

### מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית: הערכה של 'פינוי-בינוי' ולקחיה מנקודת ראות חברתית

נאוה קיינר-פרסוב ונעמי כרמון

#### תקציר

למעלה מ-70,000 יחידות דיור אושרו לביצוע במסגרת התחדשות עירונית באסטרטגית פינוי-בינוי, תכנית שיזם וקידם משרד הבינוי והשיכון וכיום מנוהלת באמצעות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בישראל. בכל יום מתבצעים במדינה תכנון ובנייה של פרויקטי החידוש העירוני בהיקפים רחבים, אך אין בידינו ידע מבוסס על השפעות התכנית. מאמר זה מדווח על מחקר הערכה ראשון מסוגו, המכוון בעיקרו להשפעות החברתיות של פרויקט החידוש. המתודולוגיה כוללת הגדרה ייחודית של המושג 'הוגנות חברתית', המותאם להקשר של מגורים, מדידת תפוקות/תוצאות/השפעות של התכנית, והערכה של פרויקט החידוש העירוני בשלושה מעגלים חברתיים-מרחביים: מעגלי התושבים בשכונה/מתחם, התושבים בעיר והתושבים במדינה.

מחקר אמפירי בוצע במתחם הראשון אשר פונה, נהרס, נבנה ואוכלס במסגרת פינוי-בינוי. בקרית אונו, בשיכון 'שאול המלך' הוותיק נהרסו 174 דירות קטנות, ובמקומן נבנתה 'אונו הירוקה' עם 530 דירות חדשות ומרווחות ב-11 בניינים. ראיונות מפורטים עם תושבים בבתיהם, תושבים ותיקים וחדשים, איפשרו להעריך תועלות ועלויות מנקודת ראותם, בדגש על הוותיקים שפנו ועברו לדירות החדשות. נמצא שעבור רוב בעלי הדירות מקרב הוותיקים, התועלות - בעיקר הכספיות - היו גבוהות, כולל בעלי דירות שאינם גרים באונו הירוקה. גם חלק מדיירי השיכון הציבורי יצאו נשכרים. אך שוכרים מבעלי בית פרטיים נדחקו ממקומותיהם ויצאו אל שוק דיור בו המחירים הולכים ומאמירים; תושבים אלו 'שקופים' מבחינת מערכת התכנון. מבחינת תושבי העיר, התייחסנו ל'כושר הנשיאה' - מוכנות העיר לזרם התושבים החדשים, וגם להשפעה על (א)זמינות של דיור בר-השגה. ממצא מעניין במיוחד ברמה זו מלמד שהעול הנופל על העיר גדול בהרבה מזה שהיה חזוי בהתאם ל'מכפיל'; למרות שהיחס בין דירות שנהרסו לדירות במתחם החדש הוא 3:1, בפועל היחס שנמצא בין משקי בית של ותיקים למשקי בית חדשים הוא 8:1. יתר על כן, משקי הבית החדשים גדולים יותר, רובם עם ילדים צעירים בגילאי חינוך ובעלי הרבה יותר מכונות, יחסית לוותיקים. ממצאי ההשפעות מאקרו, במעגל המדינה, מתייחסות להרחבת הפערים

קיינר-פרסוב, נ. וכרמון, נ. (2020). "מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית: הערכה של 'פינוי-בינוי' ולקחיה מנקודת ראות חברתית". **תכנון**, 17(1): 148-179.

החברתיים-כלכליים בין בעלי דירות למי שאין דירה בבעלותם וגם בין תושבי המרכז לתושבי הפריפריה.

המאמר מסתיים בארבע קבוצות של המלצות, המכוונות למקבלי החלטות בסקטור הציבורי, בדבר: הגדלת ההוגנות החברתית של פרויקטים; סיוע לעיריות כדי שתובלנה פרויקטים בתחומן; הוזלת עלויות של פרויקטים; ושיפור הבנייה, באמצעות חדשנות תכנונית-אדריכלית, שאינה מייקרת ואף מוזילה את עלויות ההתחדשות העירונית.

**מילות מפתח:** התחדשות עירונית; הוגנות חברתית; הערכת תכניות עירוניות; פינוי ובינוי

## מבוא

נשוא המחקר הינו התכנית לחידוש מגורים באסטרטגית פינוי ובינוי. מטרת המחקר היא להעריך מנקודת מבט חברתית את הגרסא של פינוי ובינוי, הפועלת בישראל ב-20 השנים האחרונות, בה הרשויות הציבוריות יוזמות ומעניקות זכויות מסוימות, והסקטור הפרטי – בעלי דירות, ובעיקר, יזמי בנייה – מממן, בונה ומשווק.

בחלקו הראשון של המאמר סקירה תמציתית של הרקע הבינלאומי והישראלי למחקר, בהסתמך על פירסומים אקדמיים ומקצועיים. במרכז המאמר מוצגות תוצאותיו של מחקר אמפירי – הערכה לאחר ביצוע (ex-post evaluation) של הפרויקט הראשון שבוצע ואוכלס באסטרטגית פינוי ובינוי – מתחם אונו הירוקה בעיר קרית אונו. בראשית דרכו של המחקר (2015), היה זה הפרויקט היחידי שאוכלס ברובו, למרות שהתכנית הארצית פורסמה ב-1999. מתודולוגיית המחקר כוללת הגדרה ייחודית של המושג 'הוגנות חברתית', המותאמת להקשר של מגורים ומקיפה שלושה מרכיבים: צדק חלוקתי, צדק הליכי ועירוב חברתי-כלכלי; במאמר זה יוצגו המימצאים הנוגעים לצדק חלוקתי, אשר לגביו נמדדו: תפוקות הפרויקט, תוצאותיו והשפעותיו. המתודולוגיה כוללת הצעת מודל להערכה של תכנית החידוש העירוני בשלושה מעגלים חברתיים-מרחביים (ר' איור 1): מעגל התושבים בשכונה/מתחם, מעגל התושבים בעיר ומעגל התושבים במדינה. המאמר מסתיים בתובנות שעולות מן המחקר ובארבע קבוצות של המלצות, המיועדות למקבלי החלטות בסקטור הציבורי.

## הרקע הבינלאומי והישראלי למחקר

### תכנון עירוני והתחדשות עירונית מנקודת ראות חברתית

החל משנות ה-60 למאה הקודמת, נפוצה בתכנון העירוני הגישה החברתית, הרואה בתושבי המקום המתוכנן שותפים לתהליך התכנון (Davidoff, 1965; Susskind and Elliot, 1983). גישה זו מצאה ביטוי מובהק בקוד האתי של איגוד המתכננים האמריקני:

"A planner must strive to expand choice and opportunity for all persons, recognizing a special responsibility to plan for the needs of disadvantaged groups and persons, and must urge the alteration of

policies, institutions and decisions which oppose such needs" (AICP Code of Ethics and Professional Conduct, Sec A-5, 1990).

במשך השנים, הגישה החברתית עברה גלגולים שונים (Marcuse, 2009) ותופסת כיום מקום מרכזי למדי גם בתיאוריה וגם בפרקטיקה התכנונית. ב"סדר היום החדש" של ועידת האו"ם בקיטו (אקוואדור), הוצג החזון לעתיד טוב יותר ובר-קיימא בערים, חזון שבו זכויותיהם ורווחתם של תושבי העיר נוטלים את המקום המרכזי:

"All people have equal rights and access to the benefits and opportunities that cities can offer" (UN 2017, Habitat III, p. IV)

בהקשר של תכניות דור חדשות, אמר לאחרונה ראש עיריית לונדון:

"I will do all I can to make sure residents are at the heart of any proposals ... I want to support residents and good landlords in developing plans that command widespread support and trust, and that deliver better homes for local people." (Greater London Authority, 2018, p. 2).

קשר אמיץ בין תכנון עירוני מנקודת ראות חברתית לבין המונח צדק חברתי יצר דיוויד הארווי (Harvey, 1973; 1996). חוקרים אחרים החליפו את המונח צדק חברתי במונח הוגנות חברתית (social equity); סוזאן פיינסטיין מציעה תיאוריה של צדק חברתי, שבה 'הוגנות', 'דמוקרטיה' ו'מינון' הינם העקרונות הבסיסיים של צדק, כאשר 'הוגנות' גוברת במקרה של קונפליקט בין עקרונות יסוד אלה (Fainstein, 2010). פיטר מרכוזה ואורן יפתחאל מבקרים את גישתה של פיינסטיין, באמירה שהיא מתעלמת מן התפקיד החשוב של יחסי כוח בתוך המערכות העירוניות וגם מן המתרחש במדינות שאינן "מערביות" (Marcuse et al., 2009). כרמון מציעה חלקים מן הדיון הענף של מתכננים במושגי הצדק וההוגנות; לתכנון עירוני כפרופסיה, ולמתכננים כפרקטיקאים, היא מציעה לאמץ את הערך 'הוגנות חברתית' כערך המייחד את עבודתם ומוביל את שיקוליהם (Carmon, 2013).

#### **הוגנות חברתית, צדק חלוקתי וסוגיית 'מי נהנה'?**

אסכולת המינהל הציבורי, שהתכנון העירוני הושפע ממנה, מחפשת מענים לשתי סוגיות בסיסיות: סוגיית היעילות הכלכלית, האמורה להשיא את הצמיחה הכלכלית, וסוגיית החלוקה ההוגנת, האמורה להשיא את הצדק החברתי. יש אומרים, שהיעילות הכלכלית וההוגנות החברתית הן השמן והמים של הכלכלה, שלעולם לא יתערבבו, שתמיד יהיו בקונפליקט; חיזוקה של האחת תמיד יהיה על חשבון החלשתה של האחרת (Mera, 1967). כרמון סקרה עדויות אמפיריות לכך, שתכנון מושכל יכול לגרום לשינוי הכיוון של עקום התמורה בין השתיים, כך שנקבל הן יותר יחידות של צדק חברתי והן יותר יחידות של יעילות כלכלית (כרמון, 2013).

סוגייה בסיסית היא מה פירושה של הוגנות חברתית, של חלוקה הוגנת/ צודקת של תועלות? מקובלים שלושה עקרונות של חלוקה צודקת: חלוקה שוויונית, חלוקה לפי צורך וחלוקה לפי נוהל שקוף וידוע (Harvey, 1973; Hochschild, 1981; זיפלינגר, 2005), כלהלן:

### **חלוקה שוויונית – ידועות לפחות שלוש צורות של חלוקה שוויונית:**

- שוויון אריתמטי - לכל אדם ניתן חלק שווה, ללא קשר לצרכיו ותרומו; לדוגמא: זה השוויון שהונהג בארץ בראשית ימי הקיבוץ.
- שוויון הזדמנויות - הקצאה בלתי שוויונית, החותרת לכך שלכל אדם, ללא קשר למעמדו בחברה וליכולותיו הכספיות, תהא נקודת זינוק שווה; זו גישה מקובלת בתחום החינוך.
- שוויון בתוצאות - לפי גישה זו, אין להסתפק בשוויון הזדמנויות אלא שוויון מהותי יושג רק אם התוצאות תהיינה שוות. לדוגמא, אין להסתפק בחינוך ראוי לכל התלמידים, אלא יש לחתור לשוויון בהישגים חינוכיים. גישה זו מיושמת, למשל, בלימודי נהיגה: כדי לקבל רישיון, כל הנהגים חייבים להגיע לידע מסוים ולעבור בחינה זהה; נהג אחד יוכל לגשת לבחינה בתום מינימום שיעורי הנהיגה הדרושים ואחר יזדקק להרבה יותר שיעורים עד שיעמוד בבחינה.

**חלוקה לפי צורך** - צורך הוא מושג יחסי, שונה ממקום למקום ומזמן לזמן. בכל חברה מתלבטים מהם צרכי היסוד, שכל אדם זכאי להם. נהוג לדון בתשע קטגוריות של צורך רלבנטיות לחלוקת משאבים: מזון, מגורים, שירות רפואי, חינוך, איכות סביבה, מוצרי צריכה, הזדמנויות נופש, מתקנים שכונתיים ואמצעי תחבורה.

**חלוקה לפי נוהל ידוע ושקוף** - לגיטימציה לחלוקה לא שוויונית אך נחשבת כהוגנת (Fairness). דוגמאות: מי שמגיע ראשון מקבל ראשון, עד גמר המלאי; מי שמשקיע יותר (מאמץ ו/או כישרון ו/או כסף) מגיעות לו בצדק תועלות רבות יותר.

הנושא של צדק בהתחלקות משאבים ותועלות (צדק חלוקתי) עלה לעיתים קרובות במחקרים שביקרו פרויקטים של חידוש עירוני, אשר הופעלו בארה"ב בעקבות החוק המיוחד משנת 1949, כוונה כנגד העובדה שהם הועילו מאוד ליזמים ולקבוצות אוכלוסייה חזקות ופגעו מאוד בחלשים ביותר. גנס מצא, שבשנים 1949-64 רק 0.5% מכל ההוצאות הפדראליות עבור חידוש עירוני בארה"ב הוקדשו ליישוב מחדש (relocation) של פרטים ומשפחות או 2% אם יילקחו בחשבון גם עסקים שהיו באזורים שפוגו ונהרסו (Gans, 1967).

גם בישראל התעניינו חוקרים בשאלה 'מי נהנה?' מתכניות לחידוש מגורים עירוניים ושכונות. שפירו ופייט-שטרן (1991) בחנו את פרויקט שיקום השכונות בישראל וטענו, שקיימת סתירה מהותית בין המטרה של שיקום השכונות לבין המטרה של סיוע למשפחות במצוקה עמוקה. כדי לדאוג לשכונה בכללה, פרויקט השיקום השקיע חלק ניכר ממשאביו ביצירת תמריצים למשפחות החזקות יותר בשכונות, כדי שהן לא תעזובנה ותעבורנה לשכונות יוקרתיות יותר; ההשקעות בתמריצים אלה באו על חשבון משאבים שלא הופנו אל המשפחות העניות, המתמודדות עם קשיים רבים יותר, מקרב תושבי השכונות. בהרצאה למלאת 25 שנה לפרויקט שיקום השכונות התייחסה כרמון (2003) לסוגיה "מי הפיק תועלת מפרויקט השיקום?" תשובותיה היו כלהלן: 'אנשים' (קרי: תושבים שנשארו בשכונה ושעזבו אותה) הפיקו יותר

תועלות מאשר 'מקומות' (קרי: השכונות שהידרדרותן נעצרה אך הסטטוס שלהן לא עלה); ילדים הפיקו תועלות יותר מאשר בוגרים; נשים הפיקו תועלות יותר מאשר גברים; תושבי שכונות מרובי משאבים (יחסית) הפיקו תועלות יותר ממעוטי משאבים.

### פינוי-בינוי בישראל של שנות ה-2000

תכנית התחדשות עירונית בדרך של פינוי ובינוי משמעה בדרך-כלל הריסה של בניין או מספר בנייני מגורים ישנים ובניית חדשים במקומם. בהיסטוריה של התכנון העירוני בישראל נרשם "חוק בינוי ופינוי של איזורי שיקום תשכ"ה – 1965" (לתשומת לב: בינוי ופינוי ולא פינוי ובינוי). הייתה בזמנו התארגנות רבתי, כולל חקיקת חוק ועריכה של סקרים רחבי היקף, אך מעט מאד נהרס ונבנה במסגרת זו (ר' "הדור הראשון" אצל כרמון, 1993). בשנת 1999 חזר משרד הבינוי והשיכון אל רעיון החידוש העירוני, בדרך של פינוי ובינוי, ופרסם את דו"ח ועדת אייגס, שהיה אמור לשנות את פני הערים בישראל תוך חמש-שש שנים. המטרה המוצהרת הייתה ציפוף הבנייה במרקמים עירוניים קיימים, בצורה שתנצל טוב יותר את הקרקע ואת התשתיות העירוניות, הפיסיות והחברתיות. הכוונה הייתה ליצור תנאים המעודדים פעילות שוק, לא ממסדית, המבוצעת על ידי בעלי הזכויות בנכסים ו/או יזמים מטעמם. המערכת הציבורית נועדה לתמוך ביצירת תנאים המאפשרים פעילות זו, כאשר הרשות המקומית הינה האחראית הבלעדית על קידום הפעילות במתחמים שיוכרוזו (אוגדן הרשויות המקומיות, אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון, 1999). נקבעו שני מסלולים: מסלול הרשויות המקומיות, שלפיו רשות מקומית מגישה בקשה לסיוע בקידום החידוש במתחם שבחרה, ומסלול היזמים-מיסוי, המאפשר ליזמים לבקש המלצה משר הבינוי והשיכון על הכרזת מתחם נבחר, על מנת לקבל הטבות במיסים. בכל המקרים דובר בציפוף עירוני, היינו: בניית בנייני מגורים חדשים גדולים יותר מאלה שנהרסו, ביחסי "מכפיל" התלויים בערך הנדל"ן במקום, בדרך-כלל בין 3:1 ל-7:1.

עברו שנים אחדות, הוקמה מערכת אישורים ענפה, הוכרוזו פרויקטים רבים, אך לא בוצע אף פרויקט. משרד הבינוי והשיכון יזם שורה של תיקונים ושיפורים, כולל חוק דייר סרבן (2006) והוספת מסלולים, כמו עיבוי, שמשמעו: חידוש הבניין הישן (ללא הריסה), באמצעות מימון שמושג מהיתר בנייה של דירות חדשות; אלה נבנו בקומת עמודים ו/או על גג הבניין, במקביל לחיזוקו של הבניין הקיים מפני רעידות אדמה, בדרך-כלל באמצעות הוספת 'מגדלי ממי"דים ומעליות וחגורות בטון, הקושרות אותם אל המבנה הישן. בהמשך, נפתחה אפשרות גם לבינוי-פינוי, המחייב הוצאת היתר לבנות בניין מגורים על שטח לא מבונה בקרבת מקום, להעביר אליו את דיירי בניין ישן שמיועד להריסה, ורק לאחר מכן להרוס מבנה ראשון, להעביר אליו דיירי מבנה נוסף וגו'. כעבור עשור נוסף עם מעט ביצוע מתוך התכנית הרבות, ולנוכח ביקורת ציבורית ומחקרית (קיינר-פרסוב, 2008), שהתייחסה בעיקרה לסחבת בביצוע ולאי התחשבות בדיירי הבניינים הישנים ותפיסתם כ"סרבנים" שמפריעים לביצוע, הוקמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר נועדה:

לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם, לשם הגדלת היצע הדיר

במרקם העירוני הבנוי, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים, לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית (חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2016).

בפברואר 2017 (כ-17 שנה לאחר הכרזת הפרויקט לפינוי-בינוי), דלינו מאתר משרד הבינוי והשיכון רשימה של מתחמים להתחדשות עירונית; זו רשימה שהמשרד כבר הוציא מתוכה עשרות מתחמים, שאושרו לביצוע, אך לא בוצעו שנים רבות לאחר האישור; באותה נקודת זמן היו רשומים 37 מתחמים (ר' איור מס' 2) מהם רק שני פרויקטים (!) שהסתיימו ואוכלסו, 13 פרויקטים בשלבי ביצוע ואכלוס שונים ועוד 22 פרויקטים בביצוע.

במאי 2019 פורסם דוח התחדשות עירונית לשנת 2018, המדווח על התקדמות ניכרת. מספר המתחמים שתכניותיהם במסלולי פינוי-בינוי אושרו הגיע ל-185, אם כי חלק ניכר מהם נכנסו ל"מלאי תכנוני", אשר – לפי ניסיון העבר – חלקו הלא גדול יגיע לביצוע בשנים הקרובות; מבין המתחמים המאושרים, הוצאו היתרי בנייה (סימן מובהק להתקדמות לקראת ביצוע) עבור 56 מתחמים, שמביניהם 23 הגיעו לשלב אכלוס הדיירים, לפחות אכלוס חלקי (אין דיווח על מתחמים שהסתיימו) (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019, עמ' 30).

לא רק בקצב הביצוע, אלא גם מנקודת ראות חברתית, העומדת במרכז מחקרנו, ניכרת התקדמות בניהול הארצי של התכנית, וזאת במה כיוונים: (א) שינוי חלקי בהצהרת כוונות – אומנם, נקודת המוצא של הרשות הממשלתית החדשה להתחדשות עירונית נשארה, כפי שהייתה בימי הבראשית של פינוי-בינוי על סף המילניום החדש, "לעמוד ביעדי ההתחדשות כפי שנקבעו" (שם, עמ' 14), כשהכוונה ליעדים במונחים כמותיים - מספר דירות שתתווספה בכל שנה באמצעות פרויקטים של התחדשות עירונית. אבל, חוק הרשות החדשה (2016) כבר הכיר בכך שהביצוע צריך להיות "בשים לב" לכמה עניינים, כמו שיקולים סביבתיים וחברתיים (כמצוטט לעיל), ובדו"ח הרשות לשנת 2018 יש התקדמות נוספת וסעיפים רבים למדי הנוגעים ל"מישור החברתי". (ב) ברשות הממשלתית הוקם "אגף בכיר לקשרי קהילה" ומונה לו מנהל מקצועי, שפעולותיו כללו כבר ארגון קורסי הכשרה ליועצים חברתיים וקורסים להכשרת דיירים, ואף נוצר תפקיד חדש של ממונה על פניות דיירים, פניות בענייני התנהגות פוגענית מצד יזמים ואחרים, כמו הפעלת לחץ בלתי סביר על דייר כדי שיצטרף לפרויקט (שם, עמ' 16). (ג) באוקטובר 2018 נכנס לתוקפו תיקון מס' 6 לחוק פינוי ובינוי, שעיקרו כוללים לא רק הסדרה של תהליכים משפטיים נגד "דיירים סרבנים", אלא גם הנחיות מיוחדות שמתחשבות בדיירים בני 70 ומעלה, ועוד יותר בבני 80 ומעלה, ובעיקר, חובה לערוך כינוס מוקדם לבעלי דירות שבו יימסרו להם עיקרי ההצעה של כל יזם; אולם, כדי שאפשר יהיה לאכוף את ההסדרים החדשים, יש לפרסם תקנות בגינם, ואלה עדיין לא פורסמו (שם, עמ' 3-42). (ד) פרסום מדריכים לעבודה חברתית בהתחדשות עירונית: ראו אור בשנת 2018 מדרוך להכנת דו"ח חברתי, כחלק מעבודת היזום של מתחמי התחדשות עירונית; מדרוך לזכויות דיירי הדירור הציבורי בפרויקטים של התחדשות עירונית, המדגיש שזכותם הבסיסית היא לחזור ולהתגורר במתחם החדש, אך בפניהם גם

אפשרויות בחירה אחרות; עומד לראות אור מדריך עבודה חברתית במסלול מיסוי, שנועד להסדיר את היחסים בין הזמים לבין בעלי דירות ותושבים בתהליכי התחדשות עירונית. במשפט אחרון זה טמונה הכרה פורמלית ראשונה, בכך שאין זהות בין תושבי בניין המיועד לחידוש לבין בעלי דירות בבניין, הבחנה שמחקרנו מדגיש, כפי שיתברר בהמשך.

### מתודולוגית המחקר<sup>1</sup>

התחום של חידוש אזורי מגורים עירוניים מחבר בעצם מהותו בין תכנון עירוני לבין התופעה החברתית-כלכלית של אי שוויון גובר בהתחלקות המשאבים והתגמולים בחברה. ההיסטוריה של תחום זה מספרת על ניסיונות לאומיים ומקומיים להקטין פערים, באמצעות העברת יותר משאבים למקומות ולתושבים מעוטי משאבים, ובה בעת עתירת ביקורת כנגד פרויקטים, אשר תוצאותיהם המתוכננות או הבלתי מתוכננות יצרו תועלות ל"אלה שיש להם" (The haves) ופגעו ב"אלה שאין להם" (The have-nots). מחקרנו נועד לתרום להבנתו של החיבור בין תכנון עירוני לאי שוויון חברתי-כלכלי.

מטרת המחקר המוצג כאן הינה להעריך, מנקודת מבט של הוגנות חברתית, את התכנית לחידוש מגורים עירוניים בישראל באסטרטגיית פינוי-בינוי. במרכזו עמד מחקר אמפירי, הערכה לאחר ביצוע (ex-post evaluation) של הפרויקט הראשון שבוצע ואוכלס באסטרטגיית פינוי-בינוי (בגרסת ראשית המאה ה-21) – פרויקט אונו הירוקה בעיר קרית אונו.

כמקור עיקרי לנתונים שימשו שאלונים לדיירים שמולאו בראיונות אישיים שנערכו בדירתם, שאלון לדיירים ותיקים – מי שגרו בשיכון שאל המלך שנהרס וגרים כיום באונו הירוקה, ושאלון לדיירים חדשים – מי שבאו לגור בבנייני אונו הירוקה לאחר השלמת בנייתם. רואיינו 51 ממשקי הבית באונו הירוקה מתוך 480 יחידות דיור (שהיו מאוכלסות בתקופת המחקר). כשליש מהמראיינים היו ותיקים, ושני שלישים – דיירים חדשים. בזמן הראיונות, הוותיקים והחדשים התגוררו בשכונה המחודשת בין שנה לשבע שנים. השאלון כלל בעיקר שאלות סגורות, אך גם מספר שאלות פתוחות שנועדו ללמוד על הלך הרוח של המראיינים ולאפשר להם להתייחס למה שחשוב להם; ציטוטים מראיונות אלו מופיעים במחקר.

מידע נוסף הושג באמצעות ראיונות אישיים עם מהנדסת העיר קריית אונו, מנכ"ל החברה היזמית, עורכי הדין, נציגי המכירות, איש התחזוקה בשכונה וכן התושב שהיה אמון על קשרי התושבים-יזם בשכונה. בנוסף לכך, אותרו ונותחו תוכניות ישנות וחדשות של פרויקט החידוש, מסמכים ופרוטוקולים של ישיבות ועדה מקומית בנושא החידוש, וכן מידע מאתר משרד הבינוי והשיכון ומן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס).

### מתודולוגיה ייחודית למדידה והערכה של "הוגנות חברתית"

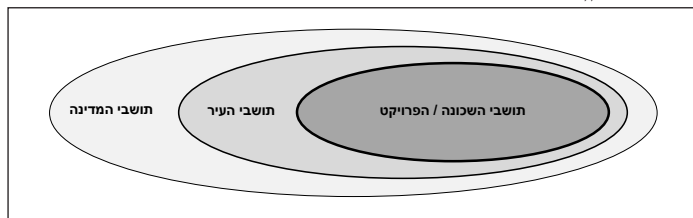
הגדרות מקובלות של הוגנות חברתית מתייחסות להתחלקותם של טובין כמו חופש, הזדמנויות, רכוש והכנסות כספיות (Rawls, 1972; Burton, 2003). יסוד ההגדרה שיצרנו לצורך מחקר זה באפיון של פיינסטין את העיר הצודקת, כמקדמת צדק חלוקתי, השתתפות דמוקרטית ומגוון תרבותי (Fainstein, 2010). התאמנו זאת לקונטקסט של חידוש מגורים עירוניים

וקיבלנו שלושה עקרונות, אשר מגדירים הוגנות חברתית וגם משמשים כבסיס למדידתה. כל אחד מאלה שכיח בספרות המחקר, אך הדיון בכל אחד נערך בנפרד. החידוש המוצע כאן הוא חיבור של שלושה עקרונות להגדרה ולמדידה של הוגנות חברתית של פרויקט מגורים, כלהלן:

- 1. צדק חלוקתי (distributive justice)** - התפלגות התועלות והעלויות מכול פרויקט ספציפי בין כלל המושפעים ממנו והמשפיעים עליו, תוך דגש ותשומת לב מיוחדת לתועלות ולעלויות של "הפגיעים ביותר" (most vulnerable);
  - 2. צדק הליכי (procedural justice)** - שיתוף/השתתפות התושבים, המושפעים מכל פרויקט, בתהליכי קבלת החלטות ומידת הכוח שלהם יחסית לכוח הרשויות והיזמים, המעורבים הפרויקט;
  - 3. עירוב חברתי-כלכלי (socio-economic mix)** - קיומו של עירוב בין משקי בית ממעמד חברתי-כלכלי שונה בפרויקט המחדש.
- חידוש מתודולוגי נוסף מתבטא בהצעה וביישום של שיטה למדידת שלושת העקרונות הנ"ל, בהקשר הנדון. מכיוון שמדובר כאן בהערכה לאחר ביצוע ואכלוס, ההערכה מתייחסת לתוצרים של הפרויקט, תוצרים משלושה סוגים, כלהלן:

- **תפוקות (Outputs)** – תוצרים של תשומות הפרויקט, שניתן לזהותם מייד עם השלמת הפרוייקט, ושניתנים לביטוי בדרך כלל במספרים, כגון: מספר יחידות הדיור, גודל הדירה (לפני הפרויקט ואחריו), עלות אחזקה.
- **תוצאות (Outcomes)** – תוצרים של הפרויקט שניתן לזהות בטווח הקצר עד בינוני לאחר השלמת הפרויקט. לדוגמא: שביעות רצון מתנאי המגורים, יחסי שכנות.
- **השפעות (Impacts)** – תוצרים של הפרויקט שניתן לזהות רק לאחר זמן ארוך, לפחות שנים אחדות לאחר שהפרויקט הושלם (לעיתים קרובות קשה לבדד את הקשר של השפעות אלו לפרויקט). לדוגמא: שינוי הדימוי של השכונה, הגירה אל ומתוך השכונה.

**איור 1:** מודל מעגלי השפעה חברתית-מרחבית של תכניות עירונית רחבות היקף כדוגמת האסטרטגיות להתחדשות עירונית בישראל





כחלק מן המתודולוגיה הייחודית, וכהצעה גנרית להערכה של תכניות אורבניות רחבות היקף (ארציות), כמו התכנית להתחדשות עירונית בישראל, פותחה ובוצעה במחקר זה הערכה של תכנית פינוי-בינוי בשלושה מעגלי השפעה חברתיים-מרחביים: מעגל הפרויקט הספציפי, מעגל העיר בה מתבצעת התכנית ומעגל המדינה בכללה. מודל גנרי זה, יכול להיות מועיל עבור הערכה לפני ביצוע, כשהכוונה היא לבחור בין אלטרנטיבות/חלופות (ex-ante evaluation), כמו גם עבור הערכה לאחר ביצוע, כפי שנעשה במחקר זה (ex-post evaluation), על מנת להפיק לקחים לאחר ההתערבות.

במחקר האמפירי הנדון במאמר זה, שכוון להערכת ההוגנות החברתית בתוצרי התכנית להתחדשות עירונית באסטרטגית פינוי-בינוי, נאספו והוערכו מימצאים בדגש על נקודת הראות של הקבוצות הרלבנטיות ביותר פגיעות (particularly vulnerable). במעגל היותר קטן של הפרויקט הספציפי באונו הירוקה, הושם דגש על השלכות הפרויקט על התושבים הוותיקים, אלה שגרו בעבר בשכונה שנהרסה. במעגל העיר קרית אונו, הדגש היה על שכני הפרויקט מצד אחד ועל חסרי דיור בבעלותם מצד שני. במעגל הגדול של תושבי המדינה בכללה שוב הושם דגש על חסרי דיור בבעלותם וגם על תושבי הפריפריה החברתית-כלכלית, שבה מחירי הנדל"ן נמוכים.

#### **ממצאי המחקר האמפירי: שלושה מעגלי השפעה של פרויקט החידוש העירוני**

נציג להלן מבחר מתוך מימצאי המחקר האמפירי הנדון, ובראשם מימצאי המעגל הפנימי, המתייחס לתושבי השכונה שנהרסה. נתרכז בצדק החלוקתי, בתועלות ועלויות מנקודת ראותם של אותם תושבים (לא נעסוק כאן בצדק ההליכי ולא בעירוב החברתי-כלכלי, הנדונים אצל קיינר-פרסוב, 2017).

#### **המעגל הפנימי: תושבי השכונה שנהרסה**

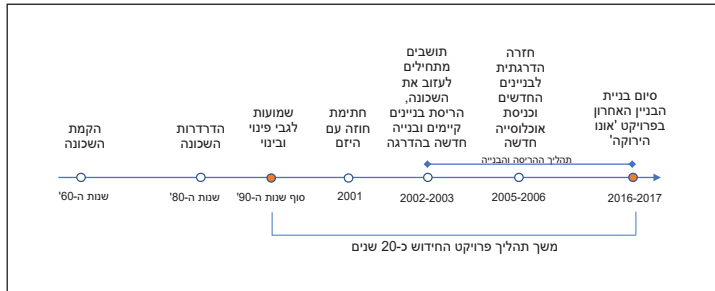
השכונה שנהרסה בפרויקט פינוי-בינוי בקרית אונו הייתה שכונת 'שאלו המלך', אשר נבנתה בראשית שנות ה-60 למאה העשרים. השכונה כללה עשרה "בנייני רכבת" בני 2-4 קומות ו-3-5 כניסות, בניינים טיפוסיים לשיכונים הישראליים, עם 174 דירות קטנות (45 מ"ר – 60 מ"ר). במשך השנים, חלק מן הדיירים הרחיבו את דירותיהם.

שמועות אודות הריסה ובנייה חדשה בשכונה הגיעו אל תושביה באמצע שנות ה-90 למאה הקודמת. במכתב לדיירת השכונה (אצל קיינר-פרסוב, 2008, מארכיון עיריית קרית אונו), העירייה אישרה את השמועות ודיברה על הליכי תכנון שעוד לא הסתיימו. תכנית מתאר מקומית חדשה לפינוי-בינוי (תמ"מ 285), ביוזמה של מנהל מקרקעי ישראל והוועדה המקומית של קרית אונו (בעלי הקרקע היו קק"ל והעירייה המקומית), אושרה בשנת 1999. החברה הכלכלית של קריית אונו הוציאה מכרז ב-2001 וזכה בו היזם מצלאווי, במהלך זה שונה מספר הדירות במתחם החדש מ-467 ל-515. את הסכמתם וחתמתם של בעלי הדירות השיג היזם בהדרגה, בניין אחרי בניין. בשנת 2003 החל ביצוע בפועל של הפרויקט, כאשר דיירי הבניין הראשון פינו את דירותיהם ועברו לדיור זמני. בתהליך הדרגתי שנמשך עד 2017 (ר' אזור 2), חברת מצלאווי פינתה והרסה את בנייני השכונה הוותיקים, ובנתה במקומם

קיינר-פרסוב וכרמון: הערכה של 'פינוי-בינוי' ולקחיה מנקודת מבט חברתית

באותו המתחם את 'אונו הירוקה', הכוללת 11 בניינים חדשים, בני 11–14 קומות עם 530 יחידות דיור, שכמעט כולן כפולות ויותר בגודלן (כ-125 מ"ר) מהדירות הישנות. הצפיפות במתחם הוכפלה פי שלוש, מבחינת מספר יחידות לדונם, ופי שש, מבחינת מ"ר לדונם. במרכז המתחם החדש הקים היוזם גינה ציבורית עם מתקני משחק לילדים (ר' איור 3).

**איור 2: משך תהליך פינוי ובינוי בשכונת המחקר**



מקור: מבוסס על קיינר-פרסוב, 2017

**איור 3: שכונת המחקר: המתחם שנהרס 'שאל המלך' (משמאל), המתחם החדש 'אונו הירוקה' (מימין)**



מקורות: התכניות מפרסומים של יוזם הפרויקט חבי מצלאווי, צילומים: קיינר-פרסוב, 2005 (שאל המלך), ו-2015 (אונו הירוקה) כל הזכויות שמורות.

מחקר זה קבע את הצדק החלוקתי כמרכיב מרכזי בהערכת ההוגנות החברתית של הפרויקט, והגדיר אותו כתועלות ועלויות מנקודת ראותם של התושבים הפגיעים במיוחד – דיירי השיכון שנהרס. כללי המשחק של פרויקטים לפינוי-בינוי, כפי שנקבעו במשרד הבינוי והשיכון, יוצרים מדרג של מרוויחים ונפגעים מן הפרויקטים הללו, בהתאמה לצורת החזקה בדירה, כשהחלוקה העיקרית היא בין בעלי דירות, שוכרים מחברה ציבורית ושוכרים מאדם פרטי. בהתאם לכך, זיהינו מקרב תושבי השיכון שנהרס את הקבוצות שלהן, שלכל אחת מהן היו תועלות ועלויות שונות מן הפרויקט.

בעלי דירות, שהתגוררו בשכונה הוותיקה וממשיכים לגור בשכונה החדשה (כ-30% מכלל תושבי השיכון שנהרס), אשר הרוויחו הרבה, מבחינה כלכלית מבחינות נוספות.

תושבים אלו היו בעלי דירות בשכונה שנהרסה וצלחו את הזמן הממושך והתלאות של תהליכי החידוש. עלויות התהליך מבחינתם היו רבות, כולל: שנים ארוכות שבהן חוו חוסר ודאות לגבי מקום מגוריהם וטיבו, שנים שבהן אצל רוב המשפחות הוותיקות הילדים גדלו, וברובם עזבו את בית ההורים, וגם חלק מן ההורים נפטרו, כך שהצורך בדירה גדולה פחת במידה ניכרת; מגורים בני שנתיים-שלוש ואף יותר בדירה זמנית; עלויות אחזקה בדירה החדשה (ועד בית, מיסים עירוניים) גבוהות הרבה יותר מאשר בישנה. אף-על-פי-כן, המרוויחים המשתייכים לקבוצה זו ענו כי פרויקט הפינוי ובינוי היה כדאי עבורם והיטיב עימם; הם היו מודעים מאד לתועלות הרבות שהפיקו מן הפרויקט. לפי מימצאינו:

- תועלות שהן תפוקות של פרויקט החידוש - התועלת הברורה ביותר הינה בדמות דירה חדשה ומרווחת (90 – 125 מ"ר), בבניין חדש, במקום דירה מיושנת וקטנה (45 – 60 מ"ר) בבניין ישן, ברוב המקרים עם תחזוקה ירודה. הדירה החדשה נבנתה בסטנדרטים עדכניים וכוללת ממ"ד (מרחב מוגן דירתי) ומרפסת, בבניין בן 14-11 קומות עם מעליות, מחסנים ומקומות חנייה.
- תועלות שהן תוצאות של פרויקט החידוש - מרוויחי המחקר הביעו שביעות רצון גבוהה מן הדירה, הבניין והשכונה; ערכה הכלכלי של הדירה החדשה הינו פי שתיים-שלוש מהערך הכלכלי של הדירה הישנה. הם רואים בשכניהם החדשים תועלת, כמי שהעלו את סטטוס השכונה שלהם.
- תועלות שהן השפעות של פרויקט החידוש – דימוי השכונה, בעיני דייריה ובעיני אחרים – עלה; הנכס החדש מבטיח את העתיד הכלכלי של בעליו ויוצר עבורם מוביליות חברתית-כלכלית, מבחינת תחומים; למרות שרובם (על-פי עדות עצמם) בעלי הכנסה בינונית-נמוכה, בשל הדירה החדשה וסביבתה הם תופסים עצמם כבני המעמד הבינוני.

בעלי דירות, שהתגוררו בשכונה הוותיקה והיו זכאים לדירה חדשה, אך בזמן המחקר לא גרו באונו הירוקה (כ-30% מכלל תושבי השיכון שנהרס), ובכל זאת הרוויחו מבחינה כלכלית.

חלק מבעלי דירות אלו העדיפו לקבל פיצויים גבוהים (בערך הדירה החדשה), במקום לחכות לדירה החדשה; אחרים מכרו את דירתם בשוק הפרטי מייד

עם סיום פרויקט החידוש והרוויחו מחיר כפול בערך מזה של הדירה הישנה, ועוד אחרים המתינו ומכרו כעבור מספר שנים, ובחלקם שילשו את המחיר לעומת זה שהיו מקבלים אילו לא הפרויקט. בעלי דירות אחרים מן השיכון הישן הינם בעלי דירה במתחם החדש, אך אינם מתגוררים בה אלא משכירים אותה. בכול המקרים הללו, בעלי הדירות הוותיקים אשר קיבלו 'דירה חדשה תמורת דירה ישנה', כחלק מהסכם החידוש עם היזם, הרוויחו רווח כלכלי ניכר מפרויקט החידוש. אחד המרואיינים תיאר זאת כך:

'להורים שלנו - שלי ושל אשתי - היו שתי דירות בשכונה הישנה, והם גרו בהן עד שנפטרו. אנחנו ירשנו את הדירות וקיבלנו תמורתן שתי דירות חדשות בשכונה החדשה. באחת מהן אנחנו גרים (לא היינו חוזרים לגור בשכונה אלמלא החידוש...), ואת השנייה מכרנו ונתנו את הכסף לבן שלנו.'

בהקשר זה, המנכ"ל (לשעבר) של החברה היזמית של תכנית החידוש ב'אונו הירוקה' אמר:

'אנשים שלא היה להם 100 שקל בכיס, קיבלו דירה ששווה כמיליון ש. הם מכרו את הדירה החדשה וקנו דירה אחרת בעלות נמוכה יותר ונשארו עם כסף למחייה, הפרויקט שינה את חייהם.'

#### שוכרים בדיור הציבורי (כ-14% מכלל תושבי השיכון שנהרס), אשר התוצאות לגביהם מגוונות

בתחילת הפרויקט לא היה ברור לשוכרי הדיור הציבורי מה יעלה בגורלם, הם לא היו שותפים לתהליך החידוש. מכיוון שההסכמים נערכו עם החברה המשכנת 'עמידר'. בזמן המחקר התברר, שתוצאות הפרויקט היו שונות מאד בין שוכרים שונים מחברת עמידר. על-פי עדותו של פקיד עמידר שרואיין במסגרת המחקר, 20 מתוך 25 דיירי עמידר בשיכון הישן שנהרס חזרו לאונו הירוקה. אין בידינו מספר מהימין אחר, אך ההתרשמות שלנו בתקופת המחקר באונו הירוקה הייתה שגרו שם פחות מ-20 משקי בית של שוכרי עמידר. אשר לאחרים, הם נחלקים לשתי קבוצות:

- מיעוט בר-מזל, אשר בעזרת הלוואות נוחות מן היזם מצלאווי הצליח לרכוש מעמידר את הדירה לפני שנהרסה, ובכך הפך לזכאי לדירת תמורה במבנים החדשים. אומנם, זכאים אלה קיבלו את הדירות המעטות הקטנות, יחסית, בפרויקט, דירות בנות 90 מ"ר בקומות הנמוכות, אך מבחינתם מדובר במהפך; משכירות בדירה קטנה ומיושנת לבעלות על דירה מרווחת וחדשה בבניין חדש.
- מספר גדול יותר של דיירי עמידר עבר לשכירות ציבורית בבניינים החדשים. דיירים אלה מתקשים לעמוד בעומס התשלומים, ובכל זאת, אלה שראינו אותם מעריכים את השיפור הרב בתנאי מגוריהם, כפי התבטאה אחת מהם:

'שכר הדירה עלה מ-600 ש"ח לחודש ל-1400 ש"ח לחודש בדירה החדשה, ודמי הוועד עולים 50 ש"ח (בעבר לא שילמנו דבר); אני מגיעה לעלויות של כמעט 2000 ש"ח בחודש. אני מרוויחה 5000 ש"ח בעבודה שלי, 2000 ש"ח יורד על הבית ואני נשארת עם 3000 ש"ח. אני לא מתלוננת, אבל מאוד קשה.'

שוכרים בשוק הפרטי (כ-25% מכלל תושבי השיכון שנהרס), אשר נדחקו מהשכונה, ללא כל תמיכה

השוכרים מבעלי בית פרטיים בשכונה הישנה נאלצו לעזוב את השכונה עם פינוי הבניין שבו גרו. מבחינתם של פרויקטי ההתחדשות, המתנהלים על-פי הכללים שקבע משרד הבינוי והשיכון, תושבים אלו 'שקופים'; מערכת התכנון כמו העיריה והיזמים הפרטיים מתעלמים מקיומם. הם נדרשים לעזוב את הדירה ויוצאים אל שוק שכירות שבו כמות הדירות קטנות במחירים נמוכים הולכת ומתמעטת, במידה רבה בשל פרויקטי ההתחדשות העירונית, שהורסים או מגדילים דירות קטנות ובונים כמעט רק דירות גדולות מאד. המשתייכים לקבוצה זו הינם המפסידים הגדולים כתוצאה מפרויקט החידוש.

לסיכום המימצאים שהוצגו כאן ייאמר: קרוב לשני-שלישים ממשקי הבית במעמד חברתי-כלכלי נמוך עד בינוני-נמוך, אשר התגוררו בשכונה הוותיקה לפני פרויקט החידוש, הרוויחו – בדרך כלל הרוויחו הרבה – מפרויקט החידוש, בעוד השליש הנותר נפגע כתוצאה מן הפרויקט. תוצאות אלו יידונו בפרק המסכם של המאמר.

**המעגל השני: תושבי העיר**

מבחן ראשון להשפעת התכנית להתחדשות עירונית באסטרטגיית פינוי-בינוי על המעגל של תושבי העיר מתייחס ליכוש הנשיאה של האזורים העירוניים שבהם מוקמים הפרויקטים, ליכולתם לספק את השירותים הציבוריים והחברתיים הדרושים לאוכלוסייה הוותיקה והחדשה שתגורר במקום לאחר התהליך. במקרה של קריית אונו, כמחצית ממלאי הדירור של העיר נבנה בשנות החמישים והששים של המאה הקודמת, וכיום מיועד להיות חלק מתהליך ההתחדשות העירונית; על כל דירה שתיהרס, ייבנו כשלוש דירות חדשות. משמעות הדבר היא שמספר הדירות החדשות ומספר התושבים החדשים יגדלו בצורה משמעותית.

במחקר נמצא כי העומס על התשתיות הפיזיות והחברתיות כתוצאה מפינוי-בינוי גבוה הרבה יותר מן המתוכנן, כי תושבים חדשים מתגוררים לא רק בדירות הנוספות שיועדו להם, אלא נכנסים גם במקום משקי בית של השוכרים שנדחקו עם פינוי השיכון הישן, וכי חדשים מאכלסים גם דירות שהיו מיועדות לתושבים ותיקים שבחרו לא להתגורר בן (ר') פירוט לעיל). הממצאים הספציפיים לאונו הירוקה הם: היחס שנמצא בין דירות שנהרסו לדירות בבניינים החדשים הוא 1:3, אולם היחס שמצאנו בין משקי בית וותיקים לחדשים – לאחר איכלוס הפרויקט החדש - הוא 1:8; על כל משק בית ותיק נמצאו בבניינים החדשים של אונו הירוקה 8 משקי בית חדשים. יתר על כן, משקי הבית החדשים גדולים יותר (4 לעומת 3.1 נפשות למשק בית) וכוללים ילדים צעירים, הזקוקים לשירותים עירוניים, בעיקר בתחומי החינוך והשטחים הפתוחים. לשליש ממשקי הבית הוותיקים אין מכונית יש רק ל-20% מתוכם יש שתי מכוניות, בעוד שלכול התושבים החדשים יש לפחות מכונית אחת ולשני שלישים מהם – שתי מכוניות. אי לכך, אין פלא שהתושבים מתלוננים על צפיפות, ובמיוחד, על בעיות תנועה וחנייה.

על-פי דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2019), קרית אונו הינה העיר המובילה בישראל מבחינת מספר יחידות דירור בתכניות פינוי-בינוי שאושרו (שם, עמ' 27). לפי דברי ראש העיר, התנופה תימשך וחלקים גדולים

קיינר-פרסוב וכרמון: הערכה של 'פינוי-בינוי' ולקחיה מנקודת מבט חברתית

מן העיר יעברו תהליכי התחדשות דומים. אומנם, העירייה הכינה ומועצתה אישרה (פברואר 2018) תכנית מתאר כוללת לעיר עד 2040, ולכאורה, נתנה בה מענים של תשתיות עירוניות לגידול הרב הצפוי באוכלוסיית העיר; אולם, מכיוון שחלק ניכר מן הגידול צפוי באמצעות פרויקטים של התחדשות עירונית, ומפני שהמתכננים והעירייה אינם מודעים לגידול במשקי הבית החדשים, שאינו בהתאם ליחס ('המכפילי') בין דירות ישנות לחדשות, כושר הנשיאה המתוכנן של השירותים העירוניים המתוכננים, מגני ילדים ומגרשי משחקים ועד כבישים וחניות, בוודאי לא ידביק את הביקוש שתיצור האוכלוסייה החדשה.

**איור 4:** הבניינים החדשים של אונו הירוקה על רקע סביבתם הוותיקה, בנייני שיכונים שחלק ניכר מהם מיועד להריסה ולבנייה עוד יותר צפופה, מאשר באונו הירוקה



מקור: מצגת של עיריית קריית אונו, הערכות להתחדשות עירונית, ינואר 2015

**איור 5:** מתחמים לחידוש עירוני בקריית אונו



מקור: אתר האינטרנט של עיריית קריית אונו; מימין - פרויקטים לחידוש לאורך ציר לוי אשכול (2009), ומשמאל - מתחמים לחידוש בכלל העיר (2014)

מבחן שני להשפעת הפרויקט להתחדשות עירונית באסטרטגיית פינוי-בינוי על המעגל של תושבי העיר מתייחס להשלכותיו על זמינותו של דיור בר-השגה בעיר. המושג בר-השגה מתייחס למחיר הדיור (ברכישה או בשכירות), וכמוכן שמחירן של דירות קטנות פחות יקר מזה של דירות גדולות באותו מקום. בקרית אונו מצאנו, שכל הדירות בשיכון שנהרס היו בנות 2-3 חדרים (אם כי כרבע מן הדיירים הוסיפו במשך הזמן עוד חדר), בעוד שבאונו הירוקה החדשה אין בכלל דירות בנות שני חדרים, יש דירות מעטות מאד בנות 3 חדרים ומעטות בנות 4 חדרים, ואילו רוב הדירות החדשות בפרויקט בנות 4.5 חדרים (כ-120 מ"ר). לגדלים הללו יש משמעות כספית ברורה, כמודגם בטבלה שלהלן.

**טבלה 1: מחירי דירות ב'אונו הירוקה' בהשוואה לדירות שיכון בשכונה ותיקה סמוכה (דומה לשיכון שנהרס)**

| מחיר ממוצע בעת מכירה | שנת דיווח על מכירה | מס' חדרים | שטח הדירה | שנת בנייה |                                              |
|----------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|----------------------------------------------|
| 1,906,000 ₪*         | 2013-2014          | 4.5       | 125 מ"ר   | 2006      | אונו הירוקה, פרויקט פינוי-בינוי, קריית אונו  |
| 1,583,000 ₪**        | 2013-2014          | 3         | 90 מ"ר    | 2006      |                                              |
| 640,000 ₪***         | 2014               | 3         | 66 מ"ר    | 1960      | שכונה ותיקה סמוכה, רח' שאול המלך, קריית אונו |
| 450,000 ₪****        | 2014               | 2         | 37 מ"ר    | 1960      |                                              |

מקור: קיינר-פרסוב, 2017, מבוסס על עיבוד נתונים מאתר מדליין ( <http://www.madlan.co.il/local> ). המידע נדלה ב 30.4.2016

\* ממוצע של 8 עסקאות מדווחות. \*\* ממוצע 6 עסקאות מדווחות. \*\*\* ממוצע 2 עסקאות מדווחות. \*\*\*\* ממוצע 5 עסקאות מדווחות.

הטבלה מבטאת את שני המהפכים, מהפך בגודל הדירות - פי 2-3, ומהפך בשוויין הכספי - פי 3.5 עבור הדירות הקטנות ופי 3 למי שעברו משלושה חדרים בשיכון הישן ל-4.5 חדרים באונו הירוקה החדשה. היא מספרת עוד, שב-2014 אפשר היה למצוא בקרית אונו דירות רבות שמחיר רכישתן היה בחצי עד שלושה רבעי מיליון ₪ (כי היו בה שיכונים ישנים רבים). אך דירות בנות השגה כאלה מעטות יותר כיום, וכשהזמינות יורדת מבלי ירידה בביקוש - המחיר עולה. הדירות הקטנות הולכות ונעלמות מן העיר עם התקדמות הפרויקטים להתחדשות עירונית. כל זאת, בזמן שרובן במצב קונסטרוקטיבי סביר או בר-תיקון בקלות יחסית.

תהליכי התחדשות מגורים דומים מתרחשים בקצב גבוה במיוחד גם בערים הסמוכות לקריית אונו: רמת גן, נווה מונסון ויהוד (הרשות להתחדשות עירונית, 2018). המשמעות היא שתושבים בעלי משאבים מעטים נדחקים בהדרגה אל מחוץ לערים במרכז הארץ, שיש בן מגוון גבוה במיוחד של

הזדמנויות תעסוקה ותרבות. מעבר לכך, על פי המחקר, קרוב ל-60% מהתושבים הוותיקים של 'אונו הירוקה' עובדים בקריית אונו או בסמוך לה. סביר לשער שדחיקתם ממקומותיהם עקב עלויות מגורים גבוהות, תיאלץ אותם להתרחק גם ממקור פרנסתם.

### המעגל הגדול: תושבי המדינה

פרויקט ההתחדשות העירונית חל על כל מדינת ישראל, ועל כן, הפרספקטיבה הרחבה ביותר כוללת את כלל תושבי המדינה. עסקות פינוי-בינוי פונות רק אל בעלי נכסים (קרקעות ודירות) ומעלות, במידה ניכרת עד ניכרת מאד, את ערך רכושם. העיסקות אינן מכוונות לדיירים של מתחמי החידוש אלא רק לבעלי הנכסים בו, בין אם הם גרים בבניין המיועד להריסה ובין אם גרים במקום אחר. כרבע מן הדירות בשיכון שנהרס היו בבעלות אנשים שהשכירו אותן (המכונים בספרות הבינלאומית 'בעלי בית נעדרים', בניגוד ל'דיירים בעלים') ועוד 14% היו בבעלות עמידר. מידע שאספנו ממקורות אחרים מלמד, שיזמים מעדיפים לעבוד עם מי שאינם דרים במקום ואינם סובלים מתהליכי הפינוי והבנייה. לא ידועים לנו מאפייני הבעלים הנעדרים בבניינים שחקרנו; ייתכן שאחדים מהם בעלי דירה יחידה, שמשתמשים בשכר הדירה המתקבל ממנה כדי לממן שכר דירה במקום אחר, אך סביר שיש בקרבם גם משקיעים בעלי דירות אחדות, ששכר הדירה מוסיף להון שברשותם. כן ידוע לנו, ש'בעלי בית נעדרים' הינם מרוויחים מרכזיים מתהליך התחדשות המגורים. הם לא נאלצו לשאת בעלויותיו הכבדות (שנמנו לעיל), אך הם מאד נהנים מתועלתו, בעיקר מן העלייה של פי שתיים-שלוש בערך הנכס שבידם.

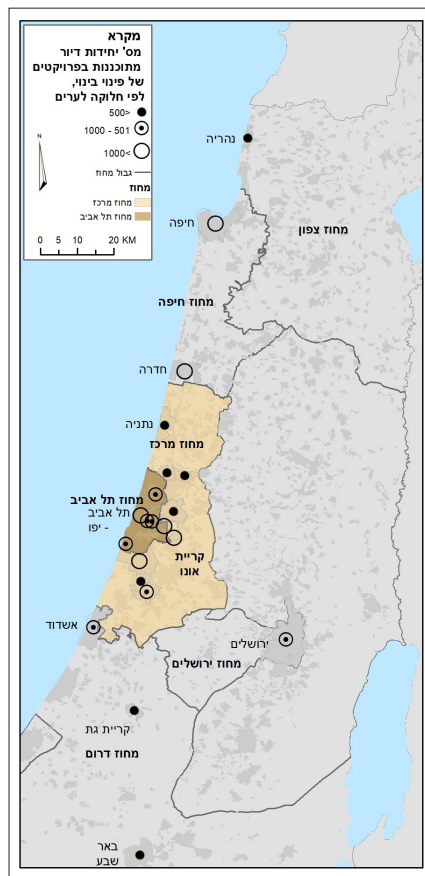
בעוד שבין 'בעלי בית נעדרים' יש לא מעטים השייכים לעשירי ההכנסה העליונים, בין בעלים-דיירים שכיחים עשירי הכנסה 4-6. כול בעלי הדירות במתחמים הישנים של ההתחדשות העירונית מרוויחים, בין אם הם גרים במתחם ובין אם לאו. כולם מקבלים מתנה נדיבה שערכה גדול מאד, וזאת מבלי שהם או היזמים שלמו היטלי השבחה ופיתוח, המקובלים בפרויקטים אחרים (גודל המתנה משתנה בהתאם לערכי הקרקע המקום; בתל אביב עשוי להגיע לכמליון ₪). המתנה שמקבלים הבעלים דיירים מקפיצה קדימה את מעמדם ומרחיקה אותם במידה בולטת ממעמד שוכרי הדירות. השוכרים לא נכללים ב'עיסקה התכנונית' (מרגלית, 2013) של התחדשות המגורים, אך בהחלט מושפעים ממנה, ובמיוחד מושפעים לרעה שוכרי דירות בשוק הפרטי, שאמצעייהם מוגבלים והם זקוקים לדירות בנות השגה, קטנות ולא יקרות. לא רק שהם אינם נהנים ואין להם סיכוי להנות ממתנות כנייל, אלא שמצבם של שוכרי הדירות מחמיר ויחמיר הרבה יותר כשיגדל - כמתוכנן - מספרם של הפרויקטים לפינוי-בינוי ויקטן מאד מספרן של דירות בנות השגה, בכל מקום שבו מתבצעים הפרויקטים הללו.<sup>2</sup>

התכנית להתחדשות עירונית, במתכונתה הנוכחית, פוגעת בהוגנות החברתית גם בכך שהיא מרחיבה את הפערים בין תושבי המרכז לפינוי-בינוי שאושרו להדגים זאת, העלינו על מפה את 37 הפרויקטים לפינוי-בינוי שאושרו (חלקם בשלבי ביצוע), אותם מצאנו באתר משרד הבינוי והשיכון בתחילת 2017. במפה שלהלן מוצגות יחידות הדיוור בפרויקטים הללו, לפי ערים ולפי מחוזות במדינה. הטבלה מורה, כי רק בעיר אחת במחוז הצפון (נהריה) ורק בשתיים במחוז הדרום (באר שבע וקרית גת) נמצאו פרויקטים מאושרים,



מבחינת מערכת התכנון. שלושים ושניים פרויקטים נמצאו במחוזות תל אביב והמרכז. במילים אחרות: 84% מן הפרויקטים ובהם 80% מיחידות הדיור החדשות המתוכננות (או מבוצעות) נמצאו בשני המחוזות המרכזיים שבהם מתגורים כ-40% מתושבי המדינה; רק 20% מן הדירות המתוכננות במסגרת פרויקטים מאושרים לפינוי-בינוי נמצאו בארבעת המחוזות שבהם כ-60% מתושבי המדינה, ביישובים שהם עניים יותר, יחסית ליישובי המרכז. בערים שבגליל המרכזי והמערבי ובערי הנגב הדרומי לא נמצא אף פרויקט מאושר.

**איור 6:** פיזור במדינת ישראל של דירות מתוכננות במתחמי פינוי ובינוי, לפי ערים ומחוזות



מקור: עיבוד מתוך נתונים באתר הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מתחמים בביצוע. פורסם לראשונה אצל קיינר-פרסוב וכרמון, 2018

מבחינת ההוגנות החברתית, שעומדת במרכז ההערכה שבוצעה במחקר זה, מימצאי המחקר מעידים שתכנית ההתחדשות העירונית מגדילה - בפועל וגם בפוטנציה - את הפערים החברתיים-כלכליים בין שני השלישים של משקי הבית במדינה שהם בעלי דירות לבין השליש שאין דירה בבעלותו, כמו גם בין תושבי מרכז הארץ לתושבי הפריפריה. מנקודת מבט מקרו של מדינת ישראל, ההתחדשות העירונית, על-פי הכללים הנהוגים כיום, מגדילה פערים בין 'אלה שיש להם' (the haves) לבין 'אלה שאין להם' (the have-nots), מחסלת בהדרגה דיור בר-השגה, וגם תורמת תרומה נכבדה לעלייה במחירי דיור (לקנייה ולהשכרה), זו העלייה שבשנים האחרונות הושקעו אמצעים וכספים ממלכתיים רבים מאד בניסיונות להוריד אותה.

### תובנות שעולות מן הממצאים

#### הזדמנות למוביליות חברתית עבור בעלי דירות השיכונים הישנים המלמדת על חשיבות הבעלות על דירה במשטר קפיטליסטי

שיכונים שנבנו בשנים הראשונות לקום המדינה, 'שנות הצנע', היו שיכוני צנע' שחיסכון במשאבים (יחד עם עיצוב מודרניסטי) הנחה את בנייתם. אולם כשהסתיים גל העלייה ההמונית ורווח קצת למדינה הצעירה, עלתה האכזריות לא רק בבנייה הפרטית אלא גם בבנייה הציבורית. גרו בה במעורב משקי בית ממעמד בינוני עם משקי בית במעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר. בהדרגה, רבים מהם רכשו את דירותיהם, השקיעו בהן, שיפצו וגם הרחיבו. מבחינה קונסטרוקטיבית, רוב השיכונים משנות השישים-שבעים של המאה הקודמת עדיין במצב סביר עד טוב ומתאימים לשימוש עוד עשרות שנים. אולם, טעמי הציבור השתנו וחל תהליך של סלקציה שלילית בשיכונים אלה; מי שיכול היה להרשות לעצמו עזב ועבר למגורים משופרים. פרויקט שיקום השכונות, שפעל בעיקר בשיכונים הוותיקים, אומנם תרם לשיפור תנאי החיים בשכונות ולהקטנת פערים בחברה הישראלית (כרמון, 1988), אך בדרך כלל, לא הצליח לשנות לטובה את המוניטין הירודים של השכונות ששופצו.

דווקא תכנית ההתחדשות הניאו-ליברלית המופרטת, שבה אומנם נותרה יוזמה ציבורית (בחלק ניכר מן המקרים), אך התכנון, המימון והביצוע עברו לידיים פרטיות, יצרה עבור מי שנותרו בשיכונים הישנים, לפחות לאלה מהם שגרים במרכז הארץ, הזדמנות לקפיצה משמעותית במעמדם הכלכלי. זאת, בתנאי שהם הפכו לבעלי דירות.

כחמישית ממלאי הדיור של ישראל נמצאת בשיכונים הישנים (אומדן גס, הנשען על נתונים מכרמון 1999). השיכונים הללו מתאימים במיוחד לתכניות החדשות, מכיוון שנבנו על מגרשים גדולים, שאפשר להגדיל בס את הצפיפות העירונית. חקר המקרה, העומד במרכז מחקר זה, מלמד על הערך הרב שיש לבעלות על דירה, בעבור בני המעמדות הנמוכים, כאשר דירתם נמצאת במקום שתהליכי התחדשות עירונית/ציפוף עירוני מתרחשים בהם. ברוב המקרים שנחקרו במדינות קפיטליסטיות, התושבים המקוריים היו שוכרים בשיכון ציבורי/חברתי, ופרויקטי החידוש דחקו אותם מדיורותיהם ומסביבתם. בניגוד לכך, בתוכניות התחדשות עירונית, חלק ניכר מן הדיירים הינם דיירים-בעלים (בישראל, בניגוד למדינות רבות בעולם המערבי, יש קשר חלש בין בעלות על דירות המגורים לבין סטטוס חברתי-כלכלי). בעלי

דירות אלה, גם אם הכנסותיהם נמוכות עד נמוכות מאוד, יכולים לקחת חלק במגרש המשחקים הנדליני, שבו בעלי נכסים מרוויחים הרבה מעליית ערך הנכס שבידם; יש להם קול בתהליך החידוש העירוני והם מרוויחים מעליית ערך, בדומה למקובל בקרב בעלי הכנסה גבוהה.

תובנה זו עשויה להועיל גם לתכניות חידוש מגורים עכשוויות במדינות אחרות. תכניות מן המאה העשרים ואחת בערים גדולות במדינות אנגלו-סקסיות, כמו תכנית 'הרנסאנס העירוני' בבריטניה (UTF, 1999), תכניות מגורים - ותיקות וחדשות - בניו יורק (Marom & Carmon, 2015), וחידוש הדאון-טאון בטורונטו על ידי יזמים (Rosen, 2016), מקדמות יוזמות של ציפוף עירוני, בדומה לתכניות החידוש העירוני בישראל. גם בהן יש דיירים-בעלים רבים בתוך אזורי החידוש, ולפיכך, מדיניות לחידוש עירוני אשר דוגלת בעיקרון של יחידת דיור חדשה בתמורה ליחידת הדיור שנהרסת, הינה מפתח להפחתה של דחיקה של דיירים ולקידום מוביליות חברתית והוגנות חברתית, כפי שהוגדרה במחקר זה.

#### גינטריפיקציה ודחיקה (displacement)

המושג 'גינטריפיקציה' עלה לדיון על-ידי רות גלאס (Glass, 1964), באמצע שנות השישים למאה הקודמת, ושימש לתיאור השינויים החברתיים שחלו בלונדון עם כניסתם של תושבים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה משל תושבים ותיקים שגרו באזור מסויים. נושאי הגינטריפיקציה ודחיקת תושבים ותיקים ממשיכים להיות רלוונטיים מאז ועד היום ומקבלים ביטוי במחקרים רבים בעולם (Hartman, 1979; Smith, 2002; Freeman and Barconi, 2004; Lees, Slater & Wily, 2010; Lees, 2011). (ובישראל (איונברג, 2011).

במחקרנו, כפי שמצאנו והצגנו לעיל, כרבע מדיירי השיכון שנהרס אכן נדחקו ממקומם ונפגעו עקב תהליך החידוש, כולם במעמד שוכרי דירות, כמעט כולם שוכרים מבעלי בית פרטיים. כאן נייחד את הדיון לקבוצת 30% מן הוותיקים – מי שהיו בעלי דירות בשיכון שנהרס אך כאשר בוצע המחקר באונו הירוקה הם לא גרו בה אלא במקומות אחרים. האם נכון לתייג גם אותם כמי שנדחקו על-ידי הפרויקט, כאשר המונח דחיקה נתפס תמיד כפגיעה, כגרימת נזק לחייהם של הנדחקים?

חוקרים אחדים, שרובם פעלו במרכז המחקר OTB בדלפט שבהולנד, מציעים להבחין בין גינטריפיקציה שכוחות השוק מניעים אותה לבין גינטריפיקציה מתוכננת על-ידי גורמים ציבוריים, שמטרתם לפזר ריכוזי עוני ו/או ליצור שכונות מעורבות מבחינת המעמד החברתי-כלכלי של תושביהן ו/או לשפר את מוניטין השכונות. תכניות ציבוריות כאלה להריסת בניינים ושכונות ישנות והקמת חדשות התקיימו/קיימות בארה"ב (HOPE VI), בבריטניה (Housing Market Renewal) ובהולנד (Urban restructuring). מחקריהם מראים שרבים מן התושבים המקוריים היו מעוניינים לעזוב את הדירות והשכונות המוזנחות, ולפיכך, במקום דחיקה הם מתארים את התופעה כשינוי מיקום (relocation) או 'הבנייה מחדש' (neighborhood restructuring), שהן תופעות 'נורמליות' ואפילו רצויות בתהליכי שינוי עירוניים. שינוי מיקום מקובל ושכיח בקרב תושבי העיר, וכאשר הוא נעשה מבחירה הוא מוביל בדרך-כלל לתנאי דיור משופרים וסביבות מגורים

משופרות לדיירים (Kleinmans and Kerns, 2013; Kearns and Mason, 2013; Kleinmans and Varady 2013).

האנלוגיה בין המקרים שחוקרי OTB עסקו בהם לבין המקרה הישראלי חלקית, אך ראויה לתשומת לב. אצלם דובר על תכניות שהיו להן מטרות חברתיות ונכלל בהן סיוע ממוסד לכול מי שביתו נהרס, בעוד שאצלנו אופי התכנית שונה ואין סיוע ציבורי לתושבים המתפנים מבתיהם; עוד שונה: דיירים בשכירות אצלם ורוב של דיירים-בעלים אצלנו. אך מה שמשותף הוא 'גיטריפיקציה מתוכננת' וגם – היבט עקרוני לגבי תחושת האנשים – לדיירים ניתנה זכות בחירה (זכות שהוענקה בישראל לכול או כמעט כול בעלי הדירות). בין דיירים-בעלים בשיכון שנהרס היו כאלה, שמלכתחילה סרבו לחיות באי ודאות ובדירה זמנית ובחרו לקבל פיצוי גבוה תמורת דירתם הישנה, והיו כאלה שעברו את הדרך הקשה, גרו תקופת מה באונו הירוקה, ולאחר מכן מכרו ועברו למקום אחר. מקרה מעניין במיוחד היה זה של דיירת מוותיקי השכונה שנהרסה, אשר גרה באונו הירוקה במשך מספר שנים, ואחר-כך, בשל עלויות האחזקה הגבוהות, מכרה את דירתה, ובסכום שקיבלה רכשה שתי דירות קטנות בשיכון ישן: הראשונה, אותה היא משכירה, ואילו בשנייה היא מתגוררת, כשהיא פעילה בוועד שמקדם תמ"א 38 באותו בניין ישן. קיומו של פיצוי כספי (בגובה המגיע לפי 2-3 מערך הדירה שנהרסה) פלוס זכות בחירה בין מגורים במקום לבין קבלת הפיצוי הגבוה ומגורים במקום אחר, הם שמבדילים בין הקבוצה הנדונה כאן לבין מי שנחשבים כנדחקים מדירתם; הם שמצדיקים שיוך שלה לתושבי העיר הבוחרים בהזדמנות עירונית שכיחה, המכונה 'שינוי מיקום' (relocation). מקור הראיה לתובנה זו מצאנו אצל וייל, חוקר שהקדיש עשרות שנים לבחינה אמפירית של הטרינספורמציות שחלו בשיכון הציבורי בארה"ב; בעמוד האחרון של ספרו החדש הוא כתב: "זכות הבחירה (choice) חשובה כמו הדיור עצמו" (Vale, 2018, p. 410).

### המלצות לתכניות פינוי-בינוי בישראל<sup>3</sup>

ההמלצות בפרק זה מכוונות למקבלי החלטות בסקטור הציבורי. הן מופנות אל הגופים הממשלתיים הרלבנטיים ובחלקן הגדול גם לעיריות, שיש להן וחייב להיות להן תפקיד מכריע בפרויקטים להתחדשות עירונית. לרוב ההמלצות שלהלן עוגן חזק במימצאי המחקר. מקורן של אחרות בהיכרות עם הספרות הרלבנטית הבינלאומית ועם המתרחש בתחום בישראל ובעולם. הן נחלקות לארבעה פרקים – הגדלת ההוגנות החברתית, סיוע לעיריות בהובלת פרויקטים, הזולה של עלות הפרויקטים ושיפור הבנייה באמצעות חדשנות תכנונית-אדריכלית – כשבכל פרק סעיפים אחדים.

#### 1. להגדיל את ההוגנות החברתית של הפרויקטים, באמצעות:

##### • תכניות מיוחדות לפריפריה

ערים קטנות בפריפריה הגיאוגרפית-חברתית-כלכלית הישראלית הן הזקוקות ביותר להתחדשות מגורים, מטעמים מגוונים: בכדי לשפר את תנאי המגורים, כך שיימשכו אוכלוסייה להמשיך להתגורר ולבוא להתגורר ביישובים אלה; בכדי לחזק את הבניינים מפני רעידות אדמה, במיוחד את אלה שבאזורי הסיכון הסיסמי הגבוה לאורך השקע

הסורי-אפריקאי; ובכדי למגן בניינים באזורי הגבול, הסובלים ממטחי טילים. למרות שהדברים ידועים לכול, במסגרת המחקר לא נמצא גם ולו פרויקט אחד שהגיע לשלב אישור, שלא לדבר על מימוש. במערכת הקיימת כיום, אין סיכוי להתחדשות מגורים במקומות שבהם ערך הקרקע נמוך.

המלצתנו היא ליצור עבור אזורים אלה תכניות מותאמות להם. נמליץ שתכניות התחדשות בפריפריה תמצאנה מקום נפרד וגבוה בסדר העדיפויות של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ושתוקמנה מינהלות להתחדשות בערים הזקוקות ביותר (ולא קודם כל בערים שבהן קל לייצר הרבה דירות חדשות). בערים אלה יש לאתר את המיבננים החשופים לסיכון הגבוה ביותר, ומביניהם להתחיל לפעול מיידית באלה שהיועץ החברתי יצביע על ייתכנות חברתית בהם, שמשמעה: מודעות גבוהה של התושבים הן לסיכון והן לתועלות ההתחדשות, וגם נכונות בעלי דירות להשתתף בעלות השיפור במגוריהם (במחקר בקרית שמונה מצאנו נכונות של דיירים-בעלים להשתתפות בסך 50-100,000 ₪ למשק בית). עבור הוזלה וזירו הפרויקטים יש לנקוט בצעדים שיומלצו להלן בפרק העוסק בהוזלה, ובנוסף לכך: לעבוד עם יזמים וקבלני ביצוע מקומיים; לשקול תקנים חילופיים (בקליפורניה ובניו זילנד אימצו תקנים מחמירים פחות עבור אזורים מסוכנים), ועוד פעולות שחלקן נזכרות אצל רוזנפלד, כרמון, בורשטיין ואחרים (2016) ובתהליך).

• **הבטחת דיור בר-השגה כחלק מרכזי בהתחדשות מגורים**

המחקר מצביע על חידוש המגורים באמצעות פינוי-בנייני ככלי לחיסול המלאי הקיים של דיור בר-השגה וכתורם תרומה משמעותית לעליית מחירי הדיור במרכז הארץ. המלצתנו לקברניטי התכנית היא להכיר בבעיה זו ולשלב בתוך התכניות כלים אחדים שיועילו לפתרונה, כולל חיוב בנייתן של דירות בגדלים מגוונים, ובכללן בנות 2-3.5 חדרים בכל פרויקט. מגוון גדלי דירות הינו אמצעי ראשי להשגת מגוון באוכלוסיית הדיירים, מגוון מבחינת גילאים ושלב בחיי משק הבית, ומידת מה של מגוון מבחינת היכולת הכספית (דירה קטנה בבניין חדיש תהיה לעיתים קרובות יקרה יותר מדירה גדולה בבניין ישן). מומלץ לשלב גם אמצעים אחרים להגדלת כמותו של דיור בר-השגה, כולל שכירות ארוכת-טווח וסבסוד למשפחות נזקקות; דוגמאות קיימות בספרות הבינלאומית (חלקה נזכר לעיל) וגם בפרסומי 'הגר', מרכז מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי באוניברסיטת תל-אביב.

• **הקטנת אחוז הדיירים הוותיקים הנפגעים מפרויקטי ההתחדשות, ברובם שוכרי דירות מבעלי בית פרטיים והגדלת אחוז הדיירים הוותיקים הנהנים/מרוויחים מהם.**

המחקר לימד על נהנים/מרוויחים ועל נפגעים/מפסידים מן הפרויקט מבין הדיירים הוותיקים מי שגרו בשיכון הישן לפני הריסתו. הנהנים/מרוויחים העיקריים הם מי שמצליחים לעבור את התהליך הארוך וגרים בפרויקט החדש, אשר תועלותיהם גדולות מעלויותיהם ושביעות רצונם גבוהה; אולם רק 13% ממשקי הבית בפרויקט החדש אונו

הירוקה היו מן הוותיקים, בעוד שתיאורטית הם היו צריכים להיות שליש מן התושבים (מכפיל 3: 1 בפרויקט זה). הנפגעים/המפסידים העיקריים הם מי ששכרו דירות בשיכון הישן ונאלצו לעזוב עקב הפרויקט.

המלצותינו בנדון:

- הקטנת אחוז הדיירים הוותיקים הנפגעים/מפסידים מפרויקט החידוש העירוני מחייבת בירור מוקדם של שיעור השוכרים באזור המיועד לחידוש, וסיוע במציאת דויר חליפי מתאים לצורכיהם ויכולותיהם של שוכרים מבעלי בית פרטיים (כמקובל בחלק מן הפרויקטים של משרד השיכון בארה"ב HUD). דרושה גם תקנה שתשמר דויר בר-השגה (דויר תקין במחיר מוזל), במיוחד באזורים בהם שיעור גבוה של דירות בשכירות.

- אנשי מקצוע מיומנים מטעם רשות ציבורית (ולא מי שממומן על-ידי יזמים) ילוו את התושבים לאורך התהליכים הממושכים והמורכבים; הם יסייעו לבעלי דירות בשיכון הישן לקבל ללא לחצים מיותרים את ההחלטה הכי מותאמת לצורכיהם בין שתי החלופות הבסיסיות העומדות בפניהם: לעבור את התהליך הממושך, כולל מעבר לדירה זמנית, כדי לזכות בהטבות הרבות הצפויות בדויר החדש, או לקבל פיצוי כספי ולעבור למקום אחר; הם ידאגו שהפיצוי הכספי לעוזבים יותאם למחיר דירה חדשה בגודל המתאים באותו איזור; הם יפעילו בקרה על משמר זכויותיהם של דיירי הדויר הציבורי, וככל האפשר, יעודדו אותם בשלב קריטי זה לרכוש את דירתם הישנה בהנחה מתאימה ועם הלוואות מתאימות, על מנת להיות זכאים לדירה חדשה חילופית; והם גם יפעילו את הסיוע הנ"ל למציאת דויר חליפי מתאים לשוכרים מבעלי בית פרטיים, שנאלצים לעזוב עקב פרויקט הפינוי ובינוי.

- שיתוף הדיירים - בעלי דירות בשיכון הישן, בדגש על בעלים-דיירים, בסיועו של עובד קהילתי מנוסה, יהיו שותפים מלאים בקבלת ההחלטה על פרויקט חידוש מגורים; יסופק להם מידע שגוף ניטרלי יבחן את מהימנותו, בכדי שיוכלו לבחור באופן מושכל ביזם מתאים.

- אחריות-על לנושא מוטלת על הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ותקנות כלליות שהיא תוציא, אך האחריות על הביצוע, המכוון להגדלת שיעור הנהנים והקטנת שיעור הנפגעים מקרב הדיירים הוותיקים, צריכה להיות מקומית, מותאמת לכל פרויקט, ומנוהלת בדרך-כלל על-ידי המינהלת המקומית להתחדשות.

- תקנה מיוחדת תעסוק בהבטחת סיוע הולם לתשלומי אחזקת הדירה החדשה (מיסוי עירוני, ועד בית וכו'), רק לבעלים-דיירים ולא לבעלי בית נעדרים. בארץ ובעולם מוכרים כלים שונים לצורך זה, ובכל מקרה יש להתאים את הכלי לאנשים ולמקום.

- תקנה נוספת תחייב העדפת בינוי-פינוי על פני פינוי-בינוי, בכל מקום שהדבר אפשרי.

**2. לסייע לעיריות, סיוע רגולטורי וטכני, בכדי שתובלנה פרויקטים להתחדשות עירונית בתחומן**

- מסמך מקומי של מדיניות להתחדשות מגורים / להתחדשות עירונית ינחה כל פרויקט חדש**

הרשויות העירוניות הגדולות מסוגלות בדרך-כלל לייצר מסמך מדיניות מושכל ומותאם לצורכיהן, ולא מעטות מביניהן כבר הכינו או מכינות מסמכים כאלה בשנים האחרונות. על הרשות הממשלתית לוודא שמסמך כזה יהיה לכול העיריות ועליה לספק סיוע לאלה שמתקשות בכך. מומלץ שהרשויות תלמדנה מניסיוןן של אחרות בתחום, אך לכול רשות תנאים משלה, אוכלוסייה משלה ושוק גדל"ן משלה, ובכול אלה צריך מסמך המדיניות להתחשב. נמליץ כאן על מאפיינים חיוניים עבור כול מסמך מדיניות להתחדשות עירונית:

  - המדיניות אמורה להתחדש אחת לתקופה קצובה (כמו שבע שנים), בשל השינויים מרחיקי הלכת הצפויים בערים בעתיד הנראה לעיין, כולל: תחבורה אוטונומית, מרכיבים למיניהם של 'עיר חכמה', חומרי בנייה חדשים.
  - המדיניות אמורה להקיף מגוון של אסטרטגיות להתחדשות מגורים (ר' 4.2 אצל קיינר-פרסוב, 2017); בנוסף לפינוי-בינוי / בינוי-פינוי, המועילה בעיקר להשאה של מספר דירות חדשות וליזמים גדולים, דרושות אסטרטגיות 'רכות' יותר, הדרגתיות יותר, חברתיות וסביבתיות יותר, כולל: גרסה משופרת של תמ"א 38, גרסה מתקדמת של 'שיקום שכונות' משנות השמונים למאה הקודמת, וגם 'אסטרטגיה אורגנית' (כרמון, 2014).
  - על המדיניות להתייחס למרחב הפרטי (דירות) ולמרחב הציבורי, החיוני עבור הדיירים (ר' הסעיף הבא), כמו גם להשתלבות הבניינים והשירותים החדשים-מחודשים בסביבתם.
  - מסמך המדיניות יכול שיהא מוגבל להתחדשות מגורים והנלווה אליהם, אך רצוי שיתייחס גם לצורות אחרות של התחדשות עירונית, כמו התחדשות אזורי תעסוקה, התחדשות מרכז העיר, התחדשות רצועת החוף וכיו"ב; כול סוג התחדשות עשוי להוביל לשינוי ייעודי הקרקע בו.
- סיוע בעריכת חישובים ריאליים של תוספת אוכלוסייה ובניית 'כושר נשיאה'**

המחקר חשף כי 'המכפיל' בפרויקטים של פינוי-בינוי, אשר בתיאוריה אמור לייצג את שעור משקי הבית החדשים לעומת ותיקים, אינו משקף את המציאות; במקום שבו שעור משקי הבית החדשים היה בתיאוריה 1:3, המימצא בפועל היה 1:8. מכיוון שמשקי הבית החדשים גדולים מן הוותיקים, שיש להם יותר ילדים צעירים ויותר מכוניות, על המערכות העירוניות לספק הרבה יותר שירותים מן החזוי. היזמים נהנים מפער זה בין תיאוריה למציאות, אך העיריות אינן מצליחות להתמודד איתו. מוטל על הרשות הממשלתית ליידע את הרשויות המקומיות בדבר המציאות המצפה להן, ובמידת הצורך, להגיש סיוע

טכני בחישוב המשמעויות שלה ובחישוב של 'כושר נשיאה' מתאים באיזורים הקולטים, אשר יקיף את מכלולי השירותים החברתיים כמו חינוך בריאות וקהילה, ואת מערכות השירותים הציבוריים, כולל שטחים ציבוריים פתוחים, תחבורה ציבורית, חניות, דרכים, ביוב, ניקוז, שירותי דואר ואמצעי קומוניקציה אחרים.

### 3. להוזיל עלויות של פרויקטים

עלותם של הפרויקטים לפינוי-בינוי כיום גבוהה מאד, מה שמעכב את קצב ביצועם, פוגע בדייריהם ובכלל הצרכנים המבקשים לקנות או לשכור דירה במרכז הארץ. יש דרכים לא מעטות להוזלת הפרויקטים, מבלי לפגוע באיכות ואף להגדילה. נמליץ כאן על אחדות:

#### • לערוך רביזיה בחישובי הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים

הכדאיות הכלכלית משמשת כנקודת מוצא לקבלת החלטות בתכנון ההתחדשות העירונית. המלצתנו היא לשאול שתי שאלות עקרוניות: האחת - כדאיות כלכלית מנקודת ראותו של מי? השנייה - מי מחשב את הכדאיות הכלכלית?

בישראל, הכדאיות הכלכלית נשקלת אך ורק מנקודת הראות של היזם ורווחיו. אנחנו ממליצות להביא בחשבון גם את הכדאיות הכלכלית לתושבים, ובראשם מי שכונו כאן התושבים הוותיקים, את הכדאיות הכלכלית לעירייה, את נקודת הראות של 'אינטרס הכללי' ואת טווח הזמן הארוך. לא נוכל להיכנס כאן לדיון במהותו והגדרתו של אינטרס הכללי, אך די ברור שאילו נלקח ברצינות, היו מתבצעים פרויקטים לחידוש מגורים, חיזוקים ומיגונם, גם במקום כמו קריית שמונה (ר' לעיל, הראשונה בסדרת ההמלצות).

המחקר האמפירי שהוצג כאן סיפק הזדמנות נדירה לבחון מקרוב את פעילותה של חברה יזמית שבנתה ואיכלסה את הפרויקט הראשון בישראל באסטרטגיית פינוי-בינוי וממשיכה לעסוק בפרויקטים אחרים של פינוי-בינוי מזה כ-20 שנה. חברת מצלאווי לא בנתה מגדלים והעניקה לבעלי דירות בשיכון הישן דירות חדשות באונו הירוקה, שהיו פי 2-3 בגודלן ובערך הכספי בהשוואה לדירתם הישנה. הטבה זו גדולה בסדרי גודל מאלה שמעניקים יזמים אחרים, ובכל זאת, רבים מהם טוענים שאין די בזכויות שקיבלו והם דורשים ומקבלים הקלות נוספות בעבור 'כדאיות כלכלית', בעוד שנראה היה שבאונו הירוקה היה דיי פוטנציאל כדי שגם החברה היזמית וגם בעלי הדירות ירוויחו היטב. מחקר קודם שנערך בטכניון מחזק את המסקנה שטעות בדיחה של הרשויות שמקבלות את חישובי השמאים, שפרנסתם מן היזמים, בבואן לקבוע 'כדאיות כלכלית'. ברוידס (2012) בחן כדאיות כלכלית של פרויקטים פוטנציאליים של תמ"א 38, כפי שמחשבים אותה יזמים, באמצעות ראיונות שערך עם אחדים מהם ועם שמאים שהם מעסיקים; הם השיבו לו שהרווח המינימלי שיראוהו ככדאי עבורם הינו 25-30% (לאחר מס) מסך ההשקעה. הבדיקה נערכה בזמן שעיריית תל-אביב אישרה תוספת של קומה וחצי בלבד מעל למבנה הקיים, כתמריץ ליזמים ודיירים עבור חיזוק בניינים; במצב זה, על-פי



חישוביהם, אף אחד מן הפרויקטים שנחקרו לא היה כדאי מבחינתם; הם דרשו בתוקף אישור לקומה נוספת, שתגדיל את רווחיהם ל-28-44%.

המלצתנו היא להפקיד את הערכת הכדאיות הכלכלית בידי בעלי מקצוע מיומנים אשר 'האינטרס הציבורי' מנחה את פעולתם.

• **לבנות בצפיפות עירונית בינונית-גבוהה עם מעט מגדלי מגורים**

פרויקטי ענק של פינוי-בינוי עירוני בוצעו החל ממצחית המאה העשרים במדינות רבות; אחדים מהם זכו בפרסים יוקרתיים על תכנון אדריכלי מתקדם. לאחר שבחלק גדול מהם הפכה האוטופיה לדיסטופיה, לאחר ששכונות גדולות הידרדרו וגרמו סבל רב למאות אלפי משקי בית, הוחלט להרוס רבים מהם ולבנות במקומם 'human-size' buildings 'mixed-income neighborhoods'. מבין שלל הדוגמאות נזכר כאן: את אחת התמונות היותר מפורסמות של אדריכלות המאה העשרים – הפרויקט הענק ב-Pruitt-Igoe in St. Louis USA שנהרס על ידי הרשויות 17 שנה לאחר זכייתו בפרס העיצוב ואיכלוסו על-ידי למעלה מאלף משקי בית; את התכנית הפדרלית HOPE VI של משרד השיכון האמריקני; את הפרויקט ההולנדי המפורסם בבילמרמר (Wassenberg, 2015); ואת ספרו של וייל אודות "הפוליטיקה של קהילות שפונו פעמיים" (כרמון, 2014א'; Vale, 2013). כול אלה מתייחסים לשיכון של משפחות 'מפונים' בבנייני ענק, גבוהים ורחבים.

מחקר ישראלי רחב היקף על 'בנייה גבוהה' הגיע למסקנה ש'מגורים בבניינים גבוהים מתאימים רק לקבוצה קטנה, יחסית, קבוצת המעמד החברתי-כלכלי הגבוה" (צ'רצ'מן ושנער, 2003). מחקרים נוספים, חלקם ישראליים, לימדו אותנו על עלותה הגבוהה של בנייה גבוהה, ובעיקר, על יוקר האחזקה השוטפת שלה, בטווח הקצר, ובמיוחד בטווח הארוך (מועלם, 2017). ההגדרה המקובלת גורסת: בניין קומות נמוך או בינוני – עד 9 קומות; בניין גבוה – 10-20 קומות (יש גורסים 25); מגדל מגורים – מעל 20 או 25 קומות (אלתרמן, 2009).

אין ספק שעלינו לנצל היטב את הקרקע העירונית בכל מקום, ובמיוחד בישראל. אולם שגוייה המשוואה המקובלת בארץ בדבר גובה יותר=צפוף יותר, בעיקר מפני שבניית מגדלים מחייבת השארת שטחים גדולים פנויים מסביבם. אפשר ומומלץ להוזיל את הבנייה והאחזקה של בנייני מגורים ולשפר את איכות חיי הדיירים, באמצעות הימנעות מבניית מגדלי מגורים לאוכלוסייה שאינה במעמד כלכלי גבוה, במסגרת התחדשות מגורים עירוניים. אדריכלים ישראלים אחדים יצרו תכניות לדוגמא לבנייה בצפיפות עירונית בינונית ואף גבוהה. יודן רופא (ללא תאריך) מציע דרכים אחדות וגם מזכיר לנו שבתל-אביב הישנה עם בניינים בני שלוש קומות הושגה צפיפות בת 16 יחידות דיור לדונם, שהיא כפולה מזו שבאזור הבניינים הגבוהים החדשים בצפון תל-אביב, בניינים בני 14-16 קומות.

• **לזרז את ביצוע הפרויקטים; להקטין את הזמן בין התחלת פעילות במקום לבין איכלוסו מחדש**

התכנית להתחדשות עירונית באסטרטגית פינוי-בינוי הוכרזה בשנת 1999. הפרויקט שבדקנו בקרית אונו היה הראשון שהושלם מכלל עשרות רבות של פרויקטים שאושרו בשנים הראשונות של המילניום החדש; הוא הושלם בשנת 2017. כעשרים שנה להשלמת פרויקט כזה נחשב לקצב מהיר, בהשוואה לפרויקטים בחו"ל ובישראל; את סומייל שבמרכז תל-אביב (על רחוב אבן גבירול) החלו לפנות בשנות הששים למאה הקודמת, והפרויקט שם עדיין לא הסתיים. אך עשרים שנה הן זמן ארוך מאד, ארוך מדי מבחינת חיי אדם ומשקי בית.

תוצאה ברורה של משך הזמן הארוך הינה הגדלת עלותם של הפרויקטים. על-פי הניסיון בעולם ובישראל, חלק מהתמשכות זו כנראה בלתי נמנעת באסטרטגית פינוי-בינוי, והיא אחת הסיבות להעדיף אחרות על פניה. אך חלק ניתן למניעה, באמצעות הבהרת הליכים והסדרתם, שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כבר החלה להתקדם בכיוון. ההמלצה היא להזיל עלות באמצעות הסדרה, שמקצרת את הזמן. חשוב להזכיר שהסדרה רצויה, אך לא סטנדרטיזציה, שאינה הולמת את הפרויקטים הנדונים כאן, בשל השוני בין המעורבים בפרויקט בכל מקום ומקום.

**4. לשפר את הבנייה, באמצעות חדשנות תכנונית-אדריכלית, מבלי להעלות את מחירה**

על-פי תכניות ארציות ומקומיות, בניית דירות במסגרות של התחדשות עירונית אמורה להוות חלק נכבד בתוך הבנייה העתידית בישראל. מומלץ לנצל לטובה הזדמנות זו של התחדשות ולכלול בה צורות תכנון וטכנולוגיות חדשניות, פרי מחקר ותכנון של השנים האחרונות, תוך בחירה באמצעות שאינה מייקרת את הפרויקטים אלא חותרת להוזלתם<sup>4</sup>. מוצע לעשות זאת תחילה בכמויות ניסיוניות קטנות, ניסויים שילוו במעקב וניטור, ולאחר מכן בכמויות גדולות ובעזרת תקנות גורפות. להלן נזכיר, בלי פירוט ותוך הפנייה למקורות, אחדות מן הראויות לניסוי מידי בפרויקטים של פינוי-בינוי:

• **דירות קטנות בתכנון קומפקטי חדשני** – מגמה באדריכלות מגורים בשנים האחרונות. הסבר ודוגמאות אפשר למצוא במעבדת החדשנות של אוניברסיטת MIT (<https://www.xs-arch.co.il>); באתר ArchDaily (<https://www.archdaily.com/tag/small-space>); וגם בסטודיו לתכנון קומפקטי בישראל (<https://www.xs-arch.co.il>).

• **דיוור שיתופי** – מגמה בולטת במגורים שרווחת במדינות רבות, בעיקר באירופה אך גם בצפון אמריקה, בעלת גוונים שונים של שיתופיות, כולל: קואופרטיבים לדיוור (נגבי, 2017), מגורים משותפים (shared housing), ושיתוף דיוור (co-housing). עיריית תל-אביב פרסמה במרץ 2019 קול קורא להקמת דיוור שיתופי בדרום תל-אביב. ביולי 2019 פורסם שפרויקט דיוור שיתופי ראשון בחיפה, בשכונת קרית אליעזר הנמצאת בתהליך התחדשות עירונית, מציע דירות בנות שניים ושלושה

חדרים (60-41 מ"ר) במחירים המתחילים ב-690,000 ש"ח (<https://magdilim.co.il/2207194>)

- **בנייה מודעת לחוסן (resilience oriented)** – ארגון הביטאט של האומות המאוחדות כמו הבנק העולמי ממליצים לחייב עמידות לסיכונים בבניית מגורים חדשים, סיכוני טבע וסיכונים מעשה-ידי-אדם. בפרויקטים של התחדשות עירונית בארץ הופנמו כבר תקן מתקדם לעמידות בפני רעידות אדמה, כמו גם תוספת מרחבים מוגנים דירתיים עמידים בפני טילים. המודעות לעמידות בפני סיכונים שיוצר שינוי האקלים, כמו ריבוי שריפות בקיץ וריבוי הצפות בחורף - עדיין נמוכה. זאת, למרות שבארץ הצטבר ידע רב בנושאי תר"מ – תכנון רגיש למים (כרמון ושמיר, 2018; Alon-Mozes and Carmon, 2019).
- **הקטנת המחיר הסביבתי של בנייה למגורים** – לכל פיתוח ובנייה יש עלויות סביבתיות; עקרונות פיתוח בר-קיימא נועדו להקטין אותן, לטובת הדור הנוכחי והדורות הבאים. כול בנייה אמורה להשתמש בידיע הרחב הקיים בנושאי חיסכון באנרגיה בבניינים (נתניאל וזוהר, 2016), ובמיוחד בכללי אנרגיה פסיבית, ואמורה גם לחסוך במשאבים ולהשתמש בחומרים מקומיים ובעבודה מקומית (ר' כללי Agenda 21). הדברים רלבנטיים במיוחד בפרויקטים לפינוי-בינוי, בשל העלות הסביבתית האדירה של הריסת הישן (להיכן לפנותו? איך למחזור?) והחלפתו באמצעות משאבים חדשים (ר' חישוביה והצעותיה של Power, 2008).

כדי להתקדם בכיוון זה (בדומה למוצע על ידי מנהל רשות החברות, יעקב קווינט, הקורא ליצירת ערך משותף בחברות ממשלתיות, עפ"י ברקת 2019), מומלץ שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תיצור התנייה של תמיכה ציבורית בפרויקט בהשתתפותם של יזמים וקבלני ביצוע, הנוטלים על עצמם אחריות תאגידית, מי שמחוייבים ליצירת ערך חברתי וערך סביבתי, בנוסף לערך כלכלי עבור בעלי המניות.

## לסיום

ממצאי המאמר והמלצותיו מכוונים למקרה הישראלי, אך המתודולוגיה המוצעת אמורה להתאים להערכת פרויקטים להתחדשות עירונית בכל מקום. יתר על כן עם התאמות קלות, ניתן להשתמש בו גם להערכת הוגנות חברתית של פרויקטים חברתיים-כלכליים רחבי-היקף למיניהם. הגדרתנו את ההוגנות החברתית כוללת צדק חלוקתי, צדק הליכי ועירוב חברתי-כלכלי במגורים; בהגדרה זו ניתן להשמיט או להחליף את מרכיב העירוב החברתי-כלכלי במגורים באחר, המותאם - למשל - לפרויקט תחבורה משמעותי או לכל פרויקט שאנו מעוניינות/ים להעריך את תפוקותיו, תוצאותיו והשפעותיו על שלושת מעגלי ההשפעה: השכונה, העיר והמדינה.

## הערות

1. מאמר זה מבוסס בעיקרו על חלקים מעבודת דוקטורט של המחברת הראשונה, נאוה קיינר-פרסוב, 2017, בהנחיית המחברת השנייה,

- פרופ' נעמי כרמון, במסגרת המרכז לחקר העיר והאזור שבפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, בטכניון.
2. עיריית תל-אביב ערה להשפעות אלה. לאחרונה פורסם, כי במסגרת מסמך מדיניות עירונית להתחדשות מגורים, יצומצם מאד שטח דירות התמורה שתינתנה לתושבים שדירותיהם תהרסנה במסגרת פינוי ובינוי. הנימוק שניתן לצעד זה חברתי: השאיפה להשאיר בעיר דירות קטנות, שתתאמנה לדיירים ותיקים שאינם יכולים להחזיק בדירות גדולות ולתושבים חדשים שאינם בעלי אמצעים מרובים. סגנית ראש העיר, אורלי אראל, אמרה: "דירה שמתווספות לה מעלית וחנייה, הערך שלה מזנק בלפחות חצי מיליון שקל גם בלי תוספת שטח ... החוסן העירוני נקבע גם לפי מרכיב האוכלוסייה, שחייב להמשיך לכלול גם דיור ציבורי, גם קשישים וגם בעלי מוגבלויות" (צור, ספטמבר 2019).
3. הסדרה האחרונה של המלצות בדבר חדשנות בבנייה אינה נסמכת ישירות על המחקר שדווח במאמר זה, אלא בנויה על ידע שרכשנו בתוקף תפקידינו בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. ההצדקה לכלול אותה כאן נעוצה בקשר ההדוק לנושא המאמר: הגברת ההוגנות החברתית. זו תתאפשר באמצעות חדשנות, אשר אינה מעלה אלא דווקא מורידה את עלות הפרויקטים.

## תודות

מחקר זה (מס' 760/16) נתמך ע"י הקרן הלאומית למדע (ISF). המחברות מודות על התמיכה במחקר לטכניון, לקרן הלאומית למדע, למרכז לחקר העיר והאזור בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, וגם לקרן בלבן-גלאס, שכולן סייעו כספית ולוגיסטית בשלבים שונים של המחקר. תודה לדן רוס, מהמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, על סיוע בעיבוד הנתונים ב-GIS. תודה מיוחדת לאורית שימלקובסקי, מזכירת המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שילוותה וסייעה לנו לאורך דרכו של המחקר.

## מקורות

- אלתרמן, ר. (2009). מגדלים כושלים: בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במיגדלי מגורים. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- איזנברג, א. (2011). התחדשות עירונית. בתוך: ט. חתוקה וט. פנסטר (עורכות), המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? תל אביב: רסלינג.
- ברוידס, ר. (2012). תכנית מתאר ארצית מס' 38: ניתוחי מקרה של ייתכנות כלכלית וחכם "הקומה העליונה" במבני מגורים בתל אביב וגבעתיים. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחת דני בן-שחר. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון.
- ברקת, ע. (2019). מחזון למעשים: רשות החברות הורתה לחברות הממשלתיות לדון בתוכניות ליצירת ערך חברתי. כלכליסט, 14.5.2019, <https://www.globes.co.il/14.5.2019/news/article.aspx?did=1001285626>
- זיפלינגר, י. (2005). קידום צדק חברתי באמצעות חידוש עירוני. חיבור על מחקר, לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, בהנחיית נעמי

- כרמון. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה.
- כרמון, נ. (1988). שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל. בתוך: שיקום שכונות מצוקה בישראל. מגמות, רבעון למדעי ההתנהגות, כרך ל"א מסי' 3-4.
- 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. (1999). מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות. בתוך, ד. נחמיאס וג. מנחם (עורכים). המדיניות הציבורית בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים. עמ' 381-436.
- כרמון, נ. (2003.12.25). הרצאה בכנס: 25 שנה לפרויקט שיקום השכונות, בנייני האומה, ירושלים.
- כרמון, נ. (2014). התחדשות עירונית: האסטרטגיה האורגנית לעידכון הדיור הוותיק. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאיזור. [http://miu.org.il/wp-content/uploads/2015/06/Organic\\_082014.pdf](http://miu.org.il/wp-content/uploads/2015/06/Organic_082014.pdf)
- כרמון, נ. ושמיר, א. (2018). רשימת פרסומים של מחקרי תר"מ – תכנון רגיש למים. הטכניון. <https://naomi-carmon.net.technion.ac.il/research-fields/#Water-Sensitive>
- מרגלית, ט. (2013). עסקה תכנונית. בתוך ט. חתוקה וט. פנסטר (עורכות), המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? (עמ' 196 – 179). תל אביב: רסלינג.
- נגבי, א. (2017). קואופרטיבים לדיור בישראל: אתגרים והזדמנויות. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית אפרת אייזנברג ונעמי כרמון. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה.
- נתניאל, י. וזוהר, ט. (2016). לקראת בנייה מאופסת אנרגיה בישראל: מודלים, קריטריונים ומתודולוגיות לקראת מפת דרכים לאדפטציה מקומית. ירושלים: לשכת המדען הראשי, המשרד להגנת הסביבה.
- עיריית קריית אונו (2015). דו"ח לתושב-סיכום פעילות. [http://www.kono.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/report2015.pdf](http://www.kono.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/report2015.pdf)
- צור, ש. מכה לבעלי הדירות בתל-אביב. כלכליסט 24.9.2019. [https://www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3770999,00.html](https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3770999,00.html)
- צ'רצ'מן א. ושנער ע. (2003). המדריך לבחינת תכניות של בנייה לגובה. משרד הפנים, מינהל התכנון, ומוסד הטכניון למחקר ופיתוח.
- קיינר-פרסוב, נ. (2008). משמעות הבית בתהליכי מעבר, שינוי והמשכיות במגורים בהליך של פינוי ובינוי. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים, בהנחיית רחל זבה. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון.
- קיינר-פרסוב, נ. (2017). אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של דרישות לקבלת התואר דוקטור בפילוסופיה, בהנחיית נעמי כרמון. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון.
- רוזנפלד, י. כרמון, נ. גבריאלי, ת. בורשטיין אי. עסיס ד. (בהכנה). שידרוג, חיזוק ומיגון בנייני מגורים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של ישראל. דו"ח מחקר.

- חיפה : הטכניון, המכון הלאומי לחקר הבנייה והמרכז לחקר העיר והאזור.  
מצגת 2016 בתוך : [https://naomi-carmon.net.technion.ac.il/invited-lectures/#Urban Regeneration](https://naomi-carmon.net.technion.ac.il/invited-lectures/#Urban%20Regeneration)
- רופא, י. (ללא תאריך). צפיפות, בנייה גבוהה והמרחב הציבורי. תל-אביב : שחרית.  
שפיר, ש. ופייט-שטרן (1991). מי נהנה מפרויקט שיקום שכונות? בתוך ש.שפיר ושרייכמן (עורכים) סוגיות נבחרות בשיקום שכונות מצוקה. אוניברסיטת תל אביב.
- Alon-Mozes, T. Carmon, N., Portman, M., Golden, S. and Shapira, N. (2019). Water-Sensitive Urban Design: Best Practices and Beyond. Research report, submitted to the Center for Water Sensitive Cities in Israel, established by JNF.
- AICP Code of Ethics and Professional Conduct. <https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/document/AICP-Ethics-Revised-AICP-Code-Professional-Conduct-2016-04-01.pdf>
- Burton, E. (2003). Housing for an urban renaissance: implications for social equity. *Housing Studies*, 18(4): 537-562.
- Carmon, N. (1999). Three Generation of Urban Renewal Policies: Analysis and policy Implications. *Geoforum* 30:145-158.
- Carmon, N. (2013). The profession of urban planning and its societal mandate. In: *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*. Carmon, N. & Fainstein, S. S. (Eds.), Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp.13-31.
- Carmon, N. (2014). Book review of: Purging the Poorest: Public Housing and the Design Politics of Twice-Cleared Communities by Lawrence Vale. *Social Security (Bitahon Sotsiali)*, 94, July 2014, special issue on Public Housing, p. 243-245 (Hebrew).
- Carmon, N. & Fainstein, S. S. (2013). *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of planners*, 31(4): 331-338.
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Freeman, L., & Braconi, F. (2004). Gentrification and displacement New York City in the 1990s. *Journal of the American Planning Association*, 70(1): 39-52.
- Gans, H. (1967). The failure of urban renewal. In Jewel Bellush & Murray Hausknecht (Eds.), *Urban Renewal: People, Politics and Planning*. p. 465-484, Doubleday & Co. Garden City, NY.
- Greater London Authority, 2018, p. 2 [https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new\\_london\\_plan\\_december\\_2017.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new_london_plan_december_2017.pdf)
- Hartman, C. (1979). Displacement: a not so new problem, *Social Policy*, March/April, P. 22-27.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Hodder & Stoughton Ltd.
- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Blackwell Publishers Inc.

- Hochschild, J. L. (1981). *What's Fair? American Beliefs about Distributive Justice*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Kearns, A., & Mason, P. (2013). Defining and measuring displacement: Is relocation from restructured neighbourhoods always unwelcome and disruptive? *Housing Studies*, 28(2): 177-204.
- Kleinhans, R. & Kearns, A. (2013). Neighbourhood restructuring and residential relocation: Towards a balanced perspective on relocation processes and outcomes. *Housing Studies*, 28(2), 163-176.
- Kleinhans, R. & Varady, D. (2011). Moving out and going down? A review of recent evidence on negative spillover effects of housing restructuring programs in the United States and the Netherlands. *International Journal of Housing Policy*, vol. 11(2), pp. 155-174.
- Lees, L., Slater, T. & Wyly, E., eds. (2010). *The Gentrification Reader*, Abingdon: Routledge
- Lees, L. (2016). Gentrification, race, and ethnicity: Towards a global research agenda? *City & Community*, Vol. 15 Issue 3, p. 208-214.
- Marcuse, P. Connolly, J. Novy, J. Olivo, I. Potter, C. Steil, J. (2009). *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Marom, N. & Carmon, N. (2015). Affordable housing plans in London and New York: Between marketplace and social mix. *Housing Studies*. 30(7): 993-1015.
- Mera, K. (1967). Tradeoff between aggregate efficiency and interregional equity: A static analysis. *The Quarterly J. of Economics*, pp. 658-674.
- Persky, J. & Wiewel, W. (1996). *Central city and suburban development: Who pays and who benefits?* Chicago: Great Cities Institute.
- Power, A. (2008). Does demolition or refurbishment of old and inefficient homes help to increase our environmental, social and economic viability? *Energy Policy*, 36(12): 4487-4501.
- Rawls. (1972). *A theory of Justice*. Oxford UK: Clarendon Press.
- Rosen, G. (2016). Condo-ism and urban renewal: insights from Toronto and Jerusalem, in: Lehavi, A. (ed.) *Private Communities and Urban Governance: Theoretical and Comparative Perspectives*, Springer USA.
- Susskind, L. and Elliot, M. (1983). Learning from Citizen Participation and Citizen Action in Western Europe. *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 17, no. 4.
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy. *Antipode*, Vol. 34, Issue 3, p. 427-450.
- UN, Habitat III (2017). The New Urban Agenda. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
- UTF (1999). Towards an Urban Renaissance. The Urban Task Force. <https://epdf.pub/towards-an-urban-renaissance-the-urban-task-force.html>

Vale, L. J. (2013). Public housing in the United States: Neighborhood renewal and the poor. In: *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*. Carmon, N. & Fainstein, S. S. (Eds.), Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Vale, L. J. (2018). *After the projects: Public housing redevelopment and the governance of the poorest Americans*. Oxford UK: Oxford University Press.

Wassenberg, F. (2015). Housing and urban renewal in the Netherland. In Turkington, R. & Watson, C. Eds. *Renewing Europe's Housing*. Policy Press, UK. P. 97-123.

### מידע מאתרי אינטרנט

[http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut\\_ironit/ogdan\\_pinuy\\_binuy\\_nosah\\_male.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/ogdan_pinuy_binuy_nosah_male.pdf)

אתר מדליין : <https://www.madlan.co.il>

אתר משרד הבינוי והשיכון, ישראל : [www.moch.gov.il](http://www.moch.gov.il)

אתר עיריית קריית אונו : [www.anu.org.il](http://www.anu.org.il)

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019 : [https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/urban\\_renewal\\_report\\_2018](https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/urban_renewal_report_2018)

חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2016 : [https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/501\\_449.htm](https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/501_449.htm)

חוק דייר סרבן , 2006 : [http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/hitchadshut\\_ironit/Pages/dayyarim\\_sarvanim.aspx](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/dayyarim_sarvanim.aspx)

