

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 לשימושם 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 הפרויקט; 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 בביתם 92 תושבים, חלקם ותיקים – מי שגר 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 "גיטרפיקציה 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% הנוותרים 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 מדירי "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 הדירות בה עולים, עקב השפעות חיזונית של פרויקט החידוש. לימוד נתונים כלל-ארציים מלמד, שהפרויקטים לחידוש מגורים אומנם מועילים לבעלי הדירות שמשתתפים בהם, אך בראיית מקרו 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: בפרויקטי 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 שבתיאוריה היו אמורים להיות שליש 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 בפרויקטי החידוש, וכי הפער המעמדי בין התושבים הוותיקים לחדשים גדול הרבה יותר בפרויקט פינוי 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 ובחוקר מגורים הטרוגניים. בצידן הועלו מסקנות והמלצות, שמכוונות להועיל למעצבי מדיניות ולמתכננים של חידוש מגורים עירוניים, כולל: המלצות לפיתוח תכניות ייעודיות לאוכלוסיות מיוחדות וליישובי 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) חומותייך ירושלים

מאיה טופול ואור כהנא*

הפרויקט על (אף) חומותייך 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