

## פינוי-בינוי: הרס העבר ובניית העתיד

יעל פדן

### תקציר

מאמר זה עוסק בהיבטים החברתיים של התחדשות עירונית, מושג אשר מכיל כשלעצמו אפשרויות שונות ומגוונות לשיפור הסביבה הבנויה, אך מקבל כיום במוסדות התכנון בישראל פרשנות כמעט אוטומטית כמצע לפרויקטים של פינוי-בינוי. כאן נציג את המורכבות הרבה שמאפיינת תכניות פינוי-בינוי: בעוד שעל הנייר מראה החישוב רווח לכל הצדדים, למעשה תכנון זה מאופיין בקשיחות רבה המוכתבת בראש ובראשונה על ידי כדאיות כלכלית. ההתערבות הדרסטית והרס הסביבה הבנויה הקיימת שמאפיינים תכניות פינוי-בינוי פותחת פתח לשאלות רבות: מהן האיכויות הפיזיות והחברתיות שייהרסו, אילו איכויות מוצעות במקומן, ומי ייהנה מהן? מטרתנו היא להעלות על סדר היום פתרונות תכנון גמישים ומגוונים יותר להתחדשות שכונות אלה, אשר לוקחים בחשבון גם את המרכיב החברתי.

בעבודתנו בעמותת "במקום" עם תושבים בשכונות דרום-מערב ירושלים, זיהינו תופעה שניתן לכנותה "תכנון-יתר". שכונות רבות בדרום-מערב ירושלים מסומנות בתכנית המתאר ירושלים 2000 כאזורים מומלצים ל"התחדשות עירונית". מושג זה כשלעצמו מכיל אפשרויות שונות ומגוונות לשיפור הסביבה הבנויה, אך מקבל כיום במוסדות התכנון פרשנות כמעט אוטומטית כמצע לפרויקטים של פינוי-בינוי. הללו מאופיינים בהריסה של מתחמים בנויים משנות החמישים והשישים, ובניית בניינים חדשים במקומם שאחוזי הבניה שבהם גבוהים בהרבה. כאן נציג את המורכבות הרבה שמאפיינת תכניות פינוי-בינוי. על הנייר נראה כאילו כל הצדדים ייצאו נשכרים מפינוי-בינוי: התושבים יקבלו דירות חדשות ובעלות ערך גבוה מזה של הדירות שברשותם כיום, היזם ירוויח, המדינה לא תשקיע כסף ציבורי מעבר להכנת תכנית, יחידות דיור רבות חדשות יבנו, ותיפתר הבעיה של שיכונים מוזנחים ושכונות מצוקה.

מטרות אלה נועדו להשגה באמצעות התערבות דרסטית שמשמעותה מחיקת הסביבה הבנויה הקיימת על מנת לפנות מקום לבניה הנתפסת כראויה יותר. צעד זה פותח פתח לשאלות רבות: מהן האיכויות הפיזיות והחברתיות שייהרסו, אילו איכויות מוצעות במקומן, ומי ייהנה מהן? במאמר זה נציע לראות בתכניות אלה דוגמה למה שנכנה "תכנון-יתר", הן במובן המספרי והן במובן המושגי. במובן המספרי, הכוונה לכמות הגדולה של דירות המתוכננות במקום הקיים, כפי שמכתיב השיקול הכלכלי. במובן המושגי, הכוונה לרעיון שניתן לזהות אזורים בעייתיים בעיר ו"לתקן" אותם על ידי הריסה של מתחמים שלמים ובנייה מחדש. בבחינת "הרס העבר ובניית העתיד". מכיוון

שמדובר במהלך רחב היקף ובלתי הפיך, נציע כי יש לבחון מראש לעומק את השלכותיו הפיזיות והחברתיות הצפויות, בטרם יוחלט על ביצועו.

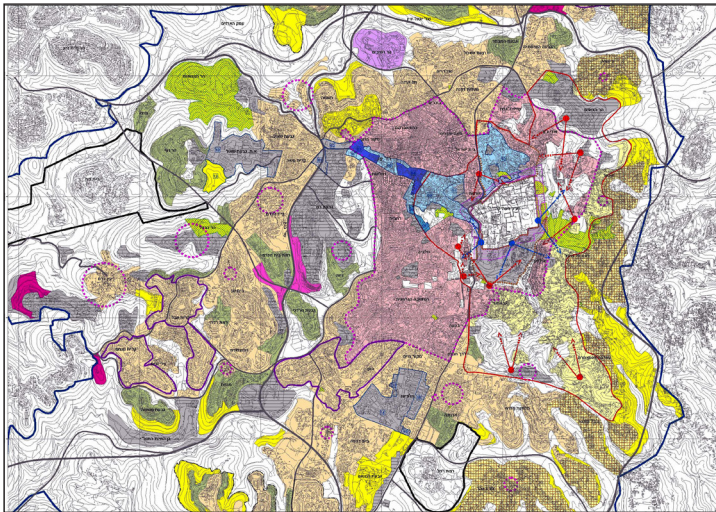
שכונות דרום-מערב ירושלים המסומנות כאזורים להתחדשות עירונית בתכנית המתאר ירושלים 2000 (איור 1) כוללות את גוננים (קטמונים), קרית יובל, קרית מנחם ועיר גנים. אלו הן שכונות שיכונים שנבנו בשנות החמישים על מנת לשכן את גלי העלייה הגדולים. השכונות סבלו מהזנחה לאורך השנים, שניכרת בעיקר בשיכונים הגדולים והמסיביים יותר.

תכנית האב יובלים-גנים (איור 2), הכוללת את קרית יובל, קרית מנחם ועיר גנים, מגדירה מתחמים שונים בשכונות. הבניינים המסומנים באדום ובצהוב מיועדים להתחדשות עירונית. הטיפול המוצע לאדומים: "פינוי בינוי למתחמים שלמים". הטיפול המוצע לצהובים: "התחדשות באמצעות הריסה ובניה ברמת המגרש הבודד".

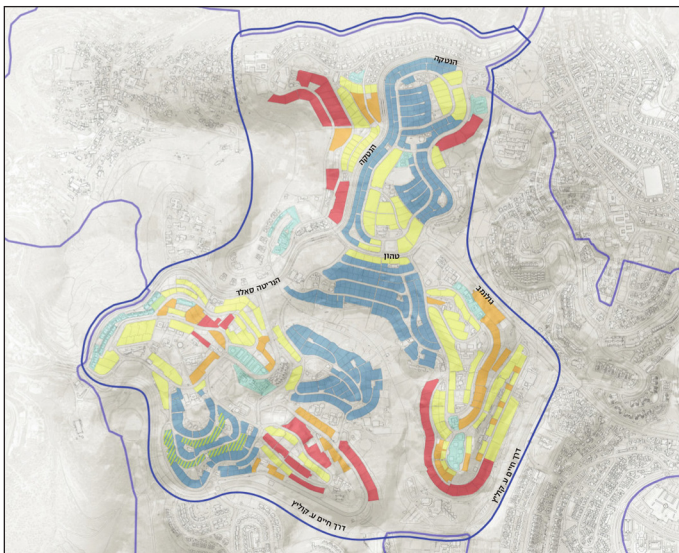
גישה זו, המייעדת בניינים רבים להריסה, מונעת על ידי הגיון שניתן לכימות במספרים. כאמור, בדיקה שמאית-כלכלית מראה כי הריסת בניין או מתחם ובנייתו מחדש מחייבת תוספת דירות רבות שמכירתן בשוק החופשי תממן את הפרויקט כולו. כך נוצר "מקדם הציפוף", המבטא את היחס בין מספר הדירות הקיימות לבין מספר הדירות החדשות. יחס זה מכתוב תכנון קשוח שכל סטייה ממנו הופכת את הפרויקט ללא-כלכלי. על מנת לעמוד במכסת הדירות הדרושה, ובהיעדר עתודות קרקע, מרבית הפרויקטים מציעים בניה של מגדלים במקום הבלוקים הישנים.

המגורים במגדלים לעיתים קרובות אינם מתאימים לאוכלוסייה הוותיקה, בראש ובראשונה מן הסיבה הכלכלית, שכן תושבים רבים המתגוררים בשיכונים שנבנו בשנות החמישים והשישים הם אוכלוסייה חלשה מבחינה סוציו-אקונומית. תושבים אלה גרים כיום בשיכונים אשר דורשים רמת תחזוקה מינימאלית וכמעט שאינם מאופיינים במערכות משותפות. מאידך, בבניינים גבוהים נדרשות מערכות משותפות רבות שעלות התחזוקה שלהן מגיעה למאות שקלים בחודש. דיירים רבים אינם מודעים לכך שתמורת דירתם הישנה יקבלו אמנם דירה חדשה, אבל בפועל יתכן ולא יוכלו לעמוד בעלויות אלה.

עובדה זו עלולה להוביל לכך שחלק מן הדיירים אשר יעברו לדירות החדשות לא ישלמו את דמי ועד הבית. ריבוי דיירים כאלה יביא בהדרגה להזנחה והידרדרות פיזית של הבניינים החדשים, שעלולה להיות חמורה לא פחות מזו המאפיינת את הבניינים הישנים. לחילופין, דיירים כאלה עשויים להחליט למכור או להשכיר את דירתם החדשה, ולעבור לדירה אחרת. במקרה של דיירים מסוימים, זה יהיה צעד כלכלי מחושב שרווח בצדו. אולם במקרה של דיירים אחרים, זה עלול להיות אילוץ שמשמעותו חמורה. לדוגמה, בעבודתנו בעמותת "במקום" עם תושבים בקרית יובל, ראינו שישנם תושבים קשישים רבים, מהם כאלה שגרים עשרות שנים בדירתם. עבור חלקם, השינוי הדרסטי שמציעה תכנית פינוי-בינוי אינו רצוי, גם במחיר רווח כלכלי. משך הזמן הארוך שלוקחת תכנית מסוג זה (כ-10-15 שנים) מרתיע אותם, כמו גם הקושי הפיזי הכרוך באריזה ובמעבר דירה, והקושי הנפשי הכרוך בשינוי דרסטי של הסביבה הבנויה, החל מרמת המתחם והרחוב וכלה בדירה עצמה.



**איור 1:** קטע מתכנית מתאר ירושלים 2000. חלקים גדולים משכונות דרום-מערב העיר מסומנים כאזורים להתחדשות עירונית.



**איור 2:** מתוך תכנית האב יובלים-גנים, המגדירה מתחמים להתחדשות עירונית בעקבות תכנית המתאר ירושלים 2000.

תכניות פינוי-בינוי מאופיינות לא רק בשאיפה לשיפור פיזי, אלא גם בשאיפה ל"שיפור חברתי", על ידי משיכת אוכלוסייה חזקה לשכונות שייבנו מחדש. אולם לאור הבעיות שהועלו כאן, נשאלת השאלה האם "השיפור החברתי" יושג במחיר עזיבתם של תושבים וותיקים בניגוד לרצונם? האם בסופו של הפרויקט יתברר כי נפטרנו מבניינים "מכוערים" ומאוכלוסייה חלשה, לטובת בניינים "יפים" ואוכלוסייה חזקה?

מה ניתן אם כן לעשות, על מנת לשפר את מצב השכונות הוותיקות מבלי להדיר מהן תושבים המעוניינים להמשיך ולגור בהן? בראש ובראשונה, אנו מציעים כי יש לחייב עריכת תסקיר השפעה חברתית בקרב תושבים ותיקים של מתחמים המיועדים לפינוי-בינוי. תסקיר השפעה חברתית (Social Impact Assessment) נועד ליידע את המתכננים מראש, ועוד לפני עריכת התכנית, לגבי מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הקיימת, צרכיה ועמדותיה כלפי התכנית. תסקיר השפעה חברתית יספק גם לחברי ועדות התכנון מסד מידע ונתונים שישימש אותם כבסיס לדון בתכנית מוצעת ולעריכת איזון ראוי בין מידע זה לבין שיקולים אחרים.

בתכניות פינוי בינוי תסקיר השפעה חברתית הוא אמצעי הכרחי לניטור וחיוזי של ההשלכות החברתיות שעלולות להיות לפרויקט לגבי התושבים הקיימים בשטח התכנית. למשל, בנוסף להשלכות הכלכליות של התכנית, אחד המאפיינים של תכנית פינוי-בינוי אשר יש להביא בחשבון בעת עריכת התסקיר הוא כי במשך הזמן הארוך עד לגמר הבניה, עשויים צרכי התושבים להשתנות. בטווח של עשר שנים ומעלה, ייתכן שמעמדם המשפחתי של התושבים ישתנה: ייוולדו ילדים, ילדים בוגרים יעזבו את הבית, ההורים ייצאו לגמלאות והכנסתם תשתנה, וכו'. מרכיבים כאלה ישפיעו על הצרכים והאפשרויות הכלכליות של האוכלוסייה כשיגיע מועד המעבר לדירה החדשה, ויש להביאם בחשבון בעת הכנת התכנית.

על מנת שתוכניות פינוי-בינוי אכן יביאו הן להתחדשות, והן לשיקום חברתי, יש לתכנן אותן אם כן באופן שיציע מגוון של פתרונות תכנוניים וכלכליים עבור התושבים הוותיקים. לדוגמה, עבור האוכלוסייה הקשישה או שאינה מעוניינת בשינוי מסיבות מוצדקות אחרות, יש להביא בחשבון אופציה של שיפוץ ושדרוג חלק מן הבניינים הקיימים לצד הריסה ובינוי מחדש של בניינים אחרים. עבור תושבים שלא יוכלו לעמוד בעלויות האחזקה של הדירות החדשות, יש לשקול תכנון גמיש של הדירה החדשה באופן שניתן יהיה לפצלה לשתי דירות ולהשכיר אחת מהן. לחילופין, יש לשלב בתכנית החדשה בניינים נמוכים שעלות אחזקתם אינה מגיעה לרמת המחירים של בניינים גבוהים.

הסוגיה של בינוי פיזי שיהיה נגיש מבחינה כלכלית לסוגים שונים של תושבים נוגעת אם כן לסוגיות חברתיות-כלכליות לא פחות מאשר לסוגיות של תכנון. אופי הבינוי המוצע כיום במתחמי פינוי-בינוי, קרי בניינים גבוהים ובניינים רבי קומות, מוכתב בראש ובראשונה משיקולי כדאיות כלכליים. שינוי באופי הבינוי הזה מחייב אם כן גישה כלכלית אחרת. אפשרות אחת היא כי המדינה תיקח אחריות על השיכונים שהיא בנתה בשנות החמישים והשישים, ותשתתף במימון תכנית להתחדשות עירונית שתכלול מענים שונים לצרכי האוכלוסייה הוותיקה. אפשרות נוספת היא כי המדינה תאפשר בינוי כזה באופן עקיף, לדוגמה על ידי ניווד חלק מזכויות הבניה במתחם למגרשים

חיצוניים, או על ידי הקצאת קרקע נוספת לפרויקט שתאפשר חלוקת הבינוי החדש על פני שטח רב יותר.



איור 3: מפת אזור ואדי אזבסטונים, ירושלים

בעבודתנו בעמותת "במקום" עם תושבים בקרית יובל ובעיר גנים, שוחחנו איתם על הסוגיות המורכבות האלה. איור 3 מראה שני מתחמים המיועדים לפינוי-בינוי, המצויים משני צדי ואדי אזבסטונים בירושלים. ממזרח לוואדי נמצאת שכונת קרית יובל ובה רחוב הציונות, שהריסתם של השיכונים מצידו הזוגי אושרה לאחרונה (איור 4 מימין). מתחת לרחוב הציונות נמצא רחוב שטרן, ובו בניינים מסיביים של שמונה ותשע קומות שמצבם הפיזי גרוע (איור 4 משמאל). ממערב לוואדי נמצאת שכונת עיר גנים, אשר בה נמצאת בהכנה תכנית להריסתם של חלק מהשיכונים ברחוב הנורית. מתחתיו רחוב קוסטה-ריקה, שמאופיין אף הוא בשיכונים גדולים ובאוכלוסייה חלשה. בתוך נמצא הוואדי, ששטחו מעל 150 דונם ובשוליו שפכי בניה ישנים ופסולת. העירייה מיעדת את הוואדי כולו להפוך בעתיד לפארק עירוני.

ברחוב הציונות אוכלוסייה מעורבת של עולים ותיקים וחדשים, חילונים ודתיים, צעירים ומבוגרים. צידו האחד של הרחוב בנוי בבניינים שהם מצד אחד קטנים יחסית, מוקפים בירק ובעלי פוטנציאל להרחבה, ומצד שני אינם יקרים ומהווים בעצם מאגר של דיור זול קיים. תכונה זו הפכה אותו אטרקטיבי למשפחות צעירות ולאנשים המחפשים דיור עירוני במחיר סביר ובסביבה נעימה, הן מבחינת הבינוי והן מבחינת הקהילה. אולם תכונה זו הופכת אותו גם לאטרקטיבי לזמים, ולכן אושרה לאחרונה תכנית פינוי-בינוי לשישה בנייני רכבת שהם כל ה הזוגי של הרחוב.

רחוב שטרן הסמוך סובל מבעיות פיזיות ואף אופיין לאורך השנים בבעיות חברתיות קשות. הרחוב מסומן בתכנית האב יובלים-גנים כרחוב "אדום",

דהיינו רחוב שדורש טיפול פיזי וחברתי דחוף. עקב הצפיפות המאפיינת אותו, רחוב שטרן אינו אטרקטיבי ליוזמות פינוי-בינוי, ושיקומו מסתמן כפרויקט לא רווחי. אין כרגע על הפרק תכנית לשיקום רחוב שטרן. כאן עולה השאלה, האם בראייה כלל-שכונתית רחוב הציונות הוא הזקוק לשינוי פיזי משמעותי? אין ספק שבמקרה הזה, המרכיב הכלכלי קיבל חשיבות מרכזית לעומת המרכיב החברתי.



איור 4: מימין - רחוב הציונות, משמאל - רחוב שטרן.



איור 5: שיכונים ברחוב הנורית

מעבר לוואדי אזבסטונים נמצא רחוב הנורית, ובו שיכונים מאותה תקופה. ביניהם יש מבני גשר ענקיים (איור 5) ובהם עשרות דיירים: חלקם ותיקים וחלקם עולים חדשים מאתיופיה ומבריה"מ לשעבר. גם כאן בדומה לרחוב שטרן קיימות בעיות פיזיות וחברתיות. אולם השאלה היא, האם תכנית

פינוי-בינוי יכולה לפתור אותן? בניגוד לרחוב שטרן, הוצעה תכנית פינוי-בינוי לרחוב הנורית.

התכנית הציעה הרס חלק מהשיכונים ובנייה חדשה בצפיפות גבוהה ובבניינים שגובהם נע בין 28-32 קומות. עקב היקפי הבניה הגדולים שהתחייבו ממקדם הציפוף, החליטה הועדה המחוזית ירושלים על צמצום התכנית. אבל גם בגרסה המצומצמת מדובר בבנייה גבוהה ובצפיפות רבה: 62 יחידות דיור לדונם נטו. לשם השוואה, כבר כיום הצפיפות גבוהה ושיעורה עומד על 25 יח"ד לדונם נטו. בשכונה חדשה המתוכננת בסמוך - מורדות משואה, הצפיפות המוצעת היא 12-10 יחידות לדונם (בהתאם להוראות תמ"א 35), וגובה המבנים 8-10 קומות.



**איור 6:** ואדי אזבסטונים, מבט מרחוב הנורית לעבר רחוב שטרן

תושבים משני הצדדים של ואדי אזבסטונים (איור 6) התארגנו כדי להציע פתרון אחר, שלא יהיה כפוף אך ורק לשרירותו של "מקדם הציפוף", אלא יהיה קשוב גם לצרכי האוכלוסייה הקיימת ורצונותיה. התושבים מציעים לאפשר בניה חדשה בוואדי, בסמוך לבניינים הקיימים. שולי הוואדי כיום הם למעשה מדרונות של פסולת בניה שהושארה עם בניית השיכונים בשנות השישים. באזור זה, שהוא חסר ערכים של נוף וטבע, ניתן להשתמש כעתודות קרקע לבנייה חדשה. עתודות אלה צריכות להיות מתוכננות כמקשה אחת עם שיקום רחוב שטרן. היזמים שייגשו למכרזי בניה בשולי הוואדי יתבקשו להציע השקעה בשכונה הוותיקה. באופן כזה, הבנייה החדשה עשויה לאפשר את שיקום רחוב שטרן באופנים שיעלו מתסקיר השפעה חברתית שיערך בקרב תושבי רחוב שטרן. שיקום כזה עשוי לכלול הריסה ובנייה מחדש של

חלק מהבניינים, אך לא בהכרח כמגדלים. יתר על כן, ייתכן שיוחלט להסתפק בשיפוץ ושדרוג של חלק מהבניינים הקיימים ללא הריסתם.

התוצאה הרצויה תהיה מתן אפשרות לגמישות במציאת הפתרון האורבאני הרצוי, באופן שיכלול גם התייחסות להיבטים החברתיים בנוסף להיבטים הכלכליים של הפרויקט. "התחדשות עירונית" בתנאים כאלה תוכל להיות מתונה וגמישה יותר, ולהציע פתרונות שונים לאוכלוסייה הוותיקה. תושבים וותיקים שירצו בכך יוכלו להישאר ולגור בשכונה. דירות חדשות יתוספו בכמות מתונה ובמידת האפשר, לפי התנאים בכל בניין. כך יישמרו מאגר הדיור הזול והדירות הקטנות הקיימות, ובד בבד ייבנו גם בניינים חדשים שיספקו מלאי דירות חדשות. במקום למחוק את העבר, ניתן יהיה לבנות את העתיד לצידו ובהמשך לו.

