



כ"ו אלול תשע"ה
10 ספטמבר 2015

לכבוד
ח"כ אלי כהן - יו"ר
הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק
הקמת הרשות הממלכתית להתחדשות עירונית

שלום רב,

**הנדון: עמדת איגוד המתכננים בישראל בעניין הצעת חוק
הקמת הרשות הממלכתית להתחדשות עירונית**

איגוד המתכננים בישראל הוא האיגוד המקצועי המייצג את העוסקים בתחום התכנון המרחבי בארץ. חברי האיגוד עוסקים בכל ההיבטים של התכנון האזורי והעירוני ופועלים באופן יומיומי להתוויית הפיתוח העייתי בישראל.

האיגוד מברך על היוזמה להעלות את ההתחדשות העירונית לעדיפות גבוהה בסדר היום הלאומי, ולקדם פעולות, שיאפשרו לתכלל את תהליכי התחדשותן של הערים הוותיקות בישראל. יחד עם זאת, איגוד המתכננים מבקש להציג בפני הוועדה המיוחדת, המקדמת את החוק, מספר הצעות לתוספות ושינויים שיביאו, לדעתנו, ליישום מיטבי של החוק המתהווה.

להלן נושאי ההתייחסות:

הגדרת המושג התחדשות עירונית/מטרות החוק

החוק מגדיר את מטרתו כ"קידום פעילות להתחדשות עירונית לשם הגדלת היקף המיזמים שימומשו". החוק מגדיר "מיזם להתחדשות עירונית" כמיזם הכולל צורות שונות של פינוי בינוי או מימוש תמ"א 38. להערכתנו מטרת החוק צריכה להיות מנוסחת באופן רחב יותר:

התחדשות עירונית אינה כוללת אך ורק החלפת מלאי דיור ותיק במלאי דיור חדש והגדלת מספר יחידות הדיור באזור נתון. על מנת שתהליכי התחדשות עירונית יצלחו, יש להוסיף למטרות היבטים נוספים, הכוללים הן את מצאי המגורים ואיכותם והן היבטים הנוגעים לאיכות החיים של התושבים בעיר. ללא הסתכלות רחבה, עלולים חלק מן המיזמים להחטיא את מטרתם, להיכשל, ואף ליצור שכונות ואזורי מגורים ירודים, שיחייבו חידוש בעתיד הלא רחוק, או לא להגיע לידי מימוש.

לפיכך, מטרת החוק צריכה להכיל בנוסף לאמור את הנושאים הבאים:



- חידוש אזורים ותיקים במרכזי הערים ע"י הגדלת מצאי המגורים, טיפול בשימושי הקרקע הנוספים, המאפיינים את מרכזי הערים, ויישום פעולות משלימות חיוניות כגון פיתוח תחבורה ציבורית יעילה, מרחב ציבורי מזמין ושרותי ציבור נאותים.
- חידוש אזורים ותיקים תוך התייחסות לאוכלוסייה הוותיקה, רצונותיה וצרכיה.
- חידוש ושיקום אזורים ותיקים תוך שאיפה ליצר סביבת עירונית תוססת, בעלת זהות מקומית ושימושי קרקע מעורבים, הכוללים בנוסף למגורים גם מסחר, תעסוקה ופעילויות עירוניות נוספות, למינופם החברתי והכלכלי של אזורים אלה.
- איגום משאבים למימוש ההתחדשות העירונית.

מעמדו של השלטון המקומי

החוק המוצע עוסק בלב ליבה של העיר – אזורי המגורים הוותיקים, ובחלקם אף החלשים בעיר. הגורם הממסדי העיקרי המכיר את העיר, תושביה, בעיותיה וצרכיה היא הרשות המקומית. להערכתנו הרשות המקומית חייבת לקבל מקום מרכזי במבנה הרשות שתקום. ללא מחויבות הראשות המקומית בכלל, והעומד בראשה בפרט, לא ניתן יהיה לקדם תהליכי התחדשות מוצלחים ומקיימים.

לפיכך להערכתנו יש לערוך את השינויים הבאים:

- על מליאת הרשות להתחדשות עירונית לכלול יותר מנציג אחד מטעם הרשויות המקומיות.
- בכל תכנית בה תעסוק הרשות, על נציג הרשות המקומית הרלוונטית להיות חלק משמעותי ממקבלי ההחלטות.
- קביעת המתחמים שבהם תטפל הרשות חייבת להיות ביוזמת או לפחות בהסכמת נציגי הרשות המקומית הרלוונטית.

ההיבט הארגוני

הצלחתם של תהליכי התחדשות עירונית תלויה במידה רבה ביכולת הניהולית לקדם. תכניות שישארו על הנייר, ללא יכולת לממשן, לא יתרמו לקידום מטרות החוק ואף עלולות לגרום לנזק.

מוצע שהרשות תנקוט בפעולות להגברת הוודאות והאמון במערכות היחסים המורכבות בין התושבים / בעלי הזכויות במקרקעין לבין היזמים, המבצעים את פעולות ההתחדשות העירונית. בסיסי מידע אינטרנטיים שיכללו, בין היתר: הסכמי בסיס סטנדרטיים בין יזם לדייר / בעל זכויות, מדריך לתושב, ערכי קרקע עדכניים באזורים שונים בערים וכד' – יסייעו מאוד לקידום ההתחדשות העירונית.

מוצע לחייב ולתקצב במסגרת החוק הקמתן של חברות מנהלות ציבוריות אשר תפקידן יהיה להיות גורם מתווך בין תושבי המתחם לבין הגורמים העירוניים, הממשלתיים והיזמים. חברות אלה עשויות להביא להסרת



החשדנות וחוסר האמון הקיים היום מצד התושבים וכן עשויות לרסן את היזמים הנכנסים "ברגל גסה" לשכונות בניסיון לשכנע תושבים להסכים לפרויקט התחדשות. חברות כאלה עשויות לסייע לקדם את התהליכים באופן הגון יותר, למצוא פתרונות מגוונים בהתאם לצרכי האוכלוסיות השונות, ולהסיר חסמים רבים.

אופי הבינוי המתוכנן

אחת המטרות החשובות של תהליכי התחדשות עירונית, בנוסף להגדלת מלאי הדיור, צריכה להיות, כאמור, חידוש עירוני וחזוק העירוניות. תהליכי התחדשות עירונית עשויים להביא לסביבה ידידותית יותר לתושבים ע"י שיפור הרחוב העירוני והשימושים שלאורכו, עידוד סביבות נעימות להולכי רגל וכן עידוד אורח חיים שיאפשר לתושבים נגישות טובה לעבודה, ללימודים ולכל השירותים האחרים להם אדם זקוק. שכונות המאופיינות בבניה מגדלית הכוללת חניונים גדולים ושטחים פתוחים נרחבים בין הבניינים, אינן יוצרות סביבה עירונית נעימה ומזמינה, ומעודדות שימוש נרחב ברכב הפרטי.

מוצע שהרשות שתקום תעודד בינוי עירוני צפוף הכולל מגוון של סוגי מבנים, לא רק מגדלי, ותוך הקפדה על יצירת רחובות במידת האפשר עם דופן פעילה - במיוחד באזורים מרכזיים וידידותיים למשתמשים בהם. ידוע ממחקרים רבים כי בניה מרקמית שאינה מגדלית מאפשרת להגיע לצפיפויות גבוהות, תוך שמירת המרקמים הוותיקים, ועשויה להיות טובה יותר לתושבים הוותיקים, כמו גם לחדשים.

בנוסף, יש להבטיח כי המרקמים המתחדשים יציעו תמהיל של סוג וגודל יחידות דיור, לרבות יחידות דיור קטנות, הזולות יותר לתחזוקה ומתאימות למשקי בית קטנים ולזכאי הדיור הציבורי.

מוצע שבחירת המתחמים בהם תפעל הרשות תתבסס גם על מדדים איכותניים. פרויקט התחדשות עירונית כושל עלול לגרום להתדרדרות פיזית, כלכלית וחברתית בסביבתו. מיזם התחדשות רע, אף אם הוא עומד בכל הסטנדרטים הכמותיים והכלכליים, יזיק יותר מאשר יועיל. פרויקט שכזה הוא בלתי הפיך ויהיה בגדר בכיה לדורות. יש על כן מקום להביא בחשבון גם היבטים איכותניים בבחירת המתחמים.

מרכז ופריפריה/הוגנות בפריסה המרחבית של פעולות ההתחדשות העירונית

הקושי העיקרי ביישום תהליכי התחדשות עירונית נמצא ביישובי הפריפריה, שם ערכי הקרקע מקשים על השוק לייצר תהליכים כאלה בעצמו. דווקא בפריפריה חשיבות ההתחדשות גדולה, הן על מנת לחזק את הערים, והן על מנת להביא לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה.

מוצע שהחוק יכלול תמריצים כספיים, מיסויים ואחרים לעידוד התחדשות עירונית באזורי הפריפריה.

בנוסף, מן הראוי לקחת בחשבון שפעולות ממסדיות של התחדשות עירונית משביחות באופן משמעותי את הקניין הפרטי ומהוות כלי "חלוקת העושר". מן הראוי לכלול בחוק התייחסות להוגנות בפריסה המרחבית של הפעולות להתחדשות עירונית והתבססות על שיקולים מקצועיים בקביעת המתחמים, בהם תפעל הרשות.



שיתוף תושבים מובנה

בהצעת החוק לא נראה כל אזכור לייצוג תושבי המתחמים בתהליכי ההתחדשות. כבר הוכח שאי שיתופם של התושבים בקבלת ההחלטות עשוי לייצר חסמים ואף להביא לתוכנית שלא תשפר את מצבם, בעיקר באזורים חלשים.

מוצע לכלול מנגנון מובנה של שיתוף תושבים שייושם במסגרת החוק.

כלים לחידוש מרכזי הערים

החוק מגדיר כאחד מתפקידי הרשות קידום פעולות לשדרוג מרכזי הערים ומרכזים מסחריים. זהו אחד מאמצעי המפתח החשובים להתחדשות עירונית. עיר שמרצה פעיל ותוסס, יש סיכוי טוב שתהפוך ליותר אטרקטיבית גם בכל אזורי המגרים שסביב המרכז הוותיק.

מוצע לכלול בחוק גם אמצעים לחיזוק והחייאת מרכזי הערים תוך שימוש בכלים תכנוניים, אירגוניים ומימונים.

מורשת מקומית

חלק מהאזורים הוותיקים במרכזי הערים מאופיינים בבניה המייצגת את המורשת התכנונית והאדריכלית שנוצרה בארץ לפני ואחרי קום המדינה.

מוצע ששיקולי השמירה על המורשת יוגדרו כחלק מן השיקולים בבחירת מתחמים והעקרונות המנחים את תכנונם ופיתוחם.

תחזוקה לאורך זמן

אחת הבעיות הקשות בתהליכי פינוי בינוי קשורה ליכולת הכלכלית של הדיירים המתפנים לתחזק את בתיהם החדשים, אשר בדרך כלל הינם בנינים יקרים יותר לתחזוקה (בשל גובהם, השטחים המשותפים והשירותים הנלווים הניתנים בהם). אחת הסיבות המרכזיות להידרדרותן של שכונות מסוג זה היא אי יכולת עמידה בתחזוקה של הדיירים הוותיקים. בנוסף, מצבם העגום של אזורים וותיקים רבים בארץ נובע מהעדר תחזוקה שוטפת.

אי לכך מוצע שהחוק יכלול גם מנגנוני תחזוקה מחייבים אשר יופעלו במקרים מסוג זה. יש לציין בנוסף שמבנים גבוהים מאד קשים יותר לתחזוקה, ולכן יש יתרון נוסף בתכנון בניה צפופה מרקמית ולא מגדלית במתחמים המתחדשים.

מרחב ציבורי ומוסדות ציבור

ההנחה הרווחת היא כי אזורים ותיקים ומזדקנים כוללים שטחי ציבור מרובים שאינם מנוצלים ולכן עלות ההתחדשות אינה גבוהה ונוצר חיסכון בהוצאות על תשתיות. הנחה זו נכונה במובן ניצול הקרקע, אך אינה בהכרח נכונה מבחינת עלויות הבניה.

איגוד המתכננים בישראל
رابطة المخططين في اسرائيل
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION



למעשה במרכזי הערים הוותיקות נדרשות מספר פעולות על מנת להתאים את מוסדות הציבור לשכונות המתחדשות:

בדרך כלל יש לחדש את מוסדות הציבור (בדגש על בתי ספר) ולעיתים לבנותם מחדש, הן בגלל הזדקנות המבנים, והן בגלל תקנים ודרישות חדשות המחייבות היום ואשר לא חלו בתקופת בניית מבני הציבור.

ציפוף הבניה מחייב תוספת שטחים בנויים למוסדות ציבור ומכאן בניית מוסדות ציבור בשטחי קרקע קטנים יותר. לפיכך נוצר הצורך לבנות לעיתים בתי ספר במספר קומות, בניית מוסדות שונים המשולבים במגרש אחד משותף. פתרונות אלה, הטובים מאד מבחינה עירונית ותכנונית, הם יקרים יותר מאשר בניה חד קומתית בצפיפות נמוכה, ונוצר פער בעלויות שיש לכסותו.

מוצע שמקור המימון לכיסוי פערים אלה יוגדר במסגרת החוק, על מנת שאכן ניתן יהיה להפיק את המרב מתהליך ההתחדשות העירונית.

נודה מאוד על זימוננו לדיוני הוועדה, כך שנוכל להביע את עמדתנו בנושאים הרלוונטיים. בנוסף, נבקש לאפשר לנו להעביר התייחסות ספציפית לנוסח הצעת החוק לקראת ישיבות וועדה, בהן יידונו הסעיפים השונים.

בברכה,

בברכה,

מתכנן גיא קב ונקי
סגן יו"ר איגוד המתכננים בישראל

מתכנתת תמי גבריאלי
חברת ועד איגוד המתכננים בישראל

העתקים:

אדר' עדנה לרמן – יו"ר איגוד המתכננים בישראל
חברי ועד איגוד המתכננים בישראל