו של צורך בקליטה משמעותית של אוכלוסייה והאם יש לעיר את הכלים והיכולת לקליטת אוכלוסייה כה משמעותית? האם קיימת היתכנות להתחדשות עירונית מחוץ לאזורי הביקוש, ועוד. האיגוד בחר שוב לקיים את הכנס במרחב עירוני בו השאלות התכנוניות נוכחות וממוקדות. הימצאותם של מאות אנשי תכנון במשך יומיים במרחב כזה היא בפני עצמה להערכתנו, אמירה חשובה.

הכנס הוא אירוע שיא בפעילות האיגוד, אך מהווה חלק מהפעילות האינטנסיבית אותה מוביל ועד האיגוד לאורך כל השנה. גם השנה הוועד רואה בקידום מעמד המתכנן ופנקס המתכננים נושא מרכזי בעבודתו. גובש מסמך המסביר את חשיבות ומהות הפנקס (מצורף מטה) והוגדרה תכנית עבודה להצגת הנושא בפני גורמים רלוונטיים במשרדי ממשלה וגופים אחרים העוסקים בתכנון ומעסיקים אנשי תכנון. השנה פורסם מכרז של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אשר קבע בתנאי הסף (כאחת האפשרויות) מתכנן הרשום בפנקס המתכננים. אנו רואים בכך הישג חשוב של האיגוד ותחילתה של הכרה בהגדרה של מקצוע התכנון, הגדרה המתבססת על לימודי הליבה שנקבעו כתנאי סף לרישום בפנקס.

שנת הפעילות של הוועד החדש החלה בעריכת סקר גדול בו נשאלו חברי האיגוד שאלות רבות לגבי ציפיותיהם מפעילות האיגוד. סקר זה סייע לנו בהכנת תכנית העבודה לשנה זו. הוכנה תכנית פעילות מפורטת. הכוללת למעלה מעשרה מפגשים מסוגים שונים: מפגשי הכשרה בנושאים תכנוניים מעשיים, מפגשי דיון וכן מפגשים שיעסקו תכנון מנקודת מבט יצירתית. עד כה התקיימו חמישה מפגשים מוצלחים. ההיענות שלכם הוכיחה את הרלוונטיות של ערבי עיון אלה.

האיגוד מעורב גם בפרויקט ישראל 100 - מהלך "חוץ ממסדי" המוביל על ידי המוסדות האקדמיים העוסקים בתכנון. הפרויקט מנסה לפתח כלים להתמודדות עם אי הוודאויות הרבות העומדות בפני ישראל, הן בהיבטים

הגאון-פוליטיים, הן לאור הצמיחה המהירה מאד של האוכלוסיה והן לאור הבעיות החברתיות כלכליות וסביבתיות העומדות בפני ישראל בעתיד.

נציגי האיגוד משתתפים בצוות המרכז את הפרוייקט, מוזמנים לכל הדיונים והכנסים, ומשתדלים ללוות את התהליך ככל הניתן. האיגוד אינו שותף פעיל לפרוייקט בשלב זה.

בנוסף בוחן האיגוד אפשרויות לשיתופי פעולה עם גורמים רלוונטיים ומקיים פגישות עם פורומים שונים הפועלים ברחבי התכנון.

אנו כמובן נמשיך לידע ולעדכן אתכם בשימושן השבועי וקוראות לכל החברים לקחת חלק בפעילות האיגוד ולהתנדב לעשייה.

תמי גבריאל ורחל קטושבסקי



קידום מעמד המתכנן ופנקס המתכננים של איגוד המתכננים בישראל

נוסח המסמך הרשמי של איגוד המתכננים בישראל

מיהו מתכנן ערים ואזורים?

מתכנן ערים ואזורים הוא בעל מקצוע שהוכשר לעסוק במגוון ההיבטים של התכנון העירוני והאזורי: יעדים ואמצעים ליצירת מערך מרחבי ראוי של שימושי קרקע ופעילויות. יחודו של המתכנן הוא בראייה כוללת המתייחסת להיבטים פיזיים, סביבתיים, כלכליים, חברתיים, תרבותיים ופוליטיים-מנהליים הכרוכים בעיצוב המרחב, בפיתוחו (ובשימורו) במגוון קני מידה (מדניה, אזור, עיר, שכונה, רחוב ומבנה). מתכנני ערים עוסקים בתכנון ברמות גאוגרפיות שונות ובתחומים שונים (כולל חברה, תחבורה, סביבה וכו'), בקידום תוכניות בהליכי התכנון, ברגולציה תכנונית, בתכנון עם קהילות ובתחומים משיקים מגוונים.

איזו הכשרה מקצועית צריך מתכנן עיר ואזור?

הכשרתו המקצועית של מתכנן ערים ואזורים כוללת הבנה ויכולת ניתוח של תהליכים מרחביים, עירוניים ואזוריים, לימודים מעמיקים של ההיבטים החברתיים, כלכליים וסביבתיים של הסביבה הבנויה והסביבה הטבעית, ביסודותיה של החשיבה התכנונית, שליטה במתודולוגיות תכנון הכוללות שיטות כמותניות ואיכותניות וכן לימוד מערכות מידע גיאוגרפיות. לימודי התכנון מקנים למתכנן ידע והתנסות מעשית בנוגע להתערבות התכנונית בסביבה הבנויה ויכולת להעריך תופעות מרחביות במבט השוואתי רחב.

בנוסף, נדרש המתכנן לרכוש שליטה במגוון גדול של כלי תכנון: חוקים ומסגרות מנהליות, כלים לאיסוף מידע ולעיבודו, כולל כלים מתקדמים לקריאה ולייצור של מידע מרחבי, והתנסות בפעולות תכנון במגוון סדרי גודל מרחביים ובמגוון טיפוסים, מתכנון אסטרטגי ועד תכנון מפורט.

איגוד המתכננים בישראל גיבש מסמך המגדיר את ליבת לימודי התכנון בישראל (גרסה עדכנית מאוקטובר 2014). ליבה זו כוללת ארבעה תחומים: תיאוריה: התפתחות המחשבה התכנונית, תיאוריות התכנון, גישות עדכניות של תכנון עירוני ודילמות תפיסתיות ודיונים עדכניים; תכנים: חוק התכנון והבניה, מבנה מערכת התכנון וההליכים התכנוניים בישראל, לימודי בסיס תיאורטיים בהיבטים פסיים, כלכליים, סביבתיים, חברתיים ופוליטיים הקשורים לתכנון עירוני; כלים: מודלים ושיטות כמותיות ואיכותניות בתכנון וכן ידע במערכות מידע גאוגרפיות ומיפוי ממוחשב; יישום: התנסות הלכה למעשה בתכנון רב-תחומי ובתכנון יוזם.

היכן לומדים תכנון ערים ואזורים בישראל?

ארבעה מוסדות אקדמיים מציעים כיום תוכניות לימוד לתואר מוסמך הכוללות את מלוא ליבת לימודי התכנון, כפי שהוגדרה במסמך שהכין איגוד המתכננים: הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת בן גוריון בנגב ואוניברסיטת תל אביב.

מי יכול ללמוד תכנון עיר ואזור?

לימודי תכנון ערים ואזורים בישראל הם לימודים לתואר שני. התלמידים עשויים להידרש ללימודי השלמה בהתאם לרקע האקדמי שלהם ולדרישות הספציפיות של כל מוסד. מוסמכי התוכניות זכאים להירשם לפנקס המתכננים של איגוד המתכננים בישראל (ראו להלן).

מהו פנקס המתכננים?

פנקס המתכננים מנוהל על ידי איגוד המתכננים בישראל וכולל רשימה של אנשי מקצוע בתכנון ערים ואזורים, שהם בעלי תואר אקדמי שני ממוסד להשכלה גבוהה בישראל שהוכר על ידי איגוד המתכננים כתואר הכולל את ליבת לימודי התכנון, ובעלי תארים מקבילים מחו"ל (לגביהם נעשית בדיקה פרטנית של תוכנית הלימודים אותה סיימו). לאלה שסיימו את לימודיהם האקדמיים לפני שנת 2000 ולאלה שהיו חברים באיגוד המתכננים עד שנת 2014 הוגדרו תנאים מקלים יותר (המתבססים גם על ניסיונם המקצועי).

מה חשיבותו של פנקס המתכננים?

פנקס המתכננים נועד לשמש אסמכתא לכך שלרשומים/ות בו יש הכשרה אקדמית מתאימה בתכנון ערים ואזורים ולקדם את מקצוע מתכנני הערים על ידי הגדרת ההשכלה הנדרשת מהם. הפנקס בא לעודד את אנשי המקצוע להקפיד על הכשרה במוסדות המלמדים את לימודי הליבה הנדרשים ולשמש כלי בידי מעסיקים לבחור מתכננים שלמדו את מקצוע התכנון. בפנקס

רשומים כיום קרוב ל-500 מתכנני ערים ואזורים ומספר הנרשמים גדל בהתמדה. ככל שגיבר השימוש של מעסיקים בפנקס, וככל שהפנקס ייצג נאמנה את המתכננים בישראל, כך תגדל השפעתו על איכות כוח האדם בתחום התכנון העירוני והאזורי בארץ.

מעמד המתכנן וההכרה בו במדינות אחרות

מקצוע התכנון התפתח במהלך המאה ה-20 ובישראל נפתחו התוכניות האקדמיות הראשונות בתחום בשנת 1969 (בטכניון ובאופן מצומצם יותר באוניברסיטה העברית). צמיחה משמעותית של התחום בלטה מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת ושוב בעשור האחרון. כיום אין רישוי פורמאלי המשמש תנאי לעיסוק במקצוע, דוגמת הרישוי הנדרש מרואי חשבון, עורכי דין, מהנדסים, אדריכלים ושומאים. הדרישה הסטנדרטית במכרזים היא על פי רוב לתואר אקדמי מתאים בתכנון ו/או בתחומים קרובים, ובתפקידים מסוימים גם לניסיון רלוונטי.

במדינות אחרות, בראש ובראשונה בעולם האנגלו-סקסי, קיימים מנגנונים של רישום או רישוי של מתכנני ערים מקצועיים. אלה יכולים לנוע מרישום עצמי וולונטרי על ידי הארגון המאגד את מתכנני הערים ועד רישוי סטטוטורי המהווה תנאי לעיסוק במקצוע. בארצות הברית קיים רישוי (certification) עצמי לא ממשלתי שמעניק איגוד המתכננים האמריקאי, ה-American Institute of Certified Planners (AICP), שאמור לשמש קריטריון למעסיקים פוטנציאליים ולסייע למחזיקים בו למצוא מקום עבודה מתאים. הרישוי דורש כתנאי קדם תואר אקדמי וניסיון מקצועי ומבחין בין תואר מוסמך בתכנון שהוכר על ידי האיגוד (מהמחזיקים בו ניסיון מינימלי של שנתיים), תואר בוגר מוכר בתכנון, תואר בלתי מוכר בתכנון ותואר בתחום אחר (מהמחזיקים בו נדרשים 4 שנות ניסיון). ממי שאינו בעל תואר אקדמי נדרשים 8 שנות ניסיון. הרישוי עצמו כרוך בבחינה אותה יש לעבור בהצלחה ולשלם את התשלום השנתי.

ניו ג'רסי היא מדינה בארה"ב בה קיים רישוי סטטוטורי של מתכננים, שאינם מהנדסים, מודדים, אדריכלים או אדריכלי נוף. רישוי זה כרוך בבחינות (בחוק התכנון של ניו ג'רסי) שתנאי לגשת אליהן הוא תואר אקדמי בתכנון או היקף מינימלי של לימודי תכנון אקדמיים מוכרים, למי שהתואר שלנו אינו בתכנון (21 נ"ז : כולל תיאוריות בתכנון, שיטות בתכנון, היסטוריה של התכנון, עקרונות תכנון שימושי קרקע, אולפן/סטודיו/פרויקט, חוק התכנון ומינהל התכנון). כמו כן נדרש רישוי של ה-AICP (כולל עמידה בבחינה של איגוד זה).

בקנדה הרגולציה על מקצוע התכנון היא בידי הפרובינציות. קיים ארגון מתכננים קנדי, העוסק במתן הכרה לתוכניות אקדמיות בתכנון, עבור ארגוני מתכננים בשש פרובינציות. מקומות עבודה רבים דורשים מעמד של מתכנן מקצועי רשום (Registered Professional Planner), שקבלתו מותנית בתואר אקדמי בתכנון, ניסיון בעבודה, מבחן והשתלמויות תקופתיות. באונטריו לדוגמה, מעמדו של ה-Ontario Professional Planners Association מעוגן בחוק, אם כי מדובר בארגון לא ממשלתי. אין רישוי סטטוטורי של מתכנני ערים ובעיקר במגזר הציבורי מועסקים מתכננים שאינם חברים באיגוד

המתכננים ולא בהכרח עמדו בהליכי קבלת מעמד המתכנן הרשום. ה-OPPA מנסה לקדם חקיקה לרגולציה מחייבת של מקצוע התכנון.

הסדרת מעמדו החוקי של המתכנן ופנקס המתכננים בישראל

פנקס המתכננים בישראל הוא וולונטרי כיום וניהולו מתבצע כשירות לציבור על ידי איגוד המתכננים בישראל. האיגוד שואף לחזק את הפנקס כמנגנון רישום עצמי למתכננים, שיתרום לחיזוק ולשדרוג המעמד המקצועי של המקצוע, וישמש כלי חיוני לרשומים בו ולמעסיקים. הכוונה היא לקדם את יישומם של מנגנונים כגון אלה הפועלים בצפון אמריקה ובמקומות אחרים, כולל בחינת האפשרות של הסדרה סטטוטורית של המקצוע.



למעלה מתשעים אחוזים מאיתנו חושבים כי נדרש חיזוק של מעמד המתכננים

תוצאות הסקר הגדול של איגוד המתכננים בישראל

זהו אחד הממצאים הבולטים בסקר מקיף שערך ועד האיגוד במהלך החודשים ספטמבר – אוקטובר ועליו ענו 171 מתכננים. עוד עלה בסקר כי רק 2/3 בקירוב מקפידים על חברות באיגוד וקצת למעלה מ-50% נרשמו לפנקס המתכננים.

אחת התובנות מהנתונים הללו, הינה הצורך של האיגוד לחדד את המטרות שלשמן הוא פועל, לתת למתכננים ערך מוסף משמעותי ולשווק את שלל הפעילויות שנערכות במסגרתו טוב יותר.

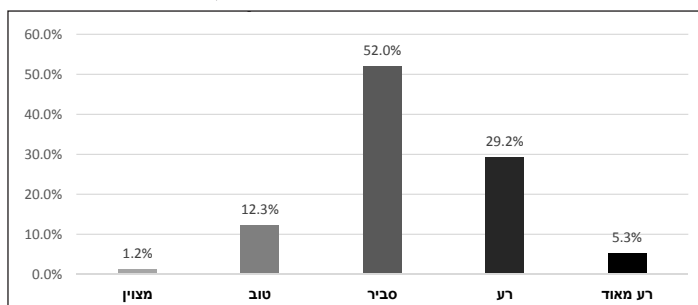
מהסקר עולה שמרבית המתכננים מגדירים את מעמד המתכננים כסביר ומעלה (ראו איור 1). עם זאת, למעלה מ-90% חושבים שניתן ורצוי לחזק את המעמד של המתכננים וזה אכן אחד היעדים של ועד האיגוד לשנים הקרובות.

עיקרי הנושאים בהם ביקשו המשיבים שהאיגוד יעסוק הינם:

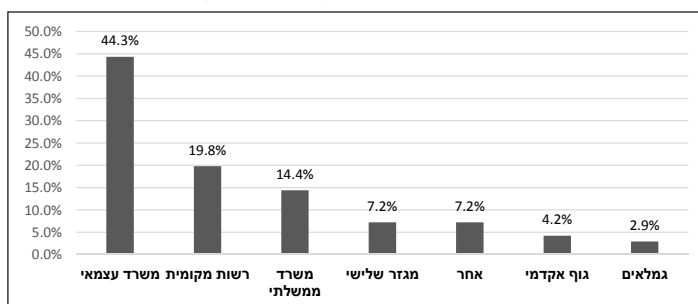
- חיזוק מעמד המתכננים: הסדרת מעמדם מול האדריכלים, יצירת שותפות מלאה בכל מוסדות התכנון, הסדרת התשלומים מול גופים ממשלתיים, מתן סמכויות ותקינה ברשויות המקומיות, קידום חקיקה שמגדירה את מעמד המתכנן, שיפור תנאי השתתפות במכרזים ציבוריים, רישום בפנקס בדומה למהנדסים ולאדריכלים, יצירת קוד אתי.
- קידום תהליכי הכשרה מתמשכים (גם באקדמיה וגם לאחר מכן)
- גילויי דעת בנושאי תכנון מהותיים הנמצאים על הפרק.
- שיפור תפקוד הועדות המחוזיות

- העלאת המודעות והבולטות בשיח הציבורי
- ביטוח מקצועי

איור 1: דירוג מעמד המתכננים בארץ כיום



איור 2: התפלגות מקומות תעסוקה



האג'נות המקצועיות שלדעת המשיבים האייגוד צריך לקדם הינן:

- עירוניות ומניעת בנייה מואצת בשטחים פתוחים
 - פתרונות אחראיים ושקולים למשבר הדיור
 - תכנון חברתי והוגן המגן על השכבות החלשות
 - קידום שיתוף ציבור
 - תכנון מוטה תחבורה ציבורית
 - התמקצעות ועדות התכנון
 - קיימות והעלאת המודעות הציבורית לבעיות איכות הסביבה
- במסגרת הסקר גם קיבלנו הרבה מאוד תובנות לגבי סוגי ההשתלמויות הרצויות בארץ ובח"ל וכן התייחסות לקטגוריות המידע שבהן רצוי שיעסוק הניוולטר החודשי של האייגוד.

התשובות על הסקר שיקפו משרעת רחבה של גילאים, ניסיון מקצועי, השקפות עולם ותחומי עניין:

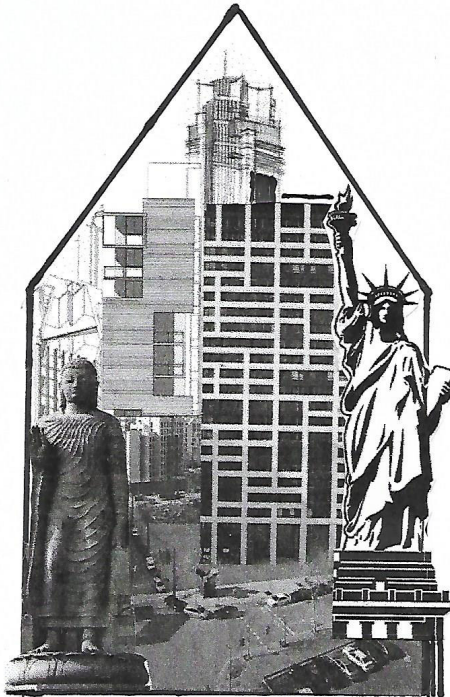
גיל - כמעט 52% מהמשיבים בגילאי 26 עד 40.

ותק - כ-48% מהמשיבים בעלי ותק של עד 5 שנים, כ-20% בעלי ותק של בין 5 ל-10 שנים וכ-32% בעלי ותק של מעל 10 שנים.

גם התפלגות מקומות העבודה שיקפה מגוון רחב (ראו איור 2).

הסקר לימד אותנו לא מעט על התפישות הרווחות בקרב המתכננים ביחס למעמד המקצועי שלנו, הצביע על מגמות מעניינות וגם על צרכים ורצונות שהאיגוד יכול וצריך לקדם.

לא מעט מהמשיבים גם הביעו נכונות לפעול באופן אקטיבי כדי לסייע לאיגוד בפעילות השוטפת ואנו מעוניינים להודות לכולם שוב על השתתפותם בתהליך.





הקדמה

פרי הילולים הוא מדור חדש ב-תכנון המציג תקצירים רחבים של עבודות גמר מצטיינות לתארים שני ושלישי בתחומי התכנון השונים מכל המוסדות האקדמיים בישראל. המדור מהווה במה ראשונה לפרסום תוצרי מחקר של הסטודנטים לתארים מתקדמים ויאפשר בכך חשיפה ראשונה של מתכננים חדשים לקהיליית התכנון. המדור מציג את המחקרים החדשים הנערכים במוסדות האקדמיים וישמש במה לעידוד וסיוע בפיתוח התקצירים למאמר מלא עבור הספרות המקצועית הרחבה. פרסום התקציר אינו מונע כאמור, נהפוך הוא, פרסום מלא של מאמרים מתוך עבודת הגמר בכל במה אחרת. נשמח לקבל תקצירי עבודות לפרסום בגיליונות הקרובים.

אליהו שטרן



תכנון עיר צודקת: בחינה של התחדשות עירונית על קו המים מפרספקטיבה של צדק חברתי

נופר אבני*

רקע ומטרות המחקר

בשנים האחרונות אנו עדים לפריחה במחקרים בנושאי צדק עירוני. הדיסציפלינה התכנונית עסקה בנושאים של צדק והוגנות כבר בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, אולם בעשור האחרון, בין היתר בעקבות פרסום ספרה של סוזן פיינסטיין "העיר הצודקת" (2010), ולאור אי-שוויון ההולך ומעמיק בערים רבות בעולם, (אי) הצדק שב לתודעה המחקרית. על רקע גלובלי זה, המחקר בוחן את המושג "צדק חברתי" בתכנון: האם וכיצד שיקולים של צדק מקבלים התייחסות בפרויקטים של התחדשות עירונית, ומיהם השחקנים, האסטרטגיות והגורמים המשחקים תפקיד ביצירת תוצאות הוגנות יותר בפיתוח עירוני? המקרים שנבחרו לשמש כמקרי מבחן הם פרויקטים של התחדשות על קו המים (waterfront)

redevelopments) כגון נמלים ומרחבי נהר (riverfronts) המשלבים לרוב מרכזי קניות, מגורים, טיילות, ומתחמי בילוי ותרבות. החל מהתוכנית לפיתוח נמל בולטימור, עבור בחזית המים של טורונטו, לונדון ושנחאי, התחדשות קו המים היא תופעה גלובלית שהחלה בארה"ב בשנות השבעים, והפכה לאחת מצורות ההתחדשות הדומיננטיות ביותר בעולם. פרויקטים של התחדשות על קו המים מתאימים לבחינת שאלות של צדק חברתי בתכנון כיוון שהם בעלי חשיבות פוליטית וסימבוליות ניכרת ומפני שהם מכילים היבטים כלכליים, חברתיים, תרבותיים, זהותיים וסביבתיים, שלעיתים מייצגים אינטרסים מנוגדים. מצד אחד, פרויקטים אלה אמורים לאפשר גישה חופשית לקו המים והם לכאורה יוצרים הזדמנויות לקידום צדק חברתי וסביבתי באמצעות אספקת מרחבים ציבוריים איכותיים וקירבה לטבע. מצד שני, לרוב הם מסתכמים בדיוור יוקרתי ובמרחב אקסקלוסיבי, העלולים להדיר את התושבים מן המרחב המיוחד. מאפיינים מנוגדים אלה יוצרים כר פורה לדיון בסוגיות צדק חברתי. על ידי ניתוח מקרי התחדשות על קו המים הכוללים קונפליקטים אתניים, גזעיים, כלכליים וסביבתיים, המחקר עונה על השאלות הבאות:

1. האם וכיצד שיקולים של צדק חברתי נלקחים בחשבון בהתחדשות קו המים העירוני?
2. מהם התהליכים והגורמים המאפשרים למתכננים לקדם מטרות של צדק חברתי בתכנון?
3. כיצד ניתן לקדם שיקולים של צדק חברתי באופן יותר אפקטיבי בתכנון ובביצוע פרויקטים עתידיים של התחדשות עירונית?

שיטות

המחקר הנוכחי הוא איכותני והשוואתי, ומבוסס על מקרי מבחן מתל-אביב-יפו וושינגטון בארצות הברית. אף ששתי ערים אלה שונות זו מזו, כמו גם הממשק עם קו המים בהן, בשתיהן נבחרו מקרים בהם הושם דגש על עקרונות של צדק חברתי בתכנון קו המים. מבחינה תיאורטית, המחקר נשען על ספרות נרחבת של תיאוריות העוסקות בצדק חברתי והעיר, וכן על הספרות העולמית בנושא פיתוח קו המים.

שלושת מקרי המבחן שנבחרו לעבודה הם: (א) התחדשות נמל יפו, (ב) תכנית ממשלתית לפיתוח נהר האנקוסטיה בווינגטון די.סי. (Anacostia Waterfront Initiative) (ו-ג) פיתוח פארק עילי על נהר האנקוסטיה בווינגטון, (The 11th Street Bridge Park) שנמצא עדיין בשלבי תכנון (הפארק הינו פרויקט נפרד מפיתוח מרחב הנהר ומנוהל על ידי עמותה). בשתי הערים היווה אי-שוויון בתחום הכלכלי, הסביבתי והאתני/גזעי רקע מרכזי לתכניות ההתחדשות. נמל יפו נמצא בלב העיר הפלסטינית לשעבר, כיום רובע בתל-אביב, המתמודדת עם לחצי פיתוח גוברים ומתיחות על רקע אתני. נהר האנקוסטיה בווינגטון די.סי גובל באזור המזרחי העני של העיר שסבל מהזנחה ארוכת שנים, ומאכלס בעיקר תושבים ממוצא אפרו-אמריקני, שרובם אינם בעלי בתים. לכן, בשתי הערים התחדשות קו המים עשויה להיתפס כחלק ממגמת עילות (גיטריפיקציה) שתעלה את ערך הקרקע באזור ותוביל לדחיקת אוכלוסיות ותיקות. עם זאת, תכניות הפיתוח על קו המים

בשתי הערים מצביעות על מחויבות כלשהי לצדק חברתי בחזון התוכנית ובמסמכיה.

המחקר הנוכחי בוחן את החזון וההצהרות התכנוניות כפי שהן באות לידי ביטוי במסמכי התכנון ומקדיש תשומת לב רבה לתוצאות התכנון 'בשטח', שאינן עולות תמיד בקנה אחד עם המטרות המוצהרות. בכך, המחקר נותן מענה למחקרים אחרים הבוחנים את תהליך התכנון אך אינם מתייחסים לביצוע. המחקר נשען על מקורות היסטוריים, תכניות בניין עיר, כתבות מהתקשורת, בלוגים ופוסטים שונים במדיה החברתית, תצפית משתתפת וויזואלית, וראיונות עם יותר מ-45 בעלי עניין (מתכננים, יזמים, פעילים חברתיים, נציגי תושבים ועמותות) כדי לשרטט את תהליכי ההתדיינות, קבלת ההחלטות, והיישום שהובילו למצב הקיים. בחקר המקרים הוקדשה תשומת לב מיוחדת להשפעות הפיתוח על צדק חברתי באמצעות שאלות כגון: מי מרוויח ומי מפסיד מקידום הפרויקטים? מה נחשב צודק על ידי המתכננים ועל ידי הקהילה, והאם יש הבדלים בין התפיסות? אלו אלמנטים של התוכניות ושל יישומן תורמים להפיכת הפרויקט לצודק יותר? באילו אסטרטגיות השתמשו השחקנים על מנת לקדם צדק חברתי, ובאיזה אופן האסטרטגיות האלה השתנו עם הזמן?

ממצאים עיקריים

בנמל יפו הקונפליקט העיקרי נסב סביב שינוי אופי הנמל, מנמל דיגים קטן שסבל מהזנחה רבת שנים, למיתוגו מחדש כמתחם בילוי ותרבות. הדייגים חששו שהשינוי יביא לפגיעה במעמדם ובהכנסתם. טרם הביצוע, נערך תהליך שיתוף ציבור, ובחזון התוכנית הוכנסו עקרונות המתייחסים לצדק היסטורי, רב-תרבותיות, מגוון משתמשים ו'תיקון' ההזנחה המתמשכת של הנמל. המתכננים כללו בתכנון שילוט תלת-לשוני (איור 1), שילוט היסטורי והכנסת נרטיבים שונים (לא בוצע), העדפה לעסקים מקומיים, חווה העסקה חברתית (לא בוצע), ושילוב בין שטחי מסחר לבין שטחים לא מסחריים. ממצאי המחקר מראים שאף שהמתכננים היו מודעים לרגישות האתנית-חברתית בנמל, ובמיוחד למעמדם הפגיע של הדייגים (ערביי יפו ברובם), ואף שנקטו אמצעים שונים להכללתם בתכנון, תושבים ותיקים וכן דייגים רבים הביעו אי-שביעות רצון מתוצאות ההתחדשות, והעלו טענות על פגיעה קשה בגישתם לים, במתקנים שהובטחו להם ובזכויות השימוש שלהם הנגזרות מהתב"ע. כמו כן, הפיתוח הכלכלי של הנמל כשל, וכיום נערך תכנון מחדש לנמל, שכלל הנראה ישנה את עקרונות התכנון הראשוניים (למידע נוסף על התחדשות נמל יפו ראו : Avni, 2017).

בתוכנית לפיתוח נהר האנקוסטיה, הוכנסו לתכנון עקרונות של צדק חברתי וסביבתי בדמות דיוור בר השגה, מרחבים ציבוריים ופארקים, גישה משופרת לנהר שהיה חסום ברובו לציבור, שיקום המערכת האקולוגית המזוהמת ויצירת הזדמנויות תעסוקתיות. עיקרון מרכזי של התוכנית היה ניצול התחדשות הנהר לאיחוד הרובעים ממזרח ומערב לו, ואיגום משאבי התכנית ליצירת הזדמנויות כלכליות, במיוחד עבור הצד המזרחי. בפועל, רבות ממטרות התוכנית אכן הושגו. נוצרה רשת של פארקים ומרחבים ציבוריים איכותיים (איור 2) המקושרים באמצעות טיילת, הגישה לנהר השתפרה באופן דרמטי, והזיהום הסביבתי צומצם משמעותית. עם זאת, מטרות העל של

האיחוד בין שני חלקי העיר לא הושגה, משום שהחלק העיקרי של הפיתוח, כולל שכונות מגורים בקנה מידה גדול, בוצע בחלק המערבי, שמלכתחילה שגשג. בו בזמן, תושבים בצד המזרחי חוששים כיום מגיטרפיקציה ודחיקה עקב הפניית הזרקור לאזור זה של העיר, ללא פתרונות מספקים של דיור בהישג יד (למידע נוסף, ראו : Avni and Fischler, no date).

איור 1: שילוט תלת-לשוני בנמל יפו



צילום: נופר אבני

בתוכנית לפיתוח הפארק ברחוב 11, נושאי הצדק וההוגנות זכו לעמוד בקדמת הבמה לאחר שיוזמיה הבינו, שחיבור החלק המערבי המשגשג לחלק המזרחי המוחלש עשוי להאיץ תהליכי גיטרפיקציה ודחיקת אוכלוסיות. לכן הם ערכו תהליך של שיתוף ציבור, עוד בטרם החלו בבניית הפרויקט, ואף ערכו מסמך מיוחד לקידום תכנון הוגן : Equitable Development plan. היוזמים זיהו שלושה תחומים עיקריים שבהם נדרשת אסטרטגיית פעולה: דיור, תעסוקה, ותמיכה בעסקים קטנים (לאחרונה נוספה לתוכנית גם יתרבות). בהתאם לכך, הם פיתחו הצעות לפעולה בכל אחד מתחומים אלה ואינדיקטורים לביצוע, ומינו אחראים לביצוע ולמעקב אחרי התוכנית. מאחר שהפרויקט עדיין נמצא בשלבי ביצוע מוקדמים, ממצאי המחקר הם ראשוניים. אולם, ראיונות עם פעילים חברתיים ועם תושבים, בעיקר ממזרח לנהר, חשפו תמונה מורכבת יותר מזו המוצגת בתקשורת. המרוויחים העלו טענות כלפי שיתוף ציבור

אינסטרומנטלי. לטענתם, פעולות העמותה המנהלת את הפרויקט מוכוונות עבור הציבור המבוסס יחסית ממזרח לנהר, ואינן מותאמות לציבור העני, אף שהוא נמצא בסיכון הגדול ביותר של דחיקתו מהשכונה.

איור 2: פארק ה-Yards בושינגטון די סי, לפני התכנית (משמאל) ולאחריה (מימין)



קרדיט : Jacqueline Dupree, JDLand.com.

כל הפרויקטים הונעו ונוהלו על ידי מתכננים ונבחרו ציבור שגילו כלפיהם מחויבות אישית ומקצועית, אך ההסדרה המוסדית של הפרויקטים הייתה שונה בכל אחד מהם. ביפו, רבות ממטרות ההתחדשות נוסחו באמצעות חזון ולא עוגנו במסמכים סטטוטוריים, ולכן עם עזיבת צוות התכנון המקורי וכניסתם של שחקנים חדשים לפרויקט, חלק מהעקרונות הראשוניים התנססמו. בפרויקט נהר האנקוסטיה, ראש העיר בזמנו יצר גם מסגרת סטטוטורית מחייבת וגם מנהלת נפרדת לקידום הפרויקט, שנשמכה על שיתוף פעולה פדרלי-מקומי, וחיברה בין עשרות סוכנויות שהיו אחראיות לביצוע הפרויקט ולקידומו. המנהלת העצמאית פורקה על ידי ראש העיר הבא, אך הפרויקט עדיין מתנהל תחת משרדי עירייה אחרים. בפרויקט הפארק החדש, מתקיימת שותפות בין העמותה שיזמה את הפרויקט לבין העירייה, הגשר מקודם על ידי מנהל כריזמטי הרואה את עצמו מחויב לצדק ולהוגנות. עם זאת, העובדה שמדובר בעמותה וב-NGOization של הצדק מעלה סימני שאלה על מחויבותה למתן דין וחשבון לכלל הציבור. בשלושת המקרים, ניכר שישנה חשיבות רבה לא רק לתפקידים של המתכננים אלא גם לפעולתם של נבחרו-ציבור ובעלי מקצוע אחרים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי.

מסקנות

המחקר מעלה מגוון תובנות על פיתוח של קו המים, צדק חברתי ותכנון עירוני. ראשית, בעוד שהתוכניות לשלושת הפרויקטים דנות בנושאים של צדק והוגנות באופן מפורש, במקרה של הגשר העילי פותח מסמך מיוחד הנקרא תכנית לפיתוח הוגן- כוונות אלה לא באו לידי ביטוי הולם ביישום התכנון. שנית, חלק גדול מההצלחה או הכישלון ביישום תוצאות הוגנות נשען על היכולת והמוטיבציה של אינדיבידואלים מסוימים לקדם את מטרותיהם. מנהיגות הינה מרכיב חשוב של מדיניות עירונית, ולכן יש להקדיש תשומת לב מחקרית גדולה יותר למנהיגים עירוניים, כגון פוליטיקאים, מתכננים

ועובדי עירייה או מדינה, ותפקידם בקידום או בשלילת צדק חברתי. שלישית, הדיון על צדק חברתי בתכנון חייב להתרחב אל מעבר לגבולות הדיסציפלינה התכנונית: מתכננים עירוניים נושאים באחריות רבה לפיתוח העירוני, אך לעתים השפעתם עליו ובסוג השינוי שביכולתם להוביל מוגבלת. זאת ועוד, ייתכן שאין להם את ההכשרה או את הכלים הנחוצים לנווט בסביבות מורכבות כגון מרחבים של סכסוך אתני עמוק. לכן יש להידרש גם לתפקידם של בעלי עניין אחרים, כגון עובדים סוציאליים. רביעית, הישגים במאבק על צדק חברתי בתכנון תלויים במידה רבה בסוכנות (agency) של קבוצות חברה אזרחית- עמותות ותושבים- המעוניינים לקדם את האינטרסים שלהם. אם כך, צדק חברתי איננו סוגיה שיכולה להיות מקודמת 'מלמעלה למטה' באופן בלעדי, אלא הוא תוצר של משא ומתן מתמשך בין שחקנים שונים. לבסוף, על אף חשיבותו הרבה של המושג "צדק חברתי", מחקר עתידי יוכל להרוויח ממבט מורכב וכוללני יותר על צדק שיכלול ארבעה מרכיבים: כלכלי, חברתי, זהותי וסביבתי. התיאורטיזציה המוצעת במחקר על בסיס מקרים של התחדשות קו המים העירוני יכולה להיות מיושמת במקרים תכנוניים נוספים. היא מרחיבה את המושג של צדק מעבר להיבטים של תהליך וחלוקה מרחבית. בו בזמן, הממצאים משלושת המקרים עשויים לעזור למתכננים ולבעלי עניין אחרים לתרום לרווחת התושבים בכל מקום בעולם, ובמיוחד במרחבים מסוכסכים.

מקורות

- Avni, N. (2018), "Bridging equity? Washington, D.C.'s new elevated park as a test case for just planning". *Urban Geography*, (in press), (DOI: 10.1080/02723638.2018.1500252).
- Avni, N. (2017), "'So Long, and Thanks for All the Fish?' Examining the Built and Cultural Heritage of the Jaffa Port Redevelopment". *International Journal of Heritage Studies*, 23 (8), 679-694.
- Avni, N. (2017), *Planning a Just City: Examining waterfront redevelopment projects from a social justice perspective* (Doctoral Dissertation). School of Urban Planning, McGill University. digitool.library.mcgill.ca.
- Avni, N. and Fischler, R. "The shape of water(fronts): Redevelopment and justice in Washington, D.C." (In preparation).
- Fainstein, S. S. (2010), *The just city*. Ithaca: Cornell University Press.

הערות

* נופר אבני סיימה את לימודי התואר הראשון והתואר השני (בהנחיית פרופ' אורן יפתחאל) באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. "פרי ההילולים" הנוכחי הוא תקציר עבודת הדוקטורט שלה מאוניברסיטת McGill שבקנדה. כיום נופר היא פוסט דוקטורנטית של תכנית Marie Skłodowska-Curie במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית

נאוה קיינר פרסוב

חיבור זה מציג מחקר הבוחן שתי סוגיות עירוניות-חברתיות: התחדשות מגורים עירוניים והוגנות חברתית. שני הנושאים נמצאים על סדר היום המחקרי והציבורי. המחקר מחבר בין שתי הסוגיות הללו על ידי בחינת אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים, מנקודת הראות של ההוגנות החברתית.

מטרות המחקר, הינן: (א) להעשיר את הידע התיאורטי והאמפירי בנושאי חידוש/התחדשות מגורים; (ב) לפתח כלים להערכה של פרויקטים לחידוש מגורים עירוניים, תוך דגש על הערכת קידומו של צדק חברתי/הוגנות חברתית, ולהשתמש בהם להערכה שלאחר ביצוע (ex-post evaluation) של שתי האסטרטגיות לחידוש מגורים, המקובלות כיום בישראל: פינוי ובינוי ועיבוי מגורים באמצעות תמ"א 38/1; (ג) לגבש מסקנות והמלצות לשימוש של מקבלי החלטות ומתכננים בישראל.

על בסיס סקירה ביקורתית של ספרות רלבנטית, המחקר ייצר מוצרי ביניים מקוריים. הראשון מציג את "מרחב האפשרויות", את אבני הבניין של אסטרטגיות לחידוש עירוני, המאורגנות בארבעה מימדים – פיסי, מרחבי, חברתי וכלכלי-ארגוני-משפטי – הנחלקים למרכיבים ופרמטרים ומאפשרים בניית אסטרטגיות מותאמות (Tailor-made) למקומות ספציפיים; ממרחב האפשרויות נגזרת טיפולוגיה של שלוש אסטרטגיות ראשיות לחידוש מגורים – פינוי ובינוי, טיפול במרקם הפיסי והחברתי הקיים, ובנייה חדשה עבור תושבים חדשים בסמיכות מיידית, שכל אחת מהן נחלקת לתת אסטרטגיות. מוצר ביניים נוסף הינו הגדרה ייחודית להוגנות חברתית, בהקשר של חידוש מגורים עירוניים, הגדרה המורכבת משלושה היבטים: צדק חלוקתי – התפלגות התועלות והעלויות מפרויקט ספציפי בין כלל המושפעים ממנו, תוך דגש על תועלות ועלויות של "הפגיעים ביותר" (most vulnerable); צדק הליכי – שיתוף/השתתפות המושפעים מן הפרויקט בתהליכי קבלת החלטות ומידת כוחם, יחסית לכוח הרשויות והיזמים, המעורבים בפרויקט; ועירוב חברתי כלכלי – המידה בה מתקיים בפרויקט המחודש עירוב בין בעלי מעמד חברתי-כלכלי שונה. עבור כל אחד משלושת אלה נבנו מדדים של תפוקות, של תוצאות ושל השפעות.

חלקה הראשון של העבודה האמפירית התבסס על ניתוח משני של נתונים ממחקרים קיימים, אשר איפשר אפיון והערכה של תשעה פרויקטים ממדינות נבחרות, שייצגו אסטרטגיות משנה ושילובי אסטרטגיות לחידוש מגורים. החלק העיקרי של המחקר האמפירי היה עבודת שדה, בצורת הערכה לאחר איכלוס (post-occupancy evaluation) של פרויקטים נבחרים בישראל: מתחם של פינוי ובינוי בקרית אונו ועשרה בניינים בקרית אונו וברמת גן (ערים שכנות), שחודשו באמצעות תמ"א 38/1. מחקר ההערכה נקט בגישה משולבת של ניתוח כמותני ואיכותני (mixed-methods). הנתונים הכמותיים

נאספו באמצעות סקר משקי בית; רואיינו בבינתם 92 תושבים, חלקם ותיקים – מי שגרו במקום לפני פרויקט החידוש, ואחרים חדשים – מי שנכנסו לגור לאחר סיום פעולות החידוש. בנוסף לכך, תושאלו אנשי מקצוע, נקראו דו"חות ונלמדו תוכניות בניין עיר. עיבוד הנתונים כלל סטטיסטיקה תיאורית עם מבחני מובהקות, בצד הצגת ציטטות משאלות פתוחות ומשיחות והצגתן של תמונות ומפות.

ממצא בולט של המחקר הינו התועלות הרבות שהפיקו מן הפרויקט התושבים הוותיקים (בעלי הדירות) שרואיינו, ובמיוחד הוותיקים מפינוי ובינוי. אומנם, תהליך הפינוי והבינוי היה מלווה בעלויות כבדות: הוא נמשך כעשרים שנה, שבמהלכן נפטרו אחדים מן הדיירים ורוב משקי הבית קטנו, בעיקר עקב התבגרות הילדים ועזיבתם את בית ההורים, כך שהצורך בדירה גדולה פחת במידה ניכרת; חלק מן הוותיקים, הביעו געגוע ליחסי שכנים חמים שהיו בשיכון הישן ואינם בחדש; כולם סבלו מדמי אחזקה גבוהים, שנראים מאיימים על יכולתם להמשיך ולגור במקום. אך כול אלה נראו כמתגמדים, בהשוואה לתועלות הגבוהות: התושבים הוותיקים בפינוי ובינוי, שבעבר היו בעלי דירת שיכון קטנה וישנה, הינם כיום בעליה של דירה כפולה בגודלה, בבניין חדיש בסטנדרט גבוה, שערכה הכספי גדול פי שלושה; אין זו תועלת כספית בלבד, אלא נכס שגורם לשביעות רצון רבה מן הדירה והבניין, שמעניק תחושת השתייכות למעמד בינוני גם בקרב בעלי הכנסה נמוכה, שנותן ביטחון לעתיד וסיכוי לתמיכה בדור הבא.

כל הפרויקטים לחידוש מגורים בארץ מסוג פינוי ובינוי ותמ"א 38 הינם בגדר "גיטריפיקציה מתוכננת", היינו: תכנונם מביא אל אזורים ישנים בעיר אוכלוסייה חדשה, בסטטוס חברתי-כלכלי גבוה יותר מזה של התושבים הוותיקים. יתר על כן, נמצא שרק 40% מאלה שגרו בשיכון שנהרס במסגרת פינוי ובינוי גרים כיום במתחם החדש. האם כל 60% הנותרים צריכים להיות מוגדרים כ"נדחקים" (displaced) וכנפגעים מן הפרויקטים? המחקר משיב על כך בשלילה; בעלי דירות בשיכון הישן שבחרו לקבל את מחיר הדירה החדשה במזומן ולגור במקום אחר, אינם בגדר "נדחקים"; גם חלק מדיירי "עמידר" לא נפגעו, ומיעוט מהם אפילו הרוויחו. אך כול שוכרי הדירות מבעלים פרטיים בשיכון הישן, כמו כול השוכרים בתמ"א 38, "שקופים" מבחינתן של התכניות הישראליות לחידוש מגורים; כולם נאלצו לעזוב את מקומותיהם ולחפש דירה בסביבה, אשר בה הולך ומתמעט מספר הדירות הקטנות והזולות ומחירי הדירור בה עולים, עקב השפעות חיצוניות של פרויקט החידוש. לימוד נתונים כלל-ארציים מלמד, שהפרויקטים לחידוש מגורים אומנם מועילים לבעלי הדירות שמשתתפים בהם, אך בראיית מקור של החברה הישראלית, הם גורמים באופן ישיר לגידול בולט בפערים החברתיים-כלכליים בין בעלי דירות למי שאין בבעלותם דירה כמו גם בין תושבים במרכז הארץ לתושבי הפריפריה, ולפיכך פוגעים בחלוקה הצודקת של משאבים ושירותים בישראל.

ממצא בולט נוסף מתייחס ל"טעות אופטית" בתכנון: בפרויקט פינוי ובינוי נוהגים לדבר על ה"מכפיל", המשמש כבסיס לחישוב הרווח הכלכלי של היזם. במקרה שנחקר, המכפיל היה 1:3; על כל דירה שנהרסה נבנו שלוש דירות חדשות, כך שבתאוריה היו אמורים להיות שלוש תושבים ותיקים ושני שלישים תושבים חדשים. אך המציאות במתחם החדש מלמדת, כי הוותיקים מהווים רק כ-13% מכלל אוכלוסיית המתחם, וגם משמקי הבית

של החדשים גדולים יותר באופן בולט מאלה של הוותיקים ולרבים יותר מביניהם יש מכונית, וגם שתי מכוניות. לפיכך, העומס הנוצר על התשתיות הפיסיות והחברתיות בסביבה, במיוחד על הכבישים והחניות, גדול בהרבה מזה שמחושב על-פי "המכפיל".

המחקר מצא עוד, כי עירוב חברתי-כלכלי אכן מתקיים בפרויקט החידוש, וכי הפער המעמדי בין התושבים הוותיקים לחדשים גדול הרבה יותר בפרויקט פינני ובינוי לעומת תמ"א 38. למרות שבשני המקרים לא נמצאה תוצאה של קשרי חברות בין ותיקים לחדשים אלא כל קבוצה הייתה בקשרי חברות עם הדומים לה, בפינוי ובינוי ציינו התושבים הוותיקים כי כניסתם של תושבים חדשים לשכונה שינתה לטובה את דימוי השכונה.

ממצא מעניין נמצא בפרויקט תמ"א 38, בהם כ-60% מהתושבים החדשים שעברו להתגורר בבנייני התמ"א גרו בסמיכות לבניין שחודש. המשמעות היא שהתאפשרה מוביליות חברתית ללא מוביליות גיאוגרפית.

תרומותיו של המחקר כוללות תובנות בתיאוריות התכנון, ההתחדשות העירונית והצדק החברתי ובחקר מגורים הטרוגניים. בצידן הועלו מסקנות והמלצות, שמכוונות להועיל למעצבי מדיניות ולמתכננים של חידוש מגורים עירוניים, כולל: המלצות לפיתוח תכניות ייעודיות לאוכלוסיות מיוחדות ולישובי פריפריה, לפיתוח תכניות לחידוש מגורים שאינן כוללות תוספות של יחידות דיור, לגיבוש מסמך מדיניות עירוני להנחיית התחדשות עירונית, להקמת גוף עירוני שיסייע לתושבים בתהליכי חידוש מגורים, ולשילוב דיור בהישג-יד בתכניות החידוש, כולל שימור של דיור בר-השגה הקיים כעת במרקמים העירוניים.

הערות

*"פרי הילולים" זה הוא תקציר עבודת הדוקטורט של נאוה קיינר פרסוב שנעשתה בטכניון בהנחייתה של פרופ' נעמי כרמון. המחקר זכה בפרס איגוד המתכננים בישראל, לעבודת דוקטורט מצטיינת, 2018.



על (אף) חומותיך ירושלים

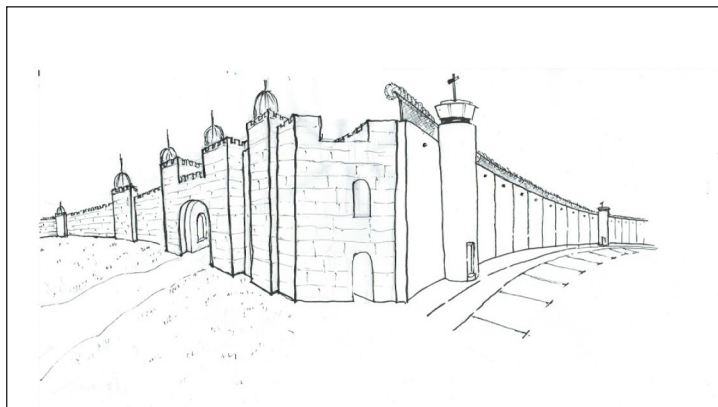
מאיה טופול ואור כהנא*

הפרויקט על (אף) חומותיך ירושלים, עוסק ביום שאחרי הפלת חומת ההפרדה בעיר, ומציע שלוש אלטרנטיבות תכנוניות למרחבים אורבניים איכותיים ובני קיימא, במקום בו יצרה החומה נמק ברקמה האורגנית, קיטוע פיזי, פרוגרמטי ותודעתי של ירושלים.

בבסיס העבודה מעוגנת עמדה עקרונית, כי גישה תכנונית אורבנית, מחויבת בראש ובראשונה לאוכלוסיית המרחב, ללא קשר למצב הגאו-פוליטי, וכי חומה בליבה של עיר, איננה יכולה להיתפס כלגיטימית בהיותה מפלה, מדירה

ומשסעת אוכלוסיות, ולכן, במוקדם או במאוחר, לא תוכל העיר לשאת עוד את קיומה (איור 1).

איור 1: חומת העיר העתיקה – חלק מזהותה והגדרתה של העיר. חומת ההפרדה – כוח חיצוני אלים ומשסע.



בפרויקט נבחנו שלושה תרחישי על גאופוליטיים עתידיים אפשריים, להתפתחותה של ירושלים (כולם הועלו כאלטרנטיבות פוליטיות ליישום בתקופות שונות):

1. מדינה דו-לאומית: ישראלית-פלסטינית ובה ירושלים אחת.
2. שתי מדינות נפרדות ועצמאיות במעמד שווה: ישראל ופלסטין, ובהן שתי ערי בירה נפרדות, ירושלים ואל-קודס, המתפקדות כערי מראה פתוחות אחת לשנייה.
3. ירושלים כעיר-מדינה עצמאית, הגובלת בשתי מדינות נפרדות, ישראל ופלסטין.

שלושת התרחישים הוצגו בכפוף להשפעתם של שלושה כוחות מעצבים חיצוניים, שאינם קשורים בהכרח להחלטות פוליטיות מדיניות, באחד משני מצבי ביטוי דיכוטומיים היפותטיים: אופי הכלכלה (נאוליברליזם או כלכלה שיתופית), הצפיפות הדמוגרפית (הצטופפות או התרוקנות העיר) והזהות הלאומית (התגברות הקיטוב הדתי או הלאומי, או היטמעות של שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית).

ההצלבות של שלושה תרחישי-על גאופוליטיים ושלושה כוחות מעצבים שונים, יצרו מטריצה לבחינה של מגוון תרחישים מורכבים אפשריים, להשתנות אופייה האורבני של ירושלים. מתוכם נבחרו תשעה תרחישים המהווים את הקומבינציות המגוונות ביותר מתוך אפשרויות רבות והם נבחנו ודורגו על פי מדדי עירוניות טובה, בעשרה קריטריונים (שנוסחו ע"י עמותת 'מרחב') (איור 2). מכל תרחיש-על גאופוליטי, נבחר התרחיש המורכב במטריצה, שזכה לדירוג הגבוה ביותר. שלושת התרחישים שנבחרו, נחקרו

באמצעות תכנון (Research by Design) בקני"מ של 1:25,000, קני"מ עירוני אסטרטגי, המתבונן בכל מרחב ירושלים, ומתוכו נבחרו ארבעה מרחבים קונקרטיים לניתוח ממוקד יותר, בקני"מ 1:5000. שלושה מהם אלו מרחבי המפגש בין חומת ההפרדה והדרכים ההיסטוריות, מרחבים המזקקים את תמצית משמעויות והשפעות החומה: בדרך רמאללה לצפון במחסום קלנדיה, בדרך חברון בפאתי בית לחם מזרחה, בסמוך לקבר רחל, ובדרך יריחו למזרח, בשכונת אבו דיס. לשם השלמת התמונה הכללית נבחנו גם מרחב המפגש של דרך יפו עם גבולה המוניציפלי של ירושלים במערב. חשיבותן של הדרכים ההיסטוריות טמונה גם בהיותן חלק מרשת של תשתית מחברת ובכך מתאפשרת התייחסות מרחבית בקני מידה שונים בפרויקט: קנה המידה השכונתי, וקנה המידה העירוני או המטרופוליני.

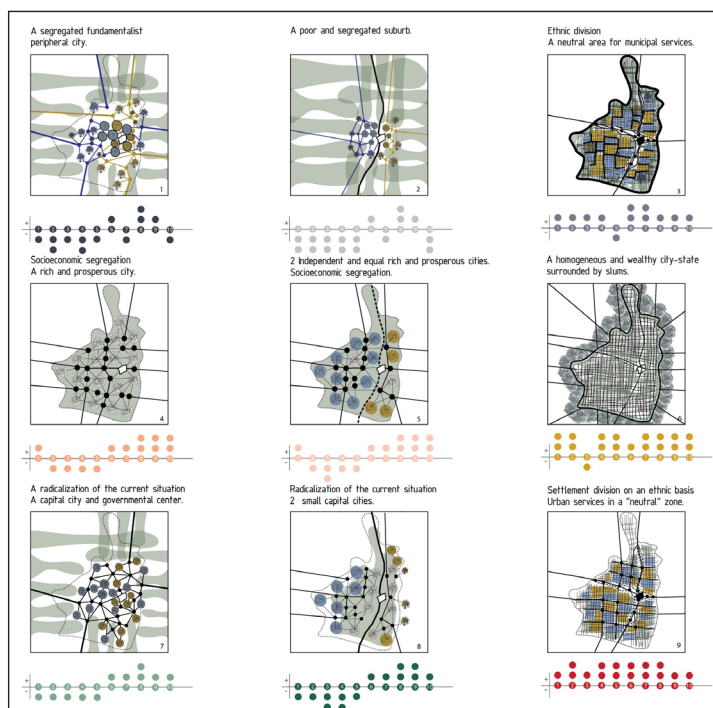
התרחישים תוכננו ללא שיפוט ערכי אלא כביטוי פיזי, רציונלי ומתבקש, לשילובי הכוחות המעצבים השונים, ונקבעו כמצב נתון. פיתוחם נועד לייצר שלושה אקלימים שונים להתערבות התכנונית (איור 3). משלב זה והלאה התכנון היה ערכי, וההתערבות התכנונית שאפה לייצר עירוניות איכותית מקומית בקני"מ מידה מפורט של 1:250, קנה מידה לעיצוב עירוני, המבטא את החוויה האורבנית של אדם במרחב הציבורי, תוך התייחסות למרחב גדול יותר שבתוכו היא מתקיימת. גם בשלב זה נשמרה ההשוואה בין שלושת התרחישים הנבחרים, תוך התמקדות במרחב ספציפי: מפגש חומת ההפרדה עם דרך יריחו בשכונת אבו דיס. לכל תרחיש נקבעו עוגנים פרוגרמטיים, שמטרתם להוות זרעים לאיחוי השסעים האורבניים, הפיזיים והתפקודיים, שאולי גם הם בתורם, ייצרו אדוות רחבות של השפעה מאחז, מחייה ומצמיחה במרחב (איור 4).

בתרחיש מטרופולין ירושלים: ירושלים היא עיר מטרופולינית מרכזית במרחב של מדינה אחת, ישראלית-פלסטינית, עם גבולות פתוחים למדינות האזור. מודל זה מתבסס על חקירת ערים אירופאיות המתפקדות כערים על-אזוריות ועל-מדינתיות מרכזיות באירופה, דוגמת העיר Lille, בצרפת, או ערי ה-Euroregions באיחוד האירופי: מדינות המבססות ביניהן שיתופי פעולה חוצי גבולות במרחבים גאוגרפים קרובים, על בסיס צרכים ואינטרסים כלכליים משותפים.

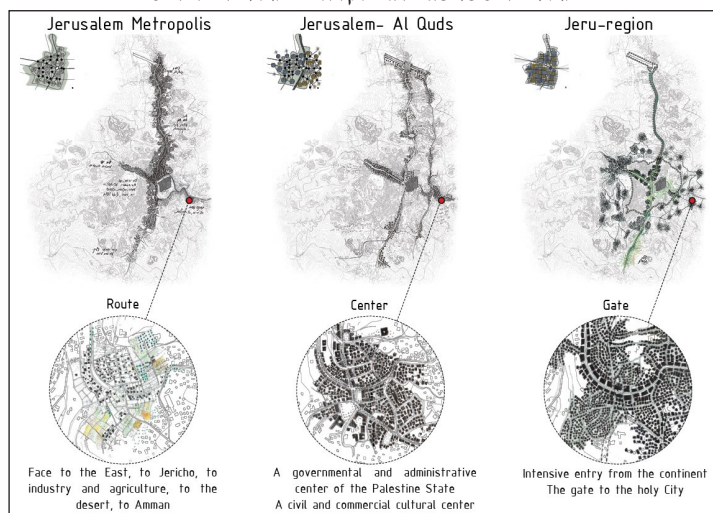
דרך יריחו מקשרת את ירושלים לפנים הארץ, ומובילה אל המטרופולין את התוצרת החקלאית והתעשייתית מיריחו. הפרוגרמות של מסוף תחבורתי ושוק מקומי תומכות בכך ואבו דיס מתפתחת בתרחיש זה כשכונה עירונית מסחרית בפאתי המטרופולין (איורים 5, 6).

מודל ירושלים המטרופולינית שואב השראה מההיסטוריה הגאופוליטית של ירושלים ומנסה להחיות מרכיב איכותי ומשמעותי מהתקופה העות'מאנית, בה ירושלים הייתה חלק ממרחב מזרח תיכוני פתוח (איור 7). תרחיש העיר המטרופולינית מאפשר הסרת גבולות וחסמים מנהליים, פיזיים, משפטיים ובעיקר הסרת גבולות של זהות לאומית-פוליטית, המתורגמת לטריטוריאליזם, והמשפיעה דרמטית על כל היבט בחיי היומיום.

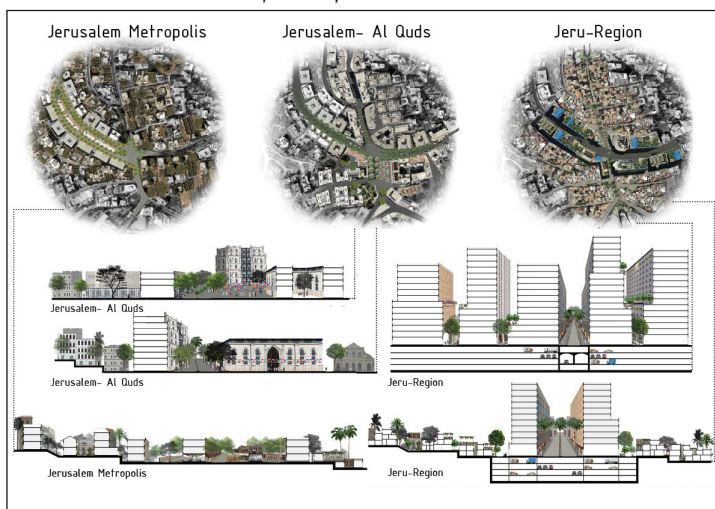
איור 2: מטריצה: סופרפוזיציה של שלושה תרחישי-על גאופוליטיים של שלושה כוחות מעצבים. דירוג איכותי של מדדים לעירוניות טובה.



איור 3: חקירה באמצעות תכנון של שלושה תרחישים לירושלים בק"מ מרחבי אסטרטגי. התמקדות במרחב אבו-דיס



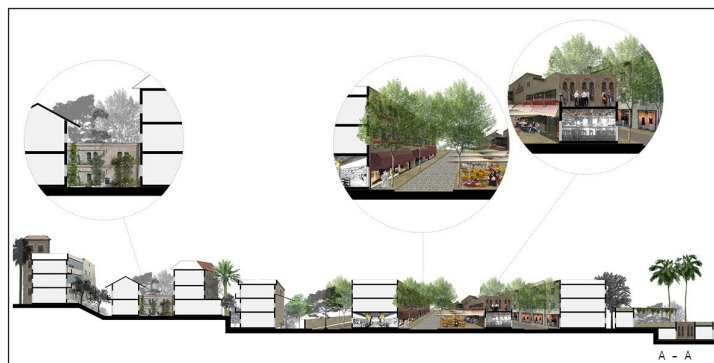
איור 4: עיצוב אורבני לאבו-דיס בקני"מ מפורט. השוואה בין שלושת התרחישים השונים כהמשך לתכנון האסטרטגי.



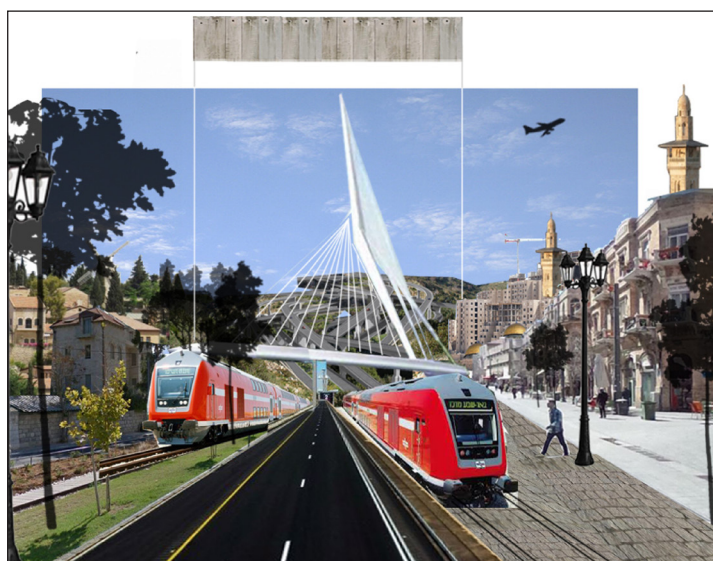
איור 5: תרחיש מטרופולין ירושלים : תכנית שכונת אבו דיס, שכונה עירונית מסחרית בפאתי המטרופולין



איור 6: תרחיש מטרופולין ירושלים: שכונת אבו-דיס, חתך עקרוני



איור 7: תרחיש מטרופולין ירושלים: אילוסטרציה פנטסטית כהשראה לתכנון



בתרחיש ירושלים-אל-קודס: שתי ערים נפרדות ושוות: ירושלים ואל-קודס, מנהלות שיגרה של שיתוף ופתיחות פיזית ותודעתית, בירות לשתי מדינות שוות ועצמאיות, ישראל ופלסטין, החיות בשלום אחת לצד השנייה.

על פי ניתוח הנתונים הסטטיסטיים ומחקרים הממפים תחושות סובייקטיביות, ירושלים לא מתקיימת כעיר מאוחדת הלכה למעשה. כל אחת מאוכלוסיות המרחב, משרטטת את ירושלים שלה: הישראלים במערב העיר והפלסטינים במזרח העיר, באופן המהדהד את החלוקה של טרום כיבוש מזרח העיר.

בתרחיש זה מרחבי הקצה המוניציפליים של היום - אבו דיס במזרח העיר, והכניסה המערבית לעיר על דרך יפו, הופכים להיות מרכזי הערים אל-קודס וירושלים. ההשראה למודל זה מקורה ב"ערי המראה" האירופאיות. ערים שצמחו כשני חצאים של עיר שלמה אחת משני צידי נהר, המתפקד גם כגבול מדיני טבעי, והן בעלות ערכים משמעותיים לעיר האחת. קו הגבול שבחרנו להעביר בין ישראל ופלסטין נמצא על הציר ה"טבעי" של תוואי הדרכים ההיסטוריות חברון ורמאללה, דרך העיר העתיקה, הלא מחולקת, ובה ייצוג לשתי הישויות, ושיתוף פעולה ניהולי.

בתרחיש זה עולה הצורך לאפיין את מרחבי ההשקפה בין שתי הערים כמרחבים סימביוטיים, בהשראת ערי המראה האירופאיות, ומכאן נגזרת גם הפרוגרמה שלהן. הפרוגרמות שנקבעו בלב אבו-דיס, אופייניות למרכזי ערים: פונקציות של מרכז שלטון מקומי, ומרכזים אזרחיים תרבותיים, משולבים באינטנסיביות עם מסחר ומגורים.

תרחיש שתי ערי הבירה הנפרדות מאפשר הסרת גבולות פיזיים, וכינון יחסים של שיתוף פעולה מפרה ושוויוני בין שתי הערים מתוך הכרה ומתן ביטוי לזהות הלאומית-פוליטית של כל אחת מהן.

בתרחיש ג'רו-ריג'ן: ירושלים, בדומה לפוליס היוונית, היא עיר המתפקדת כישות מדינית עצמאית, המוגדרת מחדש בתוך גבולותיה של "העיר ההיסטורית", כפי שהיא משורטטת בתוכנית המתאר 2020.

בתרחיש זה גבולות העיר משמשים כגבולות שלטוניים-מנהליים אך גם כגבולות טריטוריאליים-פוליטיים, אם כי הם אינם מקבלים בהכרח ביטוי פיזי של חומות וגדרות, ואולי אפילו לא נזקקים למעברי גבול מבוקרים, כפי שמתקיים בין מדינות באירופה. לגבולות בתרחיש זה יש חשיבות כמגדירות ומעצבות זהות. בתרחיש ג'רו-ריג'ן מצומצמת העיר והופכת להיות אבן שואבת לתיירות. כל 4 מרחבי ההתייחסות, שהוגדרו על הדרכים ההיסטוריות במפגש עם החומה, נמצאים מחוץ לגבולות החדשים של עיר המדינה. אבו דיס הופכת לעיר תיירות במבואות ירושלים, המספקת מצד אחד מלוונות ענק על דרך יריחו, ומצד שני משמרת אופי מקומי צפוף ואינטנסיבי, המשלב מגורים מסחר זעיר, ומתחמי בילוי קטנים מעורבים זה בזה, האופייניים להתפתחות ספונטנית א-פורמלית.

תרחיש ג'רו-ריג'ן מחזיר לעיר את כוחה כמרחב ייחוס וזיקה ראשוני, המגדיר זהות ותחושת שייכות של תושביה, במושגים לוקאליים עירוניים ולא לאומיים.

החומה בירושלים, משסעת את העיר ומבטאת כוח חיצוני אליים, חזק מהעיר עצמה, גדול מצרכיה הלוקאליים ועל אף קיומם של מרחבי חיים אורגניים. מלימוד דוגמאות של ערים אחרות בקונפליקט, עולה כוחו של היומיום, המתורגם, בכל אחד משלושת התרחישים השונים, לפרוגרמות רלוונטיות של מגורים, קיום כלכלי, תשתיות, שטחים פתוחים, שירותים, קשרים עם המרחב, פיתוח זהות וזיקה מקומית. מרכיבים הכרחיים לקיומה של עירוניות טובה.

הערות

* פרי ההילולים הנוכחי הוא תקציר פרויקט גמר לתואר שני בעיצוב אורבני בהנחיית פרופ' סנאן עבד אלקאדר ודניאלה פוסק, בצלאל – אקדמיה לאמנות ועיצוב, ירושלים.

מה חדש בתכנון (2017-2018): תכנון אסטרטגי

בשנת 1997 יצאה לאור תכנית האב לישראל לשנות האלפיים "ישראל 2020" שנועדה להתוות תפיסה כלכלית, חברתית וסביבתית משולבת לפיתוחה של ישראל לקראת המאה ה-21, תוך זיהוי אמצעי המדיניות להגשמתה. מדובר במסמך תכנוני שצמח מתוך החברה האזרחית, בשילוב עם גופים ממשלתיים וציבוריים. תכנית "ישראל 2020", גיבשה תפיסה כוללת ארוכת טווח לתכנון בישראל; עקרונותיה אומצו על ידי תמ"א 35, תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ולשימור.

בימים אלה, כאשר אנו לקראת סיום התחזית של תכנית "ישראל 2020", ישנו צורך בתכנון ארוך טווח לשנים הבאות. כיום, מתקדמים במקביל מספר תהליכים בתכנון ארוך הטווח של ישראל: "ישראל 100" (מקודם על ידי האוניברסיטאות), "ישראל 2048" (מקודם על ידי תנועת אור ליישוב ולפיתוח הנגב והגליל) ו"התכניות האסטרטגיות 2040" (מקודם על ידי מינהל התכנון).

במאמר זה אציג בקצרה את התכניות האסטרטגיות שמקודמות על ידי מינהל התכנון. כל תכנית נמצאת בשלב בשלות שונה ולכן המידע הקיים לגבי חלקן מועט יחסית.

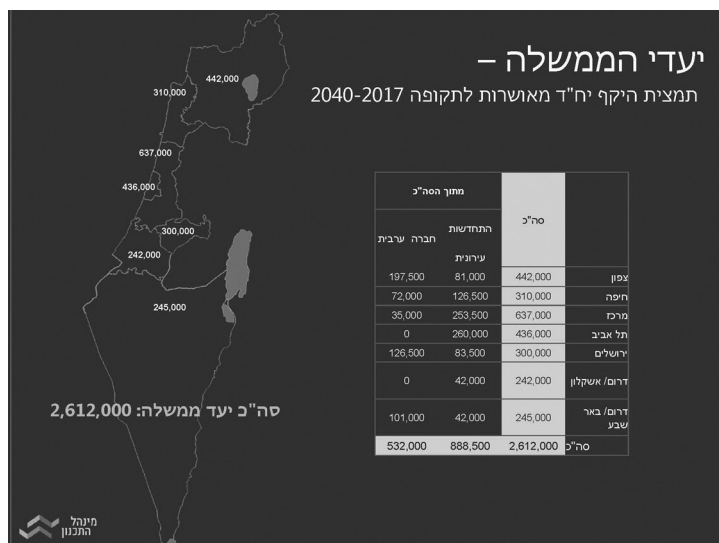
מינהל התכנון מקדם ארבע תכניות אסטרטגיות שונות:

- תכנית אסטרטגית לדיור
- תכנית אסטרטגית לשטחים פתוחים
- תכנית אסטרטגית לתשתיות
- תכנית אסטרטגית לתעסוקה

תכנית אסטרטגית לדיור

בהחלטת הממשלה מס' 149 (מיום 28 ליוני 2015) לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל בראיה אסטרטגית ארוכת טווח, נקבע יעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2016-2040 בסך כולל של כ-3 מיליון יח"ד (אשר הופחת בהמשך ל-2.6 מיליון יח"ד). בהמשך להחלטת הממשלה מס' 149 מיום 28.6.2015 ובכדי לספק את המענה הנדרש לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל, בראיה אסטרטגית ארוכת טווח החלטה מספר 131/דר של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינת הדיור") מיום 13.02.2017 קובעת כי יש לאמץ את תחזית צרכי הדיור של ישראל לתקופה 2017-2040 כפי שגיבשה המועצה הלאומית לכלכלה. על פי התחזית, תיידרש בנייתן בפועל של כ-1.5 מיליון יח"ד חדשות בכדי לספק את צרכי הדיור של האוכלוסייה.

על מנת להבטיח את מימוש מלוא היקף יח"ד הנדרשות בהתאם לתחזית זו, נקבע כי היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017-2040 יעמוד על סה"כ של כ-2.6 מיליון יח"ד וזאת בחלוקה של 104 אלף יחידות דיור לשנה בממוצע עד שנת 2025. לאחריו היעד יעלה עד 118 אלף יחידות דיור לשנה בממוצע עד שנת 2040+.



מקור: מינהל התכנון

דוגמא לתוצרים שנוגדו מתוך החלטת הממשלה והתקדמותה של התכנית האסטרטגית לדיור הינה תכנית אב נפת אשקלון.

תכנית אב נפת אשקלון - משרד הבינוי והשיכון

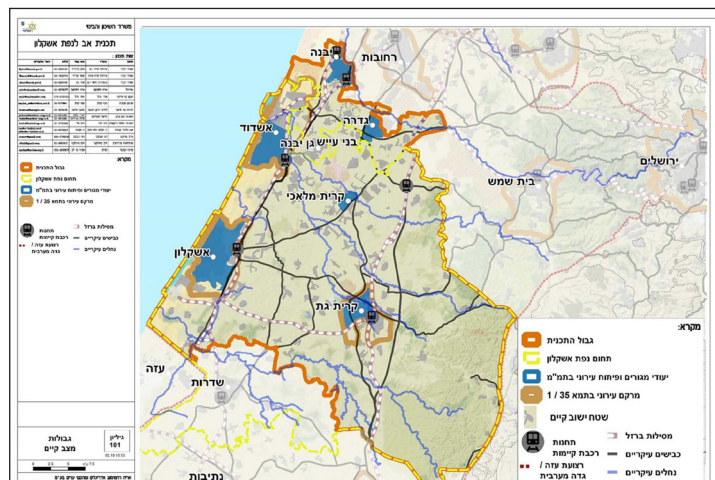
לצורך קידום מימוש החלטת ממשלה בנושא התכנית האסטרטגית לדיור, משרד הבינוי והשיכון קידם תכנית אב לנפת אשקלון.

תכנית האב של נפת אשקלון כוללת התייחסות למגורים, תעסוקה, סביבה ותחבורה.

- **מגורים** - התכנית מציגה מיפוי לפוטנציאל ההתחדשות העירונית וחשיבה על מנגנונים לקיום התחדשות עירונית גם בערכי קרקע נמוכים.
- **מרחבים פתוחים** - מרחב אקולוגי ומטריצה ירוקה, בין הר לים.
- **תעסוקה** - מלאי שטחי התעסוקה (זכויות בניה) המאושר ובהליכי תכנון תואם להיקפים הדרושים ל- 2040. לא יוספו אזורים תעסוקה נוספים. מוקדי התעסוקה המאושרים יעברו תהליכים של התחדשות וציפוף.

- מערכת תחבורה משולבת להסעת המונים - בדגש על פיתוח מוקדים עירוניים ומסופים תחבורתיים מערכתיים.

מפת גבולות התכנון של נפת אשקלון על פי התכנית של משרד הבינוי והשיכון



מגורים – מצב קיים, מאושר ובהליכי תכנון

מגורים	מספר יחידות דיור		
	בשלב תכנון	מאושרות	קיימות
אשדוד	63,000*	-	66,000
אשקלון	34,000	16,000	45,000
קרית גת	56,000	18,000	16,000
יבנה	18,000	5,000	12,500
קרית מלאכי	18,000	2,500	6,000
גדרה	11,000	6,100	7,700
בני עייש	5,000	-	2,200
גן יבנה	12,000	-	6,000
מועצות אזוריות	3,000	500	26,000
סה"כ	221,000	48,000	187,000

תוספת נדרשת למימוש החלטת הממשלה - 85,000 יח"ד בקירוב. * כולל המשולש ההקלאי באשדוד. 10,000 יח"ד

תכנית אסטרטגית לשטחים פתוחים

בחודשים האחרונים מקדם מינהל התכנון חשיבה אסטרטגית לשטחים הפתוחים בראייה ארצית, כתמונה משלימה לתכנית האסטרטגית לדיור. סביב שולחן הדיונים יושבים נציגי הוועדות המחוזיות, משרדי הממשלה, ארגונים ציבוריים, אקדמיה ועוד. התכנית האסטרטגית לשטחים פתוחים נועדה להתוות את אופן ההסתכלות ואת דרכי הפעולה השונות לשמירה והגנה על שטחים פתוחים, בתי גידול ומסדרונות אקולוגיים. כמו כן, היא עתידה לשמש ככלי התכנוני המרכזי לשמירת מעמדם של השטחים הפתוחים כאזורים מוגנים לשנים רבות קדימה. זוהי הזדמנות לייצר חשיבה חדשה ויצירתית, להעשיר את השפה התכנונית ולמצוא דרכים ליצירת מכלול של שטחים פתוחים.

מטרות התכנית האסטרטגית לשטחים פתוחים:

- לשמור על שטחי הליבה הטבעיים והסמי טבעיים של ישראל
- לשמור על משאבי מים וחקלאות להבטחת עצמאות כלכלית
- לבסס נכסי נוף כחלק מזהות ותרבות
- לייצר רצפים בין כל השטחים הפתוחים, ככל הניתן
- לאתר ולקבוע מרחבים פתוחים ברי קיימא משולבי תפקודים ושימושים
- לקבוע הנחיות לקווי מגע בין סוגי השטחים, הייעודים והשימושים.

תכנית אסטרטגית לתשתיות

- הרקע להכנת התכנית:

החלטת הממשלה בתכנית האסטרטגית לדיור (מס' 2457 מיום 2.3.2017) התוותה מסגרת להכנת "תכנית פעולה לתכנון אסטרטגי" אשר תעסוק בייעול השימוש בקרקע ובפיתוח מערכות תשתית חיוניות.

מערך התשתיות מאופיין בפרישה אופקית במרחב, תוך בידול וסגרגציה בין התשתיות השונות והעדר ראייה ארוכת טווח. המחסור בשטח קרקע מול הפיתוח המואץ הצפוי יצרו מציאות בה פיתוח לטובת הדורות הבאים מחייב חשיבה תכנונית וארגון מחדש של מערך התשתיות.

מטרה:

הכנת תכנית ארוכת טווח המתמקדת במערך התשתיות באופן שיביא לפיתוח מושכל, מאוזן של התשתיות והתחבורה, כחלק מההיערכות לתחזית להכפלת האוכלוסייה.

- האמצעים:

- זיהוי צרכים נדרשים לפיתוח על בסיס הגידול הצפוי
- הגדרת יעדים בכל סקטור
- תיאומים וזיהוי צווארי בקבוק

- בחינת פתרונות מערכתיים בזיקה לצמצום תפיסת הקרקע - איחוד תשתיות, מסדרונות תשתית, מנהרות תשתית
- זיהוי וגיבוש הצעה פרטנית לתכניות שיש לקדם

מערך התשתיות

תחבורה ציבורית	תח"צ מסילתית, נת"צ אוטובוס עתיר קיבולת, שבילי אופניים ליוממות, חנה וסע, מסופי אוטובוס, מרכזי תחבורה משולבים.
רשת דרכים	ברמה אזורית וארצית
חשמל	הולכה והשנאה
גז (גפ"מ)	הולכה וחלוקה, מתקנים
מים	הולכה, אגירה ומתקנים
שפכים	מטש"ים, אגירה, הולכה, תחנות שאיבה
נגר עילי	צירי ניקוז, אגני ניקוז, מאגרי השהייה
פסולת	תחנות מעבר, מתקני טיפול, אתרי סילוק פסולת
דלק	קווי תש"ן
מאגרי מים לחקלאות	
שרותי ציבור	בתי חולים, מוסדות אקדמאים, בתי עלמין, מוסדות רווחה, מוקדי תרבות ופנאי.

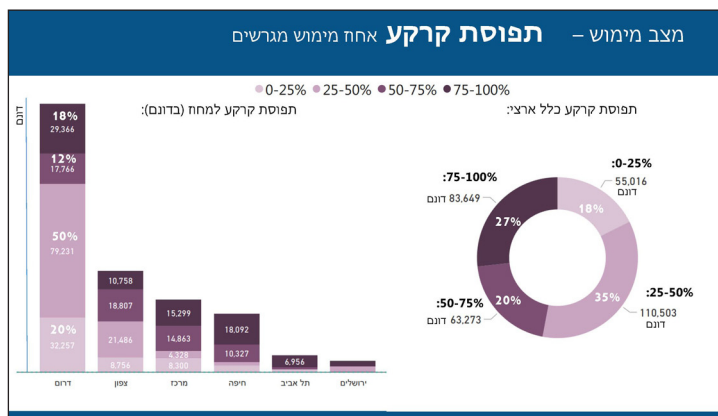
תכנית אסטרטגית לתעסוקה

על פי החלטת הממשלה בתכנית האסטרטגית לדיוור (מס' 2457) יש לפתח במקביל מקורות תעסוקה במרחב לצרכי האוכלוסייה, תוך מתן מענה לחוסר הכלכלי של הרשויות המקומיות. זאת, תוך יעול השימוש בקרקע והגברה משמעותית של צפיפות.

כפי שראינו בתכנון של נפת אשקלון ישנו מלאי משמעותי של שטחי תעסוקה המסיפק לטווח התכנית האסטרטגית 2040. בבדיקה ברמה הארצית נראה שיש מלאי גדול של שטחים מאושרים, חלקם בניצול חלקי בלבד.

מטרות - מיפוי הווקטורים המרכזיים:

- מענה תעסוקתי לגידול הדמוגרפי
- מענה תעסוקה איכותית ומתגמלת בקרבת מקום המגורים
- יצירת בסיס כלכלי מספק הנדרש לצורך ניהול מוניציפאלי במציאות של גידול בהיקף התושבים
- פיתוח התעסוקה בראיה לאומית
- פיתוח ענפי תעסוקה הנדרשים למשק בראיה לאומית
- בחינת הפערים והוספת מתחמים או הפחתתם בהתאם



מקור: מינהל התכנון

סיכום

התכנון האסטרטגי של דבר, להשתלב האחת עם השנייה, להשפיע על המתרחש לאורך ולעצב תמונה כוללת של תכנון ארוך טווח במדינת ישראל. בעוד שבעבר, תכנית האב נולדה מתוך האקדמיה ונועדה להציג תחזיות ותרחישים במציאות התכנונית של ישראל, התכנון האסטרטגי של השנים האחרונות נולדו מתוך החלטת ממשלה ומקודמות הלכה למעשה על ידי מינהל התכנון.

אין ספק שנדרש תכנון ארוך טווח על מנת שנוכל להתמודד עם הסוגיות הרבות העומדות בפני התפתחות המדינה. בשונה מבעבר, אז תכנית האב כללה גורמים כגון האקדמיה, חברה אזרחית וממשלה, אשר פעלו במשולב בתכנית אחת כוללת, בימים אלה התהליכים מקודמים על ידי אותם הגורמים, אם כי במקביל, כאשר כל תהליך מתנהל באופן עצמאי.

אסף זנזורי

הערות

1. החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיר ("קבינט הדיר") מיום 13.02.2017 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 02.03.2017 ומספרה הוא 2457(דר/131)



מבוא: כיוונים חדשים בחקר מדיניות השיכון והדיור הישראלית

עורכי המדור המיוחד: ינון גבע וגלעד רוזן

בסוף שנת 2014 הכריז משרד הבינוי והשיכון על הסרת המילה "שיכון" משמו. ההודעה לעיתונות שליוותה את ההחלטה ציינה כי השם החדש והמקוצר, שנבחר משיקולי מיתוג, "מתאר בצורה הטובה ביותר את הפעילות הרחבה של המשרד". עם זאת, מנכחי ההודעה דאגו להבהיר: "חשוב לציין כי אנו לא מוותרים ולא מתעלמים חלילה מתחום הפעילות החשוב של הסיוע בדור" (משרד הבינוי והשיכון, 2014). ניתן להתייחס להחלפת השם כאל אנקדוטה היסטורית – מכיוון שזמן קצר לאחר מכן הושב השם המקורי על כנו – אך היא מספקת הצצה לשאלות מהותיות יותר על המדיניות המרחבית של ישראל כיום. כך למשל, הגיאוגרף יגאל צ'רני רואה בשינוי השם אימוץ של אג'נדה מוכוונת-שוק על חשבון הסוגיות החברתיות המזוהות עם שיכון (Charney, 2017, p. 1239). ייתכן שגם מחברי ההודעה הנ"ל, אשר דאגו להצהיר על מחויבותם לסיוע בדור, הבינו כי הפניית תשומת הלב למילה "שיכון" תעורר שאלות אידיאולוגיות ומהותיות.

כעשור חלף מאז החלו מחירי הדיור לעלות באופן עקבי, עלייה אשר גררה מחאות, רפורמות, תהפוכות במרחב הבנוי וכאמור, גם כמה שינויים סמנטיים. בנקודה זו בזמן, אנו בוחרים להפנות זרקור מחקרי אל המגמות הנוכחיות בתפיסת השיכון הישראלית: מהם התהליכים הנלווים לשובה של שאלת הדיור למוקד העניין הציבורי? לאור תהליכים מתמשכים במדיניות הבינוי והשיכון הישראלית, כגון אימוץ מנגנוני שוק חופשי, האם העשור האחרון מהווה המשך מגמה, שינוי שלה או העצמה שלה? בהקדמה קצרה זו אנו מצביעים על כמה מגמות מרכזיות בגוף הידע המחקרי, המהוות לעניות דעתנו בסיס להמשך מחקר ולתיאורטיזציה רחבה יותר.

לרוב, מדיניות שיכון מזוהה עם גישה סוציאלית והתערבות ממשלתית, האופיינית לאמצע המאה העשרים, ולאספקת דיור לכל (Goetz, 2013). בישראל, מטרה זו נכרכה מאז ומתמיד יחד עם מטרות לאומיות, גיאופוליטיות

וכלכליות נוספות (Sharon, 1952; Hasson & Gosenfeld, 1980; קיפניס, 1988). כך למשל, שיכון העולים בראשית ימי המדינה ענה גם על הצורך לבסס ריבונות ולקבע את גבולות הבית הלאומי (Shachar, 1998), אך מטרה זו נותרה משמעותית גם שנים לאחר מכן: בימי ממשלות בגין, לאחר העלייה מברית המועצות ואפילו אחרי ההתנתקות מרצועת עזה. החל משנות השבעים, הדגש במדיניות השיכון הוסט מדיוור להמונים אל שיפור רווחת הדיוור וקידום הניעות החברתית דרך פרויקט שיקום שכונות (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991), ואל עידוד בעלות פרטית על דיוור (בן שטרית וצ'מנסקי, 2004). הזדמנויות לשיפור דיוור הוצעו במקביל בשכונות "בנה ביתך" בערי הפיתוח כמו גם בשני פרויקטים לאומיים-גיאוגרפיים – ייחוד הגליל ומפעל ההתנחלויות (Carmon, 2001). ניתן אפילו לטעון שהמאפיינים הקולקטיביסטיים, אשר נקשרו בשמו של השיכון בימי תנועת העבודה (רבינוביץ, 2000), נשארו משמעותיים גם בעידן היישובים הקהילתיים, (Carmon, 1994), ההרחבות ואפילו קבוצות ה-Whatsapp של זוכי "מחיר למשתכן". כך או כך, הזכות להיות משוכן על ידי המדינה מעולם לא הייתה נטולת חובות: מאז ועד היום נדרשים המשוכנים, לכל הפחות, "ללכת לפריפריה" (Yonah & Saporta, 2002; כהנר, 2016; קלוש ולו-יון, 2000), ומוטב תוך השתייכות לקבוצה "הנכונה" מבחינה אידיאולוגית, פוליטית או תרבותית (Kellerman, 1996; Razin & Hasson, 1994; Yiftachel, 1996).



"בית על גלגלים" באלונים, עמק יזרעאל, 1938. צילום: ארכיון זאב וילנאי

האם מדיניות השיכון השיגה את מטרותיה? כיום אין חולק על כך שבצד הצלחות רבות, דפוסי השיכון יצרו קיטוב, בידוד וסטיגמטיזציה, הן של שכונות השיכונים והן של המתגוררים בהם (Tzfadia, 2006; אלמלך ולוין-אפשטיין, 1998). הדיוור הציבורי, שבעבר היה זרוע מרכזית במדיניות השיכון, דולל ברבות השנים והפך למוקד של מצוקה (Hananel, Krefetz, & Vatury, 2018; ויינשטיין, 2014). חמורה מהפגיעה במי שנכללו במדיניות השיכון,

הייתה הפגיעה באזרחי ישראל הערבים, אשר הודרו ממדיניות זו באופן שיטתי ולאורך שנים (Shmueli & Khamaishi, 2011; Yiftachel, 2000). גם בזמן אמת היו מי שהתנגדו ליישום המדיניות כלשונה. אמנם בתקופתנו, "מחאת הדיור" מזוהה בעיקר עם קיץ 2011 (Kemp), אך השיכון היווה מקור לקונפליקטים פוליטיים ואזרחיים גם בעבר. מחאות דיור התגלעו בשנות החמישים של המאה העשרים במעברות העולים (Allweil, 2016), בואדי סליב (וייס, 2007), ושוב ושוב בירושלים של שנות השבעים, השמונים והתשעים (Korazim-) (Hasson & Ley, 1994; Hasson, 1993; Körösy, 2000; קאופמן, 2014).



שיכון בעיר שדרות, 1965. צילום: משה פרידן, לע"מ

אין ספק אפוא שהתופעות המזוהות עם מדיניות השיכון, הבינוי והדיור כיום אינן חדשות לחלוטין. עם זאת, אנו מוצאים לנכון לספק סקירה-זוטא של מגמות עדכניות, שחלקן כבר קיבלו ביטוי מחקרי וחלקן נמצאות בגדר התפתחות חדשותית-כמעט, הממתינה למיסגור וניתוח תיאורטי. הסוגיה הבולטת בשטח הינה רשת כלי המדיניות המכוונים להאצת התכנון ולאספקת דיור בהיקפים גדולים (Charney, 2017; Feitelson, 2018; Rubin, 2017; Felsenstein, 2017). אמצעים אלו כוללים את הותמ"ל (Mualam, 2018) הסכמי הגג (Eshel & Hananel, 2018), "מחיר למשתכן" (Friedman & Rosen, forthcoming), ומסלולי ההתחדשות הפיזית תמ"א 38 (פראוור ואהרון גוטמן, 2018) ופינוי-בינוי (Geva & Rosen, 2018). בשילוב עם תהליכים מקרו-אקונומיים כגון סביבת ריבית נמוכה, כלים אלו תרמו להאצת תהליכי "נידלון", כלומר לחיזוק התהליך שבו רכישת דירה הופכת מדרך להשגת יציבות דיור לאפיק של השקעה או רשת ביטחון כלכלית.



ראש הממשלה מנחם בגין ושר השיכון דוד לוי בסיור באתרי בניה
בירושלים, 1981. צילום : הרמן חנניה, לע"מ

מוקדם עוד להעריך את השפעתם הרחבה של כלים אלו, אך ניתן להצביע על כמה מגמות. ראשית, היווצרותו של דפוס שיכון אנכי, במגדלי המגורים רבי-קומות (Garfunkel, 2017; Charney & Rosen, 2014; אלתרמן, 2009; מועלם, 2018). שנית, היווצרותם של דפוסים דמוגרפיים-חברתיים חדשים בפריפריה כתוצאה מריכוז גבוה של רוכשי דירות להשקעה (Avni, 2017; Yiftachel & Mandelbaum, 2018; Alfasi, 2018). שלישית, גידול חד בהיקף חוב משקי הבית בישראל בעשור האחרון, כתוצאה מהלוואות גדולות למשכנתא, המגדיל את הסיכון לכישלון בהחזר משכנתאות, אשר בעבר היה נמוך משמעותית (בן שטרית וכרמון, 2010). רביעית, הכלים הקיימים ותהליכי השוק בתחום משפיעים גם על האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית, הפועלות (מרצון או שלא מרצון) במרחבי דיור ושוק נפרדים לרוב. מגמות בולטות בהקשר זה הוא היווצרותן של ערים ושכונות מעורבות דה-פקטו בגליל (Blatman-Thomas, 2017) והקצנת משבר הדיור בקרב החברה החרדית (כהנר ושלחב, 2012).

מגמות נוספות נולדות דווקא כתגובה או כאלטרנטיבה לתהליכים אלו. כך למשל, ניתן לזהות קריאה גוברת ליצירת אלטרנטיבות לדיור בשוק החופשי (Friedman & Rosen, forthcoming). מעבר להתגברות הקולות הקוראים לשיפור הדיור הציבורי (צפדיה ובנימין, 2014), בשנים האחרונות מקודמים מנגנוני דיור בר השגה נוספים, ברמה המוניציפלית והארצית כאחד (אטינגר, 2018). ראוי לציין גם את ההכרה המחודשת ברעיונות של קואופרציה בדיור, בין אם כפתרון נקודתי לבעיות פיזיות (Loboda Lichtenbaum & Rosen, 2018) או כמענה למצוקות דיור של קבוצות שהודרו משוק הנדל"ן (נגבי, 2017). במקביל, דווקא השיכונים הוותיקים של אמצע המאה הקודמת זוכים להערכה מחודשת הן בזכות התשתית הקהילתית שנוצרה בהם (Fenster, 2016; Eizenberg, 2016) והן בזכות ערכם האדריכלי (Nitzan-Shiftan, 2017; שבתאי-ציר, 2017; שדר, 2014).



פרויקט פינוי-בינוי בקרית אונו, 2017. צילום: ינון גבע. כל הזכויות שמורות

אל תמונה מחקרית עשירה זו נוספים כעת ארבעת המאמרים המכונסים בקובץ זה. המאמרים מסמנים מספר נקודות כניסה אפשריות לדיון במדיניות השיכון בת-זמננו, אשר מזמנת אפשרויות רבות נוספות. **ענת הורוביץ-הראל וערן פייטלסון** עורכים ניתוח ביקורתי של אחד מכלי המדיניות המרכזיים בתחום, התכנית האסטרטגית לדיור שפותחה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. דרך בחינת הנחות היסוד והמטרות של התכנית, הורוביץ-הראל ופייטלסון ממחישים את השינוי הפרדיגמטי העובר על מערכת התכנון הישראלית. המחקר מאיר את הפערים הרעיוניים בין התכנית, שנערכה בהזמנת גוף כלכלי המזוהה עם עמדות ניאוליברליות, לבין תמ"א 35, שצמחה מתוך מערכת התכנון גופא והציגה גישה כוללת ומורכבת לסוגיית השיכון.

לי כהנר וחיים זיכרמן מציגים "סל פתרונות" תכנוני לצרכי הדיור של החברה החרדית, אשר צפויים לעמוד על כ-200 אלף יחידות דיור בשני העשורים הקרובים. לחצי השוק בשנים האחרונות הביאו לירידה באיכות הדיור בחברה החרדית והעצימו חיכוכים בין קבוצות אוכלוסייה בשכונות מעורבות. בהתבסס על ניתוח צרכים ונתונים עדכניים על ביקושי דיור, המאמר מציע תמהיל של פתרונות ביישובים ייעודיים ומעורבים, חדשים וותיקים כאחד, תוך שליטה בפיזור הגיאוגרפי של הפתרונות והתאמתם לקהל היעד.

ינון גבע וגלעד רוזן מנתחים את השפעותיה של תכנית "פינוי-בינוי" על שכונות מגורים במטרופולין תל אביב. המחקר מציג שונות בדפוסים החברתיים-מרחביים הנוצרים בעקבות פרויקטי התחדשות עירונית, ובכלל זה היקף העזיבה של התושבים הוותיקים ומאפייני הקהילה המתהווה. בעוד הדגש בדיון הציבורי והמחקרי נגע לחוסן ולמשאבים של קהילת התושבים הוותיקים, הרי שממצאי המחקר מעידים כי את תוצאות תהליך ההתחדשות יש להבין בהקשר של מגמות נידלון בשכונות המתחדשות.

אורן יפתחאל ונופר אבני מפרשים את עיצוב מרחב המגורים הישראלי כהליך משולב של הפרטה והלאמה – הפרמ"ה – אשר בניגוד למיסגור המקובל, אינן תנועות מנוגדות אלא אמצעים משלימים לגיבוש מערך חברתי הגמוני אחד. מאמרם מתמקד ב"עידן הרפורמות" של העשור האחרון, שבו הואץ תהליך ההפרמ"ה ועימו גם מגמות ההפרדה והריבוד בישראל. בנוסף, המחקר מציע טיפולוגיה של שישה סוגי הפרמ"ה המשקפים תמהילים שונים של שליטה ממשלתית והון פרטי.

מקורות

- אטינגר, א. (2018). פיתוח דיור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות. תל אביב: הגר: מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי.
- אלמלך, י., ולוין-אפשטיין, נ. (1998). הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני. *מגמות*, 39(3), 243–269.
- אלתרמן, ר. (2009). מיגדלים כושלים: בעיות התחזוקה ארוכת הטווח במיגדלי מגורים. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר., וצ'רמן, א. (1991). התכנית לשיקום השכונות: הניסוי הגדול ולקחיו. חיפה: מוסד שמואל נאמן, הטכניון.
- בן שטריין, ג., וכרמון, נ. (2010). הלוואות משכנתא לדיור וכשלים בפרעון: מבוא לנושא עם פרספקטיבה השוואתית בינלאומית. *הרבעון לכלכלה*, 47(4), 319–355.
- בן שטריין, ג., וצ'מנסקי, ד. (2004). מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית? *סוציולוגיה ישראלית*, 16(1), 39–67.
- ויינשטיין, צ. (2014). הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות. ביטחון סוציאלי, 94, 45–80.
- וייס, י. (2007). ואדי סאליב: הנוכח והנפקד. ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- חמיסי, ר. (1994). הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים בישובים הערביים. *אופקים בגיאוגרפיה*, 41/40, 43–56.
- כהנר, ל. (2016). בין גטו-פוליטיקה לגיאו-פוליטיקה: התנחלויות חרדיות בגדה המערבית. *תיאוריה וביקורת*, 47, 65–88.
- כהנר, ל., ושלחב, י. (2012). מגטו לפרוור: תמורות בארגון המרחבי החרדי. בתוך ק. קפלן ונ. שטדלר (עורכים), *מהישרדות להתבססות: תמורות בחברה החרדית בישראל ובחברה (עמ' 252–272)*. ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- מועלם, נ. (2018). צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- משרד הבינוי והשיכון. (2014). משרד הבינוי: ממשלת ישראל אישרה את שינוי שם המשרד. אוצר מתוך: <http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31c1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=646>
- נגבי, א. (2017). קואופרטיבים לדיור בישראל: אתגרים והזדמנויות. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים. הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.
- פראוור, נ., ואהרון גוטמן, מ. (2018). אתה רוצה למקסם את הרווח הכלכלי שלך. מה עם שלי? ניתוח תמ"א 38 כעסקה תכנונית. *תכנון*, 15(2), 17–39.

- צפדיה, א., ובנימין, א. (2014). דבר העורכים. ביטחון סוציאלי, 94, 5–17.
- קאופמן, ר. (2014). חסמים ומשאבים בהתארגנות אקטיביסטית של חסרי דיור בשכונת מצוקה - חקר מקרה של ההתנחלות במקלט. ביטחון סוציאלי, 94, 213–236.
- קיפניס, ב. (1988). אידיאולוגיות גיאופוליטיות ואסטרטגיות רגיונאליות בישראל. אופקים בגיאוגרפיה, 23/24, 35–54.
- קלוש, ר., ולו-יון, י. (2000). הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב. תיאוריה וביקורת, 16, 153–180.
- רבינוביץ, ד. (2000). האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי. תיאוריה וביקורת, 16, 101–127.
- שבתאי-ציור, נ. (2017). כי שיכון אינו רק בלוק: דילמות עכשוויות בשימור השיכון הציבורי. אתרים: המגזין, 6, 39–48.
- שדר, ה. (2014). אבני הבניין של השיכון הציבורי. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- Allweil, Y. (2016). *Homeland: Zionism as Housing Regime, 1860-2011*. London: Routledge.
- Avni, N., & Alfasi, N. (2018). UniverCity: The Vicious Cycle of Studentification in a Peripheral City. *City and Community*, 17(4), 1248–1269.
- Blatman-Thomas, N. (2017). Commuting for rights: Circular mobilities and regional identities of Palestinians in a Jewish-Israeli town. *Geoforum*, 78, 22–32.
- Carmon, N. (1994). Achieving Population Dispersal through Tailor-Made Community Planning: An Israeli Experiment in the Galilee Region. *Environment and Planning A*, 26(4), 639–656.
- Carmon, N. (2001). Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons. *Israel Affairs*, 7(4), 181–208.
- Charney, I. (2017). A "Supertanker" Against Bureaucracy in the Wake of a Housing Crisis: Neoliberalizing Planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5), 1223–1243.
- Charney, I., & Rosen, G. (2014). Splintering skylines in a fractured city: High-Rise geographies in Jerusalem. *Environment and Planning D: Society and Space*, 32(6), 1088–1101.
- Eshel, S., & Hananel, R. (2018). Centralization, neoliberalism, and housing policy central-local government relations and residential development in Israel. *Environment and Planning C: Politics and Space*.
- Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79, 695–706.
- Fenster, T., & Eizenberg, E. (2016). Planning with communities in regeneration projects: toward a gendered civic capacity. *Gender, Place and Culture*, 23(9), 1254–1269.
- Friedman, R. & Rosen, G. (Forthcoming). The Face of Affordable Housing in a Neoliberal Paradigm. *Urban Studies*.

- Garfunkel, D. (2017). High-Rise Residential Condominiums and the Transformation of Private Property Governance. *UBC Law Review*, 50(4), 891–934.
- Geva, Y., & Rosen, G. (2018). The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. *Geoforum*, 96, 10–20.
- Goetz, E. G. (2013). *New Deal Ruins: Race, Economic Justice, and Public Housing Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hananel, R., Krefetz, S. P., & Vatury, A. (2018). Public Housing Matters: Public Housing Policy in Sweden, the United States, and Israel. *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X1879370.
- Hasson, S. (1993). *Urban social movements in Jerusalem: the protest of the second generation*. SUNY Press.
- Hasson, S., & Gosenfeld, N. (1980). Israeli Frontier Settlements: a Cross-Temporal Analysis. *Geoforum*, 11, 315–334.
- Hasson, S., & Ley, D. (1994). *Neighbourhood Organizations and the Welfare State*. Toronto: Toronto University Press.
- Kellerman, A. (1996). Settlement Myth and Settlement Activity: Interrelationships in the Zionist Land of Israel. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21(2), 363–378.
- Kemp, A., Lebuhr, H., & Rattner, G. (2015). Between Neoliberal Governance and the Right to the City: Participatory politics in Berlin and Tel Aviv. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(4), 704–725.
- Korazim-Körösy, Y. (2000). Toward a new balance between governmental and non-governmental community work: the case of Israel. *Community Development Journal*, 35(3), 276–289.
- Loboda Lichtenbaum, S., & Rosen, G. (2018). Municipal management of residential collectively owned open space: Exploring the case of Israel. *Land Use Policy*, 76, 762–771.
- Marom, N. (2013). Activising Space: The Spatial Politics of the 2011 Protest Movement in Israel. *Urban Studies*, 50(13), 2826–2841.
- Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel — A National Experiment Underway. *Land Use Policy*, 75, 269–283.
- Nitzan-Shiftan, A. (2017). *Seizing Jerusalem: The Architectures of Unilateral Unification*. University of Minnesota Press.
- Razin, E., & Hasson, S. (1994). Urban-Rural Boundary Conflicts: the Reshaping of Israel's Rural Map. *Journal of Rural Studies*, 10(1), 47–59.
- Rubin, Z., & Felsenstein, D. (2017). Supply side constraints in the Israeli housing market—The impact of state owned land. *Land Use Policy*, 65, 266–276.

Schipper, S. (2015). Towards A 'Post-Neoliberal' Mode of Housing Regulation? The Israeli Social Protest of Summer 2011. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(6), 1137–1154.

Shachar, A. (1998). Reshaping the map of Israel: A new national planning doctrine. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555, 209–218.

Sharon, A. (1952). Planning in Israel. *The Town Planning Review*, 23(1), 66–82.

Shmueli, D. F., & Khamaisi, R. (2011). Models for Planning the Unplanned. *Journal of the American Planning Association*, 77(2), 109–125.

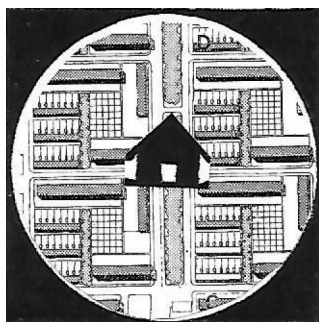
Tzfadia, E. (2006). Public Housing as Control : Spatial Policy of Settling Immigrants in Israeli Development Towns. *Housing Studies*, 21(4), 523–537.

Yiftachel, O. (1996). The Internal Frontier: Territorial Control and Ethnic Relations in Israel. *Regional Studies*, 30(5), 493–508.

Yiftachel, O. (2000). "Ethnocracy" and Its Discontents: Minorities, Protests, and the Israeli Polity. *Critical Inquiry*, 26(4), 725.

Yiftachel O and Mandelbaum R (2017) Doing the Just City : Social Impact Assessment and the Planning of Beersheba, Israel. *Planning Theory & Practice* 18(4): 1–24.

Yonah, Y., & Saporta, I. (2002). The Politics of Lands and Housing in Israel: A Wayward Republican Discourse. *Social Identities*, 8(1), 91–117.



'כל אחד סופר אחרת': מבט ביקורתי על התכנית האסטרטגית לדיוור*

ענת הורוביץ-הראל וערן פייטלסון

תקציר

התכנית האסטרטגית לדיוור מהווה כיום גורם מניע מרכזי בתכנון הישראלי. אולם הנתונים והנחות העבודה שעמדו בבסיסה לא פורסמו ולא הוצגו בפומבי וגם היום נותרו עלומים. יתר על כן, תכנית זו לא עברה בקרה בלתי תלויה או דיון פתוח. בעבודה זו אנחנו מנסים לזהות את הנתונים והנחות העבודה שמאחורי תכנית זו, ודנים בהם באופן ביקורתי, וזאת בתקווה לפתוח את התכנית לדיון ציבורי ומקצועי.

התכנית קובעת "צרכי" דיוור מעל ומעבר לתחזיות קודמות, אך לא מתייחסת לרווחת דיוור. התכנית מתעלמת מהעדכון שנעשה לתמ"א 35 ומבקרת את התפרוסת הגיאוגרפית המוצעת בתמ"א 35. בפועל, התפרוסת שהתכנית מציגה לא שונה מהותית מזו שבתמ"א 35. אולם בעוד שבתמ"א 35 תפרוסת המגורים לוותה במערך תשתיות ותעסוקה תומך, והוצעו אמצעי מדיניות משלימים, בתכנית האסטרטגית אין התייחסות לתשתיות ותעסוקה או לאמצעים משלימים.

בכך התכנית האסטרטגית לדיוור מהווה נסיגה מהתכנון הכוללני של הדור האחרון לפרקטיקות של שנות החמישים והשישים של המאה הקודמת. אך הנוק העיקרי של התכנית האסטרטגית הוא בהקדמת תכנון, דבר שיש לו מחיר שכן לכשיגיע צבר התכניות לפרקו הוא יהיה מיושן, דבר שיפגע באיכות החיים של הדורות הבאים.

מילות מפתח: דיוור, שקיפות, עודף תכנוני, דמוגרפיה, תחזיות

מבוא

ישראל מצויה כיום בבולמוס תכנוני. בולמוס זה נדחף על ידי התכנית האסטרטגית לדיוור, אשר אושרה בהחלטת ממשלה מס' 2457 (דר/131) מיום 02/03/17 וקובעת כי תידרש תוספת של 1.5 מיליון דירות לגידול האוכלוסייה הצפוי בישראל עד שנת 2040 – ועל מנת לספק זאת יש צורך בתכנון מלאי עתודות של 2.6 מיליון יחידות דיוור. התכנית האסטרטגית לדיוור היא רכיב מרכזי (יחד עם הסכמי הגג והקמת הותמ"ל) במאמץ הממשלתי להציף את השוק ביחידות דיוור במטרה להוריד את מחיריהן. מאמץ זה הוא רכיב במגמה רחבה יותר להחלשת מערכת התכנון כחלק מהמאבק של הדרג הפוליטי ב"שומרי הסף", המתבטא בהקמת מסלולים עוקפים (כיום הות"ל והותמ"ל) המגבירים את עצמת משרדי הממשלה ביחס לשלטון המקומי

והגופים האזרחיים, הן באמצעות הסמכויות הנרחבות הניתנות לגופים אלו, והן בשל הרכבם שבו יש רוב מחלט למשרדי הממשלה (Cherney, 2017; Feitelson, 2018).

ההנמקה העיקרית לצעדים שנקטו על ידי הממשלה לצורך בוועדות עוקפות, המהוות רפורמה דה-פקטו במערכת התכנון, היא שהעדר היצע למגורים הנגרם כתוצאה מעיכובים במערכת התכנון גורם לעליית מחירי הדיור. על טענה זו נמתחה ביקורת בטענה שעליית מחירי הדיור נגרמה בעיקר בשל ירידת שער הריבית, דבר שהביא לכניסה מסיבית של משקיעים לשוק, וכי השוק הגיב בהתאם (פייטלסון, 2015). לאור זאת עולה השאלה באיזו מידה ההנחות העומדות בבסיס התכנית האסטרטגית לדיור אכן תקפות. מטרת מאמר זה היא לבחון זאת.

מאז אימוץ החלטת הממשלה פועל מנהל התכנון לממש את יעדי התכנית האסטרטגית, בין אם במסגרת הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) ובין אם במסגרת הוועדות המחוזיות זאת בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3705 דר/188 של קבינט הדיור מיום 05.03.2018 אשר מטילה על מנהל התכנון לגבש תוכנית עבודה מפורטת שתכיל את רשימת כל התוכניות המפורטות למגורים שיובאו לאישור מוסדות התכנון בשנת 2018, כך שיאפשרו עמידה ביעד זה.

היקפי הבינוי הנרחבים הללו נגזרים מתחזיות אוכלוסיה שהוכנו על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. תחזיות אלה גבוהות מתחזיות קודמות, אולם ההנחות העומדות בבסיסן אינן שקופות ועד כה לא התקיים דיון ציבורי רחב ביחס אליהן. מן הראוי היה כי מהלך מסוג זה יבוצע במסגרת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, במעורבות בעלי עניין בתוך הממשלה ומחוץ לה (שלטון מקומי, ארגוני חברה אזרחית, אקדמיה ומדע) ובליוי צוות תכנון וועדת היגוי, בדומה לדיונים שנערכו בעת הכנת תמ"א 35 והעדכון לה (תמ"א 35/1).

בכדי לבחון את תקפות ההנחות שעומדות בבסיס התכנית האסטרטגית לדיור נבקש לבחון במאמר שלוש הנחות מרכזיות העומדות בבסיס התכנית:

- 1. צרכי הדיור העתידיים בישראל** - מדובר באומדן המסתמך על תחזיות אוכלוסייה. מכיוון שתחזיות אוכלוסייה אינן חיזוי מדויק של העתיד, חטיבת המחקר בבנק ישראל סייגה בעבר את תחזיותיה וקבעה כי "אמידת צורכי הדיור אינה פשוטה הן מפני קושי מושגי להגדיר צרכים אלה והן מפני קושי מעשי לכמת אותם. השלכה מהצרכים על ההיקף הנדרש של התחלות הבנייה אף היא אינה מיידית." (בנק ישראל, 2012).
- 2. תכנון בעודף** - הנחה מרכזית של התכנית האסטרטגית היא כי יש לקבוע יעדי תכנון בעודף ניכר עקב פחת תכנוני והיקפי מימוש של תכניות תקפות ומתוכננות.
- 3. פריסה גיאוגרפית** - חלוקה אזורית של תוספת יחידות הדיור על בסיס יעדי התכנון שהוגדרו.

מאחר שהתכנית באה לתת מענה לצרכי דיור, כהגדרתה, בשלב הראשון ניסינו לזהות את בסיס הנתונים והנחות היסוד מהם נגזרה התכנית האסטרטגית. ניתן היה לצפות שנתונים והנחות אלו יהיו שקופים לציבור ולקהילה המקצועית. אך לא כך הם פני הדברים, ולכן פרטנו את הידוע לנו על הנתונים

וההנחות שהובילו את התכנית. לאחר מכן בחנו את הנחות היסוד שבבסיס התכנית האסטרטגית. קרי, בחנו את דרך חישוב "צרכי" הדיוור, את המידה בה יש התייחסות לרווחת דיוור, את ההתייחסות לקבוצות אוכלוסייה שונות ואת רגישות התוצאות להנחות. כמו כן השוינו את המשתנים הללו בתכנית האסטרטגית לדיוור לאלו בעבודות אחרות, כגון עדכון ובקרת תמ"א 35.

מאחר שהתכנית מבקשת לתכנן בעודף משמעותי, פי 1.7 מהנדרש על פי תחזיותיה, בחנו בשלב השני את סבירות הנחה זו. כמו כן עמדנו על הנזקים האפשריים מתכנון בעודף. אולם, היקף התכנון אינו מספק כדי להעריך את התכנית האסטרטגית, אלא יש להתייחס גם לפיזור הגיאוגרפי, נושא אליו מתייחסת גם התכנית. אי לכך בשלב השלישי בחנו את תפרושת תוספות הדיוור המוצעת על ידי התכנית האסטרטגית, תוך השוואתה לעדכון תמ"א 35.

לבסוף אנו דנים בהליך הכנתה של התכנית האסטרטגית לדיוור, וזאת לאור היקף השלכותיה על מערך התכנון בארץ, ומעלים מספר נקודות באשר ליישום התכנית.

שקיפות בסיס הנתונים והנחות היסוד

ניתוח התכנית האסטרטגית לדיוור מתבסס על החלטת הממשלה ודברי ההסבר שצורפו לה, וכן על ארבעה מסמכים אשר פורסמו באתר המועצה הלאומית לכלכלה:

1. "צרכי הדיוור העתידיים של האוכלוסייה בישראל" (רז דרור וליטמנוביץ, 2014) מתייחס לשנים 2014-2035. פרסום זה מתבסס על עבודה שנערכה בהזמנת מנהל התכנון, ולא פורסמה במלואה.
2. גרסה שנייה של המסמך: "צרכי הדיוור העתידיים בישראל 2016-2040" (רז דרור וקוסט, 2016), בה בוצעו שינויים מתודולוגיים באומדן יחידות הדיוור והטווח שלו הוגדל עד לשנת 2040. כאן נקבע לראשונה כי עד שנת 2040 יהיה צורך ב-1.5 מליון יחידות דיוור, כלומר גידול של כ-60% במלאי הדיוור בישראל בתוך כ-25 שנים.
3. "התכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017-2040" (רז דרור וקוסט, 2017). מסמך זה נושא אופי יישומי יותר וניתן בו דגש להיבטי פיזור גיאוגרפי של יחידות הדיוור שלא היו קיימים בשני המסמכים הקודמים.
4. "תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל לשנים 2015-2040" (שודרון ואברמזון, 2017). המסמך מביא הנחות שונות לתרחישי אוכלוסייה, חלקן מבוססות על תחזיות הלמ"ס לשנת 2065 (הלמ"ס, 2017) אשר צופות כי בסוף שנת 2048 אוכלוסיית ישראל צפויה להגיע לכ-15 מיליון תושבים. התרחיש המרכזי בעבודה מבוסס על היקפי הדיוור הצפויים באזורים שונים בארץ בהתאם למימוש התכנית האסטרטגית לדיוור.

חשוב לציין שהמסמכים הללו לא כוללים את הנחות העבודה ומסד הנתונים עליהם התבססה המועצה הלאומית לכלכלה. החומר שפורסם הינו חלקי ביותר ומוצג באופן של "ראה וקדש" – הוא מפרט רק תוצאות של עבודה שבוצעה ואילו מסד הנתונים העומד מאחורי העבודה לא נחשף במלואו לציבור. לשם

השוואה, בתהליך עדכון תמ"א 35 (כהן, טוראל וקפלן, 2009, 2010) אשר עסק אף הוא בתחזיות אוכלוסיה וצרכי תכנון, פורסמו דוחות מפורטים ביותר אשר זמינים לציבור הרחב. גם פניות למועצה הלאומית לכלכלה ולמנהל התכנון במשרד האוצר בהתאם לחוק חופש המידע לא הניבו את בסיס הנתונים ואת הנחות העבודה מהן נגזרו התוצאות שמהוות תשומה לתכנית האסטרטגית לדיור. בתשובה לפנייתנו נענו כי: "מסד הנתונים עליהם התבססו הינם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כאשר האומדן לצרכי הדיור העתידיים בישראל מבוסס על מודל דמוגרפי-כלכלי, הבוחן את השינויים החזויים בהרכב האוכלוסייה", (עזרא א., 2017).

ניתן להניח כי עבודת המועצה הלאומית לכלכלה נסמכת על תחזיות הלמ"ס לשנת 2065. זאת מאחר ובפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחודש מאי 2017 נכתב כי: "המועצה הלאומית לכלכלה נסמכת על התחזית לצורך חישוב תחזיות אוכלוסייה אזוריות המהוות בסיס לתכנון אזורי על ידי גופי ממשלה, בהתאם להחלטת ממשלה 2452 (ד/131) ממרץ 2012". אלא שבתחזיות הלמ"ס קיימות שלוש חלופות: גבוהה, בינונית ונמוכה, ולא ברור לאיזו מהן מתייחסת התכנית האסטרטגית לדיור.

ניתוח הנחות היסוד שבבסיס התכנית האסטרטגית לדיור

הנחות היסוד שבבסיס התכנית האסטרטגית לדיור מתייחסות לשלושה רכיבים. הראשון הוא צרכי הדיור הכלל-ארציים. השני הוא הצורך בתכנון בעודף בכדי לתת מענה לצרכים אלו. והשלישי הוא הפיזור הגיאוגרפי של צרכי הדיור והמענה המרחבי לפיזור זה. סעיף זה מחולק בהתאם.

- צרכי הדיור העתידיים בישראל: הכצקתה?

ל"צרכי" הדיור יש שני רכיבים. הראשון הוא הרכיב הדמוגרפי, והתרגום של התמורות הדמוגרפיות ליחידות דיור שיש להוסיף. השני הוא רווחת הדיור שיש לספק כחלק מהמענה לשינויים הדמוגרפיים וכדי לשפר את תמונת המצב הנוכחית. המענה לשני רכיבים אלה מותנה בשורה של הנחות. הנחות אלו מהוות רכיב שלישי בהערכה של הקביעות של התכנית האסטרטגית לגבי צרכי הדיור העתידיים בישראל, שכן הן התמורות והן רווחת הדיור המבוקשת משתנות בין מגזרים. לבסוף, הצרכים שמאופיינים בתכנית האסטרטגית ניתנים להשוואה עם עבודות אחרות, בכדי לבחון באיזו מידה תכנית זו תואמת או מהווה חריגה ביחס לעבודות קודמות.

חישוב צרכי הדיור בתכנית האסטרטגית לדיור

נתייחס תחילה לצרכי הדיור של האוכלוסייה היהודית, ובהמשך נבחן את צרכי הדיור של אוכלוסיית הלא יהודים. צרכי הדיור של האוכלוסייה היהודית חושבו (רז דרור וליטמנוביץ, 2014) באמצעות גידול בקבוצות אוכלוסייה בגילאים מסוימים (גילאי 20-29, גילאי 30 ומעלה), אל מול קיטון בצרכי דיור הנובע מנפטרים פנויים (אלמנים/ רווקים / גרושים). זאת בהתאם לתפיסה המופיעה בדוח חטיבת המחקר של בנק ישראל (בנק ישראל, 2012) לפיה אמידת הצורך בדיור מבוססת על השינויים הדמוגרפיים באוכלוסייה. צרכי הדיור מוגדרים בדוח לפי מספר הדירות הנדרש בהינתן גודלה של

האוכלוסייה הבוגרת ושיעור הפרטים המתגוררים בדירה לבדם לעומת אלה החולקים דירה עם בוגרים נוספים.

הצוות הבינמישרדי לטיוב נתוני הדיוור בישראל (2014) שריכזה המועצה הלאומית לכלכלה, אימץ גם הוא גישה זו, משום שלטענתו לא ניתן להשתמש בגידול משקי הבית לאומדן הביקוש הנורמטיבי לדיוור מאחר ולא קיימת זהות בין משק בית לתא משפחתי. למשל, זוג נשוי צעיר המתגורר עם הוריו מפאת חוסר יכולתו לרכוש או לשכור דירה, אינו נמנה במניין משקי הבית ועל כן אינו נספר בביקוש הנורמטיבי לפי אומדן זה.

יש בכך למעשה משום שינוי שיטת המדידה של צרכי הדיוור באופן המגדיל את היקף הביקוש החזוי ליחידות דיוור ביחס לאופן שבו הם נמדדו בתמ"א 35 ובדוח הועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' טרכטנברג (2011) תוך התבססות על גידול במשקי הבית. יש לציין כי גם מנהל התכנון התייחס לביקוש במונחים של משקי בית, כך למשל מצגת מנהל התכנון למועצה הארצית מספטמבר 2014 בנושא עדכון תמ"א 35 הסתמכה על צפי הגידול במשקי הבית, וטענה כי תוספת משקי הבית בישראל צפויה לעמוד על כ-49 אלף משקי בית חדשים בממוצע לשנה.

במסמך התכנית האסטרטגית לדיוור (רז דרור וקוסט, 2017) ישנה חזרה לשימוש במושג משקי בית: נאמר כי צורכי הדיוור אומדים את התוספת הצפויה נטו של משקי הבית בישראל. אלא שאין שינוי בשיטת החישוב (הדוח מפנה בנושא זה לדוחות הקודמים) ואין פירוט המתייחס כמותית לצפי משקי הבית.

העדר התייחסות לגודל הדירות ולרווחת הדיוור

צרכי הדיוור של האוכלוסייה מוגדרים בתכנית האסטרטגית לדיוור באופן המתייחס למספר הדירות ולא לגודלן. מסמכי המועצה הלאומית לכלכלה אינם מביאים בחשבון את העובדה שצרכי הדיוור של האוכלוסייה אינם אחידים, וכי נדרש תמיהל יחידות דיוור בגדלים שונים אשר נותן מענה לצורכיהן של אוכלוסיות מגוונות. נושא זה נזכר בהחלטת ממשלה דר/131 מיום 02/03/17 הנוגעת לתכנית האסטרטגית לדיוור באופן שולי למדי.

תמ"א 35, לעומת זאת, קבעה את היקף הבינוי הדרוש במונחי שטח מבונה נדרש לנפש ולא ביחידות דיוור, מתוך הבנה שמה שקובע את צריכת הקרקע הוא גודל האוכלוסייה המועמס על התשתיות הנדרשות ולא מספר יחידות הדיוור. זאת משום שאותו מספר יחידות דיוור על שטח נתון מייצר עומס שונה על התשתיות כאשר יש הבדל במספר הנפשות לדירה, למשל אוכלוסייה חרדית לעומת אוכלוסייה חילונית. על כן 'מודל הביקושים' שפותח במסגרת תמ"א 35 חזה את היקף הבינוי הדרוש תוך התחשבות במגמות אשר פורטו בהרחבה ונוגעות לגודל משק בית, מגמת הזדקנות האוכלוסייה והצורך בהגברת צפיפות הבנייה. (כהן, טוראל וקפלן, 2009, 2010)

לנושאים הללו כמעט ואין התייחסות בתכנית האסטרטגית לדיוור. התוכנית האסטרטגית אינה עוסקת בהיקף שטחי הקרקע הנדרשים אלא רק במספר יחיד הנדרש, ובהתאם לשכות התכנון המחוזיות נדרשו לאתר את היצע הקרקעות שיספק אומדן זה.

היעדר פירוט ביחס להנחות מרכזיות באומדן

אוכלוסיית ישראל אינה הומוגנית. בפועל יש שלוש קבוצות אוכלוסייה הנבדלות מהותית בצרכיהן, ויש חסמים מבניים המונעים התהוות שוק דיור אחיד. רוב ההתייחסות לצרכי דיור מכוונת לאוכלוסייה היהודית ה"כללית" הכוללת חילונים, דתיים ומסורתיים, אשר מתגוררים לעיתים קרובות בסמיכות אחד לשני, ואף באותם מבנים. לעומתם אוכלוסיית המיעוטים ואוכלוסיית החרדים נוטות להתבדל. על כן בהערכת צרכי הדיור יש להתייחס לשתי קבוצות אלו בנפרד.

הנחות הנוגעות לצרכי הדיור של אוכלוסיית המיעוטים. הנחות אלה לא נאמדו ע"י בנק ישראל, ונקבעו בעבודת המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2014 לפי שתי גישות: גישה שמרנית, הנסמכת על חלקה היחסי של אוכלוסייה זו בסך הבינוי בעשור האחרון, ועל פי גישה מרחיבה, אשר אומצת במסמך המועצה הלאומית לכלכלה מ-2016, ונסמכת על "הנחות ספציפיות לגבי צרכי הדיור המותאמות לאופייה הייחודי של אוכלוסייה זו" (רז דרור וליטמנוביץ, 2014). בפועל יש שונות משמעותית בין רכיבים של אוכלוסיית המיעוטים (נוצרים, דרוזים, עירוניים, בדואים וכד'). יתר על כן, הפיריון יורד, בקצבים שונים בין רכיבים אלו, למעט אצל הבדואים בדרום. על אף זאת, הנחות העבודה לגבי אוכלוסיית המיעוטים לא פורטו, ולכן לא ניתן להעריך את המידה בה התכנית האסטרטגית נותנת מענה לאוכלוסיית המיעוטים.

הנחות הנוגעות לאוכלוסייה החרדית - מסמך המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2014 מציין כי כ-40 אחוזים מהגידול בצרכי הדיור השוטפים בשנים 2015-2035 מקורו באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסייה החרדית. בשעה שבשנת 2015 השנתון הממוצע של בני 25-29 הכיל כ-13 אלף חרדים, בשנת 2035 יכיל השנתון כ-29 אלף חרדים.

החלטת הממשלה (דר/131) הנוגעת לתכנית האסטרטגית לדיור קובעת את יעדי יחידות הדיור המיועדות לאוכלוסייה החרדית על סמך תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016-2035 – דוח רחב היקף שפורסם בשנת 2016 (זיכרון, 2016).

על בסיס ההנחה כי עיקר צריכת הדירות באוכלוסייה החרדית חופף למספר הזוגות הנישואים, קובעת התכנית האסטרטגית לדיור כי בשנים 2016-2065 יידרשו 188,562 יח"ד עבור האוכלוסייה החרדית. מספר זה מגלם את הערכת מספר בתי האב שיוקמו במהלך שנים אלו, בהפחתת הדירות המתפנות בתוך הקהילה. (בנוסף העריכו כותבי הדוח כי נכון לשנת 2015 קיים חוסר של כ-10,000 יחידות דיור נוספות בחברה החרדית). האומדן נערך בהתאם למספר הנפשות במחזור גילאי 22 בכל שנה, שהוא מעט מעל גיל הנישואין הממוצע כיום בציבור החרדי (בהנחה כי בשנים הקרובות גיל הנישואין הממוצע ימשיך ויעלה אך לא במידה משמעותית). כמו כן, הובאה בחשבון תוספת של 5% לצריכת דירות מבני השנתון שאינם נשואים. מהאומדן הופחתו כ-22,000 דירות המתפנות לאורך השנים, בהתבסס על אומדן הנפטרים באוכלוסייה החרדית בכל שנה.

באומדן לא נלקחו בחשבון תהליכים חברתיים של מעברים בין קהילות, כגון חזרה בתשובה או עזיבת דרך החיים החרדית. זאת מתוך הנחה כי "לא ניתן

לחזות במדויק את המספרים בעתיד אך הם עשויים, בקירוב, לקזז זה את זה".

אלא שעל פי דוח שפורסם לאחרונה על ידי מרכז טאוב (וינרב ובלס, 2018) קיימת מגמה של ניידות דתית בין מגזרים שונים, אשר אינה באה לידי ביטוי בתחזיות הלמ"ס לשנת 2059, עליהן נשענת התכנית האסטרטגית לדיוור לאוכלוסייה החרדית. במחקר של מרכז טאוב נבחנו מגמות בניידות הדתית בקרב יהודים כפי שמשקף במעבר של תלמידים בין בתי ספר בסוגי פיקוח שונים. החוקרים מצאו כי עיקר המעבר הוא לבתי ספר שרמות הדתיות בהם נמוכה יותר.

אם המגמות הללו יימשכו, תהיה להן השפעה ניכרת על הרכבה העתידי של החברה בישראל. אף שעל פי תחזיות הלמ"ס ב-2059 על כל 100 יהודים לא חרדים יהיו כ-50 חרדים, הרי אם יובאו בחשבון מגמות הניידות הדתית, על כל 100 יהודים לא חרדים יהיו כ-35 חרדים בלבד. לנתון זה עשויה להיות השפעה על גודלם של אותם משקי בית ובהתאם לכך לגודל יחידות הדיוור לו הן ידרשו.

השוואה לתחזיות ואומדנים אחרים

על מנת לבחון את צרכי הדיוור עליהם הצביעה המועצה הלאומית לכלכלה, יש מקום להשוות אותם לתחזיות ואומדנים אחרים. בדו"ח שפרסמה המועצה ב-2014 אכן התבצעה השוואה חלקית כזו לשנת היעד 2020. לא נערכה השוואה ביחס לאומדנים המתייחסים לשנים שלאחר מכן.

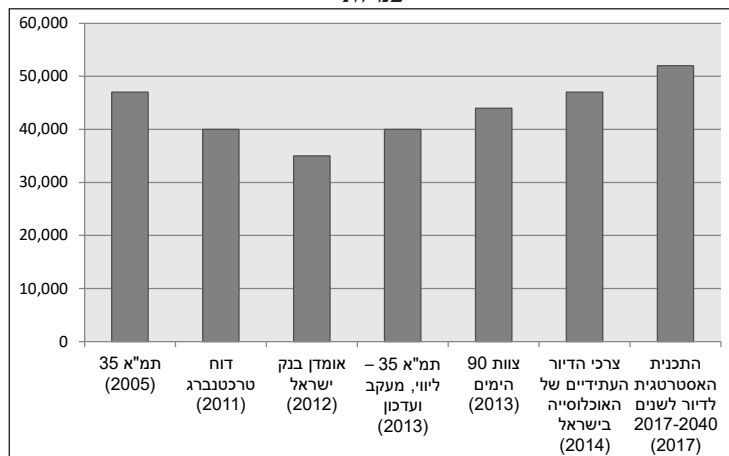
המועצה הלאומית לכלכלה טוענת כי אומדנים קודמים לא בדקו את התקופה שלאחר שנת 2021. זוהי אמירה בעייתית מכיוון שעדכון תמ"א 35 שכלל אינו נזכר באף אחת מעבודות המועצה, התייחס לשנת היעד 2030. עם אישור העדכון של תמ"א 35 קבע שר האוצר בהודעה לעיתונות כי "התיקון לתמ"א 35 יגדיל את היצע הדירות בצורה משמעותית בשלושת העשורים הבאים" (צור, 2016). כלומר תמ"א 35/1 אמורה לספק מענה לצרכי הדיוור לפחות עד שנת 2030.

מדובר בהתעלמות צורמת של התכנית האסטרטגית לדיוור מעדכון תמ"א 35, אשר אושר לאחרונה (יוני 2016). הפרוגרמה בעדכון תמ"א 35 נערכה ע"י אנשי מקצוע שזו התמחותם, תוך בדיקות רבות וביקורת עמיתים. בתכנית האסטרטגית לדיוור לא הוצגה השוואה לפרוגרמה שהוכנה במסגרת עדכון תמ"א 35 ולא הוסבר מדוע יש צורך בהכנת פרוגרמה חדשה, בשעה שהליך התכנון הראוי הוא בדיקה חוזרת של הפרוגרמה שהוכנה עבור תמ"א 35 ועדכונה במידת הצורך.

בהשוואה לאומדנים המתייחסים לשנת היעד 2020, מסמכי המועצה הלאומית לכלכלה נוקבים באומדן גבוה יותר: בשעה שבמרבית האומדנים עד שנת 2020 צרכי הדיוור נעים סביב 45 אלף יח"ד לשנה, המסמך של המועצה הלאומית לכלכלה מ-2014 צופה כי עד שנת 2020 ידרשו 45-50 אלף יח"ד בשנה. המסמך מ-2016 והתכנית האסטרטגית לדיוור מ-2017 כבר מרחיקים לכת וצופים כי עד שנת 2020 יהיה צורך בכ-52 אלף יח"ד בשנה. זאת בשעה שדוח בנק ישראל עליו התבססה המועצה הלאומית לכלכלה מצביע דווקא על

ירידה צפויה בתוספת הדירות השנתית שתידרש (לאוכלוסיה היהודית בלבד) עד שנת 2019, עד לרמה של 35 אלף דירות בשנה.

תרשים 1: אומדנים עד לשנת 2020 – ממוצע שנתי נדרש של יחידות דיור בנויות



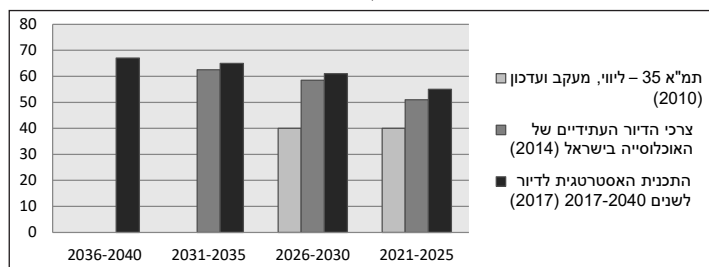
מקורות והערות:

תמ"א 35 – ע"פ כרך אמצעי המדיניות, פרק 6 עיקרי הפרוגרמה.
 דוח טרכטנברג – שנת יעד 2016, על סמך ממוצע הגידול במשקי הבית בעשור שקדם לוועדה
 אומדן בנק ישראל – אוכלוסיה יהודית בלבד, שנת יעד 2019.
 תמ"א 35 – ליווי, מעקב ועדכון – ע"פ כהן א', טוראל י', קפלן מ', תמ"א 35 – ליווי, מעקב ועדכון, מנהל התכנון, משרד הפנים. דוח ד' 2 נובמבר 2013
 צוות 90 הימים – האומדן מתייחס לשנת יעד 2019, בוצע ע"י המועצה הלאומית לכלכלה ע"פ גישה שמרנית (אין התחשבות בגידול באוכלוסיה הערבית)

טענת המועצה הלאומית לכלכלה (רז דרור וליטמנוביץ, 2014) היא כי החל משנת 2021 תתרחש עלייה חדה בצרכי הדיור בישראל וצפוי זינוק במספר יחידות הדיור הנדרשות. על פי מסמך המועצה הלאומית לכלכלה שפורסם בשנת 2014, עד שנת 2035 יידרש בינוי בממוצע של 55-60 אלף יחיד בשנה, ובין השנים 2031-2035 אף מעבר לכך: 60-65 אלף יחיד בשנה. מסמך המועצה שפורסם בשנת 2016, שאת מסקנותיו מאמצת גם התכנית האסטרטגית לדיור 2017-2040, מרחיב את האומדן וצופה כי בין השנים 2026-2030 יידרשו 61 אלף יחיד בשנה ובין 2036-2040 יידרשו בממוצע 67 אלף יחיד בשנה. הרחבת האומדן נובעת מתוספת צרכים כתוצאה מהגירה צפויה לישראל וכן מגישה מרחיבה ביחס לצרכי הדיור של האוכלוסיה הערבית.

העלייה בצרכי הדיור מוסברת ברובה בגידול החד בשכבת הגיל 20-34, המייצרת את מרבית צרכי הדיור החדשים במשק, מדובר בגידול אוכלוסין אשר כבר התרחש, שכן האוכלוסיה האמורה, שתגדיל מהותית את צרכי הדיור העתידיים, מורכבת מילידי שנת 2000 ואילך.

תרשים 2: אומדנים החל משנת 2021 - ממוצע שנתי נדרש של יחידות דיוור בנויות, באלפים



ע"פ היעדים הנורמטיביים לפי מחוזות שפורטו בדוח של ג. ראה כהן א', טוראל י', קפלן מ', תמ"א 35 - ליווי, מעקב ועדכון, מנהל התכנון, משרד הפנים; דו"ח של ג, אוגוסט 2010

- תכנון בעודף

התכנית האסטרטגית לדיוור קובעת יעד תכנון של 2.6 מיליון יחידות דיוור, שמשמעותו היא כי מערכת התכנון תפעל בהיקף גדול מהנדרש, פי 1.7 מצרכי הדיוור שזוהו. הנחת העבודה של התכנית האסטרטגית לדיוור היא כי מערכת התכנון נדרשת לאשר תכנון של כ-35% יותר יחידות דיוור מהיקף הבינוי הנדרש באותה שנה (רז דרור וקוסט, 2017) זאת כתוצאה ממספר גורמים:

קצב המימוש של יחידות דיוור מאושרות: לפי דוח המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2014, משך הזמן הנדרש ליצירת דירה בישראל עומד על למעלה מעשר שנים. זאת בהתבסס על דוח בנק ישראל משנת 2010 המציין כי לוח הזמנים משויק הקרקע ועד גמר הבנייה עומד על כחמש שנים. מנתוני סקר שערך מנהל התכנון ביחס למימוש יחידות דיוור במחוזות ת"א, מרכז וירושלים, עולה כי כ-15 שנים לאחר אישור התכניות כ-80 אחוז מהן מגיעות לכדי התחלת בנייה (רז דרור וקוסט, 2017). כלומר, קיימים פערי עיתוי בין אישור התכנון לסיום הבינוי בפועל. אגב, שלוש שנים קודם לכן העריך מנהל התכנון כי כ-60% בלבד מהתכניות המאושרות יתממשו בתקופה של 15 שנים (מצגת מנהל התכנון, 2014).

כאן יש מקום לציין כי לא ניתן לקבל את הזמן הארוך הנדרש למימוש תכנית כהנחה. סעיף 14 בהחלטת הממשלה העוסקת בתכנית האסטרטגית לדיוור קובע כי צריך לקום צוות בראשות ראש מטה הדיוור אשר ייבחן דרכים לצמצום לוחות הזמנים מתכנון ועד אכלוס יחידות הדיוור – צוות זה, אשר אמור לעסוק בצמצום חסמים ופערי מימוש, טרם התכנס. יתר על כן, אחד הגורמים לפער הזמנים בין תכנון לבניה הוא העדר ביקוש. התכנית האסטרטגית לדיוור מסתמכת על מקדם מימוש ארצי ממוצע ואינה מתייחסת לעובדה שחלק ניכר מהמלאי הינו במחוזות הפריפריה בהן הביקוש נמוך.

פחת תכנוני: מדובר ביחידות דיוור מאושרות אשר לא מגיעות לכדי בנייה גם לאחר 20 שנה משנת אישורן. המועצה הלאומית לכלכלה העריכה את היקפו של פחת זה בכשישית מן התכנון בפועל (רז דרור וקוסט, 2017) ולכן הגיעה

למסקנה כי על היקף הדירות שתכנון אושר בשנה מסוימת להיות גבוה פי 1.55 מהיקף סיומי הבנייה באותה השנה על חשבון שטחים פתוחים ופי שתיים בתכניות להתחדשות עירונית.

אלא שאחוזי מימוש של תכניות עשויים לגדול בעקבות נקיטה באמצעי מדיניות מתאימים. כמו כן, ראוי להבחין בין אחוזי מימוש בקרקע ציבורית ובקרקע פרטית. בנוסף, הפחת התכנוני מהווה פונקציה של המעמד הסטטוטורי של התכניות: בקרקע בתולה שטרם תוכננה עלול להיות פחת תכנוני גדול מאוד. בפוליגונים של תוכניות מתאר מחוזיות מדובר בפחת של כ-50% (ע"פ עבודת צוות עדכון תמ"א 35), ובתוכניות מפורטות כמובן שהפחת קטן בהרבה. לכן אין משמעות לשימוש שנעשה בתכנית האסטרטגית לדיור בפחת תכנוני אחיד. עבודת הוועדות המחוזיות לאיתור המלאי שנקבע הייתה צריכה להביא בחשבון אחוזי פחת דיפרנציאליים בהתאם למצבן של העתודות המאושרות.

מחסור הבינוי שנצבר בעשור האחרון: על בסיס האומדן שערכה המועצה הלאומית לכלכלה המחסור הקיים עומד על 85 אלף יחידות דיור (רז דרור וקוסט, 2017). אולם לא ברור על מה מסתמך אומדן זה. על פי מצגת מנהל התכנון (2014) המחסור הקיים עומד על 80 אלף יחידות דיור. צוות עדכון תמ"א 35 העריך כי מדובר במחסור של 50 אלף יחידות דיור בלבד. כאשר יו"ר מטה הדיור הקודם התייחס לשאלה כמה יחידות דיור חסרות במדינת ישראל, ענה: "כשנכנסתי לתפקיד עשינו סקר שלפיו חסרות 135 אלף יחידות דיור בישראל, ואז בנק ישראל אמר שבכלל חסרות רק 35 אלף יחידות דיור. כל אחד סופר אחרת" (צור, 2017). בנוסף, המועצה הלאומית לכלכלה אינה מתייחסת לגודל המלאי המצוי היום בידי יזמים והאם נלקחו בחשבון אמצעים נוספים על מנת להביא למימושו.

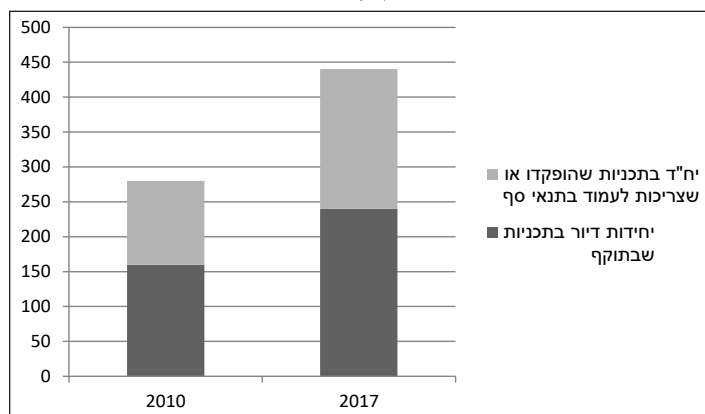
כמו כן חסרה התייחסות לרכיבים מרכזיים במלאי התכנוני הקיים של יחידות דיור:

- יחידות דיור נוספות המיוצרות ברמה המקומית: מכוח מנגנונים דוגמת תמ"א 38, תקנות שבס המאפשרות לוועדות המקומיות להגדיל בהליך הרישוי את כמות יחידות הדיור, פיצול יחידות דיור (למשל באמצעות הוראת שעה שתאפשר פיצול יחידות דיור בתכניות קיימות בפועל ובתכניות מאושרות על הנייר שיוצאות לביצוע). התעלמות ממנגנונים אלה משמעותה התעלמות ממגמה ברורה מאז רפורמת 2014: העברת סמכויות לרמה המקומית.
- עתודות יחידות דיור בתכניות מפורטות מאושרות ישנות שטרם נבנו – יחידות דיור אלה אינן מקודמות במקרים רבים בגלל חסמים טכניים ובירוקרטיים כגון היעדר פתרונות תחבורה ותשתיות. מדובר במלאי זמין שלפי הנחיות מנהל התכנון לא נלקח בחשבון ע"י המחוזות. כמו כן, עבודת המועצה הלאומית לכלכלה התעלמה מעבודה גדולה שבוצעה ע"י אדרי' יוסי פרחי, בהזמנת מנהל התכנון, ומעולם לא פורסמה, שספרה את היקף יח"ד בכל התוכניות שאושרו בשנים 1990-2009 בישראל (כעשרים אלף תוכניות) וטרם מומשו.
- עתודות יחידות דיור ביישובים הכפרים בהתאם לתמ"א 35/1. הוועדות המחוזיות הונחו לאתר עתודות קרקע נדרשות במסגרת המרקמים

העירוניים בלבד ולכן לא נספר ההיצע האפשרי במגזר הכפרי. אמנם האוכלוסייה הכפרית במדינת ישראל מונה רק 9% מאוכלוסיית המדינה, אבל יש לה משקל גם בעתודות הקרקע לפיתוח כפי שנקבע בלוח 2 בהוראות תמ"א 35/1 הקובע את תקרת מספר יח"ד האפשריות בכל אחד מהיישובים הכפריים בעלי הנחלות במדינה. לכן היה נכון להפחית מחישוב הביקושים את אומדן הביקוש שעשוי להתממש ביישובים הכפריים שמחוץ למרקמים העירוניים במסגרת תמ"א 35 והיחידה השלישית בנחלה. בפרט יש להתייחס להרחבות במושבים וקיבוצים שכבר אושרו בתכניות מפורטות אשר מוסיפות אלפי יח"ד הנותנות מענה לחלק מהמחסור של יח"ד.

מלאי תכנוני-אסטרטגי : טענת המועצה הלאומית לכלכלה היא כי יש להבטיח מלאי אסטרטגי של 80,000 יח"ד מתוכננות וזמינות בקרקע מדינה "על המדף", לשימוש בעת משבר. המלאי "נדרש לניהול סיכונים מיטבי בשוק הדיוור ולצמצום תנודתיות המחירים" (רז דרור וקוסט, 2017). בהתאם לכך הצהיר ראש מטה הדיוור הקודם יצחקי: "אנחנו רוצים להגיע למצב בו ב-2020 יושבות על המדף תוכניות סגורות למיליון דירות, גם אם לא נבנה את כולם שתהייה אופציה" (יצחקי, 2016).

תרשים 3: מלאי יחידות דיוור בתכניות מפורטות החלות על קרקעות מדינה, באלפים



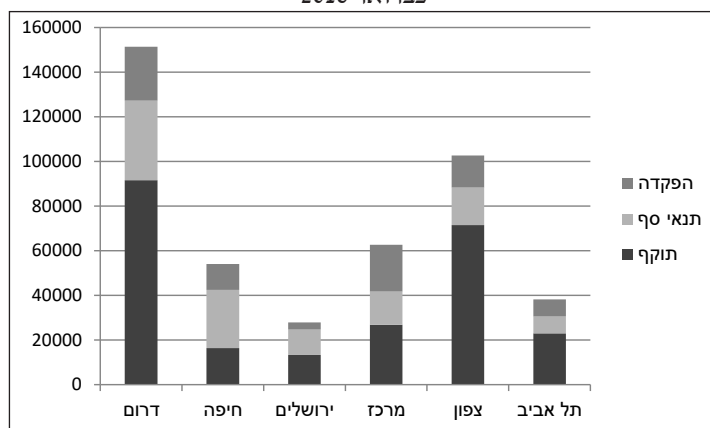
על פי נתונים מדוח בנק ישראל לשנת 2017, פרק ט': שוק הדיוור, בנק ישראל, 28/03/18, עמוד 225.

על פניו, יש היגיון במלאי אסטרטגי. אולם בפועל הוספת מלאי זה לביקוש מיותרת. דוח בנק ישראל לשנת 2017 אשר פורסם בחודש מרץ 2018 טוען כי "המלאי התכנוני התרחב מאוד בשלוש השנים האחרונות". הרחבה זו מוצגת בתרשים 3, המתאר את היקף המלאי התכנוני ואת מידת זמינותו על סמך נתוני רשות מקרקעי ישראל ביחס לפוטנציאל שיווק דירות, בהתאם לתכניות מפורטות החלות על קרקעות מדינה. התרשים מתייחס לתכניות

במלאי (תכניות שהופקדו ותכניות שצריכות לעמוד בתנאי סף מסוימים לפני הגשתן למוסדות התכנון) שצפויות להיות זמינות בטווחי הזמן הקצרים או הבינוניים ולתכניות שבתוקף אשר זמינות באופן מיידי. פוטנציאל השיווק בכל התכניות המפורטות עומד על כ-440 אלף יחידות דיור, מתוכן כ-240 אלף בתוכניות שבתוקף. כלומר, בפועל קיים מלאי תכנוני העולה בכמה מונים על ההיקפים עליהם מדברת המועצה הלאומית לכלכלה. יש לציין כי חלק גדול מיחידות הדיור שקיבלו אישור אינן ישימות בטווח המיידי בשל חסמים שונים כגון קרקעות מזוהמות, כשלים בשיווק בפריפריה, בעיות תשתיות ואי התאמה לתכניות מתאר.

על פי הנתונים המוצגים בתרשים 4, רוב רובו של מלאי זה מצוי במחוזות דרום וצפון. על פי דוח בנק ישראל לשנת 2017, ממוצע היקף התחלות בנייה בשלוש השנים האחרונות עמד על 51.3 אלף יח"ד בשנה ומלאי ממוצע באותן שנים לדירות בבנייה עמד על 111 אלף. בכל אחת מהשנים הללו היקף יחידות התכנון המתוכננות היה כמעט פי שניים מהתחלות הבניה, ועל כן המלאי גדל.

תרשים 4: המלאי התכנוני של יחידות דיור לפי השלב התכנוני והמחוז, פברואר 2018



נסמך על נתוני מנהל מקרקעי ישראל שפורסמו בפברואר 2018.

לטענת המועצה הלאומית לכלכלה, הסכנה בתכנון בהיקף גדול מהנדרש היא קטנה יחסית ועיקרה הקדמה של השקעת המשאבים בתכנון ובאישור. אלא שתפיסה זו מתעלמת מהנזקים שביצירת מלאי תכנוני עודף: מלאי עודף של תכנון מפורט משמעותו קביעת עובדות תכנוניות ארוכות טווח. אי לכך לתכנון מוקדם, ובייחוד לתכנון המעניק אחוזי בניה גבוהים, יש מחיר בטווח הארוך, כפי שלתכנון ול"ליות משנות התשעים היה לא פעם מחיר שתוצאותיו ניכרות גם כיום. קביעת עובדות תכנוניות ארוכות טווח משמעותה הקטנת מרחב הגמישות שאנו מותירים לדורות הבאים לעצב את המרחב הבנוי והפתוח שלהם, לפי תפיסותיהם. מאחר והתפיסות התכנוניות ודרישות האוכלוסייה משתנות על פני זמן, סביר להניח כי הנחות היסוד העומדות

בבסיס תכנון מוקדם לא בהכרח יתאמו לשינויים הצפויים באורחות חיים של האוכלוסייה.

- פיזור גיאוגרפי

התכנית האסטרטגית לדיור קובעת את יעדי פריסת האוכלוסייה המתוכננת על פני האזורים השונים - כמות יחידות דיור שכל מחוז נדרש לאשר. מסמך המועצה הלאומית לכלכלה שפורסם ב-2017 שם דגש על היבטי פיזור גיאוגרפי שלא היו קיימים בדוחות שקדמו לו (רז דרור וקוסט, 2017). במסמך זה התכנית האסטרטגית מבקרת את תמהיל פיזור האוכלוסין שנקבע בתמ"א 35 : "קביעת יעדים לא ריאליים, שהסיכוי כי יושגו מוטל בספק, הינה לא רק הטעיית הציבור וקובעי המדיניות, אלא אף פגיעה באמון התכנית. סופן שלא יושגו ויוציאו את המערכת מאיזון" (רז דרור וקוסט, 2017).

בכך התכנית האסטרטגית מתעלמת מאמצעי המדיניות שהיו אמורים ללוות את יישום היעדים הנורמטיביים אשר נקבעו בתמ"א 35, ושלא יושמו בפועל על ידי הממשלה. יעדי התכנון הנורמטיביים שקבעה תמ"א 35 התבססו על שורה של אמצעי מדיניות משלימים, כגון : תקצוב השקעות פיסיות ובעיקר דרכים ותשתיות, פיתוח תחבורה ציבורית, יצירת מקומות תעסוקה באזורי הפריפריה ועוד. המידה בה היעדים לא התממשו נובעת, לפחות במידת מה, מאי-יישום או יישום החלקי של אותם אמצעים.

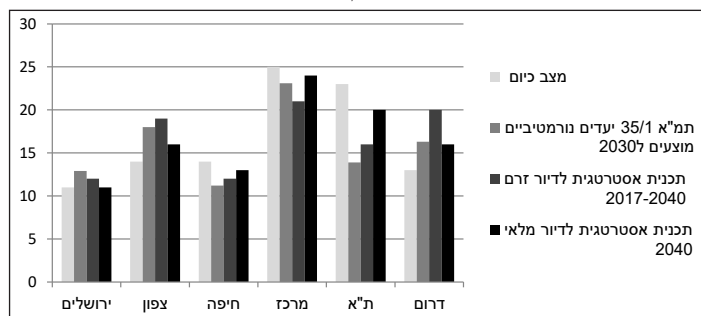
התכנית האסטרטגית קובעת עקרונות חדשים לפריסת אוכלוסייה, באופן שמתעלם ועוקף את תמ"א 35/1. הנחות היסוד של הפריסה הגיאוגרפית הן :

- נקודת הבסיס להתייחסות היתה תמהיל הבינוי בפועל בעשור האחרון, לפי מחוזות. "תמהיל זה מהווה, לטעמנו את תמונת המצב הערכית ביותר לגבי הפיזור הגיאוגרפי האפשרי, תחת המדיניות הנוהגת של הממשלה ביישוב הפריפריה." (רז דרור וקוסט, 2017).
- בחינת המגבלות של היצע הקרקעות והיקפי ההתחדשות העירונית על-מנת שלא לקבוע "יעדי תכנון לא אפשריים" במרכז הארץ.
- הערכת היקף ההטיה הסביר של פיזור האוכלוסין לפריפריה, "כך שההטיה שנקבעה לכיוון הפריפריה במסגרת התכנית האסטרטגית לדיור תהיה בעלת היקף סביר, שניתן להשיגו באמצעות מערכת התכנון ובאמצעים נלווים של הממשלה" (רז דרור וקוסט, 2017). ההערה האחרונה, לגבי אמצעים נלווים שתפעיל הממשלה, אירונית במיוחד לנוכח העדר האיזכור של אמצעי המדיניות הנלווים לתמ"א 35, שכאמור לא מומשו.
- הדרגתיות ביישום הפיזור הגיאוגרפי לפריפריה : לא ניתן לייצר הטייה חדה ומהירה מדי מהסטטוס קוו, השפעתה של מדיניות ממשלית בתמיכה בפריפריה מתרחשת על פני שנים רבות.

בכך התכנית האסטרטגית לדיור מאמצת לכאורה את הביקורת על הגישה הנורמטיבית לקביעת תפוצת האוכלוסייה, המלווה את מערכת התכנון הישראלית מראשיתה, וקובעת שיש לתת עדיפות לכוחות השוק. זהו שינוי ערכי מהותי. אך בניגוד לערכים שבאים לידי ביטוי בתכניות מתאר שונות ואשר נידונים כאלו, שינוי מהותי זה לא זכה לדין ציבורי או מקצועי.

בפועל, כפי שניתן לראות בתרשים 5, הפערים בין התכנית האסטרטגית לדיור לתמ"א 35/1 הם קטנים ממה שניתן היה לצפות לאור המלל של התכנית האסטרטגית לדיור. את זאת ניתן להסביר בכך שגם תמ"א 35 המקורית וכן עדכונה (תמ"א 35/1) לקחו בחשבון את המידה בה סביר שפיתוח בפריפריה יסיט ביקושים, מצד אחד, ואת מגבלות הבינוי באזור המרכז, מהצד השני. אולם בעוד שתמ"א 35 דאגה לתיאום בין פיתוח המגורים לתשתיות ותעסוקה התכנית האסטרטגית לדיור מציגה פריסה שאינה שונה מהותית, אבל אין בה את התיאום המצוי בתמ"א 35.

תרשים 5: השוואה בין התכנית האסטרטגית לתמ"א 35/1 : אחוז יחידות הדיור בחלוקה למחוזות



הערות ביחס לתהליכי העבודה בהכנת התכנית האסטרטגית לדיור

כאמור, התכנית האסטרטגית לתכנון ולבנייה מתעלמת מעדכון תמ"א 35, המהווה מסגרת סטטוטורית ארצית של תכנון כולל. יתר על כן, מסמכי המועצה הלאומית לכלכלה מתעלמים מקיום העדכון שאושר לאחרונה וכלל לא מאזכרים אותו. מאחר שתמ"א 35, כמו גם תכניות המתאר המחוזיות, מבוססות על עבודת צוות נרחב הכולל את כל היבטי התכנון, הן מבטיחות איזון בין מגורים, תעסוקה ותשתיות. מספר עבודות הערכה שנערכו בשנים האחרונות מעידות גם שתכניות אלו הצליחו לכוון את הפיתוח בהתאם ליעדיהן, ובכלל זאת שמירה על שטחים פתוחים והגדלת צפיפויות הבינוי (בן עמי וחוברי, 2010; Frenkel and Orenstein 2012). ההתעלמות מתמ"א 35/1 בתכנית האסטרטגית לדיור מביאה לכך שאיזונים אלו מתערערים, וההישגים של התכניות הללו נשחקים.

ההתעלמות והעקיפה של תמ"א 35/1, אשר באות לידי ביטוי הן בפרוגרמה והן בפיזור הגיאוגרפי, חמורות במיוחד משום שתכנית מתאר ארצית מאושרת ומעודכנת בהליך סדור המבוצע במעורבות של בעלי עניין ובאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה שדנה גם בהערות הוועדות המחוזיות. המהלך של התכנית האסטרטגית לדיור בוצע 'בחדרי חדרים', ללא צוות תכנון וללא ועדת היגוי, כאשר הדיונים בה התקיימו בפורומים ממשלתיים חסרי מעמד תכנוני וחסרי בקרה ציבורית, במקום במערכת התכנון, בשיתוף כל הגורמים

המקצועיים והציבוריים הרלוונטיים (שלטון מקומי, ארגוני חברה אזרחית, אקדמיה ומדע). תכנון ארצי כוללני מחייב שילוב של מומחים רבים ובעלי נסיון, יחד עם תובנות מהציבור. התעלמות מרוב הקהילה המקצועית, ומכל הציבור, גורמים לכך שתובנות חשובות לא עולות לדיון. אי לכך דרך הכנתה של התכנית האסטרטגית לדיור פגומה במהותה.

תמ"א 35 והעדכון שלה קבעו באמצעות 'מודל הביקושים' יעדי אוכלוסיה נורמטיביים בחלוקה למחוזות. יתרונם של יעדי אוכלוסיה אלה הינו שהם אינם מקבלים את מגמת "עסקים כרגיל" כעובדה, אלא הם מנסים להשפיע על המגמות במציאות העתידית. חסרונם של מודל הביקושים מבחינת הממשלה בכך שלא העניק לה כלים ומדדים ברורים המצביעים על היקף המלאי התכנוני הנדרש לצורך השגת יעדי האוכלוסיה על פני ציר הזמן, זאת משום שהוא אדיש לסטטוס התכנוני של העתודות (כהן, טוראל וקפלן, 2013).

על פניו, התכנית האסטרטגית לדיור הייתה צריכה לקחת את מודל הביקושים מעדכון תמ"א 35 ולתרגם אותו לתכנית עבודה. במקום זאת, התכנית האסטרטגית לדיור מתווה מדיניות חדשה המשלימה עם הביקושים הקיימים על פי "כוחות השוק". אלא שבפועל, התכנית האסטרטגית לא מנתחת את כוחות השוק, ולמעשה מערד המחירים והשפעתו הן על קצב הבינוי והן על תפורות הפעילויות חסרות בה לחלוטין. לכן להנחה שימה שהיה הוא שיהיה אין ביסוס אמפירי, לפחות בחומר שפורסם לציבור, ומכאן שגם לאמירותיה לגבי התפורות המרחבית אין נפקות מוכחת.

נושאים שיש לתת לגביהם את הדעת בכל הנוגע ליישום התכנית האסטרטגית לדיור:

התכנית האסטרטגית לדיור מהווה כיום מסמך מפתח בפעילות גופי התכנון בכל הרמות. לכן, כל עוד לא מבטלים אותה, יש לתת את הדעת על כמה נקודות אשר עשויות לצמצם את הבעיות שעלולות להיווצר במידה שהיא תיושם ככתבה וכלשונה.

- קביעת שלביות לפיתוח

על מנת ליעל את השימוש בקרקע, תמ"א 35 מכוונת את עיקר הפיתוח לתחומי המרקמים העירוניים ובתוכם היא קובעת שלביות לפיתוח:

- בתוך השטח המבונה ועל פי תכניות מתאר מקומיות מאושרות.
- עתודות תמ"מ - בהמשך רצוף לשטח המבונה ועל פי תכניות מתאר מחוזיות עדכניות (במחוז מרכז ניתן להגדיל שטח זה בעוד 10% מכוחה של הגמישות המותרת בתמ"מ).
- עתודות צפות - בקדימות נמוכה: פיתוח בהמשך רצוף לשטח המבונה בתוך תחומי המרקמים העירוניים, מחוץ לשטחים המיועדים לבינוי עירוני בתכניות המתאר המחוזיות העדכניות.

גם סעיף 3 בהחלטת הממשלה הנוגעת לתכנית האסטרטגית לדיור מתייחס לצורך ביעול השימוש בקרקע: "על מנת להבטיח את קידום ההתיישבות ופיתוח הפריפריה מחד, ועל רקע אזילת הקרקעות הצפויה באזור המרכז והרצון למקסום היתרונות הטמונים בציפוף אזור זה מאידך, לקבוע כי

תפרוסת יח"ד בין המחוזות השונים במדינה תיעשה בהתאם לעקרונות הבאים:

1. הכוונת יחידות הדיור החדשות בדגש על ארבעת המטרופולינים (תל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע).
2. הגברה משמעותית של קצב ההתחדשות העירונית, וזאת על מנת לחדש שכונות ותיקות, לנצל באופן יעיל את משאב הקרקע, לעודד עירוניות ולשמור על השטחים הפתוחים.
3. הסטת חלק מהביקושים החזויים עפ"י קו המגמה ממחוז המרכז לנפות אשקלון, חיפה ובאר שבע.
4. תוספת יח"ד בהיקף ניכר בפריפריה".

מדובר בדגשים חשובים ביותר. יחד עם זאת, קידום מתחמי הבניה החדשים שזוהו ע"י מנהל התכנון במסגרת עבודת המטה למימוש התכנית האסטרטגית לדיור אינו מממש את סדר העדיפויות שצויין בתמ"א 35, וגם לא את סעיף 3 בהחלטת הממשלה. אי לכך יש להבטיח כי יישום התכנית האסטרטגית לדיור יתבצע בהתאם לשלביות שקבעה תמ"א 35. קרי, פיתוח בעתודות תמ"מ ורק לאחר מכן בעתודות צפות בתחומי המרקמים העירוניים. על כן, אין מקום לקדם פוליגוניים של מתחמי דיור חדשים בכל הארץ כדי לתת מענה מספרי בלבד, אלא לתאם בין תהליכי הפיתוח לתשתיות, תוך צמצום הפגיעה בשטחים הפתוחים.

- קרקעות פרטיות כמענה לצרכי הדיור

התכנית האסטרטגית לדיור אינה מקדישה התייחסות מספקת למצאי הקרקעות הפרטיות כחלק מהמענה ליחידות הדיור הנדרשות, מתוך הנחה כי "חלק ניכר מיעדי התכנון ימומשו על מקרקעי ישראל" (סעיף 7 בדברי ההסבר להחלטת הממשלה). יש לזכור כי טרם הקמת הותמ"ל רוב הבינוי נעשה ע"י הסקטור הפרטי, וחלקים נרחבים ממנו על קרקעות פרטיות, ולפיכך יש להתייחס גם לקרקעות פרטיות המאושרות לפיתוח, בתוך ישובים, כחלק מהמענה לשטחי פיתוח למגורים. לשם כך התכנית האסטרטגית היתה צריכה לקבוע כלים כלכליים ומנגנונים שיעודדו ויחייבו פיתוח בקרקעות פרטיות, ובכך להגדיל את אחוזי המימוש של תכניות בקרקעות אלה. אך היא לא עשתה כן.

- אמצעי מדיניות משלימים

המועצה הלאומית לכלכלה מציינת כי נדרשים אמצעים נלווים לשם מימוש התכניות לדיור מצד הממשלה (רז דרור וקוסט, 2017). אך מסמכי התכנית האסטרטגית, וכן החלטת הממשלה, אינם מפרטים את אותם אמצעים אשר מימושם חיוני לצורך השגת יעדי התכנון שנקבעו. אמצעים כאלו הוצעו במסגרת תמ"א 35 ועדכונה.

להלן כמה נושאים מרכזיים בתכנית האסטרטגית לדיור אשר דורשים התייחסות של אמצעי מדיניות משלימים:

- צרכים המשלימים לדיור כמו תעסוקה, תשתיות ושירותים. ללא התייחסות לצרכים אלו, לא יוצרו ביקושים לדיור, וללא ביקושים, ייתכן כי יחידות דיור רבות לא ימומשו שכן יזמים אינם בונים ללא

ביקוש. יתר על כן, העדר איזון בין מגורים, תעסוקה ותשתיות מביא להגדלת מרחקי יוממות ולהחמרת הגודש בדרכים. בכך התכנית האסטרטגית עלולה לפגוע ביעילות המשקית.

- לאור אזילת הקרקע במרכז הארץ, עליה מצביעה התכנית האסטרטגית לדיוור, יש לנקוט באמצעי מדיניות דרסטיים, למשל: איסור בניה של צמודי קרקע בנפות מסוימות במחוזות מרכז, ירושלים וחיפה ובכל מחוז ת"א; וכן איסור הקמת ישובים חדשים. בהעדר צעדים מעין אלו תמשך בניה בצפיפות תת-אופטימלית באזורי הביקוש.
- אמצעי מדיניות משלימים ביחס לפתרונות דיוור בקרב החברה החרדית והחברה הערבית: למשל עידוד התחדשות עירונית על פני הקמת ערים חדשות.
- צעדים אופרטיביים כדי לקדם התחדשות עירונית – יש לפרט ולהרחיב ביחס לכלים אשר יעודדו התחדשות עירונית. לדוגמה, ניתן לחייב הקצאת קרקע משלימה בתכניות חדשות בכדי לקדם התחדשות עירונית ותהליכי פינוי-בינוי בתוך המרקם הבנוי. בכך הצורך בפוליונים חדשים הנוגדים את התכנון המתארי יפחת.

סיכום

הכשל המרכזי של התכנית האסטרטגית לדיוור טמון בהיותה תכנית סקטוריאלית – פרוגרמה לתחום הדיוור בלבד, אשר נעשית בראייה כלכלית, בשעה שברור כי לא ניתן לעסוק בדיוור במנותק מתעסוקה, תשתיות, שירותים ואיכות חיים. בכך התכנית האסטרטגית מבטאת את הכשל העיקרי במהפך התכנוני מבית היוצר הממשלתי הניאו-ליברלי בהובלת האוצר – המהפך הנותן עדיפות למילוי טבלאות האקסל וקידום מהיר של תכניות בוועדות עוקפות על גבי תכנון כוללני המאזן בין שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

תכנון סקטוריאלי מהווה נסיגה לפרקטיקות שהיו נהוגות בשנות ה-60 של המאה הקודמת עת הוכנו תכניות מתאר ארציות לפיזור אוכלוסיה. מאז התחוללה קפיצת מדרגה בשנות ה-90 עם תמ"א 31, ישראל 2020, תמ"א 35 ותכניות המתאר המחוזיות דור שני, אשר התוו מדיניות תכנון כוללנית. תכניות אלו הבטיחו איזון בין מגורים, תעסוקה ותשתיות, ואפשרו את הצמיחה המהירה של ישראל בשנות התשעים והאלפיים תוך הספקת רמת שירות סבירה ברוב התחומים.

היעדים הכמותיים למגורים היו צריכים להיבחן במסגרת תכנון ארצי כולל, ותוך מתן מענה למכלול ההיבטים התכנוניים הנדרשים וזאת באמצעות תכנית מתאר ארצית חדשה, או במסגרת עדכון הפרוגרמה שנקבעה במסגרת תמ"א 35/1 ותרגומה לכדי תכנית עבודה. התכנית האסטרטגית מבקרת, כאמור, את תמהיל פיזור האוכלוסין שנקבע בתמ"א 35. היא מבקשת להתוות מדיניות חדשה המשלימה עם הביקושים הקיימים על פי "כוחות השוק", וקובעת כי "קביעת יעדים לא ריאליים, שהסיכוי כי יושגו מוטל בספק, הינה לא רק הטעיית הציבור וקובעי המדיניות, אלא אף פגיעה באמון התכנית. סופן שלא יושגו ויוציאו את המערכת מאיזון" (רז דרור וקוסט, 2017). אבל באופן אירוני, התכנית האסטרטגית קובעת ביחס למחוזות צפון

ודרום יעדי פיזור אוכלוסייה שאינם רחוקים מאלה שקבעה תמ"א 35/1 (ראה תרשים 5). במקרה של תמ"א 35 נקבעה הפרוגרמה מתוך תפיסה של יעדים נורמטיביים ואילו בתכנית האסטרטגית לדירור נקבעו היעדים מתוך הבנה כי ההיצע הקרקעי באזור המרכז מוגבל ולא יוכל לספק את מלוא הביקושים. מכאן שלא יהיה מנוס למתן את הביקושים במרכז הארץ, ביחס למגמות הקיימות היום, וליצור היצע יחידות דירור באזורי הפריפריה. קרי, הביקורת שהתכנית האסטרטגית טענה לגבי תמ"א 35 תקפה ביתר תוקף לגבי התכנית האסטרטגית עצמה – היא קובעת יעדים לא ריאליים המהווים הטעיית הציבור וקובעי המדיניות. בפועל, הפוליגונים שמקודמים בגינה לא יתממשו במשך זמן רב, שכן מדובר בתכנון עודף.

לטענתנו, הנזק העיקרי הטמון בתכנית האסטרטגית לדירור הוא ביצירת מלאי תכנוני עודף של תכנון מפורט שמשמעותו קביעת עובדות תכנוניות ארוכות טווח, הן ביחס לשטחים החקלאיים והפתוחים והן ביחס למרקם האורבני הקיים.

לתכנון מוקדם יש מחיר בטווח הארוך, משום שאינו יתאים בהכרח לשינויים הצפויים באורחות חיים של האוכלוסייה ויקטין את מרחב הגמישות שאנו מותירים לדורות הבאים לעצב את המרחב הבנוי והפתוח שלהם, לפי תפיסותיהם. יתר על כן, הקדמת התכנון תביא לכך שבנייה רבה בעתיד תהיה על פי תכניות שיהיו מיושנות בעת הבניה, ולכן לא יתאימו לתפיסות ולטכנולוגיות שיהיו זמינות באותה עת. הקדמת התכנון גם מביאה לפריסה לא מיטבית ביחס לתשתיות שיאלצו לנסות ולהחדיר ולהרחיב בהתאם בתנאים קשים של מרחב מצטופף לאתרים שהם בעייתיים מבחינת נגישות התשתיות. כמו כן, מלאי תכנוני עודף עלול להוביל להעמקת הפערים החברתיים בין המרכז לפריפריה – משום שכאשר השוק נמצא בנסיגה, הרוכשים שנותרים בשוק מעדיפים להתמקד במרכז הארץ והאזורים הראשונים שנטשים על ידי יזמים הם אזורי הפריפריה (מירובסקי 2018).

המסקנה העולה מניתוח זה היא שההנחות שעומדות בבסיס התכנית האסטרטגית לא עומדות במבחן הביקורת. תכנית אסטרטגית לדירור המנותקת מהיבטי תעסוקה ותשתיות, והגורמת לתכנון עודף שיפגע בדורות הבאים אינה רצויה. אי לכך יש מקום לשוב לתכנון הכוללני, במקום התכנון הסקטוריאלי באמצעות ועדות עוקפות. כמו כן, אין מקום להעביר את התכנון לגופים שאינם מתמחים בכך כגון המועצה הלאומית לכלכלה, אלא יש לשמור על ההובלה בידי מנהל התכנון וגופי התכנון הכוללניים. אין בכך לומר שאין מקום לשיפורים בתפקוד גופים אלו, אך התכנית האסטרטגית לדירור אינה הכלי המתאים לכך.

הערות

* מאמר זה הוא חלק ממחקר אודות השפעות הותמ"ל על דמות הארץ שנערך בהזמנת מרכז המועצות האזוריות והחברה להגנת הטבע. (פייטלסון וחוברי, 2018).

מקורות

- בן עמי ג' וחוב', הערכת תכניות המתאר המחוזיות בישראל, דו"ח למנהל התכנון, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, נובמבר 2010.
- בנק ישראל, דוח לשנת 2010, פרק ב': התוצר, השימושים וענפי המשק, 30/03/11, עמ' 63.
- בנק ישראל, דוח לשנת 2017, פרק ט': שוק הדיור, 28/03/18.
- בנק ישראל, חטיבת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 133, ינואר עד אפריל 2012, יוני 2012, עמוד 28-32.
- דברי הסבר שצורפו להחלטת ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור (קבינט הדיור) מיום 13 בפברואר 2017.
- דברי ראש מטה הדיור, אביגדור יצחקי, בוועדת הכלכלה בכנסת, 15/06/16.
- דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, ספטמבר 2011.
- החלטת ממשלה מס' 2457 (דר/131) שאושרה בקבינט הדיור ביום 13/2/17, וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 02/03/17.
- החלטת ממשלה מס' 3705 (דר/188) שאושרה בקבינט הדיור ביום 05/03/18 וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 22/3/18.
- החלטת ממשלה מס' 1823 (דר/82) בנושא "תכנון ושוק מקרקעין לאוכלוסייה החרדית", שאושרה בקבינט הדיור ביום 25/07/16 וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 11/08/16.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: תחזית אוכלוסיה לישראל לשנת 2065, 21/05/17.
- הצוות הבינמישרי לטיפול נותני הדיור בישראל, דו"ח ביניים, ינואר 2014.
- וינרב א., בלס נ., "מגמות שינוי ברמת הדתיות בחברה היהודית", מרכז טאוב, 16/05/18.
- זיכרון ח. תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית-2016-2035, משרד הבינוי והשיכון והמכון החרדי למחקרי מדיניות, פברואר 2016.
- כהן א', טוראל י., קפלן מ', תמ"א 35 – ליווי, מעקב ועדכון, מנהל התכנון, משרד הפנים. דו"ח שלב ב', אוגוסט 2009; דו"ח שלב ג', אוגוסט 2010.
- כהן ש. ופרנקל א., פרק 6 עיקרי הפרוגרמה בתוך: תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, כרך אמצעי המדיניות, משרד הפנים.
- מירובסקי א., "בגלל הקיפאון? קבלנים מעכבים בנייה של אלפי דירות חדשות", The Marker, 10.04.18.
- מירובסקי א., "צניחה של 20% במכירת דירות חדשות: הנתונים השנתיים הדרמטיים של שוק הנדל"ן", The Marker, 23.04.18.
- מנהל התכנון, מצגת שהועברה לחברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה טרם הדיון מיום 09/09/14.
- עזרא א., יחידת חופש המידע, משרד ראש הממשלה, הודעת דואר אלקטרוני, 24.08.2017.
- פרוטוקול דיון המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא עדכון תמ"א 35 מיום 09/09/14.
- פייטלסון ע', העברת התכנון לאוצר: דיון ביקורתי בנוגע להגיונות שמאחורי החלטה זו, תכנון 12 (2), עמ' 125-117, 2015.
- פייטלסון ע', לוי נ., מינץ צ., צבן ש., הורוביץ-הראל ע. וסטינקמפ ג., השפעות הותמ"ל על דמות הארץ: דו"ח ביניים, יוני 2018.

- צור ש', "אביגדור יצחקי: התחלנו לראות ירידת מחירי דירות שתמשך", גלובס, 16/05/17.
- צור, ש', "אושר תיקון ראשון לתמ"א 35: גמישות בהרחבת גבולות עירוניים", גלובס, 24/05/16.
- רז-דרור ע', ליטמנוביץ נ', צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, נובמבר 2014.
- רז-דרור ע', קוסט נ', צרכי הדיור העתידיים בישראל 2016-2040, המועצה הלאומית לכלכלה, דצמבר 2016.
- רז-דרור ע', קוסט נ', התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, המועצה הלאומית לכלכלה, מאי 2017.
- שודרון, ד. ואברמזון ש., תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל לשנים 2015-2040, המועצה הלאומית לכלכלה, אוגוסט 2017.
- Charney I., 2017, A "supertanker" against bureaucracy in the wake of a housing crisis: neoliberalizing planning in Netanyahu's Israel, *Antipode* 49, pp. 1223-1243.
- Feitelson E., 2018, Shifting sands of planning in Israel, *Land Use Policy* 79, pp. 695-706.
- Frenkel A. and Orenstein D. (2012) Can urban growth management work in an era of political and economic change? *Journal of the American Planning Association* 78, pp. 16-33.



תכנון דיור לאוכלוסייה החרדית: ישראל 2015-2035¹

לי כהנר, חיים זיכרמן

תקציר

שוק המקרקעין בישראל, אמור לתת מענה התיישבותי לכלל אזרחי המדינה, ללא הבדל וללא הפליה. עם זאת, שתי קבוצות אוכלוסייה מחזיקות במאפייני דיור שונים ונבדלים המחייבים התבוננות מובדלת, בכל הנוגע ליצירת מענה עבור ביקושי הדיור של קבוצות אלו בעשורים הבאים. אלו הן המגזר הערבי והאוכלוסייה החרדית.

האוכלוסייה החרדית מחזיקה במאפייני דיור ייחודיים שבמרכזם מוסדות הקהילה. בשונה ממרבית האוכלוסייה העירונית בישראל המתגוררת בהתאם להעדפותיה האישיות והאינדיווידואליות של כל משפחה, האוכלוסייה החרדית מתאפיינת במגורים קהילתיים, בהתאם להשתייכותו הקהילתית והתת-קהילתית של כל אחד מהפרטים. מצוקת הדיור החריפה בתוך הריכוזים החרדיים, הובילה בעשורים האחרונים לעליית מחירים תלולה, לפתרונות מגורים לא ראויים ולזליגה גדלה והולכת (בהעדר תכנון) של תושבים חרדים אל שכונות חלשות בערים מעורבות, תוך יצירת קהילות חרדיות חדשות ושינוי אופי השכונה.

המאמר מבקש להציג "סל פתרונות" תכנוניים התואם לצורך הקהילתי של קרוב ל-200 אלף יחידות דיור, בשני העשורים הבאים, זאת, בשים לב לצירי הביקוש השונים מחד, ולהיתכנות הקיימת בשוק מאידך. "סל פתרונות" דיור מסוג זה יש לתכנן לאור הגידול הדמוגרפי, תוך התאמה למגוון קבוצות האוכלוסייה בתוך החברה החרדית ולתהליכי השינוי באוכלוסייה זו.

מבוא

בעשור האחרון נמצאת מדינת ישראל במשבר דיור מתמשך, המתבטא בעלייה תלולה של מחירי הדיור, בכל רחבי הארץ. עליית מחירי הדיור, משפיעה באופן ישיר על רבים ממשקי הבית בישראל. רכישת דירת המגורים - ההחלטה הכלכלית החשובה ביותר של כל בית אב - הופכת להיות קשה יותר ויותר (מבקר המדינה, 2015). הממשלה, מצידה, עושה מהלכים משמעותיים בשנים האחרונות, במטרה להוזיל את מחירי הדיור, בדגש על רוכשי דירות ראשונות. זאת באמצעות שיטות שונות שעיקרן הוזלת נטל המס על הדירה, או הוזלה יזומה של מחיר הקרקע בפרויקטים הנבנים על קרקע מדינה (רז-דרור וקוסט, 2017).

שוק המקרקעין בישראל, אמור לתת מענה התיישבותי לכלל אזרחי המדינה, ללא הבדל וללא הפליה. כל אזרח בישראל רשאי להתגורר בכל מקום שיחפץ, בהתאם ליכולותיו והעדפותיו (בג"ץ קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואחרים, 2000; להבי, 2009; שטרן, 2013; 2017; 2018). עם זאת, שתי קבוצות אוכלוסייה מחזיקות במאפייני דיור שונים ונבדלים המחייבים התבוננות מובדלת, בכל הנוגע ליצירת מענה עבור ביקושי הדיור של קבוצות אלו בעשורים הבאים. אלו הן המגזר הערבי והקהילה החרדית (Blatman-Thomas, 2017; כהנר, 2018).

האוכלוסייה החרדית העומדת בבסיס מאמר זה, מחזיקה במאפייני דיור ייחודיים שבמרכזם מוסדות הקהילה. בשונה ממרבית האוכלוסייה העירונית בישראל המתגוררת בהתאם להעדפותיה האישיות והאינדיווידואליות של כל משפחה, האוכלוסייה החרדית מתאפיינת במגורים קהילתיים, בהתאם להשתייכותו הקהילתית והתת-קהילתית של כל אחד מהפרטים. הביקוש למגורים הומוגניים בתוך הקהילה, מבטא בראש ובראשונה את הצורך של האוכלוסייה החרדית בקיומן של קהילות גיאוגרפיות בעלות מכנה משותף קהילתי-תרבותי-חברתי וכן מצורך הדתי-הלכתי, המתאפשר פעמים רבות רק בחיים קהילתיים (שלמה, 1991; Enos & Gidron, 2016; כהנר, 2016; 2018).

עיקרון החיים הקהילתיים מצוי בבסיס התפיסה ההתיישבותית החרדית בארץ ובעולם כולו. לטענתנו התעלמות מצורך זה, עשויה להקשות משלושה טעמים: ראשית – תכנוני: חיוניות התכנון הייעודי עבור הקהילה החרדית, נובעת מקיומן של נורמות תכנוניות שונות באזורים החרדיים, ביחס לתכנון שכונה שאינה חרדית. נורמות אלו מוחלות כבר כעת על ידי מינהל תכנון ומשרד הבינוי והשיכון, בכל הנוגע לתכנון אזורים חרדיים (כך למשל החילו ועדות התכנון הוראות ייחודיות בנוגע לתכנון העיר חריש ושכונת אחיסמך בלוד). לדוגמה, ההפרשה למבני ציבור באזורים אלו, גבוהה בהרבה מהמקובל באוכלוסייה הכללית. זאת בשל הצורך בקיומן של מבני ציבור רבים, ובגין העובדה כי מספר הדיירים לכל יחידת דיור גבוה בהרבה. מנגד, הצורך בחניה בציבור החרדי, הנסמך רבות על תחבורה ציבורית, נמוך מהמקובל באוכלוסייה הכללית, ובשל כך ניתן לאשר תקן חניה נמוך יותר (אם כי מאפיין זה צריך להימצא בשינוי בשל רמת המינוע ההולכת וגדלה בציבור החרדי).

התכתיב ההלכתי המחמיר, לפיו מרבית האוכלוסייה איננה נעזרת במעלית שבת, מאלצת את בנייתם של בניינים נמוכים יחסית, בני 6-8 קומות, שיאפשרו עלייה וירידה ביום השבת באמצעות המדרגות (כאן יהיה מעניין לעקוב אחר הקבוצות החרדיות המתחדשות המוכנות לגור בבניינים רבי קומות או קהילות אחרות המצליחות למצוא פתרונות טכנולוגיים-הלכתיים לסוגיה זו). התכנון הייחודי מחייב אפוא הגדרת אזורים מראש, כאזורים המיועדים לאוכלוסייה החרדית, ולתכנון בהתאם לצרכי הקהילה גם אלו הנמצאים בתהליכי גיוון ושינוי (משרד השיכון, 2019). שנית – הטעם החברתי: בהיעדר תכנון ייעודי שיאפשר את התפתחותן של קהילות גיאוגרפיות, יתפתחו קהילות כאלו באופן לא מבוקר, בדרך של התרחבות והתפשטות לאזורים אחרים. לדרך זו, הפועלת באמצעות כוחות השוק, קיים מחיר לא מבוטל, של חיכוך עם האוכלוסייה המקומית המתנגדת לעתים לשינוי אופי הישוב או השכונה. שלישית – הטעם הליברלי: על המדינה כבעלת מונופול על

מקרקעי ישראל, לאפשר לכל אדם את התנאים הנדרשים לו לצורך פולחנו הדתי. התארגנות קהילתית ראויה, תוכל להיעשות רק על ידי הקצאת קרקע (בתנאים זהים לכל הקצאה אחרת) שתאפשר ביסוס קהילתי וחופש פולחן (משרד השיכון, 2016).

לא ניתן להתעלם מגישות הסבורות כי המדינה איננה צריכה להשתמש בכלי המדיניות שלה, בכדי לאפשר סגרגציה והתבדלות זה מזה, ובוודאי כדי לאפשר הדרה של קבוצות אוכלוסייה שונות (גונטובניק, 2004; שטרן, 2013; 2016). המאמר איננו כופר בהנחה זו. עם זאת כותביו סבורים כי הובלת תכנון ייעודי, על ידי הממשלה, נכונה יותר מהסיבות הבאות: ראשית, מן הפן הליברלי-תרבותי, על המדינה לאפשר את העדפותיהם של אזרחיה לחיי קהילה. עצם הבחירה בחיי קהילה, מבטאת דה-פקטו, את ההתבדלות הגיאוגרפית ממעורבות בחיי השאר. לא ניתן לטענתנו, לכפות את קיומה של אינטגרציה במגורים, כאשר קבוצת אוכלוסייה מעדיפה לשמר את העדפותיה להתגורר במסגרת קהילתית מאורגנת (שטרן, 2013; 2017; 2018). שנית, אנו סבורים כי מחיר ההתעלמות מצרכי האוכלוסייה, העומדים בבסיס הווייתית, גבוה יותר ממחיר ההיזקקות לצרכים אלו. בהנחה המוסכמת על ידי כותבי המאמר, כי הציבור החרדי יממש בכל מקרה את העדפות הדיור שלו וישמר את הקיום הקהילתי, הרי שנכון יותר לממשלה להפנות את משאביה לניהול נכון של הביקושים, ולא להתעלם מהם באופן שכוחות השוק יפעלו בהיעדר יד מכוונת. זאת משום שפעילות בדרך של כוחות שוק עלולה לפגוע במרקמים עירוניים קיימים ולשנותם, תוך כדי יצירת מתח וחיכוך מיותרים בין האוכלוסיות (בנק ישראל, 2016; רז-דרור וקוסט, 2017). שלישית ובזאת העיקר, המאמר שלפניכם נמנע מלהכווין את התנהגות הפרטים, באופן זה או אחר, אלא מבקש להתחקות אחר הביקושים החרדים, ולבנות "סל פתרונות" שייתן מענה לכל אחד מסוגי הביקושים. במסגרת זו, מתייחס המאמר לכל קשת האפשרויות: לחרדים המתגוררים מחוץ לקהילה ומעורים באוכלוסייה הכללית, לחרדים המבקשים להתגורר בקהילה הומוגנית, אף שהיא נמצאת בתוך ישוב הטרוגני, ולחרדים המבקשים להתגורר במסגרת הומוגנית מוחלטת בתוככי ישוב חרדי. הפתרונות המוצעים על ידנו, מאפשרים מתן מענה לביקושים הקיימים בקרב האוכלוסייה החרדית, תוך התבוננות במגמות המתרחשות באוכלוסייה זו, אך אינם מבקשים לשנות את דפוסי ההתנהגות באמצעות העמדת סוג אחד של פתרון בלבד (משרד השיכון, 2016; כהנר, 2018).

על רקע טעמים וגישות אלו, מסכימים חוקרי החברה ומתכנני הערים בישראל כי נכון להמציא לקהילה החרדית פתרונות דיור ייעודיים ומובחנים (דגני ודגני, 2000; שטרן וכנען, 2006; סדן פלסנר וגונן, 2011; משרד השיכון, 2016). עם זאת, קיימת מחלוקת באשר לאופי הפתרונות המוצעים: יש הסבורים כי נכון להקים ערים חרדיות הומוגניות, ויש הסבורים כי נכון לפעול להקמתן של "ערי פסיפס", תוך כינון שכונות חרדיות בתוך ישוב כללי (הומוגני בתוך הטרוגני). אלו כאלו סבורים כי יש לפעול לתכנון ייעודי, וכי המחיר החברתי של אי תכנון לחרדים, גבוה מהחלופה האחרת.

המאמר יציג "סל פתרונות" תכנוניים התואם לצורך קהילתי חרדי של קרוב ל-200 אלף יחידות דיור עד שנת 2035, זאת, בשם לב לצירי הביקוש השונים מחד, ולהיתכנות הקיימת בשוק מאידך. נבקש לטעון כבר בפתיחת המאמר,

כי לטעמנו יש לפעול ככל האפשר לכינון של שכונות חרדיות בערים כלליות. בדרך זו שומרת האוכלוסייה החרדית על מגורים קהילתיים, אך מבלי לייצר איים של סגירות ובדלנות.

האוכלוסייה החרדית: מאפיינים דמוגרפים ותרבותיים והשלכתם על צורכי הדיור

קצב בניית יחידות הדיור בריכוזים החרדים שאיננו מצליח להדביק את קצב גידול האוכלוסייה ומחירי הדיור שהאמירו בעשרות אחוזים בשנים האחרונות, מאיצים את האוכלוסייה החרדית למצוא פתרונות דיור נוספים בתוך ומחוץ למרכזים החרדים הקיימים (צפדיה וכהנר, 2018; כהנר, 2018). מצוקת הדיור מייצרת פתרונות לא שגרתיים, כגון, הסבת מחסנים וחניות לדירות מגורים, חלוקת דירות לשלוש ולארבע יחידות דיור קטנות ועוד. בעוד ובמגזר הכללי, יחידות דיור כגון אלו ישמשו למגורי יחיד או לכל היותר זוג שותפים, הרי שבריכוזים החרדיים, דירות מאולתרות אלו מאכלסות זוגות נשואים עם ילדים. ההנחה כי אם תיפתר מצוקת הדיור בציבור הכללי תיפתר גם מצוקת הדיור החרדית, נכונה רק בחלקה. זאת משום שלציבור החרדי מאפיינים ייחודיים המבדילים אותו מהציבור הכללי, בכל הנוגע לצרכי ביקושי הדיור (גורביץ' וכהן קאסטר, 2004; משרד השיכון, 2016; רז-דרור וקוסט, 2017).

בחלק זה מבקש המאמר לשפוך מעט אור על החברה החרדית בישראל, תוך התמקדות בידע הדמוגרפי והחברתי-תרבותי הרלוונטי להיבטי הדיור השונים.

מספר החרדים בישראל, נכון לשנת 2018, עומד על כ-1,000,000 נפש המהווים כ-12% מכלל האוכלוסייה בישראל; בשנת 2035 תמנה האוכלוסייה החרדית כ-1,900,000 נפש, ובשנת 2065 על פי תחזית אמצע של הלמ"ס תמנה האוכלוסייה החרדית כ-6.5 מיליון חרדים. בשנת 2017 עמד שיעור הפריון בקרב נשים חרדיות על 7.1 ילדים גבוה מאד יחסית לאוכלוסייה הכללית (3.3). קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה החרדית עומד על כ-4% אל מול 1.8% באוכלוסייה הכללית, ומכאן שאף משקלה היחסי באוכלוסיית המדינה נמצא בעלייה מתמדת (מלאך וכהנר, 2018).

אל שיעור הגידול הנזכר מצטרף אחוז נישואין גבוה (82% אל מול 62% באוכלוסייה היהודית הלא חרדית), גיל נישואים צעיר (22 לגברים ו-20 לנשים, הנמוך בהרבה ביחס לחברה המערבית), והנחייה קהילתית-תרבותית-הלכתית לפיה אין לפעול לעיכוב בכניסה להריון בסמוך לאחר הנישואין. בכך נוצר מרווח בין-דורי קצר במיוחד בין דור ההורים לדור הבנים, העומד על כעשרים שנים. משפחות חרדיות צעירות יחסית, שעדיין אינן מבוססות כלכלית, נדרשות כבר לדאוג לדיור עבור ילדיהם הנישואים, בדרך כלל בזה אחר זה. משמעות הדבר הינה כי משקי בית חרדיים רבים, עלולים להיקלע לקשיים כלכליים, בכדי לעמוד בנורמות המקובלות בחברה החרדית בכל הנוגע לרכישת דירה לילדיהם (שלהב וכהנר, 2012).

בתהליך השידוך בציבור החרדי מקובל היה כי ההורים רוכשים דירה לילדיהם. עם עליית מחירי הדיור מחד, ודלדול המשאבים הכלכליים מאידך, חלה תמורה בנוהג הקיים. כיום זוגות צעירים רבים רוכשים דירות תוך נטילת

חלק מהנטל על עצמם. אחרים, רוכשים דירה זולה בפריפריה, ומשכירים אותה לתושבי המקום, כשהם שוכרים דירה אחרת באזורים החרדיים תוך מימון הפרשי השכירות. זוגות שאין ידם משגת, מתגוררים בשכירות, ואינם רוכשים דירה כלל. עם זאת, עדיין מקובל כי ההורים יעשו כל מאמץ אפשרי, במטרה להביא את בני הזוג לרכישת דירה בסמוך לנישואיהם (משרד השיכון, 2016; רגב, 2019).

האוכלוסייה החרדית מורכבת מתת-זרמים רבים, השומרים על מאפייניהם הייחודיים. עם זאת, מקובל להציג שלושה זרמים מרכזיים, המהווים, כל אחד מהם, כשליש מהחרדים בישראל – ליטאים, חסידים וספרדים (כהנר, 2019). לכל אחד מהם מאפיינים ייחודיים בהקשר לדפוסי ומאפייני המגורים (Flint-Ashery, Benenson & Alfasi, 2013; פלינט, אלפסי ובנסון, 2010; רגב, 2017). כך בפן המגורים, מרבית הקהילות החסידיות בונות קריות מגורים לחסידיהם, באופן שיאפשר לכידות של בני החסידות, והקמת מוסדות מתאימים ברוח החסידות. אף שהקריות החסידיות הוותיקות ממוקמות בבני ברק, בירושלים ואף בתל אביב, הרי שהחל משנות השבעים הוקמו קריות רבות בפריפריה, הן בתחומי הישובים החרדיים, הן מחוצה להם. כך למשל חסידות גור, הגדולה ביותר בישראל, הקימה קריות בערד, בחצור הגלילית, וביישובי פיתוח נוספים (וסרמן, 2014; זיכרמן, 2014). בכל הנוגע להקשר הדיור, הליטאים מתגוררים בפזורה החרדית, אך ללא מרכיב תת-קהילתי מוגדר. בהיעדר הכוונה הנהגתית כמקובל אצל החסידים, מרבית הליטאים יעדיפו בהתאם ליכולתם הכלכלית, להתגורר באזור מרכז הארץ בתוך המרחבים החרדיים. בניגוד לפלגים החרדים האחרים (פרדימן, 1991; פלינט, 2012; 2014; זיכרמן, 2014). רבים מהחרדים המזרחיים מתגוררים באזורי מגורים הטרוגניים, ולרבים מהם קרובי משפחה שאינם חרדים, כך שקרבתם לאוכלוסייה הכללית רבה משל האחרים. בשונה מהזרמים האשכנזיים התופסים את החרדיות כדבר שהגבול בינו לבין החילונית דיכוטומי, ברור ובלתי עביר (אם כי גם אקסיומה זו עוברת שינוי בשנים האחרונות עם התפתחותן של הציר השמרני-מודרני בחברה החרדית), המזרחיים פתוחים לקבלת אורח חיים שונה, עובדה המקלה עליהם להתערות בחברה הכללית ולהשתלב במקומות שאינם חרדיים. נציין שגם הקבוצה הספרדית מזרחית מורכבת ממספר תתי קהילות מהם פתוחות יותר ומהם שמרניות יותר ולכך השפעה על בחירת מרחב המגורים (ליאון, 2010; 2016).

לצד שלוש הקבוצות המרכזיות, יש להפנות מבט לשתי קבוצות נוספות קטנות יותר אך משמעותיות ביותר, במכלול תהליכי השינוי העוברים על החברה החרדית בישראל ובכך גם על מאפייניה המרחביים ועל צורכי הדיור שלה. הראשונה, אלו החוזרים בתשובה. על פי מחקרים שונים, למעלה מעשרים אחוזים מהמגדירים עצמם כחרדים בישראל, הינם כאלו שבאו מרקע לא חרדי. אלו משתייכים לשלושת הזרמים הנזכרים לעיל, אולם במספרים גדולים יותר בקרב הזרם החרדי המזרחי (ליאון, 2010; דורון, 2013). בהקשר של הרגלי הדיור והמאפיינים המרחביים אפשר לחלק את החוזרים בתשובה לשלוש קבוצות: "הנטעים", אותם אלו הנשארים לגור בסביבת המגורים הקודמת, מרביתם מן הזרם הספרדי, שם השינוי באורח החיים הדתי לא גורר בעקבותיו שינוי באורח החיים הקהילתי; "הנטעים", אותם אלו העוקרים את משפחותיהם מסביבתן הקודמת ועוברים להתגורר בסביבה חרדית

במטרה להיעשות חלק ממנה; ו"קבוצות החוזרים", המתגוררים בקהילות סגורות לחוזרים בתשובה, החולקות בדרך כלל אורח חיים משותפים לעיתים סביב הנהגתו של רב כריזמטי. קהילות אלו ממוקמות במרחבים פתוחים יותר בערים כלליות המזכירות במאפייניהן את סביבת המגורים המקורית שממנה הגיעו החוזרים בתשובה (קהילות ילדותם) – כך הקימו החוזרים בתשובה קהילות במעלות, בחיפה ובמקומות נוספים (זיכרמן, 2014, כהנר, 2018).

קבוצה נוספת מכונה חרדיות מודרנית. אלו חרדים, בני שלושת הזרמים העיקריים, המסגלים לעצמם אופי מודרני ופתוח יותר מהמקובל בקהילה. הגברים והנשים בעלי השכלה גבוהה, ומשולבים במגוון התפקידים בשוק התעסוקה הישראלי. בהתאם לרמת חייהם הגבוהה יחסית לציבור החרדי, הם מאמצים תרבות צריכה מערבית הכוללת חיי רווחה ופנאי. בהתאם לאורח חייהם, רבים מבני הקבוצה מעדיפים לחיות בשולי האזורים החרדיים, על קו התפר שבין החרדי והמערבי. אחרים מעדיפים להתגורר מחוץ לתחומי הקהילה, באזורים מעורבים. מרחבים אלו מאפשרים לקבוצות החרדיות המודרניות לצורך את תרבות "הגם וגם" גם להיות חלק מהתרבות והמרחב החרדי וגם להיות חלק מרשות הרבים וממרחבה (זיכרמן וכהנר, 2012; פינקלמן, 2013; ליאון, 2017; כהנר, 2017).

על אף שרבים מהחרדים מבקשים להמשיך ולהתגורר בסביבת מגורים הומוגנית, המאפשרת להם לנהל אורח חיים קהילתי-דתי, לא יהיה זה נכון להתעלם מזליגתם של אורחות חיים וערכים מודרניים-מערביים לתוך האוכלוסייה החרדית. אלו מתחילים לטשטש יותר ויותר את הגבולות והקווים המנחים שהיו נהוגים עשרות שנים בחברה החרדית בכל הנוגע ליחסי הגומלין שבין מעמד-ייחוס-תרבות-ואתניות, הן אל מול "העולם שבחוץ" והן בתוך מרחב הקהילה המתבדלת (שני וגוטמן אהרון, 2015; שחר, 2018; כהנר, 2018).

בסקר שנערך בתחילת שנת 2018 בקרב למעלה מ-1000 נדגמים באוכלוסייה החרדית נשאלו הנסקרים היכן היו מעדיפים לגור? 72% ענו שבסביבה חרדית ו-28% ענו שבסביבה מעורבת. בקרב הקבוצות החרדיות השמרניות 89% העדיפו לגור בסביבה חרדית לגמרי ו-11% בסביבה מעורבת. בקבוצות הליבה החרדיות הקלאסיות 80% העדיפו לגור בסביבה חרדית ו-20% בסביבה מעורבת. בקבוצות החרדיות "המשתלבות" 60% היו מעוניינים לגור בסביבה חרדית ו-40% בסביבה מעורבת. ובקבוצות המודרניות המובהקות רק 37% מעוניינים לגור בסביבה חרדית ו-63% בסביבה מעורבת (כהנר, 2019). תמונה זו של הקהילה החרדית על הציר השמרני-מודרני מהווה תמונה מחקרית ותכנונית משמעותית להבנת מרחב המגורים החרדי - העכשווי והעתיד.

הבנה עמוקה של המאפיינים הדמוגרפיים, החברתיים, התרבותיים והכלכליים של האוכלוסייה החרדית, לרבות תמורות שונות המתרחשות בעשורים האחרונים (קפלן, 2007; בראון, 2017; מלאך וכהנר, 2017), הכוללת את ניתוח השיקולים של האוכלוסייה החרדית בבחירת מקום מגורים, תאפשר תכנון מושכל המותאם לצרכי הדיור של האוכלוסייה החרדית.

שיקולים בבחירת הדיור החרדי

ההחלטה על רכישת דירה, הינה בדרך כלל ההחלטה הכלכלית החשובה ביותר של התא המשפחתי. שיקולים רבים נלקחים בחשבון בקרב כלל הציבור, טרם בחירת סביבת המגורים. במסגרת השיקולים, ניתן למנות אפשרויות תעסוקה סמוכות, קיומם של שטחים פתוחים ושטחי ציבור בשכונה או ביישוב, הרכב האוכלוסייה במקום, איכות מערכת החינוך, נגישות תחבורתית, אפשרויות בילוי ופנאי, וכמובן - המחיר הינו בעל משקל משמעותי בהחלטה על קניית הנכס (גנדל-גוטמן וחובריו 2010).

עקומת התמורה, מכתובה עבור התא המשפחתי את ניצול התקציב הפנוי עבור מגורים, באופן המיטבי עבורם בהקשר של עלות-תועלת. כל אחד ממבקשי הדיור מעניק משקל סובייקטיבי לכל פרמטר, בהתאם לנסיבותיו האישיות. מכיוון שמרחבי הדיור עבור כלל האוכלוסייה כוללים את הארץ כולה, הרי שניתן להצביע על גמישות רבה במציאת פתרונות דיור בטווח רחב של אפשרויות. בכל הנוגע להיבטים החברתיים, הרי שבקרב מרבית האוכלוסייה העירונית (שאיננה חרדית), רכיב הקהילה איננו תופס מקום של ממש. ההנחה הרווחת בציבור הכללי הינה כי ברוב אזורי המגורים, ובוודאי בשכונות חדשות המאופיינות באחוז גבוה של זוגות צעירים, יימצא מוסד חינוכי מתאים, ייווצר קשר עם השכנים וייווצר מרקם חברתי שיאפשר לזוג להשתלב בו במידת הצורך. למעשה, חלק גדול מהזוגות הרוכשים היום דירה, נותנים משקל משמעותי להיבטים האינדיבידואליים, כגון שיקולים פיננסיים, תעסוקה אפשרית, נגישות תחבורתית ולהיבטים הסביבתיים, ועוברים למקום מגורים בו הם אינם מכירים את השכנים ואת האוכלוסייה המתגוררת במקום. הדבר נכון עוד יותר כאשר מדובר בקניית דירה בשכונה חדשה, פעמים רבות טרם אכלוס השכונה בפועל (גנדל-גוטמן, וחובריו, 2010; שטרן, 2017).

בשונה מהציבור הכללי, הציבור החרדי מאופיין באורח חיים קהילתי, בו הקהילה ולא האינדיבידואל, מצויה במרכז. התפיסה המעמידה את הקהילה במרכז החיים, יוצרת מערכת צרכים ושיקולים שונים לחלוטין (כהנר, 2009; כהנר, 2018; זאבי וכהנר, 2019). תכנון אזור מגורים לאוכלוסייה החרדית, מצריך הכרות עם אורח החיים החרדי ועם הקהילה הספציפית לה מיועד התכנון. בהליך תכנוני הנוגע ליצירת יחידות דיור ייעודיות לציבור החרדי, יש לתת את הדעת למספר שיקולים ייחודיים, שאינם קיימים במסגרת שיקולי התכנון לאוכלוסייה הכללית. ממצאי המחקרים עליו מתבסס מאמר זה מעלים חמישה שיקולים מרכזיים, המכוונים את בחירת בני הזוג בקהילת המגורים ("חמשת המ"מים") (משרד השיכון, 2016):

1. **"יתרון הגודל" (מסה):** מבטא את העדפת האוכלוסייה החרדית להתגורר בסביבה חרדית גדולה ומבוססת, המעניקה לה את מירב את השירותים והצרכים.
2. **קשר לקהילת האם (מוקד):** מבטא את הביקוש לקהילה ממנה ניתן יהיה להגיע בקלות יחסית למטרופולינים החרדיים, ובראשם ירושלים ובני ברק.

3. **מחיר:** שיקול המחיר תופס מקום רחב בקביעת הביקוש. "מחיר המטרה" החרדי עומד נכון לכתובת המאמר על כ-1,000,000 ₪ (רגב, 2019).

4. **תפיסת מקום:** מבטא את ההתרשמות הכללית מהאזור, הנובעת מפרמטרים בעיקר מפרמטרים חברתיים-קהילתיים (מוסדות חינוך יוקרתיים, קהילה איכותית (אנ"ש), הנהגה רבנית) בתוספת לפרמטרים הגיאוגרפיים-סביבתיים, הכלכליים והמדיניים.

5. **תעסוקה (מלאכה):** שיקול זה מביא לידי ביטוי את חשיבותה הגוברת של אפשרות התעסוקה עבור המשפחה החרדית במקום המגורים.

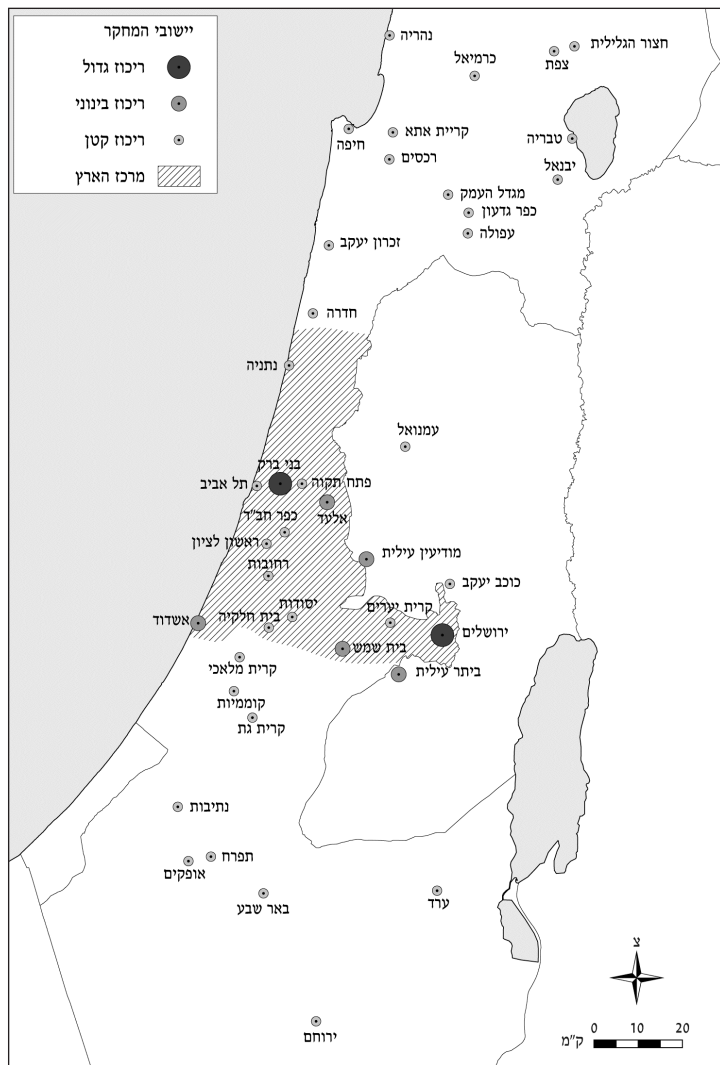
סדרת שיקולים זו אמורה לטענתנו להוות תנאי סף בכל הליך תכנוני המיועד לקהילה החרדית. בבחינה של פוטנציאל משמעותי להקמה של יחידות דיור ייעודיות, מומלץ להתייחס לשיקולים אלו ולאיוון ביניהם, שכן במידה רבה הם שיקבעו את הביקושים באזור המיועד ואת יכולתו להצליח. חמשת השיקולים הללו בתוספת לאילוצים מרחביים ומדינתיים הבנו לאורך שנים את המודלים המרחביים של האוכלוסייה החרדית ויצרו את תפוצתה במפה הישראלית.

המודלים המרחביים וגלי ההתיישבות של האוכלוסייה החרדית מקום המדינה ועד ימנו

מודל הבסיס של תפוצת האוכלוסייה החרדית הוא מודל מרחבי המושתת על שלושה מבנים מובהקים: "ערי הראשה" של המרחב החרדי - הערים הוותיקות בני ברק וירושלים, ריכוזים חרדיים בערים כלליות בהן יחסי גודל שונים של אוכלוסייה חילונית, דתית וחרדית (מבנה זה מתחלק לשכונות חרדיות בערים כלליות גדולות ולשכונות חרדיות בעיירות פיתוח קטנות בפריפריה); והערים החרדיות ההומוגניות המיועדות אך ורק לאוכלוסייה החרדית (שלהב וכהנר, 2013; כהנר, 2016). אל דגמים אלו נוסף דגם מרחבי הביניים שנוצר עבור אלה המבקשים בציבור החרדי להיות חלק פעיל ובלתי נפרד ממרחבי המגורים של רשות הרבים הישראלית תוך שמירה על אופיים הדתי-קהילתי-חברתי (כהנר, 2017).

תרשים מספר 1 מציג את מפת הפריסה של הריכוזים החרדים המרכזיים בישראל המבוססים בהתפתחותם המרחבית על סדרת מודלים זו. על פי נתונים מעודכנים לשנת 2018 80% מהאוכלוסייה החרדית מתגוררים במרכז הארץ במרחב הכולל את ערי הראשה (בני ברק וירושלים), ערי הפרוור החרדיות ההומוגניות (מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד ורמת בית שמש) ושכונות בערים גדולות (דוגמת: פתח תקווה, רחובות); 12% מהחרדים מתגוררים בפריפריה הדרומית (כולל אשדוד) בעיקר בשכונות בעיירות הפיתוח (דוגמת: נתיבות, אופקים, קריית גת, ערד) וביישובים כפרים (תפרח, קוממיות); ו-8% גרים בפריפריה הצפונית בערים בסדרי גודל משתנים: ערים גדולות (חיפה, צפת, טבריה), ערים בינוניות (עפולה, כרמיאל), עיירות פיתוח (מגדל העמק) וכן ביישובים כפרים (כפר גדעון, יבנאל) (כהנר, 2019).

תרשים 1: פריסת האוכלוסייה החרדית בישראל



ערים גדולות בני ברק וירושלים מעל 100,000 תושבים חרדים, ריכוזים בינוניים – הערים החדשות מעל 40,000 תושבים חרדים. ריכוזים קטנים – אלפים בודדים של תושבים חרדים.

בתפוצת האוכלוסייה החרדית ניתן להציג שלושה דורות של התיישבות חרדית. הדור הראשון, החל מקום המדינה ועד לשנות השבעים של המאה הקודמת, כלל התיישבות במרחב הכלל ישראלי, בעיקר על ידי עולים חרדים שהגיעו למדינה הצעירה. במקביל, עובו הקהילות החרדיות הקיימות בירושלים ובבני ברק, והוקמו קהילות נוספות בישובים הטרוגניים שונים כדוגמת רחובות, נתניה ופתח-תקווה (Shilhav, 1993; Gonen, 1995).

הדור השני, החל משנות השמונים של המאה הקודמת ועד לראשית המאה הנוכחית, החל לזנוח את הערים המעורבות, ולהתכנס אל תוך הריכוזים החרדיים. זאת, בעיקר על רקע שינוי אידיאולוגי שהנחילו מנהיגי הדור השני של הקהילה החרדית, שדגלו בחינוך חוסם, תוך יצירת חיץ גיאוגרפי בין החרדים ויתר האוכלוסייה, במטרה להגן על עתידו הרוחני של צאן מרעיתם. ההפרדות הצליחה על רקע תכנונם והקמתם של מספר ישובים חרדיים, כדוגמת ביתר עלית, מודיעין עלית ואלעד. היו אלו ישובים שמוקמו באזורים הקרובים לריכוזים החרדיים הוותיקים (ירושלים ובני ברק) ומחירי הדיור בהם היו נמוכים ביותר. כך למשל, דירה בת ארבעה חדרים במודיעין עלית, עלתה בשנות התשעים פחות ממאה אלף דולר, ובאופן דומה אף בביתר עלית (שלחב וכהנר, 2012; כהנר, 2016).

במקביל לביסוסן של הערים החרדיות החדשות, הוקמו וטופחו קהילות חרדיות קטנות בערי הפיתוח. הקמתה של ש"ס בשנות השמונים, על מוסדות החינוך שלה, לצד גל חזרה בתשובה נרחב שכלל רבים מתושבי ערי הפיתוח, הובילו לכך שבתחילת המאה הנוכחית, מחזור הגלילית בצפון ועד ירוחם בדרום, אין עיר פיתוח שאין בה קהילה חרדית. עם זאת, במרבית עיירות הפיתוח נותרו השכונות והשיכונים החרדיים קטנים ולא מפותחים. הקמת הישובים החרדיים, לצד כניסתם של חרדים לישובים נוספים כגון אשדוד ובית שמש, נתנה מענה למרבית הצורך החרדי ביחידות דיור, במשך למעלה משני עשורים (צפדיה וכהנר, 2018). תכנון ושיווק הערים החרדיות על ידי המדינה, אפשרו במודע את שינוי פריסתה של האוכלוסייה החרדית במרחב הישראלי, ונתנו מענה להעדפות הדיור ההומוגניות ולהתכנסות הקהילה פנימה (כהנר, 2016).

בדור הנוכחי השלישי, שראשיתו בעשור הקודם, דולדלו במהירות עתודות הקרקע הפנויות, המיועדות לציבור החרדי. כאמור צעירים רבים, הנישאים ומתבקשים להתגורר בתוך תחומי הקהילה, נדרשים לשלם מחירים מופרזים, ולהתגורר בפתרונות דיור שאינם ראויים, כדוגמת מחסנים וחניות. מצוקת הדיור ברחוב החרדי הולכת ומחריפה, וגורמת לעליית מחירים, לבנייה בלתי חוקית, ולהתפשטות השכונות החרדיות אל תוך השכונות החילוניות הגובלות בהן. כך למשל התפשטותה של שכונת בית וגן שבירושלים אל שכונת קריית היובל הסמוכה (פלישמן, גובמן, 2014; שחר, 2018; Flint- Ashery, 2015, 2017).

מצוקת הדיור גורמת לרבים מהחרדים, למצוא פתרונות דיור מחוץ לתחומי הקהילה, ברחבי הערים, במתווה המזכיר את דור ההתיישבות הראשון. במסגרת זו ניתן להבחין בהגירה מחודשת של אוכלוסייה חרדית למרכזי ערים ותיקות, הן במסגרת מאורגנת של התיישבות קהילתית, הן במסגרת פתרונות דיור שאינם מאורגנים. ההתיישבות החרדית בערים אלו, מכוונת בעיקר אל השכונות הישנות והמתרוקנות מאוכלוסייה, כגון שכונת הדר

בחיפה, רובעים ז' ו ח' באשדוד, שכונות מרכז העיר בפתח תקווה, ולשכונות בערים צפוניות ודרומיות בפריפריה דוגמת עפולה עלית, טבריה, נתיבות ועוד. התיישבות זו איננה מלווה בהליך תכנוני, ולא נובעת מהתאמה של סביבת המגורים והיצע הדיור לאוכלוסייה החרדית, אלא מתאפיינת בזליגה ספונטנית לאזורים ותיקים בערים הטרוגניות, בהם קיימת אוכלוסייה חלשה ומחירי דיור נמוכים (כהנר, 2018). תהליכים אלו מובילים לעיתים לחיכוכים והתנגשויות עם האוכלוסייה והרשויות המקומיות, המנסים לשמר את אופיין החילוני של השכונות ההולכות ו"נכבשות", תוך תהליך שעשוי להביא לשינוי פני העיר (שחר, 2018 ; Shtern, 2018).

תמונת מצב הדיור החרדי

החל משנות השמונים, אז שווקו הישובים החרדים החדשים, לא תוכננו אזורים חרדים נוספים. בשנות התשעים שווקו הערים החדשות לציבור החרדי. היו אלו אלעד, מודיעין עלית, ביתר עלית, עמנואל, ורמת בית שמש. כל אלו לצד בניה בישובים החרדים הוותיקים – ירושלים, בני ברק, ובערי הפיתוח, הניבו היצע דיור קהילתי גדול יחסית, שענה על הביקושים (רז דרוו וקוסט, 2017).

בעשור האחרון התהפכה התמונה. העיר בני ברק – אחת מן הערים הצפופות במערב – כמעט ומיצתה את יכולת ההתפתחות שלה (זאת למעט כמה אלפי יחידות דיור בהתאם לתכנית מתאר חדשה לבני ברק, שטרם אושרה). כך גם לגבי האזורים החרדים במערב ירושלים. מנגד, השכונות שבירושלים המזרחית, והישובים ביתר עלית ומודיעין עלית, מתקשים להתפתח בשל אילוצים מדיניים. הישוב אלעד, מוקף מכל צדדי באזורים שאינם מאפשרים את הרחבתו לעת עתה. רק בישוב בית שמש לבדו, קיימת עתודה משמעותית של יחידות דיור, ואולם בהתאם להסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-34, עתודה זו תשווק לכלל הציבור. תמונת המצב של מיצוי אפשרויות הבניה באזורים החרדים הקיימים, מעלה תמונה שאיננה יכולה לתת פתרון דיור, למלוא הצרכים העתידיים של האוכלוסייה החרדית (משרד השיכון, 2016).

במטרה להתאים את פתרונות הדיור לצרכי הקהילה החרדית, נדרשו הקמתן של 32,000 יחידות דיור ייעודיות בין השנים 2006-2015, כך עולה מדוח מיוחד שהוכן עבור משרד הבינוי והשיכון בשנת 2006 (שטרן וכנען, 2006). עם זאת, על פי נתוני הלמ"ס ומשרד הבינוי והשיכון, עד שנת 2013 הושלמה בנייתן של כ-15,000 יחידות דיור בריכוזים החרדיים ההומוגניים, כאשר עיקר הבניה התרכזת בערים החרדיות המרכזיות: בני ברק, ביתר עלית, מודיעין עלית, אלעד, רמת בית שמש וירושלים. בשנת 2014, נוספו עוד כ-4,000 יחידות דיור עבור האוכלוסייה החרדית, רובן ברמת בית שמש. סך הכל עולה כי במהלך העשור האחרון, נבנו כ-60% מצרכי הדיור החרדיים בשנים אלו, וכי קיים חסר של למעלה מ-10,000 יחיד (משרד השיכון, 2015).

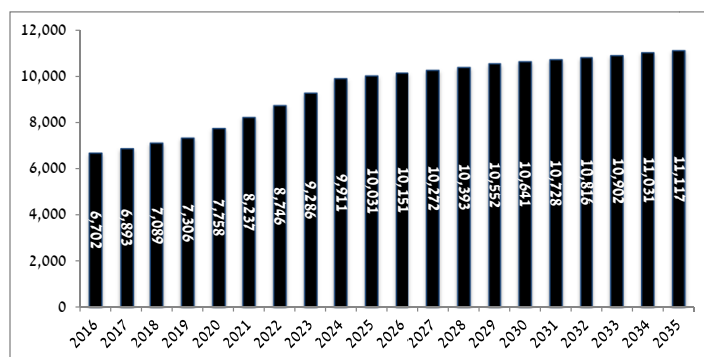
החל משנת 2008 תכנן משרד הבינוי והשיכון את הישוב חריש עבור הציבור החרדי בהתאם לנומרות תכנוניות הנדרשות עבור אוכלוסייה זו. עם זאת, משיקולים משפטיים, שווק שלב א' של העיר חריש עבור כלל הציבור. לאחר הכרזת הזוכים התברר כי מלבד מספר מתחמים קטנים, קבוצות הרכישה החרדיות נכשלו, ומרבית יחידות הדיור שווקו ליזמים מסחריים שמיהרו

לשנות את תכנון המתחמים מן היסוד ולמכור את הדירות לכלל הציבור. העיר חריש שינתה אפוא את צביונה המתוכנן והפכה לעיר הטרוגנית. משכך, הפתרון הממשלתי המתוכנן עבור הציבור החרדי, נכשל (המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 2012; משרד השיכון, 2016).

כאמור, על פי נתוני הלמ"ס, בתוך שני עשורים, תכפיל האוכלוסייה החרדית את מספרה ותמנה 1,891,300 נפשות, שיהוו כ-17% מכלל האוכלוסייה בישראל (מלאך וכהנר, 2017). על בסיס האומדן הדמוגרפי של האוכלוסייה החרדית, נקבע צורך של 200,000 יחידות דיור עד שנת 2035. מספר זה מגלם את הערכת מספר בתי האב שיוקמו במהלך שנים אלו, בהפחתת הדירות המתפנות בתוך הקהילה. מלבד זאת, הוערך החסר הקיים נכון לשנת 2015, בכ-10,000 יחידות דיור נוספות (משרד השיכון, 2016).

תרשים 2: אומדן צורך עתידי ביחידות דיור באוכלוסייה החרדית

2035-2016



משרד השיכון (2016). תוכנית אסטרטגית לדיור למגזר החרדי 2015-2035. ירושלים: משרד השיכון והמכון החרדי.

כישלון שיווקה של העיר חריש לאוכלוסייה החרדית; המחסור בעתודות עתידיות לבנייה וקצב הצמיחה המהיר של אוכלוסייה זו, כל אלו מחייבים לטענתנו חשיבה אסטרטגית לדיור עבור האוכלוסייה החרדית, כזו שתייצר "סל פתרונות" התיישבותי רחב. כאשר הטענה המרכזית היא כי יש לתכנן את מרחבי ההתיישבות החרדים בארץ לאור הגידול הדמוגרפי, תוך התאמה למגוון קבוצות האוכלוסייה בתוך החברה החרדית ולאור תהליכי השינוי באוכלוסייה זו.

"סל פתרונות" דיור לציבור החרדי

בחלק זה מבקש המאמר להציג את "סל פתרונות", התואם לתפיסתנו את ביקושי האוכלוסייה מחד, ואת ההיתכנות הריאלית מאידך. מילוי הצורך העתידי ביחידות דיור, יכול להיעשות במגוון פתרונות, בין היתר ביצירת יחידות דיור הומוגניות חדשות, אך גם באמצעות רכישת דירות חדשות או יד שנייה במסגרת ההיצע של האוכלוסייה הכללית בסביבות הטרונגיות. עבור כל אחד מסוגי הפתרונות שיוצעו להלן, מתקיים הדיון בשלושה מישורים שונים. הראשון, מישור הביקוש: האם יש ביקוש לפתרון זה, ובאיזה היקף. השני, מישור ההיתכנות: מהי ההיתכנות הביצוע של הפתרון המוצע. השלישי, מישור המדיניות: האם, בהתקיים ביקוש ובהינתן ההיתכנות ביצוע, נכון לפעול לכינונו של פתרון זה. עבור כל פתרון מוצע גם חלקו היחסי במענה הכולל (משרד השיכון, 2016). להלן פירוט הדיון בחמשת פתרונות המוצעים:

- פתרון 1: מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים

שיקולי המדיניות תומכים במיצוי הפוטנציאל בדרך של עיבוי וציפוף הריכוזים החרדיים, בשל חמש סיבות מרכזיות: ראשית, אזורים אלו, שהינם בעלי "תפיסת מקום" מגובשת בתוך הקהילה, זוכים לביקוש גבוה ואינם דורשים השקעה ביצירת ביקוש באזור חדש. שנית, התשתיות הקהילתיות, בדמות מוסדות ציבור וחינוך, קיימות, כמו גם תשתיות העל היישוביות. שלישית, בשונה מהקמת אזורים חדשים הנתקלים בקושי משפטי לשיווקם לאוכלוסייה החרדית (כך למשל שיווק העיר חריש), שיווקן של יחידות דיור באזורים החרדים הקיימים, איננו מתמודד עם קושי זה, משום שאזורים אלו "צבועים" חרדים, ובשל כך קיימת ודאות שוקית, לפיה הם יאוכלסו על ידי חרדים. רביעית, במרבית האזורים החרדיים, הרשות המקומית לא תעכב את שיווק יחידות הדיור לאוכלוסייה החרדית, ובכך מוסר הקושי הפוליטי. חמישית, פתרון זה הינו הקל ביותר, ונגיש לביצוע בטווח המיידי. הוא עשוי להיות מקודם הן על ידי משרדי הממשלה, הן על ידי יזמים קהילתיים, הן על ידי הרשויות המקומיות עצמן. מנגד, עלות פתרון החסמים בחלק מתכניות אלו גבוה, ונדרש תכלול בין גורמים סטטוטוריים שונים, לצורך פתרון החסמים והוצאת הפרויקטים אל הפועל.

טבלה 1: ריכוז ההמלצות התכנון מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
מיצוי פוטנציאל הבניה בריכוזים החרדיים הקיימים – קרקע פרטית ומקרקעי מדינה	גבוהים – בהתאם לביקושים בריכוז הרלוונטי	תוכניות בהכנה: קרקע מדינה: 47,000 יח"ד קרקע פרטית: 22,500 יח"ד	בעד: תפיסת מקום מגובשת; תשתיות קיימות; היעדר קושי משפטי; ביצוע מיידי נגד: עלויות פתרון חסמים; ציפוף גבוה מאוד בישובים הוותיקים	סה"כ כ-3,500 יח"ד לשנה בממוצע, המהווים סה"כ כ-37% מסל הפתרונות הכולל
המלצות		- ביצוע מיפוי חסמי תכנון ושיווק, והקצאת תקציב ייעודי לפתרונם לצורך אישור ושיווק מהיר. מעקב חצי שנתי של ועדת חסמים - שיתוף כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשויות מקומיות בביצוע התוכניות - בחינת אפשרות הרחבת היישובים החרדיים על ידי ועדת הגבולות		

- פתרון 2: הקמת שכונות חרדיות חדשות בישובים הטרוגניים

הקמתן של שכונות חרדיות חדשות בישובים הטרוגניים מסייעת לחיבור שבין האוכלוסיות השונות בישראל. הניסיון מלמד, כי ישובים ותיקים וגדולים בהם מתגוררת אוכלוסייה הטרוגנית, אינם מייצרים חיכוך מיותר, אחרי שנמצא איזון בין צרכי האוכלוסיות השונות. הקמתן של שכונות אלו, מאפשרת את המגורים הקהילתיים הנדרשים למשפחה החרדית מחד, תוך שהקהילה איננה מבודדת את עצמה מכלל חלקי האוכלוסייה. לטענתנו פתרון זה עשוי להיות הפתרון המיטבי עבור חוסנה של החברה הישראלית. מראיונות שערכנו הן עם נציגי הקהילה האוכלוסייה החרדית והן עם נציגי הממשלה, עולה כי זהו הפתרון המיטבי והמומלץ ביותר עבור האוכלוסייה החרדית, תוך שמירה על מגורים קהילתיים מחד, ואפשרויות השתלבות בכלכלה ובתעסוקה, מאידך. פתרון זה גם מאפשר לקבוצות החרדיות הרוצות להיות חלק מרשות הרבים הישראלית להתגורר "בבית התפר" בין המרחב החרדי לכללי.

שכונות ייעודיות קיימות כבר כיום במספר רב של ישובים, ופריקטים שונים מתוכננים באופן ייעודי לאוכלוסייה החרדית במגוון ישובים כלליים ברחבי הארץ, כדוגמת אופקים, חצור הגלילית, גבעת זאב וקריית מלאכי. מוצע לפעול לתכנון שכונות חרדיות באזורים בהם מתקיים תכנון נרחב, ובעיקר בישובים הסמוכים לישובים חרדיים. כך לשם הדוגמא, ניתן לקדם תכנון לכינונה של שכונה חרדית במרחב העירוני החדש בראש העין, הסמוכה לעיר אלעד. לטענתנו נכון לקדם פתרון זה בערים גדולות שיוכלו לשאת את הצביון

התרבותי והכלכלי של האוכלוסייה החרדית, בנוסף על ראש העין, ערים כמו : פתח תקווה, באר שבע, חיפה, רחובות ראשון לציון וערים נוספות בסדרי גודל אלו.

עם זאת, הניסיון מלמד כי הקמת שכונות חרדיות חדשות נתקלת בדרך כלל בהתנגדות של ראשי הרשויות המקומיות וכן של הציבור בעיר, על רקע החשש משינוי צביון העיר ומהתחרדותה (שטרן וכנען, 2006). יישומו של פתרון זה דורש אפוא עבודה מאומצת מול ראשי הרשויות המקומיות, שיאפשרו את שיווקם של מתחמים שיאפשרו את כינונה של קהילה חרדית בעיר. יש לפעול להסדר עם ראשי הרשויות שיעקר את התנגדותם הצפויה לתכנית. זאת הן בדרך של עיגון התכנון הייעודי במסגרת הסכמי הגג הנחתמים עם ראשי הרשויות תוך העמדת תמריצים רלוונטיים, הן בדרך של תחימת האזורים החרדיים והגדרתם כרובעים העומדים בפני עצמם.

בשונה מתהליך הזליגה לדירות יד שנייה במרכזי הערים, המובל על ידי כוחות השוק, הרי שבהקצאת קרקע ייעודית לבניית שכונה חרדית, נדרשת קבלת החלטה לייעוד השכונה לאוכלוסייה החרדית, דבר שיבוא לידי ביטוי בפרוגרמות התכנוניות, בתמהיל שימושי הקרקע ובהקצאה ותכנון של מוסדות חינוך, ציבור ותרבות.

טבלה 2: ריכוז ההמלצות - הקמתן של שכונות חרדיות חדשות בישובים הטרוגניים

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
הקמת שכונות הומוגניות בערים מעורבות	בינוניים – בהקמת שכונות קטנות גבוהים – בהקמת שכונות גדולות	בלתי מוגבל, בכל אזור בו מתוכננת בניה רחבת היקף	בעד : תמיכה בתהליכים חברתיים, קיום היצע רחב נגד : התנגדות ראשי רשויות, חיכוך עם אוכלוסייה, קושי משפטי	תרחיש א' – תכנון מינורי : 13% מסך הפתרונות הכולל תרחיש ב' – תכנון מזוירי : 23% מסך הפתרונות הכולל
המלצות	• תכנון ושיווק שכונות חרדיות בישובים בהם מתקיים תכנון רחב • הכללת התכנון הייעודי בהסכמי הגג עם הרשויות ותמרוץ מתאים • יצירת אמנה חברתית בין ראשי הקהילה ונציגי העיר, בעידוד השר • פתרון משפטי לשיווק ייעודי			

מספר יחידות הדיור שניתן לשווק בדרך זו, כמעט ואינו מוגבל. זאת משום שבכל ישוב בו משווקת המדינה קרקע בהיקפים נרחבים, ניתן לתכנן אזור מוגדר עבור האוכלוסייה החרדית. הסיבה לאחוז הנמוך יחסית שהצבנו

לפתרון זה, מעבר לתוכניות שנמצאות כבר בתהליך, נעוצה בהבנה לפיה קיים קושי גדול בתכנון ובשיווק יחידות דיור ייעודיות, בהיעדר הסכמה מצד ראשי הרשויות (ראו טבלה 2). עם זאת, ככל ויימצא פתרון שיאפשר את הגדלת השיווקים הייעודיים בפתרון זה, הרי שניתן יהיה להקטין את חלקם של הפתרונות האחרים המוצעים על ידנו, כדוגמת הצורך בעיר חדשה. שיווק שכונות חרדיות במרחבים הטרוגניים, יתאפשר רק עם קיומו של פתרון משפטי שיתמוך בכך.

פתרון 3: יישובים חרדיים הומוגניים חדשים

פתרון זה מציע את תכנונם והקמתם של שני יישובים חרדים הומוגניים חדשים, בקצוות הצפוניים והדרומיים של מרכז הארץ (הפריפריה הקרובה). אלו נחוצים על מנת לתת מענה לצורך ביחידות דיור עד שנת 2035 והן לאחריה, זאת משום שבתוך תקופה זו ימוצו מרבית עתודות הדיור באזורים החרדים הקיימים.

טבלה 3: פתרון - יישובים חרדיים הומוגניים חדשים

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
ערים הומוגניות חדשות	גבוהים – בהתאם לאופי היישובי על פי חמשת תנאי הביקוש: מסה, קרבה לקהילת אם, מחיר, תפיסת מקום ואפשרויות תעסוקה	החל משנת 2030 – 4,000 יח"ד לכל ישוב חדש (2,000 יח"ד לאחר מקדם היתכנות)	בעד : מחיר, נמוך לצרכן, ביקוש קשיח, היעדר חיכוך, היעדר התנגדות מצד ראשי הרשויות נגד : עלות ביצוע תשתיות, סגרציה, קושי תעסוקתי וכלכלי, תמ"א 35	4,000 יח"ד (לשני יישובים) החל משנת 2030. סה"כ מהווה פתרון זה 10% מסך יח"ד הנדרשות בתכנית
המלצות	- קידום תכנון שני יישובים הומוגניים בפריפריה הקרובה למרכז - לייצר תפיסת מקום חיונית באמצעות יצירת עוגנים תרבותיים - הישוב יכלול אזורי תעסוקה רחבי היקף שיאפשרו יציבות כלכלית ופתרון תעסוקתי - במידה ויגדל ההיצע הייעודי בערים הכלליות – ניתן להקטין את הצורך בפתרון זה, שנתפס כפתרון פחות טוב המשמר סגרציה ועוני.			

אכן, ערים הומוגניות כפי שהוקמו בעבר, מדגישות את הבידול החברתי והגיאוגרפי בין הציבוריים בישראל, ויוצרות מובלעות סגורות הגורמות לצמצום נקודות המפגש בין המגזרים השונים (שלהב, 1997). עם זאת, סביר כי יצירת עיר חדשה לא תעכב תהליכים המתרחשים בציבור החרדי, דוגמת כניסה לשוק התעסוקה וההשכלה, זאת בתנאי שקיימים פתרונות דיור אחרים, המאפשרים בחירה באחד מהפתרונות השונים, לכל אחד בהתאם להשקפתו.

הישובים החדשים נדרשים להיות בעלי חוסן כלכלי ופתרון תעסוקתי. זאת בשונה מהערים החרדיות שהוקמו במהלך שנות ה-90 (אלעד, ביתר עלית ומודיעין עלית) הסובלות מעוני, ממחסור באזורי תעסוקה ותעשייה, והיקף נמוך של שירותי מסחר ופנאי (כהנר, 2016). גידול השתתפות הציבור החרדי בשוק העבודה, והעלייה המתמדת ברכישת השכלה אקדמית, הינם תהליכים המייצרים צרכים נוספים ומאפייני ביקוש שלא היו קיימים בעת הקמת הערים החרדיות בעבר ויש להתייחס אליהם בנקודת זמן זו (מלאך וכהנר, 2017).

תכנון עתידי של עיר חרדית חדשה צריך לכלול הקמת מרכזי מסחר, פנאי ותעסוקה משמעותיים ומגוונים, אשר יוכלו לספק מענה לתהליכי ההשתלבות ההולכים וגוברים של החברה החרדית בשוק העבודה ובמרחבי השיח המשותפים, ובנוסף למזער את תלותה של הרשות המקומית במקורות מימון חיצוניים. עיר חרדית צריכה להיות מחוברת לריכוזים החרדיים הקיימים בירושלים ובבני-ברק ולתחבורה נוחה. זאת, תוך יצירת מרחב התיישבות ל"קהילות אם" חזקות, שיאפשרו המשך פיזור גיאוגרפי של התיישבות חרדית עתידית כ"קהילות משנה" במעגלי ההשפעה המרחביים והחברתיים של העיר (כהנר, 2018).

פתרון 4: התחדשות עירונית: פרויקט התחדשות עירונית²

פרויקט התחדשות עירונית מעמיס הוצאות כבדות על היזם, אותן הוא מממן באמצעות מכירת יחידות דיור נוספות במתחם, תוך יצירת תשואה סבירה לדיירי המתחם הישן. לשם כך נדרשים שלושה תנאים עיקריים: ערכי קרקע גבוהים המאפשרים את ביצוע הפרויקט מן הפן הכלכלי; קיומה של תשתית התומכת בבניית יחידות דיור תוספתיות; הסכמתם של הדיירים, בעלי הדירות, לביצוע הפרויקט. לאחר מכן נדרש הליך תכנוני ארוך, ואישור רשויות התכנון המוסמכות. חלק נכבד מן הריכוזים החרדיים הוותיקים, כולל מבנים ישנים המתאימים מן הפן העקרוני להתחדשות עירונית. אולם, ריכוזים אלו תומכים באופן מוגבל בתנאים הנזכרים.

טבלה 4: פתרון - התחדשות עירונית

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד
התחדשות עירונית	נמוכים, בשל מחיר קרקע גבוה וקיום קומות גבוהות	מוגבל. מחייב היתכנות סטטוטורית וערכי קרקע גבוהים. לעתים נדרשת מעלית שבת	בעד: חידוש האזור הוותיק, ניצול הקרקע, יעד ממשלתי	סה"כ 9,330 יח"ד המהווים 5% מסל הפתרונות הכולל
המלצות	- הקמת יחידה מקצועית שתקדם פרויקטים להתחדשות מול הרשות המקומית ויזמים קהילתיים - פעילות ממשלתית מול רשויות מקומיות חרדיות להסרת ההתנגדות לפרויקטי התחדשות עירונית בתחומן			

כדאיות כלכלית לביצוע של פרויקטי התחדשות עירונית, אפשרית רק באזורים בעלי ערכי קרקע גבוהים ביותר, הרי שסביר להניח כי מחירי הדירות בפרויקטים אלו, יהיו גבוהים ממחיר המטרה החדרי. בחלק מישוברים אלו, אין תשתית התומכת בתוספת יחידות דיור. זאת בשל שתי סיבות עיקריות: ראשית, צפיפות הריכוזים הוותיקים רבה, וחלקם לא יכולים להכיל יחידות דיור נוספות. שנית, תוספת יחידות דיור במרחב עירוני בנוי, מחייבת בניה לגובה, לעתים 9 קומות ויותר. בהיעדר פתרון קהילתי מוסכם שיאפשר את השימוש במעלית שבת, הפרויקט איננו אפשרי.

עם זאת, על רקע המחסור ביחידות דיור חדשות, סביר כי פרויקטים אלו שמתבע הדברים יבנו במרכזי המטרופולינים החדשים, ייהנו מביקוש. כפי שנכתב קהל היעד החדרי נמצא בשינוי ויותר ויותר מעוניינים לגור במגדלים ובתי דירות. בנוסף, הנוכחות הקהילתית וההנהגה האקטיבית של הקהילה החדרית, מקלה על יכולת ההתארגנות מול דיירי הבניין המיועד להתחדשות. בכך יש יתרון מסוים לאוכלוסייה החדרית, אותו ניתן למנף לצורך ביצוע מואץ של הפרויקטים.

- פתרון 5: זליגת קהילות חרדיות אל שכונות ותיקות

גל ההתיישבות בציבור החרדי בעשור האחרון, הופנה לשכונות ותיקות בערים שאינן חרדיות בהן קיים גרעין של קהילה חרדית (צפדיה וכחנר, 2018; כהנר, 2018). הדירות הישנות מאופיינות בדרך כלל במחירים התואמים את היכולת הכלכלית של הציבור החרדי, ואופי הבנייה הנמוכה בשכונות הוותיקות תואם אף הוא לביקוש החרדי. הריכוזים החרדיים הוותיקים אפשרו "זליגה" של קבוצות קטנות לשכונות סמוכות, תוך שהן נתמכות על המרכזים החרדיים הקיימים בכל הנוגע למוסדות ולשירותים הציבוריים.

לטענתנו זליגת האוכלוסייה החרדית אל השכונות הוותיקות, איננה רע מוחלט. היא מאפשרת מגע עם האוכלוסייה המקומית, אף שלעיתים נלווה אליו חיכוך. היא מאפשרת רכישת יחידות דיור ישנות על ידי אוכלוסייה חלשה יחסית, ובכך מעניקה פתרון דיורי זול. היא אף מאפשרת כניסתה של אוכלוסייה צעירה ותוססת אל מרכזים חלשים ונעזבים.

על המדינה לפעול להקטנת תופעת הזליגה, תוך ניתוב לישוברים שעשויים לצאת מורווחים מתופעה זו. בהקשר זה, יש להבחין בין ערים בעלות תשתית חברתית כלכלית חזקה, אוכלוסייה גדולה ופיתוח קיים ועתידי המסוגלות להכיל את גידול הדיור החרדי, ללא השפעה מכרעת על אופי האוכלוסייה והמרחב העירוני, ובין ערים קטנות בעלות תשתית כלכלית חלשה, אשר תהליך זה יכול להפר את האיזון הפנימי בין קבוצות האוכלוסייה השונות ולהפוך לחלוטין את אופי הרחוב העירוני. במקרים אחרים, תהליכי זליגה חרדיים עשויים להיעשות באופן מתוכנן, על ידי הממשלה והרשויות המקומיות, כפתרון לישוברים חלשים בפריפריה ובמרכז. זאת באמצעות תכנית לה שותפה הממשלה, הרשות המקומית והקהילה החדרית. קיומם של עוגנים תרבותיים וכלכליים חרדיים, לצד מחירי דיור זולים וקרבה לקהילות קיימות, עשויות להוביל לתהליך חיובי של התחדשות האוכלוסייה.

סל פתרונות הדיור לאוכלוסייה החרדית המוצע במאמר זה, אינו שלם ללא התייחסות לצרכי הדיור הקהילתיים, לא רק בפן הגיאוגרפי אלא אף בפן המשפטי ובפן הכלכלי. המגבלות הכלכליות גורמות לבחינת פתרונות דיור

בשיטות שונות, בהן דירות להשכרה, והיעזרות במכרזים מוזלים שמציע משרד הבינוי והשיכון, כדוגמת מחיר למשתכן ומחיר מטר. לצד זאת, יש לבחון התייחסות לפתרונות הדיור הציבורי במסגרת הקהילות החרדיות השונות, באופן שייתן מענה לאוכלוסיות חלשות בקהילה (משרד השיכון, 2016; רז-דרור וקוסט, 2017). הפן המשפטי כולל את הצורך במציאת פתרון משפטי, שיאפשר את תכנון ושיווקן של יחידות דיור ייעודיות לאוכלוסייה החרדית (זיכרמן, 2015; הצעת מחליטים, 2017). הסוגיה המשפטית והסוגיה הכלכלית לא יפורטו במאמר זה בשל קוצר היריעה.

טבלה 5: זליגת קהילות חרדיות אל שכונות ותיקות

הפתרון	ביקושים	היצע	מדיניות	סה"כ יח"ד לשנה
זליגת קהילות חרדיות אל שכונות ותיקות נעזבות	גבוהים – בישובים בעלי קהילות חרדיות קיימות	בהתאם לכוחות השוק	בעד : הישענות על כוחות שוק, הסתמכות על תשתיות קיימות, אין צורך בבניית יח"ד, מגע עם אוכלוסייה מקומית נגד : חיכוך עם אוכלוסייה מקומית, תהליך לא מובנה והיעדר שליטה ממשלתית	תרחיש א' - 25% מכלל הפתרונות, בשל תכנון מינורי וקיום חסר חריף תרחיש ב' - 15% מכלל הפתרונות, לאור קיומם של פתרונות דיור יזומים (בנוסף ל-10% לא קהילתיים)
המלצות	- הגדלת היצע על ידי המדינה במטרה להקטין את תופעת הזליגה - כיוון הזליגה לישובים חזקים שלא ישנו את אופיים, או לישובים חלשים המבקשים לשנות את אופיים			

סיכום

המאמר המבוסס על תוכנית אסטרטגית לדיור למגזר החרדי, בה סומן צורך של 200,000 יחידות דיור עבור האוכלוסייה החרדית עד שנת 2035³. במאמר נטען שהשגת יעדי תכנון ושיווק, שייתנו פתרון דיור לכלל האוכלוסייה החרדית, מחייבים קיומו של "סל פתרונות" מגוון, שעשוי לתמוך בביקושים השונים (הומוגני מול הטרוגני), תוך שליטה במוקדי הפתרון והתאמתם לקהל היעד.

במסגרת התפלגות הפתרונות וכסיכום למאמר אנחנו מבקשים לעלות שני תרחישים. הראשון, לפיו תעניק המדינה מענה מינורי לצרכי הדיור הקהילתיים. במקרה זה עשויה הקהילה להמשיך ולהגדיל את תהליכי הזליגה לשכונות ההטרוגניות. **בתרחיש א**, חלקה של המדינה ביצירת הפתרונות עבור האוכלוסייה, עומד על מחצית בלבד מכלל הפתרונות (עיר חדשה, מיצוי פוטנציאל בריכוזים קיימים על קרקע מדינה, ושיווקים ייעודיים). כתוצאה מכך, כוחות השוק, הבאים לידי ביטוי בזליגה לשכונות חלשות, מתחזקים. על פי תרחיש א', התפלגות הפתרונות הינה כדלקמן:

טבלה 6: תרחיש א' של פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית

פתרון	שיעור הפתרון מהסל הכולל	מענה למס' יח"ד	הערות
נושאים כלליים	מבקשי דיור בעיר מעורבת – מסגרת קהילתית	25%	47,000
	מבקשי דיור בעיר מעורבת – ללא קהילה	10%	19,000
נושאים פרטיים	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים – קרקע פרטית	12%	22,500
	התחדשות עירונית (באוכלוסייה הכללית ובריכוזים חרדיים)	5%	9,330
פתרונות מיוחדים	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים – קרקע מדינה	25%	47,000
	עיר חדשה/צמודת דופן	10%	20,000
	שיווקים ייעודיים של המדינה (שכונות חדשות באזורים כלליים)	13%	24,000
סך הכל		100%	188,830

מאידך, על פי תרחיש ב', חלקה של המדינה ביצירת פתרונות דיור גדול יותר, והוא מצריך מציאת פתרונות לכ-10% נוספים מהאוכלוסייה. אנו סבורים כי הפתרון המיטבי הינו יצירת שכונות חדשות בערים כלליות, ועל כן מתקיים משחק שסכומו אפס, בין שני המשתתפים: ככל שיגדלו שיווקי המדינה במסגרת שיווק שכונות חרדיות בערים הכלליות, תקטן תופעת הזליגה הלא מבוקרת אל השכונות ההטרוגניות הוותיקות. יש להעיר, כי במידה והמדינה תאץ עוד

את שיווקיה הייעודיים לאוכלוסייה החרדית במסגרת הערים הכלליות, ניתן יהיה להפחית אף את הצורך בפתרונות האחרים, היקרים יותר, ובראשם – יצירת ערים חדשות. על פי תרחיש ב, ההתפלגות הינה כדלהלן :

טבלה 7: תרחיש ב' של פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית

הערות	מענה למס' יח"ד	שיעור הפתרון מהסל הכולל	פתרון	
נזק	הונח, כי עם התערבות המדינה, שיעור הזליגה לשכונות כלליות יקטן	28,000	15%	מבקשי דיור בעיר מעורבת – מסגרת קהילתית
	מספר קבוע המייצג הנחה לפיה 10% מהחרדים המתגוררים מחוץ לקהילה בכל מקרה	19,000	10%	מבקשי דיור בעיר מעורבת – ללא קהילה
זמנים פרטיים	מספר ידוע וקבוע המורכב מסכימת יח"ד בתוכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע פרטית בתוך הריכוזים החרדיים	22,500	12%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים – קרקע פרטית
	על רקע קשיים ביישום תוכניות התחדשות עירונית בריכוזים החרדיים, הונח כי כ-10,000 יח"ד ייבנו במסגרת זו, בתקופת הדוח (כ-500 יח"ד לשנה)	9,330	5%	התחדשות עירונית (באוכלוסייה הכללית ובריכוזים חרדיים)
פתרונות מדינתיים	מספר ידוע וקבוע המורכב מסכימת יח"ד בתוכניות הנמצאות בהליכי תכנון, על קרקע מדינה בריכוזים החרדיים	47,000	25%	מיצוי פוטנציאל בריכוזים חרדיים קיימים-קרקע מדינה
	מספר זה מייצג את יח"ד כתוצאה מהקמת שתי ערים חדשות עבור הקהילה החרדית (הונח אכלוס החל מ-2030). פתרון זה יניב מענה גם לצרכים שמעבר לתקופת התוכנית	20,000	10%	עיר חדשה/צמודת דופן
	פתרון זה, המועדף על ידי הצוות, מייצג את יתרת הצורך. ככל שפתרון זה יגדל, וכך מוצע, יקטן הצורך בפתרונות האחרים.	43,000	23%	שיווקים ייעודיים של המדינה (שכונות חדשות באזורים כלליים)
	תרחיש זה מייצג עלייה של 10% בפתרונות המדינה בסעיף זה, על חשבון פתרונות השוק, הכוללים זליגה לאזורים כלליים. ככל ופתרון זה יגדל יותר – ניתן יהיה לוותר על הקמת אחת הערים.			
		188,830	100%	סך הכל

פתרונות דיור מגוונים לאוכלוסייה הכללית, ללא התייחסות למאפייניה הייחודיים ולצורת המגורים והפריסה של החברה החרדית, לא יוכלו לפתור את מצוקת הדיור החרדית (האן ושפירא, 2008; נוסבאום, 2011). ההנחה כי "היד הנעלמה", תפעל גם במקרה זה, וכי הציבור החרדי ישתלב בתוך מערך הפתרונות המוצע ללא בחינה רחבה יותר של מערך הצרכים והביקושים בחברה החרדית, תוביל להמשך המצוקה, ליצירת מרחבי מגורים שאינם תואמים לחברה החרדית ומוקדי חיכוך גדולים יותר עם האוכלוסייה הכללית.

בשנת 2035, תהווה האוכלוסייה החרדית כ-17% מאוכלוסיית מדינת ישראל. הגידול המשמעותי באוכלוסייה זו ישליך על היחסים החברתיים, הכלכליים והתרבותיים בין חרדים וכלל החברה הישראלית וכן על האוכלוסייה החרדית עצמה. סל פתרונות רחב ומגוון בצורות התיישבות שונות, התואמות את המאפיינים והצרכים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית ותת-קהילות שבה, מאפשר גמישות בנוגע לפריסה הרצויה ולבחירה האסטרטגית במספר יחידות דיור בכל צורת התיישבות והתאמה של פתרונות הדיור לאוכלוסיות נקודתיות בחברה החרדית. זאת תוך שמירה על איזון נכון בין הרצון להיבדלות ובין תהליכי חיברות חדשים העוברים על החברה החרדית. בין כוחות השוק, ובין מדיניות מכוונת והובלה של יצירת מרחבים גיאוגרפיים ועירוניים נכונים, המהווים כר פורה להמשך יצירה של ממשקי חיברות עם האוכלוסיות השונות במדינת ישראל ומתן מענה לביקושי הדיור המגוונים בחברה החרדית.

הצורך בפתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית המהווה שחקן "בעייתי" במגרש המרחבי הישראלי ימשיך לנתב את הצורך המחקרי-יישומי להבנת הצרכים וההיצע של ציבור זה בשוק המגורים. תהליכי השינוי העוברים על החברה החרדית בעשורים האחרונים מייצרים דגמים מרחביים חדשים. מעקב מחקרי נכון ימדוד דפוסים ומודלים אלו אל מול צירי ההתכנסות והשמרנות החברתית והמרחבית (ערים נבדלות) ואל מול תהליכי הישראליות של החברה החרדית שתוצריה במידה רבה הם מודלים מרחביים חדשים. בציר זה יהיה מעניין להמשיך ולעקוב אחר המרחבים של הקהילות החרדיות המודרניות, המעבר למגורים במגדלים והתפתחותם של קהילות רווקים חרדים על קווי התפר בין המרחב החרדי למרחב רשות הרבים הישראלית (כהנר, 2017).

מחקרי המשך בנושא צורכי הדיור של החברה החרדית בישראל, נכון ויחזרו לשאלות חברתיות העסקות במקומה של קהילה זו במרחב שבין מרכז לפריפריה. מעניין יהיה למקד את המבט בניתוח מיקום הקהילות החרדיות בגלעין ובשוליים של המרחב הישראלי, תוך הבנת הצרכים הדתיים, המעמדיים והאתניים במערך הזהויות החרדיות המתחדש (ליאון, 2016; כהנר, 2018). כאשר המושג "מרכז-פריפריה" מתקיים בשלושה רבדים שונים: בתוך מרחבה של עיר (בין השכונות החלשות בשוליה לשכונות החזקות בגלעין); בניתוח מיקום הקהילה במרחב האזורי (בין יישובים "חלשים" מבחינה סוציו-אקונומית לבין יישובים "חזקים" באותו האזור); ובניתוח מרחב מדינת ישראל כולה. מחקרי המשך נכון ויתמקדו בשאלות כמו היכן יש למקם את הקהילות החרדיות על המודלים המרחביים החדשים המרכיבים אותן: בפריפריות המרוחקות או במרכז של המדינה, בקרבת הגלעין

הכלכלי-חברתי-תרבותי של החברה הכללית ובקרב גלעינה התרבותי של החברה החרדית (כהנר, 2018).

מלבד השאלות החברתיות העסקות במקומה של הקהילה החרדית במרחב שבין מרכז לפריפריה, נכון יהיה לחזור ולהתעמק במערכת היחסים בין הרשות המקומית לאוכלוסייה החרדית במבנים עירוניים שונים. לבחון את תפקידו של השלטון המקומי במארג היחסים עם הציבור החרדי; לבחון את מדיניות הרשויות המקומיות כלפי החרדים ואת צירי שיח המדיניות. ציר אחד, ציר השיח שעניינו היחס, ואופי ואיכות השירותים שמפגינה הרשות המקומית כלפי הקהילות החרדיות. ציר שני שעניינו תכנון ובנייה למגורים, לכאורה ללא קשר לסוגיית החרדים, והוא נע בין אפשרות של תוכניות מחיר למשתכן, הסכמי גג ותוכניות ותמ"ל, לבין הימנעות הרשות המקומית מכניסה לתוכניות אלו (צפדיה וכהנר, 2018). לצירים אלו השפעות מהותיות על הגירת חרדים למרחבים עירוניים שונים וכפועל יוצא מכך על התפתחות המרחב החרדי.

הערות

1. המאמר מבוסס על תוכנית אסטרטגית לדיור למגור החרדי, שנכתבה על ידי צוות שעבד עבור משרד השיכון והמכון החרדי. לחלן ראו: משרד השיכון (2016). תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2015-2035. ירושלים: משרד השיכון. המכון החרדי
2. החלטה מספר 376 (דר/12) של הממשלה ה-33 "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני" (03.06.2013).
3. מספר זה מגלם את הערכת מספר בתי האב שיוקמו במהלך שנים אלו, בהפחתת הדירות המתפנות בתוך הקהילה. כעשרה אחוזים מקרב החברה החרדית, אינם דורשים פתרון קהילתי, בשל העדפותיהם למגורים מחוץ לקהילה מסיבות שונות. בהתאמה, קבוצה זו לא נכללה בצורך בפתרון ייחודי. על פי ניתוח הביקוש וההיצע שבוצע במחקר עולה כי בין 15% ל-25% ימצאו פתרונות קהילתיים מחוץ לריכוזים החרדיים, תוך זליגה לשכונות חלשות ונעזבות בערים הטרונותיות.

מקורות

- בנק ישראל (2016). דיו וחשבון 2016 – סוגיות ברווחה: הפריסה המרחבית של החרדים וערביי ישראל והמאפיינים החברתיים-כלכליים. ירושלים: בנק ישראל.
- בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואחרים, פ"ד נד(1) 258 (2000).
- בראון, ב (2017). מדריך לחברה החרדית. ירושלים: עם עובד, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גוטובניק, ג (2014). הפליה בדיור וקבוצות תרבותיות: בין חומות משפטיות לגדרות חברתיות. תל אביב: נבו.
- גורביץ, נ. וכחן-קאסטר, א. (2004). תפרוסת גיאוגרפית ומאפיינים דמוגרפים, חברתיים וכלכליים של האוכלוסייה החרדית בישראל 1996-2001. ירושלים: הלמ"ס. עדכון (2009, 2011).
- גנדלגוטמן, ח. דוד נבנצאל, י. ומרים ביליג (2010). "גורמים המשפיעים על הערך

- הנתפס של אזור המגורים – מחקר השוואתי בין יישובי השומרון לבין הקו הירוק".
קובץ מחקרי יהודה ושומרון יט 187
- דגני, א. ודגני, ר. (2000). הביקוש למגורים במגזר החרדי. תל אביב: גיאוקרטוגרפיה.
דורון, ש. (2013). המהלכים בין העולמות – "חזרה בתשובה" ו"חזרה בשאלה"
בחברה הישראלית. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- המועצה הארצית לתכנון ובנייה (2012). עת"מ (חי) 11475-07 חריש הירוקה
אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ נ' ועדת הערים שליד המועצה הארצית
לתכנון ולבניה (פורסם בנבו 1.5.2012).
- זאבי, ע. וכהנר, ל. (2019). "שפת הפרסומת החרדית לנדל"ן כמייצגת את "תפיסת
המקום" החרדית". סוגיות חברתיות במדינת ישראל. (בשיפוט).
- וסרמן, נ. (2014). חברת הקדושה: דגם חלופי לחברת הלומדים. קתדרה. 152: 167-
139.
- זיכרמן, ח. וכהנר, ל. (2012). חרדיות מודרנית מעמד ביניים חרדי בישראל. ירושלים:
המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- זיכרמן, ח. (2014). שחור לבן בצבעים: מסע אל תוך החברה החרדית בישראל. תל
אביב: ידיעות אחרונות.
- זיכרמן, ח. (2015). חוות דעת משפטית בנושא שיווק מכרזים לצביון חרדי. נספח
לתוכנית אסטרטגית לדיור 2015-2016. ירושלים: משרד השיכון, המכון החרדי.
כהנר, ל. (2009). התפתחות המבנה ההיררכי והמרחבי של האוכלוסייה החרדית
בישראל. חיבור לשם קבלת תואר בפילוסופיה. הפקולטה למדעי החברה החוג
לגיאוגרפיה. אוניברסיטת חיפה. חמו"ל.
- כהנר, ל. ושלחב, י. (2012). "מגטו לפרוור – תמורות במרחב החרדי בישראל",
מהישרדות להתבססות תמורות בחברה החרדית בישראל ובחברה. עורכים: קפלן,
קימי. וטשדלר, נורית. ון ליר והקיבוץ המאוחד, תל אביב ירושלים, עמ' 252-272
- כהנר, ל. ושלחב, י. (2013). "התנחלויות חרדיות ביהודה ושומרון", סוגיות חברתיות
בישראל. גיליון 16, עמ' 41-62
- כהנר, ל. (2016). "מגטו פוליטיקה לגאו-פוליטיקה - התנחלויות חרדיות בגדה
המערבית", תיאוריה וביקורת. עמ' 65-87
- כהנר, ל. (2017). "קו תפר תרבותי על קו תפר גיאוגרפי – חרדיות מודרנית בערים
מעורבות", תרבות דמוקרטית. כרך 17: 159-202.
- כהנר, ל. (2018). "מרחב חברה וקהילה: המבנה המרחבי של הקהילה החרדית
בישראל בעידן של שינויים". כתב העת משפט וחברה. (התקבל לפרסום).
- כהנר, ל. (2019). סקר ייעודי בחברה החרדית – טיפולוגיה של קבוצות בין שמרנות
למודרנה – עמדות, אורחות חיים ורמת חיים. קובץ פנימי. ירושלים: המכון הישראלי
לדמוקרטיה.
- להבי, א. (2009). "מבוא", בתוך: להבי אמנון (עורך), קהילות מגודרות משפט חברה
ותרבות, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב. עמ' 493-535
- ליאון, נ. (2010). חרדיות רכה - התחדשות דתית ביהדות המזרח. ירושלים: יד בן
צבי.
- ליאון, נ. (2016). המצנפת והדגל: לאומיות-שכנגד בחרדיות-המזרחית בהנהגת הרב
עובדיה יוסף. ירושלים: מכון ון ליר.
- ליאון, נ. (2017). " פרק המבוא לקובץ המאמרים בנושא החרדיות המודרנית ".
תרבות דמוקרטית. 17: 7-19.
- מבקר המדינה (2015). דו"ח ביקורת המדינה על משבר הדיור. ירושלים: משרד
מבקר המדינה.

- מלאך, ג. וכהנר, ל. (2017). נגיעות מודרניות או חרדיות מודרניות? אומדן מספרי לתהליכי המודרניזציה בחברה החרדית". *תרבות דמוקרטית*. 17 : 19-52.
- מלאך, ג. וכהנר, ל. (2018). שנתון החברה החרדית בישראל 3. ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- משרד השיכון (2016). תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2015-2035. ירושלים : משרד השיכון. המכון החרדי.
- משרד השיכון (2015). קובץ נתוני דיור לאוכלוסייה החרדית. ירושלים : ממשד הבינוי והשיכון.
- משרד השיכון (2019). הנחיות לתכנון לאוכלוסייה החרדית. ירושלים : משרד השיכון, המכון החרדי. (טרם פורסם).
- סדן, ע. גונן, ע. ופלסנר, י. (2011). כינון עיר שדה חרדית לעומת עיר הערוכה כפסיפס חרדי ולא חרדי. תל אביב, סדן-לובנטל בע"מ.
- נוסבאום, ג. (2011). מודיק תכנון לשילוב מבני ציבור, מסחר, תעסוקה ומגורים. ירושלים : משרד השיכון.
- פינקלמן, י. (2013). פוטבול וציציות : חרדיות בין ישראל לארה"ב. דעות, 62 : 7-10.
- פלינט, ש. אלפסי, נ. ובנסון, י. (2010). דומים ושונים : מיקרו-סגרגציה של חרדים במרכז ירושלים. סוציולוגיה ישראלית, י"ב, 81-110.
- פלינט, ש. (2012). הקהילה החרדית כלכלה דת וזהות -הקהילה הליטאית בירושלים ובולונדון. טמבור. כתב עת שנתי לענייני היסטוריה, חברה, הגות של מרכז אירופה. 5 : 95-123.
- פלינט, ש. (2014). פעולה קבוצתית במרחב העירוני : התחרדותה של שכונת קריית יובל בירושלים כביטוי למפגש בין קולקטיביזם לאינדיבידואליזם. מגמות. 4 (49) : 692-722.
- פלישמן, ל. וגובמן, י. (2014). רמת דתיות בשכונות המגורים : תפיסת התושבים לעומת המציאות. ירושלים : הלמ"ס.
- פרידמן, מ. (1991). *החברה החרדית – מקורות, מגמות ותהליכים*. ירושלים : מכון ירושלים לחקר ישראל.
- צפדיה, א. וכהנר, ל. (2018). מגמות ההגירה החרדית אל ערי הפיתוח והשפעתן על מרחבן החברתי. דוח פנימי, תל אביב : מפעל הפייס והשלטון המקומי.
- קפלן, ק. (2007). בסוד השיח החרדי. ירושלים : מרכז זלמן שזר. 245-261.
- רגב, א. (2017). דפוסי השתלבות החרדים בשוק העבודה : ניתוח פנים-חרדי והשוואה רב-מגזרית. ירושלים : מכון טאוב.
- רגב, א. (2019). *שוק הדיור לציבור החרדי*. ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה. (דוח פנימי).
- רז-דרור, ע. וקוסט, נ. (2017). התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040. ירושלים : המועצה הלאומית לכלכלה.
- שחר, י. (2018). נקודת מפנה בזהות שכונתית : תפקיד המוסדות החברתיים בהתחדות שכונת קריית יובל בירושלים. חיבור מגיסטאר למדעים בתכנון ערים ואזור. חיפה : הטכניון.
- שטרן, א., כנען, ש. ועוזיאל-כרמל, ט. (2006). צרכי הדיור של המגזר החרדי. ירושלים : משרד השיכון.
- שטרן, ש. (2013). "הכלה והדרה במרחב הישראלי : הזכות לקניין כמפתח לפתרון סוגיית ההדרה הגיאוגרפית". עיוני משפט לו, 95-137.

- שטרן, ש. (2016). "חרדים לקהילה". מחקרי משפט ל: 509-520.
- שטרן, ש. (2017). כניסה משטר ויציאה: קהילות מגורים במשפט הישראלי. משפט וממשל י"ח. 1-51.
- שטרן, ש. (2018). הקהילה החרדית ותביעותיה לאוטונומיה בראי המשפט הישראלי. כתב העת משפט וחברה. קובץ ייעודי המשפט והחרדים בישראל (קובץ אינטרנטי).
- שלחב, י. (1991). עיירה בכרך: גיאוגרפיה של התבדלות והשלמה. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- שלחב, י. (1997). מנהל וממשל בעיר החרדית. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שני, נ. וגוטמן-אהרון, מ. (2015). עבודת המקום בעיר צפת – בין מרכז דתי לפריפריה מדינית. סוציולוגיה ישראלית יז(1): 57-78.
- שפירא, ע. ואיריס האן (2008). שטחים ציבוריים פתוחים בערים. ירושלים: המשדר לאיכות הסביבה.
- ת"א (נ-ם) 6061/04 אלמוג ב.ז. בניה נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 2.11.2004)
- Blatman-Thomas, N. (2017). Commuting for rights: Circular mobilities and regional identities of Palestinians in a Jewish-Israeli town. *Geoforum*, 78(January 2017), 22-32
- Cahaner L. (2017). " Between Ghetto- Politics and Geopolitics: Ultraorthodox Settlements in the West Bank ". In: Allegra Marco, Handel Ariel and Maggor Erez (eds.). *Normalizing Occupation: The Politics of Everyday Life in the West Bank Settlements*. Indiana University Press. pp 112-128
- Enos, D. R. and Gidron, N. (2016) "Intergroup Behavioral Strategies as Contextually Determined: Experimental Evidence from Israel," *The Journal of Politics* 78, no. 3 July: 851-867
- Flint-Ashery, S., Benenson, I. and Alfasi N. (2013). "Between the Individual and the Community: Residential Patterns of the Haredi Population in Jerusalem". *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (6): 2152-2176.
- Flint-Ashery, S. (2015). Public welfare or sectarianism: A new challenge for planning. *Planning Theory & Practice*, 16(3), 299-318.
- Flint Ashery, S. (2017). 'Decision not to decide': a new challenge for planning. *European Planning Studies*, 25(6), 1076-1098
- Gonen, A. (1995). *Between City and Suburb*. Aldershot: Avebury.
- Shtern, M. (2018) The urban geopolitics of neighboring: Conflict, encounter and class in Jerusalem's settlement neighborhood. *Urban Geography*, 5, 1-19.
- Shilhav Y. (1993). " The Emergence of Ultra – Orthodox Neighborhoods in Israeli Urban Centers". in: Efraim Ben – Zadok ed. *Local Community and Israeli State Policy*. 157-193.

תוצאות חברתיות-מרחביות של מיזמי "פינני-בינוי": בתים מבפנים

ינון גבע וגלעד רוזן

תקציר

מדיניות "פינני-בינוי" מכוונת בעיקר לחידוש פיזי של סביבות מגורים עירוניות. לאורך השנים, נקשרו בתכנית הן תקוות לשינוי חברתי חיובי, והן ביקורת על כך שיובילו לדחיקה של האוכלוסייה הוותיקה. למרות דיון ער בציבור, בכנסת ובמשרדי הממשלה, ההשפעות החברתיות של תכנית "פינני-בינוי" לא נבחנו עד כה באופן אמפירי. מחקר זה בוחן את התוצאות החברתיות והמרחביות של המדיניות בשישה מתחמי "פינני-בינוי" במטרופולין תל אביב. לצורך המחקר נבנתה מתודולוגיה משולבת, הכוללת סקר מקיף בקרב כשליש מאוכלוסיית המתחמים ($n=413$), מיצוע של מאגרי מידע מגוונים וכן ראיונות עם תושבים וגורמים אחרים. על בסיס זה נבחנו שינויים לאורך ציר הזמן בכל מתחם: תמהיל האוכלוסייה הנוכחי, מגמות חזרה ועזיבה של האוכלוסייה הוותיקה, מאפייני האוכלוסייה הנכנסת, היחסים בין שתי הקבוצות וכוונותיהם לעתיד. נמצא כי תופעות של דחיקת תושבים וותיקים וקונפליקטים בין חדשים לוותיקים אינן מתבטאות באופן אחיד במתחמים השונים. יציבות הקהילה לאורך זמן מושפעת מהפער החברתי-כלכלי בין חדשים לוותיקים ובין השכונה לבין סביבתה. בהתבסס על הממצאים, אנו מציעים חלוקה לשלושה טיפוסים מתחמים, אשר נבדלים זה מזה במאפייני היחסים החברתיים, אזור המגורים ושוק הנדל"ן המקומי. מסקנות המחקר מעידות כי יצירת סביבות מגורים טובות לאחר תהליכי התחדשות עירונית, מחייבת התייחסות להשפעות אזוריות-שכונתיות ואיזון השפעות שליליות של "נידלון" המרחב.

מבוא

תכנית "פינני-בינוי" יצאה לדרכה לפני כעשרים שנה במטרה להתמודד עם שורה של מטרות מדיניות: הוספה של יחידות דיור, שמירה על עתודות הקרקע של ישראל, חידוש השיכונים שהידרדרו מאז ימי ראשית המדינה, יצירת סביבה שתמשוך אוכלוסייה חדשה ממעמד בינוני וגבוה ורתימת השוק הפרטי ליישום התכנית בפועל. להשגת מטרות אלו נבחר מנגנון של תמריצים המאפשר רווח לכל השחקנים המעורבים ("win-win"): בעלי הדירות הישנות זוכים לדירה חדשה ללא עלות, יזמי הנדל"ן מרוויחים ממכירת הדירות החדשות, העיר נהנית מחיזוק תדמית ודמוגרפי והמדינה מקדמת את מטרותיה. עם זאת, התכנית לא הגדירה בראשיתה מטרות מהפך

החברתי: סוגיות של מוביליות חברתית, התמודדות עם ריכוז אוכלוסיות עניות או מענה לצרכי דיור סוציאלי לא קיבלו מענה. בשונה מהמצב במדינות אירופה וצפון אמריקה, מדיניות ההתחדשות העירונית בישראל מתמקדת בנכסים בבעלות פרטית ולא בנכסים ציבוריים כגון דיור ציבורי או מבני ציבור. כלומר, עצם ההטבה הכספית המשמעותית שמקבלים בעלי הדירות, והעובדה כי הם נדרשים להסכים לתכנית באופן פעיל, נחשבים לצעדים לשיפור חברתי.

קיים גוף ידע נרחב בעולם התכנון העוסק בהתחדשות עירונית, במנגנוניה, בסכנות הכרוכות בפגיעה באוכלוסייה הוותיקה הגרה במתחמים, ובעלויות המחיה הגבוהות הצפויות לאפיין את החיים במגדלי המגורים החדשים – עלויות אותן אוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, קשישים ועולים, יתקשו לשלם. סוגיות אלו נדונו בכנסת, בציבור ובמערכת התכנון והביאו להטמעה חלקית של מנגנונים חברתיים במדיניות. למרות זאת, מדדי ההצלחה של התכנית נותרו צרים וממוקדים בספירה של התחלות בניה וייחודות הדיור מאושרות ולא בוצעה הערכה אמפירית של תוצאות המדיניות והשפעתה על המרקם החברתי באזורים המתחדשים.

לאור המחסור במידע על השפעת ההתחדשות העירונית, ולקראת כניסת התכנית לעשור השלישי ליישומה, מאמר זה מציע ניתוח השוואתי של המגמות הדמוגרפיות והחברתיות בשישה מיזמי "פינוי בינוי", שהיו מבין הראשונים שנבנו במסלול זה. מטרתנו היא לזהות ולהסביר את השינויים החברתיים והדמוגרפיים המתרחשים בעקבות יישום התחדשות עירונית. מתוך המחקר הקיים והמאפיינים הייחודיים של המדיניות הישראלית, שיערנו כי התחדשות תביא לירידה במספר בעלי הנכסים הוותיקים המתגוררים במתחם המחודש, עקב הזדקנות וגידול בעלויות המחיה. כמו כן, שיערנו כי המפגש בין דיירים חדשים וותיקים במגדלי המגורים יוליד קונפליקטים, וכי תופעות אלה יושפעו מהמאפיינים החברתיים-כלכליים של האוכלוסייה הוותיקה. כלומר, שוער כי בעלי נכסים וותיקים המחזיקים בידע והון חברתי, יצליחו להפיק תועלת רבה יותר מתהליך ההתחדשות.

לצורך הניתוח נבנתה מתודולוגיה שמשלבת בין מספר מקורות מידע. בין תושבי המתחמים נערך סקר (n=413), שממצאיו נבחנו על רקע נתונים ממגוון מקורות: נתוני חברות הדיור הציבורי, מרשם הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), רישומי מקרקעין (טאבו) ונתוני עסקאות נדל"ן. על בסיס הנתונים נבחנו הרכב האוכלוסייה הקיימת, מגמות הגירה של בעלי דירות חדשים וותיקים, מאפייני הקהילות החדשות שנוצרו במתחמים וכוונות ההישארות או העזיבה העתידיות של קבוצות האוכלוסייה השונות. ממצאי המחקר מצביעים על השפעתם של גורמים חיצוניים (אקסוגניים) על יציבות ולכידות הקהילה שנוצרת במתחמים שעברו "פינוי-בינוי". בפרט, השפעות שכונתיות כגון בידוד וסטיגמה חברתית-כלכלית, ושוק נדל"ן אשר מעודד רכישת דירות להשקעה, תורמים להיווצרות קהילות בלתי-יציבות. מאידך, שיעור בעלי הדירות שחזרו לגור במתחמים היה גבוה מהמשוער. על בסיס הממצאים מוצעים שלושה טיפוסים עיקריים של מתחמי "פינוי-בינוי" המוגדרים לפי מאפייני האזור, הקהילה והשוק המקומי.

על אף שהמחקר מתמקד במדיניות "פינוי-בינוי", אנו רואים בה מקרה פרטי של שינויים פרדיגמטיים רחבים בסביבות המגורים בישראל. שני העשורים

האחרונים היו עידן של "נידלון", במסגרתו הערך הכספי של נכסים הפך לגורם מכריע בתכנון והתהוות סביבות המגורים. מחקר זה מתמקד בפרוייקטים מן "הדור הראשון" של המדיניות, כאלו שתוכננו לפני הידוק הרגולציה על עסקאות התחדשות עירונית. עובדה זו מאפשרת להתייחס לפרוייקטים אלו כאל "סביבת ניסוי", שבה תהליכי פיתוח עירוני מוטי שוק עומדים למבחן. במקרה של מדיניות ההתחדשות העירונית, הנחת המוצא של מעצבי המדיניות הייתה כי הדרך לשדרוג המרחב העירוני מתחילה ביצירת אינטרס כלכלי משותף בין בעלי הנכסים, ובינם לבין יזם נדל"ן (Geva & Rosen, 2018). הממצאים מצביעים על כך שאינטרס כלכלי משותף, כשלעצמו, אינו מספיק על מנת לבסס סביבת מגורים איכותית. בעוד המדיניות הקיימת מתמקדת בהבטחת רווח וביטחון לבעלי נכסים, לשם שיפור חברתי נדרשת גם השקעה בתשתיות חברתיות-קהילתיות בקנה המידה השכונתי והאזורי.

רקע תיאורטי

מנגנוני מדיניות להתחדשות עירונית עברו שינויים מהותיים בעשורים האחרונים. בסוף המאה העשרים, נעמי כרמון זיהתה שלושה דורות של מדיניות התחדשות עירונית אשר התקיימו בישראל ובמדינות אחרות (Carmon, 1999): הדור הראשון של תהליכי התחדשות כלל הריסה נרחבת של שכונות עוני (סלאמס) ובנייה מודרניסטית. הדור השני התאפיין במדיניות כוללת המשלבת שדרוג פיזי ותכניות חברתיות, כדוגמת מדיניות "שיקום שכונות" בישראל (Carmon, 1996). בדור השלישי, החל משנות השמונים של המאה הקודמת, התחדשות עירונית הפכה להיות מזוהה עם מעורבות גוברת של הון פרטי – הן של בעלי נכסים פרטיים והן של משקיעים מוסדיים ויזמים גדולים. בשני העשורים האחרונים ניתן לזהות שינוי והתעצמות במגמה זו. ראשית, מגמת "החזרה לעיר" מתחזקת ומגדילה את הביקוש לקרקע עירונית (Hyra, 2012; Rosen & Walks, 2013). שנית, בעשור שחלף מאז משבר המשכנתאות בארה"ב, התחזקו תהליכים של פיננסיזציה (financialization), אשר במסגרתם נוצרו כלים חדשים ומורכבים להשקעה בנדל"ן, הן על ידי משקיעים פרטיים והן על ידי גופים מוסדיים (Aalbers, 2017). זאת, לא פעם על חשבון משקי בית המחפשים נכסים למגורים, או על חשבון שוכרים הנמצאים במעמד פגיע, המתאפיין בחוסר וודאות גבוהה (Fields, 2017; Forrest & Hirayama, 2015).

על רקע מגמות אלה, ממשלות רבות החלו לקדם תכניות התחדשות עירונית, אשר רותמות את הביקוש להשקעה ומגורים בעיר לצורך קידום שינויים פיזיים רחבי היקף. תכניות התחדשות שבעבר התמקדו בעיקר בקרקעות תעשייתיות, החלו להיות מיושמות גם בשכונות מגורים, ובפרט במתחמי דיור ציבורי שסבלו מהזנחה, בידוד ודימוי שלילי (August, 2014; August & Walks, 2017). הרציונל מאחורי תהליכים אלו היה כי בהשקעה של הון פרטי ניתן יהיה לפתור בעיות הנובעות ממאפיינים שכונתיים (neighborhood effects) שליליים האופייניים לסביבות שבהן מרוכזת אוכלוסייה ממעמד נמוך (Kleinhans, 2004; Newman & Ashton, 2004). התוצר הרצוי של תהליך זה הוא סביבת מגורים אשר תמשוך אוכלוסיות ממעמד בינוני וגבוה ותשלב ביניהן לבין האוכלוסייה הוותיקה, באופן שיעודד מוביליות חברתית

ויצמצם את הסטיגמה של הדיור הציבורי (Joseph, 2017; Brail & Kumar, 2017; Chaskin, & Webber, 2007).

הדור הנוכחי של תכניות התחדשות עורר ביקורת נרחבת במחקר האקדמי. בהקשר של תכניות בעולם המערבי, הביקורת נוגעת בעיקר לפגיעה במלאי הדיור הציבורי ובזכויות הדיירים באותם המתחמים (Goetz, 2013). כך, בארצות הברית פרויקטים של תכנית HOPE VI הובילו לצמצום מלאי הדיור הציבורי ולפגיעה בלתי-מידתית בקבוצות מיעוטיות (Goetz, 2011). גם במדינות אירופה, תכניות התחדשות לוו בפינוי בכפייה של דיירי דיור ציבורי ובהכבדת הפיקוח החברתי על הדיירים (Baeten, Westin, Pull, & Molina, 2016; Kleinhans, 2004; Lees, 2014). ברמה המטרופוליטית, תכניות התחדשות מסוג זה נקשרו למגמות של סגרגציה מרחבית גוברת ודחיקה של בעלי הכנסות נמוכות ממרכזי הערים (Aalbers, 2011; Walks, 2014). שילובו של דיור בבעלות פרטית בפרויקטים של דיור ציבורי דווקא הנציחו סטיגמות לגבי דיירי הדיור הציבורי, עוררו מתחים חברתיים וניכור בין קבוצות אוכלוסייה ופגעו ברשתות התמיכה החברתיות שהדיירים הוותיקים בנו לעצמם בסביבת המגורים הקודמת (Arthurson, Levin, & Ziersch, 2015; August, 2016; Chaskin & Joseph, 2013, 2015; Manzo, Kleit, & Couch, 2008). במחקר שבחן את השפעותיו של תהליך פינוי-בינוי בישראל, מצאה קינר פרסוב (2008) כי התושבים המקוריים בפרויקט הנבחן אכן חשו את הניכור בינם לבין התושבים החדשים, וכשליש מהם העריכו כי בטווח הארוך לא יוכלו לעמוד בעלויות המחיה בבניינים החדשים.

מחוץ למדינות אירופה וצפון אמריקה מיושמים כיום מנגנוני התחדשות עירונית אשר, בדומה לישראל, אינם ממוקדים בדיור הציבורי. במדינות כמו טורקיה, הודו ודרום קוריאה, ההתחדשות מתמקדת בשכונות בעלות מעמד לא פורמלי או פורמלי למחצה, ולדייריהן יש רמות שונות של חזקה על הקרקע (Karaman, 2014; Shin, 2009; Unsal, 2015). במדינות מזרח אסיה אף ישנן תכניות התחדשות עירונית אשר מבוססות על תמריצים לדיירים בעלי חזקה רשמית, באופן שאיננו מאפשר דחיקה כפייה של דיירים (Yang & Chang, 2018; Sim, Lum, & Malone-Lee, 2002). לכאורה, דיירים בעלי חזקה צפויה להיות בעלי יכולת גבוהה יותר להשפיע על תהליכי התחדשות ולהגדיל את רווחיהם מפרויקטים כאלה (Haila, 2016). עם זאת, גם במקרים אלו, חוסר הסימטריה בין יזמים ומשקיעים לבין דיירים הוביל במקרים מסויימים לפגיעה בזכויות הדיירים והאוכלוסייה הוותיקה (Jou, Clark, & Chen, 2016; La Grange & Pretorius, 2016; Lai, Chau, & Cheung, 2018).

סקירת מדיניות

מדיניות ההתחדשות העירונית של ישראל התהוותה על רקע מספר שינויים פרדיגמטיים ודמוגרפיים שעברו על המדינה בסוף המאה העשרים¹. העלייה הגדולה מארצות ברית המועצות לשעבר, יחד עם עלייה ברמת החיים ומגמות פרבור גוברות, הגבירו את לחצי הפיתוח על השטחים הפתוחים המצומצמים ממילא בארץ (Orenstein & Hamburg, 2009; Hananel, 2010). שורה של תכניות וכלי מדיניות, ובראשם תמ"א 31 ותמ"א 35, סימנו את המעבר ממדיניות ברורה של פיזור אוכלוסין, להכרה הדרגתית בצורך וביתרונות של

ציפוף הסביבה העירונית הקיימת (הרשקוביץ, 2006). במקביל, האימוץ של עקרונות ניאוליברליים על ידי ממשלות ישראל החל לקבל ביטוי גם במדיניות השיכון (Charney, 2017; Friedman & Rosen, 2018; Mualam, 2018). הדבר בא לידי ביטוי בצמצום הבינוי וההשקעה הציבורית בדיוור, והחלפתם בפיתוח המבוסס על יוזמה והון פרטיים (Hananel, 2013; Feitelson, 2018; Margalit & Alfasi, 2016).

מדיניות פינוי-בינוי, שגובשה על ידי ועדה בינמשרדית בראשות נציג משרד האוצר בשנת 1998, מבטאת שילוב של מגמות אלה. מבחינה מרחבית, מטרתה העיקרית של המדיניות הייתה לייעל, לצופף ולחדש את הבינוי בשטחים עירוניים קיימים. פינוי-בינוי נועד להחליף את השיכונים שנבנו בראשית שנות המדינה בצפיפות נמוכה ובבנייה מהירה וזולה, וכללו בעיקר טיפוסים דירות מיושנים וקטנים שלא התאימו לעלייה ברמת החיים (שדר, 2014). מבחינה כלכלית וממשלית, הכלי שנבחר לחידוש מרחבים אלו היה מנגנון שוק מובהק: ההריסה והבנייה נועדו להתבצע באמצעות יזמים פרטיים, בעוד המדינה מעניקה תמריצים בדמות זכויות בנייה נרחבות וויתור על הכנסות ממסים אשר יהפכו את הפרויקט לכדאי עבור היזם. עבור בעלי הנכסים, התמרץ המרכזי גם הוא כלכלי: החלפת דירה ישנה בדירה מודרנית וגדולה יותר, ללא כל השקעה כספית. בניסוחיה המקוריים, המטרות החברתיות והקהילתיות של פינוי-בינוי לא היו מוצהרות. השיפור האישי והחברתי נתפס כנגזרת של ההטבה הכלכלית והשיפור בתנאי החיים.

בפועל, יישום התכנית דשדש זמן רב. עד לסוף שנת 2017 אושרו 156 תכניות מפורטות לפינוי-בינוי במסלול רשויות ובמסלול מיסוי גם יחד. מתוכן, רק ב-44 תכניות הופקו היתרי בנייה, ומעט יותר מ-3,000 יחידות דיור חדשות נבנו במסלול זה (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2018). שני דו"חות מבקר המדינה בעשור האחרון פירטו את הסיבות להיקף היישום הנמוך. ראשית, קידומן של תכניות נעצר עקב מחלוקות בין גופי התכנון השונים, ובראשם הוועדות המקומיות והמחוזיות. שנית, מתחמים רבים הוכרזו באזורים בהם פרויקט פינוי-בינוי לא היה כדאי כלכלית לזים פרטי ולכן לא יושמו. בפועל, ניתן לראות כי מיזמי ההתחדשות התרכזו כמעט באופן בלעדי במרכז מטרופוליטן תל אביב או במרכזים מטרופוליניים אחרים. בהקשר זה, ניתן לשער כי הזינוק במחירי הדיור משנת 2008 ואילך שימש כזרז ליישום פרויקטים נוספים. שלישית, דו"ח המבקר לשנת 2016 מצוין כי המדיניות יושמה ללא מסגרת ליווי מתאימה לבעלי הנכסים, כזו שתספק מידע, וסיוע להתארגנות ולמשא ומתן עם יזמים (מבקר המדינה, 2011, 2016).

הסיכונים לבעלי הנכסים הוותיקים זכו לתשומת לב ציבורית ניכרת, עקב מקרים שבהם בעלי נכסים, במיוחד קשישים ועולים חדשים, חתמו על חוזים בלתי-הוגנים מבלי להבין את תוכנם. "החתמה פוגענית" מסוג זה עלולה לפגוע הן בזכויות בעלי הנכסים והן בסיכויי המימוש של הפרויקט. בהתאמה, עיקר הדיון האקדמי במדיניות ההתחדשות העירונית בישראל נגע לסוגיות של צדק בהליך קידום המיזמים (ראו לדוגמה, Fenster & Kulka, 2018; Lavee, Cohen, & Nouman, 2016; גבע ורוזן, 2016). ביקורת נוספת התמקדה בסיכונים הכרוכים בבנייה מגדלית. במגדלים מותקנות מערכות המחייבות תחזוקה יקרה, שאותה קשה להבטיח במצב של ריבוי בעלים פרטיים (Garfunkel, 2017; Webb & Webber, 2017). חשש זה מתחזק על

רקע קשיי תחזוקת הרכוש המשותף, הקיימים ממילא בישראל (Loboda, Lichtenbaum & Rosen, 2018). בפרט, קיים חשש כי בעלי הנכסים יתקשו לממן את עלויות התחזוקה, דבר שיוביל להידרדרות המבנים בטווח הארוך או לדחיקת בעלי הדירות הוותיקים מנכסיהם החדשים (אלתרמן, 2009; גרפונקל, 2017; מועלם, 2018). נוסף על כל אלה, הריסתם של יחידות דיור קטנות וישנות תביא בפועל לצמצום היצע הדיור הזול בערים, מבלי שנקבע מנגנון במדיניות אשר מחדש את המלאי לטובת שוכרים ורוכשים בעלי הכנסות נמוכות.

בשנים האחרונות ביצעה המדינה מספר צעדים כמענה לביקורת ולכשלים שהועלו. בשורת חוקים שנחקקה בין 2016 ל-2018 עוגנו זכויות והגנות לבעלי הכנסה נמוכה ולדיירי דיור ציבורי, הוחמרה הרגולציה על תהליך חתימת החוזים עם בעלי הנכסים והורחבו אפשרויות התמורה לבעלי דירות קשישים. כמענה לסיכוני הבניה המגדלית נוספו כלים המאפשרים העברת חלק מזכויות הבניה לקרקעות מדינה ("קרקעות משלימות"). כלי נוסף שהוצע לחיזוק התשתית העירונית הוא שילובם של מתחמי התחדשות עירונית בהסכמי גג ובתכניות ותמ"ל, באופן המשלב את ההתחדשות העירונית בכלי השיכון המרכזיים המקודמים על ידי המדינה כיום. השקעת המשאבים הציבוריים שנלווית לצעדים אלו מעידה על המקום המרכזי שתופסת ההתחדשות העירונית במדיניות התכנון והפיתוח בישראל כיום. עם זאת, השפעותיהם של צעדי מדיניות אלה, הן על שיעורי המימוש והן על תוצרי התכנון, יורגשו רק בעוד שנים ספורות.

מתודולוגיה

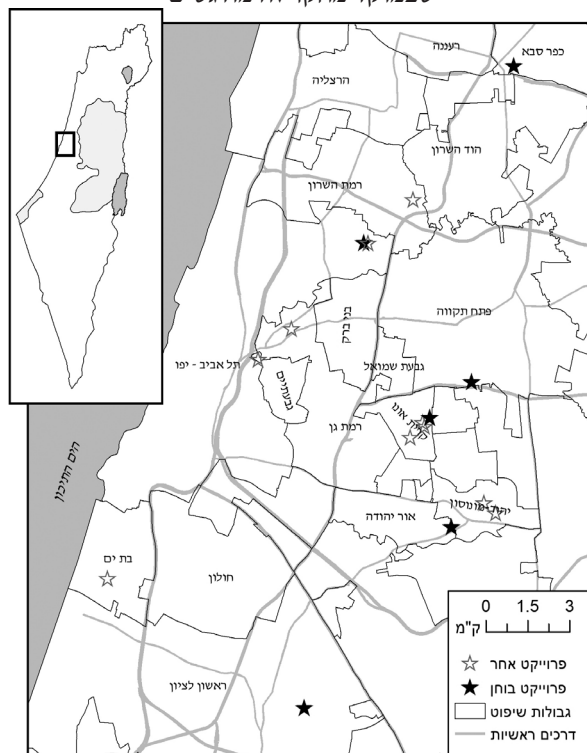
במחקר נבחנו שישה פרוייקטים מאוכלסים לאחר תהליך פינוי-בניוי. בחירת הפרוייקטים משקפת גיוון בקנה המידה, במיקומם הגיאוגרפי ובמסלול היישום שלהם (ראו פירוט בלוח 1). בנוסף, קיים גיוון במאפיינים החברתיים-כלכליים של הערים והשכונות שבהן נמצאים הפרוייקטים, על אף שכולם ממוקמים במטרופולין ת"א. המחקר משלב בין מספר שיטות ומקורות. מקור המידע העיקרי הינו סקר שבוצע מדלת לדלת בין מרץ 2017 לפברואר 2018, ובו השתתפו כשליש מתושבי הפרוייקטים השונים ($n=413$). המשיבים נשאלו על אופן החזקתם בדירה, הרכב משק הבית, עלויות תחזוקה ושכירות, היכרותם עם השכנים ורצונם להמשיך ולהתגורר בדירתם לאורך זמן. בנוסף, ניתן מקום להערות בלתי-מונחות על החיים במתחם. חלק נוסף של השאלון, אשר נגע למדדי שביעות רצון, לא נותח במסגרת מחקר זה. דגימת הדירות הייתה אקראית, למעט בפרוייקטים בהם היה מידע מוקדם לגבי מיקום הדירות שיועדו לדיירים חוזרים. במקרים אלה הדגימה התמקדה בדירות אלה.

כמקור מידע מקדים ומאמת לממצאי הסקר, נערכו 19 ראיונות עם שחקנים שהיו מעורבים בפרוייקטים: בעלי דירות, יזמים, עורכי דין ומתכננים במזר הציבורי. בשני פרוייקטים נערכו קבוצות מיקוד עם בעלי דירות וותיקים. הראיונות וקבוצות המיקוד שימשו לזיהוי מאפייני ההתארגנות בכל מתחם, הרכב הבעלות המקורי ומשכי הזמן של ביצוע הפרוייקט. לאימות נוסף של הממצאים הדמוגרפיים, הוזמן ניתוח של מרשם הדירות הלאומי מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ונותחו נסחי המקרקעין (טאבו) של המתחמים.

לוח 1: נתונים פיזיים, חברתיים, כלכליים וגודל מדגם של הפרוייקטים שנבחנו

פרויקט	מספר יחידות דיור			שנת איכלוס	שיעור המשיבים (מתוך סך הדירות המאוכלסות)	מאפיינים פיזיים		דירוג חברתי-כלכלי ²	
	מקורי	סופי	מאוכלסות בעת הדגימה			קומות	מכפיל ציפוף ³	אשכול (רשות מקומית)	אשכול (אזור סטטיסטי)
התמר, יהוד-מונוסון	192	620	310	2014	26.1%	16	1: 3.2	17	7
יוספסברג, פתח תקווה	90	360	180	2016	34.4%	26	1: 4	13	6
ששת הימים, כפר סבא	40	120	120	2010	54.2%	10-14	1: 3	15	8
נווה שרת, ת"א	96	270	270	2015	30.7%	21	1: 2.8	11	8
צמרות קרית אונו	60	224	136	2015	31.6%	14	1: 3.7	12	8
קרית האמנים, ראשון לציון	279	1,400	276	2012 (בניין ראשון)	29.3%	24	1: 5	10	6
סה"כ	757	2,994	1,292		32.1%				

תרשים 1: מיזמי "פינוי-בינוי" שנבנו עד לשנת 2015 במטרופולין תל אביב. ששת הפרוייקטים שבמוקד מחקר זה מודגשים



הרכב האוכלוסייה נבדק מול נתונים מהרשויות המקומיות וחברת עמידר, וכן נתונים ממסמכים סטטוטוריים ודו"חות בורסאיים. ניתוח המאפיינים החברתיים-כלכליים התבסס על הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2008, כאשר עבור אזורים סטטיסטיים הדירוג הגבוה ביותר הוא 20, ועבור רשויות מקומיות הוא 10 (ראו לוח 1). ניתוח ערכי הנדל"ן נעשה עבור השנים 2014-2016, על בסיס מאגר נתוני עסקאות "מידע-נדל"ן" של רשות המסים. נתונים אלה עברו טיוב וניקוי לזיהוי עסקאות שדווחו כהלכה.

עיבוד הנתונים התחלק למספר שלבים. ראשית, בוצע ניתוח של האוכלוסייה הנוכחית בחלוקה לארבע "קבוצות תְּזָקָה" (tenure): בעלי דירות שרכשו דירה לאחר ההתחדשות, בעלי דירות חוזרים שקיבלו דירת תמורה, שוכרי דירות ודיירי דור ציבורי. הרוכשים נשאלו ממי רכשו את דירותיהם והשוכרים, ממי שכרו אותן. כך התקבלה תמונה של היקף המכירה וההשכרה של הבעלים הוותיקים. נתון זה הושווה לממצאים ממרשם הדירות והטאבו. עבור כל קבוצת חזקה בוצע גם ניתוח של הרכב משקי הבית. בנוסף, בוצע מיצוע של שתי שאלות דיכוטומיות (כן/לא): "האם בכוונתך להמשיך לגור בדירה זו בעוד חמש שנים מהיום?" ו-"האם אתה מבדיל בין דיירים חדשים וותיקים במתחם?". ממוצע המשיבים בחיוב נבחן עבור כל מתחם וכל קבוצת חזקה. עבור כל מתחם נאספו גם מדדים גיאוגרפיים (מרחק ממרכז המטרופולין) וסוציו-אקונומיים (אשכול חברתי כלכלי של האזור הסטטיסטי והרשות המקומית).

ממצאים

- מאפייני המצב הקיים

אוכלוסיית המתחמים נבחנה במספר היבטים: התפלגות קבוצות החזקה, מאפייני משקי הבית של כל קבוצה וכל מתחם, מאפייני הדיירים החדשים ועלויות המחיה. במדגם שנערך נמצאו פערים בין המתחמים בהתפלגות קבוצות החזקה (ראו פירוט בלוח מס' 2). בעלי הדירות החוזרים היוו 14% מכלל המדגם, אך שיעורם בכל מתחם נע בין 5% ל-19% מהמדגם בכל פרוייקט. חשוב לציין כי נעשה מאמץ מכוון לדגום את דירות הוותיקים היכן שהדבר היה אפשרי, ולכן השיעורים הללו גבוהים ככל הנראה מהשיעור הממשי של הבעלים החוזרים (הנתון בפתח תקווה מוטה, כפי שיוסבר בהמשך). כצפוי, מספר הדירות הציבוריות שנמצאו במתחמים היה מועט. בנוסף, נמצאו פערים בשיעור הדירות השכורות בכל פרוייקט: כ-8% בלבד בכפר סבא למשל, לעומת כ-57% בתל אביב. אחוזי שכירות נמוכים, כפי שנמצאו בכפר סבא ובראשון לציון מעידים על שיעורי תחלופה נמוכים יחסית בקרב אוכלוסיית המתחם.

ניתוח הרכב הגילאים במשקי הבית (לוח 3) העלה כי, כצפוי, בקרב הבעלים החוזרים חתך הגיל הוא גבוה ביחס לקבוצות האחרות. בהשוואה בין המתחמים, נמצא פער בעיקר בשיעור המבוגרים מבין התושבים החוזרים. בתל אביב ובנווה מונוסון נמצאו שיעורים של כ-60% מבוגרים, בעוד בפרוייקטים אחרים השיעור נמוך משמעותית. עם זאת, ישנם מתחמים שבהם כלל האוכלוסייה היא מבוגרת ביחס לממוצע באוכלוסייה, דבר

המעיד כי הפרוייקט משך משפרי דיור ולא רק משפחות צעירות. בכפר סבא, למשל נמצא כי 38% מרוכשי הדירות החדשים הם אזרחים וותיקים. שיעור האזרחים הוותיקים מהווה אינדיקציה לחילופי אוכלוסין עתידיים במתחם. ניתוח עלויות התחזוקה והניהול מעלה כי דמי הניהול דומים בכל המתחמים⁴ ועומדים על בין 370 ₪ ל-390 ₪ בממוצע לדירה, עבור כל קבוצות החזקה. בעלים חוזרים משלמים בממוצע כ-30 ₪ פחות מבעלים חדשים, ככל הנראה מכיוון שדמי הניהול נקבעים במדורג לפי גודל הדירה, ודירות התמורה הן קטנות יותר מהדירות שנמכרו. עוד עולה מהסקר, כי בשניים לפחות מהמתחמים, דיירי הדיור הציבורי משלמים את דמי הניהול עבור דירותיהם, במלואם או בחלקם.

לוח 2: מדגם המשיבים לפי פרויקט וקבוצות חזקה

סה"כ	חזקה (Tenure)					פרויקט
	שוכרי דירה	דיירים בדיור הציבורי	בעלי דירה חוזרים	בעלי דירה חדשים		
81	22	0	10	49	n	התמר, יהוד-מונוסון
100%	27.2%	0.0%	12.3%	60.5%	%	
62	9	4	12	37	n	יוספסברג, פתח תקווה
100%	14.5%	6.5%	19.4%	59.7%	%	
65	5	0	12	48	n	ששת הימים, כפר סבא
100%	7.7%	0.0%	18.5%	73.8%	%	
81	46	5	12	18	n	נווה שרת, ת"א
100%	56.8%	6.2%	14.8%	22.2%	%	
43	12	0	2	29	n	צמרות קרית אונו
100%	27.9%	0.0%	4.7%	67.4%	%	
81	10	3	10	58	n	קריית האמנים, ראשון לציון
100%	12.3%	3.7%	12.3%	71.6%	%	
413	104	12	58	239	n	סה"כ
100%	25.2%	2.9%	14.0%	57.9%	%	

לוח 3: משקי בית שבהם יש ילדים ומבוגרים, לפי פרויקט וקבוצת חזקה

פרויקט	משקי בית שבהם:	בעלי דירה חוזרים	בעלי דירה חדשים	שוכרי דירה	סה"כ
התמר, יהוד-מונוסון	בני 18-	20%	82%	77%	73%
	בני 65+	60%	8%	14%	16%
יוספסברג, פתח תקווה	בני 18-	33%	81%	56%	63%
	בני 65+	33%	11%	11%	18%
ששת הימים, כפר סבא	בני 18-	33%	46%	80%	46%
	בני 65+	25%	38%	20%	34%
נווה שרת, ת"א	בני 18-	25%	67%	50%	49%
	בני 65+	58%	11%	20%	25%
צמרות קרית אונו ⁵	בני 18-	0%	79%	92%	79%
	בני 65+	100%	14%	8%	16%
קרית האמנים, ראשון לציון	בני 18-	20%	71%	90%	65%
	בני 65+	30%	21%	0%	20%
סה"כ	בני 18-	26%	70%	66%	62%
	בני 65+	43%	18%	14%	22%

- שינויי אוכלוסין: היכן בעלי הדירות המקוריים?

על מנת לבחון את מגמות שינויי האוכלוסייה מקרב אוכלוסיית המדגם, נעשה שילוב בין מספר מקורות. בעלי דירות חדשים ושוכרי דירות נשאלו, בהתאמה, ממי קנו או השכירו את דירותיהם. בעלי דירות חוזרים נשאלו האם התגוררו בדירתם הישנה טרם ההריסה. מתשובות אלה נוצר מיפוי של היקף הבעלים הוותיקים אשר לא חזרו לדירותיהם. לשם אימות הממצאים, נתוני המדגם הושו לעתוני מרשם הדירות בלמ"ס (עבור ארבעה מתוך ששת המתחמים). מקור נוסף להשוואה, בחלק מהמתחמים, היו נתוני מאגר הטאבו. ממצאי ניתוח זה מופיעים בלוח 4.

לוח 4: התפלגות הבעלים הוותיקים בכל מתחם, באחוזים

פרויקט	בעלים וותיקים אשר מתגוררים בדירותיהם		בעלים וותיקים אשר אינם מתגוררים בדירותיהם		
	התגוררו בדירתם הישנה	התגוררו במקום אחר	סך הכל	משכירים	מכרו
התמר, יהוד-מונוסון	29.4%	0%	29.4%	38.2%	32.4%
יוספסברג, פתח תקווה	64.3%	21.4%	85.7%	7.1%	7.1%
ששת הימים, כפר סבא	33.3%	33.3%	66.7%	11.1%	22.2%
נווה שרת, ת"א	35.0%	20.0%	55.0%	35.0%	10.0%
צמרות קרית אונו	40%	0%	40.0%	40.0%	20.0%
קרית האמנים, ראשון לציון	37.0%	7.4%	40.0%	18.5%	37.0%
סה"כ	37.3%	12.7%	50.0%	25.4%	24.6%

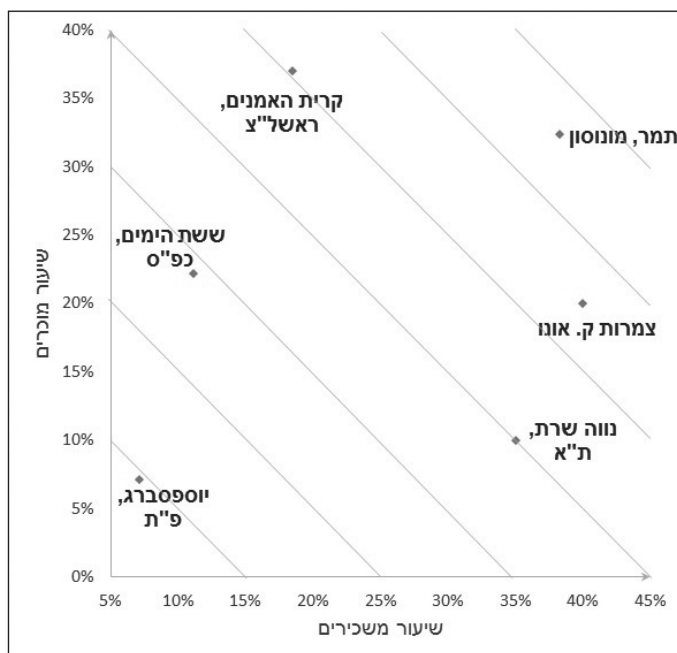
משילוב בין המקורות עולה כי חצי מדירות התמורה מאוכלסות על ידי בעליהן. נתון זה גבוה ביחס לממצאים מהראיונות שקדמו למחקר. ראשית, במרבית הראיונות עלה "כלל אצבע" לפיו בעלי הנכסים המקוריים נחלקו בערך באופן שווה לבעלים-תושבים (owner-occupiers) ולבעלים שאינם מתגוררים במתחם. חזרה של חצי מהבעלים למתחם יכולה להעיד שלא הייתה תחלופה כלל בקרב דיירי החוזרים. במקביל, בראיונות עלה גם כי כמעט בכל המתחמים, דיירים מבוגרים נפטרו מאז תחילת העבודות על הפרויקט. הנתון החסר בהקשר זה הוא מספר הבעלים הוותיקים אשר לא התגוררו במתחם קודם להתחדשות, ובחרו לעבור לדירתם החדשה. בשקלול נתון זה, עולה כי רק כשליש מדירות התמורה מאוכלסות בדיירים שאכן התגוררו בעבר במתחם, כאשר השונות בין המתחמים בנתון זה איננה גבוהה (למעט בפתח תקווה⁶). נתון זה, הגם שהוא נמוך מחמישים אחוז, עדיין משקף שיעורי חזרה גבוהים למדי, בוודאי בהשוואה להערכות המוקדמות בדבר דחיקה משמעותית של דיירים וותיקים.

בניתוח דירות התמורה שאינן מאוכלסות בבעלים מקוריים, נמצאה שונות גבוהה בהתפלגות בין דירות שנמכרו לאלו שמושכרות. כך לדוגמה, בכפר סבא ובראשון לציון, נטיית הבעלים הוותיקים הינה למכור את דירותיהם, בעוד בתל אביב ובקרית אונו, בעלים שעזבו בחרים להשכיר את דירותיהם. נתונים אלו משקפים את השונות במאפייני שוק הנדל"ן של המתחמים. במתחמים בהם התשוואה משכירות גבוהה, בחרים יותר בעלי דירות להשכיר את דירותיהם. במתחמים בהם ערך המכירה של הדירות עולה באופן עקבי, הבעלים הוותיקים נוטים פחות למכור את דירותיהם. בולט בהקשר זה המתחם הממוקם בתל אביב, אשר גם שלוש שנים לאחר איכלוסו, נמכרו בו רק דירות תמורה בודדות. זאת, בהלימה לפער המשמעותי

במחירים בין תל אביב לבין ערי הלוויין. לעומת זאת, במקומות בהם עליית המחירים אינה משמעותית, מכירה מאפשרת לממש את התשואה הנובעת מעצם ההתחדשות, ללא המתנה לעליות מחירים נוספות. ממצא זה מחזק את ההשערה כי התנהגותם של בעלי הדירות הוותיקים מונעת משיקולים כלכליים, ומכוונת למיקסום הרווח הפוטנציאלי מדירתם. מנגד, כניסתם של בעלי דירות וותיקים אשר בעבר לא התגוררו במתחם, עשויה לשקף את המשכיכה של מתחמים מסויימים כמקום מגורים ולא רק כיעד להשקעה.

תרשים 2 מסכם את ממצאי השימוש בדירות התמורה. ניתן לחלק את המתחמים לארבע קבוצות על פני מישור התרשים. במתחם בפתח תקווה, בו טרם הושלמו הליכי רישום הדירות, הבעלים הוותיקים ברובם המוחלט גרים בדירותיהם. במתחם בנווה מונסון שיעורי עזיבה משמעותיים גם במכירה וגם בשכירות. בראשון לציון ובכפר סבא, נטיית הבעלים המקוריים היא למכור, ובקריית אונו ובתל אביב, בעלי הדירות נוטים להשכיר את דירותיהם.

תרשים 2: סיכום ממצאי מכירה והשכרה של דירות התמורה. לאורך הקווים האלכסוניים, הסכום המשולב של דירות מכורות ומושכרות הינו זהה.



הקהילה החדשה: נקודת מבטם של הדיירים החדשים

השילוב בין אוכלוסייה וותיקה לחדשה איננו מטרה מוצהרת של מדיניות פינוי-בינוי, אך בחרנו לבחון אותו על רקע המסקנות ממחקרים במדינות אחרות, בהן שילוב של אוכלוסיות מרקעיים חברתיים שונים הוביל להיווצרות מתיחות וקונפליקטים. בהיבט זה, נבחנו מספר משתנים, בדגש על היחסים בין בעלי דירות חוזרים וחדשים: דיירים חדשים נשאלו היכן גרו קודם למעבר, והאם הם מבדילים בין דיירים חדשים לבין דיירים חוזרים. בנוסף, כל הנשאלים התבקשו להרחיב על מאפייני יחסי השכנות במתחם, אך מעטים בחרו להתייחס לכך באופן מפורט (ראו פירוט בלוח 5).

מרבית הדיירים החדשים עברו למתחמים מאותו יישוב, מיישוב הגובל במתחם, או מיישובים בעלי רמה סוציו-אקונומית דומה ליישוב היעד. חריגים בהיבט זה הם המתחמים בראשון לציון ובתל אביב. בשני המקרים מדובר בשכונה בעלת דירוג חברתי-כלכלי נמוך באופן משמעותי ביחס לסביבתה. במתחמים אלה, שיעור המגיעים מחוץ ליישוב הוא נמוך במיוחד. הסבר אפשרי לכך הוא ששכונות אלה הן בעלות מוניטין שלילי, אך תושבים מקומיים עשויים להכיר את השינויים המתחוללים בשכונה ולהעריך כי מעמדה היחסי של השכונה ישתפר, ויחד עימו גם ערכי הנדל"ן שלה. מנגד, המתחם בכפר סבא משך אוכלוסיה חדשה גם מיישובים רחוקים יותר, כגון אשדוד, ירושלים ובאר שבע, שהם בעלי דירוג סוציו-אקונומי נמוך יחסית. דיירים אלו הם גם מבוגרים באופן יחסי, דבר המחזק את התובנה כי מתחם זה מושך משפרי דור.

לוח 5: מאפייני בעלי דירות חדשים, לפי מתחם

פרויקט	מבדילים בין דיירים חדשים לוותיקים	היגרו מיישוב אחר
התמר, יהוד-מונוסון	55.1%	49%
יוספסברג, פתח תקווה	47.2%	47%
ששת הימים, כפר סבא	43.8%	54%
נווה שרת, ת"א	77.8%	19%
צמרות קרית אונו	65.5%	52%
קרית האמנים, ראשון לציון	41.4%	27%

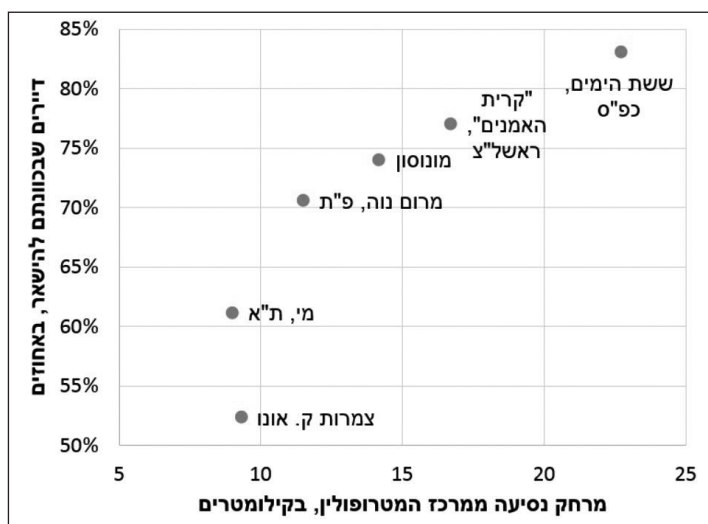
בעלי הדירות החדשים נשאלו האם הם יודעים להבדיל בין דיירים חדשים לדיירים חוזרים במתחם, כאשר הכוונה לזיהויים על ידי מאפיינים ויזואליים, מיקום הדירות וכדומה. נמצא פער גדול בין המתחמים בהיבט זה. חצוי מהמתחמים, מיעוט מהדיירים החדשים הצהירו כי הם יודעים להבחין בין קבוצות החזקה, בעוד בתל אביב ובקרית אונו, רוב הבעלים החדשים ענו בחיוב על השאלה. דיירים חדשים אשר בחרו להרחיב לגבי סוגיה זו, ציינו כי הדיירים הוותיקים בולטים מכיוון שהם מבוגרים יותר, או שהם "מזרחים" בעוד החדשים הינם "אשכנזים". מיעוט מהמשיבים אף ציינו, ברמיזה, כי קיימים "הבדלי מנטליות" ו-"הבדלי התנהגות" ו"רמה", או שטענו באופן גלוי יותר כי הדיירים החוזרים מקפידים פחות על ניקיון הבניין. דיירים

בודדים אף ציינו כי שילוב בין אוכלוסיות איננו רצוי. לעומתם, דיירים חדשים אחדים ציינו כי דווקא בעלי הדירות הוותיקים הם בעלי הון חברתי גבוה או שהם מגלים מעורבות פעילה בניהול הקהילה.

- כוונות להישאר: איך תיראה הקהילה בעוד חמש שנים?

כוונותיהם העתידיות של דיירים המתחמים משקפות הן את השינויים הצפויים בקהילה ובמידת מה גם את שביעות רצונם של הדיירים כיום. המשיבים נשאלו על כוונתם להישאר לגור בדירותיהם בחמש השנים הקרובות. בסיכום הממצאים, כשבעה מכל עשרה נשאלים השיבו בחיוב. עם זאת, ככל שהמתחם מרוחק ממרכז המטרופולין, מצאנו שיעור גדול יותר הדיירים אשר השיבו בחיוב (ראו תרשים 3). פרשנות אפשרית לנתון זה היא שפרוייקטים בלב המטרופולין הם בעלי פוטנציאל גבוה יותר להשקעה ולהשאת רווח משכירות, דבר אשר מעודד תחלופת אוכלוסייה.

תרשים 3: שיעור הדיירים שהשיבו כי בכוונתם להישאר לגור בדירתם בעוד חמש שנים מיום המענה, כפונקציה של המרחק ממרכז המטרופולין. מרחק זה הוגדר כמרחק נסיעה (km), מצומת הדרכים בגין וקפלן בתל אביב.

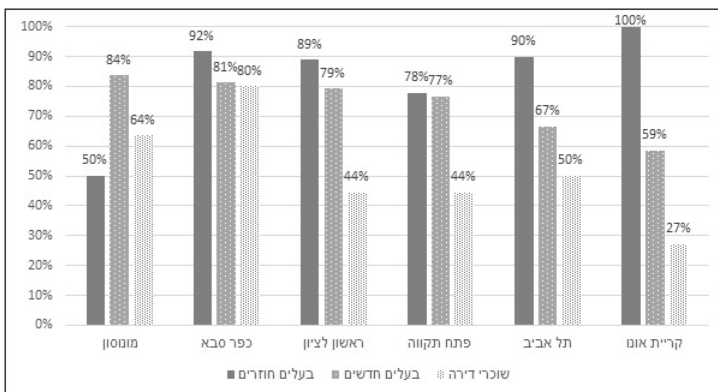


מדד הכוונה להישאר נבחן גם בנפרד עבור כל קבוצת חזקה. כמצופה, נמצאה שונות בין הקבוצות: שוכרי הדירות, מטבעו של שוק השכירות, נוטים ליציבות מגורים נמוכה, ורק כמחצית מצפים לשכור את דירתם לטווח זמן ארוך. מבין דיירי הדיור הציבורי המעטים שהשיבו לשאלון, שמונים אחוזים הביעו כוונה להישאר בדירתם. בהקשר זה, בולט לשלילה מתחם שבו דיירי הדיור הציבורי נדרשים לשלם את מלוא דמי הניהול על דירתם, ובהתאמה

שליש מתוכם האמינו כי לא יישארו בדירתם זמן רב⁷. מעל שמונים אחוזים מבעלי הדירות החוזרים הביעו רצון להישאר, לעומת שבעים ושבעה אחוזים מהבעלים החדשים. הפער לטובת הבעלים החוזרים מהווה נתון מפתיע. מתבקש היה כי דיירים חדשים, אשר רכשו את דירתם זה לא מכבר, ישאפו להישאר לגור בה למשך זמן רב. הסבר אפשרי לממצא זה הוא שמשקי הבית החדשים הם צעירים יחסית וצופים שינוי בגודל המשפחה ובצרכי הדיוור.

על מנת לבחון הסברים אפשריים נוספים, נבחנו גם השונות בהתפלגות בין קבוצות החזקה השונות בכל מתחם (ראו תרשים 4). נמצאה שונות רבה בפער בין בעלי הדירות החדשים והחוזרים במתחמים השונים. בכפר סבא, פתח תקווה וראשון לציון הפער בין דיירים חדשים לחוזרים היה קטן עד כדי בלתי מורגש. בנווה מונוסון, הפער היה גדול מאוד לטובת הבעלים החדשים: מעל שמונים אחוזים מהם הביעו כוונה להישאר, לעומת רק מחצית מהבעלים החוזרים. מנגד, בתל אביב ובקרית אונו נמצא כי שלישי או יותר מהבעלים החדשים אינם מאמינים כי יישארו לגור בדירתם, בעוד כמעט כל הבעלים החוזרים מתכננים להמשיך ולגור בדירותיהם. בשיני מתחמים אלה, שיעור הבעלים החדשים שלא מאמינים כי יישארו היה נמוך לא רק ביחס לבעלים החוזרים אלא גם ביחס לבני אותה קבוצת חזקה במתחמים אחרים. המשותף לשתי שכונות אלה (אף שלא רק להן), הוא היותן שכונות בעלות דירוג חברתי-כלכלי נמוך ביחס לרשות בו הן ממוקמות. זאת, להבדיל מנווה מונוסון, שהיא השכונה האמידה ביותר ברשות שבה היא ממוקמת. ייתכן, אפוא, שכוונות המגורים של הדיירים מושפעות ממאפייני סביבת המגורים הרחבה, כגון מעמדה ואופייה של השכונה, או תחושת השייכות לקהילה בקרב קבוצות החזקה השונות.

תרשים 4: שיעור המשיבים בחיוב לשאלה: "האם להערכתם תגורו בדירתכם עוד 5 שנים מהיום?", בחלוקה לפי מתחמים וקבוצות חזקה.



כוונות ההישארות של הדיירים הוותיקים מספקות אינדיקציה גם להמשך מגמות תחלופת האוכלוסין במתחמים השונים. בנווה מונוסון, השיעור הנמוך ממילא של בעלי דירות חוזרים המתגוררים במתחם צפוי לקטון משמעותית

ולהביא את קבוצת החזקה הזו לכדי שיעור זניח מכלל תושבי המתחם. בפתח תקווה, בה מסיבות טכניות עדיין לא החל תהליך העזיבה של בעלים וותיקים, שיעור הבעלים החוזרים צפוי לרדת לרמות דומות לאלו שבכפר סבא ובתל אביב. בשלושת המתחמים האחרים, העזיבה של בעלים חוזרים צפויה להיות מתונה, כך ששיעורם בקהילה לא צפוי לקטון משמעותית.

דיון: שלושה טיפוסים של מתחמי פינוי-בינוי

השונות בתוצאות תהליכי פינוי-בינוי הוצגה לעיל דרך ארבעה היבטים מרכזיים: (1) במאפייני המצב הקיים, נמצאה שונות בהיקף הדירות המשמשות לשכירות ובגיל האוכלוסייה החדשה והחוזרת; (2) באופן השימוש של הבעלים הוותיקים בדירות התמורה, נמצאה שונות בהתפלגות הדירות שהושכרו ונמכרו ובשיעורן הכולל, וכן במספר הבעלים שבחרו לגור בדירה לאחר שלא גרו בדירה הישנה; (3) בקרב הבעלים החדשים, נמצא כי חלק מהמתחמים מושכים משפרי דור, בעוד אחרים באופן כמעט בלבדי מהווים יעד למשפחות צעירות. בנוסף, נמצאה שונות בשיעור הבעלים החדשים אשר חשים בהבדל בינם לבין הוותיקים; (4) בתכניות לעתיד, נמצא כי הפער בכוונות של בעלים חדשים ווותיקים שונה ממתחם למתחם ואף אין לו כיוונויות קבועה: במתחם אחד דיירים חדשים נוטים יותר להאמין כי יישארו לאורך זמן, בעוד באחרים השיעור דומה או שדווקא החדשים הם אלו שלא מאמינים כי יישארו בדירתם. היבטים אלו נבחנו על רקע המאפיינים המרחביים-חברתיים של המתחמים השונים, ובפרט הדירוג החברתי-כלכלי של השכונה והעיר, וכן של יישובי המקור של האוכלוסייה הנכנסת.

שילוב בין מרכיבי הניתוח מעלה **שלושה טיפוסים של מתחמים**, השונים אלה מאלה בדפוסים הדמוגרפיים ובמאפייני עירוב האוכלוסייה. הטיפוסים מוגדרים דרך שלושה מאפיינים: מאפיינים אזוריים, מאפייני שוק ומאפיינים חברתיים. מאפיינים אזוריים מתייחסים למיקום היחסי (הגיאוגרפי והחברתי-כלכלי) של המתחם והשכונה, ביחס ליישוב והאזור הסובבים אותו. בפרט, מדובר על הפער החברתי-כלכלי בין השכונה לסביבתה, ועל מיקומה של השכונה ביחס למרכז המטרופולין. מאפיין זה משפיע על האטרקטיביות של המתחם כמקום למגורים. מאפייני השוק מתייחסים לאטרקטיביות של המתחם כיעד להשקעה מצד בעלי הדירות. גורמים כגון הבטחה לתשואה עולה או שוק שכירות פעיל מעודדים גישה "מנודלנת" שבה בתי המגורים משמשים יעד להשקעה ולא להשקעות. מאפיינים חברתיים, כפי שנדונו במחקר זה, הם מידת ההומוגניות הדמוגרפית, התרבותית והחברתית-כלכלית של קבוצת האוכלוסייה במתחם, מאפיינים המזוהים עם יציבות קהילתית (Kleinhans, 2004). סיכום מאפייני הטיפוסים מובא בלוח 6.

הטיפוס הראשון הוא של קהילה יציבה שעוברת או עברה כבר שינוי בהרכב האוכלוסייה. מבין הבעלים הוותיקים, הרוב המוחלט עזבו כבר או מתעתדים לעזוב בזמן הקרוב. התנהגות הוותיקים עשויה לשקף התייחסות אל דירותיהם כאל מקור להכנסה ולא כאל מקום מגורים, כך שהעזיבה לא מקושרת בהכרח לדחיקה כפויה. התושבים החדשים, לעומתם, רואים את הפרויקט כמקום למגורים לטווח הארוך. עם הזמן ההומוגניות צפויה לגדול עוד, והקהילה תחווה שינויים מעטים. מתחם כזה הוא המתחם בנווה

מונוטון, הממוקם בשכונה בעלת יתרון חברתי-כלכלי שנתפסת כיוקרתית ביחס לסביבתה.

לוח 6: סיכום הממצאים, שלושה טיפוסים של מתחמי פינוי-בינוי

טיפוס (מתחמים)	מאפיינים אזוריים	מאפייני שוק	מאפיינים חברתיים
א': קהילה יציבה לאחר שינוי (תמר, נווה מונוטון)	שכונה בעלת יתרון אזורי	שוק שכירות פעיל	יציבות גבוהה; נוכחות מועטה של בעלים וותיקים; שביעות רצון גבוהה של הבעלים החדשים
ב': קהילה מעורבת יציבה (ששת הימים, כפר סבא; קרית האמנים, ראשון לציון; יוספסברג, פתח תקווה)	שכונה בעלת מאפיינים דומים לסביבתה	שוק שכירות חלש באופן יחסי, תשואה נמוכה	יציבות גבוהה; דימויון יחסי (תרבותי וחברתי-כלכלי) בין חדשים לוותיקים
ג': קהילה מעורבת בקונפליקט (נווה שרת, תל אביב; צמרות קרית אונו)	שכונה חלשה בסביבה מרכזית וחזקה	שוק שכירות פעיל מאוד, פוטנציאל לעליית ערך, ריבוי דירות להשקעה	יציבות נמוכה; פערים תרבותיים וחברתיים-כלכליים בין חדשים לוותיקים; שביעות רצון נמוכה של הבעלים החדשים

הטיפוס השני הוא של קהילה יציבה שבה יש עירוב בין אוכלוסיות חדשות וותיקות. קהילות אלו נמצאו במתחמים בעלי הומוגניות יחסית, הן ברמה האזורית – בין המתחם לסביבתו – והן בין קבוצות האוכלוסייה במתחם. הדמיון האזורי יכול להתקיים בשכונה אמידה ביישוב אמיד או להיפך. שני המצבים מפחיתים את הלחצים החברתיים והנדל"ניים על המתחם. בהתאמה, אלו מתחמים שבהם שוק השכירות איננו דומיננטי, ומרבית הבעלים הוותיקים אשר ראו בהתחדשות הזדמנות נדל"נית, כבר מימשו את ההשקעה ועזבו. תרומה נוספת ליציבות נובעת מהדמיון הדמוגרפי והתרבותי בין התושבים הנכנסים לאלו הוותיקים. יש לציין כי שני המתחמים בקבוצה זו – "קריית האמנים" בראשון לציון וששת הימים בכפר סבא – שונים זה מזה במאפייניהם החברתיים כלכליים, ובמשתני שביעות הרצון (שלא נסקרו במאמר זה) נמצאה שונות גדולה ביניהם. למרות זאת, משותפת להם היציבות היחסית של הקהילה המעורבת. אנו מעריכים כי גם מתחם "יוספסברג" בפתח תקווה ישתייך בסופו של דבר לטיפוס זה, שכן הוא נושא מאפיינים אזוריים ומאפייני שוק דומים, וניתוח הכוונות העתידיות מצביע על כך ששיעור הבעלים החוזרים בו יהיה דומה למתחמים אחרים מאותו טיפוס.

הטיפוס השלישי הוא של קהילה מעורבת שלא הגיעה למצב יציב ונמצא בה קונפליקטים. קהילות אלו נמצאו בלב המטרופולין, באזורים המהווים "מובלעת" של מאפיינים חברתיים-כלכליים חלשים באזור ביישוב אמיד יחסית. אזורים אלה מאופיינים בשוק נדל"ן ער המושך משקיעים המצפים לתהליך ג'נטריפיקציה. לפיכך, גם הבעלים הוותיקים נמנעים ממכירת דירותיהם. בשני המתחמים השייכים לטיפוס זה, נמצאו קונפליקטים בין קבוצות אוכלוסייה. במתחם בשכונת נווה שרת בתל אביב, הקונפליקטים

נגעו בעיקר לפער בין אוכלוסייה חדשה שנמשכה למיקום האטרקטיבי בצפון תל אביב, לבין אוכלוסייה וותיקה משכונה עם היסטוריה של מצוקה. בצמרות קריית אונו המתחים נגעו לפערים דתיים, שנבעו משיוכו הכפול של המתחם, הן לגני תקווה הדתית והן לקריית אונו החילונית. חלק ניכר מבעלי הדירות החדשים, השייכים לרוב מקבוצות אוכלוסייה אמידות יותר, הצהירו כי יעדיפו לעזוב את דירותיהם בטווח הזמן הקרוב. בטיפוס זה של מתחמים, אם כן, ניכרת ההשפעה של מתחים בקנה מידה אזורי על מרקם החיים בקנה המידה של בניין המגורים, וצפויה בהם יציבות נמוכה לאורך זמן, עקב עזיבה של דיירים חדשים וגידול בהיקף הדירות המושכרות.

מסקנות והשלכות מדיניות

מחקר זה בחן באופן אמפירי את תוצאותיה של מדיניות "פינוי-בינוי" בשישה פרויקטים במטרופולין תל אביב, שהיו מבין הראשונים שתוכננו ונבנו במסלול זה. על רקע החששות העולים במחקר ובדיון הציבורי לגבי סכנת הדחיקה של תושבים וותיקים וקשישי השילוב בינם לבין התושבים הנכנסים (Chaskin & Joseph, 2013; Geva & Rosen, 2018; Lees, 2008), זוהו שלושה טיפוסים של פרויקטים. הטיפוסים ממוקמים בסביבות שונות מבחינה חברתית-כלכלית ונדל"נית, ומשקפים תוצאות מובחנות יציבות דמוגרפית ועירוב חברתי.

הדיון הציבורי והמחקרי בנוגע לסוגיות חברתיות בהתחדשות עירונית בישראל, התמקד עד כה בשאלת היכולות והמשאבים של קהילת התושבים במתחמים עצמם. תיקוני המדיניות המבורכים שנערכו בשנים האחרונות סיפקו מענה מסוים בהיבט זה, במתן סיוע פרטני לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים כגון דיירי דיור ציבורי ובעלי דירות קשישים. על סמך הממצאים אנחנו מבקשים להרחיב את הדיון גם להשפעתם של מאפיינים בקנה מידה אזורי, מטרופוליני וארצי: השפעות שכונתיות (neighborhood effects) ומגמות פיננסיות (financialization) ו"נידלון". בקצרה, אין די ביצירת מאגר דירות חדשות ויוקרתיות לשם שינוי אופייה של סביבת המגורים. בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, מצאנו כי עירוב בין אוכלוסיות מייצר קונפליקטים ופוגע בשביעות הרצון של הצדדים השונים. אלא שבניגוד למדינות מערביות אחרות, בישראל השילוב נעשה ללא ליווי וללא במסגרת אדמיניסטרטיבית כלשהי.

היקף העזיבה של בעלי דירות וותיקים היה נמוך ממה ששוער מראש. יתרה מכך, ניכר כי עזיבה של בעלי דירות עשויה לנבוע ממגוון מניעים ולהתבטא ביותר מצורה אחת, ואין להסיק מכך בהכרח לגבי היקפי הדחיקה הכפויה של אוכלוסייה וותיקה. בהקשר זה, ישנה משמעות מכרעת לעובדה כי ההתחדשות העירונית בישראל ממוקדת בנכסים בבעלות פרטית. בעלות על דיור מאפשרת ככל הנראה חופש פעולה רחב יותר וניעות כלכלית, בוודאי אם משקללים את ההטבה המשמעותית הנובעת מההתחדשות. יתרון יחסי זה בולט בהשוואה לדיירי הדיור הציבורי המעטים שנדגמו במחקר זה, ואשר חלקם הושפעו לרעה מהגידול בעלויות המחיה בבניינים החדשים.

יש לציין שתי קבוצות אשר הושפעו ישירות מתהליכי ההתחדשות ולא עמדו במוקד מחקר זה. ראשית, בעלי הדירות הזקנים מבין הוותיקים, אשר רבים

מהם נפטרו לפני איכלוס הפרויקט, ולא זכו להתגורר בדירתם החדשה. שנית, שוכרי הדירות בבניינים הוותיקים, שאינם בעלי זכות וקול בתהליך ההתחדשות. בנייני השיכון הוותיקים סיפקו היצע של דיור זול, הגם שאיננו באיכות מספקת, לאוכלוסיות שידן לא הייתה משגת לגור במקום אחר. הפגיעה באוכלוסייה זו בולטת במיוחד לאור הדומיננטיות של דיור להשכרה בחלק מהפרויקטים החדשים, וחוסר היציבות שצורת חזקה זו יוצרת בחיי השוכרים החדשים בפרט והקהילה במתחמים בכלל.

הדיון הביקורתי במדיניות התחדשות עירונית מוטת-שוק נסוב לרוב סביב שאלה מרכזית אחת: מי מרוויח מתהליכי ההתחדשות? כאמור, הממצאים מחזקים את ההנחה כי בעלי הדירות רואים, לרוב, ברכה בעמלם ובסבלנותם. למרות זאת, עולה החשש כי כאשר מדובר בפן החברתי, המדיניות הקיימת לוקה ב"קוצר ראי" ומניחה במובלע או במפורש כי ישנו קשר בין אינטרס כלכלי של שחקנים בודדים לבין שיפור כולל של השכונה והאזור. אנו מטילים ספק בקשר זה. אדרבא, נראה כי תוצאות ההתחדשות בהיבט זה תלויות במידה בסביבה הקיימת. על כן, יש לבחון מחדש את הניסיון למתג פרויקטים של התחדשות עירונית כמגורי "יוקרה" נטולי הקשר, בין השאר עקב הצורך לעמוד ביעדי רווחיות של יזמי הפרויקטים. מסקנה זו עלולה להיות משמעותית גם בהתייחס לשכונות היוקרה חדשות שנבנות כיום בערים חלשות יחסית ככלי לחיזוק אזורי.

לאור כל זאת, אנו קוראים לשילוב של שיקולים חברתיים בקנה מידה שכונתי ואזורי במדיניות ההתחדשות העירונית בישראל. ראשית, יש להתייחס לשיפור הדיור כחלק ממכלול רחב יותר של התערבויות, הכולל שירותי ציבור ובניית הקהילה החדשה. תכנון התחדשות בראיה שכונתית, כפי שנעשה במשרד השיכון, בחלק מהרשויות המקומיות ובחלק מהסכמי הגג הקיימים, הוא צעד נכון בכיוון זה. גם תכנית "שיקום שכונות", על מגבלותיה, יכולה לשמש כבסיס לבחינה של התערבות כזו. שנית, לאור העובדה כי בממוצע, רבע מהדירות בפרויקטים אלה משמשות כהשקעה, ורבע מדירות התמורה נמכרות זמן קצר לאחר התהליך, יש לתת את הדעת לשילוב מנגנונים של שכירות מוסדית, ומוטב בת השגה, בסביבות מתחדשות. שלישית, יש לבחון דרכים לאזן את מנגנוני התמורה וההקלות במס, אשר מותירים את מירב התמורה בידי משקיעים ויזמים, ואינם מספקים מענה לרשות המקומית, האחראית למתחם בטווח הארוך.

לסיום, כהצעה להמשך מחקר, אנו רואים חשיבות בבחינה של גורמים נוספים על תהליכי התחדשות עירונית, ובפרט מאפייני ההתארגנות של הבעלים המקוריים, המסלול שבו קודם הפרויקט והתפקיד שמילאה הרשות המקומית. על אף שמאפיינים אלו לא עמדו במוקד המחקר, הממצאים מרמזים כי השפעתם של גורמים אלה על השונות בין הפרויקטים הייתה פחותה מהמצופה. בימים אלה מושקעים משאבים רבים בקידום התארגנות הקהילה המקומית טרם ההתחדשות, מתוך שאיפה לשפר את תהליך ההתחדשות ולהגדיל את סיכויי היישום של פרויקטי פינוי-בינוי. אנו רואים חשיבות בבחינה אמפירית של מידת ההשפעה של צעדים אלו גם על התוצר הסופי. לאור ממצאי המחקר, ייתכן כי נדרשת השקעה מקבילה גם בקנה המידה השכונתי, ביצירת סביבת מגורים המעודדת קשר ושייכות,

ובהתמודדות עם הפערים החברתיים והתרבותיים בין קבוצות אוכלוסייה בשכונות הנמצאות בתהליך שינוי.

תמיכות

מחקר זה נתמך על ידי הקרן הלאומית למדע (מענק מס' 789/15) ועל ידי תכנית הופמן למנהיגות ואחריות באוניברסיטה העברית בירושלים.

הערות

1. סקירה מקיפה על תולדות מדיניות פינוי-בינוי מופיעה בגבע ורוזן 2016.
2. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום 1530, 2013.
3. נתון זה מתייחס ליחס בין מספר יחידות הדיור לפני ואחרי תהליך ההתחדשות. היחס במונחי שטח בנוי הוא גבוה משמעותית, שכן הדירות החדשות גדולות יותר מקודמותיהן ונוספו גם שטחי שירות כגון חניות, חדרי מדרגות ומבואות.
4. במתחם אחד נמצאו עלויות תחזוקה גבוהות באופן חריג ביחס לאחרים. בעת ביצוע הסקר הדיירים היו מודעים לסכום החריג והיו מצויים בתהליך של החלפת חברת הניהול. לאור זאת, הושמט המתחם מהניתוח בנושא זה.
5. נתון זה מוטה בגלל שיעור הוותיקים הנמוך שנדגם במתחם.
6. בעת ביצוע הסקר, דיירי מתחם זה היו מנועים מלמכור את דירותיהם, עקב עיכוב ברישום המקרקעין בטאבו. בראיונות הרקע עלה כי שיעור המתגוררים במתחם צפוי לרדת עם הסדרת הרישום. לאור עובדה זו הושמט המתחם מניתוח מכירת הדירות המובא לעיל.
7. חלק מהנתונים לגבי דיירי הדיור הציבורי הושמטו מהמאמר, מחשש כי היקף המשיבים הנמוך עשוי לפגום בתנאי האנונימיות של השאלון.

מקורות

- אלתרמן, ר. (2009). מיגדלים כושלים: בעיות התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- גבע, י., ורוזן, ג. (2016). עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית: מודל חדש לקידום צדק בעיר? ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים, האוניברסיטה העברית.
- הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. (2017). תחזוקת מבנים גבוהים בישראל. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. (2018). דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2017.
- הרשקוביץ, א. (2006). מתכנית שרון לתמ"א/35 - האידאולוגיה של שלוש תכניות מתאר ארציות. אופקים בגיאוגרפיה, 67, 31-40.
- מבקר המדינה. (2011). דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009: כרך שני. ירושלים.

- מבקר המדינה. (2016). פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי. דו"ח שנתי 366 (עמודים 1243–1304).
- מועלם, נ. (2018). צעירים לנצח: אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים : לקראת מדיניות כוללת. חיפה : המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- קינר-פרסוב, נ. (2008). משמעות הבית בתהליכי מעבר : שינוי והמשכיות במגורים בתהליך פינוי ובינוי. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים. הטכניון.
- שדר, ה. (2014). אבני הבניין של השיכון הציבורי. ירושלים : משרד הבינוי והשיכון.
- Aalbers, M. B. (2011). The Revanchist Renewal of Yesterday's City of Tomorrow. *Antipode*, 43(5), 1696–1724. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00817.x>
- Aalbers, M. B. (2017). The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 542–554. <http://doi.org/10.1111/ijur.12522>
- Arthurson, K., Levin, I., & Ziersch, A. (2015). Social mix, '[A] very, very good idea in a vacuum but you have to do it properly!' Exploring social mix in a right to the city framework. *International Journal of Housing Policy*, 15(4), 418–435. <http://doi.org/10.1080/14616718.2015.1093748>
- August, M. (2014). Challenging the rhetoric of stigmatization: The benefits of concentrated poverty in Toronto's Regent Park. *Environment and Planning A*, 46(6), 1317–1333. <http://doi.org/10.1068/a45635>
- August, M. (2016). "It's all about power and you have none:" The marginalization of tenant resistance to mixed-income social housing redevelopment in Toronto, Canada. *Cities*, 57, 25–32. <http://doi.org/10.1016/j.cities.2015.12.004>
- August, M., & Walks, A. (2017). Urban Redevelopment. In *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology* (pp. 1–11). John Wiley & Sons. <http://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0516>
- Baeten, G., Westin, S., Pull, E., & Molina, I. (2016). Pressure and violence: Housing renovation and displacement in Sweden. *Environment and Planning A*, 49(3), 631–651. <http://doi.org/10.1177/0308518X16676271>
- Brail, S., & Kumar, N. (2017). Community leadership and engagement after the mix: The transformation of Toronto's Regent Park. *Urban Studies*, 54(16), 3772–3788. <http://doi.org/10.1177/0042098016683122>
- Carmon, N. (1996). *Urban Renewal and Neighborhood Regeneration: Past Experiences and Lessons for the Future*. Technion, Israel Institute of Technology, Center for Urban and Regional Studies.
- Carmon, N. (1999). Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications. *Geoforum*, 30, 145–158.
- Charney, I. (2017). A "Supertanker" Against Bureaucracy in the Wake of a Housing Crisis: Neoliberalizing Planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5), 1223–1243. <http://doi.org/10.1111/anti.12331>
- Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. (2013). "Positive" Gentrification, Social Control and the "Right to the City" in Mixed-Income Communities: Uses and Expectations of Space and Place. *International Journal of Urban and*

Regional Research, 37(March), 480–502. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01158.x>

Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. (2015). Contested Space: Design Principles and Regulatory Regimes in Mixed-Income Communities in Chicago. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 660(1), 136–154. <http://doi.org/10.1177/0002716215576113>

Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79(September), 695–706. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.017>

Fenster, T., & Kulka, T. (2016). Whose Knowledge, Whose Power? Ethics in Urban Regeneration Projects With Communities. *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 98(3), 221–238. <http://doi.org/10.1111/geob.12101>

Fields, D. (2017). Urban struggles with financialization. *Geography Compass*, (August). <http://doi.org/10.1111/gec3.12334>

Forrest, R., & Hirayama, Y. (2015). The financialisation of the social project: embedded liberalism, neoliberalism and home ownership. *Urban Studies*, 52(2), 233–244. <http://doi.org/10.1177/0042098014528394>

Friedman, R., & Rosen, G. (2018). The challenge of conceptualizing affordable housing: definitions and their underlying agendas in Israel. *Housing Studies*, 3037, 1–23. <http://doi.org/10.1080/02673037.2018.1458289>

Garfunkel, D. (2017). High-Rise Residential Condominiums and the Transformation of Private Property Governance. *UBC Law Review*, 50(4), 891–934.

Geva, Y., & Rosen, G. (2018). The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. *Geoforum*, 96, 10–20. <http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.07.011>

Goetz, E. G. (2011). Where Have All the Towers Gone? the Dismantling of Public Housing in U.S. Cities. *Journal of Urban Affairs*, 33(3), 267–287.

Goetz, E. G. (2013). *New Deal Ruins: Race, Economic Justice, and Public Housing Policy*. Ithaca: Cornell University Press.

Haila, A. (2016). *Urban Land Rent: Singapore as a Property State*. Wiley-Blackwell.

Hananel, R. (2010). Zionism and agricultural land: National narratives, environmental objectives, and land policy in Israel. *Land Use Policy*, 27(4), 1160–1170. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.03.006>

Hananel, R. (2013). Planning discourse versus land discourse: The 2009–12 reforms in land-use planning policy and land policy in Israel. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1611–1637. <http://doi.org/10.1111/1468-2427.12011>

Hananel, R. (2017). From central to marginal: The trajectory of Israel's public-housing policy. *Urban Studies*, 54(11), 2432–2447. <http://doi.org/10.1177/0042098016649323>

- Hyra, D. S. (2012). Conceptualizing the New Urban Renewal: Comparing the Past to the Present. *Urban Affairs Review*, 48(4), 498–527. <http://doi.org/10.1177/1078087411434905>
- Joseph, M. L., Chaskin, R. J., & Webber, H. S. (2007). The theoretical basis for addressing poverty through mixed-income development. *Urban Affairs Review*, 42(3), 369–409. <http://doi.org/10.1177/1078087406294043>
- Jou, S.-C., Clark, E., & Chen, H.-W. (2016). Gentrification and revanchist urbanism in Taipei? *Urban Studies*, 53(3), 560–576. <http://doi.org/10.1177/0042098014541970>
- Karaman, O. (2014). Resisting urban renewal in Istanbul. *Urban Geography*, 35(2), 290–310. <http://doi.org/10.1080/02723638.2013.865444>
- Kleinhans, R. (2004). Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(4), 367–390. <http://doi.org/10.1007/s10901-004-3041-5>
- La Grange, A., & Pretorius, F. (2016). State-led gentrification in Hong Kong. *Urban Studies*, 53(3), 506–523. <http://doi.org/10.1177/0042098013513645>
- Lai, L. W. C., Chau, K. W., & Cheung, P. A. C. W. (2018). Urban renewal and redevelopment: Social justice and property rights with reference to Hong Kong's constitutional capitalism. *Cities*, (June), 0–1. <http://doi.org/10.1016/j.cities.2017.12.010>
- Lavee, E., Cohen, N., & Nouman, H. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. *Public Administration*, (2013), 1–16. <http://doi.org/10.1111/padm.12402>
- Lees, L. (2008). Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance? *Urban Studies*, 45(12), 2449–2470.
- Lees, L. (2014). The Urban Injustices of New Labour's "New Urban Renewal": The Case of the Aylesbury Estate in London. *Antipode*, 46(4), 1–27. <http://doi.org/10.1111/anti.12020>
- Loboda Lichtenbaum, S., & Rosen, G. (2018). Municipal management of residential collectively owned open space: Exploring the case of Israel. *Land Use Policy*, 76, 762–771. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.03.004>
- Manzo, L. C., Kleit, R. G., & Couch, D. (2008). "Moving Three Times Is Like Having Your House on Fire Once": The Experience of Place and Impending Displacement among Public Housing Residents. *Urban Studies*, 45(9), 1855–1878.
- Margalit, T., & Alfasi, N. (2016). The undercurrents of entrepreneurial development: Impressions from a globalizing city. *Environment and Planning A*, 48(10), 1967–1987. <http://doi.org/10.1177/0308518X16651872>
- Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel — A National Experiment Underway. *Land Use Policy*, 75, 269–283. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.03.019>

Newman, K., & Ashton, P. (2004). Neoliberal urban policy and new paths of neighborhood change in the American inner city. *Environment and Planning A*, 36(7), 1151–1172. <http://doi.org/10.1068/a36229>

Orenstein, D. E., & Hamburg, S. P. (2009). To populate or preserve? Evolving political-demographic and environmental paradigms in Israeli land-use policy. *Land Use Policy*, 26(4), 984–1000. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.12.003>

Rosen, G., & Walks, A. (2013). Rising cities: Condominium development and the private transformation of the metropolis. *Geoforum*, 49, 160–172. <http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.06.010>

Shin, H. B. (2009). Property-based redevelopment and gentrification: The case of Seoul, South Korea. *Geoforum*, 40(5), 906–917. <http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.06.009>

Sim, L. L., Lum, S. K., & Malone-Lee, L. C. (2002). Property rights, collective sales and government intervention: Averting a tragedy of the anticommons. *Habitat International*, 26(4), 457–470. [http://doi.org/10.1016/S0197-3975\(02\)00021-8](http://doi.org/10.1016/S0197-3975(02)00021-8)

Unsal, B. O. (2015). State-led Urban Regeneration in Istanbul: Power Struggles between Interest Groups and Poor Communities. *Housing Studies*, 30(8), 1299–1316. <http://doi.org/10.1080/02673037.2015.1021765>

Walks, A. (2014). From Financialization to Sociospatial Polarization of the City? Evidence from Canada. *Economic Geography*, 90(1), 33–66. <http://doi.org/10.1111/ecge.12024>

Webb, B., & Webber, S. (2017). The implications of condominium neighbourhoods for long-term urban revitalisation. *Cities*, 61(1), 48–57. <http://doi.org/10.1016/j.cities.2016.11.006>

Yang, D. Y. R., & Chang, J. C. (2018). Financialising space through transferable development rights: Urban renewal, Taipei style. *Urban Studies*, 55(9), 1943–1966. <http://doi.org/10.1177/0042098017710124>



'הפרמ"ה' - הפרטה, הלאמה, מגורים ופערים

אורן יפתחאל ונופר אבני

תקציר

המאמר בוחן את הקשר בין מגורים לפערים בתהליך פיתוח הארץ, וממשיג אותו כ-'הפרמ"ה', כלומר שזירה של הפרטה והלאמה. בשיח המקובל מנגנוני הפרטה והלאמה מתוארים כשתי זרועות נפרדות, בעלות הגיונות הפוכים. אך לטענתנו תהליך הפיתוח המרחבי של חברת המתיישבים בישראל/פלסטין משלב את שתייהן באופן מבני. הניתוח במאמר מצביע על כך שההפרמ"ה הואצה בעשור האחרון לאחר גל הרפורמות בחקיקה ובמוסדות התכנון והקרקע. זאת ועוד, המאמר מוצא שברוב המקרים תהליך ההפרמ"ה 'פורס' את המרחב והחברה בישראל/פלסטין לסדרה של מעמדות אתניים, דרך שמירה על סגרגציה נוקשה במגורים והגדלת הפערים הכלכליים, ובכך מעמיק את הקשר בין מגורים ופערים. זאת למרות מספר יוצאי דופן בפרברי המעמד הבינוני בערים הגדולות. ההפרמ"ה מאיצה את תהליכי המסחור של הדיר בארץ בעיקר במרחבים המולאמים, וגורמת לעליית מחירים מהירה ופוגענית. היא משדרגת את בעלי הנכסים וההכנסות הגבוהות (בעיקר, אך לא רק, בקרב היהודים), ופוגעת בקבוצות מוחלשות הכוללות ערבים פלסטינים, יהודים בפריפריה, מהגרים ובמיוחד צעירים. המאמר פורש טיפולוגיה של מצרפי הפרמ"ה שונים תוך בחינת השפעתם על מרחב וחברה, ומסיים בדיון קצר על תפקיד המתכננים ביצירת התהליך ובתיקונו.

הקדמה

זה דיי טירוף... נתחיל בזה שאני שוכר את הבית שהיה של סבי וסבתי... לאחרונה הציעו לי אותו לרכישה... אני שוקל האם לקנותו, למרות שמחירו המטורף גדול פי מאה מאשר ערכו כאשר הופקע. באופן אבסורדי, אני אתרושש כדי לקנות בית שהוא בעצם כבר שלי... זה לא ג'ינן (שיגעון)? (ראמי, תושב עימי, יפ¹)

מהו הקשר בין מגורים ופערים חברתיים-מרחביים? כיצד התפתח קשר זה בעולם ובארץ? הציטוט הנ"ל, בו בחרנו לפתוח את המאמר, מעיד עד כמה הקשר הדוק. ראמי, תושב יפו, מחבר אותנו באופן ישיר אל ממדים של הלאמה, הפרדה, הפרטה, מסחור וספקולציה המאפיינים את מרחב המגורים ואת השפעותיו על היחסים החברתיים בארץ.

לטענתנו בתהליכים אלה שזורים—בצורה מבנית אך דינמית—מנגנונים של הלאמה והפרטה גם יחד. זאת למרות שבשיח המרחבי בישראל ובעולם

מתקיים בדרך כלל דיון נפרד במנגנונים אלה, הנתפסים כסותרים אחד את עקרונותיו של השני. הלאמה נחשבת 'האויב' של חסידי 'השוק החופשי' ומאפשרת לעיתים חלוקה מתקנת של העושר, ואילו הפרטה מהווה 'סדין אדום' לתומכי מדינת הרווחה, אך אמורה לטענת חסידיה ליעל את הפיתוח ולהוריד מחירים. לטענתנו, ניתוח מקיף של היווצרות המרחב החברתי חייב לשזור יחד – היסטורית, משפטית וגיאוגרפית – את מנגנוני הלאמה וההפרטה הבאים לידי ביטוי בדוגמא של יפו, ובאופנים אחרים, לעיתים נסתרים יותר, ברוב מרחבי הארץ. רק על-ידי ניתוח המשלב בין ממדים אלה, ובחינת מצרפים שונים שלהם, ניתן להבין את האופן בו דפוסי המגורים מצמצמים או מרחיבים פערים חברתיים בישראל/פלסטין. טענה עוקבת, ומהותית יותר של המאמר, היא ששזירת תהליכי ההפרטה והלאמה יוצרת תהליך אותו נכנה 'הפרמ"ה', 'הפורס' לטענתנו, באופן הולך ומעמיק, את החברה לקבוצות ומרחבים 'נפרדים ולא שווים'.

לאחר 'נגיעה' מושגית קצרה בספרות העולמית, המאמר יציע 'מבט על' היסטורי על היווצרות מרחבי המגורים והדיור בישראל/פלסטין, ועל מיסודם במערכות השלטון, התכנון והנכסים. נקדיש תשומת לב מיוחדת לעשור האחרון – 'עשור הרפורמות' – בו חלו שינויים משמעותיים במערכות אלו. ההתמקדות בעשור האחרון נובעת מכך שמגמות הפרטה שכבר התחילו מספר עשורים קודם לכן במשק הישראלי קיבלו ביטוי חקיקתי ומוסדי נרחב באמצעות רפורמות אלה ב-2009. מושג ההפרמ"ה רלבנטי במיוחד לגל הרפורמות, שכן על אף קידום תהליכים לביזור ולהפרטת התכנון ומרחב המגורים הישראלי, תהליכי הלאמה סותרים המשיכו להתרחש במקביל ולמסגר את תהליך ההפרטה. כך, המאמר ידגיש שתהליכי הלאמה מתקיימים גם כיום במקביל לתהליכי הפרטה ומסחור, בליבו של עידן הנחשב 'ניאו ליברלי'. כלומר, עיצוב המרחב הישראלי פועל בו-בזמן בשם מערכת משוכללת רבת עוצמה של צבירת הון, ובשם פרויקט קולוניזציה יהודי-התיישבותי בין הירדן לים, והוא מרבד את האוכלוסייה למעמדות-אתניים. המאמר גם ידגים את ההשפעה החברתית הנמשכת של המערכת המרחבית האתנוקרטית שנוצרה עד שנות התשעים (יפתחאל וקדר, 2000), שכללה הרס של מאות כפרים פלסטינים, הלאמות גורפות של דיור וקרקעות פלסטיניות, ופיזור האוכלוסייה (בעיקר מזרחים ולאחר מכן יוצאי ברית המועצות) לערי פריפריה. בסופו, יפרוש המאמר את קיומם של מצרפים שונים של הפרטות והלאמות, כלומר מגוון סוגי הפרמ"ה, המדגימים את הקשרים המעמיקים בין דפוסי מגורים לבין פערים חברתיים בארץ.

המושג 'מגורים' בכותרת המאמר מסמן עבורנו את 'החבילה המרחבית' של סביבת החיים של תושבי הארץ, כלומר מכלול המרכיבים היוצרים את סביבת הדיור האנושית – אופי, מיקום, דפוסי הפיתוח, סטטוס משפטי, סוג הקניין, דימוי חברתי ופוטנציאל תהליכי התכנון והשינוי. המושג 'פערים' מסמן את ההבדלים 'האנכיים' בין מקומות, קבוצות ויחידים, כלומר את ההבדלים בעושר, במדרג הזהויות ובכוח הפוליטי והתרבותי. 'פערים' הם הבדלים שנפערו בעקבות תהליכים אנושיים, ולכן גם יכולים להצטמצם כמובן בעקבות שינוי מדיניות. נדגיש גם כי המאמר מבקש לספק 'תמונת רוחב' רעיונית, ולכן מסתמך על קריאה של מגמות כלליות במרחב ובחברה, ללא כניסה לפרטים אמפיריים מדוקדקים, או סקירה מעמיקה של הספרות.

בין הפרטי לבין הלאומי – הזכות לדיור בספרות

הזכות לדיור נאות הוכרה כחלק מסל זכויות האדם המוכרות במשפט הבינלאומי ומהווה חלק מ"ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם" שאומצה ע"י האו"ם בשנת 1948. חובת המדינה החתומה על האמנה, ולכן גם חובת ישראל, להבטיח שלכל אדם תהיה נגישות לדיור בר השגה ולתנאי מחיה נאותים. מאז 1948, הזכות לדיור שבה ונידונה בוועידות בינלאומיות רבות כגון וועידת ריו (1992), איסטנבול (1996) וקיוטו (2016). בישראל, לא נחקק אף חוק המבטיח את הזכות הבסיסית, והיא כמעט ולא מופיעה במסמכי המדיניות המרחבית העוסקים ישירות בתחום. עם זאת, בתי המשפט נוטים להתייחס לזכויות לקורת גג כמעוגנת חלקית בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו (האגודה לזכויות האזרח, 2007). דיור הינו תנאי בסיסי לקיום מכבד בחברה ולהשתלבות בה, ואספקת דיור נאות היוותה חלק חשוב מתחום התכנון העירוני מאז היווסדו ועד היום. למרות חשיבותה המרכזית של הזכות לדיור, יישומה עומד בפני אתגרים רבים בישראל ובעולם, הן מסיבות כלכליות והן מסיבות לאומיות, פוליטיות ותרבותיות. במילים אחרות, לא ניתן לנתק את הזכות לדיור מההקשר הרחב של עיצוב המרחב.

במחקר האקדמי העולמי בתחום התכנון, נושא הדיור והקשרו למדיניות ציבורית-לאומית תופס מקום נכבד. אינספור מחקרים מהעשור האחרון עוסקים בתהליך המכונה 'ניאו-ליברליזציה', כלומר הפרטה הייצור, אספקת והקצאת הדיור והתכנון, ובהשפעותיהם על המרחב (Brenner & Theodore, 2002; Sager, 2011). לשיטתם, בעוד שבאופן מסורתי מדינת הרווחה דאגה לאספקת דיור, המדינה ה'ניאוליברלית' מתנערת מאחריותה והוא הופך מטובין חברתי המעוגן בזכויות אדם למוצר סחיר הנצרך לפי היכולת לשלם, ולא לפי קריטריונים של שוויון צרכים או צדק. בהיעדר חוקים ותקנות מספקות ו/או בחוסר פיקוח על החוקים הקיימים, וכתוצאה מתת-תקצוב, נפגעים המנגנונים להבטחת זכות הדיור, כגון דיור ציבורי ודיור בר השגה, וכך גם יכולתם של דיירים מיעוטי הכנסה או זכויות להשיג דיור הולם. זאת ועוד, במדינות רבות בצפון הגלובלי האחריות לאספקת דיור בר השגה עוברת מהמדינה לידי יזמים פרטיים, באמצעות עסקאות תכנוניות (Friedman & Rosen, 2018).

בישראל, על אף שמערכת התכנון והמקרקעין ריכוזית מאוד, מהלך הפרטת הדיור היה מהיר ועמוק (ראו אלתרמן, 1998; פילק ורם, 2004). 'הפרטת המרחב הישראלי' נסקרה בהרחבה בין היתר במחקרים על הרפורמה ברושתי מקרקעי ישראל ובמערכת התכנון (Feitelson, 2018; Hananel, 2013), קהילות מגודרות (Rosen & Razin, 2009), פיתוח עירוני (Alfasi & Geva & Rosen, 2018; Margalit, 2016; Alfasi & Ganan, 2015), הפרטת הקיבוצים (Charney & Palgi, 2014) והמחאה החברתית (Marom, 2013; Schipper, 2015). כאן נציין שבאמצע שנות השבעים כמחצית מהישראלים התגוררו בדיור ממשלתי וציבורי, ואילו כיום הנתון ירד אל מתחת לשלושה אחוז (Hananel, 2017). מרבית החוקרים בוחנים בביקורתיות את האופן שבו הפרטת מנגנוני השיכון והדיור מעצימה באופן משמעותי את יזמי הפיתוח, יוצרת מסחור וספקולציה של מחירי קרקע ודיור, ומובילה להגדלת הפערים החברתיים והעמקת הקונפליקטים בין מעמדות-אתניים וגזעיים בעיר (Harvey, 2008; Smith, 2002).

עם זאת, בחינה של דיור מהזווית הניאו-ליברלית בלבד מטשטשת היבטים מרכזיים אחרים, במיוחד במדינות מתיישבים אתנוקרטית כגון ישראל, בהן עולה חשיבותם של שיקולים אתניים, לאומיים ומנהליים. שורה של מחקרים מראים בבירור שבחברות מתיישבים הדומות לישראל, ההיגיון הזהותי (גזעי, אתני, דתי) הוא המניע העיקרי לחלוקת משאבי המדינה, כולל קרקע ודיור, ושהמדיניות הציבורית מגויסת בהתאם לטובת הקבוצה האתנית הדומיננטית (יפתחאל, 2017; ח'מאסי, 2009; Falah, 2003). מבחינה מרחבית, הגיון זה בא לידי ביטוי בחיזוק ההתיישבות היהודית וייחוד הקרקע תוך אפליית התושבים הפלסטינים ונישולם ההדרגתי משני צדי הקו הירוק. ההיגיון האתנוקרטי מתקיים אף במרחב העירוני, שכביכול אמור להיות שוויוני יותר, אך בפועל מתקיימים בו דפוסים של אפליה ודחיקה (Braier & Yacobi, 2003; Yiftachel & Yacobi, 2017; Tzfadia, 2005). מראה כיצד תכנון שכונות חדשות בשנות התשעים הושפע מריבוד אתנו-מעמדי, מונטרסקו ופביאן (2003) ו-Avni & Yiftachel (2014) מדגימים כיצד שיקולים אתניים לצד תהליכי ג'נטריפיקציה מעצבים את המרחב העירוני של יפו, Blander et al (2018). מצביעים על המאפיינים האתנו-לאומיים של קהילות מגודרות בירושלים, ו-Yacobi & Tzfadia (2017) טוענים שההיגיון הניאו-ליברלי בישראל משלים את, ואינו חותר תחת, ההיגיון האתנו-לאומי. מחקרים אלה משקפים תמונת מצב מורכבת יותר מ'פרדיגמת ההפרטה', ולפיהם ההיגיון הניאו-ליברלי, אף שהוא עוצמתי, איננו הכוח היחיד שמעצב את המרחב, בוודאי במדינות המושפעות מסכסוכים אתניים ולאומיים (Yiftachel, 2016). גם בעולם, חוקרים מתעדים כיצד מדיניות דיור עירונית משפיעה על, ומושפעת מ, היבטים אתניים, גזעיים ולאומיים. למשל, מוסטפה דיק'י' חקר את המתרחבות בפרברי פריז, המתאפיינים בריכוז גבוה של מהגרים ומיעוטים המתגוררים בדיור ציבורי. ב-2005 מתיחות זו התלקחה לכדי מהומות אלימות, המכונות על ידו 'זעם עירוני' שהתרחשו מאז גם בערים אחרות בארה"ב ובאירופה על רקע מניעים דומים (Dikec, 2017; 2007). בדרום אפריקה, המרחב העירוני מתאפיין בסגרגציה על בסיס אתני וגזעי גם לאחר תום האפרטהייד. הדפוסים הלא-שוויוניים שהוטבעו עמוק בחברה מקשים על יצירת סביבה שוויונית ומכילה יותר (Oldfield, 2004). היבט נוסף העולה ממחקרים על מדינות מתיישבים הוא תהליך פיוס המתקדם בשנים האחרונות בין ילידים למהגרים, הסובב לעיתים קרובות סביב נושא הקרקע, זכויות התכנון והאוטונומיה המרחבית. קבוצות ילידיות בדרום וצפון אמריקה, אוסטרליה וניו-זילנד הגיעו להסכמים מרחיקי לכת שהכירו בבעלותם המסורתית בקרקע (אפילו שלא הייתה רשומה), וזכו למשאבים משמעותיים מתוקף זכויות ילידיות. דוגמא בולטת היא דרום אפריקה שם נמשך זה שני עשורים תהליך השבה של קרקעות אותן הפקיעה המדינה מאוכלוסיות מקומיות, ובמקביל יישום 'הזכות לדיור' המעוגנת בחוקה הדרום אפריקאית החדשה. שני מהלכים אלה נתקלו בקשיים רציניים, אך הם ממשיכים, ומסמנים אופק של 'פיוס מרחבי' בין המתיישבים לילידים (לסקירות ראו Blatman & Porter, 2018; Porter & Barry, 2016).

לצד הכתיבה הביקורתית בנושאי תכנון, הפרטה והדרה, השנים האחרונות התאפיינו גם בפריחה מחודשת של מחקרים 'צופים פני עתיד' על צדק חברתי מרחבי (Connolly & Steil, 2009; Lake, 2017; Soja, 2010). הוגים אלה

טוענים ששורשי תחום הידע של התכנון העירוני נובע מהצורך הדחוף ליצור תנאי חיים צודקים יותר לאור העיור ההמוני בזמן מהפיכה התעשייתית, שהוביל לפגיעה משמעותית בתנאי החיים של מעמדות העובדים והמהגרים (Harvey, 2008). יותר ממאה שנים מאוחר יותר, סוזן פיינסטיין בספרה 'העיר הצודקת' (2010) מגדירה צדק כמורכב מדמוקרטיה, הוגנות ומגוון, ומבקשת לייצר עקרונות לתכנון צודק בתנאי המשחק הקפיטליסטיים המאפיינים את הדמוקרטיות המערביות הליברליות. גישתה הפרגמטית מאתגרת גישות אוטופיות יותר לצדק, הרואות באי-צדק מרחבי תוצר של אי-שוויון עמוק בתהליכי עיצוב החברה (למשל Harvey, 1973); לכן, על מנת לייצר חברה צודקת יותר, יש לשנות את המנגנונים מבסיסם. גישות אחרות לצדק כוללות מתן דגש על צדק תהליכי, סביבתי, זהותי, ומשפטי. החזרה לעיסוק בצדק נובעת בין היתר מאי-שוויון חד ופערים עמוקים במקומות רבים בעולם, במטרה להתחקות אחר פרקטיקות שיובילו למרחב צודק יותר ולהצבת מטרות נורמטיביות במרכז שולחן התכנון (Avni, 2018; Carmon & Fainstein, 2013). על אף ההבדלים בין הגישות, המשותף להן הוא הקריאה לדרכי פעולה שיאתגרו את השיח הקפיטליסטי ההגמוני וייצרו סדר יום חלופי שהוגנות וזכויות אדם עומדות במרכזו. דיון קצר זה ממסגר את הבחינה של המערכת הישראלית, אליה נעבור כעת.

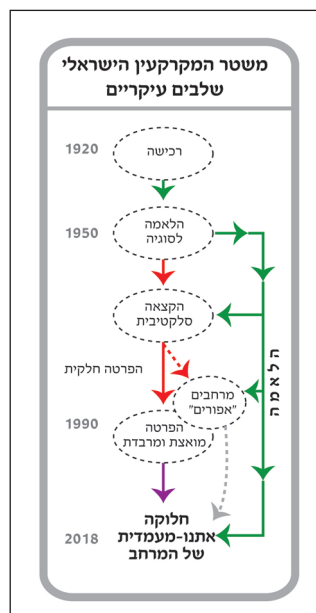
המערכת המרחבית הישראלית

מערך המגורים הישראלי מהווה חלק מהמרחב הישראלי, שנוצר על-ידי מערכת בעלת שתי זרועות עיקריות (ראו פייטלסון, 2007; Hananel, 2013). האחת, מדיניות רשמית של תכנון מסדיר ומווסת (תכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות) האמורה לקדם את, ולהגן על, האינטרס הציבורי; והשנייה, זרוע ממשלתית ויזמית של תכנון מפתח ויוזם (דיוור, קרקע, ופיתוח) המדגישה לאחרונה הפרטה וצמיחה כלכלית. לכל מערכת שורה של מוסדות, חקיקות ונרטיבים נפרדים. ברצוננו להאיר את קיומה רב העוצמה של זרוע שלישית 'עוקפת', הנשארת בדרך כלל מחוץ לתהליכי קבלת ההחלטות של מערכות התכנון בישראל. זרוע זו מקדמת במשך עשורים רבים שינוי רדיקלי של המרחב מחוץ למערכות התכנון, דרך פרויקטים אתנוקרטיים הגמוניים, כגון התיישבות (חוות יחידים בנגב, מאחזים בשטחים), מירחוב מערכת הביטחון (בסיסים, שטחי אש, הגבלות מרחביות), שליטה באוכלוסייה הפלסטינית (חומות, מחסומים, הפקעות) והענקת מערכת של זכויות לחברות פרטיות (ים המלח, שדות הגז וכו'). מהלכים אלה מגיעים לפתחן של ועדות התכנון או מוסדות הממשלה בדרך כלל רק לאחר שכבר בוצעו, או לאחר עתירות משפטיות. לא כאן המקום לפתח דיון על 'הזרוע השלישית' המשפיעה באופן עמוק על המרחב, מעבר להארה שהיא קשורה קשר אמיץ למנגנוני השליטה וההקצאה האתנוקרטיים של המרחב בישראל/פלסטין, ושהיא נעדרת באופן מוטעה מרובו של המחקר העוסק בתכנון הישראלי. אנו טוענים שכדי לבחון את שאלת דפוסי המגורים והשפעתם על הפערים והמתחים בחברה, יש לתכלל את כלל המערכות המרחביות ואת ההגיונות הפועלים מאחוריהם, ואת המערכת הקרקעית כנושא עיקרי.

איור 1 משרטט באופן כרונולוגי את התפתחות הפרקטיקות המובילות של בניית המערכת הקרקעית, המהווה עד היום בסיס מרכזי להקצאת זכויות

לנכסים ולדיור בישראל. כפי שהראו מחקרים קודמים (ראו יפתחאל וקדר, 2000; 2017; Yacobi & Tzfadia, 2013; Hananel, 2013), להתפתחות ההיסטורית של המערכת הקרקעית ישנה/הייתה השפעה עצומה על הפערים בין קבוצות. העשורים הראשונים למדינה התאפיינו בהלאמה רחבה ועמוקה של המרחב. מהלך זה בוצע דרך הנהגת מערכות חוקים והקמת מוסדות לשליטה בבעלות הקרקע ובתהליכי תכנון, שיכון ופיתוח, כגון מינהל מקרקעי ישראל (שכלל את קק"ל הלאומית) ומוסדות התכנון והבנייה. שאלת הדיור הייתה מרכזית ביותר בתקופת אלו (לסקירות ראו בן-שטרית, 2003; כרמון, 1998; Allweil, 2016). בעשורים אלה גם השיגה המערכת המרחבית הישגים משמעותיים של קליטה ואכלוס מיליוני מהגרים יהודיים, רובם כמעט חסרי כל, ובניית מערך יישובי חדש ומתפקד. הזכות לקורת גג ולדיור הולם מומשה באופן גורף בחברה היהודית, זאת למרות יצירת בעיות חברתיות משמעותיות של הפרדה, ריבוד ואי-שוויון שצמחו ממערך מרחבי זה, ועליהן נרחיב בהמשך. עם זאת, המשטר הכלכלי בישראל/פלסטין עבר בעשורים האחרונים מניהול כלכלי ריכוזי עם דפוסים מעין סוציאליסטיים, לניהול מוטה שוק, שהלך והעמיק. בעשור האחרון ניתן לאפיין חלקים מהמשטר הכלכלי-חברתי כקפיטליסטיים מוקצנים תוך נסיגת המדינה והסרת ההגנה על זכויות חברתיות נרחבות, ותוך אימוץ מנגנונים של דה-רגולציה, גמישות, הפרטה ומסחר. אלה בולטים מאוד בתחום התכנון, הדיור, הקרקעות והפיתוח.

איור 1: משטר המקרקעין הישראלי – שלבים עיקריים



מקור: המחברים

אחד התהליכים המרכזיים עליהם השפיעה ומשפיעה המערכת הקרקעית-יישובית טמון במנגנוני ההקצאה של מקרקעי ישראל, המשתרעים על למעלה מ-80 אחוז מהקרקע בין הירדן לים, ועל כ-92 אחוז בתוך הקו הירוק, וכוללים כחמישה מיליון דונם שהולאמו מהפליטים הפלסטינים (יפתחאל וקדר, 2000); כשני מיליון דונם שהיו שייכים לבדווים בדרום לפני קום המדינה ולמעלה משני מיליון דונם שהולאמו בגדה המערבית (בצלם, 2012). הקצאות אלה אופיינו בהפרדה אתנית, מגזרית ודתית עמוקה, ובאי-שוויון בולט בין הקבוצות. בדרך זו הוקצו להתיישבות הכפרית, ברובה מקבוצת 'המייסדים' האשכנזית וצאצאיה (קיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים, התנחלויות), משאבי קרקע עצומים. לעומת זאת, יישובים של בעלי רוב מזרחים, יוצאי ברית המועצות ואתיופיה (בעיקר של ערי הפיתוח, מושבי 'עולים'), כגון ערי הפיתוח, מושבי עולים ושכונות השיכונים בערים הגדולות, זכו לזכויות מופחתות. קבוצות ערביות, המהוות קרוב למחצית תושבי השטח בשליטת ישראל, ביניהם דרוזים, בדווים, פלסטינים אזרחי ישראל ופלסטינים בשטחים, איבדו את רוב משאבי הקרקע הפרטיים והקולקטיביים שלהם בתהליך הייחוד, ומנגד זכו להקצאות זעומות, אם בכלל, ממקרקעי ישראל המולאמים. כך נוצר בחמישים שנותיה הראשונות של ישראל מרחב המאופיין בהפרדה לא שוויונית על בסיס אתני ומעמדי (ראו למשל אלמלך וליון-אפשטיין, 1998).

תהליך ההפרטה, שמוגדר בשלביו הראשונים כהפרטה 'זוחלת' (אלתרמן, 1998), צבר תאוצה ועוצמה והבשיל בשנות האלפיים, ובמיוחד ברפורמות 2009, לכדי מהלך הפרטה מקיף, עליו נרחב בהמשך. מהלך זה יוצר תשתית חדשה לשינוי המרחב המתבססת על מסגרות אתניות היררכיות ומופטרות. בניגוד לרטוריקה הניאו-ליברלית, תהליך ההפרטה אינו בנוי בישראל/פלסטין (ובמדינות רבות אחרות) על תשתית שוויונית של 'שוק חופשי' בו מתקיים סוג של איזון מתעדכן בין היצע וביקוש, אלא מושתת על בסיס אי שוויון אתני-מעמדי עמוק בין יישובים, אזורים שיפוט, מגזרים וזכויות מקרקעין. על בסיס תשתית שכזאת, הפרטה יוצרת דינמיקה של חיזוק החזקים (בעלי הנכסים, ההון והזהות 'המתאימה') והחלשת החלשים. תהליך זה אופייני לשוק מוטה, בו הולכת ופוחתת התערבות גורמים שאינם למטרות רווח, והולך וגובר היגיון מיקסוס הרווחים והנכסים של קבוצות חזקות.

כאמור, אנו מכנים תהליך משולב זה, של הפרטה המבוססת על הלאמה, 'הפרמ"ה', כינוי הרומז גם על השפעתו, המתבטאת 'בפרימת' המרחב והחברה הישראלית לשרשרת מובלעות בעלות מגע מינימלי ובפערים משמעותיים בערכי הקרקע ובעוצמה המרחבית. כתוצאה מכך, רמת ההפרדה המרחבית בין יהודים וערבים היא מהגבוהות בעולם, כפי שעולה מסקירות בינלאומיות. (ראו למשל – Van Ham & Massey & Denton, 1993; Lichter et al., 2016; Tamarru, 2016).³ כמו כן, אחוז הנישואים הבין דתיים בישראל הינו הנמוך ביותר בעולם המערבי (DelaPergula, 2018), והפרדה חברתית-מרחבית מתקיימת באזורים מטרופוליניים כגון באר שבע וירושלים. הלגיטימציה להפרדה בין יהודים וערבים ברוב מנגנוני ומוצרי התכנון חלחלה גם אל תוך מרחביה של החברה היהודית. אמנם הסגירות המרחבית בין הקהילות היהודיות חריפה פחות, אך הסגרציה בין קהילות כגון חרדים, דתיים, יוצאי

אתיופיה, מזרחים ואשכנזים חילונים גבוהה ומלווה לעיתים במגננוני הפרדה קשיחים, אותם נדיר למצוא במאה ה-21, בוודאי לא בחברות דמוקרטיות.

בתוך תהליך זה ראוי להצביע על מספר מגמות חשובות שאינן זוכות בדרך כלל לתשומת לב מספקת במחקר התכנוני. ראשית, כפי שמצוין באיור 1, בתהליך זה נוצרו וגדלו גם 'מרחבים אפורים' אשר התפתחו ללא אישור השלטונות. מרחבים אלה נוצרים במצרפים של דיור, קרקעות ואנשים הנמצאים בין המרחב 'המולבן' של אזרחות מלאה, ביטחון קיומי ופיתוח מתוכנן וחוקי, לבין המרחב 'המושחר' של חוסר סטטוס אזרחי, הפללה הרס וגירוש (Avni, 2009; Yiftachel, 2014). תושבי המרחבים האפורים (ברובם המכריע לא יהודים) אינם זוכים למעמד מוכר או להכללה מלאה, אך גם אינם מודרים לחלוטין, מוחרבים או מורחקים ממרחבי המחיה והכלכלה. את המרחב האפור מאכלסים תושבים החשופים למגננונים של אי-שוויון מבני, לניכור מחברת הכלל המוסדרת 'המולבנת' ולסדרה של סכסוכים אתנו-מעמדיים. המרחבים האפורים נוצרו ומתוחזקים על-ידי מערכת המדיניות המרחבית הישראלית, אשר מסרבת להכיר בהם כלגיטימיים, עקב סכסוכי קרקעות, תכנון ומאבקים על סטטוס אזרחי. המטרופולינים של ירושלים, תל-אביב ובאר שבע מאופיינים במרחבים 'אפורים' ההולכים ומתרחבים. האוכלוסייה שנפגעה בצורה המשמעותית ביותר 'מהאפרת המרחב' הם הבדווים בנגב ובגדה. מאות אלפי בדווים חיים עשורים ארוכים ללא הכרה, ללא שירותים בסיסיים, ותוך חשיפה למסע הרס מסיבי של הממשלה. מצבם של הבדווים הוא השתקפות חריפה של 'הצד האפל' של התכנון הישראלי, שדחק אוכלוסיות גדולות לתנאי שוליות ועוני (Kedar, Amara, & Yiftachel, 2018).

מגמה חשובה אחרת, הפועלת בכיוון ההפוך, קשורה בהקצאת קרקעות וזכויות בנייה נרחבות שיצרו פירבור משמעותי של המרחבים העירוניים. הקצאה נרחבת זו החלה בשנות התשעים המוקדמות עם גל ההגירה מברית המועצות לשעבר, במסגרתו ניתנו פתרונות דיור, בסיוע ממשלתי נרחב, למאות אלפי מהגרים, תוך שילובם המהיר בערים הישראליות כבעלי נכסים. למרות שבמהלך זה שולבו גם אינטרסים גיאופוליטיים של ייחוד הפריפריה והרחקת המהגרים (צפדיה ויפתחאל, 2000), השלכותיו של מהלך זה גם מעידות על קיומו של 'צד מואר' בתכנון הישראלי הדואג לקורת גג למאות אלפי מהגרים דלי אמצעים.⁴ זאת ועוד, מהלך הבנייה והאכלוס של יוצאי ברית המועצות לשעבר בישראל מצביע על האפשרות להשתמש במגננוני תכנון, פיתוח ושיכון ממשלתיים כדי לשפר את מעמדן של אוכלוסיות שוליים, ולצמצם פערים חברתי בהתאם לתפיסת 'העיר הצודקת' (ראו יפתחאל ומנדלבאום, 2015).

לענייננו חשוב גם להדגיש שלמרות הצורך בשנות התשעים בבנייה מאסיבית של מאות אלפי יחידות דיור בזמן קצר, מחירי הדיור בארץ נשארו יציבים, ואף ירדו מעט. זאת עקב התערבות ממשלתית אקטיבית, שהגיבה בצורה אחראית וציבורית למשבר הדיור דאז כפעולה של גוף ציבורי ללא מטרות רווח. בנוסף, בשלושים השנה האחרונות חל פירבור מהיר של ערים מבוססות בישראל, אשר הציע שדרוג-בעזרת-דיור לקבוצות נרחבות באוכלוסייה. לתופעה זו הייתה השפעה חיובית על מעמדן של קבוצות משולי החברה היהודית – בעיקר מזרחים ויוצאי ברית המועצות - אשר השתלבו בפרברי המעמד הבינוני, ובכך הצליחו לצמצם פערים חברתיים משמעותיים. כפי

שמראים כהן וליאון (2008), הניידות של מזרחים רבים התבצעה הלכה למעשה דרך רכישת דיור משדרג בשכונות חדשות, תהליך שסייע לסגירת חלק מהפערים החברתיים שנוצרו בשנות החמישים.

עידן הרפורמות והאצת ההפרמ"ה

על רקע התהליכים שתוארו לעיל, ובעקבות חלחול תפיסות 'ניאו-ליברליות' לניהול הכלכלה והמרחב בארץ, החל בעשור האחרון גל של 'רפורמות' במערכות המרחביות שהאיצו את תהליך ההפרמ"ה, בהנהיגן דפוסים חדשים, ועמוקים יותר, של הפרטה. בד בבד, שמרה המערכת המרחבית על, ואף העמיקה, דפוסי הלאמה מסוימים. כפי שמפורט במקומות אחרים (Hananel, 2017; Yacobi & Tzfadia, 2013) עידן הרפורמות העמוקות החל ב-2009 עם תיקון משמעותי לחוק יסוד מקרקעי ישראל, ונמשך בשנים העוקבות עם רצף שינויים בחוק התכנון והבנייה ובמערכת המוסדית התכנונית והקרקעית. השינויים במערכת הקרקעית היו מהירים: ב-2009 הפך 'מינהל מקרקעי ישראל' ל'רשות מקרקעי ישראל' (רמ"י), כאשר השינוי יועד להפיכתה לרשות ביצועית ויעילה. במקביל צומצמה מועצת מקרקעי ישראל ('פרלמנט הקרקעות') מ-21 לתשעה איש (מתוכם ארבעה מהקק"ל). מעל הכול, תיקון 9 של חוק יסוד מקרקעי ישראל 1960 התיר לרמ"י למכור את קרקעות המדינה שעד אז היו אסורות במכירה. סעיף נוסף בתיקון לחוק התיר, בפעם הראשונה בחקיקה, את קיומם של תהליכי סינון ביישובים לא עירוניים. ועדות קבלה היו קיימות שנים ארוכות, אך בחוק זה הן עוגנו לראשונה בנוגע להקצאת מגורים בבעלות המדינה, בתגובה לפסיקת בג"צ. בשנת 2011 נחקק בכנסת 'חוק ועדות הקבלה' המקנה זכויות הדרה עמוקות אף יותר לכל יישוב או להרחבת יישוב בהיקף אוכלוסייה של עד 400 משקי בית.

במקביל, מערכת התכנון עברה סדרה של שינויים, חלקם מגובים בשינויי חקיקה, שבאופן מוצהר העבירו כוח תכנוני לרשויות מקומיות. גולת הכותרת היו תיקונים 43 ו-101 לחוק התכנון והבנייה שביזרו סמכויות מהדרג המחוזי למקומי למען ייעול ושיפור תהליך התכנון. אך בפועל הביזור היה סלקטיבי ביותר עקב תלותו בדירוג וועדות התכנון, כלומר בכישורי עובדיהן ובמשאבי עירוניהן. כך זכו עד היום במעמד 'עצמאי' רק 23 מתוך 122 ועדות התכנון המקומיות בארץ, רובן ככולן בעיריות יהודיות חזקות ומבוססות⁵. התוצאה היא הגדלה נוספת של הפערים בין מרכז לפריפריה גיאוגרפית ואתנית. שינוי משמעותי נוסף התרחש בשנת 2015 עם מינויו של משה כחלון לשר האוצר, והעברת מינהל התכנון ורמ"י למשרדו. שינוי זה יצר ריכוז סמכויות מרחביות חסר תקדים בישראל, והוביל לכך שמניעים כלכליים הפכו למשמעותיים עוד יותר בהחלטות תכנוניות. בין היתר מהלך זה הפחית את ייצוג הציבור והארגונים החברתיים והירוקים בוועדות התכנון (Charney, 2017; Feitelson, 2018).

'עידן הרפורמות' כלל עוד מספר יוזמות מבניות משמעותיות שבאו לידי ביטוי בתחום הדיור. הן הועדות לדיור לאומי (וד"לים) (2015-2011) והן הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) נוסדו במטרה לאשר תכניות מגורים בלוח זמנים מקוצר, אם כי בסדרי גודל שונים. תכניות ותמ"ל נמצאות מעל תכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות בהיררכיה התכנונית, פרט לתמ"א 35, וניתן להוציא מתוקפן אישורי בנייה (זונורי ובן-

דוד, 2017). כמו כן, נוצר מנגנון של 'הסכמי גג' שנערכים בין גופים ממשלתיים שונים במטרה להגדיל את היצע הדירות בערים שונות. על פי תנאי ההסכם, יוקמו שכונות חדשות בנות עשרות אלפי יחידות דיור בתחום הרשות המקומית החתומה עליו. בתמורה וכתמריץ לבנייה, המדינה מתחייבת לממן מבני ציבור, מוסדות חינוך ותשתיות עוד טרם שיוק הפרויקט. במקביל, תכנית 'מחיר למשתכן', בהובלת משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ורמ"י, אמורה לסייע למשפחות צעירות ברכישת דירה באמצעות תנאים מועדפים. המדינה למעשה מסבסדת את עלות הקרקע ומוציאה מכרזים לקבלנים על מנת להעניק הנחה משמעותית לזוכים שנמצאו זכאים בהגרלות. ולבסוף, במסגרת הרפורמה במקרקעין, הונהגה פרקטיקה חדשה של חילופי מקרקעין בין הקק"ל לבין המדינה, בעיקר בין קרקע קק"ל במרחבים עירוניים לקרקעות מדינה בפריפריה. התוצאה היא העברת שטחים ציבוריים מהמדינה לקק"ל.

במקביל לרפורמות, חלה התכווצות מתמשכת של הדיור ציבורי: בעוד שבעשור הראשון של המדינה התבצעה בנייה של דיור ציבורי בהיקף נרחב, החל משנות השמונים חלה ירידה נמשכת בכמות הדיור שנבנה ובאיכות הדיור הקיים. במשך השנים, תכניות ממשלתיות שונות סייעו לדיירי הציבורי לרכוש את ביתם, וב-1998 אף נחקק חוק הדיור הציבורי, אשר אמור היה להעביר בעלות בתנאים נוחים לידי השוכרים, ובמקביל לתקצב בנייה רחבת היקף של דיור ציבורי חדש. החוק הוקפא על-ידי הממשלה שנים ארוכות. אך השפעתו הובילה להשקת תכניות מכירה נרחבות לדיירים-זכאים בתנאים נוחים. יש לציין שבעוד שהפרטה נתפסת לרוב כתהליך חברתי שלילי, מכירת הדיור הציבורי לדיירים נתפסת בעיני רבים כצעד חיובי שאמור לאפשר להם מוביליות חברתית ולשפר את מצבם של דיירים חסרי זכויות, בעיקר בפריפריה. עם זאת, המדינה התעברה מאחריותה לחידוש מלאי הדיור הציבורי (Hananel, 2017), והזניחה באופן שיטתי את תחזוקת המלאי הקטן והמצטמצם. הזנחת הדיור הציבורי לאורך עשורים גרמה למחסור חמור בדירות לזכאים וזמן ההמתנה לדירה ארוך מאוד. בין 2014-2017 חלה אמנם עלייה מסוימת ברכישת דירות לדיור ציבורי, אך מכיוון שנמכרו גם אלפי דירות לדיירים, תור הממתינים לדיור למעשה גדל.

השפעת הרפורמות

כיצד השפיעו רפורמות אלה על היחס בין מגורים לפערים? כיצד השפיעו על היחסים האתנו-מעמדיים בארץ? אילו משאבים עברו בתהליך התכנון והפיתוח מהמדינה לאזרחיה ומקבוצה לקבוצה? במאמר קצר זה לא נוכל כמובן להיכנס לניתוחים מדוקדקים, אלא לשרטט תמונה כללית. חשוב לציין שאין אנו מניחים קשר ישיר ובלעדי בין המערכות המרחביות לבין השתנות הפערים והמתחים בין קבוצות אוכלוסייה. קיימים גורמים מתערבים נוספים רבי עוצמה, בראשם הסכסוך היהודי-פלסטיני, המדיניות הפיננסית הכוללת את אחוזי הריבית הנמוכים וניווט ההשקעות במשק, ושינויים דמוגרפיים ופוליטיים ברמות האזוריות והעירוניות. עם זאת, אין ספק שדפוסי בעלות, שימוש, הקצאה ופיתוח של קרקעות, דיור ותשתיות שיחקו ומשחקים תפקיד חשוב ביצירת הפערים. בנוסף, מדובר בתחום בו לאנשי התכנון השפעה מקצועית חשובה, וביכולתם להשפיע על עיצובה של החברה לדורות רבים.

נראה שלתהליך הרפורמות מספר היבטים חיוביים, לפחות לחלק מהאוכלוסייה. הוא מעביר נכסים וכוח תכנוני וניהולי מידיים ציבוריות לפרטיות, ובכך משחרר חלק גדול מתהליך התכנון מאילוץ הביורוקרטיה המסועפת, וכן הוא בעל פוטנציאל להאיץ את תהליך הפיתוח. בנוסף, הוא מאפשר את המשך המוביליות החברתית לבעלי נכסים דרך רכישת דיור בשכונות חדשות ויוקרתיות יותר. במסגרת הקיימת, הכוללת את תחומי השיפוט וועדות הקבלה, התהליך גם מעצים את המגזר הכפרי דרך תהליך תכנון ושינוק ההרחבות. להפרטה יש גם פוטנציאל תיאורטי להקטין את האפליה על רקע אתני, שהרי הקפיטליזם אמור להיות 'עיוור צבעים'. זאת אחת הסיבות לכך שארגוני החברה האזרחית הערבית, למשל, לא הצטרפו לעתירה לבג"צ של ארגונים חברתיים כנגד הפרטת קרקעות המדינה (פלדמן ומינסקי, 2015). עם זאת, במהרה התברר גם לאוכלוסייה הפלסטינית שתהליך ההפרטה אינו משנה את דפוסי ההקצאה של מקרקעי ישראל שנתרו מפלים בשני צידי הקו הירוק. גם כאשר הקרקע משווקת במכרז פתוח לכאורה, נותרו מכשולים גבוהים העומדים בפני האוכלוסייה הערבית ברכישת או השכרת נכסים ביישובים יהודיים (חורי, 2013). אלה כוללים ביטול מכרזים למגרשים בהם זוכים ערבים, יצירת אווירת ציבורית נגד כניסת ערבים ומחסור כמעט מוחלט בשירותי חינוך ותרבות בערבית. הצהרת עיריית עפולה החדשה על "מחויבות לשמירת אופייה היהודי של העיר", וסגירת המועדון היהודי-ערבי היחידי בעיר על-ידי עיריית באר שבע ב-2018, הן שתי דוגמאות עכשוויות בולטות לכוחות הסגרציה הממשיכים לפעול גם במרחבים המופרטים.

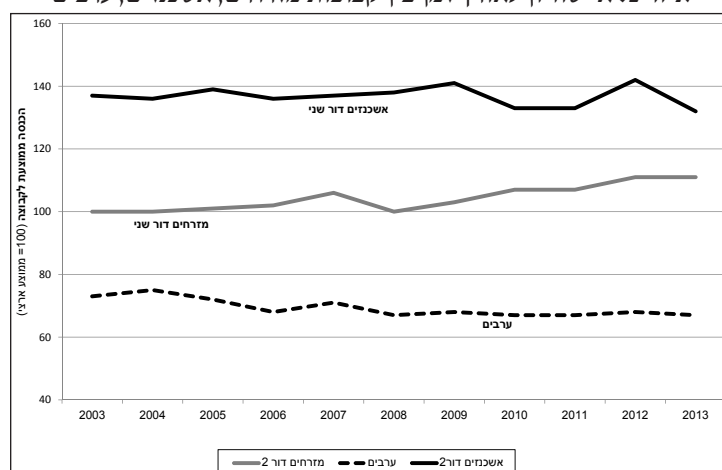
בו בזמן, תהליך ההפרמ"ה לא פותר את שוליות הפריפריות החברתיות, כיוון שתהליכי השוק השמרניים בדרך כלל נוטים להוביל להשקעות באזורים 'בטוחים', ובכך מטים את עליית המחירים לאזורים אלה. תהליך ההפרמ"ה גם משעתק את השוליות והקיפוח של היישובים הערבים-פלסטינים בשני צידי הקו הירוק, כיוון שמהלך ההפרטה כמעט ואינו רלבנטי לאזורים אלה, בהם חלק גדול מהקרקע פרטית וערבית ממילא. להיפך, תהליך ההפרטה מעביר משאבים ציבוריים (קרקע, תכנון) מידיים ציבוריות לפרטיות, בעיקר בקרב האוכלוסיות היהודיות, ובכך מגדיל עוד את הפערים הגדולים ממילא בין יהודים ופלסטינים במרחב התכנון הישראלי. עם זאת, תהליך הרפורמות אינו חד ממדי. לדוגמא, הקמת "הוותמ"לים" הובילה לאישור נרחב של תכניות ליישובים הערבים בישראל שהיו תקועות שנים ארוכות בתהליכי התכנון השגרתיים. היבט זה מעיד שוב על יכולתה של המערכת הציבורית לפעול לטובת מגזרים מוחלשים, אם וכאשר פעולה שכזאת מוגדרת כמטרה רצויה. במבט כולל, נראה בבירור שבעשור הרפורמות גדלו בצורה משמעותית הפערים במרחב ובחברה ואי השוויון גם גדל למרות ירידה קטנה בשנים האחרונות, בעיקר עקב העלאה משמעותית של שכר המינימום וקצבאות הביטוח הלאומי. למרות תיקון זה, אחוז האוכלוסייה הנמצאת מתחת לקו העוני נותרה עד 2017 הגבוהה ביותר ב-OECD (למ"ס, 2018; מרכז אדווה, 2017).

חשוב לזכור שהפערים בהכנסות אף גדלים כאשר משקללים בנתונים את הפלסטינים והעובדים הזרים השייכים למרחב הכלכלי של ישראל. לפי נתוני הבנק העולמי, ב-2016 התוצר לנפש בפלסטין עמד על \$4,880 בגדה המערבית (מחצית מזה בעזה), אל מול \$38,413 בישראל – כלומר פער של 10:1 (הבנק

העולמי, 2018). ניתוח חלופי של כלל 'מרחב השקלי' הנשלט בידי ישראל מציב אותה במקום הלא שוויוני ביותר בין מדינות ה OECD. פערים אלה, יש להזכיר, אינם בין מדינות שכנות, אלא בתוך אותו מרחב כלכלי ויישובי, בו קיימות זכויות כלכליות ואפשרויות נידות שונות באופן מבני לישראלים ולפלסטינים. גם כאן המדיניות המרחבית חשובה ביותר, כיוון שהיא גרמה להקמת מאות היישובים יהודים בגדה המערבית (כולל ירושלים הפלסטינית), בהם אוכלוסייה של קרוב 700,000 איש, הפזורים מדרום הגדה ועד צפונה בין יישובים פלסטינים. פיזור זה יוצר מגע ויזואלי וכלכלי יומיומי בין האוכלוסיות, המדגיש אף ביתר שאת את הקשר הישיר בין מגורים ופערים.

איור 2 מתרגם את אי השוויון למונחים אתניים, ומצביע על קיומם של פערים מבניים בין שכר אשכנזים, מזרחים (שניהם דור שני בארץ) אל מול האוכלוסייה הערבית בישראל. הנתונים מעידים על החרפת הפער, הגדול ממילא, בין יהודים לערבים, הנובע מהסגרגציה ומההשקעה הסלקטיבית של משאבי הפיתוח של המדינה. במקביל, הנתונים מצביעים גם על סגירת פער מסוימת בהכנסות בין אשכנזים ומזרחים בדור השני, זאת כנראה עקב מוביליות של מזרחים בערים הגדולות, כפי שתואר לעיל. שני תהליכים אלה קשורים ישירות לדינמיקה של משטר המרחב.

איור 2: אי שוויון לאורך זמן בין קבוצות מזרחים, אשכנזים, ערבים

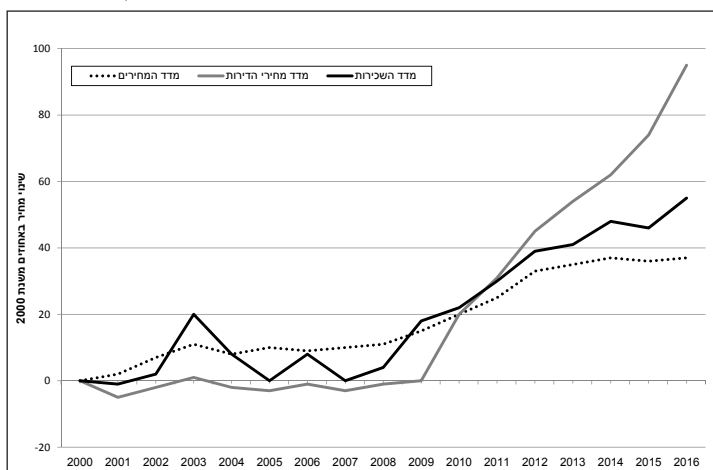


מקור: מרכז אדווה, תמונת מצב חברתית, 2015

אך אי-השוויון ברמת ההכנסות הוא כמובן רק חלק מהתמונה. כפי שהראו לאחרונה עבודותיו פורצות הדרך של הכלכלן הצרפתי תומס פיקטי (Piketty, 2014), חלוקת הנכסים משמעותית אף יותר לפערים החברתיים, והיא קשורה ישירות למצב המדיניות הקרקעית. קשה יותר להשיג נתונים בנוגע לנכסים, אך שני ניתוחים המוצגים כאן מסייעים לנו להבין כיצד מדיניות ההפרמיה המרחבית תרמה להרחבה משמעותית של הפערים. ראשית, כפי שמראה איור

3, מאז הרפורמות חלה עלייה תלולה במחירי הדיור בארץ – בשני הממדים העיקריים – בעלות ושכירות. זאת למרות שינוי מזערי בלבד בשכר הממוצע ועלייה מתונה הרבה יותר במדד המחירים. מחקרים מראים שהערך המוסף שהצטבר עקב הצמיחה הכלכלית הגיע בעיקר לעשירון, ואף למאיון העליון, בעוד נטל ההוצאה על מגורים של הישראלי הממוצע עלה בשנים אלה באופן משמעותי אל מול יכולתו לשלם. מן הסתם, תהליך זה פוגע קשות בשכבות המוחלשות בחברה, ומרחיק אותם ממימוש הזכות לעיר (אדווה, 2017).

איור 3: מחירי הדירות והשכירות בישראל מול מדד המחירים, 2000-2016

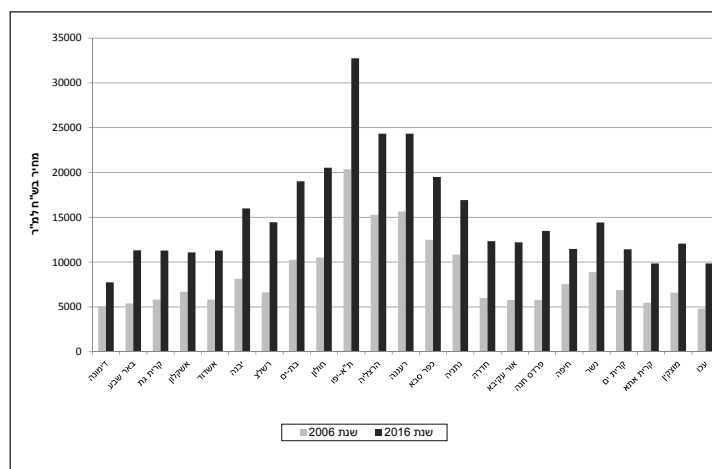


מקור: מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שנית, כפי שמראה איור 4, העלייה מפלה מבחינה גיאוגרפית, היות והיא מתרחשת על מצע מרובד מבחינת אתנית ומעמדית. האיור מדגים בבירור שהמחירים עלו בצורה משמעותית יותר באזורים 'המועדפים' על ההון והמעמדות הגבוהים, ובכך הגדילו באופן משמעותי את הפערים בין מרכז ופריפריות, ובין מרחבים שונים בתוך המרכז והפריפריות. אם בשנת 2007 היה הפער בין מחיר מטר מרובע בפריפריות הצפונית והדרומיות לבין תל-אביב כ-13,000 ש"ח, הרי שעשור מאוחר יותר פער זה צמח ל-20,000 ש"ח. כלומר, הפער במחירי הדיור צמח ב-35% במהלך עשור הרפורמות בלבד. ממד זה בולט אף יותר לנוכח הירידה המסוימת באי-שוויון על בסיס שכר; במילים אחרות – אפילו כאשר פערי ההכנסות יורדים, הפערים בנכסים בין הקבוצות עולים. זאת ועוד, תהליך זה פגע קשות בשתי אוכלוסיות נוספות, אשר בדרך כלל נותרות מחוץ לדיון התכנוני: שוכרי הדירות והצעירים, אשר יכולתם להיכנס לשוק הנדל"ן הלכה ונחסמה. כך למשל, ב-1971 נדרשו כ-50 משכורות ממוצעות לרכישת דירה ממוצעת בישראל, אך בשנת 2017 בישראל נדרשו כבר 153 חודשי משכורת. בו בזמן נדרשו כ-74 משכורות בגרמניה ו-76 בצרפת. למרות שבשנת 2018 המחירים הפסיקו לעלות לראשונה מזה עשור, הפגיעה במאות אלפי משפחות של צעירים חסרי דיור, מהגרים ותושבי

פריפריות חמורה ומתמשכת. נזכיר גם שהשוק מפולח מבחינה אתנית, ועליית מחירי הדיור בקרקעות מדינה מופרטות נוגעת בעיקר לאוכלוסייה היהודית. אך גם ביישובים הערביים בשני צידי הקו הירוק, נחוותה עליית מחירים משמעותית הנובעת בעיקר ממחסור חמור בקרקעות, ומשוק לא אלסטי, בו רמת הסחירות נמוכה (נאסר, 2016; ח'מאסי, 2015). עלייה זו מושפעת באופן ישיר מדפוס ההקצאות בקרקעות המדינה המפלוגות באופן שיטתי את הפלסטינים משני צידי הקו הירוק.

איור 4: מחירי הדיור במרכז ובפריפריות 2007 לעומת 2016



מקור: רשות המיסים ועיבודי מכון אהרן (2017)

סוגי הפרמו"ת במרחב

ראינו אם כך שהאופן בו משולבים תהליכי הלאמה והפרטה 'פורם' את המרחב המתוכנן בישראל, כשהוא מגדיל פערים על בסיס מגורים. כדי לקדם את הדיון מעבר לתהליכים כלליים, בחלק זה של המאמר נפרוש בקצרה טיפולוגיה של סוגי הפרמו"ת, ובכך נדגים כיצד מגמות הפרטה והלאמה המתפתחות בקצבים שונים ובתקופות שונות, ומתחזקות בעידן הרפורמות, יוצרות מצרפים וסוגים בעלי השפעות משתנות על המרחב והחברה. הטיפולוגיה מאפשרת קריאה מורכבת של המציאות המרחבית בישראל/פלסטין, אותה לא ניתן לצמצם להגיון 'הפרטה' או 'הלאמה' יחידני. מהלך זה נועד לתרום לדיון המושגי במדיניות התכנון בעידן הנוכחי, וליצירת אוצר מילים חדש להבנת השינוי המרחבי והשפעותיו החברתיות בין הירדן לים. המונע שנפרוש מתנהל בין הקטבים של הלאמות, הפרטות ומה שביניהן.

1. **הלאמות מקיפות:** בעוד רפורמות הפרטה מקודמות במלוא המרץ על ידי זרועות המדינה, כדוגמת רפורמת התכנון ורפורמת המקרקעין, תהליכי הלאמת קרקעות נמשכים בשטחים נרחבים: בנגב, בגדה,

בבקעה ובירושלים. זאת על אף ש-92% מקרקע ישראל היא בבעלות לאומית בתוך הקו הירוק, ועוד כמחצית משטחי הגדה—השיעור הגבוה ביותר בעולם הלא-קומוניסטי כולו (Hananel, 2013). בנגב, המדינה נוקטת במדיניות ניכוס שטחים בבעלות מסורתית של שבטים בדויים תוך הגשת 'תביעות נוגדות' לתביעות הבדווים שהוגשו בשנות השבעים אך לא התבררו בתהליך מסודר. זאת תוך רישום קרקעות 'מתות' כביכול על שם המדינה (ראו יפתחאל, קדר ואמארה, 2012). בגדה, המדינה מפקיעה קרקעות תוך שימוש בדיני 'מחלול', מונח משפטי שמקורו בדיני הקרקעות באימפריה העות'מנית, ומשמעותו שימוש לא ראוי בקרקע מסוג 'מירי' - קרקע שהיא כביכול רכוש של הממשלה. בניית בסיסי צבא והגדרת שטחי אימונים נרחבים, ובניית תשתיות לאומיות, משמשת תכופות כמנגנון להלאמה של מרחבים הנטענים לבעלות על-ידי הבדווים, או שהיו שטחים פתוחים לציבור. הרחבת שמורות הטבע משמשת אף היא אמצעי להלאמת קרקעות באזורים מסוימים, לא רק משיקולים אקולוגיים אלא בעיקר משיקולים פוליטיים של הבטחת מרחב רצוף ליהודים בלבד (בצלס, 2012). פעולות נמשכות אלה מוכיחות שגם בעידן ההפרטה, לא נס ליחס של מנגנוני הלאמה. זאת ועוד, חלקים מהרפורמה בתכנון, כגון הקמת הוד"לים והותמ"לים, והנהגת הסכמי הגג לדיר, מהווים הלאמה של זכויות תכנון מהרוב המקומי לארצי. זאת למרות הרטוריקה הנפוצה של הפרטה—יעילות ושותפות פרטית-ציבורית.

2. הלאמות מופרטות: קטגוריה זו מתארת מצב בו 'מרחבים אפורים', שהופרטו 'דה-פקטו', עוברים 'הלבנה' ומועברים דה-יורה לבעלות ולשימוש, בדרך כלל של יהודים. תחילתו של התהליך ביוזמות אתנוקרטיות של בודדים וקהילות (לרוב בהסכמה שקטה של הממשל) וסופו בתמיכה מדינתית, תקצוב ואישור תכנוני בדיעבד. דוגמאות בולטות לכך: עשרות מאחזים בשטחי הגדה, עשרות חוות בודדים בנגב, כמו גם יישובם של גרעינים תורניים בלב שכונות ערביות. ברוב המקרים, בשלב השני, כאשר יוזמות אלה הופכות ל'עובדות בשטח', הם זוכים לתקצוב, אבטחה וחקיקה שמסדירה את מצבם בדיעבד. מנגד, כשמדובר ב'מרחבים אפורים' ערבים-פלסטיניים המדינה נמנעת ברוב המקרים 'מהלבנה' ומותירה אותם במעמד 'זמני' הנזקק להסדרה. אך הלאמות מופרטות מתרחשות גם ביישובים ערביים, במיוחד ביישובי הבדווים שעברו הכרה יישובית, אך נאלצים לחכור את אדמתם מהמדינה שהפקיעה אותה תוך שימוש במניפולציות משפטיות (יפתחאל ואח', 2012).

3. הלאמות מפריטות: בשנים האחרונות הממשלה עושה שימוש נרחב בהסכמים ובתכניות שונות בניסיון לפתור את משבר מחירי הדיר. ההסדרים העיקריים, שפורטו בחלק 4 (עידן הרפורמות והאצת ההפרמ"ה), כוללים את וועדות הוד"ל, ותמ"ל והסכמי הגג, מחיר למשתכן ותמ"א 38. רבים מהסדרים אלה נוצרו על מנת לתת מענה למה שמוגדר 'כמשבר הדיר', בין אם באמצעות הגדלת היצע הדיר ובין אם באמצעות סבסוד מחיר הקרקע. אנו מכנים אותם 'הלאמות מפריטות' משום שהם עושים שימוש במנגנונים לאומיים רבי עוצמה

המפקיעים כוח תכנוני מערים ומקהילות, יחד עם איגום קרקע ממשלתית. אך ההלאמה כאן מתועלת בסופו של דבר להפרטה, כאשר שיווק הדיור והפיתוח נעשה בידי יזמים פרטיים, המכתיבים את קצב הפיתוח (ובכך את רמת המחירים), וגורפים לכיסם את רוב הרווחים. כלומר, לא מדובר על הפרטה קלאסית של שוק הדיור מאחר ומהמדינה משחקת תפקיד מרכזי בגיבוש ההסדרים, בסבסוד הקרקע, בהסדרים המשפטיים ובשיווק הקרקעות. הסדרים אלה נתקלים בקשיי ביצוע לא מעטים ובאחוזי מימוש נמוכים מחד, ובביקורות על המחיר החברתי והסביבתי שהם עשויים לגבות, מאידך. במחוז דרום, למשל, נעשה שימוש בהסכמי גג על מנת להפחית צפיפויות בתכנית קיימת לשכונה עתידית ולהפחית את כמות יחידות בה במספר אלפים. תכניות הותמ"ל והסדרי הגג זוכים אף הם לביקורת מקצועית רבה על איכות התכנון המוצע והחוסר בשיתוף הציבור. מטבע הדברים, כשלים אלה פוגעים בעיקר בפריפריות, ובכך מנציחים פערים. לאחרונה, בנק ישראל טען שתכנית מחיר למשתכן מגבירה את אי השוויון במדינה ועוצרת מוביליות חברתית (מלניצקי, 2018).

4. הלאמות הורסות: חלק בלתי נפרד מתהליך ההלאמה הוא השימוש באלימות המדינה, בעיקר כנגד מיעוטים. ברוב היישובים הערבים-פלסטינים, משני צידי הקו הירוק, תהליך התכנון הולאם על-ידי המדינה היהודית, והוא נכפה על האוכלוסייה המקומית, וגורם לחיכוכים ולהריסות תכופות. במהלך זה המדינה מתמקדת לעיתים בהרס מכוון של קהילות, במיוחד בדוויות, כמו במקרים של ח'אן אל-אחמר ואום אל-חיראן, שניהם נועדו להריסה טוטלית והעברה כפויה לעיר סמוכה. מהלך ההלאמה ההורסת הגיע לשיא בשנת 2017, בה הרסה המדינה כ-2,200 מבנים בדווים בנגב, ועוד כ-430 מבנים של פלסטינים באזור סי. מבנים אלה נבנו אמנם ללא אישור, אך במקרים רבים לא אפשרה המדינה להפיק תכנית ליישובים הנדונים. זאת לעומת הרס זעום של כעשרים מבנים בחברה היהודית בתקופה המקבילה. לפי מחקר מקיף, מאז 1967 הרסה המדינה כ-48,000 בתים פלסטינים בשטחים, ועוד כ-6,000 בתוך הקו הירוק, תוך יישום מדיניות נמשכת של הלאמה הורסת (ICHAD, 2018). מספרים עצומים אלה מדגישים את ההשלכות ההרסניות והנמשכות של הלאמת זכויות התכנון במרחבים הערבים-פלסטינים.

5. הפרטות מקיפות: בישראל כמו ברוב העולם, דינמיקות ההפרטה באות לידי ביטוי מרכזי בתחום הדיור והקרקעות. עם זאת, על אף שהורדת מחירי הקרקעות והדירות והגברת הצמיחה במשק הייתה מטרה מוצהרת של רפורמת המקרקעין והתכנון ב-2009 (שבליבן מהלך עמוק של הפרטה) מחירי הדיור בישראל, כידוע, המשיכו לטפס בקצב מסחרר. דינמיקה זו יצרה משבר עמוק (המכונה 'משבר דיור', אך הוא למעשה משבר מחירים, כלומר, אין מחסור בדיור, אלא בדיור בר-השגה), בו תנאי הכניסה נהיים קשים יותר משנה לשנה (אקשטיין וקוגוט, 2017). במקביל להפרטת הקרקע ואופני הפיתוח, הופרט גם כאמור רובו של שוק השכירות (שממילא היה פרטי ברובו), עקב חוסר חידוש הדיור הציבורי (Friedman & Rosen, 2018). גם הניסיונות

להנהיג שכירות ארוכת טווח בפקוח ציבורי בממדים משמעותיים, כנהוג ברוב מדינות העולם, כשלו עד היום. עקב כך, מיליוני שוכרים נותרו כמעט חסרי הגנות אל מול המשכירים. במגזר התכנוני, הנסיון לחוקק חוק תכנון ובנייה חדש כשל, אולם תיקון 101 הוסיף למגמות הביזור של המערכת. מגמות ההפרטה באות לידי ביטוי בתכנון נקודתי מוטא פרויקטים ובהפרטת משאבי טבע לטובת פיתוח נדל"ן ותיירות, כדוגמת כפר הנופש המתוכנן בחוף אכזיב והמלון בעמק ססגון שבערבה.

6. הפרטות מנכסות: קטגוריה זו מתייחסת להפרטת נכסי נפקדים פלסטיניים שמתקיימת זה מספר שנים בחסות המדינה. אלה מנוהלים על ידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים, ובחלק גדול מהם מתגוררים כיום דיירים בסטאטוס של דיירות מוגנת, המקנה להם הטבות אך גם הגבלות. מאז כניסת הרפורמות, הרשות למקרקעי ישראל (עוד בגלולה הקודם) פרסמה מכרזים למכירת הנכסים בערים כמו יפו, חיפה, לוד ועכו. לכאורה, צעד זה מיטיב עם הדיירים המוגנים, שמקבלים עדיפות במכירה ואף הנחה. אולם בפועל, הנכסים נמכרים במחירים קרובים למחירי שוק, ואין בהישג ידם של רוב הדיירים לרכוש את הדירה בה הם מתגוררים. באופן מבני, מכירת נכסי נפקדים מרחיקה את הנכסים מבעליהם הפלסטיניים עוד צעד, ובכך הופכת להפרטה מנכסת (ראו וולרשטיין וחוברי, 2009).

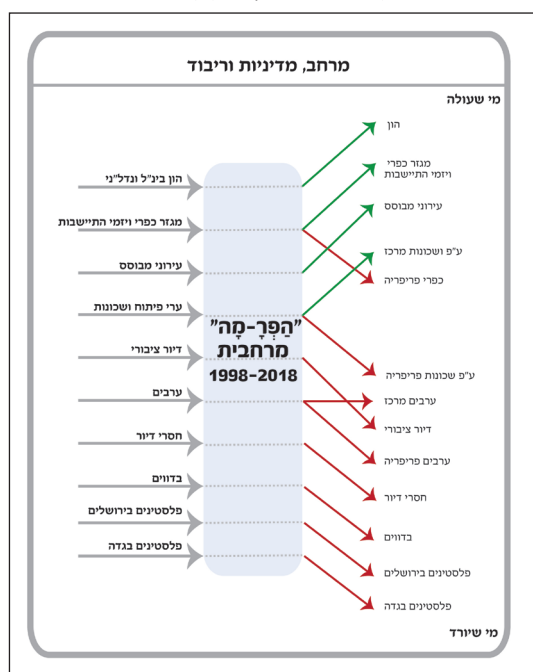
7. הפרטות מולאמות: סוג זה נפוץ במאות הרחבות הקיבוצים והמושבים, במהלך מוקצות קרקעות ציבור חקלאיות לרוכשים פרטיים. אך הפרטות אלה מלוות במנגנון של ועדות קבלה, המבטיחות כמעט תמיד את זהותם היהודית של הרוכשים. באופן זה, ההפרטה מוגבלת למרחב המולאם.

מבט-על ומבט אחר

ההתפתחות החברתית של הארץ צבועה בקשר ההדוק בין מגורים ופערים ובין הלאמות והפרטות. הראינו שלא ניתן לנתח את עידן ההפרטות הנוכחי בלי להבינו כשזור בפרקטיקות מגוונות של קולוניזציה והלאמות—בעבר, בהווה וכנראה גם בעתיד. תהליך ההפרמ"ה העומד במרכז הניתוח מצביע על קיומם הבו-זמני של הגיונות שונים בעיצוב המרחב, הנשזרים אל תוך המערכת המרחבית על-ידי סדרה של הגבלות והפרדות המאפשרות לפרויקט הייחוד של מרחבים פלסטיניים ואחרים להמשיך, תוך כדי הפרטת ומסחור חלקים ממנו. רק כך ניתן להבין את הקשר הדינמי בין מגורים ופערים הנוצרים על-ידי המדיניות המרחבית הישראלית בין הירדן לים. השלכות תהליך ההפרמ"ה משמעותיות. איור 5 משרטט 'בתנועות מכחול גדולות' את השינויים בשני העשורים האחרונים. הניתוח מצביע בבירור על מספר קטן של קבוצות משתדרגות, בעיקר יהודים בעלי נכסים וקרקעות בערי המרכז וישובים כפריים, ומספר גדול יותר של קבוצות 'משתנמכות' דרך הרחקתן מזכויות מרחביות ולעיתים תוך הכללתן 'במרחבים אפורים' זמניים וחסרי זכויות.

היבט משמעותי, במיוחד לקוראי גיליון זה, הוא תפקידים המרכזי של התכנון ושל 'מקצועני המרחב' (מתכננים, אדריכלים, גיאוגרפים, מהנדסים), המהווים שחקן מרכזי בתהליכים ששורטטו כאן. הניתוח לעיל מעיד שהשפעתם המקצועית הובילה (או לכול הפחות לא מנעה) את העמקת הפערים והמתחים בחלקים גדולים של המרחב והחברה, תוך ניסול וניצול אוכלוסיות שוליים. בהקשר זה ראוי לציין שברוב המוחלט של החוקים ומסמכי המדיניות התכנוניים בישראל, הכוללים תכניות מתאר, דיור וקרקע, בולט היעדרם הכמעט מוחלט של מטרות חברתיות. ללא הרמת 'דגלים' ערכיים בזכות הזכות הבסיסית לדיור נאות, אינטגרציה, שוויון וצדק מרחבי, והנהגתם בתרבות התכנונית בישראל, סביר שתהליך ההפרמ"ה ימשיך לפרוס את החברה ולהגדיל פערים על בסיס מגורים, בהובלתם ובאישורם הבעייתי של המתכננים.

איור 5: הפרמ"ה - השפעות חברתיות-אתניות



הערות: חץ אדום – שדרוג הקבוצה; חץ ירוק – שנמוך הקבוצה. מקור: המחברים

לסיום חשוב גם להציב מבט אחר. כמו שבוודאי ידוע לרוב המתכננים - אפשר גם אחרת. אין צורך להכביר בפרטים, אך קיימות אפשרויות רבות להקטנת הפערים ולריכוך הסכסוכים המרחביים. תפיסות שונות של 'העיר הצודקת' מציעות מנגנונים לתיקון עוולות ולתכנון הוגן ושוויוני יותר. אין ספק שתיקון המצב דורש הגנות חזקות על קבוצות מיעוט, במיוחד ילדיות, החסרות כוח

במערכת הקיימת, והנהגת מנגנונים של שוויון והעדפה מתקנת. בנוסף, קיימת אפשרות להכנסת שחקנים ללא מטרות רווח ולהנהגת תהליכים של הפסקת המסחור (de-commodification) של מערכת הדיר והקרקע, כפי שנעשה במקומות רבים בעולם—בהם לפעמים כמחצית מהדיר נבנה על ידי מוסדות ציבוריים, ובמסגרתם קיימות הגנות לדיירים ואפשרויות משמעותיות לשכירות ארוכת טווח. קיימים שורה של הסדרים במדינות דמוקרטיות, המבטיחים שגורמים ציבוריים (מדינתיים, עירוניים, קהילתיים) יהיו אחראים על אספקת דיור נאות. מהלך שכזה בדרך כלל מייצב את המחירים, מקטין את פערים ומאפשר לדורות הצעירים דיור נאות ארוך טווח.

כזכור, בישראל עצמה נעשה מהלך דומה בשנות התשעים, על-ידי בנייה מסיבית לגל ההגירה מברית המועצות לשעבר ואתיופיה. למרות משבר אקוטי, השפעת המהלך הייתה ייצוב השוק והקטנת הפערים בין המעמדות האתניים. זאת ועוד, בשנים האחרונות, שורה של ארגונים חברתיים הראו שניתן בהחלט לעצב מרחב צודק בו מתמתנים הפערים, נחלשת ההיבדלות, ומשאבים מרחביים (קרקע, תכנון, פיתוח) מוקצים על בסיס צרכים, ולא על בסיס זהות או יכולת לשלם (ראו יפתחאל ומנדלבאום, 2015). לא כאן המקום לפרט את האפשרויות הרבות לתכנון צודק ובר-קיימא, מעבר לאמירה הברורה שמול כל צד אפל של התכנון קיים גם צד מואר. בהתחשב במורשת המקצועית והאידיאולוגית של מקצוע התכנון העירוני, ראוי שאיגוד המתכננים יוביל מהלך ארצי מקצועי-חברתי של תיקון הכשלים והפגמים שנחשפו לעיל, כדי להפוך את ההפרמ"ה לתיקון, ויפה שעה אחת קודם.

הערות

1. ציטוט מתוך תכנית בערוץ 10, <https://www.10.tv/news/177865>.
2. המושג הוצג לראשונה בכנס האגודה הגיאוגרפית בירושלים ב-2010 בהרצאה משותפת של אורן יפתחאל וסנדי קדר.
3. מאגר הנתונים הבינלאומי הקיים חסר, ולכן ייתכן וישנם מקרים כאלה, אך אנו לא מצאנו תיעוד.
4. במקביל, על אף נסיונות ייחוד המרחב, חל מעבר הדרגתי אך משמעותי של משפחות ערביות ליישובים כגון כרמיאל ונצרת עילית (בלטמן-תומס, 2018).
5. <http://bimkom.org/wp-content/uploads/vadamekomit-1.pdf>.

מקורות

- אלמלך, י. ולוין-אפשטיין, נ. (1998). הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני. מגמות, 39(3), 243–269.
- אקשטיין, א. וקוגוט, ת. (2017). רפורמות וכשלים בשוק הדיר: נייר מדיניות לקראת הכנס השנתי של מכון אהרן, טיוטה להערות. מכון אהרן למדיניות כלכלית, הבינתחומי הרצליה.
- אלתרמן, א. (1998). מי ימלא גבורות מקרקעי ישראל: בחינת ההצדקות להמשך הבעלות הלאומית על המקרקעין, עיוני משפט, 3: 535–579.

- בן-שטרית, ג. 2003. מדיניות הדיור בישראל - http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/h2003_housing_policy.pdf
- בלטמן-תומאס, נ. (2018). מקומיים, לא תושבים: הווה מעורבת של עיר יהודית בגליל. סוציולוגיה ישראלית, 19(2), 52-73.
- בצלם. (2012). באיצטלה של חוקיות: דיניות הכרזת אדמות המדינה בשטחים הכבושים, https://www.btselem.org/hebrew/publications/summaries/201203_under_the_guise_of_legality
- ולרשטיין, ס. סילברמן, א. ומישר, נ. (2009). מצוקת הדיור בקרב הקהילה הפלסטינית ביפו: סוף עידן הדיירות המוגנת בנכסי רשות הפיתוח. במקום: מתכננים למען זכויות אדם; הטכניון: המרכז לחקר העיר והאזור.
- זנורי, א. ובן-דוד, א. (2017). דו"ח מעקב תקופתי פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) במלאת שלוש שנים לאישור חוק הוותמ"ל, דוח מס' 3. החברה להגנת הטבע, אגף שימור טבע וסביבה.
- חימאסי, ר. (2007). בין מנהגים לחוקים, תכנון וניהול הקרקע בישובים הערביים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- חימאסי, ר. (2015). בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל, המרכז היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה.
- חורי, ר. (2013). מדיניות הקרקעות והתכנון בישראל – אין מקום לערבים? המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/parliaments/4351/6549>
- יפתחאל, א. (2017). אפרטהייד זוחל: על שאלת המשטר בישראל/פלסטין, המרחב הציבורי, גליון 13: 139-169.
- יפתחאל, א. וקדר, ס. (2000). על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי. תיאוריה וביקורת, 16, 100-67.
- יפתחאל, א., קדר, ס. ואמארה, א. (2012). עיון מחודש בהלכת "הנגב המת": זכויות קניין במרחב הבדואי. משפט וממשל יד תשע"ב, 147-7.
- יפתחאל, א. ומנדלבאום, ר. (2015). מדרום תיפתח הטובה? תסקיר חברתי-תכנוני לבאר שבע. תכנון, 12 (1): 80-61.
- כהן, א. וליאון, נ. (2008). לשאלת המעמד-הבינוני-המזרחי בישראל, אלפיים 33, 83-101.
- כרמון, נ. (1998). מדיניות השיכון של ישראל: חמישים השנים הראשונות. המרכז לחקר העיר והאזור, חיפה: הטכניון.
- למ"ס (לשכה מרכזית לסטטיסטיקה). (2018). סקר הכנסות והוצאות, 2017, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- מונטרסקו, ד. ופביאן, ר. (2003). "כלוב הזהב": ג'נטריפיקציה וגלובליזציה בפרויקט גבעת אנדרומדה, יפו. תיאוריה וביקורת, 23, 178-141.
- מלניצקי, ג. (2018). "בנק ישראל: מחיר למשתכן משווקת קרקעות לא בשלות – וגורמת נזק לזוכים". The Marker. <https://www.themarker.com/realestate/premium-1.6661940>
- מרכז אדווה. (2018). תמונת מצב חברתית. תל-אביב, מרכז אדווה לשוויון חברתי. <http://adva.org/he/category/annual-publications/social-report>
- נאסר, ק. (2016). מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי, מרכז דיראסאת, חיפה.
- פייטלסון, ע. (2007). השיח התכנוני ניצח את הדוקטרינה הקרקעית, קרקע, 62: 38-54.

- פילק, ד. ורם, א. (2004). שלטון ההון : החברה הישראלית בעידן הגלובלי. מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- פלדמן, ע. ומינסקי, מ. (2015). "והארץ לא תימכר לצמיתות" : בחינת חוקתיות הרפורמה במקרקעי ישראל לאור בג"ץ דרור ישראל. הארת דין.
- צפדיה, א. ויפתחאל, א. (2004). מדינה, מרחב והון : מהגרים בישראלי וריבוד חברתי-כלכלי, בתוך שלטון ההון : החברה הישראלית בעידן הגלובלי, פילק ד. ורם, א. (עורכים), 197-221. הוצאת הקיבוץ המאוחד/מכון ון ליר בירושלים.
- Alfasi, N., & Ganan, E. (2015). Jerusalem of (foreign) gold: Entrepreneurship and pattern-driven policy in a historic city. *Urban Geography*, 36(2), 157-180.
- Margalit, T., & Alfasi, N. (2016). The undercurrents of entrepreneurial development: Impressions from a globalizing city. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(10), 1967-1987.
- Avni, N. (2018). Bridging equity? Washington, DC's new elevated park as a test case for just planning. *Urban Geography*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1500252>
- Avni, N., & Yiftachel, O. (2014). The new divided city? Planning and 'gray space' between global north-west and south-east. In *The Routledge Handbook on Cities of the Global South* (pp. 509-527). Routledge.
- Blander, A., Moser, S., & Avni, N. (2018). Religio-nationalism and 'soft boundaries': Urban gating in West Jerusalem and Tel Aviv. *Geoforum*, 96, 227-235.
- Blatman-Thomas, N., & Porter, L. (2019). Placing Property: Theorizing the Urban from Settler Colonial Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(1), 30-45.
- Braier, M., & Yacobi, H. (2017). The planned, the unplanned and the hyper-planned: dwelling in contemporary Jerusalem. *Planning Theory & Practice*, 18(1), 109-124.
- Brenner, N., & Theodore, N. (Eds.). (2002). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in Western Europe and North America*. United Kingdom: Blackwell.
- Carmon, N., & Fainstein, S. S. (Eds.). (2013). *Policy, planning, and people: Promoting justice in urban development*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Charney, I. (2017). A "supertanker" against bureaucracy in the wake of a housing crisis: Neoliberalizing planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5), 1223-1243.
- Charney, I., & Palgi, M. (2014). Interpreting the repopulation of rural communities: the case of private neighbourhoods in kibbutzim. *Population, space and place*, 20(7), 664-676.
- Connolly, J., & Steil, J. (2009). Introduction: Finding justice in the city. In P. Marcuse, J. Connolly, J. Novy, I. Olivo, C. Potter, & J. Steil (Eds.), *Searching for the just city: Debates in urban theory and practice* (pp. 1-16). London; New York: Routledge.

- Dikeç, M. (2017). *Urban rage: The revolt of the excluded*. New Haven: Yale University Press.
- Dikeç, M. (2007). Revolting geographies: Urban unrest in France. *Geography Compass*, 1(5), 1190-1206.
- Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79, 695-706.
- Friedman, R., & Rosen, G. (2018). The challenge of conceptualizing affordable housing: definitions and their underlying agendas in Israel. *Housing Studies*, 1-23.
- Geva, Y., & Rosen, G. (2018). The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. *Geoforum*, 96, 10-20.
- Hananel, R. (2013). Planning Discourse versus Land Discourse: The 2009–12 Reforms in Land-Use Planning Policy and Land Policy in Israel. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1611-1637.
- Hananel, R. (2017). From central to marginal: The trajectory of Israel's public-housing policy. *Urban Studies*, 54(11), 2432-2447.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 23-40.
- Harvey, D. (1973). 1973: Social justice and the city. London, Edward Arnold.
- Kedar, A., Amara, A., & Yiftachel, O. (2018). *Emptied Lands: A Legal Geography of Bedouin Rights in the Negev*. Stanford University Press.
- Lake, R. W. (2016). Justice as subject and object of planning. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(6), 1205-1220.
- Marom, N. (2013). Activising space: The spatial politics of the 2011 protest movement in Israel. *Urban Studies*, 50(13), 2826-2841.
- Oldfield, S. (2004). Urban networks, community organising and race: an analysis of racial integration in a desegregated South African neighbourhood. *Geoforum*, 35(2), 189-201.
- Porter, L., & Barry, J. (2016). *Planning for Coexistence?: Recognizing Indigenous rights through land-use planning in Canada and Australia*. Routledge.
- Rosen, G., & Razin, E. (2009). The rise of gated communities in Israel: Reflections on changing urban governance in a neo-liberal era. *Urban Studies*, 46(8), 1702-1722.
- Sager, T. (2011). Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. *Progress in planning*, 76(4), 147-199.
- Schipper, S. (2015). The Israeli Social Protest of summer 2011. Towards a post-neoliberal mode of housing regulation?. *International Journal for Urban and Regional Research*.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Tzfadia, E. (2005). The ethno-class trajectory of new neighborhoods in Israel. *GeoJournal*, 64(2), 141-151.

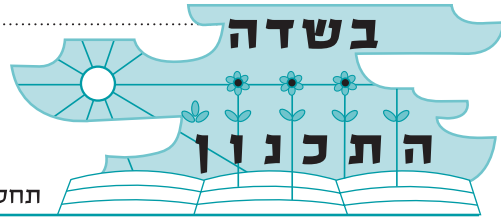
Yacobi, H., & Tzfadia, E. (2017). Neo-settler colonialism and the re-formation of territory: Privatization and nationalization in Israel. *Mediterranean Politics*, 1-19.

Yiftachel, O. (2009). Theoretical Notes On Gray Cities: the coming of urban apartheid?. *Planning theory*, 8(1), 88-100.

Yiftachel, O. (2016). The Aleph—Jerusalem as critical learning. *City*, 20(3), 483-494.

Yiftachel, O., & Yacobi, H. (2003). Urban ethnocracy: Ethnicization and the production of space in an Israeli 'mixed city'. *Environment and Planning D: Society and Space*, 21(6), 673-693.





תחקירים ומאמרים: שיטות, תכניות ופרויקטים

"העיור האצור" ביישובים הערבים בישראל היש בו לקחים להפחתת עלויות הדיור?

מיכאל מאיר-ברודניץ

חלק ראשון: הספקת דיור ביישובים הערבים בישראל

- עיור היישובים הערבים בישראל

ישראל מתנסה בשנים האחרונות בקשיים של מחסור בדיור, עליית מחירים חריפה של דירות ושינויים במבנה היישובים והבנייה בישראל. המדיניות הציבורית בתחומים אלה מנסה לקדם אמצעי תכנון, מימון וביצוע להפחית את המחסור והמחירים. בינתיים התקיימו ביישובים הערבים במדינת ישראל תהליכי בנייה ופיתוח שונים מאוד וייחודיים המייצגים דרכים אחרות להספקת מגורים לתושביהם. לאור ההצלחה הכמותית והאיכותית של תהליכים אלה יתכן שאפשר ללמוד מהם משהו רלוונטי לשוק הדיור כולו.

מאז קום המדינה ממשיכים מרבית הערבים אזורי ישראל - שמספרם גדל מאז ביותר מפי עשרה - לגור במקומות הישוב שבהם נולדו. באלה הם מתבגרים, מתחתנים, בונים את משפחותיהם ובתיהם, מגדלים ומחנכים ילדים, מקימים ומבססים עסקים, מפתחים מערכות שירותי חינוך וחברה לציבור וביישובים אלה רובם משתקעים לכל חייהם ובעמלם, יזמתם והשקעותיהם הופכים אותם מכפרים מסורתיים לעירוניים.

זו אינה תופעה רגילה בהתפתחות הגיאוגרפית של ארץ מתפתחת! ברוב הארצות החלו מאז סוף המאה ה-18 תהליכי שינוי בהתפרסות האוכלוסייה תוך נדידתה מאזורים כפריים מסורתיים אל ערים ומעבר מתעסוקה בחקלאות לעבודה בתעשייה, שירותים ומסחר. תופעה זו, המוכרת כ-"עיור", החלה עם התייעוש בארצות אירופה, נמשכה באמריקה, באסיה ובאפריקה וממשיכה בעוצמה רבה גם בימינו. עיור הוא שינוי בהתפרסות האוכלוסייה והגירה מאזורים כפריים אל ערים ומעבר מתעסוקה חקלאית לתעשייה, שירותים ומסחר. העיור קשור ב"התפוצצות" האוכלוסייה, היווצרות ערי ענק ואזורים עירוניים ומשפיע על התנוונות יחסית באזורים כפריים. בכך קשור גם מגוון של תופעות ובעיות, שזכו גם בארץ לתשומת לב רבה ולמחקרים נרחבים בהיבטים הכלכליים, הגיאוגרפיים, הפיזיים, הסביבתיים, החברתיים והפוליטיים שלהם ולמעורבות תכנון מקיף ארצי, מקומי ומפורט.

בהתפתחות ישראל מאז המאה ה-19 בנוסף להתיישבות הכפרית - העיור הוא תופעה מרכזית. בשנותיה הראשונות הייתה המדינה עסוקה בקליטת העלייה ההמונית ובתכנון וביצוע פיתוח עירוני וכפרי שיועדו לכך ולא הקדישה תשומת-לב תכנונית רבה לפיתוח הישובים הערבים שבתחומה. אלה היו כפרים מסורתיים בנויים מבנים פשוטים, חלקם עתיקים, וקיימו חקלאות לשימוש עצמי, מעט מסחר ואורח חיים מסורתי והמשיכו להתקיים כך ולצמוח תחת הממשל הצבאי בעקבות מלחמת העצמאות. עבודה חלקית או מלאה מחוץ לישוב להגדלת הכנסת המשפחה החלה עוד בסוף התקופה העות'מאנית והתרחבה בעת המנדט הבריטי ואף לוותה בהגירה זמנית או קבועה למרכזים העירוניים בארץ, תוך שמירת קשרי גומלין בין המהגרים לעיר לבין משפחותיהם וכפרי מוצאם. במלחמת העצמאות נעצרה הגירה זו והיא לא התחדשה לאחריה. אחרי מלחמת סיני ב-1956 ירד המתח בארץ וחזרה וגברה יציאת גברים מהכפרים לתעסוקה משלימה במרכזי הבנייה והפיתוח בארץ אך בניגוד למתרחש ברוב ארצות העולם ללא הגירה לערים אלא תוך המשך מגוריהם בכפרים. לכך היו סיבות רבות, חלקן על רקע העימות האומי-פוליטי בין העמים בארץ אך נמצא שעיקרן בגלל גורמים כלכליים: התברר שבתנאים החברתיים, הכלכליים והתחבורתיים הקיימים כדאי יותר לאנשים להמשיך ולגור בכפריהם ולנסוע לעבודות במקומות שונים ברחבי הארץ מאשר לעזוב את הכפרים ולהשתקע במרכזי העבודה בערים. מאזן תועלות זה עדיין מתקיים בעיקרו והוא שקובע את גידולם ופיתוחם של הכפרים הערבים בישראל ונקרא "עיור אצור": בכפרים מצטבר אוצר של גידול האוכלוסייה, על כישוריה, הכנסותיה והשקעותיה והם הופכים לעיירות (מאיר-ברודניץ 1969).

- הבנייה העצמית של מגורים

אין כאן מקום לתיאור וניתוח מפורט של המחקרים והדוחות הרבים שנכתבו על הישובים הערבים בישראל ועל היבטים וגורמים שונים שהשפיעו על התפתחותם לפי דגם זה, אבל אפשר להצביע על נושא מרכזי שיש בו אולי גם לקחים בהקשר הישראלי הכללי. זהו תהליך בניית בתי המגורים שבמסגרתו מתקיימת מרבית הבנייה בישובים הערבים. בתחילת המדינה היו תנאי הדיוור ברוב הכפרים קשים מאד: עוני, בתים משפחתיים רב-דוריים בבנייה פרימיטיבית, חלקם עתיקים, צפיפות דיור ממוצעת של 4-5 נפשות לחדר, מים וחשמל רק בחלק מהכפרים ובהם רק בחלק מהבתים, מחסור בדרכים ותשתיות ומחסור במוסדות ציבור ושטחי ציבור פתוחים. אולם, מרבית המשפחות היו בעלות קרקע חקלאית בתוך או בקרבת הישוב הקיים. עם השתפרות המצב הכלכלי והצטברות חסכוניות מעבודה מחוץ לישובים החלה עוד בשנות ה-50 בניית תוספות של חדרים ודירות עבור המשפחות הקיימות והגדלות, בעיקר בצמוד לבתים קיימים או בחלקות קרובות לשטח הבנוי הקיים של הכפרים. מאז נבנו מאות אלפי דירות! כיום רמת הדיוור בדרך כלל טובה וקרובה לקיים בכל ישראל, וגם אם קיים צורך נמשך בתרונות נוספים ושונים לדיוור וגם אם רמת התשתיות ושירותי הציבור אינה מספקת - אין כל דמיון בין מצב המגורים כיום למצוקת המגורים בעבר! זהו הישג מדהים מבחינה כמות הדירות, השטחים שנבנו ואיכות הבנייה!

המיוחד בתהליך שהביא להישג זה בישובים הערבים הוא תהליך הבנייה העצמית המשפחתית שבתהליכים דומים לו מתרחשת מרבית בניית אזורי המגורים המתעיירים בעולם וגם באזורנו ובעיקר בערי ארצות מתפתחות. בישראל תהליך זה נמשך עקרונית אם גם רק חלקית עד ימינו: במקורה נמצאת הקרקע החקלאית בכפרים בבעלות הדור הבוגר והוא מחלק ומקצה לבניו קרקע, תוך העדפת שטחים המותרים לבנייה, כמקומות לבניית דירות לפי האפשרויות בכל משפחה ובמסגרת חוקי הירושה. לעיתים מוכרים בעלים עתידי קרקע עודפי קרקע לאחרים אך גם זאת בהתחשב בשיקולי השתייכות למסגרת המשפחתית המסורתית. חלוקת הקרקע החקלאית לפי תכניות סטאטוטוריות או תכניות חלוקה למגרשים רשומים ולזכויות לצרכי בנייה של היורשים, נתקלת לעיתים בקשיים קניינים המעכבים את מימוש הבנייה אך לאור המצוקה בקרקע למגורים נמצאים במקרים רבים פתרונות חלוקה לזכויות בקרקע במסגרת משפחתית מוסכמת, עסקית או משפטית כדי לאפשר בנייה (סולימאן ושל, 2012).¹

מרקמי המגורים הנבנים בדרך זו בהדרגה בתוך ובשולי הישובים מכילים בניינים ומגרשי מגורים הנמצאים בבעלות משותפת של בני משפחה קרובים, וזאת בד"כ ללא רישום לפי חוק בתים משותפים. עיקר מימון הביצוע גם הוא נשאר במסגרת המשפחה בגלל קושי בגיוס הלוואות בנקאיות לבנייה ללא בטחונות מוחשיים, באשר המקרקעין בדרך כלל רשומים על שם הדור הבוגר או שהבעלות עליהם מפוצלת בין הבונים עצמם.

בתחילה היה גם ביצוע עיקר עבודות הבנייה עצמן בידי המשפחה המורחבת, תוך עזרה הדדית במימון וכן "סחר חליפין" בתשומות עבודת כפיים ובמיומנויות מקצועיות בבנייה שהיו נפוצות בין גברים שמרבייתם התנסו בעבודות בתחום זה. חלק מעבודות הבנייה היו מתבצעות לעיתים לאחר שעות העבודה הרגילות, בסופי שבוע ובימי חופשה. התקדמות ביצוע הבנייה הייתה בשלבים בהתאם ליכולת המשפחות לממן מרכיבי תשומות קניות, אגרות, שירותים מקצועיים, חומרי בניין, נגרות, כלים ואביזרים. חלק מהגימור – ציפויי הבניינים, פיתוח חצרות, חניות וגינות – נדחה לפעמים להשלמה לאחר אכלוס וכך גם ביצוע התשתיות הציבוריות שבאחריות הרשות המקומית. מרכיבים מתוך תהליך בנייה עצמית זה שימשו גם לבניית מבנים לעסקים, תוך שילוב וגם בנפרד מבתי המגורים (Meyer-Brodnitz 1989).

עם השנים גברה השתלבות העובדים הערבים במשק הישראלי ונחלשו מרכיבי הבנייה העצמית והניצול של "הון חברתי" הקיים במשפחות לפתרון בעיית הדור. גדל חלק התשומות הנרכשות, כולל קרקע ועבודה, וכיום התוכן העיקרי של המונח "בנייה עצמית" הוא בתחום השליטה העצמית ביוזם, בתכנון, ברישום, בניהול ובפיקוח הישיר של הבונים-הבעלים על ביצוע הבנייה וכן בשמירת הבעלות על הדירות ברשות הבונים עצמם. עם זאת, למרות התייקרות ביצוע הבנייה בישובים הערבים – היא עדין זולה באופן משמעותי מאוד מאשר יתר הבנייה בארץ.

- התכנון הציבורי לפיתוח הישובים הערבים

הקורא ישאל, ובצדק, מה היה חלקם של מוסדות המדינה בתהליך מצליח זה? בעניין הספקת קרקע לדירות מגורים היה למדינה תפקיד מוגבל, אך מרכזי בפיתוח הישובים הערבים: בשנותיה הראשונות, עוד בעת הממשל הצבאי,

תוכנו שכוונות והוקצו מגרשים באדמות שברשות המדינה לבנייה בישובים שבהם יושבו פליטים מישובים אחרים ("נפקדים נוכחים") וכן בריכוזים להתיישבות בדואית בצפון ובדרום. בהמשך, עם התגברות הצורך בקרקע לבנייה תוכנו בישובים רבים גם שכוונות חדשות בקרקעות מדינה, הכוללות ייעודי קרקע ציבוריים למוסדות ציבור מקומיים חשובים ולתשתיות. מגרשים שווקו לפי הביקוש אך התשומה החשובה של קרקע למגורים נבלעה בתהליך השולט הקיים של בנייה עצמית משפחתית ולא נוצר שוק בנייה אלטרנטיבי לתהליך זה. הסיבה העיקרית לכך היא כנראה ההפרשים הגדולים בעלויות ביצוע בנייה עסקית לעומת הבנייה העצמית המשפחתית ועל כך עוד בהמשך. ניסיונות מעטים לבניית מגורים ציבוריים בכפרים הערבים בד"כ לא הצליחו.

- התכנון הסטטוטורי הציבורי

מנגנון התכנון הפיזי סטטוטורי (החוקי) שחל על הסדרת כל בנייה בארץ הוחל במקביל והתפתח בהדרגה גם בישובים הערבים. מטרותיו אינן רק משפטיות ופורמאליות אלא בעיקר להסדיר באמצעות תכניות מתאר קרקע לבנייה, דרכים, תשתיות ושירותים לציבור לטוח הארוך תוך שימוש יעיל בקרקע. קיים מתח מהותי בין הצורך בתכנון ובשמירת קרקע לצרכים ציבוריים עתידיים ביישוב ולניצול מוגבר של קרקע מתוכננת ותשתיות - לבין הרצון בהרחבה התכנונית והפשרה של קרקע פרטית לבנייה עצמית. מתח זה גרם התנגדויות לתכניות, התמשכות התכנון הציבורי, היקף גדול של בנייה ללא היתרים טרם אישור תכניות ולשיבוש כוונות תכנון ציבוריות. במקרים רבים תהליך התכנון עקב ופיגר אחר ביצוע בנייה במקום להקדים ולהנחות אותה וכך נאלץ להסתפק בהשגה ירודה יחסית של מטרות התכנון הציבורי מחד גיסא ועיכב היתרי בנייה מהזקוקים להם מאידך גיסא.

גורם מרכזי שמקשה על קידום אישור תכניות מתאר הוא פער בין הצורך בהגדלת התכניות בשטחים נוספים למגורי האוכלוסייה הגדלה לפי חישוב מתכנני מוסדות התכנון - לבין הצורך בקרקע למגורים לפי הערכת הרשויות המקומיות הערביות שעבורן מכינים את התכניות: התכנון מתייחס להספקת שטחי מגורים בתכנון יעיל לפי חישוב קיבולת האוכלוסייה ומספרי הדירות המתאפשרות בהם על פי הוראות תכנית בעת מלא מימושה במועד יעד התכנית. לעומת זאת צרכני הדיור והרשויות המקומיות חשופים לביקוש לקרקע מאושרת לבניית דירות ראשונות במסגרת תהליך הבנייה העצמית בטווח הקצר. בתחילה ניצל הקרקע חלקי והמימוש ההדרגתי בטווח ארוך יותר לכאורה אינו יעיל. הסיבה לכך היא שבמשפחות נשמרות עתודות קרקע וזכויות בנייה פרטיות עבור דורות בנים (ונכדים) צעירים שעדיין לא הגיעו לצורך וליכולת לבנות דירה לעצמם. פוטנציאל עתידי להוספת דירות בקרקע שאושרה בתכניות למגורים אינו עונה על הביקוש להתחלות בנייה לדיור בטווח הקצר ולמראית עין ניצל השטחים המיועדים למגורים בתכניות הוא נמוך מן הרצוי. כיום מוסדות התכנון מבינים ומנסים להתחשב בבער זה ומאשרים בתכניות רבות בישובים אלה קיבולת דירות פוטנציאלית מוגדלת, תוך הערכה שהיא תתממש בטווח זמן רחוק יותר, מעבר לטווח הקבוע ביעדי התכניות.

עם זאת קיים מאבק על כל דונם נוסף למגורים, וזאת לא רק על רקע של מימוש ערך קרקע פרטית למגורים אלא על רקע של בלעדיות תהליך הבנייה

העצמית המשפחתית, הדורש שליטה בקרקע כתנאי חיוני לתחילת מימוש הבנייה. במציאות, חלק מבעלי זכויות הבנייה באזורים הנמצאים עדיין בתכנון בונים - לטענתם מתוך מצוקה - ללא היתר, עוד בזמן הכנת התכניות. הם חשופים לתביעות משפטיות, קנסות ואפילו צווי הריסה. המצוקה מוגברת שכן הזכויות בקרקע הפרטית המתוכננת לבנייה אינן מחולקות באופן שוויוני בין המשפחות ביישובים הערבים לפי צרכיהן וזאת מסיבות היסטוריות, מסיבות של מספרי יורשים, משפחות עניות חסרות רזרבות קרקע וקבוצות תושבים שאינן מצאצאי תושבי הישוב המקורי מלפני 1948. בהתוויית יעודים וגבולות בתכניות מתאר ארציות ובהפקעות לצרכים שונים ובקביעות לפי שיקולי תכנון פיזי לא תמיד ניתן להתחשב בשוויון מבחינה קניין בקרקע. בכל סקר מעידים נשאלים רבים על עצמם כי הם חסרי קרקע לבנייה (חמאסי 2015) גם אם קיים קושי לאמת את היקפו של ממצא זה אל מול ריבוי ומורכבות כללי ירושת קרקע ויעודי הקרקעות המתוכננות. גם ביצוע תהליכי איחוד וחלוקה של קרקע על פי תכניות מאושרות אינם יכולים לשפר את מצב אי-השוויון בין אלה שיש להם לאלה שאין להם קרקע או זכויות בנייה כלל (חוק התכנון והבניה 1965).

מוסדות המדינה – משרד השיכון ורשות (מנהל) מקרקעי ישראל - מתכננים קרקעות מדינה ביישובים הערבים בישראל כאזורי מגורים ומשווקות אותם כחוק, במכרזים, בכוונה לאפשר לחסרי קרקע ביישוב לבנות. אולם לעיתים זוכים בהם דווקא בעלי אמצעים וקרקעות. בנוסף, גם קרקע המדינה המגיעה לבנייה לא בהכרח מנוצלת למספר יחידות הדיור המלא הרצוי, כי מי שזכה בה נמצא גם הוא במעגל הבנייה העצמית לצרכי משפחתו ועשוי להעדיף דחיית חלק ממימוש הבנייה לטווח הזמן הארוך. פרויקטים של בנייה יזמית עסקית רוויה לאוכלוסייה הערבית מתבצעים בשנים האחרונות בערים כמו נצרת, עכו רמלה וחיפה, אך שוק דיור זה הוא רק בראשיתו, מתקשה להתחרות בבנייה המשפחתית, כשבמרכז הבנוי קיים מלאי גדול של זכויות להמשך הבנייה העצמית.

גופי המדינה, תוך פיתוח ושילוב הרשויות המקומיות, מסייעים רבות גם בתכנון, הקמה והפעלה של המרכיבים הציבוריים ביישובים הערבים, בעיקר תשתיות הדרכים, המערכות ההנדסיות, מוסדות הציבור למבני חינוך וחברה ושטחים פתוחים, הדרושים לשירות גידול האוכלוסייה הנמשך. לעומת זאת המגורים נשארו בתחום הפרטי ונשלטים עד היום על ידי היזמה והבנייה העצמית והמשפחתית.

השלכות חברתיות - תרבותיות

הבונים עדיין מעדיפים לבנות בתים חד-משפחתיים לכל בן אך המחסור בקרקע לבנייה מביא לבניית בתי דירות משותפים ולאחרונה גם בתי קומות רבי דירות לבני משפחות גרעיניות שבקרבה ישירה - אחים או אבות ובנים - בבניינים הנשארים בבעלות משפחתית משותפת. לאחרונה מתבטאת בין צעירים בסקרים ומחקרים גם נכונות למגורים בעלי מאפיינים אחרים ביישוביהם וגם להגירה לערים. יתר על כן, יש בין המראיינים כאלה הטוענים שהשיטה הקיימת המבוססת על תלות במשפחה, מגבילה את חופש הבחירה שלהם, מפלה אותם לרעה, וגוזרת עליהם להישאר ב"גיטאות" ביישובי

המקור שלהם ולהסתפק במגורים במסגרת מגבלות המצב הציבורי, הפיזי והחברתי הקיימות בהם (חמאיסי 2015).

תהליך הבנייה העצמית המסתמך על קרקע בבעלות המשפחה יש לו כנראה גם השלכות חשובות החורגות מפתרון בעיות מגורים. עצם ההסתמכות הממשית על קרובי משפחה ובעיקר על אבות וסבים בני הדורות הקודמים בקבלת קרקע כמקום לדור יוצרת גם אצל הצעירים מחויבות ונאמנות כלפיהם, החורגות מן המתבקש מהאחזה הטבעית ומהמסורת התרבותית בחברה הערבית. התלות במשפחה למגורים מחזקת בוודאי היבטים שיוכיים מבניים של החברה הערבית מול שחיקת כוחות וגורמים פרטניים בני תקופתנו המדגישים את היחיד, זכותו לממש את שאיפותיו הפרטיות ואי-תלות שלו בהיבט השיוכי-משפחתי. הגורמים הפרטניים מיוצגים על-ידי התקשורת, ואנשים היוצאים לעסקים, לעבודה ולימודים מחוץ לבית, המשפחה והכפר חשופים ישירות להשפעות חברה ותרבות ישראלים ועולמיים ומייבאים אותם הביתה ומשפיעים על תהליכי השינוי המקומיים. מצד שני, בהשפעת המגורים בדירות הנמצאות בשכונות מידית ואף בקרקע ובניינים משותפים עם קרובי משפחה מדרגה ראשונה ושנייה, נוצרות מחויבויות והזדמנויות להמשכיות בקשרי המשפחה בחברה ובקשרים אחרים ביניהם. אלה כוללים שיתופי פעולה יומיומיים מסוגים שונים כמו בפוליטיקה של השלטון המקומי, בהעסקה של בני משפחה, בשותפויות ביזמות עסקית, בהסעות, בתיאומים לטיפול בילדים זקנים וחולים וגם בתמיכה משפחתית בעת עימותים עם גורמים בכפר או בעיירה ומחוצה להם. אלה, בתורם, משפיעים להמשך קיומם וכוחם של היסודות השיוכיים בחברה הערבית ותורמים לבניית ושמירת "הון חברתי". בהון זה קיים פוטנציאל להשפעה בעתיד בתחומי החיים השונים, והוא ממשיך בוודאי ותומך בהמשך מקומה המרכזי של ההשתייכות המשפחתית והקהילתית. ניתן לראות בשיתופי הפעולה סביב הבנייה העצמית והמגורים המשפחתיים לא רק הדגמה תפקודית מעשית ומאלפת בת-זמננו לחיוניות ולתועלות המתמשכות של המרכיבים השיוכיים של החברה המסורתית, אלא גם הסבר להשתמרותם ההיסטורית בעבר לצורך הסתמכות עליהם במצבים משתנים, מתחלפים ובלתי צפויים של המסגרות החברתיות והפוליטיות הפנימיות והחיצוניות, מצבים האופייניים לתרבויות בארצות המזרח הקרוב זה מאות שנים וגם בימינו. קיימת חשיבות רבה למחקר על השימוש בהון חברתי זה היום והשפעות של מחסור בו.

מסתמן ממד פואטי באבחנה המוצעת כאן, שצורת השליטה בקרקע, שבנתה וקבעה את תרבותה ומסורתה של הקהילה הכפרית באזורנו ואת מרקם היחסים בתוכה במשך מאות שנים בתקופה החקלאית, נראה שחזרה והשפיעה לאחרונה בתקופת העיור בדרך שונה, לעיצוב המשך קיומם של מרכיבים ותהליכים חברתיים תרבותיים בעלי עקרונות יסודיים דומים אך זאת בתקופה המתאפיינת בפיתוח כלכלי, חברתי ופיזי כה שונים.

אין ספק שתהליך הבנייה העצמית בישובים הערבים וגם יתרונותיו נמצאים בירידה, בעיקר בגלל מחסור בקרקע או זכויות בנייה אצל חלק מהזקוקים לכך בישובים והפחתת יכולת התרומה העצמית לבנייה וגם לאור התגברות ועליה ברמות תעסוקה של ערבים במשק הישראלי והשתלבותם בחיי היום-יום במדינה (מאיר-ברודניץ 2009). חלק האוכלוסייה היכול להשתלב בתהליכי הבנייה העצמית כיום הולך וקטן ואין אפשרות להסתמך על תהליך הבנייה

העצמית בלבד בהמשך הבנייה למגורים לכל האוכלוסייה הערבית הגדלה. לכן נדרשות חלופות תכנון יזום וביצוע נוספות וחדשות למשק המגורים לאזרחים הערבים עצמם.

אך האם ניתן ללמוד משהו מהצלחת תהליך בנייה זה לשילוב במדיניות המגורים והדיור בישראל? בוודאי לא באופן ישיר, אך אולי אפשר להצביע על תכונות יסוד של התהליך היכולות להועיל לפתרון בעיות המגורים לכלל המגורים בארץ, תכונות שכמובן לא ניתן לחקות ישירות מהישובים הערבים אך שמעקרוניתהן אפשר ללמוד. בניתוח תכונות אלה להלן יש כמובן לראות השערות, הדורשות בחינה ומחקר נוסף לפני שילוב במדיניות.

חלק שני: לקחים להקטנת הוצאות הבנייה למגורים בישראל

-עלויות הדיור המוקטנות בישובים הערבי

בעלות על קרקע פרטית בישובים הערבים היא כמובן המקור העיקרי המאפשר הקטנת ההוצאות למגורים לעומת רכישת דירות. העברת קרקע או זכויות בנייה מסבים או אבות לבנים ונכדים ללא תשלום מוציאה מסל ההוצאות הישירות לבנייה למגורים נתח גדול שבהשוואה לדירות באזורי ביקוש בישראל ערכו יכול לעלות על מחצית מחיר הדירה (1). בנוסף השליטה בתהליך הבנייה המותנית בשליטה בקרקע ושמירת בעלות על הדירות במשפחה מונעות זליגה של תשלומים אל מחוצה לה ומבטלות את ההיבט של השקעה הונית במגורים למטרת רווח וגם תורמות לשוויוניות בחברה הערבית.

יתרון כלכלי יחסי של קבוצות בחברה הנובע מהבדלים בזכויות בקרקע הוא נושא נפוץ ורחב המשליך על חברה, פוליטיקה, משפט, מיסוי, ותכנון שלא כאן המקום להרחיב בדיון בהם. שליטה ישירה בקרקע למגורים היא תנאי להשתתפות פיזית בבנייה עצמית וכן למימוש אפיקי החיסכון המשניים של הבנייה העצמית שהוזכרו לעיל, וזאת גם במגרשים שנרכשו מהמדינה או במשפחה. עצמאות ביזום, היקף ושילוב המשכיות תהליך הבנייה, צמצום התלות ביזמים, מנהלים, מתווכים, משווקים, ומממני תהליך הבנייה - חוסכים תשלומים ודליפת כספים אל מחוץ למשפחות ואל מחוץ לכפר-לעיריה כשווה כסף שאינו עובר מיד ליד. גם אם יש לקרקע מחיר פוטנציאלי – הוא נשאר במשפחה וחלקו מושקע או נצרך ביישוב! סביר שבעתיד צורת החזקת בתים משפחתיים תשתנה ויחד עם השכרת ומכירת דירות יחולו העיוותים החברתיים המקובלים הנובעים מראיית בתי מגורים כהשקעה הונית, אך בינתיים בבנייה עצמית ערך הקרקע אינו מכביד על מחירי הדיור וזה הגורם המרכזי לעלויות המגורים הנמוכות יחסית בישובים הערבים.

אמנם, גם בישובים הערבים מתקיימת כמובן זרימת הון והתעשרות יחסית בהתאם לאי-השוויון בבעלות על קרקע הקיים בין משפחות. אך כאן עיקר ההון המושקע במגורים נצבר בתוך המשפחות כדירות מגורים וממוחזר בסופו של התהליך כירושה בין דורות של דירות בבניינים משפחתיים. ההון ופירותיו נשארים במשפחות ותורמים בחלקם לפיתוח מקום הישוב בצרכי מקומית, מיסוי מקומי, השקעות פרטיות בתחומים עסקיים וגם ציבוריים.

אם כך השאלה הכללית העיקרית בשוק המגורים הישראלי היא כיצד להפחית את השימוש בקרקע כמשאב הונו?

הפחתת השפעת ההשקעה במקרקעין על אי השוויון בחברה

בשוק הליברלי בעולם החופשי ובישראל השקעה במקרקעין הפכה לנומרה מקובלת אך אפשר גם לראות בה ביטוי לערך בלתי מוסרי המגביר את אי-השוויון בחברה: השקעה במקרקעין מיטיבה את מצב הוותיקים או הבוגרים שרכשו או ירשו אותה, כי מחירה עולה עם צמיחת הביקוש לקרקע כתוצאה מהגידול הכללי של האוכלוסייה והפעילות הכלכלית במשק. עליה זו מתרחשת ללא תלות ובנוסף לכל השקעה בבניין או בשימוש בו שהם עצמם השקיעו בקרקע! עליית המחיר מבטאת את השיפורים בהזדמנויות לכלליות וסביבתיות הנובעים מהשקעות בסביבתה (מיקום!) ובנוסף מציפיות להתייקרותה בהמשך מגידול הביקושים כציפיות לרווחי הון. לעומת בעלי הזכויות בקרקע בכל עת, משתמשים חדשים הנכנסים לשוק הדיור - נאלצים לשלם בנוסף לערך השימוש של הקרקע גם את מחירה כנכס הונו המבטא את מחיר הציפיות לעליית ערך הקרקע. כך הקרקע משמשת כנכס השקעה לאלה שהשקיעו בנדל"ן ביחוד בתקופות שהתשוואות בהשקעות אחרות נמוכות. תשלום רווחי ההון עבור השקעה כזו הם תשלומי העברה מיד חסרי קרקע לידי בעלי הקרקע, כלומר מצעירים, חדשים במקום או בארץ ועניים לידי וותיקים ובעלי נכסים. יתר על כן, גם המדינה המשווקת קרקעות שמקורן בתפקידה השלטוני הציבורי, מתמחרת אותן במכרזים במחירי השוק החופשי כנאמנה על רכוש הציבור, אך אינה ממונה על שימוש בקרקע למטרות חברתיות - כמו הפחתת האי-שוויון במשק - כל עוד אין היא נדרשת לכך ע"י מדיניות, חוק, תכניות והחלטות רשמיות של השלטון.

מנגד, ניתן לטעון כי אחריותו של שלטון היא תמיד למנוע את ההתעשרות מרווחי הון ממקרקעין במגזר המגורים. אחד האמצעים הציבוריים להפחתת תהליך ההתעשרות של מחזיקי קרקעות לעומת הנזקקים להן הייתה בזמנו שמירת הבעלות על קרקעות שבניהול מיהל מקרקעי ישראל (ממ"ר/רמ"י) בידי הציבור והחכרת השימוש בקרקע למשתמשים בה. במועד מאוחר יותר הושלט על ידי האוצר במדינה הנוהג להיוון דמי החכירה על ידי תשלום דמי החכירה מראש לתקופה מוגדרת, בתואנה שהנטל המנהלי של תמחור וגביית דמי החכירה הוא מיותר. ההיוון גרם לייקור רכישת הדירות אך עדין שמר עקרונית את עליית ערך הקרקע בידי הציבור ובלם השקעות הונויות בקרקע מדינה בכפוף לתנאי חוזי חכירה שניתן לעדכן לפי הצורך. לאחרונה שונה החוק והמדינה מאפשרת גם מכירת מקרקעיה. אך החכרה כמניעת השימוש במקרקעין כנכס השקעה היא אכן הדרך הישירה להפחתת עלויות המגורים ולמטרה זו יש לחתור גם כיום בשיווק מקרקעי מדינה. לגבי מקרקעין בבעלות פרטית קיימות דרכים נוספות, למשל הגברת המיסוי על עליית ערך קרקע לשם הפחתת ההשקעות הספקולטיביות במגורים (למשל מס שבח מקרקעין, מס רכישה, מיסי רכוש) ועל ידי סבסוד ישיר למבקשי דיור הזכאים לכך כפוף למגבלות בעת מכירה. אולם, אמצעים כאלה אינם מופעלים במידה מספקת בישראל על מנת לבלום את התהליך השלילי של ניצול מקרקעין - ובעיקר בשוק הדיור - כנכסי השקעה. דרוש כנראה לפתח אמצעים שונים חדשים כדי לנטרל את ההתייחסות למקרקעין כנכסי השקעה.

העיקרון הוא שאין כל הצדקה נורמטיבית ציבורית לניצול תהליך בניית מגורים לעשיית רווחים הוניים מעבר למתבקש מעצם פעולת הבנייה, כמו בכל ענף כלכלי יצרני אחר!

חשוב לציין שגם בארצות המשק החופשי מחפשים דרכים להפחתת השימוש בדיוור כנכס השקעה בשוק ההון.²

- הפחתת השליטה הפרטית על מקרקעין לדיוור

האם ניתן להוזיל את הבנייה במשק המגורים הישראלי על פי עקרונות דומים לאלה הקיימים במגזר הערבי שיפחיתו עלויות? כאמור הגורם העיקרי להתייקרות המגורים בארץ ובעולם הוא עליית מחירי הקרקע לבנייה ככל שהחברה והמשק צומחים. במשק הישראלי כמו באחרים הקרקע והזכות לגור עליה הפכו מנכסי שימוש גם לנכסי השקעה, וברווחים מכך שותפים הבעלים וגם מוסדות המדינה. התבססה הנורמה שמי שיש לו זכויות בקרקע זכאי לגרוף את מרבית הרווחים הנובעים מעליית ערכה הנובע מעליית ביקושים כלליים וההשקעות במשק כולו, וזאת ללא תרומה אישית של בעל הזכויות בקרקע לכך. אמנם זו נורמה מקובלת אך אפשר בהחלט לראותה כמבוססת על ערכים רכושניים בלתי מוסריים. היא מיטיבה את מצבם של הוותיקים והבוגרים שרכשו או ירשו קרקע לעומת הנכנסים החדשים לשוק הדיוור. הכספים עבור רכישת דירה והחזר החובות - הכוללים את עלויות הבנייה ומחיר רכישת המקרקעין - זורמים מהזקוקים לדירות אל שוק הדירות וההון, אל בעלי הקרקע שהם בדרך כלל הוותיקים בישובים השונים ואל המדינה שהיא בעלת קרקע עיקרית ושולטת בהיצע המקרקעין ובמיסוי של הרווחים עליה. נוצרה זרימת הון שיטתית מידי אלה שאין להם לידי אלה שיש להם המגבירה את אי-השוויון בין הקבוצות והדורות. השאלה המהותית היא האם תהליך זה - המגביר את אי-השוויון באוכלוסייה - מקובל על הציבור או דורש התערבות פוליטית ושלטונית להפחתתו?

- שימוש בפירות השבחת נכסים כבסיס לביטוח היציבות הכלכלית של המשק

פתרון עקרוני נגד ניצול מקרקעין כנכסי השקעה בנוסף להיותם נכסי שימוש על ייעודיהם השונים, הוא כמובן בהוצאתם המוחלטת של המקרקעין מתחום השקעות ההון הספקולטיבי, כמקובל במשטרים עם שאיפות סוציאליסטיות. ניתן להשלים זאת על-ידי שמירה בידי הציבור של עליית ערכם הכלכלי של מקרקעין, המייצגת את עליית ערכם התפקודי, עליית ערך הנובעת מהצטברות הפעילות הכללית, הציבורית והפרטית במשק כולו. הפקעת עליית ערך הקרקע לטובת הציבור - באמצעות החכרה, מיסוי, שטרי מקרקעין או מנגנון מתאים אחר - היא הפתרון העקרוני היחיד היכול למנוע מכל האנשים והפעילויות הנכנסים לשוק המקרקעין והדיוור את הניצול או ההשתעבדות למנגנון ההתעשרות שבשליטת בעלי החזקה במקרקעין ובהון המושקע בהם על חשבון אלה הזקוקים לשימוש בהם, ובעיקר על חשבון משתמשי הדיוור. זהו עניין מהותי מבחינה סוציו-פוליטית ומעורבים בו בעלי אינטרסים נוגדים של חלקים שונים בחברה ובמשק. קיימים בישראל אינטרסים חזקים ומבוססים שמבחינתם לשימוש בשוק המקרקעין השקעות הוניות השפעות חיוביות על המשק. בכלכלת שוק ליברלית כל פרט המשתתף

בה מצוי בתפקיד כפול מצד אחד משתמש בקרקע - שעליה הוא משלם לפי צרכיו התפקודיים, וכחוסך - המושקע גם באפיקים פיננסיים שבהם ערך חסכוניותו מבוסס בין היתר על ציפיות לגבי עליית ערכי המקרקעין בעתיד. שוק המקרקעין נחשב כגורם מייצב של המשק, אך ידועים גם משברי פקיעת בועת הנדל"ן!

אם הציבור ייקח לידי את עליית ערך הקרקעות וישמור אותה בקרן כמצבור הון ציבורי לאבטחת הערך העתידי המצטבר של החיסכון הכללי של המשק והאוכלוסייה כולה – מעין ביטוח כלכלי לאומי- אפשר לראות בשמירת הצבר כזה בידי הציבור ובעליית ערך הקרקע ושמירתו כחיסכון כתוצאה מהביקוש הכללי לקרקע תופעה חברתית הוגנת. הקמת מסגרת אמינה והוגנת לשמירת ערך עליית ערך הקרקע והחיסכון – תצדיק דרישה להסכמה להשתתף בה גם מבעלי זכויות קניין פרטיות בקרקע. לא כאן המקום להרחיב בדיון בנושא מנקודת ראות סוציו-פוליטית כוללת ככלי מרכזי לגיבוש מדיניות קרקע ופיתוח ליחסים בין תכנון וניהול מקרקעין לבין אינטרסים סוציו-כלכליים של קבוצות שונות במשק בטווח הארוך. בכיוון כזה מצביעים כנראה א. פוזנר וגלן וויל (7) לעיל.

אך האם אפשר לנטרל בשוק המגורים הישראלי את אפקט השימוש בעליית ערך הקרקע כנכס השקעה בתוך שוק המגורים? לדעתי אפשר ורצוי. ניתן לחזור להפרדה בין רכישת הבעלות על הדירות לבין חכירת זכויות השימוש בקרקע (כפי שקיימת בפועל במקרים רבים בישובים הערבים והקיימת גם בארצות שונות באירופה) ובכך להפחית את מחירי הדירות על ידי מנגנון אחיד, מבוקר ומתעדכן לדמי החכרה של הקרקע. המחיר הראשוני של הדירות יכלול רק את מחיר הקמת הדירות ותשתיותיהם. פריסת מחיר חכירת הקרקע המתעדכנים לפי השימוש לא תגדיל את עומס התשלומים עבור השימוש בדיוור. הקרקע קיימת בכל מקרה ואין שום סיבה לגבות את מחירה מראש - כולל ריבית על הלוואות למימון העברתה מיד ליד וספקולציה על עליית מחירה בעתיד! בתנאי המחשוב הקיימים כיום אין מקום לטעון שבניית דמי חכירה תגרום עומס ביורוקרטי מוגזם כפי שנטען בעבר.

הטיעון הנורמטיבי להסדר כמוצע כאן הוא שאין כל הצדקה לאפשר למאן שהוא להרוויח על עליית ערך קרקע שהגיעה לרשותו, עלייה הנובעת מסך כל הפעילות במשק. ערך זה יש לשמור בידי הציבור! עם שמירת עליית ערך הקרקע בידי ולתועלת הציבור ניתן יהיה לשלב בתהליך כזה גם מיסוי מתאים על קרקע פרטית בשימוש מגורים.

- צפיפות הבנייה וגודל פרויקטים

עליית מחירי הקרקע לבנייה בארץ היא גם תמריץ להגברת מידת ניצול הקרקע לבנייה, לציפוף הבנייה, ולהקמת פרויקטים ובנייני דירות גדולים. הקמת בניינים כאלה דורשת כישורי תכנון וביצוע מקצועיים ארגוניים ועסקיים גבוהים וריכוז הבנייה בחברות בנייה. הצפיפות מובילה לפרויקטים גדולים שהרווחיות היזמית במרכז עניינם, שהתקורה על הקמתם גבוהה, וקיימים בהם סיכונים נוספים המגבירים את עלותם. בפרויקטים אלה נבנים בניינים גדולים משוכללים עם תוספת מערכות הנדסיות מוגברות כנדרש בחוקים שונים ומצדיקות לכאורה סטנדרטיזציה ויחידות חוזרות רבות.

אולם, בניינים כאלה הם יקרים לתכנון, ביצוע, בקרת הקמה ותחזוקה. הגידול במורכבות הבניה והבניינים כמובן מייקרת את הדירות.

הבנייה המשפחתית בישובים הערבים היא בוודאי זולה יותר מבחינת המאפיינים הטכניים הקובעים את יוקר תהליכי הבניה והמערכות בבניינים אך אינה בהכרח ירודה מבחינת הגימור ואיכות שירותי הדיור המתקבלים לדיירים. בבנייה היזמית הדחף לציפוף וחסכון בקרקע, מעמיס על הדיירים הסופיים מגבלות מוגברות בתכנון הבניין, הוצאות תקורה של תהליך ייזום, הקמה ותחזוקה נמשכת של הבנייה שספק אם הגיעו לידי מדידה וחישוב. בצד הרווחים מענף הבנייה, היתרון שבחברות בנייה גדולות ומעטות, לכאורה יעילות, יתכן ויוצא בהפסד של ריכוז הרווחים והסיכונים העסקיים בידי הצד שמרוויח לא רק על גידול הוצאות ביצוע הבניה אלא גם - ואולי בעיקר - על עליית מחירי קרקע.

לעומת זאת, לצורות בנייה פחות ריכוזיות עם ביזור הסיכונים והרווחים - בדומה לאלה הקיימות במגזר הערבי עם קבלנים מבצעים קטנים יחסית ורבים - יתרון מבחינת הצדק החלוקתי בארץ. ביזור היזמות, התעסוקה, והרווחים העקיפים והישירים בין פרויקטים קטנים יותר בישראל כולה יכולים לחלק פעילויות בין יזמים ומבצעים רבים יותר ולהשפיע על פיזור הרווחים מבנייה בין קבוצות ופרטים רבים, כדוגמת המתממש בתהליך הבניה המשפחתי והמבוזר בישובים הערבים. יתר על כן ובנוסף לכך קיימים ספקות לגבי הצדקת הנטייה לבתי מגורים גבוהים, רבי דירות וצפופים מבחינת אורח החיים הנובע מהם, הניתוק מהקרקע ומנופי הסביבה ומבחינת סיכונים בטיחותיים וביטחוניים. באלה אין מקום לדון כאן, אך יש לכלול אותם בשיקולים. הקטנת ריכוזיות הבניה אפשרית בשלב התכנון המפורטות הקובעות מתחמים, צפיפויות וגדלי בניינים. ניתן להגביל גודל יחידות תכנון אלה, לתאם להן את יחידות הביצוע ולשווק בהתאם גם להגברת מגוון מרקמים ומבנים.

- בנייה בשלבים ודחיית הוצאות

מרכיב נוסף של הוזלת הוצאות בניית המגורים בישובים הערבים היה דחיית הוצאות שאינן חיוניות למענה מידי על צרכי דיור ראשוניים וזאת ע"י אכלוס דירות לפני סיום מלוא הבניה והפיתוח שלהן. גישה זו מביאה לדחיית עלויות ולירידה בהוצאות המידיות ובערך הנוכחי של הוצאות עתידיות בתחילת השימוש בבניין. עיקרה של גישה זו הוא בבניית דירות ובניינים הגדלים בשלבים, בהתאמה להתפתחות צרכי הדיור במשפחה צעירה וגדלה ויכולות התשלום שלה עבור חדרים ושלבי בנייה נוספים, בהוספת דירות בבניין קיים לצרכי משפחות צעירות במשפחה ודחיית ביצוע גימורים שאינם חיוניים (אוקסמן, מאיר-ברודניץ, עמית 1978). המבטי במרקם הבתים בישובים הערבים כיום רואה בתים רבים מאוכלסים שבהם קומות, דירות או חדרים נוספים נמצאים בשלבי בנייה שונים. חלק מגישה זו התבטא בישובים הערבים בבנייה בשלבים וגם בדחיית פיתוח המגרש סביב הבניין. חלק אחר היה בנייה בהסתמך על תשתיות עירוניות מינימאליות התחלתיות ומאולתרות, לעיתים אפילו בלעדיהן!

כיום קיים בישראל ובעולם ידע בבניית "בתים גדלים" שבהם מוקמות בשלב ראשון דירות בסיסיות העונות על צרכים ויכולות של משפחות צעירות

והניתנות להגדלה מתוכננת בשלבים, לפי צורך ויכולת וגם עם אפשרויות להוספת דירות בפרויקטים כאלה יש אמנם לעיתים עלויות טכניות וניהוליות מוגדלות אך הערך הנוכחי המופחת של העלויות הדחיות יכול לפצות על כך. ליוזמי הבנייה הגדולים אין עניין בחסכון בכיוון זה כי מטרתם המהותית אינה הוזלה ארוכת טווח אלא השלמת ביצוע, שיווק ומימוש מהיר של רווחיהם. עם זאת, בראייה כוללת האפשרות לענות על הביקוש לדור בטווח הקצר ולדחות הוצאות הם מטרה ראויה. כמובן שאין להסכים ולעודד בנייה ללא תכנון ותשתיות עירוניות בסיסיות, אך ניתן לדחות הוצאות הגדלה וגיומור של מרכיבים שאינם חיוניים לקיום תחילת השימוש בשירותי מגורים בסיסיים. בפועל ביצוע דרכים, חנייה, מוסדות ופיתוח נופי אכן נדחים, בעיקר בפרויקטים גדולים הנבנים בשלבים כשהרווח על דחיית ההוצאות נשאר בידי היוזמים. רצוי שגם דחיות כאלה כשקיימות, תתוכננה מראש ולא תשמשה להגדלת רווחי היוזמים אלא להוזלת הדירות לרוכשיהן.

לסיכום נראה שאפשר להפחית עלויות בהספקת דירות מגורים על ידי יישום עקרונות הבאים לידי ביטוי בתהליך הבנייה בישובים הערבים: האמצעי העיקרי הוא הפחתת ניצול הקרקע למגורים כנכס השקעה. בנוסף אפשרית הפחתת עלויות הבנייה והוצאות התקורה על ידי פירוק יחידות הביצוע לפרויקטים קטנים יותר וביצוע הדירות, הפיתוח והגיומור בשלבים ובהדרגה. אלה הם כיוונים ראויים לבחינה להקטנת עלות הספקת מגורים למשק.

הערות

1. למשל מייסי (2015) מציג תוצאות סקר הכולל ממצאים בדבר מחסור בקרקע לבנייה בישובים. כמו-כן מוצגות שם דוגמאות מחירי קרקעות לבנייה.
2. גבייה שוטפת של מיסים לפי אומדן עליית ערך ההון הצפויה של מקרקעין מוצעת למשל בספר חדש: אריק פוזנר וג'ון וויל: "שווקים רדיקליים" (Posner & Weyl, 2018), ר' The Marker 18.5.2018.

מקורות

- אוקסמן ר., מאיר-ברודניץ מ., עמית י (1978) "סקר תכנון ופיתוח מערכות דינמיות למגורים" הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה - המרכז לחקר העיר והאזור, משרד הבינוי והשיכון, מרכז הבנייה
- חוק התכנון והבנייה התשכ"ה 1965 - סימן ז', "חלוקה חדשה", בעיקר סעיפים 120-122.
- חיימיסי ר. (2015) "בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל", קרן פרידריך אברט בישראל והמרכז היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה, "מאיר-ברודניץ מ. (1969) "האורבניזציה האצורה בכפרים הערבים", עלון האיגוד לתכנון סביבתי, 2 (8-9): 4.
- מאיר-ברודניץ מ. (2009) "עתיד הישובים הערבים בישראל: האם סוף עידן העיור האצור?" תכנון 6 (1)
- סולימאן, ס. ושל, י. (2012) "תהליכי הסדרת קונפליקטים בישובים הערבים בקשר לדגם הבעלות על הקרקע", תכנון 9 (2)
- Meyer-Brodnitz M. (1985). "Physical Change and Self-Help Housing in Arab Settlements in Israel" *Habitat International* 9 (2):141-175.
- E. A. Posner & E. G. Weyl (2018) *Radical Markets: Uprooting Capitalism and democracy for a Just Society*, Princeton NJ: Princeton University Press.



ההיית או חלמתי חלום? על הייצוג האזרחי במוסדות התכנון

השתתפותם הישירה של נציגים הבאים מן הציבור¹ בתהליכי קבלתן של החלטות, בגיבושה של מדיניות ברמה הלאומית, בעיצובו של המרחב הישראלי, היא נדירה; נדירה מדי.

מקום נדיר כזה בו שמורה זכות השתתפות פעילה ושמור חלק שווה בקבלתן של החלטות לנציגות כזו הם מוסדות התכנון. החברים במוסדות התכנון הבאים מן הציבור הם פעילים מקרב ארגוני חברה ורווחה, ארגוני שמירה על הסביבה, מוסדות אקדמיים, מגזרי אוכלוסייה (נשים, הדור הצעיר) ... לכולם נקרא כאן יחדיו "החברה האזרחית" וזאת להבדילם מגורמי השלטון המרכזי (משרדי ממשלה ורשויות שלטוניות הפועלות ברמה הארצית) ומנציגי השלטון ברשויות המקומיות.

אלא שגם כאן הולכים נציגי הציבור ונדחקים לאט החוצה ממעגל קבלת ההחלטות – אם ישירות על-ידי שינויי חקיקה שיוזמת הממשלה ואם בדרכי עקיפין על-ידי עיכובים מתמשכים במינויים של נציגי הציבור במוסדות התכנון או על-ידי הקמתן של וועדות-משנה² ומוסדות תכנון מיוחדים שהרכבם 'דלי' בנציגי ציבור³.

בהתקינו חוק תכנון ובנייה ישראלי-מקורי הביע המחוקק את רצונו כי החברה האזרחית תהיה שותפה שווה – בעלת חלק שווה (או, למצער, משמעותי) ושוות-השפעה – בצד השלטון המרכזי מזה והשלטון המקומי מזה, בקבלתן של החלטות תכנוניות המשפיעות על הציבור כולו ועל הסביבה.

כך הוא לדוגמה בהתייחס לאחד השינויים המרכזיים שיצר החוק ביחס למצב הקודם (זה שלפי פקודת בנין ערים, 1936, המנדטורית) והוא הקמתה של מועצה ארצית לתכנון ולבנייה והרכבה המוצע של אותה מועצה⁴:

1. שר הפנים או נציגו, והוא יהיה יושב ראש;
2. ששה חברי הממשלה, שתחליט עליהם הממשלה מזמן לזמן, או נציגיהם;
3. בעל הכשרה מקצועית בענייני שיכון ובניה שימנהו שר השיכון;
4. בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובניה שימנהו שר הפנים;

5. ארבעה אנשי ציבור – ובהם איש המוסדות המיישבים – שימנם שר הפנים על דעת הממשלה מבין אנשים שאינם עובדי המדינה ;
6. שני חברים שימנם שר הפנים מתוך הרשומים בפנקס המהנדסים והאדריכלים, לפי חוק המהנדסים והאדריכלים, תשי"ח-1958 ;
7. נציג של הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל.

במלים אחרות: 7 חברים נציגי השלטון המרכזי,

1 חבר נציג המוסדות המיישבים^{5,6}

ו-8 חברים 'חיצוניים' נציגי החברה האזרחית.

ההבדל המרכזי בין ההצעה לבין החוק עצמו, כפי שהתקבל בסופו של דבר⁷, הוא הוספתם של 6 חברים נציגי השלטון המקומי בהרכבה של המועצה הארצית; תוספת מתבקשת וראויה בעינינו.

במהלך השנים תוקן החוק בתנועת מטוטלת: אם בתחילה, ברוחה זו של הצעת החוק, חזינו בשינויים המרחיבים את השתתפותו הישירה של הציבור, באמצעות נציגים מטעמו, במוסדות התכנון השונים⁸. הנה מאז ועד היום שלטת בעיקר דווקא מגמה הפוכה, נוגדת, בה פועל השלטון המרכזי בעקביות לצמצם את כוחם ומשקלם של נציגי החברה האזרחית במוסדות התכנון כך שמספרם (המוחלט) של נציגי השלטון המרכזי עולה ומשקלם (היחסי) במוסד התכנון הולך ומתעצם על חשבון משקלם של נציגי השלטון המקומי ושל הנציגים האחרים – נציגי החברה האזרחית.

מגמה מדאיגה זו נסקור כאן.

כך, אם נתייחס שוב להרכבה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בשני תיקונים – משנת 1998¹⁰ ומשנת 2006¹¹ – 'הומרו' 2 חברים 'חיצוניים' נציגי החברה האזרחית ב-2 חברים נציגי השלטון המרכזי:

- החבר "בעל הכשרה מקצועית בענייני גנים ושמורות טבע"^{12,13} הפך ל"מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים או נציגו";
- והחבר "בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובניה"¹⁴ הפך ל"מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים או נציגו מבין עובדי מינהל התכנון".

בשני המקרים הללו נציין, מדובר בתיקונים עקיפים לחוק התכנון והבנייה שהוכנסו בו אגב חקיקת ההסדרים במשק המדינה; מנגנון שהביקורת עליו ידועה.

חבר 'חיצוני' נציג של החברה האזרחית נוסף נגרע לא בשל שינוי חקיקה, אלא בפועל: שר הבינוי והשיכון הוא הממנה את החבר "בעל הכשרה מקצועית בענייני שיכון ובניה"¹⁵ – מי שצריך להיות לכאורה, נציג ציבור. אלא שהשר עושה כן מבין עובדי משרדו! בכך, למעשה, מדובר בנציג שני, נוסף, למשרד ממשלתי זה (שממילא חבר במועצה הארצית).^{16,17}

בהתחשב באלה – וכפי המצב בעקבות תיקון מס' 103 לחוק התכנון והבנייה משנת 2015¹⁸ – אנו מוצאים שהרכבה של המועצה הארצית, נכון להיום, עומד על האיזון הבא:

- 16 נציגי הממשלה (בפועל, כאמור, 17) (לעומת 8 במקור),

- 1 חבר נציג המוסדות המיישבים,
- 11 חברים נציגי השלטון המקומי (לעומת 6 במקור),
- 8-ו (בפועל, כאמור, 7) חברים 'חיצוניים' נציגי החברה האזרחית. נזכיר כי לחברה האזרחית אמורים היו להיות בשלב זה 10 נציגים.

בכך הופר מן היסוד והושם לאל החזון בדבר מועצה ארצית לתכנון ולבנייה בה השלטון המרכזי, השלטון המקומי והחברה האזרחית, יושבים זה בצד זה כשותפים שווים "לייעץ לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע חוק זה, לרבות ענייני חקיקה, ולמלא את יתר התפקידים המוטלים עליה בחוק זה ובכל דין אחר"¹⁹. ונתמה מה טעם ראו בכך – כלום בעצמה צריכה הממשלה להיוועץ !!

במוסדות תכנון אחרים – בפרט, בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (וות"ל) ובוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיר (וותמ"ל) – המצב אף גרוע יותר: הנציג הציבורי הוא יחיד כמעט²⁰ ולנציגי השלטון המרכזי שמור רוב מוחלט ומוחץ²¹.

גם הרכביהן של וועדות-המשנה – אלו, שברגיל סמכותה של המליאה נאצלת להן כך שבפועל הן ממלאות פעמים רבות את תפקיד הוועדה – משקף הדרה של נציגי הציבור. דוגמאות מובהקות לכך הן וועדות-משנה להתנגדויות. נזכיר גם כי בשנת 2014 היה ניסיון לשנות את הרכבה של הוולנת"ע – וועדת-המשנה החשובה ביותר של המועצה הארצית, "המביאה והמוציאה" בה ממש²² – כך שנציגי הציבור שהיו בה הודחו; רק בעקבות לחץ ציבורי חזרה בה המועצה הארצית מיוזמה זו.

אלא שייצוג אינו רק כיסא שמור במוסד התכנון ומניעת ייצוג קיימת גם מקום בו השר אינו ממחר (בלשון המעטה) למנות נציג שיישב בו, שישתתף בישיבות מוסד התכנון ויביא את עמדת הציבור בו ויצביע וישפיע על החלטות המתקבלות בו.²³

שכן בעוד אשר מינויים של נציגי השרים במוסדות התכנון לדרגותיהם מתאשרים ונכנסים לתוקף במהירות²⁴, נמשכים הליכי המינוי של נציגי החברה האזרחית ונגררים על-פני חודשים ושנים אפילו.²⁵

ניסיונם של הארגונים הירוקים – הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה – מלמד ששלל עניינים מעניינים שונים דוחה פעם אחר פעם את קבלתה של החלטה בעניין המינויים:²⁶

חלקם של העיכובים מיוחס לאירועים "חיצוניים" כגון תקופת בחירות בה מושך השר ידיו ממינויים כאלה או תקופה שלאחר כניסתו לתפקיד של שר חדש בה הוא "לומד את המשרד".

חלק אחר של העיכובים נגרם בשל כך שעל דרכם של מועמדים מוצבות דרישות שהדין אינו מחייבן בענייננו, כגון דרישה ל"ייצוג הולם" (לנשים, לאוכלוסיה הערבית או לבני עדות מסוימות) או לאישורה של הוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוחו של חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. חלק נוסף של העיכובים נגרם בשל ניסיונות "להשפיע" על המינויים, או "לכוון" אותם.

עיכובים במינויים של ממלאי-מקום, אשר יכולים להחליף אותו במקרים בהם הנציג עצמו נאלץ להיעדר משיבה מסוימת, משפיעים לא פחות מעיכובים במינויו של הנציג-החבר. כך, בעוד לנציגי השרים במוסדות התכנון

יש ברגיל שורה ארוכה של ממלאי-מקום, סובלים נציגי החברה האזרחית בחלק ממוסדות התכנון ממחסור כרוני במינויים של ממלאי-מקום.²⁷

לממלא-המקום של הנציג מן הציבור יש חשיבות מיוחדת: כאשר מדובר בארגונים מתמחים מביא עימו ממלא-המקום הן היכרות מקצועית ייחודית לו והן גישה מקצועית-ציבורית משלו, אשר יכולים שיהיו שונים מאלה של החבר-הנציג הקבוע. בממוצע, מצאו הארגונים הירוקים, אורך הליך מינוי של נציג (אם כחבר ואם כממלא-מקום) למעלה משנה; בדרך כלל, הרבה למעלה משנה.²⁸ נדגיש גם, כי להבדיל מנציגי השלטון המרכזי, לדוגמה, שפועלים במוסדות התכנון כחלק בלתי נפרד מתפקידם בשירות המדינה²⁹, נציגי החברה האזרחית הם בבחינת מתנדבים – הם אינם מקבלים שכר מהקופה הציבורית בגין כהונתם זו.³⁰

כל אותם חודשים ארוכים בהם הולך ונמשך הליך מינוי של נציג החברה האזרחית למוסד תכנון – אותו נציג מן הציבור שהחוק חייב כי יהיה שותף מלא בקבלתן של אותן החלטות – ממשיך עולם כמנהגו ומוסד התכנון מתכנס ומקבל החלטות כמו לא אירע דבר. בהתחשב בעובדה שמוסד התכנון – אם במליאתו ואם בוועדת-משנה שלו – מתכנס כל שבוע כמעט, הנה חסרונם של נציג מהחברה האזרחית, או של ממלאי-מקומו, הוא ניכר במיוחד.

מצב בעייתי זה מתאפשר בין השאר גם כיוון שהחוק אינו מתנה את פעולתו הנמשכת של מוסד התכנון בחברותם של אותם נציגי ציבור ואינו עומד על כך שהם יוכלו להשתתף בפועל בקבלתה של החלטה.³¹

דומה שאם חפץ המחוקק, וחפצים אנו, בנציגות יעילה של החברה האזרחית במוסדות התכנון, יש מקום לשדד מערכות: להשיב מחדש על כנו את האיזון בהרכביהם של מוסדות התכנון, למצוא דרכים לקצר את משך הליכי המינויים ולהתנות את פעולתו של מוסד התכנון בנוכחותם (או לכל הפחות במינויים) של נציגים אלה בשיעור מזערי מסוים.³²

טל צפיר

הערות

1. כמובן שבביטוי זה יש סתירה – בין השתתפות ישירה לבין השתתפות באמצעות נציג. הכוונה בביטוי "ישירה" כאן היא שמדובר בנציגים שהם *מן* הציבור, נציגים שאינם מן הממסד אלא מבטאים ומביאים קול ציבורי אותנטי "מהשטח".
2. לדוגמה וועדות-המשנה "הקבינטיות" – קרי, שאין זכות לדיון חוזר / ערר על החלטותיהן – שבסעיפים 6(ג) (שהרכבה נקבע בידי המועצה הארצית) ו-6(ד) (לחוק התכנון והבנייה (שהרכבה נקוב בעיקרו שם)).
3. ודוגמאות מוכרות לכל הן כמובן הוול"ל, הוות"ל, הווד"ל והוותמ"ל.
4. שם, בעמ' 15.

5. הביטוי "המוסדות המיישבים" אינו מוגדר כאן אך מקובל שמתייחס בדרך כלל לסוכנות היהודית לארץ-ישראל ולהסתדרות הציונית העולמית – השו: חוק המועמדים להתיישבות חקלאית, התשי"ג-1953, הגדרת "מוסד מיישב", חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952, בסעיפים 3 ו-4.
6. המוסדות המיישבים הם גופים של היישוב והעם היהודי מהתקופה שטרם הקמתה של מדינת ישראל והם ממלאים בה גם היום תפקידים ציבוריים משמעותיים בתחומי ההתיישבות. בשל שני מאפיינים אלה הם קרובים יותר להיות נציגים של השלטון המרכזי ובכל מקרה אינם מתאימים להיחשב כנציגים של החברה האזרחית בישראל.
7. ס"ח 467 התשכ"ה מיום 12/8/1965, בעמ' 307.
8. כך בתיקון חוק התכנון והבנייה משנת 1976 הוספו בו 2 נציגי ציבור חדשים: "נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, שימנחו שר הפנים מתוך רשימת מועמדים שהארגון האמור יגיש לו;" ו-"נציג הדור הצעיר, שימנחו שר הפנים בהתייעצות עם הגופים שלדעתו נוגעים בדבר".
9. שינוי משמעותי נוסף חל בשנת 2002 כאשר אושר חוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002. חוק זה הוסיף נציגים מן הגופים הירוקים בוועדות ובמועצות ציבוריות שונות ובהן גם, לענייננו כאן, בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, ובוועדה לשמירת הסביבה החופית (כפי שהיא נקראת היום).
10. ס"ח התשנ"ח 1645 מיום 15/1/1998, בעמ' 91.
11. ס"ח התשס"ו 2057 מיום 15/6/2006, בעמ' 325.
12. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, סעיף 2(ב), בסעיף-קטן (5).
13. הביטוי "בעל הכשרה מקצועית" משמש את המחקק בדרך כלל כדי לציין נציג הבא מן האקדמיה או מתחום עיסוק מוסדר, כגון אדריכל, מהנדס או עובד סוציאלי.
14. שם, בסעיף-קטן (3).
15. שם, בסעיף-קטן (4).
16. הזהות הקיימת בין הנציגים עולה ברורות מרשימות החברים וממלאי-מקומם המופיעה בתחילת פרוטוקולים של המועצה הארצית.
17. והנה לכם עתירה שרק מחכה לכתוב את עצמה ...
18. ס"ח התשע"ה 2497 מיום 3/8/2015, עמ' 667. זו היא הוראת שעה ל-5 שנים, שתוקפה עד לשנת 2020.
19. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, בסעיף 2(א).
20. זאת, לאחר שמינויו של "נציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה" כדרישת תיקון מס' 103 לחוק התכנון והבנייה, נותר "על הנייר" בלבד והשר הממונה לא איש אותו מאז קביעתו בחוק בשנת 2015 ועד לאחרונה ממש.

21. הרכב הוות"ל נקבע בסעיף 6א(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965: "תקום ועדה ארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (להלן – הועדה לתשתיות), וזה הרכבה:

- שני נציגים של שר האוצר, ואחד מהם יהיה היושב ראש;
- נציג ראש הממשלה;
- נציג שר המשפטים;
- נציג השר לתשתיות לאומיות;
- נציג שר התחבורה;
- נציג שר הבינוי והשיכון;
- נציג השר לאיכות הסביבה;
- נציג שר החקלאות ופיתוח הכפר;
- נציג רשות מקרקעי ישראל;
- נציג שר הביטחון;
- נציג שר הפנים;
- בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובניה שימנה שר הפנים – והוא יהיה מתכנן הועדה;
- נציג ציבור שתמנה הממשלה;
- נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, שימנהו שר הפנים מתוך רשימת מועמדים שהארגון יגיש לו;
- נציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה שימנהו שר הרווחה והשירותים החברתיים;
- נציג השלטון המקומי שימנה שר הפנים.

הרכב הוותמ"ל נקבע בסעיף 5א(א) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה), התשע"ד-2014: "תקום ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדירור, וזה הרכבה –

- שני נציגים של שר האוצר, מקרב עובדי משרדו, ואחד מהם יהיה היושב ראש;
- נציג ראש הממשלה, מקרב עובדי משרדו;
- נציג שר הביטחון, מקרב עובדי משרדו;
- נציג שר הבינוי והשיכון, מקרב עובדי משרדו;
- נציג השר להגנת הסביבה, מקרב עובדי משרדו;
- נציג שר החקלאות ופיתוח הכפר, מקרב עובדי משרדו;
- נציג שר המשפטים, מקרב עובדי משרדו;
- נציג שר התחבורה והבטיחות בדרכים, מקרב עובדי משרדו;
- נציג שר הפנים, מקרב עובדי משרדו;

- נציג רשות מקרקעי ישראל, שימנה מנהל הרשות מקרב עובדי הרשות;
 - בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובנייה שימנה שר האוצר – והוא יהיה מתכנן הוועדה;
 - ראש הרשות המקומית שבתחומה נכלל רוב שטח התכנית הנדונה, וכן שלושה ראשי רשויות מקומיות נוספים שתבחר המועצה הארצית מבין חבריה המנויים בסעיף 2(ב) ו-7(7) לחוק התכנון; במקומו של ראש רשות מקומית כחבר הוועדה לפי פסקה זו יכול לבוא מהנדס הרשות המקומית או עובד אחר שלה, שימנה לכך ראש הרשות המקומית;
 - נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה, שימנה שר האוצר מתוך רשימת מועמדים שהארגון האמור יגיש לו;
 - נציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה שימנה שר הרווחה והשירותים החברתיים.
22. הוולנט"ע עוסקת, דרך קבע:
- בעדכונים ובשינויים של תכניות מתאר ארציות
 - דנה כוועדת-התנגדויות לתכניות מתאר מחוזיות
 - שומעת את הערות הוועדות המחוזיות והציבור לתכניות מתאר ארציות
 - מאשרת הקלות מתכניות מתאר ארציות ומחוזיות
 - נותנת אישור הנדרש לעניין קרקע חקלאית לפי התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה
 - ועוד
23. ראו: בג"צ 4600/14 עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל נ' שר הפנים ובג"צ 5160/14 איגוד המתכננים בישראל נ' שר הפנים (נדונו במאוחד)
24. דוגמה אנקדוטלית לאיפה ואיפה כאלו בתחום קרוב - מינויו של נציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה במועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים (חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, סעיף 2(א)7) – מצויה לנו בי.פ. 6317 מיום 10/11/2011 בעמ' 471, שם נאמר מפורשות כי המינוי החדש בא " ... במקום אלונה שפר (קארו) שסיימה את כהונתה בשנת 2008" – 3 שנים לפני כן! ממש עמוד אחד לפני כן, בעמ' 470, אנו מוצאים הודעה מיום 19/9/2011 על מינויה של מנהלת כללית למשרד החינוך; מינוי שייכנס לתוקפו ביום 31/10/2011 – קרי, חודש וחצי לאחר מכן! הפער בין שני המינויים – האחד באיחור של 3 שנים והשני צופה פני עתיד – הוא קיצוני ומעיד בעד עצמו.
25. הנה דוגמה: ביום 30/12/2018 התבשרנו על מינויו למועצה הארצית של "נציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה"; חבר שהוסף בהרכבה של המועצה הארצית בהוראת השעה של תיקון 103 הנ"ל משנת 2015.

- נציג ציבור זה מונה, אם כן, לתפקידו למעלה מ-3 שנים לאחר שנקבעה בחוק החובה למנותו וכשנותרו עוד פחות משנתיים לכהונתו זו.
26. עניין התלוי ועומד היום בפני בית המשפט העליון במסגרת תיק בג"צ 7068/17 חיים וסביבה – ארגון-הגג של שוחרי איכות החיים והסביבה בישראל נ' שר האוצר.
27. והשוו, לדוגמה, לעניין זה: טענות המדינה באשר למספרם הנדרש / הרצוי של ממלאי מקום בעמ"מ 5575/08 גני מרחביה בע"מ (בפירוק מרצון) נ' רינה תרשיש ו-71 אחרים, פסק-דין מיום 1/9/2011, פורסם במאגר המשפטי "נבו", בפיסקה 20 לפסק-הדין:

"... בעניין זה ציינה המדינה בפנינו, כי לנציג משרד המשפטים במועצה הארצית יש חמישה ממלאי מקום. אשר לוועדות המחוזיות ציינה המדינה, כי "הנוהג הוא לחלק את העבודה בין נציגים שונים של אותו משרד ממשלתי, כאשר כל אחד מהם, חבר או ממלא מקום, ישתתף ויהיה אחראי לוועדת משנה אחת או יותר של הוועדה המחוזית, או לעבודה המתבצעת במליאתה" [ההדגשה הוספה – א' ג]."

28. ואין לנו אלא להפנות שוב לדוגמאות המובאות בה"ס 23, 24 ו-25 לעיל.
29. וראו לדוגמה הוראת סעיף 7(ג) לחוק התכנון והבנייה לפיה: "חברותם של נציגי השרים כאמור בפסקאות (2), (4), (5) ו-(8) של סעיף קטן (א) בועדה המחוזית, או של ממלאי מקומם (להלן – הנציגים הקבועים), תהיה עיסוקם הבלעדי, זולת אם אישר שר האוצר לשר הממנה, להטיל עליהם תפקיד נוסף".
30. לשלמות התמונה נציין בהקשר זה כי בתיקון מס' 101 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי נציגים מסויימים שהם בעלי דעה מיעוצת בוועדה מקומית יקבלו גמול בעבור השתתפותם בישיבות – שם, בסעיף 18(ג). תיקון זה אינו חל על הנציגים מן החברה האזרחית בהם אנו עוסקים כאן.
31. השוו, לדוגמה, החלטה מיום 30/6/2014 של כבוד הש' סולברג במסגרת בג"צ 4600/14 – ה"ס 20, לעיל:

"הדעת אינה נוחה כלל מחסרונו של חבר בהרכב המועצה הארצית, מתוך אלה הרשומים בפנקס המהנדסים והאדריכלים, לפי סעיף 2(ב) (8) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה), חסרון הולך ונמשך מזה קרוב לארבע שנים, לפי הנטען.

בשים לב לפרק הזמן הזה, מסופקני אם דינו בהוראת סעיף 41 לחוק התכנון והבנייה ("שום פעולה של מוסד תכנון לא תיפסל מחמת זה בלבד שבזמן עשייתה היה מקומו של חבר במוסד פנוי מכל סיבה שהיא"), שעליו משתייכים המשיבים את עמדתם, כדי להצדיק את חסרונו הממושך הנ"ל של חבר בהרכב המועצה הארצית."

32. כך לדוגמה לא ניתן להסמיק וועדה מקומית להיות "עצמאית" בלתי אם מונו בה נציג ציבור אחד לפחות – חוק התכנון והבנייה, בסעיף 31א(ב).



סקירת ספרות : פרספקטיבות על הגריד העירוני באור ביקורתי

טור זה סוקר כמה מחקרים אינטר-דיסציפלינריים על הגריד העירוני מנקודת מבט היסטורית השוואתית בדגש על משמעות מורפולוגית-תכנונית. תוך כך הוא עומד על את ההיגיון הפוליטי, הכלכלי והתרבותי שהשפיע על היישומים השונים של תכנית הגריד ככלי להסדרה מרחבית, על רקע מגוון של פרספקטיבות תיאורטיות המפרשות את משמעות הגריד. לאור סקירת מחקרים אלו נבחן את היחס בין תכנית הגריד לבין אידיאולוגיה ממשלית; את תפקיד הגריד בכינון טכנולוגיה פוליטית תחת שלטון קולוניאלי ויצירת המדינה הטריטוריאלית המודרנית; ואת הדרכים השונות אשר לאורך נוצרו תכניות הגריד שעיצבו את הדימוי המרחבי ואת חיי היומיום של תושבי ערים בעולם. ההצבעה על אוריינטציות אלו – פוליטיות, כלכליות, אידיאולוגיות וקוסמולוגיות – עשויה להיות רבת השראה הן למתכננים העירוניים והן לגילוי אפיקי מחקר חדשים על אודות מורפולוגית הגריד ומבעיה העשירים בהווה ובמבט לעתיד.

הרבה מהמחקר המוקדם על אודות תכנית הגריד אימץ גישה דיפוזיוניסטית וחתר להתחקות אחר הגנאלוגיה של הגריד עד ל"מקורותיה", גם אם היו חוקרים שטענו שתכנית זו התפתחה באופן עצמאי במקביל באזורים שונים בעולם. אחת הדוגמאות הפרדיגמטיות ביותר לגישה הדיפוזיוניסטית היה המאמר:

Dan Stanislawski (1946) The Origin and Spread of the Grid-Pattern Town. *Geographical Review* 36 (1): 105–120.

בדומה לרוב הגישות הדיפוזיוניסטיות לחדשנות תרבותית, מחקרו של סטניסלווסקי מציג את הגריד כ"המצאה של פעם אחת שנפוצה מאזור המקור שלה עד שבהווה מכילה את כל כדור הארץ" (1946, 105). המטרה האולטימטיבית של גישה זו על כן היא לעקוב אחר "מקור" הגריד ולשחזר את שורשיו. סטניסלווסקי הסביר את תכנית הגריד במושבות ספרד באמריקה כצאצאית ישירה של טכניקות התכנון של יוון ורומא, טכניקות אשר כשלעצמן יכולות להתחקות עוד לאחור בדמות היישוב בעמק האינדוס (כיום פקיסטן) מוהנג'ו-דארו. למרות שההשפעה הגרקה-רומית על הקולוניזציה הספרדית מבוססת היטב, השפעת הגריד של מוהנג'ו-דארו על הגריד הגרקה-רומי היא ספקולציה חיונית הדרושה כדי לתחזק את השערת ה"המצאה של פעם אחת". הטענה הדיפוזיוניסטית מבקש להכחיש תכניות שהתפתחו בו-זמנית ללא השפעה משותפת, וכתוצאה מכך המחבר פטר כל הוכחה (קיימת) שבאמריקות, תכנית הגריד הייתה ילידית והיא מתוארכת לתקופה

הפרה-קולומביאנית. קו מחשבה זה, הסימפטומטי לגישה ההכרחית-גאולוגית-דיפוזיוניסטית, ננטש כיום לטובת ספקטרום רחב של שאלות על אודות תכנית הגריד שהעלו חוקרים ממגוון דיסציפלינות. היו שאימצו למשל גישה צורנית לחקר מורפולוגיות עירוניות והתפתחותן לאורך הזמן. דוגמה קלאסית וויזואלית לכך מהווה החלק הנרחב על הגריד (פרק 4) בספרו של ספירו קוסטוף:

Spiro Kostof (1991) *The City Shaped: Urban Patterns and Meanings through History*. London: Thames and Hudson.

קוסטוף הנגיד את תכנית הגריד לטיפולוגיות של צורות עירוניות אחרות כגון מערכת הבארוק הרדיאלית והמונומנטלית, צורות מעוקלות של "צורות מתוכננות", וצורות יישוב בלתי-רגולריות או "אורגניות". קוסטוף השכיל לבקר פרשנויות הכרחניות למשמעות הגריד או כל משמעות יחידנית, בטענה שהמוטיבציות לגריד מרובות הן (1991, 99, 102). הוא גם ביקר את פרשנות תכנית הגריד כמייצגת דמוקרטיה ושוויוניות, והדגיש שפעמים רבות היא שימשה להנצחת הפריבילגיות של אליטות בעלות-נכסים ולחזוק האריסטוקרטיה הטריטוריאלית, כך ש"תמימותה הפוליטית במערב היא פיקציה" (99). למעשה, משטרים פוליטיים אבסולוטים – מסין ועד יפן דרך ספרד וצרפת – נטו להשתמש בגריד כטכנולוגיה פוליטית להסדרה מרחבית. על כן מעבר לפשטות של תכנית זו, או לעיתים אף לפשטנותה המדומה, עומדים ריבוי מניעים ומורכבויות. מי שהמשיכה ביתר תשומת לב קו מחשבה זה, היא מתכנתת הערים ג'יל גראנט במאמרה:

Jill Grant (2001) *The Dark Side of the Grid: Power and Urban Design*. *Planning Perspectives* 16 (3): 219–241.

בדומה לקוסטוף, גראנט מעלה סקפטיות בדבר הממד ה"דמוקרטי" או ה"בלתי-היררכי" הטמון לכאורה בתכנית הגריד (2001, 220). על רקע תחיית תכנית זו בקרב מתכננים הדוגלים בניו-אורבניזם מאז שנות התשעים, לדידה תכנית הגריד "מקושרת יתר תדיר עם ריכוז כוח צבאי וממון מאשר עם מסורות שיוויוניות" (220). כדי לתמוך בטענה זו גראנט בחנה את שימושי הגריד במגוון חברות בעלות ארגון שונה של כוח ממשלי, ואף גילתה שלעיתים מה שהחל כגריד שיווני יכל להפוך עם הזמן לגריד הירארכי כאשר הבעלות הקרקעית עברה בהדרגה תהליך ריכוזי (234). אין מדובר על כן בייצוגים של צורת הגריד גרידא, אלא בטכניות של הקרנת כוח מרחבי דוגמת כינון הגריד כאסטרטגיה במצבים קולוניאליים ושימוש דכאני. היא מסכמת, "כאשר אנו בוחנים שימוש של חברות בגריד, איננו יכולים להמלט מהמסקנה שלגריד יש צד אפל שכן הוא היווה לעתים תדירות מכשיר לשליטה ודיכוי" (237). לטענה זו יש הדים למשל בספרו של אריסטו הפוליטיקה, לפיו מערכת הגריד של מיקום המבנים "בשורות ישרות נחשבת נעימה יותר ושימושית למטרות כלליות. אך כזוה מגיע לבטחון בעת מלחמה, התכנית ההפוכה כפי שנכחה בעת העתיקה, נחשבת עדיפה. זאת משום שהיא מקשה על החיילות הזרים לחדור פנימה ועל תוקפים למצוא את דרכם" (Aristotle 1998, 209–10, part 1300b/22–26). אריסטו המליץ על קומבינציה מורפולוגית של עיר שחלקה

עשוי רחובות שתי וערב כמודל ליופי אסתטי, וחלקה "אורגאני" כדי להפחית סיכון בטחוני. אריסטו הזכיר את הגריד כ"תכנית היפודמוס" בפנותו להיפודמוס ממילטוס, הנחשב בטעות כ"ממציא" הגריד. אולם חוקר התכנון העירוני לואיג'י מאצה בחן מחדש את הערותיו של אריסטו על היפודמוס והגיע למסקנות מרתקות במאמרו זה, שהפך בסיס לספר חדש פרי עטו (Mazza 2016) (ראו גם ביקורת על הספר במדור זה בגיליון תכנון אשתקד, אלכסנדר 2017):

Luigi Mazza (2009) Plan and Constitution: Aristotle's Hippodamus: Towards an 'Ostensive' Definition of Spatial Planning. *Town Planning Review* 80 (2): 113–141.

לפי מאצה, התרומה העיקרית של היפודמוס הייתה להאיר את "הקשר בין גריד וחוקה, ולזהות את האופי הפוליטי של פרקטיקות התכנון" (2009, 114). ועוד, שלמרות שהיפודמוס לא המציא את תכנית הגריד, נראה שהצליח להכניס תכנית זו לשימוש פופולארי בקרב היוונים. כך שתרומתו העיקרית להתפתחות המוקדמת של התכנון היה בפיתוח "תכנית איזור בה יש התאמה חלקית בין הארגון הפוליטי של העיר (חלוקה למעמדות) ובין התכנית המרחבית (חלוקה לאזורים)" (2009, 123, הטיה במקור). במילים אחרות, תכנית היפודמוס לחלוקת ערים התבססה על הסדרה חברתית ומרחבית לה היה תפקיד מכריע ביצירת קהילות פוליטיות, הסדרה שהיוותה "כלי לפיקוח חברתי דרך פיקוח מרחבי" (2009, 114). בהקשר ניתן לומר שלא מדובר רק בפיקוח כפוי מבחוץ, אלא במקרים רבים, קבלת הפיקוח מבפנים (לעיתים כמובן מאליה), והיות הגריד מהווה כוח לא רק דכאני אלא גם יצרני. יתר על כן, מבעד לנטיית המחקר להכללות רחבות בדבר המשמעות הייצוגית והפונקציונאלית של תכנית הגריד, עלינו לשים לב גם לתקופות ולמקומות השונים – מערי הבירה האימפריאליות העתיקות של סין ועד לקומפלקס הגריד-פלאזה של אמריקה הלטינית וערי הגריד של ארה"ב; לריבוי מספר מרחבי הגריד לעיתים אף בעיר אחת; ולאינטרסים השונים העומדים מאחורי ווריאציות עשירות אלו.

אחת מההבחנות העיקריות בין ווריאציות אלו נעשתה על ידי האורבניסט הניאו-מרקסיסט פיטר מרקוזה, בעיקר ההבחנה בין גריד "פתוח" ובין גריד "סגור":

Peter Marcuse (1987) The Grid as City Plan: New York City and Laissez-Faire Planning in the Nineteenth Century. *Planning Perspectives* 2 (3): 287–310.

כפי שמסביר מרקוזה, "הגריד הקלאסי מותווה עבור אזור מתוחם היטב המוגדר על ידי חומות העיר, ביצורים, נקודות הסתיימות הרחובות המרכזיים, חגורות ירוקות, וכו'; בעוד הגריד הפתוח מותווה תוך הכוונה לעבר התפשטות ושכפול, לכיוון אחד או למספר כיוונים, באופן תיאורטי ללא גבולות" (1987, 290-1). בעוד הגריד הסגור "חסום" באופן ברור, גרידים פתוחים הם מתפשטים, מסמנים אזור בלתי מוכר ולעיתים בלתי מוגבל המסוגל להתפשטות אינסופית" (1987, 291). בהישענו על טרמינולוגיה קודמת מתחום האדריכלות ותולדות האמנות (Morris 1974; Krauss 1979)

בדבר גריד סגור כצנטריפטלי (מכוון כלפי פנים) וגריד פתוח כצנטריפוגלי (מכוון כלפי חוץ) – מרקוזה טען שהגריד העירוני שרת פונקציות שונות לאורך ההיסטוריה. זאת בעיקר לאור המעבר מהתקופה הפרה-קפיטליסטית לתקופה הקפיטליסטית, דהיינו מעבר מגריד סגור לגריד פתוח. אולם עם הבשלת ערים קפיטליסטיות ניכרת לעיתים חזרה לסגירות ביישום תכניות הגריד בשל אינטרסים כלכליים מתחרים (Pope 1996); וכן ערים פרה-קפיטליסטיות כמו טנוציטיטלאן התאפיינו דווקא בגריד פתוח (Gasparini 1993) – ואלו רק דוגמאות אקראיות למקרים "יוצאי דופן". המסקנה היא שלא ניתן להפחית את תכנית הגריד לקונפיגורציה מרחבית מונוליטית ובלתי משתנה. בנוסף, מעבר לפרמטרים הכלכליים של הניתוח הניאו-מרקסיסטי, תכנית הגריד עשויה לגלם גם ממדים סימבוליים, דתיים וקוסמולוגיים, כפי שמלמדות אותנו דוגמאות מסין כגון בייג'ינג האימפריאלית (Zhu 2004), ערי האסלאם הראשונות (Hakim 1986), הערים של המסדרים צופיים המודרניים בסנגל (Guèye 2002), או חקר השפעת האתיקה הפרוטסטנטית על אופי ערי הגריד של ארה"ב ומטרות היוסדן (Sennett 1990).

עדיין, תפישת תכנית הגריד כהצהרה מרחבית של האתיקה הפרוטסטנטית, או של כל אופן מחשבה או אמונה אחר, מפחיתה את ריבוי התצורות המרחביות לקראת משמעות יחידנית. המשמעות היחידנית נותנת משקל רב יותר לממד האוטוריטארי ביישום הגריד על חשבון מספר משמעויות הארונות לעיתים זו בזו, או ריבוי משמעויות בו-זמנית. כפי שהדגים ראובן רוז-רדווד במאמרו:

Reuben Rose-Redwood (2011) *Mythologies of the Grid in the Empire City, 1811-2011. Geographical Review* 101 (3): 396–413.

בעוד מעצבי תכנית הגריד של ניו יורק חתרו ליישם את הסדר הקרטזי כאמצעי לשתול את הרציונל הכלכלי בתוך חיי העיר, לרבות ייסוד שוק מוסדר של נכסי מקרקעין – לא ניתן להפחית את תכנית הגריד לכוונה המקורית של מייסדיה בלבד. תוך קריאה מחודשת את הקורפוס המחקרי על אודות תכנית הגריד של ניו יורק, טוען רוז-רדווד שסוג זה של הסבר הכרחי בדבר כוונות המייסדים, שחזר על עצמו שוב ושוב באופן בלתי ביקורתי בספרות, פונה רק למשמעות ה"רשמית" של תכנית הגריד כפי שהתבססה על כוונות המייסדים כפי שהוצהרו בפומבי. בניגוד לכך, לדידו, למעצבי התכנית המקורית של ניו יורק לא היה מונופול על משמעותה הסמלית, שכן הכוח החומרי והסמלי של הגריד קיבל חיות דרך השימוש היומיומי במרחב העירוני (2011, 412). יתר על כן, חקר הביוגרפיות של מייסדים-מעצבים אלו והצהרותיהם שלא פורסמו, שופן אור מחודש וניואנסי לגבי תפישתם את הגריד, ומפנה מקום לספקטרום רחב הרבה יותר של שיקולים לצד אלו הכלכליים, לרבות אמונה דתית.

מה ניתן ללמוד מתוך ספרות זו וספרות אקלקטית נוספת על תכנית הגריד בהקשרים קולוניאליים ואימפריאליים (Brown 2001; Bigon and Hart 2018; Soulillou 1993; Low 1995), או על אודות גילומה במרחב הדיגיטאלי הגמיש באופן תמידי (Geyh 2009), או על אודות תצורתה כנושא חתך בין דיסציפלינות (Higgins 2009)? רבים מהמחקרים המוזכרים בטור זה הובאו יחדיו בקובץ אנתולוגי שמטרתו להאיר את מגוון הגישות התיאורטיות באשר לגריד העירוני; לרבות קווים של דמיון ושוני בין הגישות על רקע תמאטי, כרונולוגי, גלובאלי ואינטר-דיסציפלינארי:

Reuben Rose-Redwood and Liora Bigon (Eds) (2018) *Gridded Worlds: An Urban Anthology*. Cham: Springer.

אחד מחוטי השני העוברים לאורך המחקרים בקובץ זה הוא המיקוד על הגריד כתופעה עירונית מרחבית. אולם אין כוונתנו הייתה להעדיף "צורה" על פני "תהליך", אלא לטעון שהחיפוש אחר ה"מהות" המורפולוגית הוא משני בהשוואה לחקר התהליכים הסוציו-מרחביים של עצם אקט השימוש בגריד, חקר המביא להבנה ניואנסית יותר של אורבניזם היסטורי ועכשווי. פרספקטיבה מושגית זו ממחישה עד כמה צורות מרחביות הן ברורות-חלוף ומהוות תוצר של תהליכים סוציו-מרחביים. תהליכים אלו של סיקור, מיפוי, חלוקה למגרשים, הסדרה והכפלה, קודיפיקציה של בעלויות, כינון מערכות של תשתית, פקוח דכאני או יצירת עולמות חדשים, הקרנת מסורות מבחוץ או גילום במסורות וורנקולריות, או מארג מסורות זו בזו – שונים באופן ניכר מהקשר אחד למשנהו. יש במגוון הקשרים אלו להסביר מדוע פורש הגריד כסמל לאידיאולוגיות פוליטיות, למערכות כלכליות ולעולמות קוסמולוגיים כה שונים זה מזה ואף מנוגדים זה לזה. הקובץ האמור מבקש להוות השראה לדור חדש של חוקרי עירוניות בפיתוח מחשבה ביקורתית יותר לא רק לגבי תצורות הגריד של העבר, אלא גם לגבי עולמות הגריד של העתיד, אותם עדיין קשה לדמיין.

ליאורה ביגון וראובן רוז-רדווד

מקורות (להוציא שבעת המקורות המוזכרים מעלה במלואם)

אלכסנדר, א. (2017) מארון הספרים התכנוני: תכנון ואזרחות. תכנון 14 (1): 244–246.

Aristotle (1998) *Politics*. Trans. C.D.C. Reeve. Indianapolis: Hackett Publishing Co.

[ראו גם אריסטו (1936) הפוליטיקה. תרגום מיוונית חיים יהודה רות. מאגנס: ירושלים]

Bigon, Liora and Hart, Tomas (2018) Beneath the City's Grid: Vernacular and (Post)colonial Planning Interactions in Dakar, Senegal. *Journal of Historical Geography* 59: 52–67.

Brown, Kate (2001) Gridded Lives: Why Kazakhstan and Montana Are Nearly the Same Place. *American Historical Review* 106 (1): 17–48.

Gasparini, G (1993) The Pre-Hispanic Grid System: The Urban Shape of Conquest and Territorial Organization. In R. Bennett (Ed.), *Settlements in the Americas: Cross-Cultural Perspectives* (pp. 78–109). Newark: University of Delaware Press.

Guèye, Cheikh (2002) *Touba. La capitale des mourides*. Paris: Karthala.

Geyh, Paula (2009) Urban Grids and Urban Imaginary: City to Cyberspace, Cyberspace to City. In Paula Geyh, *Cities, Citizens, and Technologies: Urban Life and Postmodernity* (pp. 63–91). New York: Routledge.

Hakim, Besim S. (1986) *Arabic-Islamic Cities: Building and Planning Principles*. London: Routledge Kegan Paul.

Higgins, Hannah (2009) *The Grid Book*. Cambridge, MA: MIT Press.

Krauss, Rosalind (1979) *Grids*. October, 9: 50–64.

Low, Setha (1995) Indigenous Architecture and the Spanish American Plaza in Mesoamerica and the Caribbean. *American Anthropologist* 97 (4): 748–762.

Mazza, Luigi (2016) *Planning and Citizenship*. New York & London: Routledge.

Morris, A. E. J. (1974) *History of Urban Form before the Industrial Revolutions*. New York: Wiley.

Pope, Albert (1996) *Ladders*. New York: Princeton Architectural Press.

Sennett, Richard (1990) American Cities: The Grid Plan and the Protestant Ethic. *International Social Science Journal* 42 (3): 269–285.

Soulillou, Jaques (Ed.) (1993). *Rives coloniales: architecture de Saint-Louis à Douala*. Paris: Orstom.

Zhu, Jianfei (2004) *Chinese Spatial Strategies: Imperial Beijing, 1420-1911*. London: Routledge.



משתתפים בחוברת

מדור מיוחד: היבטים חדשים במדיניות השיכון והדיור הישראלי

ד"ר נופר אבני היא גיאוגרפית עירונית ומתכננת, המכהנת כעמיתת פוסט דוקטורט במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. נופר כיהנה כרכזת תכנון בחברה להגנת הטבע, קהילת באר שבע, והיא חברה בפורום מתכנני ערים צעירים ובקבוצת 'ערים, מגוון וצדק מרחבי'. nufar.avni@mail.mcgill.ca

ינן גבע הוא מתכנן ערים ותלמיד לתואר שלישי במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. מחקר הדוקטורט שלו מתמקד במדיניות ההתחדשות העירונית בישראל, כמקרה בוחן ליחסים בין קהילות לבין מנגנוני שוק בפיתוח עירוני. עבודת הגמר שלו לתואר מוסמך זכתה בפרס העבודה המצטיינת של איגוד המתכננים בישראל. כמתכנן, עבד כיועץ חברתי עם לתושבים ובעלי תפקידים בתהליכי התחדשות עירונית. חבר פורום מתכנני ערים צעירים. yinnon.geva@mail.huji.ac.il

ענת הורוביץ-הראל היא אדריכלית, בוגרת הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון (2007). בעבר עסקה ענת במדיניות תכנון ארוך טווח בחברה להגנת הטבע (2013-2017) וייצגה את ארגוני הסיביה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה. כיום עוסקת במדיניות תכנון, תכנון אסטרטגי ותכנון סביבתי. anath@hotmail.com

ד"ר חיים זיכרמן הוא מרצה בכיר בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו, מנהל אקדמי של הקמפוסים החרדיים וראש בית הספר לנדל"ן. עוסק במשפט חוקתי ובדיני מקרקעין, וחוקר החברה החרדית. כותב הספר שחור, כחול-לבן (2014) העוסק בחברה החרדית בישראל. בשנים 2014-2015 עמד בראש ועדה שמונתה על ידי שר הבינוי והשיכון, במטרה להציע תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016-2035. zicherman@ono.ac.il

פרופ' אורן יפתחאל הוא פרופסור לגיאוגרפיה ולימודים עירוניים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, ומכהן כראש הקתדרה ללימודים עירוניים. הוא מתמחה בגיאוגרפיה פוליטית ומשפטית ולימודים אורבניים, ובין ספריו תכנון כשליטה: מדיניות בחברה שסועה (1995), כוחו של התכנון: בין תיאוריה ופרקטיקה במבט משווה (2000) 'אתנוקרטיה: קרקע, זהות ופוליטיקה בישראל/פלסטין'; (אילצדק ילידי: בחינה השוואתית של זכויות והכחות (עם אבו סעד ואמארה, 2013), ולאחרונה - 'אדמה מרוקנת - הגיאוגרפיה המשפטית של הבדווים בנגב' (עם קדר ואמארה). יפתחאל פעיל בחברה האזרחית ובין מקימי מרכז אדווה לשוויון חברתי ויו"ר הנהלת 'בצלם'. לאחרונה משמש ממנהיגי תנועת השלום 'ארץ לכולם - שתי מדינות מולדת אחת'. yiftach@bgu.ac.il

ד"ר לי כהנר היא גיאוגרפית חברתית, מרצה בכירה במחלקה לגיאוגרפיה ולימודי סביבה במכללה האקדמית לחינוך אורנים וחוקרת בתכנית המחקר 'חרדים בישראל' במכון הישראלי לדמוקרטיה, וחברה בצוותי חשיבה ותכנון של משרדי הממשלה העוסקים במרחב החרדי. היא כותבת של חרדיות מודרנית - מעמד ביניים חרדי בישראל (2012) בשיטות עם ד"ר חיים זיכרמן, ועורכת שותפה ב"שנתון החברה החרדית בישראל" של המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון ירושלים (2016, 2017, 2018). lee_c@oranim.ac.il

פרופ' ערן פייטלסון הוא פרופסור מן המניין במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. בעברו הוא שימש כראש המחלקה לגיאוגרפיה, ראש בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל וראש ביה"ס המתקדם ללימודי סביבה. הוא חבר במועצת גנים לאומיים ושמורות טבע, ובמשך עשור הוא שימש כיו"ר שלה. לאחרונה מונה לוועדת מומחים של האקדמיה הלאומית למדעים בנושא איכות החיים בישראל. פרופ' פייטלסון קיבל את אות "יקיר התכנון" לשנת 2015. msfeitel@mail.huji.ac.il

פרופ' גלעד רזון פרופסור חבר במחלקה לגיאוגרפיה ומנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר המרכזיים שלו כוללים: קהילות מגורים מגודרות, מגדלי מגורים, בניה לגובה, התחדשות עירונית, ושותפויות בהקמת מיזמי אנרגיה מתחדשת. gillad.rosen@mail.huji.ac.il

בשדה התכנון

ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ מוסמך בארכיטקטורה ובינוי-ערים, עד 2016 עמית הוראה בכיר נלווה בטכניון בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי-ערים. היה חבר מטעם הארגון המקצועי של האדריכלים והמהנדסים בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הצפון ונציג הטכניון במועצה הארצית לתכנון. יועץ בתכנון סטאטוטורי לרשויות תכנון, יזמים ומעוניינים אחרים בתכנון. מאז 1965 עוסק במחקר ותכנון בישובים הערבים בישראל. meyerbro@netvision.net.il

מדורים אחרים

ד"ר ליאורה ביגון, המחלקה ללימודים רב-תחומיים, המכון הטכנולוגי, חולון
מתכנתת תמי גבריאלי, משי' גבריאלי סגל מתכננים, תל-אביב
אסף זנזורי, אגף שימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע, תל-אביב
מאיה טופול, אדריכלית ומרצה, המכון הטכנולוגי, חולון, חולון
אור כהנא, משרד וינר אדריכלות נוף, ירושלים
ד"ר נאוה קיינר פרסוב, פקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה
עו"ד טל צפריד, יועץ משפטי, החברה להגנת הטבע, תל-אביב
ד"ר רחל קטושבסקי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע
פרופ' ראובן רוז-רדוד, המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת ויקטוריה, ויקטוריה BC, קנדה

In the Planning Field

In situ Urbanization in Arab Townships in Israel: Are there Lessons for Reducing the cost of Housing?

Michael Meyer-Brodnitz

Traditional Arab villages in Israel were made up of simple, some ancient, buildings. Their residents practiced subsistence farming, some commerce and a traditional way of life which continued after independence. Their unique urbanization took place in-situ, without migration to urban centers, accumulating a treasure of people, skills, initiatives and savings locally. Population grew tenfold, hundreds of thousands of good quality dwellings were built with infrastructure, public services and businesses. This was achieved mainly by self-help building on family-owned land including initiation, planning, management, minimal mediation, partial participation in staged construction and with the retention of buildings in family hands. Avoiding the speculative capital value of residential building land significantly reduced the cost of housing. Supply of family owned land for housing is a necessary condition for this process and its potential savings, but it is diminishing and new housing solutions will be required. General housing policy can benefit from this experience through ways to remove capital gains considerations from the housing market, mainly by leasing housing land to users and retaining its ownership and speculative capital gains value in the hand of the public to be used also as stabilization of the economy. Furthermore, reduction of the scale of housing developments and deferring stages of housing expansion and completion could reduce initial housing costs.

Dr. Michael Meyer-Brodnitz, architect and town-planner, was until 2016 Senior Teaching Associate in the Technion Faculty of Architecture and Town-Planning. He was representative of the Architects and Engineers Association on the Northern District Planning and Building Commission and represented the Technion on the National Planning Board of Israel. Since 1965 he has been practicing planning and researching Arab townships in Israel, and served as planning consultant to planning authorities, developers and involved parties. meyerbro@netvision.net.il

'Privati-nation' – Privatization, Nationalization, Housing and Gaps

Oren Yiftachel and Nufar Avni

The paper examines the links between residential patterns and social disparities, created by the process of developing and settling Israel/Palestine. It conceptualizes this process as 'Privati-nation', that is, the intertwining of privatization and nationalization. In the standard planning discourse these two separate policy arms are commonly described as governed by opposing logics. Yet, we argue that in the making of a Jewish settler society over Israel/Palestine, the two policy arms have been intertwined systematically. The analysis shows that the last 'decade of reforms' in the planning and land systems has accelerated the Privatination process. Moreover, Privatination is shown to splinter space and society in Israel/Palestine into a series of 'ethno-classes' by creating deep segregation alongside widening socioeconomic gaps. As such, the process has deepened the association between residential patterns and social disparities, despite some exceptions in integrative middle-class suburbs of large urban centers. In general, Privatination processes have accelerated the commodification of housing and rapidly increased prices, particularly on land appropriated from Palestinians. Privatination upgrades the position of land and housing owners as well as high income earners (mainly, but not solely, Jews) while downgrading the interests of marginalized groups such as Palestinian Arabs, peripheral Jews, youth and immigrants. The paper then outlines a range of 'Privatination' types, and examines their impact on society and space. It ends by bringing into question the role of planning and planners in facilitating or correcting the regressive Privatination process.

***Prof. Oren Yiftachel** teaches in the Department of Geography and Environmental Development of Ben-Gurion University of the Negev, where he holds the Lloyd Family chair of Urban Studies. Beyond academia, Yiftachel has been active in civil society: he was among the founders of Adva Center for Equality and Social Justice in Israel and the chair of B'tselem – Israeli Center for Human Rights in the Palestinian Occupied Territories, and is one of the leaders of the Two States, One Homeland peace movement.*

***Dr. Nufar Avni** is an urban geographer and planner, and a post-doctoral Fellow at the Department of Geography at the Hebrew University of Jerusalem. She is currently the Principal Investigator of a Marie Skłodowska-Curie Fellowship that examines divided communities and urban citizenship in East Jerusalem. Avni worked as an urban planner in the Beersheba Branch of the Society for the Protection of Nature in Israel, and is a member of the Young Urban Planners Forum in Israel and the Cities, Diversity and Spatial Justice research group at the Hebrew University.*

Socio-Spatial Outcomes of "Clear and Rebuild" Housing Redevelopment Projects

Yinnon Geva and Gillad Rosen

Israel's urban renewal program, known as "Clear and Rebuild", aims to demolish, rebuild and densify existing built-up environments. In public and professional discourses, the program has been associated both with hopes for social benefits and with concerns over displacement. So far, however, the ongoing debate has been based on little empirical evidence. This paper analyzes six completed "Clear and Rebuild" projects in the Tel Aviv metro area. Based on a survey of residents and demographic data, we offer an socio-economic analysis and a demographic trajectory of each project. Outcomes vary between projects in terms of actual displacement and the levels of tension between newcomer and veteran residents. Based on our findings we suggest a typology of three project types that differ in their neighbor relations, real estate value and regional competitiveness. Moreover, while the policy debate on social outcomes of urban renewal tends to focus on community cohesion specifically at the housing project scale, we argue that these outcomes are rooted in neighborhood and metro-scale factors such as neighborhood effects and housing market trends.

Yinnon Geva is a PhD Student at the department of geography in the Hebrew University of Jerusalem. His research explores the interplay of community and market and the role of collective action in market processes, through the case of Israel's urban regeneration policy. His MA thesis on urban regeneration in two cities received the Israeli Planners' Association prize for outstanding research. Geva has worked as a planner and consultant on issues of equitable approaches to urban regeneration. yinnon.geva@mail.huji.ac.il

Gillad Rosen, PhD, is Associate Professor at the Department of Geography, and the Director of the Institute of Urban and Regional Studies at the Hebrew University of Jerusalem. His major areas of academic interest include: gated communities, condominiums, high-rise development, urban renewal, and renewable energy partnerships. gillad.rosen@mail.huji.ac.il

Planning Housing for Israel's Haredi Population

Lee Cahaner and Haim Zicherman

Israel's real estate market should, ideally, offer all of the country's citizens suitable places to live, without bias or discrimination. However, two population groups have different and distinct housing attributes that need to be studied separately if their demand for housing is to be met in the coming decades. The groups in question are the Israeli Arab sector, and the Haredi (ultra-Orthodox) population.

The Haredi population has unique housing characteristics centered around the community's institutions. Unlike most of Israel's urban residents, who choose where to live based on the personal and individual preferences of each family, Haredim live in communal frameworks dictated by each individual's community and subcommunity affiliations. Severe housing shortages in places where Haredim are concentrated have, over the last few decades, led to steep price increases, inappropriate housing solutions, and (in the absence of planning) to a growing spillover of Haredi residents into low-income neighborhoods in mixed cities, where they are creating new Haredi communities and changing the character of the neighborhoods.

The article proposes a "basket" of planning solutions capable of addressing the Haredi community's need for nearly 200,000 housing units over the next two decades, with attention both to specific areas of demand, and to current market feasibility. A basket of this kind should take into account current demographic growth, the diverse groups within this population, and change processes in the Haredi sector.

Dr. Lee Cahaner is a social geographer, a senior lecturer in the Geography and Environmental Studies Department at Oranim Academic College of Education, and a researcher in The Ultra-Orthodox in Israel program of the Israel Democracy Institute. She is also a member of thinking and planning teams of government ministries that focus on the ultra-Orthodox community, and co-editor of the Annual Statistical Report on Ultra-Orthodox Society in Israel, published by the Israel Democracy Institute and the Jerusalem Institute.

Dr. Haim Zicherman is a senior lecturer at Ono Academic College, the academic director of the ultra-Orthodox campuses and head of the Real Estate School. He deals with constitutional law, real estate law, and studies the ultra-Orthodox society. In 2014-2015, he headed a committee appointed by the Minister of Housing to propose a strategic housing plan for the Haredi population for the period of 2016-2035.

Special Section:

New Aspects of Israeli Housing Policy

Each One Counts Differently: A Critique of the National Strategic Housing Plan

Anat Horowitz-Harel and Eran Feitelson

The 2014 "Law to Promote the Construction of Priority Housing The national strategic housing plan is the main driving force behind the current Israeli planning efforts. The Planning Administration is advancing a widespread effort to meet the goals set by this plan. However, the assumptions and data underlying this plan have never been made public. Moreover, the plan did not undergo any public or professional scrutiny. In this paper we try to identify the data and assumptions that underlie the national strategic housing plan. Then we discuss it critically.

The national housing strategic plan sets housing "needs" way above previous plans, and critiques National Plan # 35, the national physical masterplan. Yet, in contrast to National Plan #35 the housing plan makes no provisions for employment or infrastructure considerations. It thus returns to practices which were common before the 1990s, undoing the advances made in planning practices since. However, the most problematic aspect of the national strategic housing plan is the excess residential units that are planned to fulfill it. These plans far exceed demand and thus by the time they will be built they will be outdated, thereby limiting the ability of future generations to meet their own needs and desires.

Anat Horowitz-Harel is an architect, graduate of the Technion, the Israeli Institute of Technology (2007). In the past, she worked as Long Term Planning Policy Coordinator at The Society for the Protection of Nature in Israel (2013-2017) and represented the green organizations on Israel's National Council for Planning and Construction. Today she specializes in planning policy, strategic planning and environmental planning. anath@hotmail.com

Professor Eran Feitelson is a Professor at the Department of Geography of the Hebrew University of Jerusalem. He was previously head of the Federmann School for Public Policy and Government, chair of the Department of Geography and head of the Advanced School for Environmental Studies, and is currently chairing the National Parks and Nature Reserves Commission for a second term, having chaired it for ten years in the past. Prof. Feitelson received the award of Planning Friend of Israel for 2015. msfeitel@mail.huji.ac.il

***In the
Planning Field***

In situ Urbanization in Arab Townships in Israel:
Are there Lessons for Reducing the Cost of Housing? 248
Michael Meyer-Brodnitz

***Law: The Last
Sentence***

"Were You There or Did I Dream?" On Civil Representation
in Planning Institutions 260
Tal Tsafir

***Window
on the
World***

Literature Review: Critical Perspectives on the Urban Grid 268
Liora Bigon and Reuben Rose-Redwood

Contributors

274

English Abstracts

280

CONTENTS

<i>From the Editor</i>	Experiencing public participation in planning: Impressions and lessons 111 <i>E. R. Alexander</i>
<i>What's on in the IAP</i>	From the chair 118 Advancing planners' status and the IAP Register of Planners 119 The Association of Planners' great survey 122 <i>Tami Gavrieli and Rachel Katoshevski</i>
<i>First Fruits</i>	Planning a Just City: Examining waterfront redevelopment projects from a social justice perspective 125 <i>Nofer Avni</i> Strategies for Renewing Urban Housing: Evaluation from a social fairness viewpoint 131 <i>Nava Kainer Persov</i> On (In spite of) your Walls Jerusalem 133 <i>Maya Topol and Or Kahana</i>
<i>What's New</i>	What's New in Planning (2017-2018): Strategic Planning 140 <i>Asaf Zanzuri</i>
<i>Special Section</i>	<i>New Aspects of Israeli Housing Policy 146</i> Introduction: New Directions in Researching Israeli Housing Policy 146 <i>Yinnon Geva and Gillad Rosen</i> Each One Counts Differently: A Critique of the National Strategic Housing Plan 155 <i>Anat Horowitz-Harel and Eran Feitelson</i> Planning Housing for the Haredi Population 175 <i>Lee Cahana and Haim Ziserman</i> Socio-Spatial Outcomes of "Raze and Rebuild" Housing Redevelopment Projects 201 <i>Yinnon Geva and Gillad Rosen</i> 'Privati-nation' – Privatization, Nationalization, Housing and Gaps 225 <i>Oren Yiftachel and Nufar Avni</i>

planning

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 16, No.1 2019

<i>Editor</i>	Ernest Alexander
<i>Deputy Editor</i>	Eliahu Stern
<i>Managing Editor</i>	Nili Shchory
<i>Associate Editors</i>	Tal Tsafrir - The Last Sentence Elia Werczberger - Window on the World Asaf Zanzuri - What's New
<i>Production Editor</i>	Roni Bluestein-Livnon - Graphic Design and Production
<i>Editorial Advisory Board</i>	Meirav Aharon, <i>Technion Israel Institute of Technology, Haifa</i> Nurit Alfassi, <i>Ben Gurion University of the Negev, Beer sheba</i> Naomi Carmon, <i>Technion Israel Institute of Technology, Haifa</i> Daniel Felsenstein, <i>Hebrew University of Jerusalem</i> Iris Han, <i>The Society for the Protection of Nature in Israel, Tel Aviv</i> Michael Meir-Brodnitz, <i>Architect-planner, Haifa</i> Noam Shoval, <i>Hebrew University of Jerusalem</i>
<i>Publisher</i>	Planning (IAP) is published semi-annually by the Israel Association of Planners. <i>Contact:</i> Secretary, IAP P.O.Box 1191 Kochav-Yair 4486400 e-mail: igudm1@gmail.com ISSN 1565-527X Copyright © 2019 IAP

p l a n n i n g

(i a p)

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 16, No.1, 2019