

## התחדשות עירונית בישובים הערביים בישראל<sup>1</sup>

נגה שני ואורי אטינגר<sup>2</sup>

### תקציר

כתוצאה מאפלייה ארוכת שנים בתקציבים ובמשאבי קרקע סובלים גלעיני היישובים הערבים והשכונות הוותיקות מאתגרים פיזיים רבים כמו תשתיות ברמת תפקוד נמוכה, העדר גנים ציבוריים, מחסור חריף במוסדות ציבור, מצוקת דיור, תחבורה ציבורית ברמה נמוכה, העדר חיבוריות לשכונות החדשות ועוד. בשנים האחרונות הפכה התחדשות עירונית בישראל לשם נרדף לפינוי בינוי ולתמ"א 38. אך כלים אלו, אינם מצליחים לספק פתרונות לאתגרים הפיזיים איתם מתמודדים האזורים הוותיקים ביישובים הערביים. במאמר זה אנו מבקשות לאתגר את גבולות השיח ולפתח כלים אלטרנטיביים שיאפשרו התחדשות של המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים. על מנת לפתח כלים המתאימים לצרכים ולמאפייני החיים של תושבי המקום, למדנו בתחילה מהם האתגרים הפיזיים המרכזיים המאפיינים את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים וניתחנו את חסמי התכנון והפיתוח המאפיינים את האזורים האלו. בהמשך, הגדרנו מטרות שהשגתן תיתן מענה לאתגרים וחסמים שעלו ופיתחנו ארבעה כלים אלטרנטיביים שיאפשרו את התחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים. אנו סבורות ששימוש בכלים אלו לצד קידום חשיבת עומק במשרדי הממשלה על פיתוח מנגנונים תומכים להתחדשות עירונית ביישובים הערביים, יהוו מהלכים משמעותיים לצמצום אי השוויון המרחבי ממנו סובלים היישובים הערביים ויהוו צעד חשוב בדרך לשיפור איכות החיים של התושבים המתגוררים במרחבים אלו.

### מבוא

גלעיני היישובים הערביים והשכונות הוותיקות שנבנו סביבם סובלים מאתגרים פיזיים רבים כתוצאה מאפלייה ארוכת שנים בתקציבים ובמשאבים לרבות משאבי קרקע, משאבי תכנון ומשאבים לשיפור ושימור תשתיות. אפליה זו באה לידי ביטוי בתשתיות ברמת תפקוד נמוכה, בהעדר גנים ופארקים ציבוריים, במחסור חריף בבתי ספר, מתני"סים, גני ילדים ומעונות יום, במצוקת דיור, בתחבורה ציבורית ברמת שירות נמוכה ועוד. מטרתה של העבודה המוצגת כאן היא לבחון כיצד ניתן לצמצם את הפערים המתוארים, ולהפוך את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים לאזורים טובים יותר עבור תושביהם, באמצעות התחדשות עירונית.

ההעדר הכמעט מוחלט של תהליכי התחדשות עירונית מובנים באזורים הוותיקים ביישובים הערביים, והעדר השימוש בכלים המרכזיים להתחדשות עירונית שמציעה כיום המדינה (תמ"א 38 ופינוי-בינוי), משקפים פער בין

מגמת ההתחודשות העירונית שצוברת תאוצה בישובים יהודים ומעורבים, בעיקר במרכז הארץ, לבין הישובים הערביים. פער זה מציף את הצורך לפתח מתווה יעודי להתחודשות השכונות הוותיקות ביישובים אלה. לפיכך מבקשת עבודה זו לאתגר את גבולות השיח על התחודשות עירונית, ולפתח כלים אלטרנטיביים להתחודשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים.

תהליך העבודה כלל חמישה שלבים: בשלב הראשון סקרנו את אתגרי התכנון באזורים הוותיקים ביישובים הערביים ואת החסמים לקידום התחודשות עירונית במרחבים אלו, באמצעות סקירת ספרות, ראיונות ושאלונים. בשלב זה ערכנו סדרה של 15 ראיונות עומק עם עובדים בכירים ברשויות ערביות, מתכננים מהסקטור הפרטי ואנשי אקדמיה. כמו כן הפצנו שאלון מקוון אנונימי בעברית ובערבית לעובדי מחלקות ההנדסה של הרשויות המקומיות הערביות ולמתכננים ערבים, הבקיאים באתגרים התכנוניים באזורים הוותיקים. בנוסף, על מנת לקבל אינדיקציה נוספת על הצרכים התכנוניים באזורים הוותיקים ועל העמדות ביחס להתחודשות עירונית, גם נקודת המבט של תושבים המתגוררים באותן השכונות, הפצנו שאלון מקוון אנונימי בערבית לתושבים המתגוררים ביישובים ערביים.

הממצאים שעלו בסקירת הספרות, בראיונות ובשאלונים, יחד עם ניתוח המטרות הקיימות להתחודשות עירונית בישראל כיום, היוו בסיס לשלב השני, שבו הגדרנו סט מעודכן של מטרות להתחודשות עירונית ביישובים הערביים. בשלב השלישי, ביקשנו לבחון את הכלים הקיימים להתחודשות עירונית בישראל, וכן מודלים נוספים להתחודשות עירונית שמיושמים בישראל ובעולם, תוך בדיקת ההתאמה שלהם למטרות שהגדרנו.<sup>3</sup> בתהליך זה נבחרו ארבעה כלים, אשר עשויים להביא להתחודשות של האזורים הוותיקים ביישובים הערביים.

בשלב הרביעי פיתחנו את ארבעת הכלים, תוך התייחסות להיבטים תכנוניים, רגולטוריים, כלכליים וחברתיים, ופרטנו את הצעדים שיש ליישם בכל אחד מהתחומים הללו על מנת להביא את הכלים לכדי יישום ומימוש מיטבי. לבסוף, בשלב החמישי ניסחנו שורה של המלצות רוחביות שיש לבצע לשם יישום רחב היקף של הכלים וכדי לקדם תהליכי התחודשות עירונית ביישובים הערביים.<sup>4</sup> ההמלצות מתייחסות להיבטים רגולטוריים, תקציביים, חברתיים ומבניים.<sup>5</sup>

### **אתגרים פיזיים וחסימי תכנון ופיתוח באזורים הוותיקים ביישובים הערביים**

עבודה זו מתמקדת בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות ביישובים הערביים בצפון הארץ ובמרכז. גלעין הישוב הוא האזור הכולל את רוב המבנים שנבנו מתחילת המאה הקודמת ועד סוף שנות הארבעים. המבנים בגלעין נבנו בסגנון ארכיטקטוני ישן ובחומרי בנייה מסורתיים. הבנייה בהם צפופה מאד, והסטמאות צרות ומפותלות (סגל, 2000). ההגדרה של 'השכונות הוותיקות' ביישובים הערביים היא מעט חמקמקה, שכן מדובר באזורים שההתפתחות שלהם אמנם התרחשה במקביל בכל הישובים, אך קשה לתחום אותה בזמן באופן חד משמעי. באופן גורף נאמר שאנו מתייחסים לאזורים שהם למעשה

מעגל השכונות השני שהתפתח סביב הגלעין עם היציאה מגלעיני הישוב והקמת אזורי מגורים מחוץ לגלעין. מבחינה כרונולוגית, שכונות אלו נבנו מראשית שנות ה-50 ועד סוף שנות ה-90 -תחילת שנות ה-2000 (חימאיסי, 2000). מדובר באזורים רחבי היקף שנבנו על קרקעות בבעלות פרטית ופותחו ללא מעורבות ממשלתית בתכנון או בביצוע (Totry-Fakhoury & Alfasi, 2017).<sup>7</sup>

### אתגרים פיזיים

הישובים הערביים בישראל סובלים מהזנחה ומאפליה ממוסדת ארוכת שנים בהקצאת קרקע ציבורית, בתכנון המקרקעין ובחלוקה תקציבית, אשר באות לידי ביטוי בין היתר במצבם הפיזי המדורדר והמוזנח. מדיניות זו הולידה מצוקה חמורה בתחומים כדור, תעסוקה, שירותים ציבוריים ותשתיות ציבוריות, והיא מוכרת, מתועדת וידועה (בנא, 2014). יחד עם זאת, נדיר למצוא ספרות הממוקדת במאפיינים הפיזיים של גלעיני הישובים או של השכונות הוותיקות במנותק מהישובים כמכלול. מראיונות העומק ומהסקרים שערכנו, אשר התמקדו באופן מפורש באזורים הוותיקים, עולה כי הבעיות הפיזיות והאתגרים הקיימים בישובים הערביים לרוב מתקיימים גם באזורים הוותיקים בעוצמה גבוהה אף יותר. מפאת קוצר היריעה נעמוד להלן בתמצות רב על האתגרים הפיזיים המרכזיים באזורים הוותיקים בישובים הערביים;

**מחסור חמור בשטחים ציבוריים פתוחים ובקרקעות לצרכי ציבור** - רוב הישובים הערביים סובלים ממחסור חמור בשטחים לצרכי ציבור (חימאיסי, 2001). מאפיין זה נוכח ביתר שאת בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות, בהם מרבית השטח הוא בבעלות פרטית, וכמעט ולא קיימת בהם הקצאה לשטחים ציבוריים.

מבחינת מבני ציבור, בולט במיוחד המחסור בשטחים למוסדות חינוך (לרמן, 2019). המחסור החרף בשטחים לצרכי ציבור בכלל ובמבני ציבור בפרט, משפיע על איכות השירותים הניתנים בישובים, פוגע באיכות החיים הכללית, וגורם לתלות של התושבים בשירותים הניתנים בישובים סמוכים. המחסור בגני ילדים ובמעונות יום למשל, מיתרגם לשיעור השתתפות נמוך של ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך (צדיק, 2006) ומשפיע באופן עקיף על יכולת ההשתלבות של נשים בשוק העבודה (אי-ש-שלום, 2000).

**כשלים בתחום התשתיות** - כתוצאה מתת תכנון ופיתוח האזורים הוותיקים במרבית היישובים הערביים מאופיינים במחסור משמעותי בתשתיות, בהן תשתיות בסיסיות ביותר כמו לדוגמא מערכות מים, ביוב וניקוז, תשתיות חשמל, תקשורת ועוד (בנא, סוויד ויוהדקין, 2012). בהעדר תשתית מתפקדת לטיפול בשפכים, סובלים ישובים רבים מזיהום מקומי המסב פגיעה חמורה באיכות החיים המיידית. בנוסף, הזרמת השפכים פוגעת בערוצי נחלים, בבעלי חיים ובכל סביבת הנחל שאליו מתנקזים שפכי הישובים (צדיק, 2006). גם תשתיות הדרכים והמדרכות הן ברמה נמוכה, ומאופיינות בפלישות לזכות הדרך באופן שמגביל או חוסם אפשרות תנועה. כמו כן, ברבים מהישובים יש

מחסור בחניה אשר מביא לכך שתושבים מנצלים כל שטח אפשרי לחניה בלתי מוסדרת, ובכלל זה חניה של כלי רכב כבדים באזורי מגורים.

**מחסור בתחבורה ציבורית ותשתיות תחבורה לקויים** - הישובים הערביים סובלים מרמת שירות נמוכה מאוד של תחבורה ציבורית. הן הפריסה, קרי מספר הקווים שמשרתים את הישובים, והן תדירות הנסיעות, נמוכים באופן משמעותי מהקיים בישובים היהודיים (מבקר המדינה, 2019). על אף שבשנים האחרונות פועל משרד התחבורה כדי לצמצם את הפערים ומקצה לכך משאבים ניכרים, נמצא כי עדיין, הפערים בין ישובים ערביים ליהודיים בתחום התחבורה הם עצומים. כתוצאה מכך אזרחים ערבים רבים סובלים ממגבלות ניידות, ויש מי שהעדר תחבורה ציבורית משמעו שלילה של האפשרות לקיים פעולות הדורשות התניידות, כמו להגיע לעבודה או להגיע למוסדות לימוד, תרבות, רפואה ועוד (נעלי יוסף וכהן, 2012).

**מצוקת דיור** - הישובים הערביים סובלים ממצוקת דיור קשה שבאה לידי ביטוי במחסור ביחידות דיור וכן בעליה עקבית של מחירי הדיור (דוח 120 הימים, 2015). משבר הדיור בישובים הערביים נובע ממדיניות ממשלתית שהפלתה במשך שנים את האוכלוסיה הערבית בתחום התכנון והקצאת הקרקעות, אפליה הנמשכת גם היום.<sup>8</sup> אף על פי שמאז קום המדינה גדלה האוכלוסיה הערבית פי אחד עשרה, שטחי הבניה למגורים בישובים הערביים נותר כמעט ללא שינוי (שם). מאז הקמת מדינת ישראל לא הוקמו ישובים ערביים חדשים, למעט ישובים שהוקמו בנגב במסגרת הסדרת התיישבות החברה הבדואית (תותרי-גיבראן, 2017).

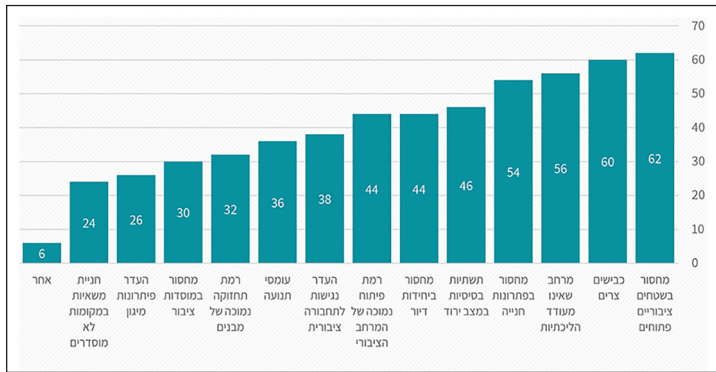
בשני העשורים האחרונים נעשה מאמץ ממשלתי להגדיל את היצע הדיור המתוכנן בישובים ערביים, ואת היקפי הדיור שיבנה בקרקעות מדינה, אך בהצלחה מוגבלת. מאמץ זה ממוקד אמנם בפיתוח אזורים חדשים בישובים הערביים, היכן שלרוב מצויות עתודות קרקע בניהול רמ"י, אך יש בו כדי להשפיע על הביקושים ועל מצוקת הדיור שקיימת גם באזורים הוותיקים. קצרה הריעה מכדי לעמוד על מדיניות הדיור הממשלתית בישובים ערביים ועל יתרונותיה וחסרונותיה, אך ככלל ניתן להצביע על שתי מגמות אשר מגבילות את ההשפעה שהייתה יכולה להיות למדינה בפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים – כישלון מכרזים לשיווק קרקע למגורים, והעדר מלאי מספק של קרקעות מדינה כדי לייצר מלאי מגורים מתוכנן (דוח 120 הימים, 2015; חלאילה ושני, 2020).

**בנייה לא מוסדרת** - הבנייה הבלתי מוסדרת נפוצה בישובים הערביים, ובכלל זה גם במרקמים הוותיקים. רובה נבנתה לאורך השנים מתוך חוסר ברירה, מכיוון שהאפשרות לבנות באופן חוקי כמעט ולא הייתה קיימת. זאת בשל אי תכנון או תכנון שאינו מתאים לצרכי הישובים. כתוצאה מחסך זה, ולאור הריבוי הטבעי והצורך הדוחק בדיור, נוצר דפוס של התפתחות זוחלת, בלתי מבוקרת ובלתי מוסדרת שהולידה בחלק מהישובים שכונות מגורים שלמות שנבנו ללא היתר (בנא, 2014). גם גלעיני הישובים והשכונות הוותיקות מאופיינים בתופעה זו ומכילים מבנים שנבנו באופן לא חוקי ולהם השלכות שליליות מבחינה ציבורית כמו הגבלת האפשרות של הרשות המקומית לפתח את האזור הבנוי באופן סדור, ליצור מרחב ציבורי איכותי, הכולל תשתיות, מבני ציבור וכדומה, ולהעניק שירותים.

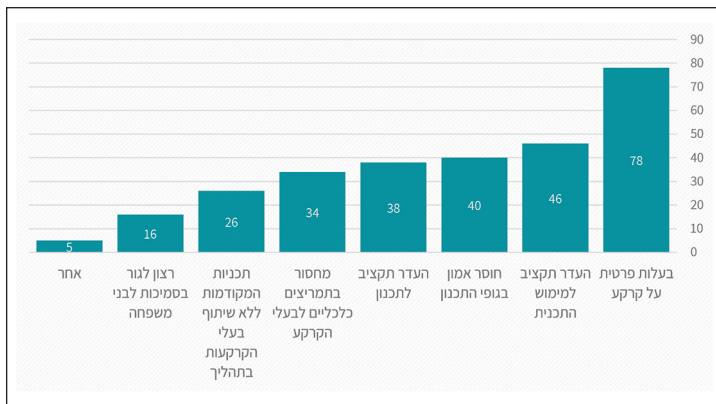
### אתגרים פיזיים - ממצאים

האתגרים המוצגים לעיל אוששו בשאלונים שהועברו לאנשי מקצוע ולתושבים, וכן בראיונות עומק שביצענו, כפי שיוצג להלן. הנתונים המוצגים בגרף הראשון מבוססים על שאלון מקוון אנונימי אשר הופץ בעברית ובערבית לעובדי מחלקות ההנדסה של הרשויות המקומיות הערביות ולמתכננים ערבים, הבקיאים באתגרים התכנוניים הקיימים באזורים הוותיקים. הגרף מציג את פילוח התשובות של 50 בעלי המקצוע לשאלה 'מהם חמשת האתגרים המשמעותיים ביותר באזורים הוותיקים בישובים הערביים?'.

**גרף 1: האתגרים הפיזיים המשמעותיים ביותר באזורים הוותיקים בישובים הערביים – שאלון לאנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני (באחוזים)**



**גרף 2: האתגרים הפיזיים המשמעותיים ביותר בישובים הערביים ובאזורים הוותיקים – שאלון לתושבים בישובים הערביים (באחוזים)**



הנתונים המוצגים בגרף השני מבוססים על שאלון אנונימי מקוון אשר הופץ בערבית באמצעות רשתות חברתיות, בקרב תושבים המתגוררים ביישובים ערביים, עליו השיבו 331 תושבים מ-50 יישובים שונים. הגרף מציג את פילוח התשובות לשאלה בה התבקשו תושבים לדרג את 'חמשת הדברים שהכי מפריעים להם ביישוב שבו הם מתגוררים'.

הממצאים משני השאלונים מצביעים על כך שהמחסור בשטחים ציבוריים פתוחים הוא האתגר המשמעותי ביותר באזורים הוותיקים ביישובים הערביים. אחריו דורגו סוגיות הנוגעות לאיכות התשתיות הציבוריות, ובפרט תשתיות התחבורה. כמו כן, אתגר הדיור והמחסור במוסדות ציבור עלו גם הם כאתגרים מרכזיים באזורים הוותיקים.

### **חסמים לקידום התחדשות עירונית באזורים הוותיקים ביישובים הערביים**

לצד האתגרים הפיזיים, קיימים ביישובים הערביים חסמים בתחום התכנון והפיתוח אותם רצוי להביא בחשבון בבניית כלים להתחדשות של האזורים הוותיקים. בסקירה זו נביא בתמצית את החסמים המרכזיים, שלהערכתנו, בהתאם לספרות ולממצאי המחקר, צפויים להשפיע ולאטגר כל תהליך התחדשות עירונית.

**ייבוי קרקעות פרטיות בבעלות מופזלת** - הרוב המכריע של הקרקעות ביישובים הערביים בכלל ובגלעיני היישובים ובשכונות הוותיקות בפרט, מצוי בבעלות פרטית. רבים מבעלי הקרקעות כיום מעדיפים לא לסחור בקרקע ובמקרים רבים גם לא לפתח קרקע פנויה, אלא להשאיר אותה כעתודת דיור לדורות הבאים במשפחה. מצב זה יוצר מחסור משמעותי בקרקע לבניה בתחומי היישובים ומשפיע רבות על האזורים הוותיקים (חי'מאיסי, 2004), ועל היצע הדיור הזמין למי שאין ברשותו קרקע פרטית (דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, 2000).

סוגיית הבעלות הפרטית על הקרקע גם משפיעה על האפשרות לקדם תכנון הכולל הפרשות לצרכי ציבור באזורים הוותיקים. ראשית כי המימוש החלקי יוצר קושי לגבש הסכמות על שיעור ההפרשה לצרכי ציבור, שכן ישנו פער בין הצורך הפרוגרמטי שמביא בחשבון את כלל יחידות הדיור המתוכננות ובין היקף המימוש בפועל (שם). שנית, כיוון שישנן ועדות מקומיות ורשויות מקומיות שנרתעות מהפקעה של קרקעות לצרכי ציבור בהליכי תכנון, מתוך חשש מלחץ פוליטי וחברתי שמופעל במקרים אלה, וכן בשל חשש מכך שיחויבו לשלם פיצויים לבעלים (חי'מאיסי, 2004).

**העדר הסדרה ורישום זכויות מקרקעין** - ברבים מהיישובים הערביים לא קיימת הסדרה של הזכויות במקרקעין ולא קיים רישום של הזכויות בפנקסי המקרקעין בלשכת רישום המקרקעין (בטאבו). מצב משפטי זה יוצר קשיים רבים בביצוע עסקאות בקרקע ופוגע בסחירות נכסים. העדר הרישום גם מקטין את האפשרות לקבל משכנתא, מוביל לסכסוכים בין יורשים ומקשה על קידום תכנון (דוח מבקר המדינה, 2019). כמו כן, העדר רישום מוסדר מהווה חסם בפני הליכי תכנון, ובפרט הליכי איחוד וחלוקה. במקרים מסויימים מוסדות התכנון מקדמים תכניות מפורטות מבלי לכלול איחוד וחלוקה, ומותירים את השלב המורכב הזה לתכנית בסמכות מקומית.

פרקטיקה זו יוצרת כפילות בהליכי התכנון ומייצרת עיכוב במימוש התכניות (עמותת סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2020).

אי רישום זכויות על מקרקעין הוא גם חסם לפיתוח של שוק האשראי והמשכנתאות בישובים הערביים. יזמים המבקשים לקבל מימון לביצוע פרויקטים ותושבים המבקשים הלוואות משכנתא לרכישת דירות נתקלים בקושי מול הגורמים המממנים. קשיי המימון נגרמים בין היתר בשל העדר רישום בעלי זכויות במרשם המקרקעין אשר יוצר קושי לשעבד נכסים כבסיס לאשראי (דוח 120 הימים, 2015; דוח מבקר המדינה, 2019).

**העדרם של שוק נדל"ן ויזמות נדל"ן** - כפי שתואר לעיל, סחירות הקרקע בישובים הערביים מוגבלת מסיבות מגוונות. כמו כן, כאשר מתבצעת עסקה בקרקע אזי היא נעשית קודם כל בתוך המשפחה, ומבוססת על הנהוג לתת זכות קדימה לבני משפחה ברכישת קרקע. כתוצאה מכך שוק הנדל"ן מבוסס על המעגלים המשפחתיים, והיקף העסקאות למכירת קרקע או השכרת יחידות דיור למי שאינו במשפחה, או למצער למי שלא בעל שיוך דתי דומה, הוא מאד מצומצם (תותרי-גובראן, 2017).

בישובים הערביים קיימת בניה מאורגנת מצומצמת, וכמעט שלא קיימת יזמות נדל"ן בבניה רוויה או מכירת דירות לאוכלוסייה הכללית. בעשורים האחרונים נעשו ניסיונות לפתח בניה רוויה, אך הביקוש למגורים בבית משותף לצד שכנים שאינם בני המשפחה עדיין נמוך.

**חוסר אמון במוסדות התכנון** - חשדנות, חוסר אמון ורתיעה משיתוף פעולה עם מוסדות התכנון מהווים חסם לפיתוח באופן כללי וביתר שאת להתחדשות עירונית, תהליך מורכב אשר מאופיין במעורבות גבוהה יחסית של הרשויות ומוסדות התכנון. בנוסף, חוסר האמון אף גדל לאור העובדה שבמרבית ביישובים הערביים התכנון מגיע מ'למעלה'. שכן, הרוב המכריע של הישובים הערביים כפופים לוועדות מקומיות מרחביות לתכנון ולבניה, המורכבות ברובן מנציגים יהודיים, ונשלטות על ידי נציגי מינהל התכנון. כפיפות זו למוסדות שנתפסים מנותקים מההוויה ומהצרכים בישובים הערביים פוגעת ביכולת של הרשויות המקומיות לשלוט בתכנון המרחב ובפיתוח (עמותת סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2020).

### חסמי פיתוח - ממצאים

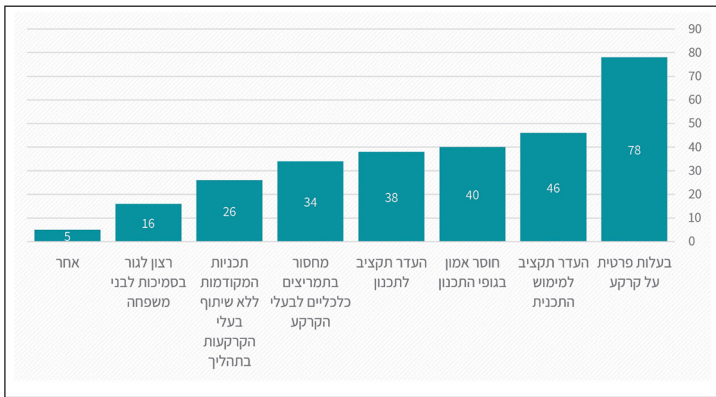
תמונת החסמים המוצגת לעיל קיבלה אישוש גם מהסקרים שהפצנו בקרב אנשי מקצוע ותושבים. בגרף הראשון להלן (גרף 3) ניתן לראות את תוצאות השאלונים לאנשי מקצוע מתחום התכנון, אשר התבקשו לדרג שלושה חסמים מרכזיים להתחדשות השכונות הוותיקות ביישובים הערביים. בגרף השני (גרף 4) ניתן לראות את הממצאים שעלו משאלון התושבים, בו התבקשו תושבים המתגוררים בישובים ערביים לענות ראשית על השאלה 'האם הבית, השכונה או הישוב שלהם מתאימים לעבור התחדשות עירונית?' משתתפים שהשיבו על השאלה בחיוב התבקשו לדרג את חמשת הקשיים שעומדים בפני קידום התחדשות עירונית. סה"כ ענו על השאלה השנייה 104 משתתפים.

מניתוח השאלונים, וכן מניתוח של ראיונות העומק שערכנו, עלה שהחסם המשמעותי ביותר שיכול להשפיע על היכולת לקדם התחדשות עירונית הוא

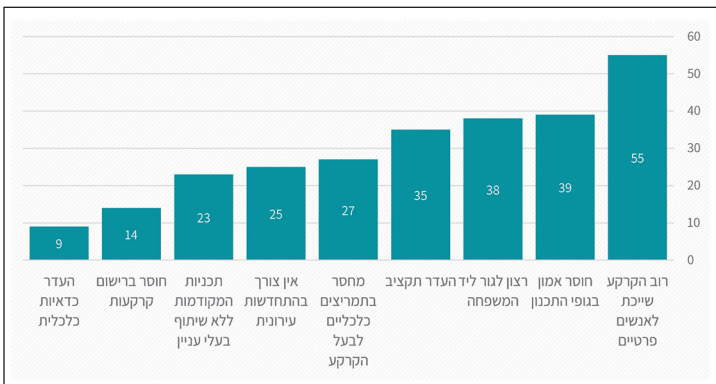


הנושא של בעלות פרטית על הקרקע. נושא נוסף שחזר כחסם פוטנציאלי לקידום תהליכי התחדשות עירונית הוא חוסר האמון של האוכלוסייה הערבית במדינה ובמוסדותיה. הנושא עלה גם בראיונות העומק, ובמילותיה של אחת מהמראיינות - "האנשים (מחזיקים) באי אמון לממסד. (יש) תמיד תחושה שהממסד לוקח קרקע". מראיינת נוספת ציינה כי קיים "חוסר אמון של האוכלוסייה במוסדות למיניהם ובעיקר במוסדות התכנון. חששות כבדים מהפקעות". עמדות אלו משקפות שנים ארוכות שבהן סבל הציבור הערבי מהפקעות ענק, אפלייה וחוסר שוויון בהקצאת הקרקעות, אשר הפכו את הקשר עם מוסדות התכנון למורכב, קשה ורווי בחוסר אמון. סוגיות נוספות שעלו כחסמים הן העדר תקציב, העדר שיתוף ציבור, סוגיית רישום הקרקעות והשאפה להתגורר לצד המשפחה ולא בבית משותף.

**גרף 3: חסמים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים - שאלון לאנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני (באחוזים)**



**גרף 4: חסמים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים - שאלון לתושבים ביישובים הערביים (באחוזים)**





### מטרות להתחדשות עירונית של השכונות הוותיקות בישובים הערביים

לאחר שניתחנו את האתגרים הפיזיים ואת חסמי התכנון המאפיינים את המרקמים הוותיקים, בחנו את המטרות הקיימות כיום להתחדשות עירונית בישראל, ואת ההתאמה שלהן לצרכים היחודיים של הישובים הערביים כפי שהוצגו לעיל.

לאורך השנים נקשרה התחדשות עירונית בישראל עם שינוי במדיניות הממוקדת בדיוור, ממדיניות השואפת לפזר אוכלוסייה על ידי הקמת ישובים חדשים למדיניות שמטרתה לרכז את הפיתוח באזורים עירוניים. ניצניה של מדיניות זו באים לידי ביטוי בתכנית המתאר הארצית (תמ"א) 31, אשר שמה לעצמה כיעד את פיתוח המרכזים הוותיקים בין היתר באמצעות הריסה ובנייה של אזורים שמתאימים לשיקום ולהגדלת הציפוף.


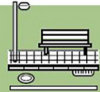


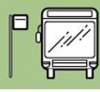

תכנית המתאר הארצית (תמ"א) 35, הגדילה והעמיקה מגמה זו והגדירה את הנושא של "מניעת פרבור ושיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו" כאחת ממטרותיה. במסגרת תכנית זו מחוייבים מוסדות התכנון לבחון את הצורך ביחידוש עירוני וביציפוף הבנייה הקיימת בכל תכנית המגדירה תוספת שטח לפיתוח או לבינוי. המונח 'יחידוש עירוני' לא הוגדר באופן מפורש במסגרת התכנית, אך מהותו מבוארת כסל רחב אשר עשוי לכלול מטרות רבות כמו יצירת תמהיל דוור, שילוב דוור בהישג יד, שיקום חברתי, פיתוח שטחים מניבים, עירוב שימושים, עיצוב וטיפול המרחב הציבורי, פיתוח תחבורה ציבורית ומערכות להסעת המונים, שימוש בתת הקרקע וחיזוק מבנים שאינם עומדים בתקן לרעידות אדמה.

עם חלוף השנים ועל רקע משבר הדוור, הפך הנושא של הגדלת היצע הדוור למטרה המובילה של התחדשות עירונית, ובמובן מסויים גם לכוח המניע של תהליכי התחדשות עירונית. תהליך זה בא לידי ביטוי בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר קובע כמטרה ראשית להתחדשות עירונית את "הגדלת היצע הדוור במרקם העירוני הבנוי". סעיף המטרות בחוק מצביע על מספר מטרות נלוות למטרה הראשית: שמירה על השטחים הפתוחים; ייעול השימוש בקרקע; חיזוק העירונית; שיפור פני העיר; שיפור איכות החיים של התושבים; ומתן מענה הולם לצרכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית.

המיקוד בהגדלת היצע הדוור בא לידי ביטוי גם בתכנית האסטרטגית 2040. תכנית זו מגדירה יעדים שאפתניים להגדלת כמות יחידות הדוור במרחבים הבנויים באמצעות התחדשות עירונית - 60% מהתוספת הצפויה במחוז תל אביב בשנים 2026-2030 ו-40% במחוז חיפה והמרכז. בנוסף, הכלים הרגולטוריים דרכם מיושמת התחדשות עירונית, פינני-בינוי ותמ"א 38, הם ביטוי מובהק לכך שהתחדשות עירונית כיום מתמקדת בהגדלת היצע הדוור.

במסגרת מחקר זה, לקחנו את המטרות שהוגדרו בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובחנו את התאמתן לצרכים הייחודיים של האזורים הוותיקים ביישובים הערביים. מההשוואה עלה שקיימים פערים משמעותיים בין הצרכים הפיזיים במרחבים אלו, כמתואר לעיל, ובין המטרות שהוגדרו בחוק. לאור פער זה, הגדרנו מטרות יעודיות, שהשתן תאפשר לתפישתנו, לשפר את איכות החיים של התושבים המתגוררים בשכונות הקיימות

ביישובים הערביים ולענות על האתגרים הרבים שמאפיינים מרחבים אלו. לצד 'מטרת על' זו, הגדרנו שש מטרות משנה:

1. **מרחבים ציבוריים** - יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות: נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד. 
2. **תשתיות פיזיות** - שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים. 
3. **שירותים ציבוריים** - הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות - מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד. 
4. **דיוור** - אספקת דיוור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים. 
5. **תחבורה ציבורית** - שיפור התחבורה הציבורית או כל תחבורה אלטרנטיבית הנדרשת בשכונות הקיימות. 
6. **חיבוריות** - יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב. 

### כלים אלטרנטיביים להתחדשות עירונית במרקמים הוותיקים בישובים הערביים

בשלב הבא, ביקשנו לבחון ולהציע כלים להתחדשות עירונית שבאמצעותם ניתן לממש את המטרות שהוגדרו לעיל. לשם כך, בשלב הראשון סקרנו 17 כלים, מודלים ומסגרות להתחדשות עירונית שקיימים בארץ ובעולם. ולאחר מכן ערכנו סינון שהתבסס על התאמה של הכלים למימוש המטרות שהוגדרו להתחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים ועל ישימות הכלים מבחינה רגולטורית, תקציבית, תרבותית-חברתית ועוד. לבסוף, בתום תהליך הסינון, התכנסנו ובחרנו ארבעה כלים שיאפשרו להערכתנו לקדם התחדשות עירונית ביישובים הערביים, תוך הגשמה מירבית של המטרות שהוגדרו לתהליך זה:

- חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית;
- החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם ותיק בשטח בבעלות רמ"י במרקם החדש;

- התחדשות מבני מגורים ;
- השמשה זמנית של שטח פתוח לצורך גינון/חנייה.

אנו סבורות שדרך המלך לשימוש בכלים, אשר תאפשר להניע שינוי משמעותי במרחב, היא באמצעות הגדרת מתחמי התחדשות עירונית בתכניות מתאר כוללניות וקידום תכניות התחדשות עירונית במתחמים הנבחרים. עם זאת, למרות הנאמר לעיל, בנינו ופיתחנו את הכלים כך שיהיה ניתן להשתמש בהם גם במסגרת תכנון נקודתי, שייתן מענה ספציפי לצרכים מקומיים שיעלו. להלן פירוט קצר על כל אחד מארבעת הכלים:

### **חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית**

כלי זה מאפשר לרשות מקומית להתמודד עם המחסור בקרקעות לצרכי ציבור באזורים הוותיקים בכך שהוא נותן מענה זמני לצרכים ציבוריים על קרקעות פרטיות. השימוש בכלי מייצר עתודות קרקע לתקופה מוגבלת ומאפשר לרשות המקומית לייצר מרחב פעולה באזורים שבהם יש מחסור אקוטי בשטחים בבעלות ציבורית.

במסגרת השימוש בכלי בעל קרקע פרטית במרקם הוותיק יחכיר קרקע (מבונה או לא מבונה) לרשות המקומית לתקופת זמן קבועה מראש שאינה עולה על עשרים וחמש שנים. כחלק מהסכם החכירה, הרשות המקומית תקבל אפשרות להשתמש בקרקע למגוון שימושים, כגון הקמת שטח ציבורי פתוח, חנייה ציבורית, מוסד ציבורי ועוד, בתמורה לתשלום כספי לבעל הקרקע, למימון עבודות הבנייה או לפיתוח השטח. עם סיום הזמן הקבוע בהסכם החכירה, השטח יחזור לבעליו.

השימוש בכלי עשוי לתת מענה לשלוש מטרות מרכזיות: יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד; הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד; יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב.

עם זאת, למרות שהכלי עונה על שלוש מטרות מרכזיות להתחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים, במתכונתו הנוכחית קיימים מספר חסמים שיכולים להקשות על רשות מקומית המעוניינת להשתמש בו. כך לדוגמה מבחינה תהליכית, העדרו של תהליך עבודה מובנה וקבוע, המעוגן בלוחות זמנים ובתקציב, יכול להוות חסם עבור רשויות מוחלשות הסובלות ממחסור בכוח אדם מיומן ומהעדר תקציבים. אתגר זה אף מתעצם לאור מיעוט אנשי מקצוע מהחברה הערבית המתמחים בתכנון ובתהליכי גישור, אשר היו יכולים ללוות את הרשויות המקומיות בתהליך המורכב.

גם מבחינה סטטוטורית קיימים חסמים שיכולים להקטין את היכולת להשתמש בכלי. כך לדוגמה פיתוח הקרקע יכול לחייב הסדרה סטטוטורית של השימוש הציבורי. במקרים מסוימים ניתן להתבסס על היתר לשימוש חורג, אך הסדר זה אינו אידיאלי מכיוון שהוא מוגבל ל-5 שנים ומצריך הארכה, אשר אפשרית ל-5 שנים נוספות בלבד. בנוסף, במקרים שבהם נדרש

היתר, תהליך קבלת ההיתר יכול להמשך זמן רב, דבר שעלול להקטין את המוטיבציה של בעל הקרקע לחתום על ההסכם.

כמו כן גם ברמה הכלכלית קיימים מספר חסמים לשימוש בכלי. נכון למועד כתיבת שורות אלו לא הוקצה תקציב ייעודי לטובת פרויקטים של חכירה. רשויות מוחלשות יתקשו לממן עסקת חכירה ולממן תכנון ויישום של פרויקט ציבורי. חסם זה אף מתעצם לאור זמניות המנגנון. בעוד שהכלי דורש השקעה של משאבים ציבוריים רבים, התוצאה היא לתקופת זמן מוגבלת.

ולבסוף, גם אם הרשות מעוניינת להשתמש בכלי, לא בטוח שהדבר יתאפשר. רמת האמון הנמוכה של בעלי קרקעות ברשויות המקומיות לצד מיעוט סוגי התמורות שבהן יכולה הרשות המקומית 'לסחור' עם בעלי הקרקעות, יכולים להפוך את העסקה ללא מספיק אטרקטיבית עבורם.

על מנת להגדיל את היכולת להשתמש בכלי, וכדי להתיר את החסמים שתוארו לעיל, אנו ממליצות על מספר צעדים: ראשית מוצע להקצות תקציבים גמישים וזמינים לרשויות מקומיות למימון של עסקאות חכירה, תכנון וביצוע, וכן תקצוב עבודה של בעלי מקצוע שילוו את בעל הקרקע בתהליך (מגשר, עורך דין ושמאי). שנית אנו ממליצות לבצע מספר שינויי חקיקה שיעודדו רשויות ובעלי קרקעות לעשות שימוש בכלי. כך לדוגמה אנו מציעות ליצור הסדר המאפשר לוועדה המקומית לאשר היתר לשימוש חורג לתקופה ארוכה מהמותר כיום, כל עוד ההיתר מיועד כדי לאפשר שימוש ציבורי במסגרת עסקת חכירה על קרקע פרטית באזורים המוגדרים כאזורים להתחדשות עירונית; כמו כן מוצע להגדיר סל הטבות שרשות מקומית תוכל 'לסחור' בו עם בעל הקרקע, מלבד פיצוי כספי ו/או עבודות בנייה ופיתוח (לדוגמה הסדרת זכויות רישום קרקע, הקצאה נמוכה יותר לשטחי ציבור בקרקע אחרת שבבעלות המחכיר ועוד). לבסוף, מוצע להגדיר תהליכי עבודה אחידים וברורים שיאפשרו לרשויות המקומיות לקדם שימוש בכלי ולעבוד מול מגוון בעלי העניין.

### **החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם ותיק בשטח בבעלות רשות מקרקעי ישראל במרקם החדש**

כלי זה נועד גם הוא כדי להציע פתרונות למחסור בקרקעות לצרכי ציבור במרקמים הוותיקים, אלא שבניגוד לכלי הראשון שתואר לעיל, כלי זה מכון לפתרון ארוך טווח שבסופו תעמוד לרשות הרשות המקומית חטיבת קרקע במרקם הוותיק המיועדת לצרכי ציבור.

כלי זה מציע מסגרת להחלפה של קרקע בבעלות פרטית במרקם ותיק בקרקע בבעלות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) במרקם חדש. פינני השטח במרקם הוותיק יאפשר פיתוח ותכנון של מגוון שימושים לצורכי ציבור, ובמקביל ייצר חלופה אטרקטיבית עבור בעל הקרקע, אשר יקבל קרקע באזור חדש של הישוב. לאור העלויות הגבוהות הכרוכות ביצירת משאב קרקע זמין לטובת שימושים ציבוריים, ישנה חשיבות רבה לכך שהכלי ייושם על חטיבות קרקע שהן בעלות ערך רב מבחינה פיזית וחברתית. כך למשל ניתן לחשוב על עסקת החלפה שמטרתה לפתוח דרך בעלת חשיבות עירונית, לפתח שטח ציבורי

פתוח באזור אסטרטגי, להקים מבנה ציבור חיוני שחסר במרקם הוותיק וכדומה.

הכלי עשוי לתת מענה לחמש מהמטרות שהוגדרו לעיל: יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד; שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים; הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד; יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב; ושיפור התחבורה הציבורית או כל תחבורה אלטרנטיבית הנדרשת בשכונות הקיימות.

למרות שהכלי עונה על חמש מתוך שש המטרות שהוגדרו, קיימים מספר חסמים, אשר עלולים להקשות על השימוש בו. ברמה התהליכית, בדומה לכלי של חכירה, לא קיימים תהליכי עבודה מובנים עבור רשויות המעוניינות להשתמש בכלי. בנוסף, בדומה לכלי של חכירה, המחסור באנשי מקצוע איכותיים ברשויות המקומיות והמחסור במתכננים ערבים המתמחים בתכנון משתף ובתהליכי גישור יכולים להקטין את היכולת של הרשות המקומית להוביל תהליך מורכב זה.

עם זאת, השימוש בכלי מייצר גם חסמים תהליכיים ייחודיים. כך לדוגמה במקרה שבו יוחלף שטח בנוי במרקם וותיק עם שטח פנוי במרקם החדש, נדרש לחשוב על יצירת פיתרונות דיור לתקופת המעבר עבור בעל הקרקע או לחלופין להבטיח פיצוי כספי לבעל הקרקע שיאפשר לו לשכור דירה חלופית לאורך תקופה זו. בנוסף, גם מעמדה של הרשות המקומית יכול להוות חסם שיקשה על גיבוש העסקה. מכיוון שהעסקה נחתמת בין רמ"י לבין בעל הקרקע הפרטית, הרשות המקומית היא חסרת מעמד חוקי בעסקה. רמת האמון הנמוכה של האוכלוסייה הערבית ברמ"י לצד העדר המעמד של הרשות המקומית, יכולים להוות חסם משמעותי מאוד לשימוש בכלי.

גם ברמה הכלכלית קיימים חסמים דומים לחסמים שהוצגו לעיל, בעיקר סביב הקצאת תקציבים שיאפשרו שימוש בכלי. עם זאת גם בהיבט הכלכלי לכלי זה יש חסמים ייחודיים. כך לדוגמה מכיוון שמדובר על שתי עסקאות, תהליכי המיסוי הכפולים יכולים להקטין את הכדאיות הכלכלית של העסקה הן עבור בעל הקרקע והן עבור רמ"י.

לכן, על מנת להשתמש בכלי בצורה האופטימאלית ביותר יש לבצע מספר התאמות. ראשית, על מנת להתגבר על חוסר האמון והחשש להתקשר בעסקאות ישירות מול רמ"י, מוצע לבחון מודל שבו רמ"י תקצה קרקע במרקם חדש לרשות המקומית. באפיק זה הרשות המקומית תוביל את תהליך החלפת הקרקע מול בעלי הקרקעות, מה שעשוי להגדיל את האמון של התושבים בתהליך ולאפשר לרשות המקומית להיות שחקן משמעותי, דומיננטי ויזום.

שנית, מוצע לייצר 'חבילת הטבות' עבור בעל הקרקע ועבור הרשות המקומית. 'החבילה' לבעל הקרקע תכלול בין היתר אפשרות לקבל בנוסף לקרקע גם תמורה כספית, במידה וקיים פער בתחשיב השמאי של הקרקעות המוחלפות, וכן ליווי מקצועי (שמאי, עורך דין ומגשר), שיאפשר לבעל הקרקע למקסם את זכויותיו. במקביל תקבל הרשות המקומית קרקע לשימוש ציבורי ותקציב

עבור תכנון וביצוע של הפרויקט. על מנת להגדיל את יכולת השימוש בכלי אנו ממליצות שהתקציב יהיה גמיש ככל שניתן.

שלישית, מוצע להגדיר תהליכי עבודה מוגדרים, אחידים וברורים שיאפשרו לרשויות מקומיות לקדם שימוש בכלי מול מגוון בעלי העניין (רמ"י, בעל הקרקע ועוד). ולבסוף, אנו ממליצות לקדם שינויי רגולציה שיעודדו שימוש בכלי כמו הגדרת סל הטבות שרמ"י או הרשות המקומית יכולות 'לסחור' בו עם בעל הקרקע מלבד פיצוי כספי ו/או עבודות בנייה ופיתוח ו/או מתן פטור ממיסוי על החלפת השטחים.

### **התחדשות מבני מגורים**

כלי זה מייצר מסגרת תכנונית, רגולטורית ותקציבית להתחדשות מבני מגורים לצד פיתוח ושיפור המרחב הציבורי. השימוש בכלי נעשה באמצעות הגדרת אזורי מגורים במרקמים הוותיקים כאזורים להתחדשות עירונית, במסגרת תכניות כוללניות ו/או במסגרת תכניות להתחדשות עירונית (ברמה המחוזית).

נקודת המוצא לפיתוח הכלי היא שתהליכי חידוש המגורים במרקמים הוותיקים מתרחשים כיום באופן ספונטני ואורגני באמצעות הריסה של מבני מגורים ישנים ובניה של מבנים חדשים במקומם; תוספת בניה למבנה קיים, בין אם תוספת קומות או הרחבת הבניה לשטח סמוך למבנה קיים; ושיפוץ חזיתות ופנים המבנים. לרוב, תהליכים אלו נעשים ללא מעורבות של רשויות ציבוריות, ללא מדיניות מכוונת, ללא תכנון כולל וללא התייחסות לתשתיות ולצרכי ציבור. לפיכך, כלי זה מבקש ליצור מסגרת תכנונית אשר רותמת את תהליך התחדשות המגורים, המתרחש ממילא, כדי להפיק תועלות ציבוריות רחבות יותר, וכן לייצר מסגרת רגולטורית תומכת אשר תציע תמריצים לחידוש המגורים באזורים הוותיקים.

על מנת לעודד שימוש בכלי, מוצע להעניק הטבות ותמריצים כלכליים לבתי אב ולרשויות מקומיות. כך לדוגמה משקי בית שיעשו שימוש בכלי יזכו לסיוע בתהליכי הסדרת מקרקעין. הסיוע יכלול ליווי מקצועי ו/או מימון רישום ועזרה בישום סכסוכים בנוגע לחלוקת הבעלות במקרקעין. בנוסף מוצע כי משקי בית שיקדמו שימוש בכלי יהנו מהטבות מס הזהות להטבות שמקבלים יזמים בפרויקטי פינני-בינוי, ובהן אפשרות לפטור מהיטל השבחה. בנוסף, מוצע לסייע במימון מיזמים באמצעות יצירת אפיק לקבלת משכנתא בערבות מדינה. במקביל מוצע שהרשות המקומית תקבל תקצוב לתכנון כוללני של התחדשות עירונית במרקמים וותיקים, וכן שתבחן אופציה להקצאת 'קרקע משלימה' בבעלות רמ"י, אשר תאפשר להקים מוסדות ציבור (ולא תוספת מגורים) שיתנו מענה משלים ליחידות הדיור החדשות שיוקמו.

הכלי המתואר עשוי להביא למימוש של מספר מטרות להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערביים: יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד; שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים; הבטחת מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד; אספקת דיור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים

שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים. יש לסייג מטרה זו, ולומר כי כלי זה לא מבטיח כי הדיור יהיה בהישג יד, אולם הוא עשוי להגדיל את היצע הדיור במרקמים הוותיקים.

עם זאת, בדומה לכלים אחרים גם כאן יש מספר חסמים המקשים על השימוש בכלי. כך לדוגמה מבחינת ההטבות המוצעות לבתי אב, לא קיים כיום מנגנון מקוצר המעודד רישום בעלות של מבני מגורים. המנגנון ארוך, מסורבל ומורכב. בנוסף, שיעור גבוה מהציבור הערבי אינו מצליח לקבל משכנתא, ויתקשה לעמוד בעלויות הבנייה. להוצאות אלו מצטרפים מיסים שעל בעל הקרקע לשלם והופכים את החסם הכלכלי לגדול אף יותר. כמו כן, ישנם מספר חסמים נוספים הקשורים לרשויות המקומיות, שכן אין תקציב מוגדר לתכנון כוללני של התחדשות עירונית ואין שטחים ציבוריים בתוך המרקם הוותיק שיתמכו בציפוף המגורים.

לכן על מנת להשתמש בכלי יש לייצר מספר התאמות הדרושות שינוי רגולציה. בין היתר, יש לבצע תיקון חקיקה בחוק מיסוי מקרקעין (התשכ"ג 1963), ולאפשר הטבות מיסוי הדומות להטבות המקובלות בפרויקטים של פינוי-בינוי גם במיזמי התחדשות מגורים במרקמים ותיקים בישובים ערביים. בנוסף, מומלץ לקדם החלטות ממשלה שתגדיר את המודל המתואר כ'מיזם התחדשות עירונית' מה שיאפשר מעורבות וליווי של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. כמו כן, מומלץ ליצור הסדר יעודי לעניין 'קרקע משלימה', ובהתאם תיקון של חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית באופן שיאפשר הקצאה של קרקע משלימה לצורך יצירת צרכי ציבור התומכים בציפוף. יתרה מזאת, יש לקבל החלטה ייעודית של רמ"י, אשר תקבע אמות מידה להקצאת הקרקע. ולבסוף, מוצע להקצות משאבים ולהקים מנגנונים שעדיין אינם קיימים כגון מתן משכנתאות בערבות מדינה וסיוע בהסדרה וברישום הבעלות על מקרקעין.

### השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך צו גינון/חנייה

כלי זה מציע לפתח שטחים פרטיים שאינם בנויים לתקופה מוגבלת לטובת שני שימושים מרכזיים - שטחים ציבוריים פתוחים ומגרשי חנייה באמצעות שימוש בצו גינון וצו חנייה. בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז - 1987, רשות מקומית יכולה לקבוע בצו כי מגרש ריק ישמש באופן זמני כשטח פתוח לטובת הציבור או כשטח חנייה. פיתוח השטח יוטל על הרשות המקומית. תוקף הצו מוגבל לתקופה של חמש שנים וניתן להאריכו לתקופה של חמש שנים נוספות בכל פעם. אמנם מדובר בכלי ארעי, אך היתרון בו הוא שמדובר על כלי זמין, שאינו דורש שינוי יעוד לצורך השמשת המגרשים.

הכלי המתואר עשוי להביא למימוש של שתי מטרות שהוגדרו לעיל להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערביים: יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות - נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד; ושיקום, שיפור ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים.

בניגוד לכלים קודמים החסמים לשימוש בכלי הם יחסית מעטים והיכולת להשתמש בו היא יחסית מיידית. אחד מהחסמים המרכזיים הוא הזמניות



של הכלי, וכן העובדה שכמעט ולא קיימים תקציבים לפיתוח קרקע ציבורית ביישובים הערביים, דבר שיכול להשפיע על יכולת הרשות המקומית להשתמש בצווים ולפתח את המגרשים לאחר הוצאת הצו.

### **סיכום והמלצות כלליות**

במסגרת רשימה זו סקרנו את האתגרים הפיסיים המרכזיים שקיימים באזורים הוותיקים ביישובים הערביים ואת השפעתם על איכות החיים של התושבים המתגוררים בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות. בהמשך, הצענו סט של מטרות להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים, וסקרנו את החסמים שעשויים לעלות בפני תהליכי התחדשות עירונית. ולבסוף פיתחנו ארבעה כלים אלטרנטיביים להתחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים.

הפוטנציאל של הכלים שהוצעו לעיל לחולל שינוי משמעותי ולשפר באופן ניכר את איכות החיים באזורים הוותיקים, תלוי בין היתר ביצירת מעטפת שתאפשר את יישום הכלים ותעודד התחדשות עירונית ביישובים הערביים. מעטפת זו כוללת רכיבים תקציביים, רגולטוריים, ניהוליים וחברתיים, כמו הקצאת משאבים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הקמה של מנגנונים משלימים, הגדרת כוח אדם ייעודי לנושא, הכשרת צוותי תכנון ועובדי רשויות לשימוש בכלים ויצירת שיח מקצועי חוצה מגזרים.

### **הערות**

1. המאמר הוא תמצית של מחקר שנערך בשותפות בין ארגונית בין עמותת סיכוי, הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מעל"א). המחקר המלא זמין כאן: [https://www.ac-ap.org/article/2864/files/userfiles/UrbanRenovation\\_hebrew.pdf](https://www.ac-ap.org/article/2864/files/userfiles/UrbanRenovation_hebrew.pdf)
2. את המחקר ליווה צוות מחקר בין-ארגוני בו היו שותפים רנין עודה, ענאיה בנא, סבסטיאן ולרשטיין, רגד ג'ראיסי, מורן אביב ונדב דגן.
3. תוצרי שלב זה אינם מפורטים במסגרת מאמר זה. ניתן למצוא את תוצרי שלב זה במחקר המלא.
4. ההמלצות הרוחביות אינן מפורטות במסגרת מאמר זה. ניתן למצוא את ההמלצות האלו במחקר המלא.
5. את כל שלבי המחקר ליוותה ועדת היגוי שחידדה את האתגרים, דייקה את המטרות והציעה כלים נוספים להתחדשות המרקמים הוותיקים. הוועדה הורכבה ממגוון בעלי עניין לרבות ראשי רשויות מקומיות ערביות, עובדי רשויות מקומיות ערביות, נציגי ממשלה העוסקים בהתחדשות עירונית - הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, מתכננים ואדריכלים מהסקטור הפרטי ואנשי אקדמיה.
6. הישובים הערביים בנגב נוצרו בתהליך שונה מהיישובים הערביים בצפון ובמשולש. היישובים הערביים בנגב הוקמו ביוזמה ממשלתית שכללה

תכנון, ולא התפתחו באופן אורגני סביב גלעין ותיק. אף על פי שיש חשיבות לקידום תהליכי התחדשות עירונית גם ביישובים אלה, עבודה זו אינה עוסקת ביישובי הנגב הערביים, לאור הצרכים והמאפיינים הייחודיים שלהם. יחד עם זאת צוות המחקר סבור שיש מקום לביצוע תהליך מחקר דומה ביחס ליישובים אלה.

7. נציין כי ישנו הבדל באיפיון התקופות בין חי'מאיסי (2000) לבין תותרי-פאחורי ואלפסי (2017). הראשון מזהה את ראשית תהליך היציאה מהגלעין והתפתחות אזורים חדשים בשנות ה-60, ואילו השניות מחלקות את התפתחות היישובים לשלוש תקופות בהן התפתחו היישובים הערביים במבנה של שלושה מעגלים תחת תנאים חברתיים ופוליטיים. המעגל הראשון שכולל את גלעיני היישובים הוא מה שנבנה עד 1948, המעגל השני כולל את השכונות שנבנו מחוץ לגלעין בשנים 1950 עד סוף שנות ה-90 תחילת שנות 2000, והמעגל השלישי כולל את האזורים שתוכננו במערכת התכנון הישראלית בסטנדרט תכנון מודרני ונבנו על קרקעות מדינה, מסוף שנות ה-90 או תחילת שנות ה-2000 ואילך.

8. אפליה זו הוכרה בשורה של מסמכים ממשלתיים רשמיים ובהם דוח ועדת אור, ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (2003).

### רשימת מקורות

חגית נעלי יוסף וטובי כהן (2012) "מחסמים לסיכויים – תחבורה ציבורית ביישובים הערביים", מסמך מדיניות מטעם סיכוי.

יעקב איש-שלום, "מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים", משרד העבודה והרווחה הרשות לתכנון כוח אדם, (2000). אוחר ביום 13.10.20  
<http://www.economy.gov.il/Research/SurveysAndQuestionnaires/LongTermSurveillance/Documents/xmeonot.pdf>

מנאל תותרי-גיוראן, "ערים מעורבות בהתהוות: בין הפרטי לציבורי". דין ודברים, י (תשע"ז).

סגל, י. (2000). "הבנייה בכפרים הערביים והתפתחותה", משרד הפנים (1967), אצל ראסם חי'מאיסי, "השונות בעוצמת ההתחדשות בין גלעיני היישובים הערביים בישראל" אופקים בגיאוגרפיה 52, 16.

עמי צדיק, "השלכות חברתיות וכלכליות של מצוקת הקרקע ביישובים הערביים", מרכז המידע והמחקר של הכנסת (22.6.2006).

ענאיה בנא, רים סוייד וסזאר יהודקין (2012) "התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל תמונת מצב", דוח מטעם עמותת במקום מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.

ראסם חי'מאיסי (2000) "השונות בעוצמת ההתחדשות בין גלעיני היישובים הערביים בישראל", אופקים בגיאוגרפיה 52, 16.

ראסם חי'מאיסי (2004) "חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

Totry-Fakhoury, M. and Alfasi, N. (2017) "From abstract principles to specific urban order: Applying complexity theory for analyzing Arab-Palestinian towns in Israel", *Cities* 62, 28.

### דוחות

- דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור בישובי המיעוטים (יוני 2015). המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הלא יהודית – מסמך להערות (ספטמבר 2020).  
ועדת אור, דוח ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (2003).  
מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב, מגזר המיעוטים תשתיות פיזיות (2001).  
מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית (2019).  
מבקר המדינה, דוח שנתי 69ב, פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור בישובי המיעוטים (2019).

### ניירות עמדה

- וג'די חלאילה ונגה שני, נייר עמדה בנושא "חסמים והמלצות לפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים", סיכוי (2015).  
סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, נייר עמדה בנושא "מסמך הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית – התייחסות ועדת הדיור של ועד ראשי הרשויות הערביות" (30.11.2020).  
עאוני בנא, מדיניות התכנון בישובים הערביים אפליה וחסמים, נייר עמדה מטעם אינג'יאז – מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח בישראל (2014).

### החלטות ממשלה

- החלטה 346 של הממשלה ה-34 "יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה" (5.8.2015).

### מקורות אינטרנטיים ומצגות

- עדנה לרמן, מצגת בנושא התחדשות עירונית בישובים ערביים (פברואר 2019). אוחזר ביום 1.9.2020 : <https://www.aepi.org.il/loadedFiles/838.pdf>

