

תחקירים ומאמרים: שיטות, תכניות ופרויקטים

התחדשות עירונית בחברה הערבית - פרויקט מחולל בסחנין

נועה זרמון ברנט ומיכל שורק

תקציר

כיום בישראל, התחדשות עירונית היא תהליך המבוסס על פעילות יזמית המונעת על ידי כוחות השוק. התהליך כולל בעיקר תוספת של יחידות דיור המהוות את הרווח ליום ולכן הוא מתקיים בעיקר באזורים בהם שווי הקרקע מאפשר זאת, בעיקר באזורי הביקוש. הוא נפקד או מתקיים בעצימות נמוכה מאוד בפריפריה, ונעדר לחלוטין בחברות מיעוטים כמו החברה החרדית והחברה הערבית. תוצאה עגומה זו גרמה להבנה, שבחברה הערבית, נדרשים גישות, כלים ומנגנונים אחרים שיאפשרו יישום של תכניות להתחדשות עירונית, חידוש הריקמה הבנויה, הגדלת מצאי הדירות ושיפור המרחב הציבורי. כאן, מובא תהליך העבודה שהתקיים עבור חמש ערים ערביות שהינו שלב מקדים, טרום תכנון מפורט שמטרתו לבחון את השטח, הזדמנויות, אתגרים וחסמים בתחומים החברתיים, הכלכליים, המשפטיים והתכנוניים ואת ההתאמות הנדרשות לפני כניסה לתהליך של תכנון מפורט. התהליך שהתבצע עבור העיר סחנין מובא במאמר זה וכולל את הסכמה התכנונית לצד הצגת האתגרים של צוות התכנון והפתרונות המוצעים. מחלחלת כיום ההבנה בקרב מקבלי ההחלטות כי כדי להניע תהליכים כאלו בחברה הערבית נדרשת השקעת משאבים לבניית פרויקטים מחוללים שיהוו דוגמה מוצלחת וטובה ובעלי יכולת הנעה לפיתוח ופרויקטים נוספים בעתיד.

מבוא

תכנית ההתחדשות בחברה הערבית שמקדמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית במספר יישובים ערבים וכוללת את הפרויקט בסחנין, הם ניסיון ראשון של תכנון התחדשות עירונית ושיקום המרחב העירוני הבנוי. התחדשות עירונית הפכה בישראל לאסטרטגיה מקובלת ונפוצה, אך במתכונתה הנוכחית ובכלים שהיא מציעה היא איננה כלכלית ואיננה ישימה בערים הערביות. בכדי להציע כלים מותאמים שיאפשרו התחדשות, הרשות הממשלתית קידמה חמישה פרויקטים שונים בערים שונות בכדי לבחון את הישימות, את המנגנונים, את החסמים והאתגרים העומדים בפני התחדשות עירונית. חשוב לציין כי לשיפור המרחב העירוני הוותיק יש תועלות רבות עבור הציבור, חלקן מיידיות וקשורות לבינוי ולמרחב ציבורי איכותי, למסחר

ולכלכלה מקומית, חלקן משמעותיות לא פחות ונוגעות בחיזוק החינויות של הרשות, בתחושת השייכות וחיזוק כללי של החברה והקשר שלה למדינה. המאמר פותח בהצגת תמונת המצב בתחום הדיור בישראל - היצע וביקוש, לאור התוכנית האסטרטגית לדיור 2040 שפורסמה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. בתוכנית זאת, התחדשות עירונית הופכת להיות אסטרטגיה מובילה ומאמר זה סוקר בקצרה את עקרונותיה, מטרותיה וכיצד היא מתקיימת כיום בישראל. התחדשות עירונית נעדרת מהערים הערביות ומאמר זה סוקר את ההיסטוריה התכנונית שעברו הכפרים בתהליכי העיור וכן את המגמות החברתיות והכלכליות שמתרחשות בחברה כיום ומשפיעות על שוק הדיור והמרחב הציבורי. במסגרת הסקירה מוצגים ממצאי צוות 120 הימים וכן החלטה ממשלה 922 - החלטה לפיתוח וצמצום פערים בחברה הערבית בהיבטי הדיור ואת היקף מימושה. בהמשך דן המאמר בחסמים במימוש התחדשות עירונית בחברה הערבית ומציג תמונה רחבה בהיבטים שונים: כלכליים, תרבותיים, משפטיים ועוד, אך מדגיש את התועלות והיתרונות הרבים שצפויים להתחדשות עירונית בחברה הערבית שהם מעבר להתחדשות הרקמה הפיזית אלא עוסקים בעירוניות, יחסי אמון, כלכלה ומסחר מקומיים ומרחב ציבורי. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קידמה בשלוש השנים האחרונות פיילוט לבחינת היתכנות להתחדשות עירונית בחמישה יישובים ערביים תוך כדי פיתוח מנגנונים מתאימים. במאמר מוצג תוצר התהליך שנעשה בעיר סחנין בשילוב גורמים ושותפים רבים והוא דוגמא לתהליך שיקודם לתכנון מפורט. לסיכום, המאמר מציג אופק התקדמות ומימוש התחדשות עירונית ביישובים הערביים.

רקע

ישראל היא אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם עם שיעור הפריון הגבוה ביותר מבין 37 מדינות ה-OECD (OECD, 2019). נתונים אילו יחדיו משפיעים על עתודות הבנייה בישראל ועל קצב הגריעה של השטחים הפתוחים שהוא גם כן מהגבוהים בעולם (OECD, 2017) ומהווים אתגר ממשי עבור עולם התיכנון. לצורך צמצום הפגיעה בשטחים הפתוחים הוכנה תוכנית מתאר ארצית - תמ"א 35 שנועדה להגדיר את מדיניות התכנון ופריסת היישובים בישראל. המטרות המוצהרות של התוכנית הן "לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים". עיקרי התוכנית הן חיזוק הערים והמטרופולינים הקיימים, הימנעות מפירבור, התחדשות עירונית, חיזוק התחבורה הציבורית, בנייה מרקמית ועוד. המחאה החברתית בישראל שהתרחשה בקיץ 2011 (המכונה גם מחאת הדיור ומחאת האוהלים) כללה בתוכה התייחסות לנושאים רבים מהתחום החברתי-כלכלי ופנתה בעיקר כנגד מצב שוק הדיור בישראל. ברקע למחאה, עמדה העלייה החדה במחירי הדיור בישראל החל משנת 2007 ועד שנת 2011 ב-38.5% ביחס לשכר הממוצע במשק. אחת מתוצאותיה של המחאה היא פרסום התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 (רז-דרור וקוסט 2017) אשר התקבלה בממשלה בפברואר 2017. מטרת התוכנית האסטרטגית לדיור היא להכווין את מערכת התכנון להיקפי פעילות אשר ייתנו מענה לצורכי הדיור הגדלים של האוכלוסייה בישראל,

בכמות הנדרשת, באיכות מספקת ובמחיר מתאים. התוכנית האסטרטגית לדיור קבעה יעדי פעילות למערכת התכנון שמציעים תכנון עבור 2.6 מיליון דירות, בהתאם לצורכי הדיור העתידיים, אשר לוקחים בחשבון את הפחת במערכת ואת הזמן הנדרש, אשר יאפשרו בסופו של דבר את בנייתן של 1.5 מיליון דירות הנדרשות עד שנת 2040. בנוסף, התוכנית האסטרטגית לדיור קבעה יעדים לפיזור הגיאוגרפי העתידי של הדיור בישראל, וזאת בהתחשב ביכולת של הפריפריה להכיל, במצוקת הקרקע במרכז הארץ, בהתפלגות הביקושים וביעילות הכלכלית של המשק. התוכנית מדגישה את החשיבות של ההתחדשות העירונית וקבעה שלא גידול חד בהיקפי הבינוי בהתחדשות עירונית, תלך ותחריף מצוקת הקרקע הזמינה במרכז הארץ, דבר אשר יבוא לידי ביטוי במחירי הדיור. בנוסף, על-מנת להתמודד עם מאפייני הדיור הייחודיים של האוכלוסייה הערבית בישראל ובידולה הגיאוגרפי, קבעה התוכנית יעדים ייחודיים ליישובים ערביים.

התחדשות עירונית

התחדשות עירונית היא שם כללי למגוון תהליכים הכוללים התערבות באזור עירוני מתיישן או שאינו מתפקד ברמה כלשהי מבחינה פיזית, חברתית או כלכלית. ישנם תהליכי התחדשות המתקיימים באופן ספונטני, קרי אזורים מסוימים שמתעוררים אט אט ומתחדשים, פעמים רבות במקומות בהם ישנה התעצמות של פעילות ויש שמתקיימים תהליכי התחדשות עירונית מתוכננים המאפשרים תהליך התחדשות המונע על ידי מנגנונים כלכליים. התחדשות עירונית בישראל תומכת כיום בשתי מטרות עיקריות, הראשונה היא הגדלת מלאי הדירות הזמינות לאוכלוסייה עקב הביקושים הגדלים, והשנייה היא שיפור בתנאי המגורים של תושבי הערים. שיפור זה נעשה על ידי שיפור הדיור עצמו והתאמתו לחיים המשתנים (חומרים, אנרגיה ועוד), עלייה באינטנסיביות ובצפיפות שמאפשרת מתן שירותים טובים יותר של תחבורה, תעסוקה ומסחר, שיפור בזמינות של שטחים פתוחים וציבוריים וכן שיפור בבטיחות ובבריאות של התושבים. כיום בישראל, התחדשות עירונית מצריכה משאבים כלכליים רבים וכוללת בעיקר תוספת של יחידות דיור המהוות את הרווח ליזם ולכן היא מתקיימת בעיקר באזורים בהם שווי הקרקע מאפשר זאת, בעיקר באזורי הביקוש, והיא נפקדת/ מתקיימת בעצימות נמוכה מאוד בפריפריה ונפקדת לחלוטין בחברות מיעוטים כמו החברה החרדית והחברה הערבית. משאב הקרקע ומבנה הבעלויות מהווים חסמים משמעותיים בהתחדשות עירונית בחברה הערבית, אך כמובן יש משאבים ייחודיים נוספים לחברות מיעוט ועליהם נרחיב בפירוט בהמשך. ההתחדשות העירונית המוצגת במאמר כוללת ההתערבות ציבורית/ממשלתית בתהליכי התכנון.

תהליכי עיור בחברה הערבית

הערים הערביות עברו תהליכי עיור והתפתחו למעשה מכפר קטן, לכפר גדול ובהמשך לעיר. בשונה מיישובים יהודיים, היישובים הערבים סובלים מחוסר תיכנון היסטורי והתפתחו לרוב בצורה ספונטנית. מנגנון התכנון הפיזי סטטוטורי שחל על הסדרת הבנייה בארץ הוחל במקביל והתפתח

לבסוף בהדרגה גם ביישובים הערבים. ברקע - קיים מתח מהותי בין הצורך בתכנון ובשמירת קרקע לצרכים ציבוריים עתידיים ביישוב ולניצול מוגבר של קרקע מתוכננת ותשתיות - לבין הרצון בהרחבה של התוכניות והפשרה של קרקע פרטית לבנייה עצמית. מתח זה גרם להתנגדויות לתוכניות, להתמשכות התכנון הציבורי, להיקף בניה גדול ללא היתרים טרם אישור תוכניות ולשיבוש כוונות תכנון ציבוריות. במקרים רבים תהליך התכנון פיגר אחרי ביצוע הבנייה במקום להקדים ולייצר מדיניות לבנייה. החל משנת 2000 החל שלב של תכנון באמצעות תוכניות אב ותוכניות מתאר כוללניות גם ביישובים הערביים. התוכנית הממשלתית התבטאה בפרויקט תכנון של 34 יישובים ערביים בעקבותיה החלה יוזמה שכללה הכנת תוכניות מתאר לחמישה אשכולות של כ-20 יישובים ערביים (חימאיסי, 2016א). בסיכומו של דבר, בעשור האחרון מקודמות תוכניות מתאר כוללניות לכמעט שליש מן היישובים הערביים.

השינויים שמתרחשים בחברה הערבית מחייבים התייחסות משמעותית בהיבטי התכנון גם לשטחים ציבוריים, למסחר, תעסוקה ומרקם עירוני מודרני. על פי הדו"ח של המשרד לשוויון חברתי (2020), היעדר הקצאה של קרקעות מדינה משפיע לרעה ובאופן מובהק על קידום ופיתוח היבטי דור, אזורים תעשייה ותעסוקה, הקמת מעונות יום ומבנים ציבוריים שונים. המחסור בקרקעות מצביע על הצורך להשתמש גם במנגנונים של ציפוף במרכזי הערים ותוספת יחידות דור חדשות, פיתוח ובניית מבני ציבור ושטחים ציבוריים בעיר באמצעות התחדשות עירונית.

מגמות בחברה הערבית

אוכלוסיית האזרחים הערבים בישראל מונה כ-1.45 מיליון נפש המתגוררים בלמעלה מ-133 יישובים ערביים ובערים מעורבות עם אוכלוסייה יהודית. בהתבסס על שיעור גידול שנתי של 2.8 אחוזים, מספר האזרחים הערבים צפוי לגדול לכ-1.85 מיליון עד לשנת 2030. מבחינה דמוגרפית מתאפיינת האוכלוסייה הערבית במספר מגמות: ירידה מתונה ומתמשכת בריבוי הטבעי, עלייה בגיל הנישואין, עלייה בתוחלת החיים, שיפור במעמד הנשים, עלייה בהשכלה, עלייה איטית בגיל החציוני וירידה איטית בגודל משק הבית. כמו כן מתאפיינת האוכלוסייה הערבית בגידול מספר משקי הבית של בודדים וניכרות בה שאיפה לעצמאות של המשפחה הגרעינית ועלייה ברמת הביקוש למגורים עירוניים ובעקבות כך גם ביקוש לשירותים עירוניים ושירותים ציבוריים תומכים. שינויים אילו כוללים שינוי בהתייחסות של החברה למרחב הציבורי ולשטחים פתוחים וכן שינוי ביחס לבניה רוויה. בתוך המשפחה הגרעינית והמשפחה המורחבת מתרחשים תהליכים של התחזקות כלכלית באמצעות יצירת מיזמים של מסחר והקמת עסקים, כאשר מנגד מצטמצם כוחה של החקלאות כענף כלכלי מוביל.

במבנה החברתי הקיים ביישובים הערביים, מהווה עד היום החמולה בסיס חברתי, כלכלי ופוליטי משמעותי. ביישובים העירוניים המעורבים מבחינה דתית, מתמעט והולך כוחה של החמולה. ביישובים ערביים בינוניים או גדולים יש מספר חמולות, שמתוכן אחת או שתיים מהן דומיננטיות ומתחרות ביניהן

על מוקדי הכוח והשליטה, כגון ניהול הרשות המקומית. שאר החמולות, הקטנות יותר, מנסות להתאחד על מנת לשמור על כוחן אל מול הגדולות. על אף עוצמתה של החמולה, יש הרואים בה חסם או גורם מעכב התפתחות הביבטים בתחום הדיור כמו לדוגמה רתיעה מדיור בבנייה רוויה (חימאיסי, 2019).

החלטה 922

החלטה 922 נולדה בעקבות מסקנות צוות 120 הימים שגובש בשנת 2014 ומטרתו הייתה התמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים. הצוות, בראשות מנכ"ל משרד האוצר כלל נציגים ממשרד האוצר והבינוי, מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי במשרד ראש הממשלה, רשות המיסים והיועץ המשפטי לממשלה. הצוות הרחב נפגש עם מגוון רחב של גורמים באקדמיה, במוסדות התכנון, נפגש עם ארגונים מהמגזר השלישי ונבחרו ציבור בכנסת וברשויות המקומיות. תוצאות העבודה רוכזו בדו"ח שהציג תמונה של מצוקת דיור, חוסר תכנון וחולשה של הרשויות המקומיות הערביות, שאינן נהנות מהיטלים ומאגרות בנייה בהיקף דומה ליישובים יהודיים, ובהתאם אינן יכולות להשקיע את הכספים בפיתוח היישובים. בין ההמלצות שהוצגו, הקלות מס ומחילה על בנייה בלתי חוקית ביישובים הערביים. המלצתו הראשית של הצוות הייתה לקדם תוכנית סיוע לאוכלוסיות מיעוטים הכוללת פתרונות תכנון, פיתוח ושיווק קרקעות. בשנת 2016 קיבלה הממשלה את החלטה 922 - החלטה לפיתוח וצמצום פערים בחברה הערבית, תוכנית חומש שתמשך עד לשנת 2020, וכוללת תקציב של 1.21 מיליארד שקל לתחום הדיור לחברה הערבית. החלטה 922 לא עסקה רק בנושא הדיור, אלא גם הקצתה 15 מיליארד שקל לאוכלוסיית המיעוטים במגוון תחומים: פנים, תחבורה, חינוך, רווחה, ספורט ובין היתר גם בנייה ושיכון. ההחלטה היא הצהרה בנוגע לחשיבות הכלכלית והחברתית שהממשלה רואה בשילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל ועוסקת בפיתוח וצמצום פערים בחברה הערבית. הכספים שהופנו לתחום הדיור הופנו לטובת הקטגוריות העיקריות של תכנון דיור, בקרקע פרטית ובקרקע מדינה, רישום והסדרה.

על פי הדו"ח האחרון של המשרד לשיווין חברתי, אתגרים משמעותיים עדיין קיימים בתחומי הדיור, הבינוי והשיכון ובמוסדות התכנון, בתחום פיתוח אזורי תעשייה ומסחר ובאופן כללי התקדמות שאיננה מואצת מספיק לנוכח הצרכים הנוכחיים והעתידיים. בארבע השנים מתוך חמש שנות התוכנית, הרשויות המקומיות הערביות מימשו רק 16% מהתקציב, וזאת על אף שלרשויות הועברו הרשאות בהיקף של יותר ממחצית התקציב. הסיבות לניצול המזערי של הכספים מגוונות. מדובר ביישובים שהוזנחו במשך עשרות שנים, החל מהקצאת תקציבים ופיתוח תשתיות ועד הגבלת בנייה ופיתוח, שהובילו לבנייה ללא היתר בשטחים חקלאיים. כמו כן לחלק מהיישובים אין כלל תוכניות מתאר, וביישובים שיש תוכניות הן לא תמיד בהתאמה לצורכי היישוב העתידיים. בנוסף לכך, לרוב היישובים הערביים אין מוסדות תכנון עצמאיים, ומרביתם פועלים מסגרת ועדות מרחביות, ולכן הניסיון שלהם

בתכנון והובלת פרויקטים מצומצם למדי ומכאן גם נגזרת היכולת הנמוכה לממש תקציבים.

חסמים בתחום הדיור ובהתחדשות עירונית בפרט

סוגיית הדיור, התכנון והפיתוח ביישובים, היא אחת הבעיות המרכזיות בישראל, והיא איננה פוסחת גם על החברה הערבית. לסוגיה זאת יש השפעה עמוקה על הקשר שבין החברה הערבית והמדינה (חימאיסי, 2020, 2016, 2019). בתחום הדיור ישנם חסמים רבים שדורשים התייחסות ספציפית עבור החברה הערבית כדלקמן:

- חסמים פוליטיים

שליטתה של מדינת ישראל ברוב הקרקעות במדינה היא תהליך היסטורי וגיאופוליטי. הגורמים העיקריים התורמים למתח הפוליטי הם ההבדלים בין שני סוגי המגזרים. האוכלוסייה הערבית בפריפריה והאוכלוסייה היהודית במרכז הגיאוגרפי. ריכוזי היהודים ביישובים עירוניים גדולים, בעלי יכולת כלכלית ונגישות למקבלי ההחלטות עומדים בניגוד לפיזורם של רוב הערבים ביישובים קטנים ובינוניים, המודרים מתהליכי קבלת החלטות על חלוקת הטובין הציבוריים ברמה הארצית. התכנון אינו משוחרר מהעול הפוליטי והלאומי וממשיך לייצר מצבי תלות ותנאים לא שוויוניים, המפלים בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לבין אלו שבפריפריה, ובייחוד במגזר הערבי. חשוב לציין כי ברמה הפוליטית יש גורמים משפיעים נוספים שהדיון לגביהם לא יורחב כמאמר זה.

- חסמים תרבותיים וחברתיים

יחס לקרקע ובניה עצמית - בחברה הערבית קיימת זיקה חזקה במיוחד אל הקרקע שנתפסת כנכס משפחתי. ממעטים לסחור בה ומעדיפים להעביר מדור לדור כך שזכויות הבנייה אינן משווקות החוצה על בסיס עסקי. תופעה זו גורמת לעיכוב בתכנון ולשטחים בלתי מנוצלים לבניה כיוון שבפועל ישנן זכויות בניה מאושרות אך הם אינן מנוצלות משום שהפיתוח נעשה על בסיס צרכי המשפחה בלבד (סלימאן ושלל, 2012).

מחסור בשטחים ציבוריים - שטחים ציבוריים בנויים ופתוחים מחייבים תכנון מקדים ולעיתים גם הפקעה של קרקע מבעלים פרטיים או מאדמות המדינה. הפרשות הקרקע לצורכי ציבור מצטמצמות מאוד בשל חסמים חברתיים, הקשורים במאבקים בין בני חמולות, בין בעלי קרקעות לבין מנהיגות מקומית, ובין מי שעשויים להיות משתמשים פוטנציאליים בקרקע. תכנון השטחים הציבוריים עלול להיות קרקע פורייה למתח חברתי ולאלימות, במקום להוות מנוף לפיתוח.

מגורים בבניה רוויה - המעבר לחיים בבנייה רוויה הם שינוי משמעותי באורח החיים: מגורים בשכונות לאנשים שעשויים להיות מחמולה אחרת ואף שכנים שאין עימם הכרות קודמת. בנוסף, בנייה רוויה משנה את תנאי המגורים המקוריים וגורסת לרוב צמצום גודל יחידת הדיור והשטח הפתוח מסביבה ויצירה של שטחים משותפים.

- חסמים כלכליים

החל משנת 2007, חלה בישראל עליה דרמטית במחירי הדירות, במסגרתה מחיר הדירור יותר מהוכפל בממוצע הארצי, והגיע לרמת שיא היסטורית. כיום דירור בישראל הוא מרכיב גדול מאוד בהכנסה של משפחה (מדד מחירי הדירור, נתוני הלמ"ס). קרקע בישראל היא משאב מתכלה ונמצא בחסר ולכן נדרש צמצום בבנייה של שטחים פתוחים. לשיפוץ ושדרוג של מבנים בעיר עלות גבוהה מאוד, על כן התהליך מתקיים על פי רוב באמצעות כלים הנמצאים בשימוש בהתחדשות עירונית (תמ"א 38 ופינוי בינוי). נכון לעכשיו, תהליכים של התחדשות עירונית אינם תהליכים כלכליים בפריפריה בכלל ובחברה הערבית בפרט. במקרים אילו כדי להגיע ליעילות כלכלית יש צורך להגדיל את מספר היחידות בצורה מאוד משמעותית (וגם זה לא תמיד מספיק). גם ברמה האישית של החמולה ישנם מניעים כלכליים, מצד אחד מוטיבציה נמוכה לסחור בשטחים בכדי להוריש אותם לדור הבא ומנגד חשש מהפקעות לטובת צרכי ציבור.

- חסמים משפטיים

החסמים המשפטיים הקשורים בתכנון ובהתחדשות עירונית הם משמעותיים וכוללים נושאים מגוונים שחלקם ייחודי לחברה הערבית: בעיות ברישום, קושי בקביעת גבולות חלקה, אתגרים בתוכניות איחוד וחלוקה, בנייה בלתי חוקית ועוד. ריבוי בעלויות על הקרקע והעדר רישום מוסדר של בעלויות הנובע מהורשת קרקעות על פי מוסכמות תרבותיות ודתיות יצרו מצב של בעלויות רבות על קרקע ללא הסכמים כתובים וללא רישום פורמלי, דבר זה מגביל את אפשרויות פיתוח קרקע. מעבר לרישום עסקאות, גם תוכניות מאושרות לא מגיעות לכדי רישום, בשל חסמים כלכליים הקשורים בפרוצדורה דוגמת תשלום מיסים. כמו כן, לגבי חלק מהקרקעות קיים קושי לקבוע את הגבולות הברורים של החלקה וקושי בקידום תוכניות לאיחוד וחלוקה והפרשה לצרכי ציבור. בעבר, כאשר היישובים היו קטנים בגודלם, היה מקום גדול יותר ליצירת עסקאות בקרקע באמצעות הסכמות והכרה בבעלות ובגבולות, אך היום היישובים התרחבו ועל כן מתעוררים קשיים רבים יותר. סיבות אלה מהוות גם כן חסם פיתוח בהיבט פיננסי הקשור ביכולת לקבל הלוואות / משכנתאות מבנקים לצורך בניה ומימוש תוכניות.

להתחדשות עירונית בחברה הערבית צפויות להיות תועלות ויתרונות רבים

לתהליכים של התחדשות עירונית יש תועלות רבות לציבור ולפרט בשיפור איכות החיים ואיכות המגורים. שיפור זה בא לידי ביטוי החל מהגדלת המבנה, התאמה לתקני הבנייה החדשים, הנגשתו וכן שדרוג של המרחב הציבורי העוטף אותו. כל אלה בין היתר מעלים את ערך הנכס. בנוסף, בנייה במסגרת התחדשות עירונית מצמצמת את הצורך בבנייה בשטחים הפתוחים ותומכת ביצירת תמהיל אוכלוסייה חדש ומגוון ועירוניות טובה היוצרת עירוב שימושים גורמת לתנופה כלכלית ויצירת מסחר ותעסוקה באזור המשופר. לכל אילו נלוות תועלות נוספות המצביעות על שיפור היחס למרחב הציבורי, שיפור בתחושת הקהילתיות והשייכות, תהליכי שיתוף ציבור הגורמים

להעצמת תושבים, שיתוף השילטון בתהליכי תכנון תוך כדי חיזוק היכולות של הרשות והקניית כלים וחיזוק הקשר עם הרשויות והמדינה.

ההנחה לפיה האוכלוסייה הערבית הכפרית מקדשת רק את המרחב הפרטי, הגיעה ככל הנראה לנקודת שינוי, יחד עם שינויים נוספים בדפוסי הבינוי והמגורים, במקומה ובמקביל לה מתפתחת הכרה בכך שהשטחים הציבוריים הם צורך חיוני שיש לספקו בהתאם לצרכים מודרניים, המקבילים לפיתוח עיור. במחקר שנערך על ידי ח'מאיסי שבחן את המרחב הציבורי ביישובים הערביים, עולה כי בעלי קרקעות פרטיים מוכנים להפריש עד 40% מהקרקע שבעלותם למטרות ציבוריות, אך בתנאי שהפרשה זו תיערך באופן שוויוני, ושתביא להשבחת קרקעותיהם. שינוי זה פותח חלון הזדמנות בפני הגדלת מצאי של שטחים ציבוריים פתוחים. החברה העירונית בישראל עברה ועוברת תהליכי הפנמה של מנגנונים מקובלים של התחדשות עירונית. אולם, בחברה הערבית, החשיפה להתחדשות עירונית כמעט ואיננה קיימת ואין עדיין פיתוח של מנגנונים מוכוונים ובטח שלא היכרות טובה עם תהליכים אילו. היכולת בפרויקט התחדשות עירונית, לקדם מצד אחד יחידות דיור ומצד שני עירוניות טובה הכוללת מרחב ציבורי, מסחר ותנופה כלכלית הם מפתח לייצור פרויקטים נוספים שימשכו אליהם בעתיד יזמים. בנקודת זמן זו, על מנת להוציא פרויקט מניע לפועל בעיר ערבית תידרש תמיכה כלכלית חיצונית.

פיילוט התחדשות עירונית בחברה הערבית

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קידמה ומימנה בין השנים 2018-2021 פרויקטים לבחינת היתכנות של התחדשות עירונית בערים ערביות, בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשוויון חברתי, הרשויות המקומיות והמחוזות במנהל התכנון. מטרת התוכנית של ההתחדשות עירונית בחברה הערבית הייתה לבחון צעדי מדיניות ייחודיים, פיתוח מנגנונים והסרת חסמים על מנת לקדם פעילות ויוזמות של התחדשות עירונית בערים הערביות. קדם לפיילוט תהליך של דיונים במסגרת פורום ייעודי שכינסה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לצורך קידום שיח מקצועי בנושא. הפורום התכנס מספר פעמים ע"י אדרי' נועה זרמון ברנט. בפורום זה נכחו נציגים מגופים ודיסציפלינות שונות, מועצות מקומיות ערביות, אנשי תכנון מועדות התכנון, ממשרדי ממשלה, אדריכלים ומתכננים, אנשי חברה ועמותות. במסגרת הדיונים שנערכו הועלו נושאים שונים רלוונטיים לתכנון בחברה הערבית, החל מסוגיות הנוגעות לבעלות על הקרקע, יחס לאדמה בתרבות, המבנה החברתי חמולתי, הנהגת החברה, יחס לשטחים משותפים ועוד. כמו כן עלה בבירור הצורך בתכנון, בניית יחסי אמון, צורך במציאת פתרונות למצוקת מגורים שהולכת וגדלה, הצורך בהשקעות של המדינה ותכנון על קרקעות מדינה. בנוסף הועלו הקשיים בהסדרת הבנייה רישום המקרקעין וסוגיות נוספות.

במסגרת הדיונים שנערכו בפורום עלה הקושי לפתח מודל אחיד לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים. לפיכך, הוחלט להמשיך וללמוד את הנושא תוך כדי בחינת התנאים והאפשרויות. המשתתפים הציעו מקומות פוטנציאלים לקידום תהליכי התחדשות עירונית תוך בחינה של פרויקטים

נקודתיים בעלי מאפיינים שונים הכוללים התייחסות לתגבור והעצמת המגורים, מרחבים ציבוריים, עירוב שימושים, יכולת הנעה והשפעה על מרחב גדול יותר ועוד. אלה נבחנו ע"פ קריטריונים שגובשו מראש ע"י הרשות הממשלתית ונבחרו שלושה אתרים בישובים שונים. האתרים שנבחרו היו מיישובים שונים, בעלי גודל ומידת עירוניות משתנה, הממוקמים במחוזות גאוגרפיים שונים, וזאת על מנת לנסות ולאפיין את דפוס הפעולה הנדרש בהתאם למאפייני היישוב.

התוכנית קודמה בחמישה יישובים ערביים שונים. המוטיבציה בבסיס התהליך הייתה לייצר חווית הצלחה שתקרין על אזור רחב ומרכזי בעיר ושתעודד הנעה של תהליכים דומים נוספים בערים נוספות.

תחילה אותרו ונבחרו שלושה יישובים: סחנין, טייבה וערה-ערערה, ובשלב מאוחר יותר צורפו גם היישובים: ג'יסר א זרקא וכפר קאסם. האתרים/מקומות בהם הוחלט להעמיק את הבדיקה ולבחון את יכולת קידום ההתחדשות התחלקו באופן כללי לשני סוגים שונים של פרויקטים:

פרויקטים של התחדשות הגלעין הוותיק של היישוב - בערים ערביות רבות מתקיים תהליך של הזדקנות המרכז ונטישתו. תושבים בעלי אמצעים, שיפרו את איכות חייהם ועברו לאזורים ושכונות חדשות שנבנו, כמות המשאבים וההשקעה העירונית במקומות אלה צומצמה, ולמקום נכנסה על פי רוב אוכלוסייה חלשה יותר. על אף הנטישה, תושבי העיר עדיין חשים זיקה ושייכות למרכז ההיסטורי הוותיק ומייחלים להתחדשותו באופן כזה שיהפוך למרחב פעיל ומזמין שאליו הם יוכלו להגיע ולשהות בו בבטחה. הפרויקטים עוסקים בהחייאה של המרכז באמצעות הרחבת התשתית והפעילויות הציבורית, העצמת פעילות המסחר ובאמצעות יצירת פתרונות דיור שיאפשרו כניסתה של אוכלוסייה חדשה, פעילה ויצרנית למקום.

פרויקטים מסוג אחר היו פרויקטים להתחדשות עירונית לאורך צירים ראשיים, מסחריים מתפתחים – ביישובים ערביים רבים, הפיתוח וההתחדשות מונעים על ידי מסחר מקומי, אשר מתפתח בשולי דרכים מרכזיות אשר בהם נפח תנועה משמעותי. לעיתים הפעילות המסחרית המתפתחת מהווה אלטרנטיבה למרכז הוותיק, והמקומות הללו, הפעילים, הופכים לתפקד כמרכז העירוני החדש. בנוסף לכך, נראה כי אפשרויות התחדשות באזורים אלה, אשר יכולים להכיל בניה אינטנסיבית יותר מאפשרים מימוש גם באמצעות כלים ידועים ומוכרים של התחדשות עירונית ועשויים להיות קטליזטור לפיתוח כפרויקט מניב כלכלית.

כיוון שמדובר בשדה פעולה חדש בהתחדשות עירונית, היה צורך לחלק את הליך התכנון למספר שלבים. תוכנית הפיילוט כללה הליך תכנון ראשוני בלבד אך פעלה מתוך מחשבה על הצורך בקידום מימוש התכנון והוצאתו לפועל. בהסתכלות כוללת ועתידית ניתן לחלק את התהליך לשלושה שלבים עיקריים:

- השלב הראשון - בדיקת היתכנות (בחינת האפשרויות, מיפוי החסמים)

לצורך בחינת היתכנות נערכה התקשרות עם צוות מצומצם שכלל אדריכל, יועץ לשיתוף ציבור ושמאי, זאת לשם בחינת חלופות תכנוניות עקרוניות,

בחינת נכונות העיריה ובעלי הנכסים לצאת למהלך חדשני של שינוי המרחב הכולל שינויים בתפיסות הקיימות והידועות. תחילה נעשתה בחינה של המצב הקיים, המצב התכנוני הסטטוטורי, למידה ובחינה של חזון ומדיניות העיריה, וכן איתור וסימון גבולות תחום הבדיקה. כמו כן נעשתה בחינה ראשונית של ההיתכנות החברתית, אשר בחנה את מידת הפתיחות של העיריה ובעלי הנכסים לרעיונות ומיזמים חדשים, ידע על תהליכי התחדשות עירונית והרצון להתחדשות והתפתחות של המרחב המוצע. בעקבות הממצאים גובשו עקרונות תכנוניים אשר ישמשו בסיס לקידום תכנון בעתיד.

- השלב השני - קידום תכנית מפורטת סטטוטורית

שלב זה יבוצע על בסיס עקרונות התכנון ההבנות והסכמות שהתגבשו בשלב הקודם בנוסף יקודמו פתרונות לחסמים אשר יאפשרו מימוש של התכנון. שלב זה טרם בוצע וצפוי להתחיל בחלק מהיישובים בסוף השנה וכתלות באישור תקציבי.

- השלב השלישי - תכנון מפורט לביצוע של פרויקט מניע.

איתור פרויקט בעל יכולת השפעה בתחומי התכנון המוצע בשלבים הראשון והשני, שמימוש שלו יכול להניע תהליכים גדולים יותר. (מותנה בגיוס של משאבים מגורמים חיצוניים נוספים אשר אמונים על ביצוע בניה בפועל ממדינה, גופים פילנתרופיים אחרים).

בחינה של חמשת הפרויקטים הולידה את התובנה שתהליכי התחדשות עירונית בגרעיני היישוב הוותיק, במרכזים הישנים שתיפקדו בעבר אך נזנחו יכולים לחולל שינוי מהותי באורח החיים העירוני ובאיכות החיים של התושבים. העיסוק במרחבים אלה מאתגר במיוחד משום שמדובר ברקמה, על פי רוב צפופה, אשר התפתחה באופן אורגני ובלתי מוסדר, ללא פיתוח של המרחבים הציבוריים השירותים העירוניים. על כן כל התערבות בה צריכה להיעשות ברגישות ועדינות ודורשת התייחסות גם לתשתיות ציבוריות שונות מעבר לבחינת יכולת המימוש במגרש הספציפי.

מה הם היתרונות לעומת האתגרים שמציבים מקומות אילו עבור תכנון וביצוע של התחדשות עירונית? חיזוק המרכז העירוני (גרעיני הישוב ההיסטורי) כוללים גם השבה של הפעילות הכלכלית והמסחרית, הגדלת כמות האוכלוסייה שגרה במקום וכניסתה של אוכלוסייה חדשה, צעירה ויצרנית. יצירה של מרחב ציבורי משוקם לצד הגדלת כמות יחידות הדירור תייצר עוגנים חברתיים, תרבותיים ועסקיים, שצפויים להשיב למרכז המתיישן והדועך את החיוניות שאבדה לו, עבור התושבים החיים במקום עצמו, אך גם עבור יתר תושבי העיר שהמרכז ההיסטורי הוא בעל חשיבות רבה עבורם. מרכז פעיל ושוקק יתרום גם לחיבור של השכונות החדשות הנבנות בשולי העיר וליצירת זיקה בין לבין העיר. התמקדות במרקם הוותיק הקיים מציבה אתגרים בהיבטים הפיזיים, החברתיים, הקנייניים ומחייבת התייחסות רבה למרקם הבנוי, למרחב הציבורי ולאוכלוסייה הקיימת. התכנון המוצע בכל הפרויקטים המקודמים כיום נוגע בנוסף להגדלת מצאי הדירות ליצירת מרחב ציבורי, עירוני ואיכותי. מרחב המשלב בין שימושים מסחריים ציבוריים ומגורים אשר ביחד מייצרים סביבה עירונית פעילה.

חשוב לציין כי האוכלוסייה שעודנה מתגוררת במרכזים הללו הינה, על פי רוב, אוכלוסייה מבוגרת, אוכלוסייה הכוללת שוהים בלתי חוקיים, נתמכי רווחה וכד'. במקביל מתקיים תהליך סמי התברגנות (גיטריפיקציה) תוך-משפחתי ושיוכי לחמולה (חמאיסי, 2020). שלא כמו תהליכי ההתברגנות בשכונות בערים הגדולות שמתרחש בהן מעבר של אוכלוסייה חזקה במקום האוכלוסייה החלשה. בגלעני היישובים הערביים קיים תהליך של המשכיות המגורים של המשפחה במרחב השיוכי שלה, בגלל הקשר ובשל מגבלות הסחר בקרקע ובמבנים.

סחינין כמקרה בוחן

הפרויקט בסחינין עוסק בהתחדשות עירונית לאורך ציר ראשי - כביש 805/ שדרות הגליל שהוא ציר מסחרי מתפתח בעל חשיבות אזורית ופוטנציאל כלכלי רב לעיר. הציר, חוצה את העיר בכוון מזרח - מערב ומחבר את היישובים סחינין, עראבה ודיר חנא עם כביש 70 ודרכי אורך נוספות בגליל. פעילות המסחר לאורך ציר זה, הלכה והתעצמה ומשמשת למעשה כמענה לצרכי כלל תושבי הסביבה. לאורך שדרות הגליל ממוקמים מוסדות בעלי חשיבות מקומית רבה, ביניהם העיריה ומכללת סחינין אשר מהווים מוקדי משיכת קהל משמעותיים ויכולים לשמש כעוגנים בהמשך. תוצאה של תהליך עבודה משותף של מהנדס העיריה (אינג' סולימן עוסמאן) והצוות המקצועי (אדרי' נאזמי שחאדה, ד"ר דפנה בן ברוך - שיתוף ציבור, ושמיאת אפרת שלי), הוחלט לאתר מיקום ספציפי לאורך הציר בו קיים פוטנציאל לקדם תכנון אשר יהיה בעל השפעה על מרחב גדול ומשמעותי בעיר, פרויקט אשר יניע ויחזק את מגמות הפיתוח והתעצמות המסחר המקומי. מכלל האתרים שנבחנו נמצא כי מרחב העיריה הוא המתאים ביותר. מרחב זה הכולל שטח גדול בבעלות ציבורית בלב האזור המסחרי, מממש באופן חלקי בלבד את הפוטנציאל הכלכלי המקומי ואת הפוטנציאל לייצר מרחב ציבורי עירוני לאורך שדרות הגליל.

- רקע תכנוני כללי על סחינין

העיר סחינין מונה כ-30,000 תושבים 40% מהתושבים הם מתחת לגיל 19. 95% מוסלמים ו-5% נוצרים. שטח השיפוט הוא כ-9,700 דונם. לכ-5,600 דונם ישנן תוכניות מפורטות בתוקף. 70% מהשטח הינו בבעלות פרטית. שטחים בבעלות המדינה מצויים בעיקר בשולי העיר. בתוך המרקם הבנוי יש מעט מאוד שטחים ציבוריים פתוחים. המבנה החברתי המאפיין את סחינין, מורכב מכ-12 חמולות המרוכזות על פי רוב על שטח מסוים ומוגדר בעיר. רוב הפיתוח והבנייה נעשים באופן עצמי ופרטי על פי צרכי המשפחה ואין כמעט מכירת קרקעות. ישנה דרישה גוברת לפתרונות מגורים עבור זוגות צעירים, כאשר צעירים בני סחינין מעוניינים להמשיך ולהתגורר בעיר. דיור בשכירות קיים בעיר בהיקפים מצומצמים מאוד אך הדרישה למגורים מסוג זה הולכת וגדלה. סחינין היא העיר הגדולה בבקעת סחינין ומהווה מוקד אזורי בתחומי מסחר, חינוך וספורט. פועלת בה מכללה מצליחה, קבוצת כדורגל ידועה ואצטדיון (דוחא) המהווים מקור גאווה ומוקד משיכה לקהל אוהדים.

סחנין כמו ערים ערביות נוספות מצויה בתהליך עיור, ונוכח בה המתח בין התפיסה של המרחב כמרחב כפרי מסורתי, אותנטי מצד אחד, ומצד שני רצון ושאיפה למרחב עירוני מודרני יותר. ניתן להבחין בהבדלים פיזיים הקיימים בין אזורים שונים המייצגים את הפער, כך למשל לאורך שדרות הגליל מתחילה להתפתח סביבה עירונית לעומת זאת בתוך שכונות המגורים מתקיים עדיין המרחב הכפרי. בשכונות המגורים החדשות שחלקן בהליכי תכנון וחלקן בתהליכי בניה ראשוניים, ניתן מנגד לראות את השינוי. מתח מובנה זה מציף שאלות גדולות ורחבות מאד של החברה הערבית המקומית והן שאלות של זהות מקומית והשתייכות. לסחנין מקודמת מזה מספר שנים תוכנית מתאר כוללת המצויה בתהליך התגבשות מתקדם, ואושרה רק לאחרונה להפקדה. התוכנית המוצעת כוללת המלצות להעצמת הפעילות המסחרית ועירוב שימושים לאורך ציר שדרות הגליל (עורכי התוכנית - מנעד תכנון נוף בע"מ - אדריכלי נוף - יאיר אביגדור אדריכלות ועיצוב עירוני בע"מ).

- תהליך התכנון של פרויקט סחנין

בסחנין התקיים תהליך של עבודה משותפת קרובה מאד עם העיריה, שבמהלכה הוסרו חסמים הקשורים ביחסי אי אמון מול השלטון המרכזי, נוצרו קשרי עבודה רציפים. החלה עבודה משותפת של צוות התכנון של הרשות להתחדשות עירונית שכלל אדריכל, יועצת שיתוף ציבור, שמאית ואדרי' נועה זרמון ברנט שהייתה אמונה על הובלת התהליך, יחד עם מהנדס העיר אינג' סולימן עוסמן. הרכב הצוות המקצועי נקבע ע"י הרשות להתחדשות עירונית וכלל שלושה מרכיבים (יועצים) קריטיים בקידום יוזמה להתחדשות עירונית: תכנון, חברה וכלכלה. צוות כולל זה, איתר מקומות בעלי פוטנציאל לקידום מהלך תכנוני וכן בחר במיקום הספציפי בהמלצתו של מהנדס העיר, לאחר בחירת המיקום הספציפי לפרויקט, נבחנו שורה של הצעות תכנוניות קונספטואליות. בנוסף לצוות זה, לווה התהליך בסדרת ועדות היגוי, בהן לקחו חלק נציגי משרד הבינוי והשיכון המשרד לשוויון חברתי ונציגי מחוז צפון של מנהל התכנון. השותפות שנוצרה באה לידי ביטוי בהטמעת הרעיון של התחדשות מוקד העיריה בחזון התכנוני הכולל של העיר. שיתוף הפעולה כלל גם מפגשים סדורים עם ראש העיר וצוותו להצגת הרעיון התכנוני וחלופות שונות שנבחנו במהלך הדרך, הטמעת שינויים והערות. ראש העיר ומהנדס העיר רואים בפיתוח עוגן משמעותי זה בלב העיר, הזדמנות גדולה להתפתחותה של העיר, ליכולת לתת מענה הולם למרחב ציבורי פעיל המאפשר התקהלויות בסדרי גודל שונים לרבות התקהלויות גדולות מאד באירועי שיא, וכן רואים בפרויקט הזדמנות התעצמותה והתפתחותה הכלכלית של העיר.

- בחינת חלופות

הנושאים התכנוניים שנבחנו בחלופות השונות נגעו לאופי הבניה המוצע, גובה הבניה אל מול הבינוי הקיים, היכולת לייצר נקודת ציון משמעותית בעיר ברמה הפיזית אך גם ברמה הדקלרטיבית כמקום שמשמך התחדשות ואופי חדש, מודרני, ועירוני. נושא משמעותי נוסף שנשקל ונבחן היה הרצון לייצר חניון תת קרקעי ציבורי גדול, והקושי הכלכלי הכרוך בבנייתו. העיריה כמו

גם הצוות המתכנן וכן גורמים נוספים לרבות יזמים המודעים למורכבות הכלכלית, שוכנעו בחשיבות הקמת החניון הציבורי להמשך התפתחות המקום הספציפי, כיכר העיריה, וכן התפתחות הפעילות המסחרית על הציר ולכן המליצו לנסות ולמצוא תמיכה כלכלית חיצונית אשר תאפשר בנייתו של החניון, מידותיו נבחנו וצומצמו במעט וייבחנו יותר לעומק ובצורה מדויקת עוד יותר במהלך קידום תכנון מפורט. החלופה שנבחרה כוללת ומטמיעה את ההסכמות שהתקבעו, והיא בבחינת תכנית עקרונית קונספטואלית שיש צורך לתכננה באופן מפורט על מנת להתייחס במידה הנדרשת לפתרונות האדריכליים, התמהילים השונים, וליכולת לאמוד במדויק את עלויות הקמת הפרויקט והתמיכה הנוספת הנדרשת לשם בנייתו. באופן כללי, העיקרון עליו מבוסס התכנון הוא יצירת מרחב ציבורי פתוח, שטח שישמש לרווחת התושבים כחלק ממרחב עירוני פעיל אינטנסיבי ואיכותי, הכולל עירוב שטחי מסחר תעסוקה ומגורים בבנייה רוויה, לצד חיזוק פונקציות עירוניות משמעותיות ושירותים ציבוריים נוספים קיימים במתחם. אפשרויות תכנון אילו מתאפשרות באמצעות פינוי שטח החניה הקיים ויצירת חניון תת קרקעי המספק את צורכי הפרויקט המוצע וכן מאפשר חניה ציבורית.

- הצגת התוכנית ותוכנה

הסכמה הנבחרת כוללת (ראה איור 1) התייחסות לבינוי דופן (דו כיוונית שאינה מפנה את הגב כלפי השכונה הממוקמת בחלק האחורי) למרחב הציבורי העירוני שיהיה במרכז ויכלול שימושים ציבוריים שונים המתקיימים במרחב פתוח, לרבות היכולת להכיל התקהלויות ציבוריות בהיקפים משתנים. הדופן הבנויה תכיל שימושים מעורבים נוסף למגורים אשר יבטיחו את הפעילות העירונית המגוונת שתתקיים במקום. ייתן מענה לחניה בתת הקרקע, והעצמת זכויות בניה למבנים בעברה השני של שד' הגליל המייצרים את הדופן השנייה של המרחב. חשוב לציין כי בעבר שימש המקום האמור "כבריכה" מקום המפגש האולטימטיבי, מקום ציבורי במהותו. שימוש ציבורי זה נשמר לאורך כל התקופה וגם בימים אלה כמקום אשר יכול להכיל התקהלויות ציבוריות רחבות היקף, המתקיימות בעיקר בתקופת הרמדאן.

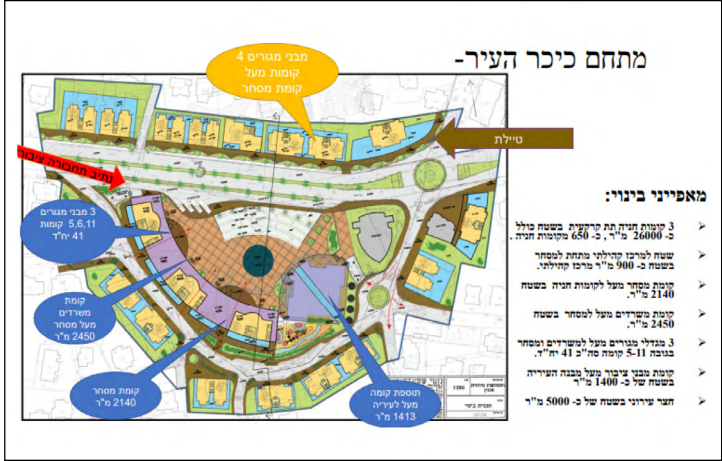
להלן פירוט היקפי השטחים המתוכננים בפרויקט ההתחדשות:

תוספת של כ-2000 מ"ר שטחי מסחר, כ-2500 מ"ר משרדים, 1500 מ"ר מבנה ציבור רב תכליתי, הרחבת מבנה העיריה ותוספת קומה בשטח של כ-1700 מ"ר, הוספה של כ-40 יחידות דיור במרחב הכיכר ובעברו השני של הרחוב - תוספת בינוי ע"ג מבנים קיימים או בניה מחדש, כאשר התוספת היא של של כ-100 יחידות דיור.

חשוב לציין כי התוכנית המוצעת נבחנה כלכלית ונמצאה ברת מימוש וקיימת עבורה התכנות כלכלית גבולית. הסייג הגדול הוא בניית חניון ציבורי שמהווה מעמסה גדולה על הפרויקט, ודורש סיוע חיצוני נוסף. על אף הקושי אנחנו סבורים שאי בניית החניון תהיה טעות. יש לציין כי התכנון המוצע הינו תכנון עקרוני בלבד והוא שלב מקדים לפני תכנון מפורט. על כן, העלויות משוערות ונותנות הערכה בסיסית של מהות הפרויקט ומרכיביו והבדיקות הכלכליות שנעשו הינן על בסיס נתונים זה. בדומה לפרויקטים אחרים בפריפריה על מנת להוציא לפועל פרויקט חידוש במתווה של פינוי בינוי ידרש סבסוד עבור

כל יחידת דיור קיימת (בדומה להערכות סיבסוד הנדרשות באזורי פריפריה אחרים) כדי להגיע לכדאיות כלכלית.

איור 1: הסכמה הנבחרת



איור 2: תכנון עקרוני מוצע: מראה של הכיכר – השטח הציבורי



בהתאם למבנה קידום תוכנית הפיילוט ביישובים הערבים שנסקר קודם, הושלם השלב הראשון - גובשה התפיסה התכנונית העקרונית למקום ובחנה במידה מסוימת יכולת המימוש או הוצאה לפועל של פרויקט מסוג זה בסחנין. עדיין, ישנן שאלות וחסמים שטרם נפתרו, ובהליך של תכנון מפורט תידרש התייחסות מציאת פתרונות ומנגנונים מסדרים בעיקר בנוגע לבחינת הכלכליות ושימות הפרויקט. ערכי קרקע היום לא מאפשרים התחדשות

עירונית במנגנונים הקיימים ונדרשת תמיכה חיצונית להנעת הפרויקט. במנגנון הידוע שבו יזם נושא בעלויות הקמת כל הפרויקט לרבות החניון הציבורי, הפרויקט המוצע אינו כלכלי ותלוי ביכולת לגייס תקציבים נוספים מגורמים שונים בכדי לייצר פרויקט מניע.

חשוב לציין כי מאחר ובשלב זה הוצגו חלופות תכנון קונספטואליות היה חשוב לקדם כבר משלב מוקדם זה את התפיסה של תכנון גמיש המאפשר שינויים בתמהילי השימושים השונים, אלה יכולים להשפיע על התחשיב הכלכלי ויכולים להיות גורם מכריע באפשרויות המימוש ובניה בפועל.

איור 3: תכנון עירוני מוצע: מראה של הכיכר - השטח הציבורי



סיכום

חמשת הפרויקטים המקודמים בחמישה יישובים בעלי מאפיינים שונים, התחילו במוטיבציה ללמוד ולהעמיק בשטח בכדי לבחון דרכים לתמוך ולעודד התחדשותם של מרקמים ותיקים בערים הערביות. מסקנתנו היא שכל עיר ומקום הם סיפור עצמאי ויש לאתר בכל אחד מהם את נקודות החוזקה הרלוונטיות לו ובאמצעותם להניע תהליכי התחדשות.

התהליך שהובילה הרשות להתחדשות עירונית נבנה בשותפות מלאה עם העיריות/מועצות מתוך רצון להגיע לפתרונות וכלים המותאמים למקום ולאוכלוסיית התושבים. לא מדובר בפרויקטים "קלאסיים" להתחדשות עירונית אלא פרויקטים שדורשים התגייסות של כל המעורבים, יצירת שיתופי פעולה, פיתוח מנגנונים בעיקר כלכליים תומכים, ומציאת מקורות מימון ותמיכה חיצונית בעיקר בתחילת הדרך. כמו במקומות נוספים אחרים בהם מתחילים לרקום עור וגידים פרויקטים להתחדשות עירונית, אנו צופים שגם בערים הערביות התהליך יהיה דומה.

חשוב לציין, כי עבודה משותפת ויצירת יחסי אמון עם העירייה והתושבים, מהווים מפתח וערובה לקידום תוכניות התחדשות עירונית והן דורשות תמיכה בלתי מסויגת של העומד בראש העירייה ושל הצוות המקצועי. במיוחד לאור העובדה שמדובר בתוכניות ארוכות טווח.

הפרויקטים כולם כוללים מרכיב מרכזי של פיתוח המרחב הציבורי ואנו מאמינים שהם יכולים לחולל שינוי משמעותי באורח החיים העירוני המקומי. הרשות להתחדשות עירונית מתכוונת להרחיב את פעילותה בנושא, הן בהשקעת משאבים והן ביצירת שיתופי פעולה עם גופים ומשרדי ממשלה נוספים בכדי להגדיל את ההשקעות ואת סיכויי המימוש והבניה בפועל של הפרויקטים.

אנחנו שואפים להמשיך לקדם תוכניות של בדיקת היתכנות בערים ערביות נוספות במהלך השנים הקרובות ולקדם את חלקן לתכנון מפורט.

מקורות

המשרד לשוויון חברתי (2020). מתווה אסטרטגי ל 2020 לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים.

חימאיסי, ר. (2016). המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל - הסרת חסמים ומימוש אתגרי פיתוח. המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

חימאיסי, ר. (2016א). "יציאה מגדרות ומתקרת הזכוכית - סוגיות לעתיד הערבים בישראל", בתוך: ישראל 2048 - חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי, מינהל התכנון והאוניברסיטה העברית, ירושלים, עמ' 75-92.

חימאיסי, ר. (2019). תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל. תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה. המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב.

חימאיסי, ר. (2020). תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הצעה לפיתוח מדיניות וארגון כלים מתאים. <https://urbanologia.tau.ac.il/>

סלימאן, ס. שני, י. (2012). תהליכי הסדרת קונפליקטים ביישובים הערבים.. תכנון 9 (2): 45-67.

רז-דרור, ע. קוסט, נ (2017). התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2-2017. המועצה הלאומית לכלכה- משרד ראש הממשלה.

OECD (2018). <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>.

OECD (2017). Monitoring land cover change.

