



תכניות להתחדשות עירונית בפרויקט שיקום השכונות, הייתכן?*

צבי וינשטיין**

הקדמה

מאמר זה יציג את היתרונות והתועלות בביצוע פרויקט פינוי-בינוי בשכונות הכלולות בפרויקט שיקום השכונות. המאמר יתח ראשית את הסיבות מדוע יש לתמוך בפרויקטים מסוג זה דווקא בשכונות השיקום ומהם ההיבטים שיש לשנות בתפיסת התכנון העירוני כלפי פרויקט שיקום השכונות הן מצד קובעי מדיניות הדיור מחד, והן מצד הרשויות המקומיות.

פרויקט שיקום השכונות, כפרויקט לאומי לפתרון בעיות התדרדרות פיזיות וחברתיות בשכונות מצוקה, שהוכרז בשנת 1977 ממשיך לפועל כיום (שנת 2011, ב-104 שכונות ויישובים שלמים. במשך כל שנות פעילותו, נעדרו ממובילי מדיניות הפרויקט וממקבלי החלטות, נקודות המבט התכנוניות האורבאניות, ההתייחסות לנעשה במרחב העירוני וקשרי הגומלין שבין השכונה ובין המערכת העירונית הסובבת, ומעל לכל, השינויים המשמעותיים בכלכלה הישראלית, ובמיוחד השינויים בתחום נכסי דלא ניידי. התעלמות זאת הובילה את קובעי המדיניות במשרדי הבינוי והשיכון והאוצר, להפנות עורף להשלמת תכנית פרויקט שיקום השכונות.

ועדת אייגס (1997), שבחנה את נושא ההתחדשות העירונית ופינוי בינוי, התעלמה בכל החלטותיה מכל השכונות הכלולות בפרויקט השיקום מהסיבה היחידה של גורם ערך הקרקע הנמוך, המייחד את רוב רובן של שכונות השיקום בארץ. האגף לתכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון, אשר קיבל את המנדט להוביל את הנושא, מיפה כ-120 אתרים, העונים לקריטריונים של הכללה בפרויקט ההתחדשות העירונית. עיון ברשימת האתרים מלמד, כי רובם המכריע הן שכונות "בוגרי פרויקט שיקום השכונות". כלומר, שכונות שנכללו בפרויקט מספר שנים ולאחר מכן הוצאו ממסגרת זו, בדרך כלל, על פי אינטרסים פוליטיים ומנהליים ללא עריכת בדיקה מקצועית מעמיקה של תוצאות המעורבות הפיזית-חברתית-קהילתית-כלכלית.

נכון לכתבת המאמר יצאו לדרכן ארבע תכניות פינוי-בינוי בלבד: האחת, בקריית אונו השנייה, בכפר סבא. שתיהן מבוצעות על ידי אותה חברה יזמית; השלישית במתחם רחוב בית אל בשכונת נווה שרת בתל אביב; והרביעית בשכונת נווה מונסון-יהוד.





.....וינשטיין : התחדשות עירונית בפרויקט שיקום שכונות

בהקשר זה מתעוררות כמה שאלות:

1. האם השתנו ערכי הקרקעות באתרים שמופו לאחר יציאתם מפרויקט השיקום?
2. במה שונות שכונות אלו משכונות שעדיין כלולות בפרויקט השיקום?
3. מדוע אין ראייה כוללת להתחדשות עירונית בפרויקט השיקום?
4. מדוע מוזנחות שכונות השיקום במרכזי הערים הגדולות ובפריפריה?
5. מדוע לבזבז מיליוני שקלים על פעולות שיקום בשכונות במשך עשרות שנים, ולא לממש את פוטנציאל תכניות פינוי בינוי, תמ"א 38, בינוי-עיבוי ותכניות אחרות, כגון INFILL, כאשר ההשקעה בפועל אינה נושאת את פירותיה המיוחלים להתחדשות עירונית?
6. מדוע קיימת התעקשות על מימוש תכניות אלו רק בקיומו של ערך קרקע גבוה?
7. האם פרויקט פינוי – בינוי ותכניות מדף אחרות יכולים לשמש תחליף לפרויקט שיקום השכונות?

רקע היסטורי לתולדות פרויקט שיקום השכונות וההתחדשות העירונית בישראל

ראשיתן של שכונות המצוקה בישראל החל למעשה עם תחילתה של הבנייה המאסיבית המהירה מקום המדינה לנוכח גידול האוכלוסייה המהיר עם בוא גלי העלייה של הפליטים לאחר מלחמה עולם השנייה מאירופה, ממדינות צפון אפריקה ומדינות ערב. בשנים 1952-1963 ניבנו בישראל כ-400,000 יחידות דיור, מהן כ-240,000 בבנייה ציבורית, שחלק ממנה יועד באותה תקופה לפינוי המעברות (כרמון, 1989). הבנייה התבצעה בערים הגדולות – תל אביב, ירושלים וחיפה ובערי הפיתוח שקמו בפריפריה לאכלוס העולים.

מאז הקמתה ניסתה מדינת ישראל להתמודד עם פתרון הבעיות הפיזיות, החברתיות והכלכליות של שכונות המצוקה בדרכים שונות. בנובמבר 1963 הגיש שר הפיתוח והשיכון, יוסף אלמוגי, תכנית לפינוי ובינוי משכונות העוני בישראל, שהפכה לחוק בשנת 1965 והוקמה "הרשות לפינוי ובינוי של אזורי שיקום". מתוך מסמך התכנית נציין דברים שנכתבו בדברי ההקדמה: "הבעיה הנדונה בתכנית זו – בעיית משכונות העוני בישראל ודרכי פתרונה – נוגעת לעתידם של 311,000 נפש – 77,000 משפחות – המהווים 14% מכלל אוכלוסיית המדינה. ב-3 הערים הגדולות (תל אביב, ירושלים, חיפה) מקיפה אוכלוסיית משכונות העוני 31% מכל התושבים. התכנית באה להציע פתרון מקיף וכולל, בקנה מידה ארצי, לכל הבעיות הכרוכות בחיסול משכונות העוני בישראל ובינוי ושיקום אזורי השכונות. יש להטעים מלכתחילה כי שיקום שכונות העוני אינו יכול להצטמצם במתן דיור אלטרנטיבי נאות גרידא; תכנית השיקום מצווה על יצירת תנאים סוציאליים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים מתאימים, שימנעו את הפיכתן של השכונות החדשות לשכונות עוני במהדורה חדשה, שבהן תשוב ותתעורר, בכל חומרתה, בעיית שיקום החברתי-כלכלי של המקרים הסוציאליים המצויים בהן לרוב".





עקרונות התכנית היו כדלקמן:

1. פינוי השכונה מתושביה, הריסת המבנים ובינוי השטח במסגרת תכנון כולל.
2. העברת הקרקע לרשות המדינה ופיצוי הבעלים והתושבים על הפקעת זכויותיהם.
3. מתן פיצוי והבטחת דיור מתאים לדיירים, בין במכר ובין בשכירות, בין באזור לאחר שיקומו ובין במקומות אחרים.
4. דאגה לשיקומם של המקרים הסוציאליים שבין התושבים כדי למנוע את הפיכת מקומות מגוריהם החדשים למשכנות עוני במהדורה חדשה.

עקרונות אלה הפכו להיות חלק מהסמכויות שניתנו לרשות המרכזית לפינוי ובינוי אזורי שיקום. כמו כן, נקבעו שני גורמי המפתח בביצוע התכנית, האחד, שווי הקרקע והשני אחוז בנייה גבוה מהמקובל שיאפשר ניצול מלא ומתוכנן יותר של השטח. גורמים אלה אמורים היו לאפשר את השתתת התכנית בכללותה על בסיס כלכלי משלב הפקעת אזורי השיקום, מתן פיצוי לתושבים, פינוי הדיירים, הריסת המבנים ובנייתם מחדש ויישוב חלק מהתושבים בהם.

התכנית קבעה שהמדינה הינה שותף חשוב לא רק כגוף שלטוני בלבד, אלא גם כבעלת נכסי הקרקע שבבעלותה. מאחר וערכי הקרקע שונים מאזור לאזור, הרי שלא מן הנמנע הוא, שיהיה צורך בסיוע כספי מתקציב הממשלה. ובהמשך נאמר "אולם גם אם יהיה בכך תחילה משום הכבדה, הרי בטווח יותר ארוך ישמש סעיף זה מקור הכנסה - שלא להזכיר כמובן, את טובת הציבור, ואת היתרונות הישירים והעקיפים שיבטיח ביצוע התכנית, שאין למדוד אותו בכסף" (שם, ע' 39).

פעילותה של הרשות לפינוי ובינוי פסקה בסוף שנות ה-60. הרשות לא הביאה לידי מימוש את תכניתה. תקציבים רבים הוצאו על עריכת סקרים בשכונות שיועדו לפינוי ובינוי. נעשו פעולות פינוי בעיקר של מבנים מסוכנים ושל רכוש נטוש בשכונות ימין משה ומוסררה בירושלים, כפר שלם ויפו בתל אביב, ובשכונת ואדי סאליב בחיפה. אתרים מעטים נוספים טופלו בערים אשקלון, טבריה, לוד ורמלה. אותן שכונות שהוכרזו על ידי הרשות נכללו בתכנית פרויקט השיקום שהוחל בה בשנת 1977.

חוק הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום לא בוטל מאז ועד היום, ובשנת 1975 הוגשה תכנית מעודכנת לשיקום שכונות למנכ"ל משרד השיכון (דוד וינשל). תכנית זו שימשה בהמלצותיה ובעקרונותיה את הבסיס לתכנית שיקום השכונות, שעל הכרזתה הוצהר לאחר המהפך הפוליטי בבחירות שנת 1977. פרויקט השיקום השכונות פועל מאז ועד היום.

ההכרזה על פרויקט השיקום השכונות דיברה על פתרון מקיף בתחום הפיזי – חברתי של 160 שכונות מצוקה. במהלך שנות פעילות הפרויקט טופלו 169 שכונות ומתוכם בכ-60 הסתיימה המעורבות. הפעילויות בתחום הפיזי מתרכזות בעיקר בביצוע משימות מוגדרות של הרחבת דירות, שיפוצים חיצוניים, פיתוח סביבתי ושיפור תשתיות ציבוריות. הפעילות זכתה לביקורת מצד משרד מבקר המדינה בדוח שהוגש לשנת 2003. בדוח זה מודגשים משך זמן הפעילות הארוך בשכונות ומידת השדרוג המעטה שתרמו פעולות אלו לשכונות. עוד מוסיף הדוח, כי משנת 2001 לא הוצאו ולא הוכנסו אליו שכונות חדשות, וכי שכונות רבות שמצבן החברתי – כלכלי קשה עדיין אינן





וינשטיין : התחדשות עירונית בפרוייקט שיקום שכונות

נכללות בפרוייקט. בשנת 2008 בוצע מהלך נוסף בהמלצת הממשלה לסווג את שכונות השיקום לשתי קבוצות: האחת, שכונות בריכוז מאמץ, כלומר, שכונות שיקבלו תוספת תקציב משמעותי על מנת לקצר את משך טווח פעילות הפרוייקט בשכונות אלו; הקבוצה השנייה, כוללת שכונות בהשהיה, כלומר, שכונות שעל פי הקריטריונים של הלמ"ס נמצאות באשכול חברתי - כלכלי מעל לדרוג 6. בשכונות אלו פסקה הפעילות בתחום הפיזי ונמשכת פעילות חברתית מתקציבי ממשלה בלבד.

לאור השינויים החברתיים והכלכליים שחלו בישראל, צומצמו היקפי תקציבי פרויקט השיקום בעשרות אחוזים בהשוואה לשנות הפעילות הראשונות. בשנת 2011 עומד התקציב השנתי של הפרוייקט על סכום של כ-60 מיליון ₪ למגוון הפעולות והתכנונים בהם מעורב הפרוייקט בשכונות.

בשנת 1995 הכריז משרד הבינוי והשיכון על היעד הלאומי של התחדשות עירונית, שקיבל ביטוי בהחלטת ממשלה (1995\6070): "לאפשר תוספת בניה מבונה בטווחי זמן שונים וניצול יעיל של מלאי הבינוי הקיים". אחת המטרות הייתה התחדשות המלאי הבנוי למניעת ההידרדרות של שכונות העוני בהיבט הפיזי והחברתי. על מנת לקדם את יעדי ומטרות התכנית הקימה הממשלה בשנת 1996 ועדת היגוי "לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי הערים בישראל" (ועדת אייגס) אשר הגישה המלצותיה בשנת 1998. פרויקט "פינוי בינוי" הוא חלק מהמלצות אותה ועדה יחד עם פרויקט "עיבוי-בינוי" הם המרכיבים את תכנית "ההתחדשות העירונית" של משרד הבינוי והשיכון.

בין המלצות הוועדה לקידום הפרוייקט: (1) יצירת תנאים שיובילו לתהליך פינוי ובינוי מתוך רצון ובחירה של התושבים; (2) קידום תכנון סטטוטורי לתוספות זכויות בנייה ויצירת היתכנות תכנונית; (3) הבטחת מימון ציבורי למרכיבי התכנון לשינוי זכויות; (4) הגדלת השטח הבנוי במתחם פי שלוש לפחות; (5) מזעור שינויים במערכת התשתיות.

מסלול "פינוי-בינוי" ומסלול "עיבוי-בינוי" מורכבים משני תהליכים מרכזיים: האחד, תהליך תכנוני בו נקבעות זכויות הבנייה האפשריות במתחם, והליך המסדיר את הבנייה החדשה המפוקח על ידי העיריות. השני, תהליך הקנייני של המרת זכויות הבנייה לדיוור חלופי תמורת הדיוור הקיים המתקיים בין בעלי הדירה והיזמים ללא התערבות ממשלתית, כלומר זהו הליך של יזמות פרטית. במסלולים אלה משתתפים שלושה גורמי מפתח: (1) הממשלה הקובעת את הקריטריונים למתחמים, מכריזה על מתחמים זוכים ומקנה הטבות במס; (2) הרשות המקומית האחראית להכנת תכניות מפורטות לתוספות זכויות הבנייה, להשלמת התכניות על ידי חידוש מערכות תשתיות עירוניות. הרשות המקומית מסתייעת בחברה מנהלת שמלווה את ההליכים התכנוני והקנייני; (3) בעלי הנכסים.

רוב המתחמים הם במסלול "פינוי-בינוי" ומיעוטם במסלול "עיבוי-בינוי". ההבדל ביניהם הוא כי במסלול הראשון, הדיירים מפנים את בתיהם לצורך הריסתם ובנייה של מבנים חדשים במקומם, בשונה מהמסלול השני הנועד לאפשר תוספת בנייה במתחמים מבונים בעיקר על בסיס תשתיות קיימות וללא צורך בפעילות בינוי.

בנוסף, קיים "מסלול מיסוי" הפועל מתוקף חוק מיסוי מקרקעין. במסלול זה היוזמה היא של היזמים – יש להם אחריות לאיתור המתחמים ולקידום





הסטטוטורי של התכניות בידי היוזם. במסגרת מסלול זה פונים היוזמים לוועדה הבין - משרדית להתחדשות עירונית על מנת לבקש את המלצתה להכרזה על מתחם כמתחם פינוי בינוי או מתחם עיבוי - בינוי. אם הממשלה אכן מכריזה על המתחם לפי המלצת היוזמים, אזי הם זכאים להטבות במס שבה, מס רכש, ומע"מ על שירותי בנייה לדיירים המפונים, ודחיית המועד הקובע את חבות המס. מידת ההתחדשות ומידת הצפיפות הגבוהה ביותר מושגת במסלול של פינוי - בינוי בו יש אפשרות לחדש את כל המתחם כולו ולהשביח נכסים בסביבה.

בימים אלו הולכת ומתגבשת הצעת המכון לרפורמות מבניות בשיתוף עם המועצה הלאומית הכלכלית שליד משרד ראש הממשלה, להתחדשות עירונית הממוקדת רק בשכונות הנכללות בפרויקט שיקום השכונות (מורן דהן, 2011). על פי נתוני המכון חיים כ-2 מיליון תושבים ב-150 שכונות עוני בישראל ובהם 800 אלף יחידות דיור. תושבי השכונות סובלים לא רק מעוני בהכנסות אלא סובלי גם מעוני בנכסים. על פי עמדת המכון, נמדד העוני בישראל בהעדר נתונים על הבעלות על הנכסים ולכן המדדים הקיימים מעוותים ואינם מציגים תמונה נכונה על העניים. הפתרון המוצע הוא העברת נכסי העושר שטרם חולקו והמצויים בידי המדינה כבעלים וכרגולטור שהוא יצרן הנכסים. צוות המכון מציע חלוקה על בסיס העדפה מתקנת של יצירת בסיס נכסי לשכבות החלשות; הענקת זכויות קניין לדיירי שכונות השיקום; יצירת זכויות קניין חדשות בדרך של תכנון כרגולציה חברתית. על פי ההצעה, תהיה תרומה חברתית וכלכלית למדינה ולחברה בדרך של יצירת מאגר לאומי לבנייה חדשה בהיקף של למעלה ממיליון יחידות דיור חדשות לטווח הנראה לעין כפוף לקצב היישום של התכנית בשכונות השיקום.

מהן ההזדמנויות שהוחמצו בתחום הפיזי והחברתי של פרויקט שיקום השכונות?

לאורך כל שנות פעילותו לא השכיל פרויקט השיקום הפיזי - חברתי לשנות את מדיניותו ולהתאימה לתכניות שיקום והתחדשות עירוניות כפי שנעשה במדינות המערב המתמודדות אף הן עם התדרדרות פיזית וחברתית של מרכזי ערים ושכונות מצוקה. ההזדמנויות שהוחמצו הן למעשה הכשלים המלווים את תכנית פרויקט השיקום הפיזי והחברתי לאורך שנים, המתוארים להלן:

כשל ראשון: התמקדות מדיניות השיקום בתחום הפיזי כוונה בעיקר לשיפור תנאי המגורים, שיפור תשתיות ואיכות הסביבה של דיירי השיכונים בשכונות. הדבר בא לידי ביטוי בתכנית הרחבות הדיור שהביאה לפתרון בעיות צפיפות הדיור שאפיינה את תנאי המגורים של משפחות השיכון הציבורי ואת המשפחות מרובות הילדים שהדירות היו בבעלותן בראשית שנות פעילות הפרויקט. ביטוי נוסף של המדיניות היה שיפור התשתיות הציבוריות (מים, ניקוז, תאורה, ביוב, מדרכות ודרכי גישה). בנוסף, נעשו עבודות שיפוצים חיצוניים של הבניינים בשכונות שעברו את תהליך ההרחבות וכן פיתוח החצרות המשותפים.

על פי נתוני האגף לשיקום שכונות פיזי, שהתפרסמו בחודש ינואר 2011, בוצעו כ-40,000 הרחבות של דירות; שופצו כ-132,000 יחידות דיור בבנייה רוויה; ושופצו כ-32,000 יחידות דיור בהם מתגוררים קשישים (משרד הבינוי





וינשטיין : התחדשות עירונית בפרויקט שיקום שכונות

והשיכון, 2011). סך כל יחידות הדיור בשכונת השיקום מסתכם בכ-250,000. לאור צמצום היקף התקציבים המופנים על ידי משרד השיכון לפרויקט השיקום הפיזי, הצטמצמה עד מאד היקף הפעילות בתחומים אלה וחלק מהמשאבים מופנה לתכניות חדשות בהן עיבוי-בינוי ותמ"א 38. שתי תכניות ארציות אלו פועלות בהיקפים בלתי משמעותיים לחלוטין, בעיקר, מהסיבות של אי התאמה למיקום הגיאוגרפי של השכונה וערכי קרקע נמוכים שאינם מהווים תמריץ לכדאיות כלכלית עבור היזמים.

כשל שני : התעלמות קובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות מראייה תכנונית ומערכתית אורבאנית. פרויקט השיקום לא היה שותף לאף תכנית אב או תכנית מתאר ברמה היישובית שנעשתה ביישובים הכלולים בפרויקט, ושלחן עשויים היו להיות השלכות חיוביות על ריכוזי שכונות המצוקה, כמו למשל, פיתוח דרכי גישה, הקמת מוסדות ציבור, תוספת שטחים לשכונה שיעודם הוא שימושים מעורבים. תכניות מתאר אלו נעשו על ידי הרשות המקומית ללא שיתוף נציגי הפרויקט או מתכנניו.

המתכננים שהועסקו בעבר בתכנון הרחבות הדיור והשיפוצים הגישו את תכניתיהם לאישור הועדה המקומית או הועדה המחוזית. במקרים אחדים היה צורך להגיש בקשות לשינויי תכניות בניין עיר מקומית או נקודתית, או תכניות איחוד וחלוקה. כיום, מתכננים אלה אינם מהווים חלק מצוות מנהלת פרויקט השיקום בשכונה.

להתעלמות זו היו השלכות משמעותיות על ראייה לטווח הרחוק על התפתחות ברת קיימא של השכונה והפיכתה לשכונה משוקמת על פי קריטריונים תכנוניים ומקצועיים.

כשל שלישי: העדר יחסי גומלין בתחום אספקת השירותים בין שכונת השיקום ובין שכונות עירוניות סמוכות באותה רשות מקומית. שכונות השיקום סבלו, רובן ככולן, מהעדר שירותים בסיסיים בתחומי החינוך, הקהילה והפנאי. בעקבות קשרי התאומות שנרקמו בין השכונות/יישובים ובין קהילות יהודיות בחו"ל שאימצו אותן, נפתרה הבעיה של המחסור במוסדות ציבור. במהלך השנים הוקמו למעלה מ-700 מוסדות כאלה, ביניהם: גני ילדים, מעונות יום, בתי ספר, מרכזים קהילתיים, מתקני ספורט ושירותים קהילתיים כגון מרכזי בריאות. תוצאת הבנייה המאסיבית של מוסדות הציבור הביאה במקרים רבים לכפל שירותים בשכונות סמוכות זו לזו, לתחרות בין המוסדות והשירותים על משיכת לקוחות, על העדר מעורבות של אוכלוסיות משתי שכונות סמוכות והשלכותיה על התארגנות תושבים וניהול יעיל יותר של השירותים.

כשל רביעי: יצירת "גידור טריטוריאלי" של שכונות השיקום. תיחום כל שכונת שיקום, על פי גבולות אזוריים סטטיסטיים, שנקבעו בידי ועדת השרים לענייני שיקום שכונות, קבעה במידה רבה את דמותה העתידית מבחינה תכנונית וחברתית. גידור זה מנע את קשרי הגומלין עם שכונות סמוכות ושילובן בתוכניות מתאר ובניין עיר, ובכך, נמנעה הרחבתן בתוספת יחידות דיור חדשות ומשיכת אוכלוסייה ממעמד סוציו-כלכלי גבוה יותר בהשוואה לרמת האוכלוסייה הקיימת.

כשל חמישי: שכונות פרויקט השיקום פועלות ללא תכנון אסטרטגי – אורבאני ארוך טווח בעל יעדים ומטרות מוגדרות. מעולם לא נעשה בשכונות





הכלולות בפרויקט השיקום תכנון אסטרטגי המשלב בין היבטים פיזיים- חברתיים-סביבתיים-כלכליים. הפעולות התכנוניות שאושרו, בין בתחום הפיזי ובין בתחום החברתי, באו לענות על בעיות וקשיים שונים כפי שהועלו על ידי צוותי ההיגוי המקומיים, בהם השתתפו תושבים ונציגי הממשד. העדר תכנון אסטרטגי הוא בין הסיבות הקריטיות לכך, שפעילות פרויקט השיקום לא הגיעה לסיומה ולא נמדדה על פי מדדים מקצועיים ברי מדידה בהשוואה לממוצעים ארציים או לכל מדד מקובל אחר. מחקרים מעטים בלבד בנושא הערכה מסכמת של תוצאות פרויקט השיקום נעשו במחצית שנות ה-80 של המאה הקודמת, ביניהם: בורוכוב, לרמן ועברון (1985), אלתרמן, היל וכרמון (1985) וכרמון (1989).

על אף השנים הרבות של הימצאות השכונות במסגרת הפרויקט, קשה למצוא כיום שכונה שהגיעה לנקודת ההמראה כתוצאה מפעילות אינטנסיבית של פרויקט השיקום בה (וינשטיין, 1997). עם זאת, יש לציין, שישנם מספר יישובים בודדים שנכללו כמקשה אחת בתכנית פרויקט השיקום וזכו לעדנה לאו דווקא משום פעילות הפרויקט, אלא, משום היווצרותם של תנאים חיצוניים כגון תופעת הפרבור והפשרת קרקעות חקלאיות לבנייה. שני אלמנטים אלו, לא היו יוזמה שמקורה מדיניות פרויקט השיקום, אלא, יוזמה של הרשות המקומית בראייה חברתית-כלכלית של חיזוק היישוב כולו. כאלה היו למשל היישובים כפר יונה, תל מונד וקדימה.

כשל ששי: העדר ראייה תכנונית מערכתית המביאה בשיקוליה התפתחויות עתידיות במרחב העירוני בו ממוקמת שכונת השיקום. קביעת גבולות פעילות של פרויקט השיקום נקבעה על פי תיחום אזורי סטטיסטיים. לעיתים, גבולות השכונה התפרסו על שטחים פתוחים, בבחינת עתודות קרקע שלא נקבעו להם שימושים ספציפיים. בנוסף, תוכניות אב הממוקדות ברמה עירונית או מחוזית פסחו על שכונות השיקום. כך למשל, תכנית הרכבת הקלה במחוז המרכז שהתוואי שלה אמור לעבור סמוך לחלק משכונות השיקום בבת ים, תל אביב-יפו, בני ברק ופתח תקווה; דוגמה נוספת היא אזורי התעשייה והתעסוקה הישנים הסמוכים לשכונות השיקום והעוברים בשנים האחרונות מהפך בדמות מעברם אל אזורי שמחוץ לתחום העירוני; התחדשות עירונית של מרכזי ערים המשלבים שימושים מעורבים הצמודים לשכונות השיקום. פינויים של אזורי אלה משחרר קרקעות עליהם נבנית בנייה חדשה שאינה מביאה בחשבון את ההשלכות על השכונה המוחלשת. בנוסף, רשויות מקומיות אינן משקיעות מחדש את היטלי המיסים הנגבים מהיזמים ואינן דורשות מהיזמים ומחברות הבנייה להשקיע בשכונות הותיקות ולהפחית באופן זה את הניכור בין חדש לישן.

כשל שביעי: נעדרת חשיבה תכנונית ברמת השכונה. מאחר ומדיניות הפרויקט הפיזי מתמקדת בנישה של תחום המגורים (הרחבות דיור, שיפוצים חיצוניים, פיתוח סביבתי), הוזנחו תחומים רבים אחרים המהווים חלק בלתי נפרד מכל התייחסות פיתוח בר קיימא של מקום, כגון: מערכת דרכים מוטורית ורגלית; נגישות למוסדות ציבור ולשירותים מקומיים; ניצול שטחים לבנייה; שימושים מעורבים; תחבורה ציבורית; סילוק מטרדים סביבתיים ופלישות לתחום הציבורי; מיתוג השכונה.

הדוגמא הבולטת ביותר היא ההחלטה שהתקבלה בשנת 2008 על ידי האגף לשיקום שכונות חברתי לבצע תכנון אסטרטגי ותכנית אב לחמש שנים בתחום





וינשטיין : התחדשות עירונית בפרוייקט שיקום שכונות

החברתי בלבד, תוך התעלמות מכל התחומים המשפיעים על התפתחות שכונה בהיבטיה הכלכליים, הפיזיים, הנדל"ניים ואיכות הסביבה.

כשל שמיני: השכונות שהוכרזו במסגרת פרויקט שיקום השכונות אינן נכללות במתחמי "פינוי-בינוי" של משרד הבינוי והשיכון: מטרת התכנית של פרויקט שיקום השכונות שהוכרז בשנת 1977 הייתה התמודדות עם מוקדי מצוקה חברתית ואזורי התדרדרות פיזיים במרכזים העירוניים על מנת להקטין פערי אי שוויון בחברה הישראלית. בעוד שמטרת תכנית "פינוי-בינוי" שמה דגש על ערך הקרקע העירונית והתעלמות מהבחינה החברתית-קהילתית. הפן שהינחה את הוועדה לבחירת מתחמים פוטנציאליים הוא הפן התכנוני – יישומי של ניצול יעיל של הקרקע העירונית ללא בחינה של שכונות עניות ומוחלשות הזקוקות להתחדשות עירונית על מנת להיחלץ מהעוני וההתדרדרות הבין דורית.

כשל תשיעי: העדר צוות מומחים בתחום ההתחדשות העירונית. עובדי אגפי השיקום הן הפיזי והן החברתי חסרים את הרקע המקצועי והידע העיוני והמעשי בתחום האורבאני המשלב בין מרכיבים פיזיים-אדריכליים-תכנוניים-חברתיים-קהילתיים-כלכליים. כתוצאה מכך, נוצרה גישה מחשבתית צרת אופקים המונעת הכנסת חידושים או לימוד מניסיון של תכניות שיקום אזורי מצוקה בעולם המערבי.

כשל עשירי: לא מתבצעים תהליכי מחקר, מעקב וההערכה אחר התשומות המושקעות והשפעתן. לפעילות בתחום הפיזי ובתחום החברתי ישנן השלכות, הן ישירות והן בלתי ישירות על מרכיבים רבים בשכונה כגון: דיור, מרכזים מסחריים, תחלופת אוכלוסין, ערכי נדל"ן, פיתוח שירותים קהילתיים, פיתוח כלכלי-קהילתי, הגירה, פוטנציאל בנייה חדשה, מלאי דיור, תחזוקה ושימור הקיים, איכות סביבה, חינוך תושבים לשמירה על הקיים. תהליכים אלו אינם מובאים בשיקולים התכנוניים והאסטרטגיים של מנהלי האגפים הפיזי והחברתי של שיקום השכונות ברמת הנהלת משרד הבינוי והשיכון ומשרדי הממשלה השותפים לפרוייקט השיקום (חינוך, בריאות, שירותים חברתיים ורווחה, תמי"ת, קליטה) וגם לא ברמה המקומית של מנהלי הפרוייקטים בשכונות.

מדוע יש להוביל את פרויקט השיקום הפיסי והחברתי לשינוי מדיניות?

קימת הנחה בת למעלה מעשור שנים ויותר הטוענת, כי פרויקט שיקום השכונות מיצה את עצמו במערכת הנוכחית של קבלת החלטות וקביעת מדיניות. מיצוי זה מתבטא בהיבטים שונים:

- בקיבעון תפיסתי ומחשבתי מתמשך מצד אחד, והיעדר פריצת דרך להפעלה שונה של פרויקט השיקום ברמה הארצית, מאידך.
- בירידה מתמשכת ועקבית בהיקפי התקציבים המוזרמים על ידי משרדי הממשלה לפרוייקט השיקום. לשם השוואה: במחצית שנות השמונים עמד התקציב הפיזי על כ-400 מיליון ₪ ואילו בשנת 2011 הוא כ-20 מיליון ₪ בלבד. התקציב החברתי (תכנית "תנופה") שמקורו בתקציבי משרד הבינוי והשיכון, פחת אף הוא ועומד בשנת 2011 על 4.5 מיליון ₪.
- על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דרוג מצבן הפיסי והחברתי של מרבית השכונות והיישובים, על פי דירוגן לאשכולות, הכלולות





בפרויקט השיקום לא השתנה לאורך השנים, זאת, למרות ההשקעות הרבות בתחומי המעורבת השונים. מרביתן של השכונות מדורגות באשכולות 4-6.

- ממשלת ישראל, בהתייחס לפרויקט שיקום השכונות, לא הביאה לשינוי בסדר היום הלאומי ובסדר העדיפויות החברתי-כלכלי מאז שנת 1977, עת הוכרז על התכנית הלאומית לשיקום השכונות.
- תכנית פרויקט שיקום השכונות, או תכנית אלטרנטיבית לה, אינה מופיעה באף מצע מפלגתי אחד מזה עשרות שנים.
- תוכניות הממשלה להקצות קרקעות לבניית דירות על מנת להוזיל את מחיריהן אינה מתממשת למרות הצהרות השכם והערב על תוכניות העומדות לצאת לדרך.
- בהחלטת ממשלה מספר 1022 מתאריך 28.01.2007 נקבע, כי יש לצמצם את מספר השכונות הכלולות בפרויקט, מאחר ולא ניתן לשקמן נוכח המשאבים המעטים העומדים לרשותו. לצורך כך נקבעו שתי קטגוריות: האחת, שכונות בריכוז מאמץ והשנייה, שכונות בהשגיה. בקטגוריה הראשונה כלולות 43 שכונות שהיו אמורות ליהנות מתקציבים מוגדלים הן בתחום החברתי והן בתחום הפיזי. בקטגוריה השנייה כלולות 60 שכונות ומבחינתן, הופסקו התקציבים בתחום הפיזי ונותרו רק תקציבי משרדי הממשלה החברתיים, ללא תקציבי תכנית "תנופה" שמקורם במשרד הבינוי והשיכון. חלוקה זו התבססה על מיון השכונות ושקלול הנתונים החברתיים-כלכליים שלהן כפי שמתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במציאות, השכונות שברכוז מאמץ לא זכו לתוספת תקציבית, וברובן חל קיצוץ משמעותי.
- התכנית להתחדשות עירונית של משרד הבינוי והשיכון – פינוי-בינוי – לא הכלילה בין האתרים שהומלצו ויצאו לתכנון את השכונות הכלולות בפרויקט השיקום. לעומת זאת, נכללו בה אתרים אותם נכנה בשם "בוגרי פרויקט השיקום", כלומר, שכונות שיצאו מסגרת הפרויקט בשנות ה-90 (עד שנת 2001 סיים פרויקט השיקום את פעילותו ב- 54 שכונות ויישובים. אין זאת אומרת כי השכונות הללו הגיעו לנקודת ההמראה שלהן. הוצאתן נבעה משיקולים אדמיניסטרטיביים ופוליטיים (אחד). נשאלת השאלה: מדוע יש להמתין כעשרים שנים בממוצע ולכלול שכונות שיצאו מהפרויקט בתכנית פינוי ובינוי ומדוע אין מכילים התכנית כבר כעת על השכונות הנכללות בפרויקט השיקום?

היתרונות בהפעלת תכנית התחדשות עירונית המשלבת בין תכנית פינוי ובינוי ובין תכנית תמ"א 38 בשכונות הכלולות בפרויקט השיקום

הספרות המקצועית העולמית הדנה בתכניות של התחדשות עירונית ושיקום אזורי מצוקה במדינות המערב, מציגה מגוון רחב ביותר של תכניות המשתנות מדי כמה שנים על מנת להתאימן למציאות החיים. כך למשל, תכניות השיקום בבריטניה ביניהן: Big Society; New Deal for Communities; Business Investment District; Model Cities; ובארצות הברית: Empowerment Zones; Hope VI ואחרים.





וינשטיין : התחדשות עירונית בפרויקט שיקום שכונות

השילוב שבין תכניות פינוי-בינוי ותמ"א 38 דווקא בשכונות הפרויקט טומנת בחובה יתרונות בתחום הפיזי, התכנוני, החברתי, הכלכלי והקהילתי.

בתחום הפיזי תביא שילובן של שתי התכניות להחייאה של ענף הבנייה בישראל; לכינון מלאי דיור באיכות ובסטנדרטים גבוהים; בנייה בטכנולוגיות איכותיות שיאריכו את עמידות הבניינים; שימוש באלמנטים של בנייה ירוקה;

בתחום התכנוני תהווה תכנית זו תמרץ לרשויות המקומיות לשנות את תדמית השכונות בעיר; לתכנן תכנון אורבאני רציונאלי העולה בקנה אחד עם תכניות מתאר ארציות ומקומיות; יצירת מרקם עירוני מאוזן המקשר בין סביבה-שירותים-קהילה- תושבים- החייאה עירונית; מיצוב המתחמים בשכונות הנמצא בציפוף נמוך מאפשר בנייה חדשה ללא פינוי הדיירים תוך ניצול היתרון של שטחי קרקע פנויים לבנייה בשכונות ללא צורך בפינוי הדיירים עד להשלמת הבינוי;

בתחום החברתי תוגבר תחושת השייכות למקום; תיווצרנה שכונות הטרורגניות; תכנסנה אוכלוסיות חזקות; תיבנה מנהיגות מקומית מובילה; יורחבו השירותים המקומיים ותעלה איכותן ומגוון;

בתחום הכלכלי תביא הבניה בשכונות להורדת מחירי הדיירות; קיים פוטנציאל בקרב תושבי השכונות שניתן להכשירו לעבודה במגוון תחומי הבנייה ובשירותים נלווים; שכונות הכלולות בפרויקט השיקום פטורות מהיטלי השבחה; קיימים הסדרים בין משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות הכלולות בפרויקט השיקום להפחתה משמעותית של היטלי אגרות בנייה, מים וביוב בתחום הבנייה; ערך הנכסים יעלה; ההון החברתי והאנושי ברמת המשפחה יגדל;

בתחום הקהילתי לשכונות השיקום קיים פוטנציאל אדיר הנובע מכך שהן נהנות ממגוון רחב של מוסדות ציבור מתחומי החינוך, הקהילה, הספורט והפנאי; בחלקם קיימת תשתית של שירותים חברתיים ברמה עירונית.

המרכיבים שיש לכלול בפרויקט המשולב בשכונות השיקום

הרשימה המובאת להלן באה להגדיר את המרכיבים העיקריים שתכנית פינוי ובינוי משלבת בתכנית תמ"א 38 בשכונות הנכללות בפרויקט השיקום חייבות לכלול בין שיקוליהן הנוספים. הרשימה אינה מלאה אך כוללת היבטים ברמה הלאומית, המקומית, התכנונית, החברתית והכלכלית. משקל ניכר ניתן למעורבות המדינה בתכנית, בהשוואה, למשל, למדינות אחרות בעולם המערבי בהן למגזר העסקי וליוזמה הפרטית תפקיד מוביל בתכניות מסוג זה.

במישור הלאומי: מדינת ישראל חייבת להכריז על תכנית זאת כפרויקט לאומי לטווח הארוך במקומו של פרויקט שיקום השכונות; ההכרזה תהא תקפה לתקופה של 15-20 שנים; התכנית צריכה להיות מלווה במעורבות משמעותית של משאבי המדינה; בהסרת מכשולים ביורוקרטים הנוגעים, בעיקר, למיסוי קרקעות, למעורבות של מינהל מקרקעי ישראל ולקידום תכנון ברמות התכנון השונות.

ברמה התכנונית: מומלץ לתעל את אירוע "בינוי-פינוי" לתכנון מחדש של השכונה/ישוב; להגמיש תהליכי תכנון בין רשויות מקומיות, מנהל מקרקעי





ישראל, ועדות מקומיות ומחוזיות; להכריז על התכנון החדש בשכונות השיקום כמרחב תכנון מיוחד ולא מרחב תכנון של אזורי יוקרה; שיתוף והשתתפות של תושבי השכונה לאורך כל תהליך התכנון וקבלת החלטות.

במישור הכלכלי: יש לאגם משאבים בין שלושה מגזרים - ציבורי, פרטי ועסקי; להזיל עלויות בנייה תוך שימוש בשיטות בנייה וטכנולוגיות מתקדמות; ליצור מקורות תעסוקה לתושבי השכונות בתחום הבנייה; להעסיק חברות בנייה בעלות יכולות מוכחות בהיקפים גדולים.

בתחום חברתי: להימנע מהעתקה של האוכלוסייה המקורית אל מחוץ לגבולות השכונה; שיתוף הציבור ובעלי העניין בשכונה בתהליכי התכנון, המידע, שלבי הבנייה; לגוון מלאי הדיור בהתאם להתפלגות האוכלוסייה;

במסגרת שמירת עקרונות של שוויוניות, יושרה והוגנות אני מוסיף מספר "לאווים" שאין לכלול אותם בתכנית זאת, ביניהם:

1. הימנעות מבנייה גבוהה שמעל ל-10 קומות;
2. הרס והעתקה של רשתות חברתיות;
3. הענקת אחוזי בנייה גבוהים מעל ליחס של 1:3.5;
4. רווח קבלני מוגזם.

סיכום

בתחילת המאמר הוצגה רשימה של שאלות שאת התשובות אליהן ניתן למצוא במציאות הנדל"נית בה נתונה מדינת ישראל: מחירי דירות מאמירים, מחסור בקרקעות לבנייה, ביקוש למגורים שאינו מדביק את ההיצע, פגרים בין מרכז ופריפריה, חברות בנייה מונופוליסטיות הפונות למגזרי אוכלוסייה בעלי הון בלבד, בירוקרטיה תכנונית מסורבלת, מאבקים בין בעלי אינטרסים פוליטיים ובין בעלי ההון, אשראי בנקאי למשכנתאות, מיקוד בפרויקטים של מרכזי ערים, רפורמות בתחום התכנון שאינן מיושמות, מחסור בעובדים בתחום הבנייה, קשרי הון-שלטון, הצעות הממשלה לרפורמות בתחום התכנון לשיפור המצב הצעות חדשים לבקרים, העדר הסכמה מערכתית כוללת להתמודדות עם תחום הנדל"ן ועוד.

אין ספק, שבמצב עניינים זה פרויקט שיקום השכונות בישראל מושפע לרעה: רוב השכונות ממוקמות בפריפריה שאינה אטרקטיבית למשקיעים, נמשכת ההגירה השלילית אל מרכזי הערים הגדולות, נוצרים לחצי מחירים הגורמים בין השאר להעלאת מחירי הדירות בשוק, הזחילה אל עבר היישובים מחוץ למחוז המרכז איטית.

פרויקט שיקום השכונות ירד מעל סדר היום והשיח הציבורי. המשך פעילותו במתכונת המצומצמת היום, אין בו כדי להביא לידי השינויים להם ציפו קובעי המדיניות בשנת 1977. לאחר 34 שנים הגיע הזמן לשנות כיוון ולהתמודד בדרך שונה עם שכונות ואוכלוסיות מוחלשות. סדרי העדיפויות של ממשלת ישראל אינם מציבים את פרויקט השיקום כנושא שיש להתמודד עמו. השינויים המתרחשים כיום ברמת השכונות, נעשים, בדרך כלל, על ידי יזמים פרטיים ללא הקשר או ראייה תכנונית כלל שכונתית או אורבאנית על היבטיה השונים. גם אם נצפים שינויי בנוף הארכיטקטוני הסיבתי ישנם עדיין אלמנטים רבים אחרים מהם מתעלמים, בעיקר, מהתחום החברתי-קהילתי.





.....וינשטיין : התחדשות עירונית בפרויקט שיקום שכונות

מאמר זה נכתב לפני פרוץ המחאה החברתית של קיץ 2011. למיטב המידע המצוי בידי המחבר, לא עלה נושא פרויקט שיקום שכונות המצוקה על סדר היום והשיח הציבורי, ומכאן, שגם לא הובא לשולחנה של ועדת טרכטנברג הדנה בדרכים להתמודדות עם הדרישות מהתחום החברתי – כלכלי. ספק רב, אם תתייחס הוועדה לפריפריה החברתית והגיאוגרפית של מדינת ישראל. בנוסף, בהפגנות שהתקיימו מדי שבוע לא נשמע קולם של תושבי השכונות ולא הועלו דרישות מצידם שנכללו בין אלו של מארגני המחאה.

תוכניות המדף - פינני-בינוי, עיבוי-בינוי, תמ"א 38 - שהתקבלו כחלטות הממשלה, תקפות. שילובם והתאמתם למיקום הגיאוגרפי ולתנאים הדמוגרפיים, חברתיים וכלכליים של השכונה/עיר הכלולים בפרויקט שיקום השכונות, עשויות להביא לשינויים המיוחלים ולפתרון המצוקות של שכונות פרויקט השיקום ואוכלוסיותיהן המוחלשות.

הצלח ביצוען ויישומן של התוכניות המשולבות הללו, תלויה בקבלת החלטה אמיצה של ממשלת ישראל להציב מחדש את נושא שיקום השכונות על סדר היום ובעדיפות עליונה מבחינת איגום משאבים הנחוצים לביצועה.

מקורות

אלמוגי יוסף (1963). תוכנית לפינני ובינוי של משכונות העוני בישראל. ירושלים. כסלו, תשמ"ד.

אלתרמן רחל, משה היל ונעמי כרמון (1985). הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל: דוח מסכם, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן. בורוכוב אליהו, רוברט לרמן ודן עברון (1984). השפעת פרויקט שיקום השכונות על תנאי הדיור: דוח ביניים. ירושלים: מכון ברוקדייל.

דהן מורן (עורכת) (2011). התחדשות עירונית. המכון לרפורמות מבניות בשיתוף המועצה הלאומית הכלכלית. תל אביב.

הרשות לבינוי ופינני של אזורי שיקום (1975). תכנית לשיקום שכונות. ירושלים. (יוני).

וינשטיין צבי (2006). התחדשות עירונית בפרויקט שיקום השכונות הייתכן? הרצאה במסגרת הכנס השנתי של איגוד המתכננים בישראל. הרצליה. 2 בפברואר, 2006.

וינשטיין צבי (1997). דפוסים של דמוקרטיה מקומית וביזור סמכויות בשכונות שיצאו ממסגרת פרויקט השיקום. חיבור לשם קבלת תואר לפילוסופיה. מוגש לסניט האוניברסיטה העברית בירושלים.

כרמון נעמי (1989). שיקום שכונות בישראל הערכת תוצאות. הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל, חיפה.

תמיר יהודה (1967). עיקרי הדין וחשבון על סקר האתרים המיועדים לשיקום. נערך מטעם הרשות לבינוי ופינני של אזורי שיקום. ירושלים

* רבות נכתב אודות פרויקט השיקום ולכן יובא כאן רקע כללי ותמציתי בלבד.
** העמדה המוצגת במאמר זה הינה דעתו האישית של המחבר ואינה מייצגת את משרד הבינוי והשיכון ואו את האגפים לשיקום שכונות פיזי וחברתי.

