



יולי 2025

נייר עמדה

התחדשות עירונית: חשיבות התכנון הכוללני

פרופ' נורית אלפסי

רקע

עם התרחבות השימוש בהתחדשות עירונית ככלי לשיקום מרכזי ערים ומערכות מגורים, עולה הצורך להדגיש את המשמעויות הנגזרות מהתערבות במרקם קיים ואת הצורך להבטיח את התמשכות התפקוד העירוני ואת איכותו. רעיון ההתחדשות העירונית התפתח במהלך המאה ה-20 ומאז מהווה סמל לצמיחה מחודשת של הפעילות הכלכלית, התפקוד החברתי ואיכות הסביבה באזורים עירוניים (Roberts, 2000; Tzahor et al., 2023). כיום, התחדשות עירונית נתפסת כתהליך מתמשך המאפשר שמירה על עירוניות בריאה ואיכותית בכל מרקם עירוני באשר הוא.

התחדשות העירונית, כפעולה של הממסד העירוני והלאומי, נדרשת להתמקד בהיבטים הרבים של המרחב המתחדש, לרבות ההיבט הפיזי, הכלכלי והחברתי. אחד האתגרים של המערכת התכנונית הוא לוודא שאיכות החיים שתיווצר באזורים העוברים התחדשות לא תיפול מאיכות החיים המוצעת בבנייה על קרקע פנויה, כאשר ההתחדשות היא ההזדמנות לתקן שגיאות שנעשו בעבר בתכנון מרקמים עירוניים. כאשר ההתחדשות מייצרת שינוי משמעותי במרקם קיים, אם בדרך של הוספת כמות משמעותית של יחידות דיור או באמצעות שינוי ייעודי הקרקע – למשל, הוספת שימושים מסחריים ותעסוקתיים – קיימת סכנה לתוצאה שתפגע בתפקוד ובאיכות החיים בסביבה העירונית. בהתבסס על ידע אקדמי ומחקרי ועל הניסיון שנצבר בעשרות מקרי מבחן של התחדשות עירונית בישראל, נדגיש במסמך הנוכחי את החשיבות של תכנון כוללני, הלוקח בחשבון את מערך התשתיות ושירותי הציבור, כמהלך מקדים והכרחי בקידום של התחדשות עירונית.

המסגרת המוסדית להתחדשות עירונית

התחדשות עירונית, גם כאשר היא מתקיימת בהובלה ותכנון של הרשות המקומית או השלטון המרכזי, מבוססת על שותפויות ציבוריות-פרטיות, במסגרתן יזמים מבצעים חלקים מרכזיים מהתכנון והביצוע של פרויקטי ההתחדשות. עם זאת, מחקרים מצביעים על הסכנות הטמונות באימוץ מוחלט של נקודת המבט היזמית וממליצים על החשיבות של גורם ציבורי – הרשות המקומית או הרשות להתחדשות עירונית – המוביל את התהליך ומגן על אינטרס הציבור. באנגליה, לדוגמה, הרשות המקומית מובילה את התכנון, את שיתוף הציבור והיבטים נוספים בתהליך, ובוחרת שותף אסטרטגי מהסקטור הפרטי שיבצע את הבנייה בפועל (Ball and Cassidy I-Chih and Chen-Jai, 2020; Maginn, 2005; Tallon, 2020). מחקרים ממקומות אחרים בעולם מדגישים אף הם את ההכרח להגן על אינטרס הציבור באמצעות ראייה כוללת ומעורבות אקטיבית של השלטון המקומי (Vaid, 2021; Newton et al., 2020).

בישראל, כל מסלולי ההתחדשות העירונית שיצרה המדינה מבוססים על התחדשות המגורים ובעיקר, על תוספת יחידות דיור שמממנת את ההתחדשות (Geva and Rosen, 2018, 2022, 2023). המסגרות החוקיות והמעשיות להתחדשות עירונית כוללות מסלולים המיועדים לחידוש של מתחמים או שכונות שלמות (מסלול הרשויות המקומיות ומסלול היזמים, הנבדלים זה מזה בזהות הגורם המארגן את התושבים) ומסלול להתחדשות של מבנים בודדים (תמ"א 38, שתוקפה פג ב-2023 אם כי עדיין ניתן לקדם תוכניות במסגרתה במקרים מסוימים, וחלופת שקד). ציין כי על אף הגידול בהיקף התכנון והבנייה של פרויקטים להתחדשות עירונית, אישור תוכניות בכל



אחד מהמסלולים הללו אינו מותנה בהתייחסות ישירה וברורה להשפעות הניכרות הצפויות על הסביבה הבנויה, החברתית והכלכלית. להוציא פסיקות בנושא, היבטים אלה מובאים לשיקול דעתם של מוסדות התכנון ושל הרשות המקומית, שנדרשים להבטיח את התפקוד העירוני המיטבי של המתחם המתחדש וסביבתו הקרובה.

תכנון נקודתי: המשמעות להתחדשות עירונית

מערכת התכנון הישראלית מבוססת על חוק התכנון והבנייה 1965, שלו כ- 160 תיקונים. עם הקמת המערכת, הציפייה הייתה שתכנון מפורט יוכפף לתוכניות המתאר המקומיות, שבעצמן אמורות להיגזר מהתוכניות המחוזיות שאמורות היו לפרט את התוכניות הארציות. בפועל, ההיררכיה התכנונית מתנהלת לרוב בכיוון ההפוך: יוזמות תכנון מקומיות, בין אם של יזמים פרטיים, רשויות מקומיות או המדינה, מטפסות במעלה ההיררכיה התכנונית ומוצגות כשינויים לתכנון המתארי ברמה הגבוהה. כך, ניתן לראות שינויים במגוון סדרי גודל, החל משינוי בתוכניות מתאר מחוזיות שתכליתו היא הקמת ישוב חדש וכלה בשינוי תוכנית מתאר מקומית במטרה להרוס בניין ולבנות חדש תחתיו (Altermann, 1980; Alfasi et al., 2012; Feitelson, 2018).

נקודות התורפה של התכנון הנקודתי נדונו בהרחבה בדוח מבקר המדינה משנת 2023¹. בין השאר, הוצגה הפגיעה בראייה הכוללת של מרחבים עירוניים ושכונתיים הנגרמת בשל אישור תוכניות למבנה/מתחם בודד. הדבר נכון במיוחד כאשר מדובר בהתחדשות עירונית: העובדה שהמסגרות הקיימות מסתפקות בבחינת הכדאיות הכלכלית של פרויקט ההתחדשות, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתוספת יחידות דיור למבנה/מתחם, גורמת להזנחה עד כדי התעלמות מהיבטים הכרחיים שלא תמיד משתנים בהתאמה. הכוונה היא לשלל התשתיות העירוניות, מרמת התשתיות ההנדסיות ועד לתשתיות הכבישים, ולשירותים הציבוריים הנדרשים בדמות מוסדות ציבור, שטחים פתוחים ומרחב ציבורי. נדגיש כי גם פסיקת בתי המשפט לאורך השנים – לרבות פסקי הדין בענייני מגדלי מירב, הרמלין ופורום הערים העצמאיות – שמה דגש על הצורך בתכנון כוללני מוסדר, הרואה את השלם ולא רק את חלקיו, ותומכת בשימוש אחראי ושוויוני במשאבי הקרקע והשטחים הציבוריים.

נקודת המבט השכונתית

הניסיון בתחום מלמד כי התחדשות עירונית מיטיבה מצריכה שימוש במגוון סקאלות, מעבר להתבוננות בקנה המידה של הבניין ושל המגורים בכלל. שכונה בתוך עיר צריכה להיבחן הן באמצעות הסתכלות פנימה, על המידה בה היא מספקת את צרכיהם המשתנים של התושבים וגם כחלק מרצף עירוני, חלק ממרקם חיים שלם של עיר. בהתאם לכך, הרזולוציה של ההתחדשות צריכה להתרחב ולהצטמצם מבחינת קנה מידה כל הזמן. הניסיון המצטבר מראה כי התחדשות שכונתית נדרשת להתמקד בשיפור המרחב הקהילתי, החברתי והפיזי של שכונה ספציפית, תוך שמירה על האופי המקומי שלה והצרכים הייחודיים שלה. האתגר המרכזי של התחדשות השכונתית הוא לייצר מרחב שמחבר את התושבים, שומר על הזהות המקומית ומטפח את הקשרים החברתיים. גישה כזו דורשת פיתוח מנגנוני שיתוף פעולה יעילים וצורת ניהול מותאמת המכוונת למטרות ההתחדשות. התפיסה השכונתית היא על כן נקודת מבט הכרחית, שנדרשת להשלים את הגישה הבניינית, הנקודתית והמתחמית, ושמה דגש על נקודת מבט הוליסטית שכוללת: זיהוי השחקנים בשדה ההתחדשות השכונתית, אפיון והבנה של קהילות במרחב השכונה, הגדרה מפורטת של הצרכים העתידיים ומיקום ברור של השירותים והתשתיות במצב המתוכנן, שיח ופלטפורמות תקשורת עם תושבים, התייחסות למשך הזמן של פרויקט, חשיבה על תקופת פוסט-אכלוס של פרויקט ועוד¹.

¹ דו"ח פיתוח ידע תכנוני לגיבוש תפיסת השכונה המתחדשת, איגוד המתכננים בישראל ועיריית ת"א-יפו, ינואר 2025
<https://katzr.net/58edeo>



נקודת המבט הכוללת: פרוגרמה לצרכי ציבור

לאור האמור לעיל, אחד השלבים ההכרחיים בביצוע של התחדשות עירונית, גם כאשר היא נעשית ברמת המבנה היחיד ובוודאי כאשר מדובר במרחב שמאושרות בו מספר תוכניות התחדשות מסוגים שונים, הוא הכנת פרוגרמה לצרכי ציבור. פרוגרמה לצורכי ציבור נועדה לתרגם את צורכי האוכלוסייה – הנובעים מתוספת יחידות דיור, שטחי מסחר ותעסוקה או שינויים דמוגרפיים אחרים הצפויים בעקבות פרויקטי ההתחדשות – לפתרונות פיזיים, שירותיים וחברתיים, אשר ישולבו במרחב המתחדש. הפרוגרמה משקללת את מגוון הצרכים העתידיים, מתרגמת אותם לצרכי קרקע ושטח מבונה, ומגדירה גם היבטים של נגישות, זמינות ומגוון. מדריך ההקצאות לשטחים לצורכי ציבור שפורסם בשנת 2018, לצד פסקי דין מרכזיים, מבהירים את הצורך בגישה מקצועית, מבוססת נתונים, המשלבת תכנון אסטרטגי ורגישות להקשרים מקומיים. הכנת פרוגרמה לצורכי ציבור לרמה השכונתית, שלוקחת בחשבון את כלל פרויקטי ההתחדשות המתוכננים, מאפשרת הגשמת עקרונות של יעילות תכנונית, שוויון בין תושבים, נגישות למשאבים ציבוריים, ושמירה על איכות חיים עירונית.

מערכת התכנון נדרשת להתייחס לכושר נשיאה של המרחב, כפי שעולה מהפרוגרמה ומבדיקות נוספות (כמו בדיקת היתכנות תחבורתית). חוסר התאמה בין פרוגרמה, שמצביעה על הקיבולת של השירותים הציבוריים והשטח הפתוח, לבין היקף יח"ד המאושר, יוצר מצב לא תקין של מצוקה ידועה מראש. כאשר תוכניות נקודתיות, מאוחרות, מוסיפות מגורים למרחב השכונתי, הכרחי לעדכן את הפרוגרמה ולבחון מחדש את כושר הנשיאה של המרחב.

בשל המורכבות המיוחדת בהתחדשות עירונית, לעיתים קרובות יש אתגר גדול יותר לספק את המרכיבים שבפרוגרמה, משום שנדרש להתחשב במרקם בנוי ולהתמודד עם שימושים קיימים בשטחים הנדרשים. כך שהיכולת לספק את המרכיבים תלויה ביכולת לפנות שימושים קיימים בנוסף ליכולת לגייס תקציבים ועוד. לכן, על הפרוגרמה לקחת בחשבון את וודאות הביצוע. יש למנוע אישור תוספת יח"ד בהתבסס על מענים ברמת וודאות נמוכה, כפי שלא מאשרים יח"ד כשאין יכולת לספק להן חשמל, מים וביוב, ולכל הפחות יש להתנות את אישור התוכניות במענים הנדרשים. הדבר נכון גם עבור מענים ציבוריים אחרים. כך למשל, אם לא ניתן לספק בי"ס, הנטייה היא להסתמך על הסעות לטווח ארוך, שפוגעות בילדים ובאורח החיים שלהם וגם מעמיסות גם על מערכת התחבורה השכונתית.

לכן, פרוגרמה/היתכנות תחבורתית ובדיקות נוספות, על בסיסן מאשרים תוכניות המוסיפות יח"ד, נדרשות לכלול רק מרכיבים שיש להם וודאות ביצוע ולהצביע על המיקומים המאפשרים אותם. יש לעגן בהגדרות מחייבות את המסקנות מהבדיקות הכוללניות (פרוגרמה, היתכנות תחבורתית וכד') ולהתבסס עליהן בהחלטות נקודתיות. סטייה מהחלטות אלו דורשת בדיקה מחודשת על מנת לוודא שכלל המרכיבים מקבלים מענה. בשכונות חדשות, וכאשר מתבססים על תוכניות מתאר, נושאים אלו מקבלים מענה בשלבי הביצוע. נדרש להבטיח את קיומם גם בתהליכים של התחדשות עירונית.

סיכום

עמדת איגוד המתכננים בישראל היא שיש להבטיח כי תכנון נקודתי אינו גובר על הראיה הכוללת בתהליכי התחדשות עירונית. פריצת תוכניות כוללות (הן תכניות אב והן תכניות סטטוטוריות) מחייבת התבוננות חוזרת, בחינת ההשפעה הכלל-שכונתית ואזורית שלהם, על מנת להימנע מיצירת סביבות חיים ירודות והנצחתן לשנים רבות.



- Alfasi, N., Almagor, J., & Benenson, I. (2012). The actual impact of comprehensive land-use plans: Insights from high resolution observations. *Land use policy*, 29(4), 862–877
- Alterman, R. (1980). Decision-making in urban plan implementation: does the dog wag the tail or the tail wag the dog? *Urban Law and Policy*, 3(1), 41–58.
- Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79, 695–706
- Roberts, P. (2000). The evolution, definition and purpose of urban regeneration. In: Roberts, P., Sykes, H. (Eds.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications Ltd, London. pp. 9–36.
- Ball, Michael & Maginn and Paul J. (2005) Urban Change and Conflict: Evaluating the Role of Partnerships in Urban Regeneration in the UK, *Housing Studies*, 20:1, 9–28, DOI: 10.1080/0267303042000308705.
- Tallon, Andrew (2020) *Urban Regeneration in the UK*. Routledge.
- Cassidy I-Chih, Lan and Chen-Jai, Lee. (2021) Property-led renewal, state-induced rent gap, and the sociospatial unevenness of sustainable regeneration in Taipei. *Housing Studies* 36:6, 843–866.
- Peter Newton, Stephen Glackin, Jennifer Witheridge & Lisa Garner (2020) Beyond small lot subdivision: towards municipality-initiated and resident-supported precinct scale medium density residential infill regeneration in greyfield suburbs, *Urban Policy and Research*, 38:4, 338–356, DOI: 10.1080/08111146.2020.1815186.
- Vaid, Uchita (2021) Delivering the promise of ‘better homes’? Assessing housing quality impacts of slum redevelopment in India, *Cities*, 116, 103253. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103253>.
- Tsahor, M., Katoshevski-Cavari, R., & Alfasi, N. (2023). Assessing urban adaptability: The key is in the land use plan. *Land Use Policy*, 126, 106508.
- Geva, Y. & Rosen G. (2018) The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. *Geoforum* 96: 10–20.
- Geva, Y., & Rosen, G. (2022). A win-win situation? Urban regeneration and the paradox of homeowner displacement. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(1), 67–83.
- Geva, Y., & Rosen, G. (2023). In search of social equity in entrepreneurialism: The case of Israel’s municipal regeneration agencies. *European Urban and Regional Studies*, 30(1), 36–49.
- Nachmany, H., & Hananel, R. (2023). The urban renewal matrix. *Land Use Policy*, 131, 106744.