

שינוי פרדיגמה בחידוש עירוני בישראל: ממיגור העוני לחידוש מלאי המגורים הבנוי בדרך של עסקה כלכלית

נאוה קיינר פרסוב

תקציר

מאמר זה טוען לשינוי פרדיגמטי בתפיסת מהותה ותפקידה של ההתחדשות העירונית בישראל כמדיניות מתוכננת מאז ראשית שנות האלפיים. בתוכניות החידוש העירוני שהתקיימו בישראל בעבר, 'בינוי ופינוי' בשנות ה-60 של המאה הקודמת ו'שיקום שכונות' בשנות ה-80, התפיסה השלטת ראתה במדינה את האחראית לקידום תוכניות שיקום כוללות למען תושבים המתגוררים בסביבות מצוקה ועוני. תוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים, לעומת זאת, מבוססת על עסקה כלכלית בין יזם לבעל נכס פרטי ויוצאת אל הפועל באזורים בעלי ערך קרקע גבוה.

המאמר פותח בסקירה היסטורית קצרה של מדיניות ציבורית מתוכננת לחידוש עירוני בארצות הברית, אשר השפיע על תוכניות החידוש בישראל. לאחריה, סקירה של המדיניות הממשלתית להתחדשות עירונית בישראל, אשר תבחן את שלוש התוכניות הראשיות שעמדו כל אחת במרכז מדיניות התכנון של זמנה: 'בינוי ופינוי', 'שיקום שכונות' ו'התחדשות עירונית'. סקירה זו תניח את הבסיס להשוואה בין תוכנית ההתחדשות של שנות האלפיים לשתי התוכניות שקדמו לה. לצורך ההשוואה זוהו ונותחו חמישה מדדים: (1) מטרת התוכנית; (2) המבנה הארגוני שלה; (3) היקף התוכנית ופריסתה הארצית; (4) מידת שותפות הציבור בפרויקט; ו(5) התמורה והתועלת לתושבי המקום שחודש.

ההשוואה בין תוכניות החידוש העירוני העלתה הבדלים מהותיים בכל אחד מהמדדים שנבחנו. הבדלים אלה מצביעים על שינוי בפרדיגמה השלטת במדיניות החידוש העירוני בישראל, שעברה ממדיניות במימון ציבורי, הפועלת למיגור העוני ולשיפור באיכות החיים לכלל התושבים, למדיניות המכוונת לחידוש המלאי הבנוי כפועל יוצא של עסקה כלכלית. מתוך כך יוצרת תוכנית ההתחדשות העכשווית בידול ואבחנה בין תושבים במספר מישורים כאשר העיקריים הינם: בידול על בסיס בעלות (tenure) על הדיור ובידול על בסיס מיקום גאוגרפי. יתרה מזו, רבים מהמבנים שנהרסים במסגרת תוכנית ההתחדשות העירונית הם בנייני שיכון המאפשרים דיור בר השגה, במקומות מרכזיים, לטובת אוכלוסיות מגוונות. דיור בר השגה זה נהרס ובמקומו נבנות יחידות דיור חדשות וגדולות בבנייה גבוהה יותר וגם יקרה הרבה יותר. בעלי דירות ותיקים מרוויחים אומנם רווח כלכלי מעסקת החידוש, אך אלו המצליחים לחזור ולהתגורר

קיינר-פרסוב, נ.
(2021). "שינוי
פרדיגמה בחידוש
עירוני בישראל:
ממיגור העוני
לחידוש מלאי
המגורים הבנוי בדרך
של עסקה כלכלית".
תכנון, 18(1): 60-90.

בשכונה המחודשת מרוויחים משינוי לטובה בדימוי השכונה וכתוצאה מכך גם בדימוי העצמי.

החזרה אל תוכניות החידוש העירוני שפעלו בעבר מכוונת לגיבוש תובנות שיסייעו לקידום ההוגנות החברתית-מרחבית בתוכנית ההתחדשות העירונית הנוכחית, מתוך מחשבה על חיזוק התושבים, צמצום הפערים ושמירה על חוסן עירוני.

מילות מפתח: התחדשות עירונית, שינוי פרדיגמה, מיגור העוני, שיקום שכונות, פינוי ובינוי, שיתוף הציבור והוגנות חברתית-מרחבית.

הקדמה

מאמר זה בוחן את השינוי שחל במדיניות ההתחדשות העירונית בישראל על ידי השוואה בין שלוש תוכניות החידוש העירוני הראשיות שהונהגו בארץ מאז שנות ה-60 של המאה הקודמת. תוכנית 'ההתחדשות העירונית' של שנות האלפיים, הנסמכת בעיקרה על 'פינוי ובינוי', נבחנה ביחס לשתי תוכניות החידוש העירוני בעבר, תוכנית 'בינוי ופינוי אזורי שיקום' בשנות ה-60 ותוכנית 'שיקום שכונות' בשנות ה-80. ההשוואה לתוכניות החידוש בעבר מאפשרת לנו להתחקות אחר מקורותיה של תוכנית ההתחדשות העירונית הנוכחית ולזהות את השינוי התפיסתי, הפרדיגמטי, שחל במעבר מגישה של מיגור העוני והשקעת משאבים ציבוריים בשכונות המצוקה לגישה הנסמכת על חידוש המלאי הבנוי והוספת יחידות דיור במרכזי הערים על ידי עסקה כלכלית.

בעשור האחרון הפכה מדינת ישראל למעין מעבדה של תוכנית 'ההתחדשות העירונית', אם בדרך של הריסת בנייני השיכון הקיימים (פינוי ובינוי) ואם באמצעות עיבוי בניינים על ידי הוספת קומות והרחבת דירות קיימות (תמ"א 38), כאשר רשויות התכנון מתמקדות בעיקר בהיבט הכמותי של יחידות הדיור שיתווספו. על פי תוכנית לשנת 2040 של מינהל התכנון צפויות להיבנות כ-900,000 אלף יחידות דיור במרכזי הערים במסגרת תוכנית ההתחדשות העירונית, וזאת כדי לתת מענה, ולו חלקי, להכפלת האוכלוסייה הצפויה.

תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' היא תוכנית הדגל לחידוש עירוני בישראל כבר יותר מעשרים שנה, מאז אישורה בשנת 1998. תוספת יחידות הדיור שהתוכנית מקדמת היא גם המטרה וגם האמצעי: המטרה היא הוספת יחידות דיור רבות ככל האפשר, שיענו הן על צורכי האוכלוסייה כיום, לנוכח המחסור בדירות ויוקר הדיור, והן על צרכים של האוכלוסייה בעתיד. יחידות הדיור הנוספות הן גם אמצעי ליצירת רווח כלכלי ליזמים בשוק הפרטי המוציאים את תוכנית ההתחדשות העירונית אל הפועל. החישוב הכלכלי של כל אחד ממתחמי החידוש נעשה על ידי ה'מכפיל' המגדיר כמה דירות קיימות כיום במצב 'יוצא' לעומת מספר הדירות, ובעיקר תוספת הדירות, במצב 'ינכס'.

על מנת להוציא אל הפועל את תוכנית ההתחדשות העירונית בשנות האלפיים קיבלו יזמים וקבלנים בשוק הפרטי הטבות מס מרובות. אך למרות ההטבות, ולמרות התפיסה הממשלתית כי תוכנית החידוש היא win-win situation, במרוצת 15 שנה לערך (2000–2015) נותרו אחוזי המימוש של התוכנית בדרך של 'פינוי ובינוי' מועטים. מתחמים ספורים של 'פינוי ובינוי' יצאו לפועל, בהם

תוכנית החידוש של 'אונו הירוקה' בקריית אונו, ששלבי הבנייה והאכלוס בה הושלמו (קיינר פרסוב, 2008, 2017).

לאור המימוש המועט והעיכוב בהוצאה לפועל של תוכנית ההתחדשות העירונית הוחלט בשנת 2016, לאחר כשנה של דיונים בכנסת, להקים את 'הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית', האמונה על קידום וזירוז תוכנית החידוש. דו"ח משותף לרשות זו ולמשרד המשפטים התפרסם בשנת 2020, והוא עוסק בעיקר באיתור החסמים המעכבים את התוכנית ובהצגת פתרונות אפשריים לקידומה (יולס וורהפטיג, 2020). הדו"ח (שם, עמ' 4-5) שם דגש על הקשיים הנוגעים ל'עסקה' העומדת בבסיס תוכנית החידוש, וזאת משני היבטים מרכזיים: ראשית, חוסר הוודאות התכנונית של הזימים משפיע על עלויות המימון ועל שיעורי הרווח; שנית, בעלי הדירות, הנמצאים על הטווח שבין בעל דירה 'סרבן וסחטן' ל'מנוצל ומקופח', מעכבים את העסקה בין הזים לדיירים. מוקדים אלה של הדו"ח מדגימים היטב כי הנושא הכלכלי של רווח והפסד בעסקת פינוי ובינוי (חוק פינוי ובינוי 2006) עומד במרכז הדיון. התפיסה הכמעט בלתי מעוררת הרואה בעסקה כלכלית את הדרך היחידה שבה אפשר להוציא אל הפועל את תוכנית ההתחדשות העירונית משקפת את הגישה הנאו-ליברלית (Harvey, 2005). ואולם במדינת ישראל של המאה ה-20 יצאו כאמור אל הפועל שתי תוכניות לחידוש עירוני הנסמכות על השקפת עולם שונה בתכלית מתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים: תוכניות 'בינוי ופינוי אזורי שיקום' בשנות ה-60 ו'שיקום שכונות מצוקה' החברתית בשנות ה-80. מאמר זה יסקור וינתח את מדיניות התכנון בשלוש התוכניות האלה.

מאחר שמדיניות החידוש העירוני בישראל במהלך כ-70 שנות קיומה הושפעה ממדיניות אמריקאית בתחום זה, ייפתח המאמר בסקירה היסטורית קצרה של תוכניות לחידוש מגורים בארצות הברית. בשלב הבא תוצג סקירה כרונולוגית של שלוש תוכניות החידוש העירוני בישראל, ואחריה יבוא פרק מתודולוגי ובו חמישה מדדים שעל פיהם נערכה ההשוואה בין התוכניות. פרק ממצאי המחקר יציג את ההשוואה שנערכה בין תוכניות החידוש העירוני, ובסופו טבלה מסכמת המרכזת את עיקרי ההבדלים. מטרת ההשוואה היא ללמוד מניסיון העבר לצורך שיפור תוכניות החידוש העירוני העתידיות. המאמר מסתיים בפרק דיון ומסקנות המצביע על השינוי הפרדיגמטי שחל במהות תוכנית ההתחדשות העירונית ובתפקידיה.

התחדשות עירונית כפועל יוצא של מדיניות ממשלתית

התחדשות עירונית כפועל יוצא של מדיניות והתערבות ממשלתית הינה פרקטיקה ידועה במאה השנים האחרונות. בארה"ב צמח החידוש העירוני מתוך צורך להתמודד עם הידרדרותם ונטישתם של מרכזי הערים ועם יציאת התושבים מהמעמד הכלכלי הגבוה לפרברים.

ראשית ההתערבות המתוכננת החלה בשנות ה-40 וה-50, עם פרויקט ה-Urban Renewal שהוגדר כ'דור הבולדוזר' (Carmon, 1999) כתוצאה מהריסת מרקמים אורבניים ובעיקר הריסת אזורי מגורים שאכלסו תושבים שהשתייכו למעמד סוציו-אקונומי נמוך, ובמקרים רבים נתפס כדחיקה של

קהילות מוחלשות של 'שחורים' או מהגרים (Goetz, 2013). דוגמא לדחיקה כזו ניתן ללמוד מאזור ה-West End בבוסטון, כאשר על הקרקע שפונתה מתושביה, שוכרים שלא חזרו להתגורר במקום, נבנו מוסדות ציבור, תשתיות וגם מגורים לתושבים במעמד כלכלי גבוה יותר (קיינר-פרסוב, 2017). לאור ביקורת ציבורית נוקבת על הרס קהילות קיימות ומתפקדות, כאשר הידועה שבמתנגדים הייתה גייץ גיי'קובס (1961) במאבקה בתוכניות החידוש אותן הוביל רוברט מוזס בניו יורק, נסללה בארה"ב הדרך לפרויקט 'ערים לדוגמא' (Model Cities) של שנות ה-60. הפרויקט בוצע במימון ממשלתי מלא ושם את הדגש על חיזוק התושבים ושיתוף הציבור. טענות לאי הצלחתו, בעיקר לנוכח ניתוב כספי הפרויקט למטרות עירוניות אחרות, הובילו לסיימו.

שינוי במדיניות החידוש, אותו הוביל רונלד רייגן בארה"ב, בדמות פרויקט HOPE VI (Housing Opportunities for People Everywhere) בשנות ה-90, מגלם את המעבר לתפיסה הנאו-ליברלית והשותפות הפרטית – ציבורית בתוכנית החידוש העירוני. תוכנית זו דגלה בעירוב כלכלי במגורים (Mixed-Income Housing) אשר במסגרתה נהרסו מאות ממבני המגורים העצומים (הידועים בכינויים ה-Projects) ובמקומם נבנו מבני מגורים מעורבים הן מבחינה פיזית, והן מבחינה כלכלית וחברתית (Popkin et al., 2004). פרויקט HOPE VI ספג גם כן ביקורת, כאשר כונה על ידי מבקרי כתוכנית המשך לדור הבולדוזר, בעיקר על היותו גורם לדחיקת התושבים המקוריים, שוכרי הדיור הציבורי, והכנסת תושבים בעלי אמצעים כלכליים גבוהים יותר, משמע ג'נטריפיקציה מתוכננת. עלייתו של ברק אובמה לשלטון בארה"ב (2010), סימנה שינוי בתוכנית החידוש ומעבר לתוכנית Choice Neighborhoods כפרויקט הדגל לחידוש עירוני, בו שולבו היבטים חברתיים מערכתיים.

הקדמה מקוצרת זו, של השינויים שחלו במדיניות החידוש העירוני בארה"ב, מובילה לסקירה של שלוש תוכניות לחידוש עירוני בישראל, שכן ארה"ב היוותה מעין מודל למדינת ישראל לאורך השנים. מודל המסמן את הדרך בהתחדשות העירונית שניתן למצוא, כל תוכנית בהפרש של כעשור, גם בישראל.

מדיניות ממשלתית להתחדשות מגורים עירוניים בישראל

בראשית שנות ה-50, זמן קצר לאחר סיומה של מלחמת העולם השנייה (1945) והקמת מדינת ישראל (1948), הגיעו למדינת ישראל מאות אלפי מהגרים/ עולים חדשים על מיטלטליהם אשר היו זקוקים, בין השאר, למקום מגורים. בתקופה זו מנתה מדינת ישראל כ-700,000 תושבים, ולאחר שהדירות והמבנים שהיו קיימים אוכלסו ובמחנות העולים שהוקמו שימשו אוהלים ובדונים כמקומות דיור (פלזשטיין ושחר, 1986), מצוקת קליטת העלייה הלכה והחריפה. לאור זאת, הציע לוי אשכול, ראש מחלקת ההתיישבות דאז, לבנות עבור העולים את בנייני השיכון (קצ'ינסקי, 1986: 86-69):

"לשים קץ למחנות (העולים), לא להרחיב עוד את קיבולם ולהקים ברחבי הארץ שיכוני עולים ואפילו לתקופת מעבר בלבד. שישתרעו מן ועד באר שבע... על פני הארץ כולה"

כך, במקביל לאספקת הדיור הארעי במעברות החלה מדינת ישראל בבניית השיכונים. בדיון שנערך (דברי הכנסת, אוגוסט 1949 עמ' 1281 - 1275) בין גולדה מאיר (מאירסון), שרת העבודה דאז, שהשיכון הציבורי היה נתון בתחום אחריותה, לחבר הכנסת רוקח, ראש עיריית תל אביב דאז, על טענתו כי:

"בערי הארץ בנו בינתיים שיכונים, בתים בני שתי קומות ובהם דירות זעירות בנות חדר ושני חדרים, 'בלוקונים' וצריפונים. איכות הבנייה הייתה ירודה ולא בנו די."

השיבה גולדה מאיר:

"אין כל סכנה בכך אם משפחה בת שלוש נפשות, או אפילו בת ארבע נפשות, יהיה לה חדר אחד אנחנו מתכוונים לתת גג. לא תקרה – אבל גג, לא טיח אבל סיוד. העולה בעצמו יטיח במשך הזמן ויעשה את התקרה וכעבור כמה חודשים יוסיף חדר, יוסיף מרפסת ואין בזה כל סכנה."

צילום 1: השיכונים שעתידים להיהרס והבניינים החדשים שנבנו בפרויקט פינוי ובינוי באונו הירוקה, בקריית אונו. (צילום: נאוה קיינר-פרסוב, 2020)



אותם שיכונים חדשים של שנות ה-50 וה-60, אליהם עברו העולים מן המעברות שחוסלו, יהיו את מוקד פעולת החידוש של שתי תכניות חידוש עירוני ראשיות בישראל. הן של פרויקט 'שיקום שכונות' במהלך שנות ה-80 ולאחר מכן יהיו את הקרקע לתוכנית 'ההתחדשות העירונית' של שנות האלפיים. אך לא אקדים את המאוחר, ובישראל של ראשית שנות ה-60 לצד מפעל ההתיישבות ובניית השיכונים הרבים, החל ניסיון להתמודדות עם 'משכנות העוני' בשכונות הוותיקות במרכזי הערים הקיימות.

שלוש תוכניות ראשיות להתחדשות עירונית בישראל

פרק זה מציג סקירה כרונולוגית של שלוש התוכניות הראשיות לחידוש מגורים עירוניים בישראל: 'בינוי ופינוי משכנות עוני' בשנות ה-60; תכנית 'שיקום שכונות' בשנות ה-80; ותוכנית ההתחדשות העירונית בשנות ה-2000. (ראו איור מס' 2 לתוכניות החידוש העירוני על ציר הזמן).

בינוי ופינוי משכנות עוני – שנות ה-60

בעיית משכנות העוני בישראל הייתה קיימת כבר עם קום המדינה, אך מאחר והמדינה בראשית דרכה התמודדה עם צורכי הקליטה והפיתוח, המודעות לצרכי השיקום התעוררה לקראת השלמת 'חיסול המעברות' (סלייפר, 1979). בשנת 1963, פורסם על ידי שר השיכון, יוסף אלמוגי, מסמך ממשלתי מקיף בנושא "תוכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל" (אלמוגי, 1963). במסמך זה ציין אלמוגי כי משכנות העוני בישראל כוללות כ- 77,000 משפחות (כ- 311,000 נפש) אשר היוו כ-14% מכלל אוכלוסיית המדינה וכשליש מתושבי הערים הגדולות: ירושלים, תל אביב וחיפה. התוכנית שהציע אלמוגי כללה פתרון מקיף וכולל בקנה מידה ארצי לחיסול משכנות העוני על בעיותיהן השונות. וכך כתב אלמוגי (1963):

"יש להטעים מלכתחילה כי שיקום שכונות העוני אינו יכול להצטמצם במתן דיור אלטרנטיבי נאות גרידא; תכנית השיקום מצווה על יצירת תנאים סוציאליים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים מתאימים, שימנעו את הפיכתן של השכונות החדשות לשכונות עוני במהדורה חדשה..."

תוכנית זו הושפעה מתוכנית 'חיסול הסלאמס' (Slums clearance) האמריקנית בראשית שנות ה-50, אשר ראתה בסלאמס כאיום על החברה כולה, יחד עם האחריות הציבורית לספק מגורים נאותים, בטוחים ובעלי תברואה תקינה.

בשנת 1965 התקבל החוק להקמת הרשות לבינוי ופינוי אתרי שיקום, בידי הרשות רוכזו הסמכויות היכולות לקבוע סופית אילו אזורים יסווגו כ"אזורי שיקום" לצורך הפעלת תכנית הבינוי והפינוי. בפרק ג' לחוק, נכתב כי:

"הרשות תכין תחזית בינוי ופינוי כללית לאזור השיקום, שתכלול פרטים בדבר בינוי האזור ובדבר פינוי תושביו, כולם או מקצתם, יישובם ושיכונם."

הרשות המרכזית, כותב אלמוגי, תפעל יד ביד עם הרשות המקומית בכל שלב ושלב של ביצוע התוכנית. עיקריו של החוק היו כדלקמן: (1) פינוי השכונה מתושביה, הריסת המבנים ובינוי השטח במסגרת תכנון כולל; (2) העברת הקרקע לרשות המדינה ופיצוי הבעלים והתושבים על הפקעת זכויותיהם; (3) מתן פיצוי והבטחת דיור מתאים לדיירים, בין במכר ובין בשכירות, בין באזור לאחר שיקומו ובין במקומות אחרים; (4) דאגה לשיקומם של המקרים הסוציאליים שבין התושבים כדי למנוע את הפיכת מקומות מגוריהם החדשים למשכנות עוני במהדורה מחודשת.

כרמון (1979) מדגישה כי מטרת התוכנית הייתה השבחת ערכי הקרקעות העירוניות המרכזיות, הבנויות בבנייה רעועה וצפיפות דלילה, תוך יצירת חידוש עירוני ושיפור תנאי הדיור לתושבים. במסגרת התהליך הרשות הייתה

אמורה להתיר בנייה באחוזי בנייה גבוהים מהמקובל. בכך התכוונה להגדיל צפיפות, לעבור לניצול מוגבר של הקרקע, להגדיל את השטח המיועד לצרכים נלווים למגורים ולהביא לעידוד השקעות הסקטור הפרטי ולחיסכון בסבסוד פרויקטים מתקציבי הקופה הציבורית.

סלייפר (1979) מתאר את פרויקט 'בינוי ופינוי' הראשון אשר יצא לפועל ביפו:

"פינוי 'השטח הגדול' ביפו – שיקום האתר והעברת האוכלוסייה לשכונה חדשה בדרום העיר. פעולה זו הייתה מבוססת על שכנוע, משא ומתן בדבר תשלום פיצויים והעברת המפונים לדירות החדשות בתנאי רכישה. על פי הלקחים שהופקו, הצליח פרויקט זה יותר בשיקום האתר, ופחות בשיקום המשפחות, שהעבירו לדירותיהן החדשות – אך הצרות – את כל בעיותיהן החברתיות, כאשר בנוסף לכך הן צריכות להתרגל לתשלום משכנתא, מים וארנונה, או במילים אחרות לירידה ניכרת באיכות חייהן".

שלוש תוכניות השיקום הראשונות של הרשות ל'בינוי ופינוי אתרי שיקום' – העיר העתיקה של צפת, רחוב בצלאל בירושלים וכפר שלם בתל אביב (ראו בהרחבה כרמון 1993) – לימדו את הנוגעים בדבר כי פעולות מסוג זה דורשות תמיכה ממשלתית בהיקף ניכר ביותר. אך מאחר והתקציבים הדרושים לא הוקצבו, הסתפקה הרשות בעריכת סקרים ובהוצאת "קטלוג" מוקדי מצוקה. קטלוג זה שימש כבסיס לתכנון ארצי של תוכנית שיקום שכונות (סלייפר, 1979). הרשות ל'בינוי ופינוי אתרי שיקום' הייתה תחת חסותו של משרד השיכון, ובאופן רשמי פעלה עד שנת 1975, אולם למעשה חדלה לפעול שנים אחדות קודם לכן בשל חוסר בתקציב הדרוש.

פרויקט שיקום שכונות בישראל - שנות ה-80

המהפך הפוליטי בישראל בשנת 1977, ועליית מפלגת הליכוד לשלטון, נתן לנושא שיקום השכונות תנופה רבה. ביוני 1977 קבעה ממשלת ישראל, ובראשה מנחם בגין, את קידום ושיקום של תושבי שכונות המצוקה כאחד מיעדיה המרכזיים. תכנית 'שיקום שכונות' הושפעה מאוד מתוכנית 'ערים לדוגמא' (Model Cities) האמריקנית, שיצאה לפועל בשנת 1966 כחלק מיהמלחמה בעוני של הנשיא ג'ונסון, תוכנית שדגלה בשילוב בין פרויקטים פיסיים וחברתיים. לא עוד פרויקטים של 'מלט ולבנים' (Bricks and Mortar) ולא לפינוי תושבים מבתיהם, אלא קידום של פיתוח קהילתי, פיתוח תשתיות ותחבורה, בתים טובים יותר, הזדמנויות לתעסוקה והשכלה, הפחתת שיעורי הפשיעה ותמיכת הרווחה והשתתפות גדולה יותר של התושבים (Weber & Wallace, 2012 p.175).

פרויקט 'שיקום שכונות' התבסס על סקרים שהוכנו בעבר על ידי הרשות ל'בינוי ופינוי', אשר הפכו לתוכנית שאפתנית לשיקום 160 אזורי מצוקה. תכנית החומש של הממשלה שהוצגה בכנסת, במאי 1978, כללה הצעה לשיקום כולל של 120 שכונות ולהשלמת הפינוי של 40 מעברות. לפי הנתונים שנמסרו באותו מעמד התגוררו בשכונות אלה, בשנת 1977, כ-200,000 אלף משפחות, מתוכן כ-25% התגוררו בתנאי דיור לא-תקניים. ההשקעה שנדרשה לביצוע התוכנית נאמדה בכ-1.2 מיליארד דולר (גינזברג-גרשוני, צמח, אהרוני, 1996). הוחלט שהפרויקט ימומן ויבוצע במשותף על ידי ממשלת ישראל ועל

די הסוכנות היהודית, כנציגת הקהילות שבתפוצה (כרמון, 1985; ברון, בן ציון, כרמון וגביש, 1988).

איור 1: תעמולת הבחירות לכנסת התשיעית (1977) של מפלגת האופוזיציה, הליכוד (אנוך, 1984)



בדומה לתוכנית 'ערים לדוגמא' בארה"ב, עקרונות הפעולה של שיקום שכונות היו חברתיות בעיקרן, (גינזבורג-גרשוני, צמח ואהרוני, 1996; כרמון, 1996; Carmon & Hill, 1984) וכללו:

- שיפור תנאי הדיור והתשתית הפיזיים בשכונות מצוקה.
- שיפור איכות השירותים החברתיים.
- הימנעות מפינוי תושבים מבתיהם ומהריסת הבתים הישנים.
- הקצאת משאבים על בסיס צורך שכונתי, כתוספת לתמיכה בנזקקים בהתאם לקריטריונים של זכאות אישית, או משפחתית.
- ביזור סמכויות, זרימת התכנון "מלמטה למעלה" והעברת אחריות לרשות המקומית
- שיתוף הציבור (התושבים) בתכנון וביצוע שיקום שכונתם.
- טיפול אינטנסיבי וזמני – ריכוז של תוספת משאבים באזורים מסוימים בתקופה מסוימת קצרה למדי.
- הימנעות מהקמת מנגנון מוסדי חדש עבור הפרויקט.

על פי מחקרה של נעמי כרמון (1988a), לפרויקט היו שתי מטרות עיקריות: א. צמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית; ב. ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד. פרויקט 'שיקום שכונות' היווה מוקד למחקר

הערכה רחב היקף (ראו פירוט ביבליוגרפיה מוערת אצל כרמון, 1996) אשר שם דגש על הממצאים הבאים: שיפור תנאי החיים הפיזיים והחברתיים בשכונות (Carmon, 1992), קידום ניעות (מוביליות) חברתית של תושבים מן השכונות (צ'רצ'מן, 1985), ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן, ובמתן הזדמנויות לתושבים להגדיל את שליטתם בחייהם. השיפור בתנאי החיים הוגדר במחקר כשיפור השירותים המוגשים בשכונות, חלק הארי של תקציבי הפרויקט ושל תוכניותיו יועדו לכך, והצליחו לגרום לשיפורים ניכרים ברוב השכונות, בעיקר בתנאי הדיור, בשירותי החינוך ובשירותים הקהילתיים-התרבותיים. כמו כן, נמצא ששיתוף התושבים בגופים המקבלים החלטות בענייני השכונה תרם לצבירת משאבי כוח בידי התושבים שניצלו את ההזדמנות ופעלו במסגרות אלו. שיתוף התושבים בתכנון ובביצוע היה לסיסמא מובילה של פרויקט השיקום.

יחד עם זאת, תושבים חזקים בקרב תושבי שכונות המצוקה, עזבו את השכונות. על פי ברון, בן ציון וכרמון (1990), אל השכונות נכנסו תושבים חזקים יותר מהתושבים שהמשיכו להתגורר בהן. אך עם כל המשאבים שהושקעו, נמצא שפרויקט השיקום אומנם שיפר את תנאי החיים של התושבים ומנע את הידרדרותן של השכונות בהן עבד, אך הפרויקט לא הצליח לשנות את המעמד החברתי-כלכלי הירוד של שכונות מצוקה בישראל (ברון, בן-ציון וכרמון, 1990; Carmon & Hill, 1988).

בשנת 1990 הקיף הפרויקט 90 שכונות עם אוכלוסייה כוללת של 750,000 נפש. במחצית הראשונה של שנות ה-80 היה תקציב הפרויקט כ-750 מיליון ₪ בשנה, מכאן ואילך תקציב הפרויקט ירד בהדרגה, במחצית השנייה של שנות ה-80 הלכו והצטמצמו התקציבים והגיעו לכ-250 מיליון ₪ בשנה ובשנת 2001 היה התקציב כ-193 מיליון ₪. פרויקט שיקום שכונות מעולם לא הופסק, למעשה רשימת היישובים שנכללה בו הורחבה, אך התקציבים המשיכו לרדת (ביטון, 2009). צמצום הפרויקט הפיזי נבע מהחלטת ממשלה מס' 1102, מיום 28.1.2007, לריכוז מאמץ בתחום זה בשכונות החלשות ביותר במדרג שכונות השיקום ולהשהות את הפעילות בשאר השכונות.

התחדשות עירונית שנות ה-2000 (פינוי ובינוי/עיבוי/תמ"א 38)

שינויים שחלו במדינות המערב בשנות ה-80, הובילו למעבר לתפיסה הנאו-ליברלית. בבריטניה הובילה זאת מרגרט תאצ'ר ובארה"ב הביא עימו את פילוסופיית ההפרטה רונלד רייגן. על פי תפיסה זו, המגזר הפרטי ייתן מענה טוב יותר לצרכי המגורים של העם האמריקאי, זאת כפועל יוצא של אכזבה מתוכניות מגורים קודמות. תפיסה זו של הפרטה לא פסחה על מדינת ישראל, שדגלה בריכוזיות יחד עם מדיניות רווחה (Eshel & Hananel, 2019).

בשנות ה-90, הגיעו למדינת ישראל קרוב למיליון עולים חדשים מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה. בתקופה זו ראו אור עבודות תכנוניות, כישראל 2020 ותמ"א 35, שקבעו כי חלק גדול ככל הניתן מהבינוי העתידי של ישראל רצוי שיתבצע בתוך היישובים הקיימים ולא מחוצה להם, והקרקע הוצגה כמשאב המרכזי בתכנון.

לקראת תחילת שנות ה-2000, החל משרד הבינוי והשיכון בישראל בהפעלת סדרה של תכניות, הכלולות כולן תחת הכותרת '**התחדשות עירונית**'. בשנת 1996, מינתה ממשלת ישראל ועדת היגוי בינמשרדית בשם: 'הוועדה לשיקום הפיזי של מרכזי הערים', בראשות משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון ותפקידה היה ליצר ולפתח מסלולים שונים לתהליכים של התחדשות עירונית (אופק, 2002). החלטת הממשלה מספר 4342 מתאריך 13.9.1998 בנושא פינוי-בינוי אימצה את המלצות דו"ח ועדת אייגס, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (גלובס, 2001). לשם יישום החלטתה, הקימה הממשלה את 'הוועדה הבינמשרדית להתחדשות עירונית', אשר ראתה לנגד עיניה מטרה מרכזית אחת והיא: "תוספת בנייה בקרקע מבונה בטווחי זמן שונים, וניצול יעיל של מלאי הבינוי הקיים" (גלובס, 2001).

המסלול הראשון שהוכרז היה פרויקט '**פינוי ובינוי**' (החל משנת 1998). מטרתו הייתה ועודנה ציפוף הבנייה במרקמים עירוניים קיימים, בצורה שתנצל טוב יותר את הקרקע ואת התשתיות העירוניות, הפיסיות והחברתיות. המסלול החדש בא ליצור תנאים המעודדים פעילות שוק, לא ממסדית. פעילות זו אמורה להיות מבוצעת באופן בלתי אמצעי על ידי בעלי הזכויות הנכסים ו/או יזמים מטעמם (Geva & Rosen, 2018). המערכת הציבורית נועדה לתמוך ביצירת תנאים המאפשרים פעילות זו (אוגדן להתחדשות עירונית, 1999).

יחד עם זאת, כעבור שנים אחדות שבהן לא בוצע אף פרויקט, משרד הבינוי והשיכון יזם שורה של תיקונים ושיפורים במסלול הקיים וייסד מסלולים נוספים. החל ביוני 2001, הפעלה הוועדה הבינמשרדית להתחדשות עירונית את **מסלול עיבוי** שמטרתו הגדלת ניצול הקרקע באמצעות תוספת בנייה באזורים מבונים, ללא צורך בהריסת המבנים הקיימים, אם כתוספת קומות ואם כבניית אגפים חדשים. המסלול מיועד לשכונות מגורים בלבד. **מסלול מיסוי**, החל משנת 2004, גובש כתוכנית ליזמים פרטיים ופועל מתוקף חוק מיסוי מקרקעין ומכוון הן לפרויקטים לפינוי ובינוי והן לפרויקטים לעיבוי בנייני מגורים. מטרתו לתמרץ תהליכים של התחדשות עירונית המתבצעים בכוחות השוק הפרטי בלבד.

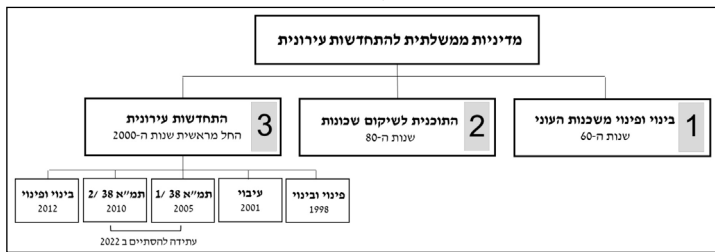
בשנת 2005 אושרה תוכנית **תמ"א 38**, אשר הינה תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה. התוכנית ידעה מספר עדכונים כאשר המרכזי שביניהם הינו תמ"א 38 תיקון 2 (פברואר 2010) – המאפשר את הריסת הבניין הקיים ובניית בניין חדש במקומו, משמע מעין תכנית פינוי-בינוי נקודתית המאפשרת, בהסכמת בעלי הנכסים, הריסה ובנייה תוך קבלת הקלות במיסוי. תמ"א 38, הפכה במהרה לתוכנית מובילה בחידוש בניינים ותוספות בנייה (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019; קיינר-פרסוב, 2017). יחד עם זאת, לאור ביקורת ציבורית על השפעותיה השליליות של התוכנית על המרחב הציבורי, וכן על כך שהתוכנית איננה כלכלית באזורי הפריפריה המועדים להינוק כתוצאה מרעידת אדמה (Margalit & Mualam, 2020), הכריז מנהל התכנון כי התוכנית עתידה לסיים את דרכה באוקטובר 2022.

כשחלפו יותר מעשר שנים ובמשרד הבינוי והשיכון התברר הקושי העצום בפניו תושבים מבתיהם, הוחלט לאפשר, בשנת 2012, תכנית בדרך של '**בינוי ופינוי**'. התוכנית החדשה מאפשרת לכלול מגרש פנוי בבעלות המדינה,

הממוקם במתחם התוכנית או בצמוד אליו, שבו ייבנו הדירות החדשות ואליהן יעברו בעלי הדירות הוותיקים. בדרך זו יימנע הצורך במעבר לשכירות לתקופה של כשלוש שנים עד לבניית הבניית החדש. שר הבינוי והשיכון לשעבר, אריאל אטיאס, אמר כי: "הקצאת המגרשים מטעם המדינה תביא לפתיחת פקק תכנוני לטובת יצירת אלפי יחידות דיור חדשות במרכזי הערים". נכון לשנת 2020, פרויקט מרכזי הפועל בדרך של 'בינוי ופינוי' הינו פרויקט החידוש ברמת אליהו, בראשון לציון (צור, 2020).

בשנת 2016 חוקק "חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית", כאשר מטרת הרשות החדשה הינה לעודד ולהגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם. התוכנית האסטרטגית של מינהל התכנון לשנת 2040 רואה בהתחדשות העירונית כחלק מרכזי בפיתוח הערים, עם כ-900,000 יח"ד שעתידות להבנות בערים הקיימות. נכון לשנת 2020, באתר האינטרנט של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מדווח על כ-50 פרויקטים להתחדשות עירונית בדרך של פינוי ובינוי ב-23 ערים.

איור 2: שלוש תוכניות ראשיות לחידוש מגורים בישראל על ציר הזמן (בהתבסס על קיינר-פרסוב, 2017)



מתודולוגית המחקר

מאמר זה טוען למעבר פרדיגמטי בהתחדשות עירונית בישראל, מהפרדיגמה החברתית ששלטה במהלך שנות השמונים במסגרת פרויקט 'שיקום שכונות' לפרדיגמה חדשה, כלכלית-פיזית, השולטת בשנות האלפיים. פרדיגמה, על פי קון (1962), בתוך גורביץ' וערב, 2012), הינה:

"מערכת הנחות ומושגי יסוד המגדירה את עמדתה של קהילייה מדעית בתקופה היסטורית נתונה ביחס למושאי החקירה ואופני הפרשנות הלגיטימיים שנגזרים מקיומה ההיסטורי והמוסדי של עמדה זו. כאשר המעבר מפרדיגמה לפרדיגמה מתרחש עקב מעבר ממערכת הנחות ואמונות אחת למערכת אחרת, כאשר שתי המערכות אינן מתיישבות זו עם זו".

על מנת לעמוד על אותם הבדלים בין "מערכת הנחות ואמונות אחת למערכת אחרת" ובהתבסס על סקירת שלוש תוכניות החידוש הראשיות בישראל, זוהו חמישה מדדים עיקריים דרכם ניתן להצביע על השינוי הפרדיגמטי, ואלו:

1. **מטרת תוכנית החידוש** - לכל אחת מן התוכניות מטרת שונות.

2. **המבנה הארגוני של תוכנית החידוש** - המבנה הארגוני מראה מי בעלי התפקידים ומי לוקח חלק בתוכנית החידוש.

3. **היקף הפרויקט ופריסתו הארצית** - היקף התוכנית הן מבחינה כמותית, לדוגמא כמה משקי בית משתתפים, והן מבחינת פריסה גיאוגרפית המראה מי נכלל בתוכנית. זאת בעיקר לנוכח הדיון הער לגבי פערים חברתיים-כלכליים בין פריפריה ומרכז הארץ.

4. **מידת שיתוף או השתתפות הציבור בתוכנית החידוש** - מופיעה כמדד נפרד על מנת להדגיש את חשיבותה, אך הינה קשורה למבנה הארגוני של התוכנית, דרכה ניתן לבחון מהו כוחם של התושבים ביחס לתוכניות ולתקנות.

5. **התמורה לתושבים** - כלל התושבים לא רק בעלי הנכסים, כתוצאה מפרויקט חידוש המגורים.

מקורות המידע לבחינת חמשת המדדים היו מגוונים. המידע לגבי תקופת המעברות ותוכנית 'בינוי ופינוי אזורי השיקום' מבוסס על מחקר ארכיוני שנערך בארכיון הציוני בירושלים. בנוסף, מידע מפורט על אופי תוכנית 'פינוי ובינוי משכנות העוני בישראל' נמצא בחוברת שפרסם יוסף אלמוגי, בשנת 1963.

המידע לגבי תוכנית 'שיקום שכונות' מבוסס בעיקרו על מחקר הערכה רחב היקף של הפרויקט בשם: 'הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל'. מחקר זה נערך על ידי צוות חוקרות וחוקרים ממוסד שמואל נאמן בטכניון בראשית שנות ה-90. בנוסף, נלמדו פרסומים נוספים וכן נכלל מידע שהתקבל ממשד הבינוי והשיכון.

המידע לגבי פרויקט ההתחדשות העירונית של שנות ה-2000, כולל מידע ברמה הארצית 'מלמעלה למטה' ומידע ברמה המקומית 'מלמטה למעלה'.

מידע ברמה הארצית – השתתפות כותבת המאמר בדיוני הממשלה לקראת הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, פרסומים של משרד הבינוי והשיכון כולל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומנהל התכנון. בנוסף, נעשה שימוש בתיעוד זמין כנתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרוטוקולים של ועדות תכנון, תכניות בניין עיר, ופרסומים בעיתונות לגבי השינויים שחלו עם השנים במדיניות ההתחדשות העירונית.

מידע ברמה המקומית - המידע מבוסס על מחקר אמפירי וראיונות שנערכו עם כמאה תושבים ותיקים וחדשים בפרויקטים של פינוי ובינוי ותמ"א 38, בקריית אונו וברמת גן. ובנוסף עם בעלי תפקידים ברשויות מקומיות ובעלי מקצוע שלקחו חלק בפרויקט החידוש (קיינר פרסוב, 2017). מקורות אלו אפשרו להבין את ההשפעות של התוכנית בהיבט של התושב/ת או המשפחה שעברו את תהליך החידוש.

כמו כן, לצורך כתיבת המחקר נעשה שימוש בחומרים זמינים ועדכניים באינטרנט. המידע העדכני משמעותי במחקר שכזה, שכן התוכנית אשר נוסדה לפני כעשרים שנה נמצאת עדין בתהליך של שינוי וגיבוש, זאת בעיקר לאחר הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. על כן, חלק מהמקורות למאמר הינם גם כאלו שטרם עברו עיבוד מחקרי ובחלקם כוללים פרסומים על כוונות ממשלתיות עתידיות.

השוואה בין תוכניות החידוש העירוני בישראל

תוכנית ההתחדשות העירונית של שנות ה-2000 נבחנה אל מול שתי תוכניות החידוש בעבר. פעם אחת, אל מול תוכנית החידוש 'בינוי ופינוי אזורי שיקום' של שנות ה-60, ולאחר מכן נבחנה אל מול תוכנית 'שיקום שכונות' של שנות ה-80. שתי ההשוואות פעלו על פי חמשת המדדים שהוצגו בפרק המתודולוגיה, יחד עם זאת מאחר ותוכנית 'בינוי ופינוי אזורי שיקום' כמעט ולא יצאה אל הפועל ההשוואה במקרה זה מצומצמת יותר.

(1) השוואה בין שתי תוכניות החידוש בעלות ההיבט הפיזי של הריסה ובנייה חדשה: תוכנית בינוי-פינוי 1965 ותוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של פינוי-בינוי 2000

תוכנית 'בינוי-פינוי' של אזורי שיקום/משכנות העוני, בשנות ה-60 למאה שעברה, הייתה בעלת כוונות נרחבות לחידוש בדרך של הריסה ובינוי מחדש. התוכנית התבססה על סקר ארצי מקיף, שכלל כ-77,000 משפחות אשר היו כ-14% מכלל האוכלוסייה בישראל. היישובים שנכללו בתוכנית נחלקו לשלוש קטגוריות: הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה), ערים משוקמות ויישובים עירוניים, כאשר עיקר אוכלוסייה זו הייתה מרוכזת בעיקר בערים הגדולות. אך כפי שברוצקוס (1955, עמ' 361), הממונה על התכנון הארצי באגף התכנון, הגדיר זאת:

"מוטב שלא ניצור לנו אשליות לגבי הסיכויים של תכנון רדיקאלי בדרך של הריסה ובינוי מחדש. אין עיר אחת בישראל, ותל אביב העשירה בכלל, שתהא מסוגלת לממן פעולה זו בכוחות עצמה. על כן זקוקות הערים למימון מתוך תקציב הפיתוח הממשלתי, אך תור העדיפות בתקציב הפיתוח ארוך מאוד."

כך בשל מיעוט תקציבי לתוכנית החידוש רחבת ההיקף, אך גם בשל התנגדות תושבים כפי שקרה בשכונת נחלאות בירושלים, תוכנית ה'בינוי ופינוי' כמעט ולא יצאה אל הפועל. יחד עם זאת, הסקרים שנערכו עבור תוכנית זו, היוו את בסיס הפעולה לתוכנית 'שיקום שכונות'.

בשל מיעוט המימוש של תוכנית 'בינוי ופינוי' (1965), השוואה זו תתמקד במטרת התוכניות ובעקרונות הפעולה שלהן. ההיבט הפיזי של שתי התוכניות, 'בינוי ופינוי' ותוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי', הינו דומה וכוונתו הריסת המבנים הקיימים ובנייה חדשה במקומם. יחד עם זאת, קיימים הבדלים מהותיים בין התוכניות, כאשר הראשון נעוץ בשם התוכנית, 'בינוי-פינוי' (1965), קודם מעבר תושבים למגורים חדשים שנבנים בסמוך ורק אחר כך הריסת המבנים הקיימים, תהליך אשר חוסך מהתושבים תקופה של מגורים זמניים ואי וודאות. לבין תוכנית 'פינוי-בינוי' (שנות ה-2000) אשר פועלת קודם לפינוי התושבים למגורים זמניים, הריסת המגורים הקיימים ורק אחר כך בנייה חדשה ואכלוס מחדש של בעלי הדירות הוותיקים ותוספת של תושבים חדשים.

הקמת רשות ארצית ומטרתה – בין שיקום משכנות העוני להגדלת היצע הדיור

בשתי התוכניות הוקמה רשות ארצית לקידום החידוש העירוני. מטרת 'הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום', בשנת 1965, הייתה: "ליזום ולתכנן בינוי, שיקום וכן פינוי לשם בינוי ושיקום של משכנות עוני ושכונות נחלשות ושל מבנים המסכנים יושביהם", זאת על ידי הכנת תחזית בינוי ופינוי כללית לאזור השיקום. מטרת 'הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית', שהוקמה בשנת 2016 (כ-20 שנה לאחר תחילתה של תכנית ההתחדשות העירונית), הינה: "קידום פעילות החידוש והגדלת היקף המימוש של המיזמים לחידוש עירוני לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי".

הבדל מהותי קיים במטרת הרשויות שהוקמו, 'בינוי ופינוי' (1965) ממוקדת בשיקום שכונות המצוקה והעוני, בדרך של פינוי התושבים למקום מגורים חלופי והריסת הבניינים הקיימים. בעוד תוכנית 'פינוי ובינוי' (2000), גם היא תוכנית פיזית של הריסה ובנייה, מכוונת להגדלת היצע הדיור הקיים. כאשר היצע דיור חדש זה, פונה ברובו למעמד הביניים.

השוואה בין עקרונות הפעולה של תוכניות החידוש

הפקעה מול הסכם: בחוק 'בינוי ופינוי' (1965) המדינה כרשות ציבורית מחליטה היכן יבוצע פרויקט השיקום, והדרך בה הפרויקט יוצא לפועל הינה הפקעת הקרקע על ידי המדינה ומתן פיצוי למחזיקים בקרקע. זהו הבדל משמעותי של החלטה 'מלמעלה' לעומת ההסכם שנחתם בין בעל נכס פרטי ליום בתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות ה-2000. על פי הסכם זה, מתחייבים בעלי הדירות בבניין למכור את זכויותיהם ליום לצורך הריסת הבניין והקמת בניין חדש שתחתיו ולקבל בתמורה דירה חדשה.

'מחזיק' בנכס/בקרע מול בעל נכס: ההגדרה של 'המחזיק' בנכס ו/או בקרקע בחוק 'בינוי ופינוי': "כל המחזיק במקרקעין כחזקת בעל, שוכר, ברשות וכל התופס אותם בזכות, או שלא בזכות אם התפיסה החלה לפני יום י"א באדר ב' תשב"ה (15 במרס 1965) וכל מי שבידו השימוש או ההנאה במקרקעין שלפני התאריך האמור". הגדרה זו הינה גמישה הרבה יותר מאשר 'בעל הנכס', כפי שמוגדר בתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות ה-2000, ובכך מאפשרת גם לשוכרים או מחזיקים אחרים בנכס לקבל פיצוי ואפשרות לרכוש נכס אחר.

הכרזה על אזור המיועד לחידוש והאפשרות להתנגדות: הרשות (הארצית) לבינוי ופינוי אזורי שיקום הייתה רשאית להכריז על אזורי שיקום או מבני שיקום, ולאחר אישור ממשלתי והתייעצות עם הרשות המקומית שבתחומה נמצא אזור השיקום, פורסמה הודעה אשר תיארה את האזור וגבולותיו. בהתאם לפרסום זה (סעיף 18 בחוק 1965) "ראשי כל העשוי להיפגע על ידי ההכרזה להגיש לרשות תוך שלושים ימים מיום פרסום ההודעה ברשומות, התנגדות בכתב". באופן דומה, גם בתוכנית ההתחדשות העירונית דרושה הכרזה על "שטח כעל מתחם לפינוי לשם בינוי או לשם עיבוי בנייה" אך בשונה מתוכנית 'בינוי ופינוי', איתור השטח לחידוש והגשת בקשה להכרזה מתבצעת פעמים רבות על ידי יזם פרטי (מסלול מיסוי).

בעל נכס אשר מתנגד לפרויקט החידוש 'פינוי ובינוי' יבחן על פי 'חוק הדייר הסרבן' (תיקון מס' 6 בחוק פינוי ובינוי 2018), חוק אשר נועד לפתור את בעיית מסרבי עסקת פינוי ובינוי ולסלול את הדרך לתוכנית החידוש. כך שלאחר הכרזה על אזור לחידוש עירוני לבעל הנכס אין באמת אפשרות להתנגד או לסרב אלא רק למצוא את הדרך המיטבית עבורו לחתום על עסקת החידוש.

התמורה בפרויקט החידוש – פיצויים לפי ערך הדירה הישנה לעומת עסקת 'דירה תמורת דירה'

בחוק בינוי ופינוי (1965) נקבע כי: 'שיעור הפיצויים בעד מקרקעין מופקעים יקבע בהתאם למחירים במכירה ממוכר ברצון לרוכש מרצון, ערב פרסום ההודעה המוקדמת. זאת נעשה בלי שיובא בחשבון תכנונם החדש של אזור השיקום או של המקרקעין הסמוכין'. בנוסף, אותם פיצויים לא יינתנו במישרין אלא עבור רכישת 'דיור חלוף'. כך בכוננת החוק להבטיח שהמחזיקים בנכס לא יוותרו ללא דיור, אך חשוב לשים לב כי הסכם זה היה תקף לשנה אחת בלבד. בשונה מכך, בפרויקט 'פינוי ובינוי' בעל הנכס חותם על חוזה לקבלת 'דירה תמורת דירה' כאשר הדירה החדשה, דירת התמורה, הינה גדולה יותר וברמת בניה עדכנית, בבניין חדש ולרוב בסביבה מחודשת וכן ערכה הכלכלי גבוה הרבה יותר מזה של הדירה הישנה.

הבדל משמעותי בתמורה לבעל הנכס בפרויקט החידוש בדרך של 'פינוי ובינוי', תמורה המשנה את יכולותיו ומעמדו הכלכלי של בעל הדירה הישנה, לעומתו המחזיק בנכס ב'בינוי ופינוי' (1965) מקבל פיצוי כספי בגובה ערך הנכס הישן אותו נאלץ לעזוב. בכך התושב הוותיק 'המחזיק בנכס', עשוי היה לשפר את תנאי מגוריו אך לא את מעמדו הכלכלי.

(2) השוואה בין תוכנית החידוש 'שיקום שכונות' (שנות ה-80), תוכנית חברתית-פיזית (ללא הריסה), לבין תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של פינוי-בינוי (שנות ה-2000) המבוססת על הריסה ובנייה חדשה, כחלק מעסקה כלכלית.

שתי תוכניות החידוש הינן בעלות מטרות ומאפיינים שונים. בתוכנית 'שיקום שכונות', הדגש המרכזי הינו על ההיבטים החברתיים (יחד עם שיפורים פיזיים) ואילו תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' הינה תוכנית פיזית במהותה, משמע הריסה ובנייה. ההשוואה של התוכניות מתבססת על חמשת המדדים שפורטו בפרק המתודולוגיה, והם: מטרות התוכנית; המבנה הארגוני; היקף התוכנית ופריסתה הארצית; שיתוף/השתתפות הציבור; והתמורה לתושבים שהתגוררו במקום טרם תוכנית החידוש.

הבדלים בין מטרות תכניות 'שיקום שכונות' ו-'התחדשות עירונית' בדרך של פינוי ובינוי

'התוכנית לשיקום והתחדשות השכונות' נועדה לקדם את תושבי השכונות ולשפר את תנאי החיים החברתיים והפיזיים בשכונותם (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991, עמ' 15). התוכנית מדגישה את חשיבות חיי הקהילה בשכונה ומעודדת התמודדות עם מכלול הבעיות החברתיות במסגרת השכונתית-קהילתית. התוכנית נועדה לפעול הן בקרב השכבות החלשות, יחסית, בשכונה והן בקרב

השכבות החזקות יותר. פרויקט שיקום שכונות פעל ללא חקיקה והצהרת מטרת ברורות ועל כן, לא קיים נוסח מוסמך ומקובל של מטרת הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה בישראל. יחד עם זאת, על פי כרמון (1996), לצורך הערכת הפרויקט זהו ונוסחו שלוש מטרת: (א) צמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית, באמצעות: שיפור תנאי החיים הפיסיים והחברתיים בשכונות; קידום מוביליות חברתית של פרטים מתושבי השכונות; הגברת אחריות התושבים לגבי החיים בשכונתם; (ב) ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד; (ג) שילוב השכונות במרקם העירוני השובב אותן. כרמון מציינת ששתי המטרות הראשונות ליוו את הפרויקט שיקום השכונות לכל אורכו בעוד שהמטרה האחרונה – שילוב במרקם העירוני – נוספה בשלב מאוחר יותר, בשנות התשעים, כחלק מן הידע שהצטבר בשנות השמונים.

מנגד, מטרת תכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' הינה ציפוף הבנייה במרקמים עירוניים קיימים, בצורה שתנצל טוב יותר את הקרקע ואת התשתיות העירוניות, הפיסיית והחברתיות. הכדאיות הכלכלית של תוכנית ההתחדשות העירונית עומד בראש סדר היום. בחינת הכדאיות הכלכלית מיועדת הן ליום, הבוחן אזור לחידוש והן לבעלי הדירות, כפי שניתן למצוא בחוק פינוי בינוי, כללים לקביעת שכרו של שמאי מקרקעין, 2001: "רשאי בעל דירה לפנות לשמאי על מנת לקבוע אם העסקה שהוצעה לו כדאית כלכלית". מטרת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר נחקק בשנת 2016, כדלהלן:

"לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף מימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי. בשים לב לחשיבות השטחים הפתוחים, יעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית."

ההבדל העיקרי במטרות של תוכנית 'שיקום שכונות' ותוכנית 'פינוי ובינוי', הינו בכך שתוכנית 'שיקום שכונות' פעלה לצמצום פערים חברתיים על ידי העשרת מרחב ההזדמנויות, החינוכיות והתרבותיות של תושבי השכונה, הגברת הביטחון הכלכלי על ידי הכשרה מקצועית והשכלה וכן שיפור איכות החיים כולל קידום מוביליות חברתית של כלל תושבי השכונות שהשתתפו בפרויקט. בעוד תכנית 'פינוי ובינוי' מבוססת על עסקה כלכלית עם בעלי הנכסים בלבד, המהווים רק חלק מתושבי שכונה קיימת. בעסקה זו, היזמים ובעלי הדירות יוצאים ברווח כלכלי, כאשר בעלי הדירות מקבלים דירת תמורה חדשה וגדולה יותר מהישנה. יחד עם זאת, הם מייצגים רק חלק, לעיתים קטן, של התושבים המתגוררים במקום העובר חידוש ולא את כלל התושבים שחלקם שוכרים הנאלצים לעזוב ולעבור למקום מגורים אחר.

הבדלים במבנה הארגוני של תוכניות החידוש

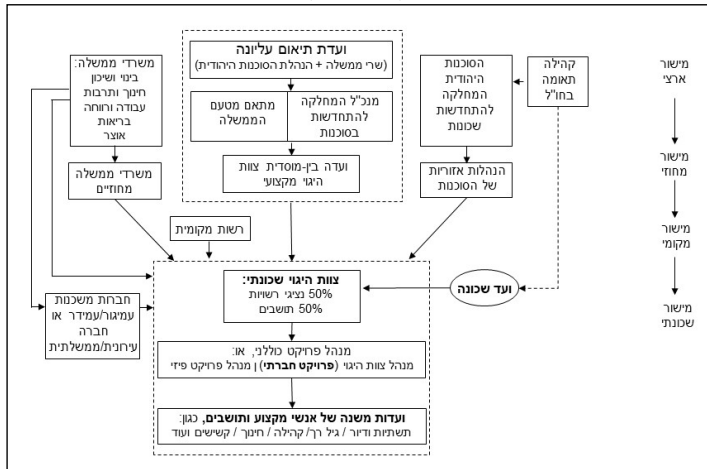
ההבדל במבנה הארגוני של שתי התוכניות מדגיש את הפער בכוונת מקבלי ההחלטות והמדיניות. בתוכנית 'שיקום שכונות' אנו עדים למערך ארגוני השם דגש על שותפות התושבים המקומיים. התושבים שותפים החל משלב

קבלת החלטות על ידי צוות היגוי שכונתי, המורכב מתושבים ונציגי רשויות, ועד לוועדות המשנה שפעלו בנושאים כגון: תשתית דיור, גיל רך, קהילה, חינוך, קשישים ועוד המורכבות משילוב של תושבים (50%) ובעלי מקצוע (50%) (ראו איור 3).

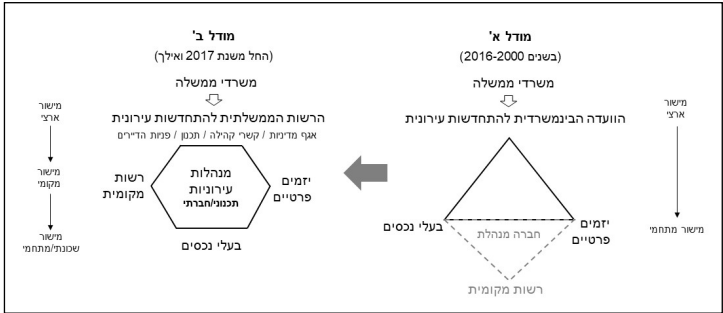
מאידך, המבנה הארגוני של תכנית 'ההתחדשות העירונית' עבר שינויים במהלך השנים, מאז תחילת התוכנית בשנת 1998. לכן, ניתן לסווג את המבנה הארגוני לשני מודלים (ראו איור 4): המודל הראשון, חל בין השנים 2000-2016, ופעל מצד אחד במישור הארצי, כתוכנית חידוש בעלת כללים אחידים לכל האזורים בישראל, ומהצד השני פעל ברמת המתחם והתבסס על חתימת הסכם חידוש בין יזם פרטי לבעלי הנכסים במקום. המודל השני, המאוחר יותר, שחל עם הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בשנת 2016, הוביל לעיבוי מערך המעורבים והמקדמים את פרויקט החידוש.

השינוי המרכזי הינו מערך הביניים, בדמות המנהלות העירוניות שהוקמו והרשויות המקומיות אשר הבינו את הצורך ביצירת תוכניות חידוש בראייה כלל עירונית (ראו לדוגמא קריית אונו ורמת גן). המנהלות העירוניות אמונות על הנגשת מידע לתושבים ויזמים וכן סיוע לדיירים בהתארגנות לקראת פרויקט חידוש. המנהלות מורכבות, במקרים רבים, ממנהל המנהלת וכן בעל מקצוע בתחום חברתי ומתחום התכנון.

איור 3: תרשים ארגוני כללי של פרויקט שיקום שכונות (מתוך כרמון, 1989 עמ' 44; אלטרמן וצ'רצמן, 1991 עמ' 26)



איור 4: תרשים ארגוני כללי של פרויקט ההתחדשות העירונית - ממודל א' למודל ב'



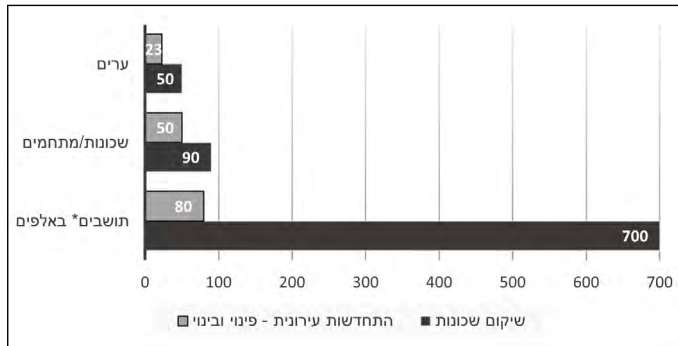
יחד עם זאת, המנהלות העירוניות להתחדשות עירונית אשר הוקמו כגוף האמור לקשר בין המדינה לרשות המקומית והתושבים, אינן מהוות תחליף לוועד שכונתי או לצוות היגוי שכונתי המורכב מתושבים. כפי שניתן לראות, המבנה הארגוני של תוכנית 'שיקום שכונות', אפשר למגוון רחב של תושבים – בעלי נכסים, שוכרים, שוכרי דיור ציבורי וכן בעלי עסקים לקחת חלק בהחלטות לגבי השינוי העתידי של מקום מגוריהם. בדרך זו, מאפשרים התייחסות למגוון הצרכים ולמגוון האנשים המאכלסים את המקום המיועד לחידוש. על כן, תוכנית ההתחדשות העירונית עוד חסרה, באופן מבני, את שילוב התושבים בתוכנית.

הבדלים בהיקף התוכניות, מבחינת הפריסה הארצית והיקף ההשקעה הציבורית

הבדלים בהיקף התוכניות מבחינת ערים, שכונות, מתחמים ותושבים: תכנית **שיקום שכונות** כללה בשיאה כ-50 ערים (22 ישובים בשלמותם, מרביתם עיירות פיתוח) ופעלה בכ-90 שכונות עירוניות ברחבי ישראל, שהכילו עד כ-700,000 נפש (כרמון, 1989, עמ' 45). בעוד שבתוכנית **ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי'**, נכון לשנת 2020, מתוכננים פרויקטים לחידוש בכ-23 ערים עם כ-65 מתחמים (במסלול רשויות ומיסוי) שניתן בהם היתר בנייה ואמורים להבנות בהם כ-26,000 דירות חדשות (לפי דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית 2019). משמע שתוכנית החידוש, בהיבט כולל, מכילה כ-80,000 נפש (3.73 נפש למשק בית, הלמ"ס 2019). על פי פרסום אחר של ראש הרשות להתחדשות עירונית, נמצאות כ-145,000 יחידות דיור בשלבים שונים של אישור.

מבחינת היקף התוכניות אנו עדים לפער עצום במספר התושבים המשתתפים בתוכניות החידוש. תוכנית 'שיקום שכונות', במימון ציבורי, הכילה שכונות שלמות ותושבים רבים יכלו להפיק ממנה תועלת ואילו תכנית ההתחדשות העירונית ביוזמת המדינה אך במימון יזמים פרטיים, פועלת בצורה מתחמית וכוללת, מבחינת תועלת כלכלית, את בעלי הדירות באותם מתחמים, למרות השפעה עירונית רחבה יותר.

איור 5: הבדלים בהיקף מספר הערים, שכונות/מתחמים ותושבים הנכללים בתוכנית שיקום שכונות לעומת תכנית ההתחדשות העירונית בדרך של פינוי ובנייה



* מספר התושבים הינו באלפים, משמע כשמונים אלף בפרויקט ההתחדשות העירונית (בתוכניות מאושרות או שנמצאות בבנייה) לעומת כשבע מאות אלף בפרויקט שיקום שכונות.

הבדלים ניכרים בהשקעה הציבורית במימון התוכניות: בעוד שבתוכנית שיקום שכונות הושקעו כ-750 מיליון דולר על ידי משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית ומשרדים חברתיים (כרמון, 1989 עמ' 47) בתוכנית ההתחדשות העירונית 'פינוי ובנייה', המתבססת על יזמים פרטיים, השקיע הממשלה, בין השנים 2014-2019, כ-120 מיליון דולר (כ-380 מיליון שקל) ברוטו. סכום זה כולל את מימון הכנת תוכניות מתאר, תכנון מפורט, קידום תוכנית מדיניות וקידום פיילוט במגזר הערבי וכן את תפעול מבנה המשרדים לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשלום משכורות והפעלת המנהלות העירוניות (דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019).

היקף ההשקעה במימון התוכניות הינו מהותי בשל היקפו אשר תואם את התפיסות השונות. מהתפיסה החברתית אך גם הריכוזית, בה המדינה מחויבת למימון פעולות החידוש והשיקום והמעבר לתפיסה הנאו-ליברלית בה השוק הפרטי מוציא אל הפועל את תוכנית החידוש. אך חשוב לשים לב לנקודה נוספת, בתוכנית ההתחדשות העירונית, המדינה מתמקדת במימון היבט יחיד של החידוש והינו התכנון, זאת לעומת מגוון התחומים בהם עסקה תוכנית שיקום שכונות שפעלה הן בהיבט הפיזי והן בהיבטים החברתיים שכללו קידום השכלה, תמיכה בתעסוקה ועוד.

הבדלים בהיקף הפריסה הארצית של שתי התוכניות: שתי התוכניות, שיקום שכונות והתחדשות עירונית, הינן תכניות ברמה הארצית. יחד עם זאת, ניתן לראות (ראו איור 6) הבדלים ניכרים במספר הערים המשתתפות בתוכניות ובפריסתן הארצית. תכנית שיקום שכונות פעלה בפריסה ארצית רחבה מקרית שמונה שבצפון ועד אילת בדרום, כולל עיירות הפיתוח, לעומתה תכנית ההתחדשות העירונית, גם לאחר כעשרים שנות פעילות,

מרוכזת במרכז הארץ באזורים בהם ערכי הקרקע גבוהים והתמורה לזים פרטי גבוהה.

בחנית הפריסה המרחבית של שתי התוכניות, המוצגת על ידי איור 6, מדגישה את הפערים הנוצרים בין אזורי הביקוש בעלי ערכי הקרקע השונים, בין פריפריה ומרכז, כתוצאה מקידום תוכנית ההתחדשות העירונית המבוססת על עסקה כלכלי ורווח יזמי.

הבדלים בשיתוף / השתתפות הציבור בתוכנית החידוש

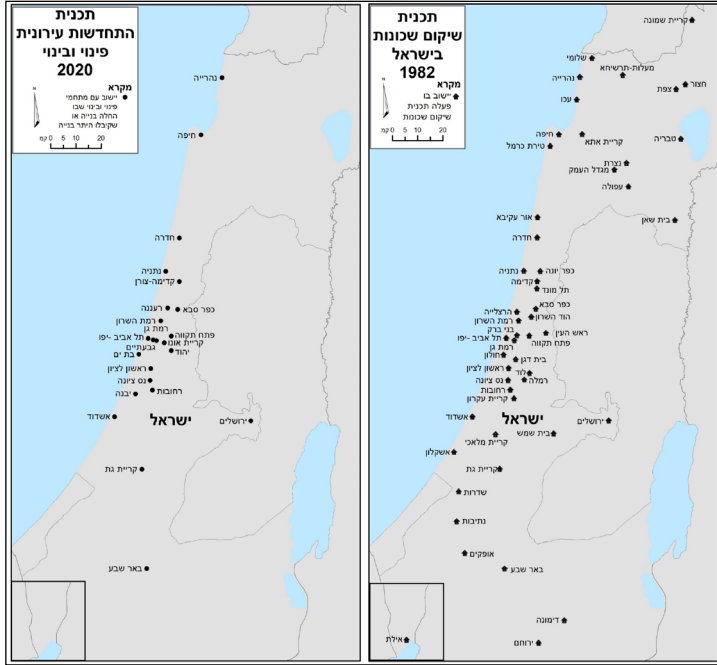
שיתוף הציבור הינו מושג אשר מקבל פרשנויות שונות, ומכיל בתוכו טווח רחב מאוד של אפשרויות. החל מיידוע הציבור על כוונה להכנת תוכנית, המופיע ב'סולם לשיתוף הציבור' של ארנסטיין (Arnststein, 1969) כשלב של מחווה סמלית אותה מאפשרים בעלי הכוח, ועד לשותפות והובלה של הציבור את התוכנית, אשר על פי ארנסטיין זהו אחד השלבים הגבוהים בהם קיימות דרגות כוח לאזרחים. צ'רצ'מן וסדן (2003), מתייחסות למושג 'שיתוף הציבור' המקובל במקצועות התכנון העירוני, בכך שציבור רומז על ציבור אנונימי, ויוצר אשליה שיש ציבור אחד והומוגני. הן מציינות שמוכן שהדבר אינו כך ובציבור תמיד קיימות קבוצות שונות, אינטרסים שונים וצרכים שונים. אלפסי (Alfasi, 2003) מתייחסת במאמרה ל'פרדוקס' בין תחושת השיתוף הניתנת לתושבים על ידי הרשויות בכך שמקשיבים להם, לבין השאלה: האם כלל יש לתושבים יכולת השפעה?

בתוכנית **שיקום שכונות**, שיתוף או נכון יותר שותפות הציבור היוותה חלק מהמבנה הארגוני של התוכנית:

"אחת מאבני הפינה של התוכנית (שיקום שכונות) היא השותפות של תושבי השכונות בכל מהלך התכנון, קבלת ההחלטות והביצוע של התוכנית. התפיסה הבסיסית העומדת מאחורי התוכנית היא שאין לתכנן עבור האוכלוסייה בשכונה אלא יש לתכנן יחד עם האוכלוסייה המקומית. הכוונה להביא להגברת האחריות האישית והקהילתית של תושבי השכונה לגבי חייהם בקהילה" (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991). (הדגשת המחברת)

לעומת זאת, בתוכנית **ההתחדשות העירונית** לבעלי הנכסים שבמתחם החידוש, אומנם יש תפקיד מכריע בכך שהם אלו אשר חותמים על עסקת החידוש עם יזם, אך לתושבים, במובן הרחב של המילה, אין תפקיד מובנה בתכנון.

איור 6: פריסה מרחבית של תוכנית שיקום שכונות בשנת 1982, ותוכנית התחדשות עירונית, פינוי ובינוי, בשנת 2020. בין פריסה ארצית בשיקום שכונות לריכוז פרויקטים באזור מרכז בהתחדשות עירונית.



*מפת תכנית שיקום שכונות מבוססת על: ברון, מ. בן-ציון, א. כרמון, נ. גביש, ח. (1988). השפעת הפרויקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל על צמצום פערים חברתיים-כלכליים ועל הגירה מן השכונות ואלהן. מוסד שמאל נאמן למחקר, הטכניון מכון טכנולוגי לישראל, חיפה.

**מפת תוכנית התחדשות עירונית מבוססת על: קיינר-פרסוב, נ. וכרמון, נ. (2020). מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית: הערכה של 'פינוי ובינוי', ולקחיה, מנקודת ראות חברתית. תכנון, 17(1): 136 – 167.

התמורה לתושבים (כלל התושבים לא רק בעלי הנכסים) כתוצאה מפרויקט חידוש המגורים

פרויקט 'שיקום שכונות' היווה כר נרחב לתוכניות הערכה רבות ומגוונות מהרמה הארצית למקומית, סקירה של מקורות המחקרים ניתן למצוא אצל כרמון, שפרן והרשקוביץ, 1996. לעומת זאת, עבור תוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים, לא נערך עד כה מחקר הערכה רחב היקף ברמה הארצית (למרות כוונות ליציאה למחקר רחב שהיו לרשות הממשלתית בהתחדשות עירונית). עד כה, נערכו מחקרי הערכה מעטים אשר הינם פרי

עבודתם של עבודות מחקר באוניברסיטאות השונות בישראל ועל כן הערכת תפוקותיה והשפעותיה של תכנית ההתחדשות העירוניים הינם עדיין חלקיים. שפירו (1988) מציין במאמרו כי תפוקות תכנית 'שיקום שכונות' היו רבות ושונות וכי "בשכונות חל שיפור באיכות הסביבה, משפחות רבות שיפרו את תנאי הדיור שלהן ובכל שכונה השתפרו ולו חלק משירותי התרבות, החינוך, הרווחה והבריאות. מן התשומות נהנו התושבים ה"חזקים" יותר מן ה"חלשים", אבל חלוקה זו של ההטבות לא הייתה מנוגדת למטרות הפרויקט". התוכנית אומנם תרמה רק במעט לשיפור מצב התעסוקה, אך סייעה לייצוב השכונות ולצמצום מגמת ההגירה של האוכלוסייה החלשה. יחד עם זאת, דימוי השכונות לא השתנה והסטיגמה של שכונות מצוקה נותרה.

תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' הינה תוכנית פיזית של הריסה ובנייה, ותפוקותיה ברמה הארצית נמדדות לפי מספר הדירות שנהרסו ומספר הדירות החדשות שנבנות. ההיבטים החברתיים של חינוך, בריאות, רווחה, תרבות ופנאי אינם נכללים בה, כך גם לגבי תעסוקה והכשרה (ראו דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019). על התמורות לתושבים הוותיקים ניתן ללמוד ממחקר הערכה לאחר ביצוע בשכונת 'אונו הירוקה' בקריית אונו (בהרחבה ראו קיינר-פרסוב, 2017), השכונה הראשונה שסיימה את כל שלבי פרויקט הפינוי והבינוי. במחקר נמצא כי בעלי הדירות הרוויחו מבחינה כלכלית בדמות ערך הדירה החדשה אשר שילש את עצמו. בעלי הדירות אשר ממשיכים לגור בשכונה המחודשת זכו לאיכות חיים גבוהה בהרבה לעומת המצב המדורדר, פיזית וחברתית, בו הייתה השכונה הוותיקה. גם דימוי השכונה החדשה השתנה לטובה עם כניסתם של תושבים חדשים, תושבים בעלי שנות השכלה רבות יותר וכן רמת הכנסה גבוהה יותר. יחד עם זאת, רק מעטים מקרב בעלי הדירות הוותיקים ממשיכים לגור בשכונה המחודשת, בעיקר בשל יוקר במחייה, בדירה גדולה ובבניין חדש, אשר לא תואם את רמת הכנסתם.

בעלי דירות ושוכרים: הבדל משמעותי נמצא בין שתי התוכניות בהתייחסות לאוכלוסיית השוכרים. בתוכנית 'שיקום שכונות' רוב השוכרים היו דיירי חברות ציבוריות משכנות כעמידר, אשר יכלו לקבל הנחות משמעותיות לרכישת הדירה אותה שכרו. בדרך זו, הפכו שוכרי הדיור הציבורי לבעלי דירות, אשר יכלו לקבל גם הלוואות נוחות להרחבת הדירה בהתאם לצרכי המשפחה (ויינשטיין, 2014). מנגד, השוכרים בתוכנית ההתחדשות העירונית אשר הינם שוכרים בשוק הפרטי, אינם נכללים בתוכנית החידוש ועל כן, לא מקבלים כל עזרה או תמיכה כחלק מתוכנית ההתחדשות. לעומתם, שוכרי הדיור הציבורי בפרויקט פינוי ובינוי ב'אונו הירוקה' קיבלו עזרה מיזם הפרויקט לצורך רכישת הדירה בה התגוררו, ובדרך זו הפכו לבעלי דירה חדשה. יחד עם זאת, שוכרים שלא רכשו את הדירה בה התגוררו טרם החתימה על הסכם החידוש, ספק גדול אם יצליחו בעתיד לרכוש את דירת התמורה, דירה חדשה, גדולה ויקרה הרבה יותר. כך, הדירות החדשות יוצאות מהישג ידם של שוכרי הדיור הציבורי.

לסיכום הממצאים, טבלה השוואתית המציגה את עיקרי ההבדלים בין שלוש התוכניות לחידוש עירוני שנדונו לעיל.

טבלה 1: השוואה בין שלוש תוכניות החידוש העירוני בישראל:
 בינוי ופינוי, שיקום שכונות והתחדשות עירונית

מטרת התוכנית	'שיקום שכונות' שנות ה-80	'בינוי ופינוי אתרי שיקום' שנות ה-60	התחדשות עירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' 2000-2020
מטרת התוכנית	לקדם את תושבי שכונות השיקום ולשפר את תנאי החיים החברתיים והפיזיים בשכונתם.	פתרון מקיף וכולל בקנה מידה ארצי לחיסול משכנות העוני על בעיותיהן השונות.	ציפוף הבנייה במרקמים עירוניים קיימים, בצורה שתנצל טוב יותר את הקרקע ואת התשתיות העירוניות, הפיסיות והחברתיות.
אופי הפרויקט	חברתי ופיזי (עדכון וחיידוש ללא הריסה)	פיזי (בנייה חדשה והריסת הישן)	פיזי וכלכלי (הריסה ובנייה חדשה כולל תוספת יחידות דיור)
המבנה הארגוני	רשות ממשלתית, הסוכנות היהודית, רשות מקומית, ועד שכונה, צוות היגוי שכונתי.	ריכוז סמכויות לרשות ארצית בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות.	רשות ממשלתית ומקומית, יזם פרטי ובעל הנכס. החל משנת 2016 הקמת מנהלות מקומיות להתחדשות עירונית.
היקף התוכנית	התוכנית כללה כ-700,000 תושבים שהיוו כ-16% מכלל אוכלוסיית ישראל (בשנת 1985). התוכנית פעלה בכ-90 שכונות וחלקה הקיפה גם ערים שלמות (1990).	התוכנית יועדה לכ-300,000 תושבים שהיוו כ-14% מכלל אוכלוסיית ישראל (1963). מספר פרויקטים בודדים יצאו לפועל.	בתוכניות מאושרות, כלולים כ-80,000 תושבים (ותיקים וחדשים) משמע כ-0.9% מכלל אוכלוסיית ישראל (2020). בתוכניות שנמצאות בשלבי אישור שונים, כלולים כחצי מיליון תושבים, שמהווים כ-6%, מכלל אוכלוסיית המדינה.
פריסה גיאוגרפית-מרחבית של התוכנית	פריסה ארצית, התוכנית פעלה בשכונות השיקום מקריית שמונה ועד אילת, כולל עיירות פיתוח.	התוכנית התבססה על סקר רחב היקף, כלל ארצי, בו אתרוו השכונות הנוקפות ביותר.	התוכנית מיועדת לכלל המדינה, אך יוצאת לפועל בעיקר באזורים, מתחמים, בעלי ערכי קרקע גבוהים משמע, מחוז מרכז ותל אביב.
מימון תוכנית החידוש	ממשלת ישראל והסוכנות היהודית	ממשלת ישראל	(1) יזמים פרטיים; (2) ממשלת ישראל, משרד הבינוי והשיכון לצורך קידום תוכניות.
מקומו ותפקידו של ציבור התושבים בתוכנית	כלל תושבי שכונות השיקום יכלו להיות שותפים בקבלת החלטות בוועדות השונות כולל ועד שכונה. לתושבים היה תפקיד מובנה במערך הארגוני של התוכנית.	יידוע הציבור ומתן אפשרות להתנגדות לתוכנית, בשלב ההכרזה. לתושבים אין חלק בפעילות הבינוי והפינוי למעט לפינוי השטח.	בעלי הנכסים בלבד חותמים על עסקה, השוכרים אינם כלולים. תושבים יכולים להגיש התנגדויות לתוכנית רק בשלב מאוחר של התהליך ולאחר שהתוכנית נדונה בוועדות התכנון.
דרך הפעולה להוצאה לפועל של התוכנית	התושבים נשארים להתגורר בביתם ויכולים לקבל הלוואות לרכישת הדירה או לשיפוצה והרחבתה בהתאם לצורכי משק הבית.	הפקעת השטח לצורך הריסת הבניינים הקיימים. משא ומתן עם המחזיקים בנכס מקבלים על גובה הפיצוי הכספי לצורך רכישת דירה חדשה.	בעלי הנכסים חותמים על עסקה כלכלית עם יזם פרטי, לצורך הריסת הבניינים הקיימים ובניית בניינים חדשים.
התמורה לתושבים הוותיקים	כלל התושבים המתגוררים בשכונות השיקום - הלוואות נוחות לרכישה, חידוש והרחבה של הבית הקיים. אפשרויות להשתתף בתוכניות שונות של השכלה, הכשרה לתעסוקה ושיפור מערך שירותי הציבור בכלל השכונה.	פיצוי כספי למחזיקים בקרקע, פי ערך הנכס לפני החידוש.	עסקת 'דירה תמורת דירה', בעלי הנכסים (דירות) הוותיקים מקבלים דירה חדשה, גדולה יותר מהישנה בבניין חדש ובמתחם מחודש. הערך הכלכלי של הדירה החדשה עשוי לשלש את עצמו ביחס לדירה הישנה.

דיון ומסקנות

מאז סוף המאה ה-19 ועד ימינו נדרשו תאורטיקנים של התכנון העירוני לבעיית חוסר השוויון בחלוקת המשאבים הציבוריים והדגישו את הצורך באמות מידה של צדק, הוגנות בהזדמנויות ובשימור של מרקמים קהילתיים בתוכניות חידוש השכונות. בשנת 1890 שאל גייקוב רייס 'כיצד חי החצי השני?' כאשר חשף ותיעד את תנאי מגוריהם של מהגרים ועניים בניו יורק (Riis, 1890). ג'ון רוולס, בספרו *A Theory of Justice*, קורא להוגנות בהזדמנויות הנמדדת, לטענתו, בקבוצה הפגיעה ביותר בחברה (Rawls, 1971). גם דיוויד הארווי, בספרו *Social Justice and the City*, מתייחס לחלוקה מחדש של המשאבים וצופה את העצמת הפערים בחברה (Harvey, 1973). ג'ין גייקובס הובילה מאבק נגד תוכניות החידוש העירוני שזים רוברט מוזס בניו יורק, כאשר בדרך לפיתוח העירוני נהרסו מרקמים וקהילות עירוניות קיימות (Jacobs, 1961), וסוזן פיינסטיין טוענת בספרה *The Just City* כי צדק (שאפשר לפרשו גם במובן של הוגנות) הוא הקריטריון הראשון להערכה של מדיניות ציבורית (Fainstein, 2010:15).

מאמר זה בוחן שאלות אלה מהזווית הישראלית, במבט כרונולוגי. המאמר מצביע על שינוי פרדיגמטי בתוכניות ההתחדשות העירוניות בישראל, שעברו מתוכניות ממשלתיות הרואות לנגד עיניהן את שיפור רמת החיים של שכבות העוני (הקבוצה הפגיעה ביותר על פי רוולס) לתוכניות שאמנם שמות להן למטרה את הגדלת המלאי הבנוי, אבל הן נסמכות על עסקות כלכליות באזורים בעלי ערך קרקע גבוה. הפרדיגמה השלטת היום תואמת את התפיסה הנאו-ליברלית, הרואה בשוק הפרטי את המנוף הבלעדי להתחדשות העירונית. מאמר זה מציע לשנות את מאזן הכוחות בין הגורמים המניעים את מיזמי ההתחדשות העירונית ובעיקר קורא לשיתוף ציבור התושבים הוותיקים, כך שיהיה להם חלק בהשפעה על מהותן ועל אופיו של הפרויקט העתידי באזור מגוריהם.

מהי, אם כן, המטרה שאמורה להדריך את קובעי המדיניות כאשר הם ניגשים לחידוש אזורים מגורים עירוניים קיימים? אילו ערכים ראוי לשים בראש סולם העדיפויות בתכנון של פרויקט חידוש כזה? ומה יהיו התועלות וגם העלויות של אותן תוכניות בעתיד? – כל אלה שאלות שמקדמי מדיניות החידוש העירוני צריכים לשאול. כמו כן, יש לשאול מי ידאג לקבוצה החלשה ביותר מבחינה כלכלית, כמאמרו של סוואפ (Swope, 2001), היכן יגורו העניים ביותר?, בעיקר כאשר הם אינם בעלי הנכסים שעומדים נחותות עסקת הפינוי ובינוי.

דגשים מתוכניות העבר לצורך שיפור ההיבט החברתי של תוכנית ההתחדשות העירונית בשנות האלפיים

מדיניות החידוש העירוני בעבר שמה על סדר היום הציבורי את האזורים המדורדרים ואת שכונות העוני הזקוקות לשיקום. שתי תוכניות לאומיות יוחדו לכך: תוכנית 'בינוי ופינוי אזורים שיקום' מ-1965 ו'פרויקט שיקום שכונות', שפעל בשנות ה-80 של המאה הקודמת. תוכניות אלה שונות זו מזו במהותן ובדרך ביצוען, ובכל זאת שתייהן בעלות אג'נדה דומה, ששמה במרכז

את שיפור איכות חייהם של התושבים המתגוררים באזורים המדורדרים ביותר, פיזית וחברתית, בישראל.

בפרק הממצאים הוצגו שתי תוכניות החידוש הללו ונערכה השוואה בין לבין תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי' המופעלת מאז ראשית שנות האלפיים בישראל. כעת אדגיש כמה נושאים מרכזיים שכדאי לאמץ כדי לשפר את תוכנית ההתחדשות העירונית הנוכחית בהיבט החברתי.

• **הרחבת מגוון התושבים הנכללים בתוכנית ההתחדשות העירונית:**

בחוק 'בינוי ופינוי' (1965) קיים סעיף המגדיר את הזכאים לפיזיו עקב החלת פרויקט החידוש במקום מגוריהם. ההגדרה רחבה, ונכללים בה סוגים שונים של 'מחזיקים' בנכס. לעומת זאת ההסכמים הנחתמים בפרויקט 'פינוי ובינוי' של שנות האלפיים נערכים אך ורק עם בעלי הנכסים, ואילו השוכרים, ללא קשר למספר השנים שהם מתגוררים במקום או למצבם הכלכלי, המשפחתי והתעסוקתי, אינם כלולים בתוכנית ההתחדשות העירונית.

• **עדכון המבנה הארגוני של תוכנית ההתחדשות כך שיכלול את**

התושבים: בתוכנית 'שיקום שכונות' (שנות ה-80) התושבים הוותיקים שהתגוררו בשכונה, גם אלה שלא היו בעלי הדירות, היו חלק מובנה ממערך מקבלי ההחלטות ומקדמי הפרויקט ויכלו להיות שותפים פעילים בקביעת אופי הטמעתה של התוכנית בשכונת מגוריהם. לעומת זאת ב'פינוי ובינוי' של שנות האלפיים מעורבותם של בעלי הנכסים, שרק הם, כאמור, חותמים על הסכם עם הזים, נוגעת לדירתם הפרטית בלבד, ואין להם כל יכולת להשפיע על הפרויקט בכלל הנוגע לצפיפות, לגובה הבניינים, לגודל הדירות, לתכנון המרחב הציבורי וכדומה. כל אלה נגזרים כמעט לחלוטין מהרווח הכלכלי של הזים.

• **שיתוף הציבור בתוכנית ההתחדשות העירונית:** מבחינת הגישה

לשיתוף הציבור קיים שוני מהותי בין פרויקט שיקום שכונות של שנות ה-80 לתוכנית החידוש בשנות האלפיים, בראש ובראשונה מפני שבתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים 'הציבור' המשתתף הוא בעלי הנכסים, שאינם גרים בהכרח בשכונה העתידה להתחדש. שאר הציבור, משמע שוכרים בשוק הפרטי, שוכרי הדיר הציבורי או תושבים המתגוררים בסמיכות לפרויקט החידוש, אינם חלק מהתהליך וקולם וצורכיהם אינם נשמעים (טענה זו אינה נוגעת לשלב ההתנגדויות לתוכנית, שכן הוא מתקיים לאחר השלמתה). בפרויקט שיקום שכונות (שנות ה-80), כאמור לעיל בסעיף ב', תושבי השכונה היו חלק בלתי נפרד מהמבנה הארגוני של פרויקט החידוש בשכונתם, הן כוועד שכונה שיש לו חלק בהחלטות והן בהיותם מרכיבים 50% מצוות ההיגוי השכונתי.

כאן נוספות עוד שתי מגבלות על בעלי הבתים בתוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים. ראשית, מרגע ההכרזה על אזור מגורים כחלק מתוכנית ההתחדשות, לא ניתנת לתושבים אפשרות לעשות בדירת מגוריהם שינוי המצריך היתר בנייה, כך שהמצב התכנוני במקום מוקפא, ולעיתים מצב זה עשוי להימשך שנים ארוכות. שנית,

בתוכנית 'פינוי ובינוי' בעל נכס שאינו מעוניין בשינוי מקום מגוריו ובהשתתפות בפרויקט החידוש חשוף לתביעות משפטיות בהתאם לחוק הדייר הסרבן, חוק שנועד למנוע סחטנות בקרב בעלי הדירות, מתוך הנחה שאין סיבה להתנגד לפרויקט החידוש. בפועל חוק זה משמש זרז לתהליכי החידוש ומבטל את יכולתם של תושבים ותיקים להתנגד לתוכנית ההתחדשות.

לא פעם מופעל גם לחץ חברתי במקום המגורים על מי שמהסס לחתום על העסקה מכל סיבה שהיא. וכך אנו מגלים שהכוח להחליט, מרגע שקיימת הכרזה על אזור מסוים לחידוש עירוני, אינו מצוי בידי בעלי הנכסים, ולא נותרת בידם אלא ההחלטה עם איזה יום יחתמו את עסקת החידוש. אמנם המדינה נשארת כביכול מוחץ לעסקת החידוש, ומותירה אותה בידי בעלי הנכסים והיזם הפרטי, אבל קיימת הכוונה ותמיכה ברורה בתוכנית.

• **שינוי במעמד (סטטוס) השכונה ובתדמיתה בעקבות פרויקט החידוש :**

הבדל מהותי בין התוכניות נוגע למעמד החברתי-כלכלי (הסטטוס) של השכונה שבה מתבצעת תוכנית החידוש. תוכנית 'שיקום שכונות' של שנות ה-80 תמכה באוכלוסייה שהתגוררה בשכונות החידוש. התושבים קיבלו כלים לשינוי מעמדם האישי מבחינת השכלה ותעסוקה, ואולם מעמד השכונה לא השתנה. כך שבמקרים רבים התושבים 'החזקים' עזבו, ובמקומם נכנסו תושבים ממעמד כלכלי נמוך, ועל כן בשכונות רבות לא השתנתה תדמית שכונת העוני. תוכנית 'ההתחדשות העירונית' של שנות האלפיים, לעומת זאת, משנה את החזות הפיזית של השכונה החדשה על ידי הריסת הבניינים הישנים והנמוכים ובניית בניינים חדשים גבוהים, ובכך מאפשרת את כניסתה של אוכלוסייה חדשה וחזקה יותר מבחינה כלכלית מאוכלוסיית הוותיקים בשכונות החידוש. לפיכך, עם השינוי הפיזי מתרחש גם שינוי בתדמית ובסטטוס החברתי-כלכלי של שכונות החידוש, המשפיע לטובה גם על התושבים הוותיקים (בעלי הדירות) שממשיכים לגור בשכונה לאחר חידושה. תושבים ותיקים אלה, על פי הממצאים מהמחקר שנעשה באוני הירוקה, גאים להיות שותפים בפרויקט שהצליח. בשל התועלת הרבה, חשוב אפוא ליצור את אפשרות לתושבים ותיקים המעוניינים בכך להמשיך ולהתגורר בשכונות לאחר חידושן.

• **מעבר מגורים בעקבות תוכנית ההתחדשות העירונית - דחיקה או**

בחירה לשינוי מקום המגורים? בתוכנית 'בינוי ופינוי' אזורי שיקום (1965) הופקעה הקרקע של האזור שהוכרז לחידוש, ותושבי המקום נאלצו לעזוב. עם זאת, תושב שענה להגדרה של 'מחזיק בנכס' קיבל דיור חדש או פיצוי כספי בעבור רכישת דירה. על פי חוק הדיור החלופי היו התושבים זכאים לקבל דיור בטווח של עד 10 ק"מ ממקום מגוריהם הקיים, אלא אם כן הייתה קיימת בקשה לדיור במקום אחר. סוגיית הקרבה של הדיור החלופי למקום המגורים הקיים היא נקודה מהותית, שכן בית המגורים קשור בדרך כלל גם למקום העבודה, למוסדות חינוך, תרבות ודת, להרגלי קנייה וכמובן לקהילה.

תוכנית ההתחדשות העירונית בדרך של 'פינוי ובינוי', כאמור לעיל, מבוססת על חתימת עסקה עם בעלי נכסים, ועל פי רוב היא מיושמת בקנה מידה של מתחם מגורים. לכן תושבים שאינם בעלי דירות הנאלצים לעזוב את שכונת המגורים בשל החידוש יכולים, באופן תאורטי, לעבור ולהתגורר בשכונה אחרת בסמיכות לשכונה שנהרסת ונבנית מחדש. ואולם, כפי שאנו למדים מהחידוש העירוני בקריית אונו, לא פעם קיימים מתחמי חידוש רבים לאורך ציר אחד, כמו, במקרה של קריית אונו, ציר לוי אשכול. וכך מלאי הדיור הזול הולך וקטן ככל שמתממשים יותר פרויקטים לחידוש, ותושבים בעלי יכולת כלכלית מועטה נאלצים להתרחק יותר ויותר מסביבת מגוריהם.

סיכום

מאמר זה בחן את שלוש התוכניות הראשיות להתחדשות מגורים עירוניים בישראל והשווה ביניהן. המעבר ממדיניות החידוש העירוני ששמה לה למטרה את מיגור העוני לזו המקדמת את התחדשות המלאי הבנוי בדרך של עסקה כלכלית משאיר מאחור קבוצות אוכלוסייה של אנשים שאינם בעלי דירה והמשתייכים למעמד כלכלי נמוך. המדינה, האמונה על רווחת כלל תושביה, ושיזומה את תוכנית ההתחדשות העירונית כתוכנית כלל-ארצית, טרם מצאה את הדרך לקדם מגוון הזדמנויות לתושבים המרוחקים ממוקדי הכוח הפוליטי וההון הכלכלי. הפריסה המרחבית של תוכנית ההתחדשות העירונית של שנות האלפיים, המבדילה בין פריפריה למרכז, מדגישה את שינוי הפרדיגמה במדיניות החידוש העירוני.

אמנה כמה נקודות הקוראות לשינוי ולפעולה:

- קיים צורך במחקר הערכה מקיף לבחינת תוכנית ההתחדשות העירונית המופעלת היום, כדי לאתר את ההשפעות העתידיות של התוכנית על התושבים הוותיקים ועל העיר בכללה.
- כחלק ממחקר ההערכה יש לפתח מערכת של מדדים לבחינת מידת ההצלחה של תוכנית ההתחדשות העירונית, שתחרוג מהמבט הצר, הבוחן את התוכנית בעיקר לפי מספר יחידות הדיור המאושרות או המתוכננות בה.
- יש ליצור תוכניות חידוש מגוונות לאזורים בישראל השונים זה מזה מבחינה חברתית וגאוגרפית. היום כבר ידוע שמדד 'המכפיל' אינו ריאלי באזורים שבהם התוכנית אינה משתלמת כלכלית ליום, ועל כן התוכנית אינה בת ביצוע באזורי הפריפריה.
- מן הראוי לעדכן את המערך הארגוני של תוכנית החידוש כך שהתושבים ייכללו בו באופן מובנה, כשותפים, ויהיו בין מקבלי ההחלטות בתוכנית ההתחדשות העירונית במקום מגוריהם.
- יש למנוע את דחיקתם של תושבים ותיקים במעמד כלכלי נמוך ושל תושבים שאינם בעלי דירות באזורי החידוש, על ידי הוספה (ולא הפחתה) של דיור בר השגה ושל דיור ציבורי באזורים המתחדשים.
- לנוכח האתגרים החברתיים-הסביבתיים יש לבסס את תוכניות חידוש המגורים על פיתוח בר קיימא המכוון לחוסן חברתי-סביבתי.

נקודות אלה נראות חשובות יותר מתמיד בימים אלה, לנוכח מגפת הקורונה ששינתה את אורחות חיינו בשנה האחרונה, כאשר ההתמודדות עם השהייה הכפויה בבית ובאזור המגורים הקרוב לנו הדגישה את החשיבות והצורך ביצירת סביבות מגורים הוגנות, בטוחות ומקדמות, המאפשרות שוויון הזדמנויות לכלל האוכלוסייה.

תודות

אני מודה לפרופ' נעמי כרמון, מנחת מחקר הדוקטורט: 'אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית' (2017), אשר כתבתי במסגרת לימודי במסלול לתכנון ערים ואזורים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון. מאמר זה מתבסס, בחלקו, על התובנות מסקירת המדיניות הציבורית לחידוש מגורים שנערכה במסגרת הדוקטורט. תודה לזן רוס, מהמרכז לחקר העיר והאזור, על הסיוע בעיבוד הנתונים ב-GIS, תודה לויקי דוידוב וצוות הספרייה בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים על תמיכתן המקצועית לאורך שנות המחקר. תודה לקוראים האנונימיים על הערותיכם המועילות.

מקורות

- אופק, א. (2002). חידוש עירוני בשיטת "פינוי ובינוי". חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים. בהנחיית פרופ' נעמי כרמון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון.
- אלמוגי, י. (1963). תוכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל. ירושלים.
- אלתרמן, ר. וצ'רימון, א. (1991). התוכנית לשיקום השכונות, הניסוי הגדול ולקחיו. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- אנוך, י. (1984). האדם בחברה, מבוא לסוציולוגיה יחידות 1-2. האוניברסיטה הפתוחה.
- ביטון, א. (2009). פרויקט שיקום שכונות – תמונת מצב. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02401.pdf> (נדלה פבר' 2017)
- ברון, מ. בן-ציון, א. כרמון, נ. וגביש, ח. (1988). דפוסי הגירה לשכונות משוקמות. השפעת הפרויקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל על צמצום פערים חברתיים-כלכליים ועל הגירה מן השכונות ואליהן. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- ברוצקוס, א. בן סירה, י. עמיעז, מ. שביב, מ. כהן, י. (1955). טיפול במשכנות העוני בישראל. מגמות, מס' 4 עמ' 346 – 361.
- גורביץ, ד. וערב, ד. (2012). האינציקלופדיה של הרעיונות. הוצאת בבל.
- גייקובס, ג. (1961). מותן וחייהן של ערים אמריקאיות גדולות. תרגום מאנגלית מרים טליתמן, בהוצאת בבל, 2008.
- גינזברג-גרשוני, י. צמח, מ. ואהרוני, ע. (1996). רמת גן – רמת השקמה, שיינויים ותמורות בתקופת פרויקט שיקום השכונות. דו"ח הערכה שהוגש למשרד הבינוי והשיקום – אגף שיקום שכונות (חברתי). מכון דחף, ירושלים.
- גלובס (31.12.2001). הוועדה לשיקום פיזי של מרכזי הערים. (וועדת אייגס). <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=497477>

- גנון, ת. מילמן, ע. וצור, ש. (8.4.2020) עסקת כפר שלם : בעלי הקרקע והקונים יידרשו לשלם פי 3 מס. כלכליסט, חדשות נדל"ן. https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3843295,00.html
- הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (24.02.2020) לראשונה יושקעו 40 מיליון שקלים במימון מיזמי התחדשות עירונית. הודעת דוברת. נדלה 18.8.2020. www.gov.il/he/departments/news/spokesman-24022020
- ויינשטיין, צ. (2014). הדיוור הציבורי בישראל ופריקט שיקום שכונות. ביטחון סוציאלי, המוסד לביטוח לאומי, מס' 94 : עמ' 45-80.
- יוליס, כ. וורהפטיג, א. (2020). סיכום עבודת צוות – הסרת חסמים בהתחדשות עירונית. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משרד המשפטים. https://www.gov.il/BlobFolder/policy/hasarat_chasamim/he/hithadshut_ironit_documents_hasarat_chasamim_hitchadshut_ironit_2020.pdf
- כרמון, נ. (1985). תוצאות פיסיות וחברתיות של פרויקט שיקום השכונות. כרך רביעי של דו"ח מחקר מסכם: הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל, חוקרים ראשיים: רחל אלתרמן, משה היל ונעמי כרמון, מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- כרמון, נ. (1988a). שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל. בתוך: שיקום שכונות מצוקה בישראל. מגמות, רבעון למדעי ההתנהגות, כרך ל"א מס' 3-4.
- כרמון, נ. (1988b). מדיניות השיכון של ישראל, חמישים השנים הראשונות. המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון, חיפה.
- כרמון, נ. (1989). שיקום שכונות בישראל, הערכת תוצאות. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- כרמון, נ. (1993). שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו. בתוך: נחמיאס דוד ומנחם גילה (עורכים), מחקרי תל אביב-יפו תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית (כרך שני). תל אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.
- כרמון, נ. שפרן, א. והרשקוביץ, א. (1996). שיקום שכונות בישראל 1979 – 1994. ביבליוגרפיה מוערת בעברית ובאנגלית. מוסד שמואל נאמן, המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.
- מזור, א. וצוות מחקר. ישראל 2020, תוכנית אב לישראל בשנות ה-2000 (תקציר). מוסד שמואל נאמן, הטכניון. https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf
- סלייפר, י. (1979). השיכון העירוני בשנות המדינה. ביטחון סוציאלי, חוברת 18/19, עמ' 5-21.
- פלזשטיין, ד. ושחר, א. (1986). הגיאוגרפיה של המעברות. עולים ומעברות 1948 – 1952. עורך: מרדכי נאור, עמ' 87-96, יד בן צבי, ירושלים.
- צור, ש. (10.2.2020). הופקדה תוכנית ענק להתחדשות עירונית בשכונת רמת אליהו בראש"צ. נדל"ן, כלכליסט. https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3791945,00.html
- צ'רצ'מן, א. (1985). שיתוף והשתתפות התושבים בפרויקט שיקום השכונות. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (2003). השתתפות הדרך שלך להשפיע. אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- קיינר-פרסוב, נ. (2008). משמעות הבית בתהליכי מעבר: שינוי והמשכיות במגורים בהליך פינוי ובינוי. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר

- מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה. בהנחיית ד"ר רחל זבה.
- קיינר-פרסוב, נ. (2017). אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים : הערכה מנקודת ראות של הווגות חברתית. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה. בהנחיית פרופ' נעמי כרמון.
- קיינר-פרסוב, נ. וכרמון, נ. (2020). מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית : הערכה של 'פינוי ובינוי ולקחיה, מנקודת ראות חברתית. תכנון, 17(1) : 136 – 167.
- קצינסקי, מ. (1986). המעברות. עולים ומעברות 1948 – 1952. עורך : מרדכי נאור, עמ' 69 – 86. יד בן צבי, ירושלים.
- שפירו, ש. (עורך) (1988). שיקום שכונות בישראל. גיליון מיוחד של מגמות – רבעון למדע ההתנהגות, כרך ל"א, מס' 4-3.
- Alfasi, N. (2003). Is Public Participation Making Urban Planning More Democratic? The Israeli Experience. *Planning, Theory & Practice*, 4(2):185-202.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4):216-224
- Carmon, N. (1992). Housing Renovation in Moderately Deteriorated Neighborhoods: Public-Individual Partnership in Israel and its Lessons. *Housing Studies*, 7:1 56-73
- Carmon, N. (1996). *Urban Renewal and Neighborhood Regeneration: Past Experience and Lessons for the Future*. Center for Urban and Regional Studies, and the Technion Research and Development Foundation.
- Carmon, N. (1999). Three Generation of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implications. *Geoforum* 30:145-158.
- Carmon, N. and Hill, M. (1984). Project Renewal: An Israeli Experiment in Neighborhood Rehabilitation. *Habitat International*, 8(2): 117-132.
- Carmon N. & Hill, M. (1988). Neighborhood Rehabilitation without Relocation or Gentrification. *Journal of the American Planning Association*, 54(4):470-471.
- Eshel, S. & Hananel, R. (2019). Centralization, Neoliberalism, and Housing Policy Central-Local Government Relations and Residential Development in Israel. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(2): 237-255.
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Cornell University Press.
- Geva, Y. & Rosen, G. (2018). The regeneration deal: Developers, Homeowners and New Competencies in the Development Process. *Geoforum*, 96: 10-20.
- Goetz, E. (2013). *New Deal Ruins. Race, Economic Justice & Public Housing Policy*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Kuhn, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago

Press.

Margalit, T. & Mualam, N. (2020). Selective rescaling, Inequality and Popular Growth Coalitions: The case of the Israeli national plan for earthquake preparedness. *Land Use Policy*, 99: 105-123.

Popkin, S. Katz, B. Cunningham, M. Brown, K. Gustafson, J. Turner, M.A. (2004). *A Decade of HOPE VI, Research Findings and Policy Challenges*. The Urban Institute.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford University Press, New York.

Riis, J. (1890). *How The Other Half Lives: Studies Among the Tenements of New York*. Scribner, New York.

Swope, C. (2001). Rehab Refugees. *Governing Magazine*, May.

Weber, B. & Wallace, A. (2012). Revealing the Empowerment Revolution: A Literature Review of Model Cities Program. *Journal of Urban History*. Vol.38(1):173-192.

אתרי אינטרנט

[אתר משרד הבינוי והשיכון](https://www.gov.il/he/departments/ministry_of_construction_and_housing)
[construction_and_housing](https://www.gov.il/he/departments/ministry_of_construction_and_housing)

[אתר הרשות להתחדשות עירונית](https://www.gov.il/he/departments/government_authority_for_urban_renewal)
[government_authority_for_urban_renewal](https://www.gov.il/he/departments/government_authority_for_urban_renewal)

[אוגדן מסלול פינוי-בינוי לרשויות המקומיות](https://www.gov.il/he/departments/policies/ogdan_pinuy_binuy) (18.6.2018)
[departments/policies/ogdan_pinuy_binuy](https://www.gov.il/he/departments/policies/ogdan_pinuy_binuy)

[אתר הודעות הכנסת](https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/default.aspx)
[default.aspx](https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/default.aspx)

[אתר מינהל התכנון](https://www.gov.il/he/departments/iplan)
[iplan](https://www.gov.il/he/departments/iplan)

