



סקירת ספרות : התחדשות עירונית - סוגיות והשלכות

שכונות מגורים אינן שומרות על מצבן ההתחלתי; גם ללא הפרעות ומטרדים חיצוניים הן משתנות עם הזמן, ובדרך כלל לא לטובה. התוצאות ידועות. הן כוללות התדרדרות פיסית של המבנים, שקיעה חברתית וכלכלית, התיישנות איכות התכנון, ירידה בשוויים של הנכסים וכן בהכנסות ממיסים, וכו'. אין זה מפתיע אפוא שהאפשרות להתחדשות עירונית, דהיינו להחזרת השכונות לתפקוד תקין ומשופר, הוא בין המטרות הפוליטיות החשובות של מדיניות עירונית היום, והיא אחת הנושאים המעסיקים כמעט כל עיר או יישוב עירוני. היא מוגדרת כמדיניות המקודמת בדרך כלל על ידי שיתוף פעולה בין בעלי עניין ציבוריים ופרטיים במטרה לגרום להתחדשות מקיפה ומקיימת של אזורים עירוניים שעברו התדרדרות מכמה בחינות (פיסית, סביבתית, חברתית וכלכלית). השאלות שמדיניות זאת מעוררת רבות. כגון מה הן הדרכים היעילות לביצועה, איך מודדים הצלחה והאם התוצאות רצויות ועבור מי.

בטור זה נסקרים ארבעה מאמרים העוסקים בסוגיה זו: שניים עוסקים בשאלות עקרוניות ושניים דנים בתוצאות. הראשון של Marra ואחרים מציע קריטריונים לסיווג של גישות התערבות להתחדשות עירונית. המאמר השני של Akotia ואחרים מפתח מסגרת קונספטואלית להערכת פרויקטים להתחדשות. המחקר של Dawkins National Center for Smart Growth ושל Moeckel National Center for Smart Growth, University of Maryland, College Park, USA מתמקד בהשלכות של פיתוח תחבורה ציבורית על תהליכי התברגנות. המאמר האחרון של Shaw ושל Hagemans מברר את משמעות ההתחדשות על האוכלוסייה הנחשלת שגרה בשכונה הנחשפת לתהליכי ההתברגנות.

Marra, G et. al. (2016). From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban interventions. Turin 1995-2015: Evolution of planning tools and approaches. *Journal of Urban Regeneration & Renewal*. Summer, 9(4): 367-380.

בספרות מתוארות דרכי פעולה רבות להתחדשות עירונית, כדוגמת פינוי ובינוי, שיקום חברתי וכו'. השאלה המרכזית היא בכל מקרה, איך לבחור מתוך שלל החלופות הקיימות את הפיתרון המתאים ביותר. הרי יש להתייחס לא רק למספר גדול של תפיסות מדיניות חילופיות אלא לכל המנעד הרחב של

אמצעים, מטרות, תנאים סביבתיים, בעיות חברתיות, וכו'. מטרת המאמר היא להציע קריטריונים למיון התפיסות השונות להתחדשות עירונית כצד ראשון לניתוח השוואתי של חלופות הקיימות היום בנושא.

המאמר מציע חמש גישות עיקריות לבחינת החלופות להתחדשות עירונית: (א) מעקב אחרי שינויים שחלו מעבר לזמן במהות הפרויקטים, בעיקר של המטרות והאמצעים. (ב) מיון התכניות לפי הגודל של מתחם ההתערבות; (ג) זיהוי בעלי העניין המשתתפים בתכנון ובהחלטה; (ד) אמצעי תכנון וביצוע הקיימים לקידום ההתחדשות; (ה) ובעיות מדיניות ספציפיות שבהן הפרויקט עוסק, כגון: דיור, תחבורה ציבורית, אזורים תעשייתיים, וכיוב'.

בהמשך נדונות יזמות העוסקות בהתחדשות הדיור, שלדעת המחברים מהוות עיקר המאמצים להתחדשות עירונית באירופה. הם מציעים מודל כללי בעל שלושה שלבים: (1) מדיניות עם אוריינטציה פיסית וסביבתית (כגון שיפוץ בנייני מגורים, שיפור רשת הרחובות, שיקום גינות וכיוב'), (2) מדיניות המתמקדת בארגון ובהיבטים שונים של מדיניות עירונית עם דגש על יעילות, שיתוף פעולה בין הרשויות והתושבים, וכד', (3) ומדיניות המכוונת לרווחת האוכלוסיה כגון חינוך, תעסוקה, ליכוד חברתי, בעיות נפשיות, וכיוב'.

כהדגמה של המודל המחברים מציגים את השינויים שחלו בתכניות להתחדשות עירונית בטורינו בין 1995 עד 2015. אחרי מלחמת העולם השנייה טורינו הייתה אחד המרכזים תעשייתיים החשובים של איטליה. אך בעקבות השינויים הכלכליים שעברו על המדינה העיר סבלה מהתדרדרות חריפה בבסיס הכלכלי, שגרמה לשקיעת התעשייה ולהתדרדרות פיסית כלכלית וחברתית בקרבת אזור התעשייה. מאז נעשו מאמצים גדולים ביותר להחזיר לטורינו את מעמדה המקורי. במהלך השנים חל שינוי הדרגתי בגישות שנקטו להשיג מטרה זו. ממצאי מחקר מצביעים על שלושה שלבים של תהליך ההתחדשות. בשלב הראשון פרויקט ההתחדשות התמקד בלעדית בבעיות הפיזיות, כגון שיפור של מלאי הדירות, ושל מערכות התחבורה על ידי פינוי ובינוי מחדש. בשלב השני הורחבה היריעה ונכללו תכניות חברתיות וכלכליות לשיפור מצב התושבים. השלב האחרון ונוכחי מבוסס על גישה הוליסטית המשלבת רפורמות ניהוליות עם שדרוג פיסית ופרויקטים חברתיים וסביבתיים. שינויים אלה מבטאים כמובן את התפתחות הנצפית בתחום התחום בעקבות הניסיון שהצטבר ובהתקדמות התחום במישור התיאורטי.

Julius Akotia et al. (2016). Developing a conceptual framework for assessing the socio-economic benefits of regeneration projects in the UK. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 10(1): 89-99.

קבלת החלטות רציונלית וכל שכן תכנון של התחדשות עירונית מחייבים בכל מקרה הערכה בזמן גיבוש המדיניות, תוך כדי ביצועה, וכאשר השלכות מתבררות. אולם שיטות הערכה המוצעות היום בספרות מתמקדות בדרך כלל בהשפעה הסביבתית והפיסית של הפרויקטים ולאחרונה גם בקיימות לאורך זמן, אך הן מתעלמות לרוב מההיבטים החברתיים והכלכליים של המדיניות המוצעת. מצב זה אינו מפתיע לאור ריבוי המטרות והקריטריונים המאפיינים פרויקטים להתחדשות. מטרת המחקר היתה גיבוש מסגרת קונספטואלית למציאת קריטריונים להערכה של פרויקטים להתחדשות עירונית. הכוונה היתה להוסיף לשיקולי איכות הסביבה והקיימות גם ההשפעות הכלכליות

והחברתיות. מכאן נובעת גם החולשה המרכזית של המאמר שוויתר על פיתוח מתודולוגה להכללת שני ההיבטים הנוספים בהערכה ולהגדרת אינדיקטורים קונקרטים לקריטריונים אלה..

לביצוע המחקר החוקרים השתמשו בשתי גישות: בשלב ראשון בוצעה סקירה מקיפה של הספרות העוסקת בהערכת פרויקטים להתחדשות עירונית מקיימת, שמטרתה היתה לזהות קריטריונים מקובלים להערכת השלכותיה של ההתחדשות. בשלב שני נבחר פרויקט מסויים של דיור (שמו לא מוזכר במאמר) ובוצעו ראיונות לעומק עם שמונה אנשי מפתח שהיו מעורבים בתכנון וביצוע. בעלי העניין שרואיינו כללו, בין היתר, מנהל הפרויקט, מנהל האתר, הקבלן, נציג הקהילה המקומית, וכו'.

המסגרת הקונצפטואלית שהתקבלה פותחה בשלושה שלבים: בשלב הראשון זוהו שני מימדים בהתחדשות עירונית: המימד הכלכלי, והחברתי. בשלב השני התקבלו שש קטגוריות של השלכות של מדיניות התחדשות הכוללות התחומים הבאים: גידול המגזר הציבורי, גידול המגזר העסקי, שינויים במצב הכלכלי של התושבים, תעסוקה, פשיעה וביטחון אישי, רווחת הקהילה, חינוך והכשרה מקצועית, רווחת חברתית, תועלת שכונתית, מקטגוריות אלה נגזרו שלושים ושישה קריטריונים, שכל אחד מהם לכאורה נחוץ להערכה שלמה של מדיניות התחדשות. הרשימה ארוכה מדי למסגרת זו. נסתפק אפוא בדוגמאות הבאות: רמת מחירי הדיור, הכנסות מס רכוש, מצב העסקים המקומיים, הכנסת משקי הבית, תעסוקה מקומית, ונדלזים, עיצוב הדיור, חינוך, מאזן של צורות דיור שונות, תעסוקה, חניה וכו' וכו'. ברור שעבור רשימה מעשית היה צריך לצמצם את הקריטריונים על בסיס תיאורטי או באמצעות מתודולוגיה סטטיסטית כמו Principal component analysis.

אולם יש בעיות נוספות עם הגישה המוצעת במאמר. קודם כל המחקר מבוסס על מדגם של שמונה מרואיינים בלבד בפרויקט יחיד. כתוצאה אין מידע על הבדלים בין ערים שונות או פרויקטים שונים לגבי מה הם הקריטריונים הקריטיים להערכת פרויקט של התחדשות עירונית. זאת ועד, הגדרת הקטגוריות אינה משכנעת כאשר בודקים את הקריטריונים שלכאורה נגזרו מהן. יש אפוא להתייחס למאמר כמחקר גישוש פרלימינרי בלבד המציע מתודולוגיה לזיהוי קריטריונים. החולשה השניה היא כמובן העדר מסגרת תיאורטית המסבירה את הקריטריונים. הרי הרשימה הארוכה שהיא מעניינת לכשעצמה מבוססת על ניסיון להגיע להסכמה בין בעלי העניין ולא על בסיס תיאורטי. החולשה השלישית היא כמובן העדר הגדרה תפעולית של הקריטריונים. כתוצאה אין אפשרות ליישם את הממצאים לכשעצמם בפרויקטים נוספים. אולם, אל אף הביקורת המאמר בעל עניין רב לכל למי שעוסק בהתחדשות עירונית. הוא מציג בצורה משכנעת את המנעד הרחב של היבטים שיש לקחת בחשבון בתכנון וביצוע.

Casey Dawkins & Rolf Moeckel (2016). Transit-Induced Gentrification: Who Will Stay, and Who Will Go? *Housing Policy Debate*, 26(5-6): 801-818.

מתכננים ובעצם כל העוסקים במדיניות עירונית ממליצים על פיתוח תחבורה ציבורית כפיתרון לבעיות עירוניות שונות, כגון: גודש בכבישים, זיהום אוויר,

מחסור בחנייה, עוני, וכיו"ב. הכוונה היא בד"כ בעיקר לבנייה או הארכה של רכבות קלות או תחתיות ולתוספת של תחנות עבורן. השערת המחקר הייתה שהפיתרון של תחבורה ציבורית עלול לא רק לשפר את הנגישות אלא גם לגרום לבעיות חברתיות. הרי הנגישות המשופרת בקרבת תחנות הרכבות צפויה להיות מהוננת במחירי הקרקע והדיור. יש אפוא יסוד לדאגה שהשקעות בתחבורה הציבורית תגרום לעליה משמעותית במחירי הדיור בקרבת הקווים והתחנות. התוצאה עלולה להיות הדרת האוכלוסיה של מיעוטי יכולת לטובת קבוצות אמידות המסוגלות לשלם את המחירים החדשים הגבוהים, תהליך הנקרא על ידי המחקרים התברגנות עקב תחבורה ציבורית (transit-induced gentrification).

המאמר מתחיל עם סקירה מקיפה של הספרות. בהמשך מתואר אזור המחקר בושינגטון ושל מודל סימולציה בשם SILO המשלב שימושי קרקע ומערכות תחבורה. אחרי זה נידונות ההשלכות של אסטרטגיות חלופיות של מדיניות דיור על החלוקה המרחבית של הכנסות באזור כולו וקרוב לתחנות הרכבות כאינדיקטור לתהליכי התברגנות.

בספרות מתוארות כבר לא מעט תכניות האמורות להבטיח בנייה ושימור דיור בר-השגה למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה בקרבה לתחנות התחבורה הציבורית. אולם מעט ידוע על האפקטיביות של הצעות מדיניות אלה, דהיינו האם, באיזו מידה ובאיזה מחיר הן מצליחות לשמר את המלאי של דיור בר השגה.

המחקר השתמש, כאמור, במודל סימולציה בשם SILO המשלב שימושי קרקע ותחבורה כדי לנתח איך מדיניות של שימור דיור בר השגה משפיעה על מקום המגורים של מיעוטי יכולת בקרבה של תחבורה ציבורית. זה מודל סימולציה של שימושי קרקע, שבו כל משק בית, פרט, יחידת דיור ומקום עבודה מטופלים עבור כל תקופה בנפרד. החלטות של פרטים ושל משקי בית, כגון להחלפת דירה, מתוארים במפורש על בסיס של התועלת של מקום המגורים הנוכחי ושל התועלות הצפויות במקומות חלופיים תוך התייחסות מפורשת למגבלות התקציב הכומד לרשות משק הבית. מצד שני גם כל יחידת מגורים - בנייה או הריסה - מטופלת בנפרד. כל ההחלטות מתקבלות במודל לוגי ועל סמך ההסתברויות להחלטות עבור כל תקופת. ארבע חלופות למדיניות דיור נבדקו: (א) הגדלת ההצע הכללי של דיור בקרבת התחנות; (ב) הגדלת ההצע של דיור מוגן באזורים אלה; (ג) גידול בפיתוח דיור חדש בקרבת התחנות עם דרישות לגבי היקף הדיור בר השגה; (ד) שוברים לשכר דירה עבור מיעוטי יכולת למגורים באזור הנבדק. על ידי הסימולציה אפשר היה לבדוק את השפעתן של גישות השונות למדיניות דיור על התחלקות המרחבית של בעלי הכנסה שונים, דהיינו על תהליכי התברגנות.

התוצאות של הסימולציות מראות שאילוצים חוקיים על סוג הדיור הנבנה בקרבת תחנות תחבורה ציבורית יכולים להוות מכשירים אפקטיביים לקידום דיור בר השגה עבור מיעוטי יכולת. הן עשויות לצמצם את בעיית ההתברגנות עקב השפעת התחנות. השפעתם גדולה בהרבה משל חלופות כגון שוברים לשכר דירה, חוקי דיור מוגן (rent control) וכד'. בניית דירות בר השגה בקרבת התחנות מאפשרת על ידי ערבוב קבוצות בעלות הכנסה שוה גם לשפר את הנגישות לעסקים ושירותים ברמה גבוהה עבור אוכלוסיות

הנחשלות הנשארות באזורים אלה, אם כי המחירים הגבוהים עלולים למנוע ממיעוטי יכול ליהנות מהם.

Kate S. Shaw and Iris W. Hagemans (2015). 'Gentrification Without Displacement' and the Consequent Loss of Place: The Effects of Class Transition on Low-income Residents of Secure Housing in Gentrifying Areas. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2): 323–341.

התברגנות (gentrification בלע"ז) היא תוצאה כמעט בלתי נמנעת של התחדשות מוצלחת, שבה אזור עם אוכלוסיה נחשלת נהפך לאטרקטיבי לקבוצות מבוססות המדירות את התושבים המקוריים המתקשים לעמוד בתחרות הכלכלית. מצד שני נטען, כפי שראינו שתושבים עניים יכולים ליהנות מתערובת חברתית, כי כניסת אוכלוסיה ממעמד ביניים יכולה למשוך השקעות חדשות בעסקים ושירותים. בצורה זאת עשויות להיווצר הזדמנויות לניידות חברתית חיובית עבור משפחות בעלות הכנסה נמוכה המצליחות להישאר בשכונה המתברגנת. הנחה זו התקבלה בין הרבה העוסקים במדיניות עירונית כעובדה, אם כי יש בין החוקרים ספקות לגבי חשיבות של יתרונות אלה. למעשה אין מספיק מחקרים על החסרונות של תערובת חברתית כפזיה עבור מיעוטי יכולת, כולל אלה שלא יכולים או רוצים לגור במקום אחר. כך השתלטות של אוכלוסיה חזקה יותר יכולה להוות בעייה חברתית קשה לנשארים במיעוט.

המאמר עוסק במיעוטי יכולת הגרים בשתי שכונות במלבורן אוסטרליה שעברו תהליך של התברגנות אינטמסיבית. המאמר מבוסס על ראיונות לעומק עם 22 דיירים בדיוור סוציאלי (secure community housing) הגרים כבר תקופה ארוכה בשכונה. המטרה היתה לברר עם העדר של העתקה פיזית מספיק לשפר את התוצאות החברתיות ונפשיות השליליות של תהליך ההתברגנות. השינויים בשכונה התבטאו בהרכב האוכלוסיה המורכבת היום מרוב של משקי בית השייכים למעמד הביניים. שינוי זה גרם להחלפת החנויות ושירותים המתאימים לטעם וליכולת הכלכלית של התושבים החדשים. למשל הוחלפו רוב החנויות הקטנות ובתי מרווח הקטנים עם עסקים יוקרתיים ויקרים ובתי קפה שאינם מתאימים לתושבים המקוריים. גם נעלמו מקומות המפגש שבהם התושבים נהגו לפגוש את מכיריהם וחבריהם. מצד שני נעשו על ידי השלטון המקומי מאמצים גדולים לשיפור התשתית והגינות ושדורגה תחזוקתם. בראיונות עם התושבים הותיקים התבטאה כצפוי תחושת האובדן של המקום המוכר והניכור מהסביבה החברתית החדשה שלא התאימה לצרכים להרגלים שלהם. תחושת אובדן זו הייתה חזקה ומעלה ספקות לגבי ההשלכות של תהליך ההתברגנות על התושבים המקוריים שנשארו במקום. אין ספק היבט זה חייב להילקח בחשבון בכל תכנית להתחדשות עירונית. לכן יש הבטיח שאחוז הדירות בר השגה יהיה מספיק גדול להבטיח מסגרת חברתית חיה ושירותים מתאימים לצורכיהם.

אליה ורצברגר