

הצעה לרפורמה בתחום ההתחדשות העירונית מסמך מדיניות של הקואליציה האקדמית בתכנון ומשפט

ינואר 2020

מסמך זה נכתב בידי קואליציה של נשות ואנשי אקדמיה, חוקרים ומלמדים בתחומים של תכנון עירוני, שלטון מקומי, דיור ומדיניות ציבורית, בתגובה לשורת תהליכים משמעותיים בתחום התכנון וההתחדשות העירונית.

עמדותינו המובאות להלן נכתבו כתגובה לחלק מן התהליכים לעיל, אולם מטרתו המרכזית של המסמך היא **להציב נקודות מרכזיות הנוגעות לתהליכי התחדשות עירונית, מתוך דאגה לחברה ולמרחב העירוני בישראל תוך התחשבות במגוון הסוציו-תרבותי, היישובי והמבני במטרה לממש עיקרון "הבטחת שוויון והוגנות בין שונים"**.

נייר עמדה זה נכתב במסגרת **הקמפיין-האקדמי** להתחדשות עירונית בהובלת פרופ' טלי חתוקה ראש המעבדה לעיצוב ותכנון עירוני. מטרת הקמפיין לקדם סדר יום צודק ואיכותי בתחום ההתחדשות העירונית. באתר אורבנולוגיה ניתן למצוא רשימות ופודקסטים נוספים מאת המחברים.

מחברים

פרופ' טלי חתוקה

ראש המעבדה לעיצוב ותכנון עירוני ביה"ס לסביבה ולמדעי כדור הארץ ע"ש פורטר, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' נורית אלפסי

ראש המגמה לתכנון ערים המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

פרופ' נטע זיו

מנהלת אקדמית, מרכז הגר לדיור חברתי הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' ראסם חמאיסי

ראש המרכז לתכנון ולימודים, כפר כנא החוג לגאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה

פרופ' ארז צפדיה

מנהל ומדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר. יו"ר במקום: מתכננים למען זכויות תכנון

פרופ' דבורה שמואלי

ראש מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום היערכות למצבי חירום החוג לגאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה

פרופ' אמריטה, הנרייט דהאן קלב

מדע המדינה והתכנית למגדר אוניברסיטת בן גוריון

ד"ר רות חננאל

ראש המעבדה להתחדשות עירונית החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב

ד"ר טליה מרגלית

ראש תכנית תואר שני בית ספר עזריאלי לאדריכלות, אוניברסיטת תל אביב

אבחון הכשלים במצב הקיים:

- התמקדות באספקת מגורים במנותק מההשלכות הערכיות, התשתיות הפיסיות, התעסוקתיות והסביבתיות.
- דחיקה חברתית ופגיעה במחלשים.
- התעלמות מהשונות המרחבית וההבדלים הסוציו-תרבותיים.
- הישענות על מודל התחדשות עירונית שאינו ישים בפריפריה.
- פיתוח פרויקטים המיועדים למגורים בלבד שאינם מציעים מגוון ואינם כוללים סקר תשתיות יסודי.
- היעדר בחינה של פרויקטים מפרספקטיבה שכונתית, עירונית ואזורית.
- ביזור נושא ההתחדשות העירונית בין גופים ממשלתיים שונים והיעדר תיאום.
- היעדר חשיבה בנוגע להתחדשות עתידית עבור מבנים חדשים ושכונות בהקמה.
- חוסר תשומת לחסמים המעוגנים במשטר המקרקעין.

נקודות מרכזיות לשיפור המצב הקיים עבור מקבלי החלטות:

- **שיפור תהליך התכנון בתחום ההתחדשות העירונית והרחבתו מעבר לתחום המגורים.** תהליך התכנון חשוב שיכלול: שיקום תשתיות עירוניות, חיזוק מדיניות שילוב שימושים, חיזוק הועדות המקומיות וכוח אדם מתמחה בפיתוח של מודלים המשלבים מגורים ותעסוקה. יש לעודד באמצעות תמריצים עירוב ושילוב בין שימושים ציבוריים לפרטיים לרבות מסחר ומגורים במבני ציבור קיימים.
- **הטמעת מטרות חברתיות בתהליכים מרחביים של התחדשות עירונית, פיתוח מנגנונים מפני דחיקה.** הגדרת כללי הבסיס לזכויות התושב בהתחדשות עירונית, סף מינימום של שירותים, תמהיל מסחר-מגורים-שירותים, תמהיל מגורים בהישג יד ובניה עצמית.
- **פיתוח מדדים המכירים במגוון הסוציו-תרבותי והאתני.** מדדים המותאמים תרבותית ליישובים קטנים ובינוניים, בהן מתרחשת התחדשות אורגנית ביוזמה פרטית על פי מחזור דורי משפחתי, תוך הבטחת פיתוח המרחב והתשתיות הציבוריות שיהוו גורמים מזרזים ותומכי התחדשות עירונית.
- **קידום כלים להתחדשות עירונית בפריפריה.** שכלול החשיבה האזורית ופיתוח מנגנונים ליצירה של צדק חלוקתי בפריפריה הגיאוגרפית באמצעות כלים של ניווד זכויות, מגרשי השלמה, תמיכות ישירות מהקרן להתחדשות עירונית ופיתוח מנגנוני מימון משוכללים. פיתוח ושכלול של מודלים חדשניים במטרה לשפר את אורח החיים בפריפריה החברתית והגאוגרפית. פיתוח כלים גמישים ומותאמים תרבותית לסביבות המתחדשות באופן אורגני, כגון אלה המתחוללות במרקמי בניה ביישובים הערבים.
- **פיתוח כלים להערכה של פרויקטים בהתחדשות עירונית.** גיבוש עקרונות תכנוניים-ערכיים להתחדשות עירונית וגיבוש קריטריונים לבחני תכניות. גיבוש כלים לעידוד איכות תכנונית בפרויקטים של התחדשות עירונית כולל התייחסות לאיכות המרחב הציבורי, קידום שביעות רצון התושבים, ניצול הוגן של משאבים ציבוריים וערכים אחרים.
- **גיבוש תוכניות אב בקנה מידה אזורי בתחום הדיור.** גיבוש תכניות הכוללות התייחסות לשוכרים, דיירי דיור ציבורי, דיור בר השגה, תחזוקת מבנים ובניה עצמית על קרקע פרטית בהתחשב במחזור משפחתי בין דורי.
- **הקמת גוף ממשלתי ביצועי שיאגד, ירכז ויתאם את עבודת הממשלה בנושא ההתחדשות העירונית.** כיום, רמ"ג, מנהל התכנון, משרד השיכון באמצעות הרשות להתחדשות עירונית כמו גם גופים נוספים עוסקים בנושא זה ללא תיאום ביניהם. ניתן להשתמש בפלטפורמה של האשכולות ברמה האזורית על מנת לתת ביטוי לצרכי הרשויות המקומיות.
- **פיתוח מנגנון עתידי לבינוי חדש.** יצירה של אופק תכנוני גם לדורות הבאים וקביעת לוחות זמנים ודרכי ביצוע להתחדשות עירונית עבור מבנים חדשים ושכונות חדשות שיוקמו.
- **פיתוח מנגנון לניצול קרקעות בעיר.** הקמת מנגנון של "מקלות וגזרים" להתמודדות עם תופעת הקרקע הבלתי מנוצלת במרחב העירוני, בכלל זה הסדרת הבעלות מבחינה קניינית, התאמת המיסוי (העירוני והלאומי) ובחינת הטבות מס לצד מתן תמריצים, מענקים ותמיכות.

הקדמה

יזמות בתחום ההתחדשות העירונית

בהתאם להגדרה זו, התחדשות עירונית היא פעולה המוגדרת ביחס לכלים הרגולטורים דרכה היא מקודמת, ונכון לרגע זה הכלים העיקריים הם: תמ"א 38³ ופינוי ובינוי על צורתיו השונות.⁴

בשנת 2016, נחקק חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שקבע מסגרת רחבה יותר לנושא ההתחדשות העירונית ובאמצעותו הוקמה הרשות להתחדשות עירונית.

הסעיף ה-1 לחוק מציג את מטרותיו:⁵

"חוק זה מטרתו לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף השימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית, והכול, בין השאר, באמצעות הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתפעל בהתאם להוראות חוק זה."

כפי שניתן להבין מהציטוט, התחדשות עירונית שואפת להגדיל את היצע הדיור ולהשיג מטרות מרחביות וחברתיות יחד. אף שמזה זמן יש הכרה בחשיבות הטמעת ההיבטים החברתיים בהתחדשות עירונית, אלה אינם זוכים למקום מרכזי בחקיקה. להפך, גם במסגרת החוק עדיין התחדשות עירונית מונעת בידי מניעים כלכליים גרידא ומבלי לתת דעת למשמעויות החברתיות שלה. על מנת שמטרות חברתיות וסביבתיות תהיינה מעוגנות גם בתהליכי התכנון והיישום של התחדשות עירונית, יש לשנות מדיניות ונהלים, ברמה העירונית והארצית.

עמדתנו היא כי יש לעבור לבחינה רחבה יותר של המונח התחדשות עירונית, לכלול בו תהליכים מעבר למיזמי פינוי-בינוי, תוך ראייה והכרה של ההבדלים בין מרכז ופריפריה, מתן ביטוי לסוגיות מעמדיות והקפדה על זכויות התושבים הוותיקים והשוכרים (ולא רק בעלי נכסים) במרחבים המתחדשים. לשם כך נדרשים ארבעה צעדים משמעותיים הכוללים רפורמות במספר תחומים: שכלול המנגנון התכנוני, מדיניות התחדשות ייעודית עבור הפריפריה, הטמעה של מטרות חברתיות ופיתוח כלים להערכת ההשלכות החברתיות, הפיזיות והכלכליות של התחדשות עירונית.

ישראל תידרש בעשורים הקרובים לקדם התחדשות עירונית בסביבות בנויות ברחבי הארץ במטרה להגדיל את היצע הדיור ולהתמודד עם הצמיחה הדמוגרפית, הדרישות לאיכויות ראויות של סביבת מגורים, במקביל לצורך בשמירה על עתודות קרקע ושטחים פתוחים. דעיכה וניוון של סביבות פיסיות וחברתיות הם תהליכים טבעיים המבטאים את מחזור החיים ברקמה האורבנית, והדרך להתמודד עמם הוא באמצעות כלים של התחדשות עירונית.

נושא ההתחדשות עירונית בישראל עדיין אינו מנוהל בצורה מושכלת ומקודם במקביל על ידי משרדי ממשלה שונים וביישובים רבים במדינה. הניסיון המצטבר הינו קצר, הידע בתחום מוגבל והפרדיגמה שתכליתה חדש עדיף על ישן, היתה לשלטת בישראל.

בשנה האחרונה, ועל רקע התכנית האסטרטגית של מנהל התכנון, 2040 ופיתוח תכניות מתאר יישוביות כוללניות הנגזרים ממנה, אנו עדים למספר יוזמות משמעותיות בתחום התכנון וההתחדשות העירונית:

- הכנת תכנית מתאר כוללנית לרשויות מקומיות המגדירות מתחמים להתחדשות עירונית.
- מיפוי חסמים בתחום ההתחדשות בידי משרד המשפטים וחקיקה (ראשית, הוראות שעה, תקנות).
- חקיקה להסמכת אדריכלים רישויים לשמש כמורשה להיתר.
- הקמת וועדה בין משרדית של מנהל התכנון, משרד המשפטים, משרד הפנים לשם קידום נושא של התחדשות עירונית.
- תהליכים אלו יאפשרו להאיץ תהליכי התחדשות עירונית כמנופי פיתוח יישובים.

חקיקה

המסגרת המשפטית להתחדשות עירונית

התחדשות עירונית זוכה להגדרות רבות בספרות.¹ כמונח תיאורי התחדשות עירונית מתייחסת לפרקטיקות שונות לשינוי פיזי, חברתי, כלכלי וסביבתי בסביבה הבנויה. בישראל, המדינה אימצה גישה מצומצמת יותר לפיה "מיזם להתחדשות עירונית" כהגדרתו בחוק הרשות להתחדשות עירונית הינו:

"בינוי במסגרת תכנית החיזוק (תמ"א 38), מיזם במתחם פינוי ובינוי, מיזם במתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי, מיזם בינוי-פינוי בינוי או מיזם אחר שתאשר הממשלה לעניין זה".²

¹ תמר ארז ונעמי כרמון, התחדשות עירונית: סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטיין בתל-אביב-יפו, המרכז לחקר העיר ואזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון (1996).

² סעיף 2 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

³ תמ"א 38-תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפנירעידת אדמה, קיבלה תוקף ביום 5.2.2005. חשוב לציין כי תמ"א 38, במקור איננה תוכנית להתחדשות עירונית, והיא הפכה לכזו בשל הצורך לקדם פרויקטים של חידוש והרחבה של מבנים באזורי ביקוש מרכזיים. מכאן, שאחת משתי התוכניות המרכזיות להתחדשות עירונית, היא תוצר לוואי של השוק.

⁴ "תכנית לפינוי ובינוי"- תכנית לפינוי לשם בינוי או לעיבוי בנייה לפי סעיף 14 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

⁵ חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016

1 מנגנון

שיפור תהליך התכנון בהתחדשות העירונית

נושא המגורים מסתמן כבעיה חברתית שורשית וכואבת. למרות זאת, אין בישראל מדיניות ברורה בנושא הדיור. כרגע, הבינוי למגורים כפוף לשיקולים כלכליים קצרי טווח. **מוסדות התכנון מתמקדים באישור תכניות לתוספת יחידות דיור, אך החלטות אלו מתקבלות ללא בחינה מעמיקה של עובדות ביחס לממדיו האמתיים של משבר הדיור, האפשרויות לניצול מלאי הדירות בתכניות קיימות והחסמים למימוש.** בפועל, האופן בו מתוכננים ונבנים מגורים בישראל הוא חלק מהגורמים לעלויות הדיור הגבוהות.

תיקונים 43, 76 ו- 101-2 לחוק התכנון והבניה יצרו את התשתית המשפטית הדרושה לתהליכים של ביזור התכנון מידיהן של ועדות התכנון הארציות והמחוזיות אל ידיהן של ועדות מקומיות. בחלוף שנים מאז נכנסו התיקונים לתוקפם, הביזור מתקדם באופן בלתי אחיד, כך שחלק מן הרשויות המקומיות נהנות ממידה רבה של עצמאות בתכנון והאחרות ממידה פחותה, וזאת עקב מצב בו חלק מהרשויות המקומיות, בעיקר פריפריאליות וערביות אינן ערוכות לרפורמות במערכת התכנון, בכלל זה נקיטת יוזמות של התחדשות עירונית. לכך יש להוסיף, שתכנון לטובת קידום הדיור- חלקו בעזרת הוראות שעה עוקפות חוק התכנון כמו ותמ"ל, חלקו בעזרת תמריצים כלכליים שמשבשים את רציונל התכנון המקומי כמו הסכמי גג וחלקו באמצעות התחדשות עירונית - ממוסס את עיקרי השינוי שהתיקונים הנ"ל לחוק התכנון והבניה ביקשו לקדם.

בהקשר זה נדרשים השינויים הבאים:

● **יצירה של מאגר תכנוני בתחום ההתחדשות העירונית.** יש לחייב את מוסדות התכנון להקים ולתחזק מאגר מידע תכנוני (planning database) עדכני בנוגע למצאי הדיור הקיים ולקדם תוכניות אב אזוריות ועירוניות בתחום הדיור הכוללות התייחסות לשוכרים, דיירי דיור ציבורי, דיור בר השגה, תחזוקת מבנים וכולי, עם התייחסות להתאמה של שירותים ציבוריים ותשתיות.

● **שכלול הניהול של תהליכי התחדשות עירונית.** חיזוק הוועדות המקומיות והמחוזיות בתוספת משמעותית של תקנים לאנשי מקצוע בעלי ידע בתכנון, חברה, סביבה וכלכלה. יש לצמצם, לבטל או לשנות את ההליכים העוקפים את חוק התכנון והבנייה ולייצר תהליך שלוקח בחשבון את ההשלכות של כל פרויקט על כל הרמות הרלוונטיות לו: השכונה, העיר האזור או המדינה.

● **קביעת הנחיות ברורות לתכנון איכותי,** בכפוף לדיונים מקצועיים ולשיתוף הציבור, שיבהירו מהם קווי היסוד של מרחב עירוני מתחדש מוצלח, של מערך מגורים המשתלב היטב בסביבתו ושל מגורים מגוונים ונגישים. ההנחיות יסייעו לשכלל את תהליכי ההתחדשות העירונית וייצרו בסיס מקצועי וערכי ברור למתכננים.

● **הכשרה למתכננים ואדריכלים העוסקים בתחום על ידי עדכונם למודלים חדשים ועולמות תוכן חדשים.** כמו בתחומים אחרים, יש לקדם השתלמויות לאנשי מקצוע וקובעי מדיניות בנושא.

● **חיזוק של מחלקות ההנדסה והתכנון ברשויות מקומיות בינוניות וקטנות,** במיוחד ערביות, בכדי שיהיו ערוכים לזום, לפתח ולממש התחדשות עירונית, בכלל זה העמדת משאבים (כספיים ואנושיים) הולמים גם לאפשרות של התחדשות עצמית.

2 מדיניות פיתוח

קידום כלים להתחדשות עירונית בפריפריה

מודל ההתחדשות העירונית הקיים והנהוג אינו ישים בפריפריה. במשך השנים הועלו לא מעט הצעות בדבר הדרכים לממש התחדשות גם של אזורים עירוניים בהם ערכי הקרקע אינם מאפשרים קיומו של פרויקט העומד בתנאים הכלכליים המקובלים. הצעות אלו כללו, למשל, מענקים ייעודיים, מענקים מקרן התחדשות עירונית, הקצאת מגרשי השלמה, ניווד זכויות וכן שכלול מנגנוני מימון (למשל זיכוי מס), אך בפועל כמעט ולא יושמו. "הפרדיגמה ו/או המודל התל-אביבי" הקפיטליסטי הנהוג כיום בהתחדשות עירונית אינו תקף דיו ביישובים בינוניים וקטנים, בכלל זה ביישובים הערביים. לכך, קיים צורך לפתח ולשלב מרכיבים סוציו-תרבותיים וערכיים בפרדיגמה של התחדשות עירונית מוצעת. דהיינו, להטות את הפרדיגמה מדגש על ההיבט הכלכלי לדגש גם על הממדים הסוציו-תרבותיים והערכיים כמרכיבים של התחדשות עירונית.

יתירה מזו, לרוב ברשויות מקומיות שנהנות ממידה מופחתת של עצמאות (כלומר פועלות בהן ועדות תכנון 'רגילות' או שהן כפופות לוועדות מרחביות), מקודמת באינטנסיביות רבה יחסית בניה של שכונות מגורים חדשות באמצעות הוראות שעה (הסכמי גג). דווקא ברשויות המקומיות הללו תוכניות התחדשות עירונית אינן מיושמות בגלל התלות הרבה בכדאיות כלכלית. העדר כדאיות כלכלית נובע לרוב מערכי קרקע נמוכים, שהולכים לעיתים קרובות יד ביד עם חולשה כלכלית של הרשות המקומית, שמשמעה חוסר יכולת לעמוד בתנאים הנדרשים לקבלת מעמד עצמאי של מערכת התכנון המקומית. חלק מהרשויות הללו, בעיקר היהודיות 'הפריפריאליות', תאלצנה להיענות לדרישה להקים בשטחן המוניציפאלי שכונות חדשות בהוראות שעה, כנגד הסכמי גג, זאת על חשבון חידוש השכונות הקיימות.

בנוסף, המדינה עדיין ממשיכה בפיתוח לא שוויוני, המונע מהיגיון טריטוריאלי אתני-לאומי שבבסיסו העיקרון של פיזור יהודים במרחב, וצמצום המרחב הערבי (למשל, אין הסכמי גג ברשויות ערביות), ומחיקת יישובים ערבים לטובת הקמת יישובים יהודים (למשל, אום-אל-חירן לטובת חירן) או לטובת הקמת תשתיות

(מחיקת היישוב הבדואי חאשם-זאנה, שהמדינה ממאנת להכיר בו, לטובת כביש 6).

התחדשות עירונית ביישובים ערבים זקוקה לחשיבה מסוג אחר, וזו רק החלה להיות מקודמת לאחרונה במסגרת הרשות להתחדשות עירונית. במסגרת מימוש התחדשות מותאמת תרבותית והקשרים יישובים מוצע לפתח מנגנונים המאפשרים הסדרה והתחדשות הקיים, בכלל זה תמיכה בהתחדשות אורגנית המבוססת על מימוש יוזמות משפחתיות על פי מחזור דורי, המתחשב בהסדרה קניינית פרטית על הקרקע, מה שיזרז התחדשות עירונית הולמת והוגנת.

כידוע בעיית מפתח במשיכת אוכלוסייה לפריפריה אינו מצאי הדיור אלא מצאי התעסוקה והגנישות, על כן התחדשות עירונית אינה יכולה להתמקד בפיתוח מגורים בלבד.

5. קידום תהליך הסדרת הבעלות על הקרקע וצמצום שרשרת הבעלות שאינה בהכרח מוסדרת ורשומה פורמלית, וזאת בכדי לצמצם את המושא והסרת חסם קנייני בפני התחדשות עירונית אורגנית.
6. איגום, שיקום, שיפור ופיתוח תשתיות עירוניות יבשות ורטובות, בכלל זה פיתוח המרחב הציבורי והכללתו בתהליך ובפעולות ההתחדשות העירונית. דהיינו, אימוץ גישה הוליסטית במימוש פעולת ההתחדשות העירונית.

יש לקדם אמצעים אלו תוך התייעצות עם נציגי המגזר הפרטי בכדי לבחון דרכים לביצוע התחדשות עירונית בפריפריה.

3 חברה

הטמעת מטרות חברתיות בתהליכים מרחביים של התחדשות עירונית

אחת הבעיות המרכזיות בנושא ההתחדשות העירונית הוא הרחקה מתמדת, בפועל (displacement) ובפוטנציה (displacementability), של תושבים מן הזכויות לעיר ולמקום מגוריהם. זו פגיעה חריפה ומסוכנת בתחום התכנון, כיוון שהתחדשות עירונית, כפי שמיושמת בישראל, נשענת על מניעים ושיקולים כלכליים ולא על שיקולים חברתיים. אזרחיות ואזרחי ישראל הופכים ברובם לברי ובנות-דחיקה, כלומר כאלה שחרב הדחיקה מביתם מונפת באופן מתמיד. איום הדחיקה אינו אחיד: עניים, צעירים, חסרי בעלות בבתיים ומיעוטים – חשים את האיום בדחיקה יותר מאחרים. **לתהליך זה השלכות על גידול האי שוויון והרחקת אוכלוסיות מוחלשות ממקורות תעסוקה, חינוך ושירותים עירוניים.**

בהקשר זה נדרשים השינויים הבאים:

● **פיתוח מנגנונים המגנים על אוכלוסיות מפני דחיקה,** דהיינו פגיעה בזכויותיהן במקום - ממשית או פוטנציאלית- בפרויקטים של התחדשות עירונית, כמו גם בכל פעילות תכנונית אחרת במרחב. משמע, מערכת התכנון הארצית צריכה לשמש כרגולטור לתכנון הוגן המתחשב בערכים ונורמות סוציו-תרבותיות מקומיות, שאמון על הגנה על זכויות התושבים והקהילות, במציאות שבה התכנון נעשה בדרגים מקומיים (קרי רשויות מקומיות) המצוידים בכלי עבודה, בידע ובתשתיות תכנון דומות בכל הרשויות המקומיות. חשוב שכל תכנית תכלול סקר חברתי וניתוח תמהיל דיירים.

● **הגדרת כללי הבסיס לתכנון מקומי הוגן** בנושאים הבאים: זכויות התושב (התושב ולא בעל הנכס) בהתחדשות עירונית, סף מינימום של שירותים, תמהיל מסחר-מגורים-שירותים, תמהיל מגורים בהישג יד בכל תכנית התחדשות עירונית.

בהקשר זה נדרשים השינויים הבאים:

● **שכלול החשיבה העירונית-אזורית.** חשיבה על התחדשות עירונית בהקשר עירוני-אזורי, תוך התאמה של הכלים של ההתחדשות להקשר הכלכלי, החברתי והמרחבי של כל אזור. מנהל התכנון חייב לגבש סדר יום איכותי וכמותי ביחס לאזורים שונים בארץ במטרה לייצר סביבות מגוונות. התמהיל אינו צריך להיות רק בקנה המידה של המתחם בעיר, אלא בקנה מידה הכולל של האזור. לא ייתכן שכל הערים יציעו אורח חיים וטיפולוגיות מגורים זהות.

● **שינוי דפוסי הפיתוח בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל.** יש צורך בשינוי פרדיגמטי בתחום תכנון המגורים, הן על רקע השינויים בתחום התכנון והן על רקע הצרכים והמגמות של המהפכה התעשייתית, המתעדפת את הקרבה הפיזית שבין השימושים השונים. לפיכך שני העשורים הבאים צריכים להשהות את הפיתוח הפרברי והאיזור הטהרני (בעיר ובהתיישבות הכפרית) ולהתמקד בפיתוח של כלים של התחדשות עירונית בשכונות ותיקות בפריפריה הגאוגרפית של ישראל.

● **יישום מודל מדיניות חלוקתית מרכז-פריפריה** מכיוון שכאמור מודל ההתחדשות העירונית הקיים אינו ישים בפריפריה, הועלו לא מעט הצעות בדבר הדרכים לממש "התחדשות" גם באזורי פריפריה. יש ליישם באופן מוסדר אמצעים אלו שכוללים:

1. מענקים ייעודיים וכן מענקים מקרן התחדשות עירונית בערים בהן נדרשת השלמת "דלתא" לכדאיות כלכלית.
2. הקצאת מגרשי השלמה שיכללו במתחמי ההתחדשות. יצוין כי המלצה זו מתיישבת עם התפיסה הרואה בהתחדשות עירונית פיתוח מרחב לא רק למגורים, אלא גם למשל לתעסוקה על ידי אימוץ עיקרון של שילוב יעודים ושימושים.
3. ניוו זכויות בין מרכז לפריפריה, שכיום יש לגביו חסמים רגולטוריים.
4. שכלול מנגנוני מימון (למשל זיכוי מס) שיגדילו את הכדאיות של יזמים לפעול בפריפריה.

4 תכנון

פיתוח כלים להערכה של פרויקטים בהתחדשות עירונית

בישראל התחדשות עירונית משמעה הגברת הצפיפות- לעיתים באופן ניכר, ולרוב ללא התייחסות למשמעות החברתית ולהקשר האורבני. נקודת המוצא של תכניות רבות הם תחשיבים כלכליים ומכילי צפיפות. נקודת מוצא זו תורמת להיווצרות של פרויקטים אחידים המיועדים למגורים בלבד שאינם מציעים מגוון ואינם כוללים סקר תשתיות יסודי, באופן שפוגע בתושבי הפרויקט ובעיר בכללה. צורת פיתוח כזו היא בעייתית גם בשל העובדה שהיא מייצרת שכונות מגורים מנותקות, לרוב תלויות רכב פרטי, שמתפקדות כפרברים בתוך העיר.

בהקשר זה נדרשים השינויים הבאים:

● **גיבוש עקרונות תכנוניים-ערכיים להתחדשות עירונית** הכר ללים: ייצור של מגוון גדול של דירות במגוון של עלויות תחזוקה וצור רות מגורים; התאמה למסגרת הכלכלית של אורח החיים ועלויות התחזוקה בסביבה הקיימת; בחינה של המרחב הציבורי, שיקומו והתאמתו לבנייה החדשה. עידוד בנייה מרקמית, רחובות נוחים להליכה, קישוריות טובה לעיר ולסביבה הבנויה ושילוב של מגוון שימושי מסחר, תעסוקה ופנאי לצד המגורים.

● **שינוי הדגשים ונקודות המוצא של התכנון והפיתוח.** התחדשות עירונית אינה יכולה להתמקד בסוגיית הדיוור בלבד. יש חשיבות גדולה להתאמת מדיניות של פיתוח תעשייתי לערים ולאזורים שבהם היא חלה, בייחוד בהקשר של חינוך, שהוא הגורם המשפיע על ההון האנושי בקהילה, על הזיקה שבין תעסוקה לאוכלוסייה ועל הקיימות הסוציו-כלכלית של כלל האזור.

● **תהליך התכנון. יש לחייב את מוסדות התכנון לבחון את הצרכים אל מול המצאי.** יש לחייב את מוסדות התכנון להכין תסקיר תשתיות יסודי לכל תכנית משמעותית. אין לאשר תכנית שאינה נותנת פתרונות ראויים לתשתיות (תחבורה, חניה, חשמל, מים, ביוב, פינוי פסולת).

● **גיבוש קריטריונים לבחון תכניות:** תכנית חדשה יאושר, ידחו או יתוקנו על פי קריטריונים ומצע מסודר של כלים לה- ערכת פרויקטים או לביסוס הבנות באופן מנומק. הקריטריונים יגובשו על ידי מומחים לאור מחקר ולמידה מהעולם וקביעת סדר יום ערכי ועקרונות לתכנון איכותי. תהליך זה ייתן כוח למ- תכננים העירוניים והערכת התכנית תעשה על בסיס מסודר ולא פרסונלי.

● **מתן תשומת לב לסוגיות רכות וסמבוליות** הקשורות בזהות שכונתית, דימוי, מידת שביעות רצון, חיזוק הקשר של קהילת הדיירים בשכונה לאחר חידושה, שיתוף התושבים בתהליך ההתחדשות בכדי לחזק את הקשר שלהם ליצירת תהליך זה.

● **הכשרה למתכננים ואדריכלים העוסקים בתחום** על ידי עדכונם למודלים חדשים ועולמות תוכן חדשים. כמו בתחומים אחרים, יש לקדם השתלמויות לאנשי מקצוע וקובעי מדיניות בנושא.

● **חיזוק של מחלקות ההנדסה והתכנון ברשויות מקומיות בינוניות וקטנות,** במיוחד ערביות, בכדי שיהיו ערוכים ליזום, לפתח ולממש התחדשות עירונית, בכלל זה העמדת משאבים (כספיים ואנושיים) הולמים גם לאפשרות של התחדשות עצמית.

גיבוש כלים לעידוד איכות תכנונית בפרויקטים של התחדשות עירונית

במטרה לעודד את האיכות התכנונית מומלץ לייעד משאבים מהקרן להתחדשות עירונית לעידוד האיכות התכנונית ולעקיפת השיקול הכלכלי, שהוא כאמור אחד מהגורמים לתכנון ירוד.

תפקיד הקרן: בכל שנה תתקיים תחרות בין תכניות להתחדשות עירונית, והמוצלחות ביותר יזכו למימון ציבורי שיסייע לחדש את המגורים והסביבה הבנויה מבלי להעמיס עליהן. כספי הקרן יוקצו לפרויקטים של עיבוי או פינוי-בינוי בהתאם לקריטריונים ברורים (ראו פירוט מטה) לצורך כך יש להקים ועדה ציבורית מקצועית בלתי תלויה שיש בה נציגות של מתכנני ערים, גופים ציבוריים, אנשי אקדמיה ועוד. הועדה הציבורית-מקצועית תבחן את התכנית המוצעת להתחדשות עירונית ותעריך את איכו- תן. הועדה הציבורית תהייה נפרדת ממשרדי הממשלה, מגופי התכנון, מהרשויות המקומיות ובלתי תלויה בהן. כך תוכל לבחור על בסיס ערכי איכות ולא רק שיקולים כמותיים.

תנאי סף להגשת בקשה לתמיכה מכספי הקרן:

(א) **תנאי ראשון:** קיומה של תוכנית כוללת להתחדשות עירונית המתייחסת למתחם המתחדש ולסביבתו הקרובה. התוכנית תכלול התייחסות ברורה למרחב הציבורי (רחובות, שטחים פתוחים ומבני ציבור, תשתיות עירוניות רטובות ויבשות) ועקרונות ברורים לפיתוח מגורים, מסחר ועסקים בשכונה המתחדשת, לרבות גובה מרבי, סימון חזיתות מסחריות במקומות בהם הן מותרות, התייחסות מפורטת לעירוב שימושים במבנים.

(ב) **תנאי שני:** פרויקטים של עיבוי או פינוי בינוי המוגשים לחלק מתוך התוכנית הכוללת ותוך התייחסות אליה. הפרויקטים נוגעי ם לבנייה פרטית (מגורים או שימושים אחרים) על ידי בעלי הזכויות בנכסים או נציגות מוסכמת שלהם, בשיתוף פעולה עם גוף יזמי (חברה או עמותה).

מסקנות מרכזיות

התחדשות עירונית הינה גישה, כלי ותהליך מהותיים לפיתוח יישובים. היא מקפלת בתוכה סגולות ערכיות, סביבתיות, חברתיות, תרבותיות וכלכליות, לצד ביטויים פיזיים ואסטרטגיים המקרינים על מרקם היישוב כולו.

יש לקדם התחדשות עירונית בפריפריה ובשכונות עוני ובגלעיני יישובים ערבים, כפי שנעשה במדינות רבות, באמצעות מנגנונים של צדק חלוקתי ושימוש במודלים תכנוניים המשלבים דיור עם תעסוקה, תשתיות ושירותים ציבוריים, תוך הבטחת איזון בין פיתוח וקידום של יוזמות פרטיות לפיתוח ושיקום תשתיות ציבוריות.

בעזרת הידע והניסיון הקיים בארץ ובעולם, ניתן לפתח מנגנונים לשמירה על איכות התכנון בפרויקטים של התחדשות עירונית, שייטיבו עם המושפעים מן התכנית באופן ישיר ועקיף, ברמה החברתית, הכלכלית והסביבתית.

ניתן לשכלל את רקמות החיים הקיימות ולהתאימן לאורח החיים הנוכחי בהיבטים של טכנולוגיה, תעסוקה, תחבורה וסביבה. התחדשות עירונית היא הזדמנות לעדכן את התשתיות, לשפר את הנגישות ולהתאים את המרחב הציבורי.

קריטריונים לקבלת תמיכה מכספית הקרן:

(א) איכות התכנון של הפרויקט המוצע: עמידה בכללים של תכנון מרקמי, משולב, מגוון, איכותי.

(ב) איכות הבנייה: על פי מפרט הבנייה המהווה התחייבות של היזם.

(ג) תועלת ציבורית: בחינת התועלת הציבורית המופקת מהתוכנית. למשל: לרכישה בסבסוד מדינתי או במודל בעלות חלקית לתושבים מקומיים, דיור בר השגה; מבנה ציבור שיוקם בתוכה; תשתית עירונית המטופלת באמצעותה וכו'.

(ד) היקף המענק המבוקש לכל יחידת דיור: ככל שהקבוצה מבקשת מענק נמוך (בממוצע ליחידת דיור) כך הערכתה היא גבוהה יותר.

(ה) סף של היקף בניה עצמית (מרוכז או מפוזר במתחם/תא שטח) גם על קרקע פרטית הנעשה על ידי מימוש תוספת/עיבוי בניה ביזומה פרטית תוך משפחתית הכולל בניה לפי מחזור דורי.

מנגנון זה ייצור 'תחרות' בין מתחמים בתוך השכונה ובין שכונות ויחייב לשכלל את התכנון ולקדם את שביעות הרצון של התושבים; יבטיח שכסף ציבורי לא ישמש להתעשרות של דיירים או יזמים על חשבון איכות התכנון, איכות המרחב וערכים אחרים; יציב בקדמת הבמה את איכות התכנון ולא את הפרמטרים הכלכליים ויבטיח שמה שיבנה הוא טוב יותר מהקיים. כך, המימון הציבורי יאפשר להתאים את ההשקעה לערכי הקרקע – במקומות בהם ערכי קרקע גבוהים, מלכתחילה יידרשו סכומים צנועים יותר.

התחדשות עירונית בישראל היא אתגר משמעותי שיכול לסייע באספקת הדיור בישראל ובשיפור התפקוד העירוני. בהתמודדות עם האתגר המדינה יכולה וצריכה לעבור מתפיסה מצומצמת של תוספת יחידות דיור ושיפור מבנים ומרקמים ותיקים וישנים, לראייה רחבה הכוללת מגוון של שיקולים חברתיים, תרבותיים, תכנוניים, סביבתיים וכלכליים, המכירים בשונות כסגולה וממשים את העיקרון של מימוש "שוויון והוגנות בין שונים".