



התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל

ינואר 2021

כתיבה: אורי אטינגר ונגה שני

צוות המחקר: מורן אביב, נדב דגן, ד"ר ענאיה בנא, סבסטיאן ולרשטיין, רגד ג'ראיסי ורנין עודה

המחקר נערך בשותפות בין ארגונית –

סיכוי – ארגון משותף לערבים ויהודים שפועלים יחד מאז 1991 לקדם שוויון ושותפות בין החברה הערבית והיהודית בישראל. עמותת 'סיכוי' עובדת עם רשויות מקומיות ערביות והנהגת החברה הערבית מול משרדי ממשלה, גופים ציבוריים, התקשורת והציבור הרחב, כדי לחולל שינויי מדיניות שיביאו לשוויון חומרי ומהותי, לחיים משותפים ולמרחבים משותפים לאזרחים הערבים-פלסטינים ולאזרחים היהודים החיים בישראל.

הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי – גוף אוניברסיטאי שפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב מאז שנת 2014. הגר הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. הגר פועל בראייה רב-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה.

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מעל"א) – ארגון לא ממשלתי ללא מטרות רווח, הפועל בישראל. מעל"א הציב לעצמו, כמטרה עיקרית, את ייצוג האינטרסים והצרכים האמיתיים של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל בתחומי התכנון, הקרקע, הדיור, הצמיחה והפיתוח. מטרות מעל"א הן קידום שיוויון בהקצאת משאבי קרקע ובמשאבי פיתוח ותכנון, העצמה של האוכלוסייה הערבית כדי להגן על הזכויות הבסיסיות שלה הקשורות בצדק ושיוויון במגוון תחומים, שיתוף הציבור הערבי בהליכי תכנון ושיתוף פעולה ערבי-יהודי לפיתוח כלכלי, חברתי ואנושי, של כל האזרחים במדינה.

עיצוב גרפי: לירן רביב גרניט

בשער: רחוב באזור ותיק בג'סר א-זרקא. צילום – סאמי ג'ורבאן

הארגונים השותפים מבקשים להודות לכל מי שסייעו בפיתוח הידע, ביעוץ ובליוי צוות המחקר.

את תהליך המחקר ליוותה ועדת היגוי שחבריה תרמו רבות לתהליך החשיבה ולגיבוש ההמלצות:

אורית פיילר – ראש צוות מזרח במחוז מרכז במינהל התכנון | אורלי כהן – מינהל התכנון | פרופ' איילה רונאל – ביה"ס לאדריכלות אוניברסיטת ת"א | אינאס פאהום – מהנדסת כפר קרע | אכראם מוחסן – מתכנתת אסטרטגית עארה-ערערה | אמג'ד שביטה – מנכ"ל שותף בסיכוי | אמין אבו חיה – ראש אגף המיעוטים במשרד הבינוי והשיכון | אריג' סרחאן – מהנדסת מג'ד אל כרום | אדר' בשארה ריזק – חברת נור יזמות הכרמל | גורי נדלר – מנהל אגף תכנון, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית | אדר' זאב ארד | אדר' יהונתן כהן-ליטאנט – מתכנן מחוז צפון | אדר' מודי אבירם – אבירם אדריכלים | מודר יונס – ראש מועצת עארה-ערערה ויו"ר ועד ראשי הרשויות הערביות | מיכל מריל – מנהלת אגף תכנון ובקרה במינהל התכנון | נועה זרמון ברנט – מנהלת תחום תכנון פרויקטים מיוחדים, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית | פרופ' נורית אלפסי – המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי אוניברסיטת בן-גוריון | פרופ' נטע זיו – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת ת"א | סאמר סויד – המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי | ד"ר ספואת אבו ריא – ראש העיר סח'נין | עומר ואכד – ראש העיר עראבה | עלאא גנטוס – יועץ כלכלי לועד ראשי הרשויות הערביות | פואד עווד – ראש מועצת מזרעה | ראויה חנדקלו – עוזרת ראש מועצת עראבה לשעבר | שחר רוזנק – מנהלת תחום שיתוף ציבור באגף תכנון אסטרטגי במינהל התכנון

תודה למרואיינים שהקדישו מזמנם וחלקו עמנו ידע ותובנות על האזורים הוותיקים ביישובים הערביים, שמהווים הבסיס עליו מושתת המחקר:

אדר' אדיב דאוד נקאש – אדריכל ומתכנן ערים | אדר' אלי דרמן – דרמן ורבקל אדריכלות בע"מ | אחמד ג'אברין – מהנדס העיר נצרת | איל קנץ – מנכ"ל העיר כפר קאסם | ד"ר אמין סהאלה – מהנדס העיר טמרה לשעבר | ד"ר דפנה בן ברוך – מתכנתת ערים ויועצת חברתית בתהליכי תכנון | מוטי זייד – שמאי מקרקעין, זייד את זייד בע"מ | מחמוד עיסא – מהנדס המעצה המקומית עארה-ערערה | נאסר אסדי – מהנדס המועצה המקומית

ג'סר א-זרקא | אדר' עדן בר – בר לוי אדריכלים | עורווה סוויטאת – חוקר בפקולטה לתכנון ערים בטכניון | עינת פלדמן – מהנדסת העיר טירה לשעבר | עלאא גנטוס – היועץ הכלכלי של ועד ראשי הרשויות הערביות | אדר' רנא חטיב – יו"ר הוועדה המרחבית בית הכרם | פרופ' ראסם ח'מאיסי – הפקולטה לגיאוגרפיה אוניברסיטת חיפה

תודה לחברי הארגונים השותפים אשר ליוו את תהליך החשיבה:

אינה ברנזבורג – רכזת תחום תחבורה לשעבר בעמותת סיכוי | עו"ד אמל עוראבי – רכז תחום שיווקים בעמותת סיכוי | וג'די ח'לאילה – רכז תחום דיור בעמותת סיכוי | עו"ד ועוס"ק מתן רבינוביץ – מנהל תחום קהילה בהגר | פרופ' נטע זיו – מנהלת אקדמית, הגר

תוכן עניינים

5	הקדמה
7	תקציר
16	מבוא
18	פרק א - אתגרים פיזיים וחסמי תכנון ופיתוח באזורים הוותיקים בישובים הערביים ..
18	א1. הגדרות
20	א2. מגמות בהתפתחות האזורים הוותיקים בישובים הערביים
21	א3. האתגרים הפיזיים המאפיינים את האזורים הוותיקים בישובים הערביים
28	א4. חסמי תכנון ופיתוח באזורים הוותיקים בישובים הערביים
34	א5. פעילות הממשלה להתחדשות עירונית בישובים הערביים
37	פרק ב - מטרות להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערביים
37	ב1. המטרות הקיימות בתחום ההתחדשות העירונית בישראל
40	ב2. אתגרים פיזיים להתחדשות עירונית בשכונות הוותיקות בישובים ערביים - ממצאים
	ב3. מה בין המטרות הממשלתיות להתחדשות עירונית לבין מטרות ההתחדשות העירונית בישובים הערביים?
45	ב4. הגדרת מטרות יעודיות להתחדשות עירונית במרחבים הוותיקים בישובים הערביים
49	פרק ג: חסמים לקידום התחדשות עירונית באזורים הוותיקים בישובים הערביים
55	פרק ד - כלים להתחדשות עירונית של האזורים הוותיקים בישובים הערביים
60	כלי 1: חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית לטובת צרכי הציבור
	כלי 2: חילופי שטחים - החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם וותיק בשטח בבעלות רמ"י במרקם חדש.....
66	כלי 3: התחדשות מבני מגורים
71	כלי 4: השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך גינון ו\או חניה
77	סיכום והמלצות רוחביות
81	רשימת מקורות
85	נספחים
89	נספח א': שאלון מקוון לאנשי מקצוע.....
89	נספח ב': שאלון מקוון לתושבי היישובים הערביים.....
92	

הקדמה

התחדשות עירונית היא שם כולל לתהליך שבו אזור עירוני מדורדר מבחינה פיזית או חברתית, משתקם והופך להיות מקום נעים וטוב לתושביו. התחדשות עירונית באופן אידיאלי, נעשית בשיתוף עם התושבים ומתייחסת להיבטים פיזיים, כמו דיור, מרחב ציבורי, מוסדות ציבור, כבישים ותחבורה ציבורית, ולהיבטים חברתיים שונים. בשנים האחרונות הפכה התחדשות עירונית בישראל לשם נרדף לפינוי בינוי ולתמ"א 38. עם זאת, הניסיון העולמי וגם הניסיון המקומי מלמדים שקיים מגוון הרבה יותר רחב של כלים ליצירת שינוי פיזי וחברתי ולחידוש המרקמים הוותיקים.

האזורים הוותיקים ביישובים הערביים סובלים מאתגרים פיזיים רבים כתוצאה מאפלייה ארוכת שנים בתקציבים ובמשאבים, לרבות משאבי קרקע ומשאבי תכנון. אפליה זו באה לידי ביטוי בתשתיות ברמת תפקוד נמוכה; בהעדר גנים ופארקים ציבוריים; במחסור חריף בבתי ספר, מתנ"סים, גני ילדים ומעונות יום; במצוקת דיור; בתחבורה ציבורית ברמת שירות נמוכה ועוד. מטרתו של מחקר זה היא לבחון כיצד ניתן לצמצם את הפערים המתוארים ולהפוך את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים לאזורים טובים יותר עבור תושביהם.

הכלים של פינוי-בינוי ותמ"א 38, אשר נותנים פתרונות בעיקר לערים יהודיות או לערים מעורבות במרכז הארץ, לרוב אינם מתאימים לאזורי פריפריה בכלל, ולאזורים הוותיקים ביישובים הערביים בפרט. לאור זאת, בעבודה זו אנו מבקשים לאתגר את גבולות השיח על התחדשות עירונית, ולפתח כלים אלטרנטיביים להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים.

הכלים שפותחו במסגרת עבודה זו עוצבו כדי לתת פתרונות יעודיים לאתגרים הפיזיים באזורים הוותיקים, תוך התאמתם לצרכים ולאופי החיים של תושבי המקום, ותוך התייחסות לחסמי התכנון והפיתוח שמאפיינים את היישובים הערביים. אנו מלאי תקווה שהכלים שפותחו כאן ייצרו פתרונות פיזיים לשכונות הוותיקות ויהוו אמצעי אפקטיבי לקידום תהליכים נרחבים כמו הקמה ושיקום תשתיות, יצירת מוסדות ציבור ופארקים, שיפור איכות הדיור, יצירת פתרונות דיור ועוד.

רמת האפקטיביות של הכלים שפותחו במחקר זה תלויה בין היתר ביצירת מסגרת שתומכת, מתמרצת ומעודדת התחדשות עירונית ביישובים הערביים. לשם כך כולל הדוח שלהלן רשימה של המלצות רוחביות אשר מימשן יאפשר שימוש רחב היקף בכלים, ויניע תהליכים משמעותיים של התחדשות עירונית. אנו ממליצים לרשויות הממשלה הרלוונטיות – הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משרד השיכון, משרד המשפטים, משרד האוצר ומינהל התכנון – לאמץ את הכלים המוצעים בעבודה זו, ולפעול כדי לעגנם במסגרות הרגולטוריות הדרושות ליישום מיטבי. צעד שכזה יהווה לתפישתנו מהלך חשוב ומשמעותי לצמצום אי השוויון המרחבי ממנו סובלים היישובים הערביים ויוביל לשיפור איכות החיים של התושבים ביישובים אלה.



אום אל-פחם

כתוצאה מאפליה ארוכת שנים בהקצאת משאבים, סובלים גלעיני הישובים הערביים והשכונות הוותיקות שנבנו סביבם, מאתגרים פיזיים רבים. כך לדוגמה סובלים אזורים אלו מתשתיות ברמת תפקוד ירודה, ממחסור חריף בגנים ובפארקים ציבוריים, מכמות מצומצמת של מוסדות ציבור, ממצוקת דיור קשה, ממחסור באמצעי מיגון (ממ"דים ומקלטים), מתחבורה ציבורית ברמת תפקוד נמוכה ועוד. במסגרת עבודה זו, אשר מבקשת לסלול את הדרך להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים, נציע כלים והמלצות אשר, אם יאומצו על ידי המדינה, יש בכוחם לספק מענה ראוי, הולם ומותאם לחלק גדול מהאתגרים המאפיינים מרחבים אלה; ולסייע לרשויות המקומיות הערביות במאבקן למען תכנון ופיתוח השכונות הוותיקות בפרט, והיישובים הערביים בכלל.

בשנים האחרונות הפכה התחדשות עירונית בישראל לשם נרדף לפינוי בינוי ולתמ"א 38. עם זאת, המציאות בשטח מראה כי כלים אלו אינם ישימים בישובים פריפריאליים בכלל וביישובים הערביים בפרט. יתרה מזאת, מניתוח האתגרים המאפיינים את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים עולה שכלים אלו יתקשו לייצר מענה מספק לצרכים הייחודיים המאפיינים את האזורים הללו. לאור זאת, מציע מחקר זה כלים אלטרנטיביים להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערביים.

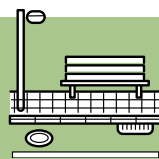
מהלך המחקר

תהליך העבודה החל בניתוח של האתגרים הפיזיים וחסמי התכנון המאפיינים את המרקמים הוותיקים. בשלב הבא למדנו את המטרות הקיימות כיום בישראל להתחדשות עירונית, ובחנו את התאמתן לישובים הערביים. מצאנו כי המטרות הקיימות אינן נותנות מענה לצרכים הייחודיים של הישובים הערביים. לאור פער זה, הגדרנו מטרות יעודיות, שהשגתן תאפשר לתפישתנו, **לשפר את איכות החיים של התושבים המתגוררים בשכונות הקיימות ביישובים הערביים ולענות על האתגרים הרבים שמאפיינים מרחבים אלו.** לצד 'מטרת על' זו, הוגדרו שש מטרות משנה:

1. מרחבים ציבוריים – יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות: נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד.



2. תשתיות פיזיות – שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים.



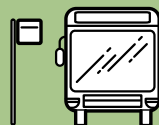
3. שירותים ציבוריים – הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד.



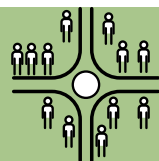
4. דיור – אספקת דיור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים.



5. תחבורה ציבורית – שיפור התחבורה הציבורית או כל תחבורה אלטרנטיבית הנדרשת בשכונות הקיימות.



6. חיבוריות – יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב.



בהמשך, בחנו מהם החסמים שצפויים להקשות על קידום תהליכי התחדשות עירונית ועל מימוש המטרות שהוצגו לעיל, ולמדנו אילו היבטים יש להביא בחשבון בעת פיתוחם של כלים אלטרנטיביים להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערבים. מהניתוח שערכנו, אשר התבסס על שאלונים שהופצו בקרב אנשי מקצוע ותושבים, על ראיונות עומק עם אנשי מקצוע ועל סקירת ספרות, עלה כי קיימים חסמים רבים להתחדשות המרקמים הוותיקים.

בשלב הבא, פנינו ליצירה ולפיתוח של כלים יעודיים להתחדשות עירונית באזורים הוותיקים ביישובים הערביים. במסגרת שלב זה סקרנו שבעה עשר כלים קיימים להתחדשות עירונית מהארץ ומהעולם. לאחר תהליך של סינון נבחרו ארבעה כלי התחדשות עירונית להמשך פיתוח. כלים אלו נבחרו על בסיס ההתאמה שלהם למימוש המטרות שהוגדרו לעיל ועל בסיס ישימותם מבחינה רגולטורית, תקציבית, תרבותית-חברתית, ועוד.

כלים להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים

חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית לטובת צרכי ציבור

כלי זה מאפשר לבעל קרקע פרטית במרקם הוותיק, להחכיר קרקע מבונה/לא מבונה לרשות המקומית לתקופת זמן קבועה מראש, המעוגנת בחוזה (25-5 שנים). כחלק מהסכם החכירה, הרשות המקומית תקבל אפשרות להשתמש בקרקע למגוון שימושים, כמו פיתוח שטח ציבורי פתוח, יצירת חנייה ציבורית, הקמת מוסד ציבורי ועוד, בתמורה לתשלום כספי לבעל הקרקע, מימון עבודות הבנייה או פיתוח השטח. עם סיום הזמן הקבוע בהסכם החכירה, השטח יחזור לבעליו.

המלצות מרכזיות לפיתוח הכלי

1. המלצות כלכליות – הקצאת תקציבים גמישים וזמינים לרשויות המקומיות לטובת השימוש בכלי. על התקציב להיות גמיש ככל שניתן, על מנת לעודד ולאפשר התמודדות עם חסמים אפשריים. התקציבים יכללו:

- מימון של עסקת החכירה ומתן תמורה כספית לבעל הקרקע.
- מימון תהליכי תכנון ומימון ביצוע.
- מימון של מגשר, עורך דין ושמאי עבור בעלי הקרקע.

2. המלצות תהליכיות – הגדרת תהליכי עבודה אחידים וברורים שיאפשרו לרשויות מקומיות לקדם שימוש בכלי מול מגוון בעלי העניין (בעלי קרקעות, הוועדה המקומית ועוד).

3. המלצות רגולטוריות – ביצוע מספר שינויי חקיקה לטובת השימוש בכלי:

- שימוש הקרקע – יצירת הסדר המאפשר לוועדה מקומית/מרחבית לאשר היתר לשימוש חורג לשימוש ציבורי, כאשר יוזמת הבקשה היא הרשות המקומית, במסגרת עסקת חכירה ובהסכמת בעלי הקרקע. ההסדר יחול באזורים המוגדרים על ידי ועדות התכנון כאזורים להתחדשות עירונית ביישובים ערביים.

- הגדרת סל הטבות שיכולה הרשות המקומית "לסחור" בו עם בעל הנכס מלבד פיצוי כספי ו/או עבודות בנייה ופיתוח. למשל הסדרת רישום קרקעות, הקצאה נמוכה יותר לשטחי ציבור בקרקע אחרת שבבעלות המחכיר ועוד.

החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם ותיק בשטח בבעלות רמ"י במרקם חדש

הכלי מאפשר החלפה של קרקע מבונה/לא מבונה בבעלות פרטית במרקם הוותיק בקרקע בבעלות רמ"י במרקם החדש. פינוי שטח במרקם הוותיק יאפשר פיתוח ותכנון של מגוון שימושים לצורכי ציבור, ובמקביל ייצר חלופה אטרקטיבית עבור בעל קרקע שיקבל שטח בשכונה חדשה.

המלצות מרכזיות לפיתוח הכלי

1. המלצות כלכליות – הקצאת תקציבים לרשויות מקומיות/לרמ"י לטובת השימוש בכלי. על התקציב של הרשויות להיות גמיש ככל שניתן, על מנת לעודד ולאפשר פיתרון של חסמים אפשריים.
ההקצאה תכלול:
 - תמורה כספית לבעל הקרקע במידה וההערכה השמאית דורשת השלמה כספית בשל פערים בערכי השטחים המוחלפים.
 - מימון תהליכי תכנון.
 - מימון עבודת מגשר, עורך דין ושמאי עבור בעל הקרקע.
 - במידת הצורך, יצירת פתרונות כלכליים לתקופת המעבר.
2. המלצות תהליכיות – הגדרת תהליכי עבודה, אחידים וברורים שיאפשרו לרשויות מקומיות לקדם שימוש בכלי מול מגוון בעלי העניין (רמ"י, בעל הקרקע, ועוד).
3. המלצות רגולטוריות – נדרש לבצע מספר שינויי חקיקה לטובת השימוש בכלי:
 - הגדרת סל הטבות שרמ"י או הרשות המקומית יכולות "לסחור" בו עם בעל הקרקע מלבד העברת קרקע, פיצוי כספי ו/או עבודות בנייה ופיתוח.
 - מתן פטור ממיסוי על החלפת השטחים.

התחדשות מבני מגורים

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

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

המלצות מרכזיות לפיתוח הכלי

1. המלצות סטטוטוריות –

- סימון אזורים המיועדים להתחדשות עירונית בגלעין ובשכונות הוותיקות בתכנית להתחדשות עירונית (בין אם תכנית מתאר כוללנית או תכנית מתאר להתחדשות עירונית).
- קביעת הוראות, קווים מנחים ותנאים למימוש זכויות בניה המוקנות בתכנית, בדגש על תנאים המתייחסים לצרכי ציבור.
- עידוד הריסה ובניה של מבני מגורים בודדים באזורים המסומנים להתחדשות עירונית ו\או תוספת קומות על מבנה קיים.

2. המלצות כלכליות – יצירת תמריצים שיעודדו שימוש בכלי הן עבור בתי אב המעוניינים להשתמש בכלי והן עבור רשויות מקומיות.

א. הטבות לבתי אב

- סיוע בתהליכי הסדרת מקרקעין – מתן ליווי מקצועי ו/או מימון של תהליכי רישום בעלות במקרקעין ועזרה ביישוב סכסוכים בנוגע לחלוקת הבעלות.
- הטבות מס – מתן הטבות מס זהות לאלו הקיימות בפינוי-בינוי ויצירת אפשרות לפטור מהיטל השבחה. דורש תיקון בחוק מיסוי מקרקעין.

● משכנתא בערבות מדינה – מתן ערבות מדינה למשכנתאות לצורך מימון הבניה.

ב. הטבות לרשות המקומית

● מימון תכנון כוללני – הגדרת הכלי כ'מיזם התחדשות עירונית' על פי חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. מהלך זה יאפשר לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לקדם שימוש בכלי וכן לממן תהליכי תכנון. לשם כך נדרשת החלטת ממשלה בהתאם לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

● הקצאת קרקע "משלימה" בבעלות רמ"י לצרכי ציבור – התחדשות אזורים ותיקים והגברת הציפוף דורשים יצירת תשתיות ציבוריות מתאימות, באזורים שממילא דלים מאד בתשתיות אלה. לשם כך, במקומות שבהם ישנו מצאי קרקע בניהול רמ"י באזור ותיק, יש ליצור אפיק להקצאה של קרקע רמ"י לפיתוח של צרכי ציבור. מהלך זה למעשה יצור מסלול מקביל למסלול הקיים להקצאת קרקע משלימה למגורים, אלא שמטרת ההקצאה בישובים הערביים תהיה יצירת היתכנות חברתית וקהילתית להתחדשות מבני המגורים, והבטחת צרכי הציבור התומכים בתהליך זה. ישום של המסלול המוצע דורש תיקון חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, כך שתתאפשר הקצאה של קרקע משלימה לרשות המקומית, ולא לבעלי הזכויות, וכן החלטה יעודית של רמ"י, אשר תקבע אמות מידה להקצאת הקרקע.

השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך גינון ו\או חניה

כלי זה מאפשר לפתח שטחים פרטיים שאינם בנויים, לתקופה מוגבלת, לטובת שני שימושים מרכזיים – שטחים ציבוריים פתוחים ומגרשי חנייה. השימוש בכלי יעשה באמצעות שימוש בצו גינון או בצו חנייה. זאת בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז – 1987, אשר מסמיך רשות מקומית לקבוע בצו כי מגרש ריק ישמש באופן זמני כשטח פתוח לטובת הציבור או כשטח לחניה. פיתוח השטח יוטל על הרשות המקומית. תוקף הצו מוגבל לתקופה של 5 שנים, וניתן להאריכו לתקופה של 5 שנים נוספות בכל פעם. אמנם מדובר בכלי ארעי, אך היתרון בו הוא שמדובר בכלי זמין, שאינו דורש שינוי יעוד לצורך השמשת המגרשים.

המלצות מרכזיות לטובת עידוד השימוש בכלי

המלצות כלכליות – יש להקצות משאבים לתכנון ולפיתוח, וכן לתחזוקה שוטפת, בעיקר ביחס לשטחים המשמשים כגינות ציבוריות.

המלצות רוחביות

לצד פיתוח הכלים ומימושם, אנו מציעים להלן מספר המלצות רוחביות שלתפישתנו עשויות לאפשר ולעודד תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים.

הקצאת משאבים לקידום תהליכי התחדשות עירונית

- הקמת קרן ייעודית להתחדשות עירונית ביישובים הערביים – אנו ממליצים ליצור סל תקציבי ייעודי עבור התחדשות עירונית ביישובים הערביים. סל זה יוקצה לרשויות המקומיות הערביות וינהל בשיתוף שלהן עם הרשות הממשלתית הרלוונטית. הסל התקציבי יכלול תקציבים גם לתכנון וגם לביצוע. על מנת שרשויות יצליחו לממש את כלל הכספים בקרן, יוגדר כי חלק מהתקציב יועד להתרת חסמי תכנון.
- שימוש בקרקעות ציבוריות בבעלות רמ"י להתחדשות האזורים הוותיקים – אנו ממליצים לקדם מדיניות שתעודד ותאפשר שימוש בקרקעות הציבוריות שמנהלת רמ"י במרקמים הוותיקים לטובת פיתוח של מבני ציבור, תשתיות ציבוריות ושטחים ציבוריים פתוחים. לשם כך יש בשלב ראשון למפות את כל הקרקעות הזמינות בניהול רמ"י במרקמים הוותיקים. בשלב שני יש לקבוע אמות מידה יעודיות להקצאתן על ידי רמ"י, לטובת התחדשות ופיתוח המרקמים הוותיקים. יש להבטיח שהמנגנון שיווצר יהיה זמין, פשוט וקל להפעלה.

מנגנונים משלימים

- הקמת מנגנון הלוואות ממשלתיות לתושבים המעוניינים לקדם תהליכי התחדשות עירונית – אנו ממליצים להקים מנגנון של הלוואות המנוהל על ידי הממשלה ומיועד לבעלי קרקעות, המעוניינים לקדם התחדשות עירונית בשטחם. מנגנון זה, יאפשר לזכאים לקבל הלוואה בתנאים נוחים.
- קיצור תהליכי רישום הקרקעות – אנו ממליצים להקים מנגנון חדש, המקצר את תהליך רישום הקרקעות. מנגנון זה יאפשר לקדם תהליכי התחדשות עירונית בקרקעות שבהן תהליך הרישום לא הושלם ובמקביל ייצר הטבה משמעותית עבור בעלי קרקעות שלא הסדירו את נושא רישום הקרקעות.
- הקמת מנהלות התחדשות עירונית ביישובים ערביים – אנו ממליצים על הקמת גוף ייעודי בתוך הרשות המקומית, המתוקצב על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שתפקידו העיקרי הוא קידום תהליכי התחדשות עירונית ביישוב שבו הוא שוכן.

הרחבת גבולות שיפוט של היישובים הערביים

● פעולה בשני מישורים במקביל – אנו ממליצים לקדם תהליכי התחדשות עירונית בשכונות הוותיקות ביישובים הערביים, לצד הרחבת גבולות השיפוט של יישובים אלו. תהליך הוליסטי שיכלול התחדשות של מרחבים ותיקים לצד הרחבה של שטחי שיפוט, יאפשר יצירת פתרונות שלא יקבלו מענה במסגרת התחדשות השכונות הוותיקות. כך לדוגמא לרוב לא ימצא שטח מספק בשכונות הוותיקות לפיתוח של מוקדי מסחר ותעסוקה גדולים, הקמה של מוסדות ציבור עירוניים, הקמה של פארקים ציבוריים גדולים ועוד. אנו ממליצים להקצות שטח לשימושים אלו בשכונות חדשות שיבנו במסגרת הרחבת גבולות השיפוט של היישובים.

כוח אדם יעודי

● הגדרת גורם מקצועי בכל מחוז המלווה מקצועית את הרשויות המעוניינות לקדם תהליכי התחדשות עירונית בשטח – אנו ממליצים להגדיר מתכנן העובד במנהל התכנון/ משרד הבינוי/רמ"י בכל מחוז רלוונטי, האמון על קידום הנושא יחד עם הרשות המקומית.

● מינוי איש מקצוע ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית המתמחה בתהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים – אנו ממליצים למנות יועץ שיוביל ויפתח כלים מותאמים להתחדשות עירונית ביישובים אלה, ויפעל מול השחקנים הנוספים בממשלה לקידום הנושא. רצוי שגורם זה יגיע מהחברה הערבית ויהיה בקיא בתהליכי תכנון ביישובים הערביים.

יצירת שיח מקצועי חוצה מגזרים בנושא התחדשות עירונית ביישובים הערביים

● בניית פורום קבוע חוצה מגזרים, העוסק בקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים – אנו ממליצים לכנס שולחן עגול שיכלול מגוון בעלי עניין שידונו בהתחדשות עירונית ביישובים הערביים. השולחן העגול יכלול נציגים מהשלטון המרכזי ובכלל זה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מנהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, משרד המשפטים, אגף תקציבים; אנשי תכנון מהמחוזות; ראשי רשויות ומהנדסים מהשלטון המקומי; ארגוני חברה אזרחית ועוד.

● הבטחת ייצוג הולם של האוכלוסיה הערבית בפיתוח תהליכי התחדשות עירונית – אנו ממליצים שפיתוח הכלים המתוארים לעיל, וכל תהליך אחר בתחום התחדשות עירונית (כגון תהליכי חשיבה, גיבוש מדיניות, וישום תהליכים) יעשו בשיתוף ובשותפות עם ההנהגה הפוליטית והגופים היציגים של החברה הערבית, עם ארגונים מקצועיים ועם אנשי מקצוע רלוונטיים מהחברה הערבית.

● קידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במשרדי הממשלה – אנו ממליצים להגדיל את הייצוג של האוכלוסייה הערבית במנהל התכנון, ברמ"י, במשרד הבינוי והשיכון וברשות הממשלתית להתחדשות עירונית. הגדלת הייצוג תחזק את השיח המקצועי ותאפשר קידום תהליכי התחדשות עירונית המתאימים למאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים.



ג'סר א-זרקא. צילום – סאמי ג'ורבאן

ההעדר הכמעט מוחלט של תהליכי התחדשות עירונית מובנים באזורים הוותיקים ביישובים הערביים, והעדר השימוש בכלים המרכזיים להתחדשות עירונית שמציעה כיום המדינה (תמ"א 38 ופינוי-בינוי), הציפו בפנינו את הפער שבין מגמת ההתחדשות העירונית שצוברת תאוצה ביישובים יהודים ומעורבים, בעיקר במרכז הארץ, לבין היישובים הערביים, ואת הצורך לפתח מתווה יעודי להתחדשות השכונות הוותיקות ביישובים אלה.

מבחינה מתודולוגית, בשלב הראשון סקרנו את אתגרי התכנון באזורים הוותיקים ביישובים הערביים ואת החסמים לקידום התחדשות עירונית במרחבים אלו, באמצעות סקירת ספרות, ראיונות ושאלונים. ערכנו סדרה של 15 ראיונות עומק עם עובדים בכירים ברשויות ערביות, מתכננים מהסקטור הפרטי ואנשי אקדמיה. הראיונות עסקו באתגרים המאפיינים את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים ובחסמים לקידום תהליכי התחדשות עירונית ביישובים אלו, וכן בכלים אפשריים להתחדשות עירונית. כמו כן הפצנו שאלון מקוון אנונימי בעברית ובערבית לעובדי מחלקות ההנדסה של הרשויות המקומיות הערביות ולמתכננים ערבים, הבקיאים באתגרים התכנוניים באזורים הוותיקים. על השאלונים ענו 50 בעלי מקצוע מעולם התכנון. בנוסף, על מנת לקבל אינדיקציה נוספת על הצרכים התכנוניים באזורים הוותיקים ועל העמדות ביחס להתחדשות עירונית, לא רק מנקודת המבט של אנשי מקצוע, אלא גם מנקודת המבט של תושבים המתגוררים באותן השכונות, הפצנו שאלון מקוון אנונימי בערבית לתושבי היישובים הערביים שעליו השיבו 331 תושבים.

הממצאים שעלו בסקירת הספרות, בראיונות ובשאלונים, יחד עם סקירה השוואתית של המטרות הקיימות להתחדשות עירונית בישראל כיום, היוו בסיס לשלב השני, שבו הגדרנו סט מעודכן של מטרות להתחדשות עירונית ביישובים הערביים.

בשלב השלישי, ביקשנו לבחון את הכלים הקיימים להתחדשות עירונית בישראל, וכן מודלים נוספים להתחדשות עירונית שמיושמים בישראל ובעולם, תוך בדיקת ההתאמה שלהם למטרות שהגדרנו. בתהליך זה נבחרו ארבעה כלים אשר יוכלו לתפישתנו להביא להתחדשות של האזורים הוותיקים ביישובים הערביים.

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

את כל שלבי המחקר ליוותה ועדת היגוי שחידדה את האתגרים, דייקה את המטרות והציעה כלים נוספים להתחדשות המרקמים הוותיקים. הוועדה, שנפגשה ארבע פעמים בשלבים שונים של העבודה, הורכבה ממגוון בעלי עניין לרבות ראשי רשויות מקומיות ערביות, עובדי רשויות ערביות, נציגי ממשלה העוסקים בהתחדשות עירונית (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון), מתכננים ואדריכלים מהסקטור הפרטי ואנשי אקדמיה.

אתגרים פיזיים וחסמי תכנון ופיתוח באזורים הוותיקים בישובים הערביים

מטרתה של סקירה זו היא למפות את האתגרים הקיימים באזורים הוותיקים בישובים הערביים, בדגש על אתגרים פיזיים, ולזהות את החסמים שעשויים לעמוד בפני תכנון ופיתוח באזורים הללו. בחינת האתגרים והחסמים עשויה לשפוך אור על המטרות שראוי ליעד להתהליכי התחדשות עירונית ותהווה בסיס לפיתוח כלים אלטרנטיביים להתחדשות עירונית בישובים הערביים.

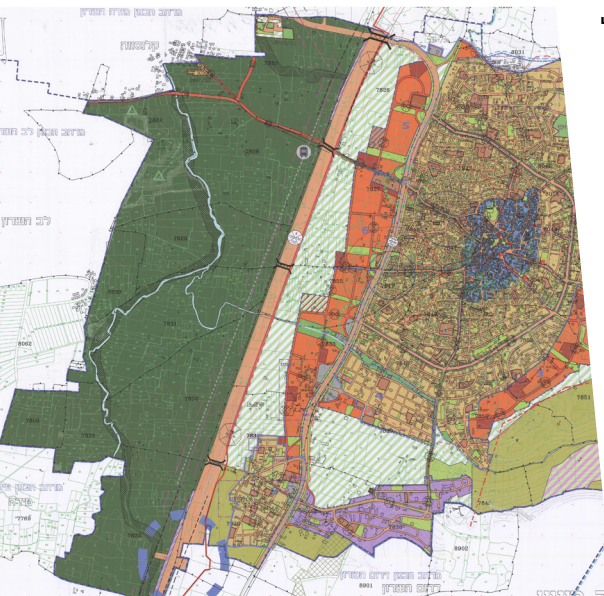
בשלב הראשון נגדיר את האזורים שבהם עוסק המחקר – גלעיני הישובים, והשכונות הוותיקות, ונאפיין את תהליכי הפיתוח המרכזיים אשר חלו במרחבים אלו, תוך התייחסות למגמות רוחביות בולטות. בשלב השני נמפה את המאפיינים והאתגרים הפיזיים של האזורים הוותיקים בישובים הערביים, תוך התמקדות בחולשות ובכשלים המרחביים באזורים אלו. בשלב השלישי נציג את החסמים התכנוניים, התהליכיים והמבניים המרכזיים, אשר על פי הספרות הובילו למצב הפיזי של הישובים הערביים בכלל ושל האזורים הוותיקים בישובים אלו בפרט. בחלק זה נתמקד בחסמים שעשויים להיות בעלי השפעה על קידום ועיצוב תהליכי התחדשות עירונית. לבסוף נסקור את הפעילות הממשלתית המבוצעת כיום להתחדשות של אזורים וותיקים בישובים הערביים.

1.1. הגדרות

עבודה זו מתמקדת בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות בישובים הערביים בצפון הארץ ובמרכזה.¹

גלעין הישוב – לפי ההגדרה של סגל משנת 1967 שאומצה על ידי ח'מאיסי, גלעין הישוב הוא "השטח הבנוי 'Built up area' של הישוב כפי שהוצג במפות הקדסטריות

¹ הישובים הערביים בנגב נוצרו בתהליך שונה מהישובים הערביים בצפון ובמשולש. הישובים הערביים בנגב הוקמו ביוזמה ממשלתית שכללה תכנון, ולא התפתחו באופן אורגני סביב גלעין ותיק. אף על פי שיש חשיבות לקידום תהליכי התחדשות עירונית גם בישובים אלה, עבודה זו אינה עוסקת בישובי הנגב הערביים, לאור הצרכים והמאפיינים הייחודיים שלהם. יחד עם זאת צוות המחקר סבור שיש מקום לביצוע תהליך מחקר דומה ביחס לישובים אלה.



המנדטוריות בשנת 1945. זהו האזור הכולל את רוב המבנים שנבנו מתחילת המאה ה-20 ועד שנות הארבעים. המבנים בגלעין נבנו בסגנון ארכיטקטוני ישן ובחומרי בנייה מסורתיים. הבנייה צפופה מאד, והסמטאות צרות ומפותלות".³ לפי תותרי-פאחורי ואלפסי גלעיני הישובים הם האזור שנבנה בישובים עד שנת 1948.⁴

ההגדרה של השכונות הוותיקות בישובים הערביים היא מעט חמקמקה, שכן מדובר באזורים שההתפתחות שלהם אמנם התרחשה במקביל בכל הישובים, אך קשה לתחום אותה בזמן באופן חד משמעי. באופן גורף נאמר

איור 1: תכנית המתאר של טייבה טב\3400, אושרה ב-10.3.2014. ניתן לראות בברור מבנה של גלעין מוקף בשכונות וותיקות.

שאנו מתייחסים לאזורים שהם למעשה מעגל השכונות השני שהתפתח סביב הגלעין עם היציאה מגלעיני הישוב והקמת אזורי מגורים מחוץ לגלעין. מבחינה כרונולוגית, שכונות אלו נבנו בשנים 1950 ועד סוף שנות ה-90 – תחילת שנות ה-2000.⁵ מדובר באזורים רחבי היקף שנבנו על קרקעות בבעלות פרטית ופותחו ללא מעורבות ממשלתית בתכנון או בביצוע של התשתיות הציבוריות, הכבישים, מבני הציבור והשטחים הפתוחים.⁶

לעיתים נתייחס בעבודה זו לגלעין ולשכונות הוותיקות כ"אזורים הוותיקים בישובים הערביים" או כ"מרקמים הוותיקים".

² ההתייחסות היא למאה ה-20.

³ סגל, י. "הבנייה בכפרים הערביים והתפתחותה", משרד הפנים (1967), אצל ראסם ח'מאסי, "השונות בעוצמת ההתחדשות בין גלעיני היישובים הערביים בישראל" **אופקים בגיאוגרפיה** 52, 16 (2000).

⁴ Maisa Totry – Fakhoury & Nurit Alfasi "From abstract principles to specific urban order Applying complexity theory for analyzing Arab-Palestinian towns in Israel", **Cities** 62, 28 (2017).

⁵ שם.

⁶ נציין כי ישנו הבדל באיפיון התקופות בין ח'מאסי (2000) ובין תותרי-פאחורי ואלפסי. הראשון מזהה את ראשית תהליך היציאה מהגלעין והתפתחות אזורי חדשים בשנות ה-60, ואילו השניות מחלקות את התפתחות היישובים לשלוש תקופות בהן התפתחו היישובים הערביים במבנה של שלושה מעגלים תחת תנאים חברתיים ופוליטיים. המעגל הראשון שכולל את גלעיני היישובים הוא מה שנבנה עד 1948, המעגל השני כולל את השכונות שנבנו מחוץ לגלעין בשנים 1950 עד סוף שנות ה-90 תחילת שנות ה-2000, והמעגל השלישי כולל את האזורים שתוכננו במערכת התכנון הישראלית בסטנדרט תכנון מודרני ונבנו על קרקעות מדינה, מסוף שנות ה-90 או תחילת שנות ה-2000 ואילך.

2א. מגמות בהתפתחות האזורים הוותיקים בישובים הערביים

תהליך ההתפתחות הפיזית של הישובים הערביים התרחש בתהליך איטי וספונטאני, שיצא מגלעין הישוב אל אזורי המגורים החדשים שמחוץ לגלעין (שבעבודה זו אנו למעשה מכנים 'השכונות הוותיקות')⁷. בעוד שמבנה הגלעין התאפיין בחלוקה של שכונות המגורים בין חמולות, ושירת אוכלוסיה כפרית וחקלאית, המבנה של השכונות החדשות התאפיין בחלוקה של אזורי מגורים על בסיס המשפחה המורחבת. זאת בשל שינויים חברתיים – כלכליים ותהליכי מודרניזציה שהחלישו את מעמד החמולה וחיזקו את מעמד המשפחה המורחבת. כתוצאה מכך השתנה גם

מבנה הבעלות על הקרקע – מבעלות החמולה אל בעלות המשפחה המורחבת.⁸

לאורך העשורים האחרונים חלו תהליכי התחדשות של מבנים בגלעיני היישובים, שבוצעו באופן עצמאי על ידי בעלי הנכסים. גלעיני היישובים הערביים התחדשו באופן ספונטאני ואורגאני, ללא מעורבות ציבורית וללא מדיניות מכוונת ברמה עירונית או ממשלתית. תהליכים אלו הונעו מהשאיפה של אנשים שהתגוררו בגלעין לחדש את בתיהם, וכן משינוי בסדרי העדיפויות של האוכלוסיה שהוביל לתפיסה של הגלעין, על האיכויות האורבאניות שבו בחלק מהישובים, כאזור מגורים אטרקטיבי.⁹ חידוש המבנים נעשה בשלוש שיטות עיקריות – הריסה ובניה של מבנים ישנים, תוספות בניה למבנים קיימים ושיפוץ של מבנים ישנים.¹⁰

חידוש המבנים בגלעין נעשה על פי היכולת הכלכלית ועל פי ההעדפות האישיות של בעל המבנה, וללא הכוונה של עקרונות תכנון ברורים. כך, בחלק מהמקרים אין זיקה בין

⁷ ח'מאסי (2000), לעיל ה"ש 3.

⁸ תותר-פאחורי ואלפסי לעיל ה"ש 4.

⁹ שם.

¹⁰ ח'מאסי (2000), לעיל ה"ש 3.

הבנייה החדשה ובין הבנייה הישנה, לא מבחינת סגנון המבנים ולא מבחינת הממשק בין המבנה הפרטי ובין המרחב הציבורי.¹¹ בנוסף, בחלק מהיישובים נוצרו בעשרות השנים האחרונות מבנים נטושים אשר נותרו ריקים בין אם בשל חוסר רצון של הבעלים לחיות במבנה או בגלל סכסוכים משפחתיים בין הבעלים השותפים במבנים.¹²

אל מול תהליך ההתחדשות המתואר, אשר כאמור מתרחש באופן ספונטאני והתמקד במרחב המגורים, בולטים ההזנחה והעדר הפיתוח של המרחבים הציבוריים באזורים הוותיקים, אשר פוגעים באופן דרמטי באיכות החיים ביישובים אלה. המשך סקירה זו יוקדש לתיאור קצר של המאפיינים הפיזיים של המרקמים הוותיקים ושל החסמים בפני תכנון ופיתוח בהם.

3. האתגרים הפיזיים המאפיינים את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים

היישובים הערביים בישראל סובלים מהזנחה ומאפליה ממוסדת ארוכת שנים בהקצאת קרקע ציבורית, בתכנון המקרקעין ובחלוקה תקציבית, אשר באה לידי ביטוי בין היתר במצבם הפיזי המדורדר והמוזנח של היישובים. מדיניות זו הולידה מצוקה חמורה בתחומים כדור, תעסוקה, שירותים ציבוריים ותשתיות ציבוריות, והיא מוכרת, מתועדת וידועה.¹³

יחד עם זאת, נדיר למצוא ספרות הממוקדת במאפיינים הפיזיים של גלעיני היישובים או של השכונות הוותיקות במנותק מהיישובים כמכלול. מראיונות העומק ומהסקרים שערכנו, אשר התמקדו באופן מפורש באזורים הוותיקים, עולה כי הבעיות הפיזיות והאתגרים שחלים ביישובים ערביים, לרוב מתקיימים גם באזורים הוותיקים בעוצמה גבוהה אף יותר, כמפורט להלן.

מחסור חמור בשטחים ציבוריים פתוחים ובקרקעות לצרכי ציבור

רוב היישובים הערביים סובלים ממחסור חמור בשטחים לצרכי ציבור.¹⁴ על פי נתוני דוח

¹¹ ראסם ח'מאסי, נייר עמדה בנושא "תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הצעה לפיתוח מדיניות וארגז כלים מתאים", (ינואר 2020).

¹² תותרי-פאחורי ואלפסי לעיל ה"ש 4.

¹³ עאוני בנא, מדיניות התכנון ביישובים הערביים אפליה וחסמים, נייר עמדה מטעם אינג'אז – מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח בישראל (2014).

¹⁴ ראסם ח'מאסי, "חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2004).

מבקר המדינה משנת 2001 ב-43% מהישובים הערביים לא היו עתודות קרקע למבני ציבור ולשטחים ציבוריים פתוחים.¹⁵ מאפיין זה נוכח ביתר שאת בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות, שבהם מרבית השטח הוא בבעלות פרטית, והם נבנו במקור כמעט ללא הקצאה של שטחים עבור צרכים ציבוריים.

מבחינת מבני ציבור – בולט במיוחד המחסור בשטחים למוסדות חינוך. בנוסף, בחלק מהמקרים שטחים המיועדים למבני חינוך אינם תואמים את הסטנדרטים המקובלים מבחינת שטחי קרקע ובניה.¹⁶ המחסור החרף בשטחים לצרכי ציבור בכלל ובמבני ציבור בפרט, משפיע על איכות השירותים הניתנים בישובים, פוגע באיכות החיים הכללית, וגורם לתלות של התושבים בשירותים הניתנים בישובים סמוכים. המחסור בגני ילדים ובמעונות יום למשל, מיתרגם לשיעור השתתפות נמוך של ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך,¹⁷ ומשפיע באופן עקיף על יכולת ההשתלבות של נשים בשוק העבודה.¹⁸

בגלעיני הישובים המחסור בשטחים ציבוריים פתוחים שעשויים לשמש עבור פנאי, נופש וספורט, הוא חריף במיוחד, והוא נשען על המבנה ועל התכונות של הכפר הערבי הטיפוסי. בשל מאפיינים תרבותיים-מסורתיים, האוכלוסיה הכפרית הערבית שהתגוררה

במה שלימים הפך לגלעין הישוב, לא הרבתה לצרוך פעילויות בשטחים ציבוריים פתוחים והעדיפה את המרחב הפרטי. עם ציפוף הגלעינים והמעבר מאורח חיים כפרי ומסורתי לאורח חיים עירוני ומודרני, העדר ההקצאה ההיסטורית הפך למחסור אשר מעיב עד היום על איכות החיים בגלעין.¹⁹ גם האזורים הוותיקים שפותחו מחוץ לגלעין סובלים מהקצאה נמוכה של שטחי ציבור ומבני ציבור, שנובעת מסיבות היסטוריות ופוליטיות, ובפרט מכך שאזורים אלו התפתחו ללא



שטח ציבורי פתוח באום אל-פחם

¹⁵ מבקר המדינה דוח שנתי 2001, מגזר המיעוטים תשתיות פיזיות (2001).

¹⁶ עדנה לרמן, מצגת בנושא התחדשות עירונית בישובים ערביים (פברואר 2019). אוחזר ביום 1.9.2020: <https://www.aepi.org.il/loadedFiles/838.pdf>

¹⁷ עמי צדיק, "השלכות חברתיות וכלכליות של מצוקת הקרקע ביישובים הערביים", מרכז המידע והמחקר של הכנסת (22.6.2006).

¹⁸ יעקב איש – שלום, "מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים", משרד העבודה והרווחה הרשות לתכנון כוח אדם, (2000).

¹⁹ ראסם ח'מאסי, המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל – הסרת חסמים ומימוש אתגרי הפיתוח (2016).

תכנון מרכזי ותקצוב. לאחר 1948 המציאות החדשה בפניה ניצבו ערבים בישראל הייתה כזו בה הם מהווים מיעוט שסובל מתחרות על משאבי הקרקע ומהפקעות מאסיביות של קרקע פרטית. בתנאים אלה, אשר הטילו מגבלה על התפתחות הישובים, ולאור האיום של הפקעת קרקעות, הציבור הערבי תעדף את הדאגה לדיור ואת שמירת הקרקע הפרטית לדורות הבאים על פני צרכי הציבור ועל פני המרחב הציבורי. לכן ההקצאה לצרכי ציבור אם בכלל, הייתה זניחה, והשטח הפתוח במקרים רבים התמצה בשטח הגינה הפרטית מסביב לבתים.²⁰

מעבר להעדר קרקע, קיימים גם פערים מוסדיים בהקצאה של תקציבי פיתוח להקמת שצ"פים. בד בבד, גם התקציבים המתקבלים לא תמיד מושקעים על ידי הרשויות המקומיות בפיתוח של שצ"פים (ותשתיות ציבוריות אחרות) או בתחזוקה של המרחבים הציבוריים בסטנדרט ראוי, בשל סדרי עדיפויות שונים או העדר מודעות ברשויות המקומיות.²¹

כיום, עם השינוי בדפוסי ההעדפות ביחס לאיכות חיים בישובים הערביים והחילחול של סטנדרט תכנון מודרני, המחסור בשטחים ציבוריים פתוחים והפיתוח הדל של השצ"פים הקיימים בישובים, מתרגמים לכך שהחזות של רבים מהישובים נראית מוזנחת. חוויית ההזנחה פוגעת באיכות החיים ובגאווה המקומית, וגורמת להעמקה של תחושות ניכור, חולשה, נחשלות ומצוקה.²²

כשלים בתחום התשתיות

תהליך העיור והמעבר ממרקם כפרי למרקם אורבאני צפוף נעשה כאמור ללא תכנון וללא מעורבות ממשלתית, ולא כלל התאמה של מערך התשתיות הציבוריות להתפתחות העירונית, או הקצאה של קרקעות מדינה עבור פיתוח תשתיות.²³ במקרים רבים בהם הייתה מעורבות ממשלתית מאוחרת, תכניות הבניה אושרו בדיעבד ולמעשה הפכו את הבניה הבלתי מתוכננת בשטח לחוקית, ללא התייחסות משמעותית לשיפור מערך התשתיות ולהקצאת קרקעות לצרכים ציבוריים תומכי מגורים, כמו גם להקצאת קרקע לאזורי מסחר ותעסוקה.²⁴

²⁰ שם.

²¹ שם.

²² שם.

²³ ענאיה בנא, רים סוייד וסזאר יהודקין, "התכנון המתארי בישובים הערביים בישראל תמונת מצב", דוח מטעם עמותת במקום מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2012).

²⁴ מבקר המדינה דוח שנתי 57, לעיל ה"ש 15.

כתוצאה מתת התכנון והפיתוח, במרבית הישובים הערביים מאופיינים האזורים הוותיקים במחסור משמעותי בתשתיות, בהן תשתיות בסיסיות ביותר – מערכות מים, ביוב וניקוז, תשתיות חשמל, תקשורת ועוד. כך למשל ביחס לתשתיות ביוב – על פי דוח מבקר המדינה בשנת 2001 ב-78% מהישובים הערביים הייתה מערכת ביוב חלקית בלבד, ב-15% מהישובים לא הייתה תכנית אב מוסדרת לביוב וב-6.5% מהישובים לא הייתה מערכת ביוב כלל.²⁵ בהעדר תשתית מתפקדת לטיפול בשפכים, סובלים ישובים רבים מזיהום מקומי המסב פגיעה חמורה באיכות החיים המיידית. בנוסף, הזרמת השפכים פוגעת בערוצי הנחלים, בבעלי חיים ובכל סביבת הנחל שאליו מתנקזים שפכי הישובים.²⁶



כביש ללא מדרכה בכאוכב אל היג'א

גם תשתיות הדרכים והמדרכות הן ברמה נמוכה, ומאופיינות בפלישות לזכות הדרך באופן שמגביל או חוסם אפשרות תנועה. כמו כן, ברבים מהישובים יש מחסור בחניה אשר מביא לכך שתושבים מנצלים כל שטח אפשרי לחניה בלתי מוסדרת, ובכלל זה חניה של כלי רכב כבדים באזורי מגורים.²⁷

תחבורה - מחסור בתחבורה ציבורית ותשתיות תחבורה לקויות

הישובים הערביים סובלים מרמת

שירות נמוכה מאוד של תחבורה ציבורית. ממחקר מקיף שערכה עמותת 'סיכוי' בנושא תחבורה ציבורית בישובים הערביים עלה כי הן הפריסה, קרי מספר הקווים שמשרתים את הישובים, והן תדירות נסיעות הקווים, נמוכות משמעותית בהשוואה לישובים יהודיים. כך לדוגמא עולה מדוח מבקר המדינה שבשנת 2016, ב-50 רשויות לא יהודיות (מתוך 79), ממוצע הנסיעות היומי ל-1,000 איש עמד על 26% בלבד מהממוצע בישראל באותה שנה.²⁸ על אף שבשנים האחרונות פועל משרד התחבורה כדי לצמצם את הפערים ומקצה לכך משאבים ניכרים, נמצא כי עדיין, הפערים בין ישובים ערביים ליהודיים בתחום

²⁵ שם.

²⁶ צדיק, לעיל ה"ש 17.

²⁷ לרמן לעיל ה"ש 16.

²⁸ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד – משבר התחבורה הציבורית (2019).

התחבורה הם עצומים. כתוצאה מכך אזרחים ערבים רבים סובלים ממגבלות ניידות ויש מי שהעדר תחבורה ציבורית משמעו שלילה של האפשרות לקיים פעולות הדורשות התניידות, כמו להגיע לעבודה או להגיע למוסדות לימוד, תרבות, רפואה ועוד.²⁹

בין האתגרים המרכזיים בתחום התחבורה הציבורית ניתן למצוא אתגרים כמו העדר תקצוב מתאים לצמצום פער שנוצר במשך עשורים בתחום התחבורה הציבורית, והעדר תשתית מקומית מתאימה לתחבורה ציבורית. תשתית הכבישים בישובים הערביים במקרים רבים אינה מספקת ותנאי העבירות ברחובות הצרים והצפופים ובטופוגרפיה של חלק מהישובים, קשים עד בלתי אפשריים למעבר אוטובוסים ואף מיניבוסים. כמו כן בישובים רבים חסרים התנאים (מקום ושטח) שיאפשרו בניה של מפרצים ותחנות להעלאה ולהורדה של נוסעים.³⁰

חלק מהכשלים המתוארים מיוחסים גם להעדר תכניות אב לפיתוח תחבורה ותחבורה ציבורית, לאי הגדרת קריטריונים לרמת פיתוח נאותה, ולצד זאת התנגדות לפיתוח תשתיות מצד מקבלי השירות ברשויות הערביות בשל ההקצאות הכרוכות בבניית תשתיות.³¹

הכשלים בתחום התחבורה הציבורית חולשים על כל מרחב הישובים הערביים, אך קיימים בחומרה יתרה בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות, בשל המבנה הפיזי של אזורים אלו, המאופיין בבניה צפופה ובדרכים צרות. בהעדר תחבורה ציבורית, וכיוון שמצב התשתיות הירוד במרחב הציבורי אינו מעודד הליכתיות (מחסור במדרכות, צל וכו'), ישובים ערביים מאופיינים בשימוש מוגבר ברכב פרטי וזאת למרות שמרבית תושביהם הם במעמד חברתי-כלכלי נמוך.³² נתון זה יכול להיות מוסבר כאמור בהעדר אלטרנטיבה לנסיעה ברכב פרטי.³³



תחנת אוטובוס בטמרה

²⁹ חגית נעלי יוסף וטובי כהן, "מחסמים לסיכויים – תחבורה ציבורית בישובים הערביים", מסמך מדיניות מטעם סיכוי (2012).

³⁰ שם.

³¹ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד – משבר התחבורה הציבורית, לעיל ה"ש 28.

³² שם.

³³ נעלי יוסף וטובי כהן, לעיל ה"ש 29.

הישובים הערביים סובלים ממצוקת דיור קשה שבאה לידי ביטוי במחסור ביחידות דיור וכן בעליה עקבית של מחירי הדיור. למשל, מסקר מחירים שנערך בנצרת עלה כי מחיר ממוצע של דירה (בשכונה חדשה) שקול ל-190 משכורות ממוצעות במשק, בעוד שהממוצע הארצי לרכישת דירה בעלת מאפיינים דומים עמד באותה עת על 139 משכורות בשכר ממוצע.³⁴

משבר הדיור בישובים הערביים נובע ממדיניות ממשלתית שהפלתה במשך שנים את האוכלוסיה הערבית בתחום התכנון והקצאת הקרקעות, ומחוסר נכונות כיום לנקוט בצעדים משמעותיים לפיתוח היצע דיור.³⁵ אף על פי שמאז קום המדינה גדלה האוכלוסיה הערבית פי אחד עשרה, שטחי הבניה למגורים בישובים הערביים נותר כמעט ללא שינוי.³⁶ בפועל, השטח המוניציפאלי הכולל של הרשויות הערביות התכווץ מאז קום המדינה באופן דרמטי ביחס לשטח המקורי שהיה בבעלות תושבים ערבים ערב הקמת המדינה, בשל מדיניות נישול והפקעת קרקעות. כיום מחזיקים ערבים בבעלות פרטית של כ-700,000 דונם, שהם כ-3.5% מכלל השטח בישראל. היקף זה מהווה בין 12%-17% מסך הקרקע שהיה בבעלות תושבים ערבים ב-1948.³⁷ כמו כן, מאז הקמת מדינת ישראל לא הוקמו ישובים ערביים חדשים, למעט ישובים שהוקמו בנגב במסגרת הסדרת התיישבות החברה הבדואית.³⁸

מצוקת הדיור משפיעה במיוחד על שתי קבוצות אוכלוסיה – תושבים שהקרקע שבבעלותם נמצאת מחוץ לתחום הפיתוח ביישוב על פי תכניות מתאר או אף מחוץ לתחום השיפוט של הישוב, ותושבים שאין בבעלותם קרקע ושאינם יכולים לרכוש קרקע בשל מחירי הקרקע הגבוהים.³⁹

בשני העשורים האחרונים נעשה מאמץ ממשלתי להגדיל את היצע הדיור המתוכנן

³⁴ דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור בישובי המיעוטים (יוני 2015). הדוח נוסח על ידי ועדה בין משרדית שהוסמכה לעסוק בנושא זה על ידי הממשלה. הדוח אומץ בהחלטה 346 של הממשלה ה-34 "יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה" (5.8.2015).

³⁵ אפליה זו הוכרה בשורה של מסמכים ממשלתיים רשמיים ובהם דוח ועדת אור, ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (2003).
³⁶ שם.

³⁷ יצחק ריטר, "סוגיית הקרקעות" בתוך: אוגדן המידע – החברה הערבית בישראל, יוזמות אברהם (2013).

³⁸ מנאל תותרי-ג'ובראן, "ערים מעורבות בהתהוות: בין הפרטי לציבורי" דין ודברים י (תשע"ז).

³⁹ בנא, סויד ויהודקין, לעיל ה"ש 23.

בישובים ערביים, ואת היקפי הדיור שיבנה בקרקעות מדינה, אך הוא זוכה להצלחה מוגבלת. מאמץ זה ממוקד בפיתוח אזורים חדשים בישובים הערביים, היכן שלרוב מצויות עתודות קרקע בניהול רמ"י, אך יש בו כדי להשפיע על הביקושים ועל מצוקת הדיור שקיימת גם באזורים הוותיקים. קצרה היריעה מכדי לעמוד על מדיניות הדיור הממשלתית בישובים ערביים ועל יתרונותיה וחסרונותיה,⁴⁰ אך ככלל ניתן להצביע על שתי מגמות אשר מגבילות את ההשפעה שהייתה יכולה להיות למדינה בפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים – כישלון מכרזים לשיווק קרקע למגורים, והעדר מלאי מספק של קרקעות מדינה כדי לייצר מלאי מגורים מתוכנן.

במכרזים לשיווק קרקעות בניהול רמ"י משווקות קרקעות למגורים בשכונות חדשות בישובים הערביים. פיתוח אזורי מגורים ויצירת היצע דיור באזורים חדשים עשוי היה להקל על מצוקת הדיור באזורים הוותיקים, אך מגמה זו מוגבלת, היות ובמקרים רבים שיווקי הקרקע למגורים המבוצעים על ידי רמ"י אינם צולחים. כך למשל, בשנים 2005-2009 תוכננו 30,000 יחידות דיור המתאימות לשיווק בישובים ערביים, אך רק 20% מתוכן שווקו בהצלחה. לעומת זאת, מתוך המלאי שתוכנן בתקופה המקבילה בישובים יהודים או מעורבים (170,000 יח"ד) שווקו 70% מיחידות הדיור במכרזים שצלחו.⁴¹ כישלון השיווקים נובע ככל הנראה מכך שהמכרזים אינם מותאמים לצרכי האוכלוסיה.

בנוסף לכשלים בשיווק, קיים מחסור בקרקעות מדינה בתחומי הישובים הערביים, אשר מקשה על המדינה להתערב בשוק הדיור, ולהגדיל את היצע הדיור למגורים. מרבית קרקעות המדינה המצויות בשולי הישובים אינן זמינות לפיתוח מגורים, בין אם כי הן לא נכללות בשטחי פיתוח על פי תכנית המתאר הארצית (תמ"א 35) ואינן תואמות תכניות מתאר מחוזיות וארציות נוספות, או מכיוון שהן מחוץ לשטחי השיפוט של הישובים.⁴²

בנייה לא מוסדרת

הבנייה הבלתי מוסדרת נפוצה בישובים הערביים, ובכלל זה גם במרקמים הוותיקים. רובה נבנתה לאורך השנים מתוך חוסר ברירה, מכיוון שהאפשרות לבנות באופן חוקי כמעט ולא

⁴⁰ להרחבה בעניין זה ראה וג'די חלאילה ונגה שני, נייר עמדה בנושא "חסמים והמלצות לפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים", סיכוי (2015). וכן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הלא יהודית – מסמך להערות (ספטמבר 2020).

⁴¹ דוח צוות 120 הימים, לעיל ה"ש 34.

⁴² סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, נייר עמדה בנושא "מסמך הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית – התייחסות ועדת הדיור של ועד ראשי הרשויות הערביות" (30.11.2020), וכן דוח צוות 120 הימים, לעיל ה"ש 34.



שכונות מגורים צפופות באום אל פחם

הייתה קיימת. זאת בשל אי תכנון או תכנון שאינו מתאים לצרכי הישובים. כתוצאה מחסך זה ולאור הריבוי הטבעי והצורך הדוחק בדיוור, נוצר דפוס של התפתחות זוחלת, בלתי מבוקרת ובלתי מוסדרת שהולידה בחלק מהישובים שכונות מגורים שלמות שנבנו ללא היתר.⁴³ גם גלעיני הישובים והשכונות הוותיקות מאופיינים בתופעה זו ומכילים מבנים שנבנו באופן לא חוקי.

לבניה ללא היתר וללא תכנון יש השלכות שליליות מבחינה ציבורית, שכן 'קביעת העובדות בשטח' עלולה לצמצם את האפשרות של הרשות המקומית לפתח את האזור הבנוי באופן סדור, ליצור מרחב ציבורי איכותי, הכולל תשתיות, מבני ציבור וכדומה, ולהעניק שירותים. כמו כן להעדר ההסדרה יש השלכות על היבטים כמו עמידה בתקני בניה ובטיחות, ועל האפשרות של הרשות המקומית להניב הכנסות מאגרות והיטלים בגין הבניה.⁴⁴ ברמת הפרט בניה ללא היתר ממעיטה את הזכויות המינימליות של התושב ברמת חיבור לחשמל ולשאר התשתיות ומשאירה אותו תלוי בפתרונות ארעיים לאספקת תשתיות כמו סיוע משכנים. כמו כן בנייה ללא היתר חושפת את בעל המבנה לסנקציות כגון קנסות ואף הריסת המבנה.

4.א. חסמי תכנון ופיתוח באזורים הוותיקים בישובים הערביים

רבות נכתב וודאי עוד יכתב על חסמים בתחום התכנון והפיתוח בישובים הערביים. עניינה של סקירה קצרה זו הוא להצביע ולתאר את החסמים המרכזיים שלהם עשויה להיות השפעה על תהליכי התחדשות עירונית בגלעיני הישובים ובשכונות הוותיקות.

⁴³ עאוני בנא, לעיל ה"ש 13.

⁴⁴ דוח צוות 120 הימים, לעיל ה"ש 34.



בניה למגורים באום אל-פחם, צילום – מועתז אגבארייה

תכנון מתארי שאינו מותאם לצרכי הישוב

כפי שתואר לעיל, הישובים הערביים, וודאי האזורים הוותיקים שבהם, הוקמו ללא תכנון.⁴⁵ לאורך השנים עברו מרחבים אלו שינוי והפכו ממרחבים כפריים למרקמים אורבאניים. תהליכים אלו קרו ללא הליך תכנון מוסדר, ללא ראייה כוללת, ללא מעורבות ממשלתית, ללא התאמה של מערך התשתיות וצרכי הציבור לצרכים הגדלים וללא הקצאה מספקת של קרקעות מדינה למטרות אלו.⁴⁶ התכנון שכן יושם ביחס לישובים הערביים בעשורים הראשונים למדינה היה תכנון שמטרתו להגביל את התרחבות הישובים. כך לדוגמא קודמו תכניות מתאר מקומיות שנועדו לתחום את הבניה ואת התפשטות הישובים. רק בעשורים האחרונים שונתה מגמה זו.⁴⁷

העדר התכנון, ובפרט העדרן של תכנית מתאר ותכניות אב, זוהה על ידי ועדת אור בשנת 2003 כמכשול ראשי בפני פיתוח הישובים, ובפני הרחבה של שטח השיפוט של הישובים, המהווה צורך קריטי לפתרון מצוקת הדיור המתוארת לעיל.⁴⁸ על מנת להבין את היקפה של ביקורת זו, יש להקדים ולעמוד על החשיבות של תכניות מתאר כוללת עבור הישובים. תכנית המתאר הכוללת היא המסגרת החוקית שמסדירה את שימושי הקרקע בישוב ומגדירה את כיווני ההתפתחות שלו. זוהי תכנית אשר מקנה עצמאות תכנונית

⁴⁵ להרחבה בנושא הליכי תכנון שהשפיעו על גלעיני הישובים מתקופת המנדט הבריטי ועד היום, ר' ראסם ח'מאסי, תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל, תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה (מאי 2019), בפרק 5.

⁴⁶ בנא, סויד ויהודקין, לעיל ה"ש 23.

⁴⁷ ח'מאסי (2019), לעיל ה"ש 45.

⁴⁸ דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 35.

יחסית למוסדות התכנון המקומיים, שכן אלו מוסמכים לפעול מתוקף תכנית המתאר. כמו כן, מייצרת תכנית המתאר 'ביטחון תכנוני' כיוון שהיא יוצרת וודאות ביחס לאפשרויות הפיתוח העתידיות בישוב, ומאפשרת אופק תפקודי תקין.⁴⁹ בהקשר של התחדשות עירונית, תכנית מתאר עשויה להטמיע התייחסות מ'מבט על' להתחדשות בישוב. ובתוך כך, לסמן אזורים מתאימים להתחדשות עירונית ולהכווין תהליכים אלה באמצעות קביעת סטנדרטים של צפיפות, הפרשות לצרכי ציבור ומענים פרוגרמטיים, התאמת מנגנונים להתחדשות לאזורים שונים בישוב ועוד.

מתוך הכרה בחשיבות של תכנון מתארי להסדרה ולפיתוח של הישובים הערביים, החל מינהל התכנון בשנת 2000 לקדם פרויקט של תכנון מתארי. מהלך זה הוביל לקידום הליכי תכנון משמעותיים, וכיום למרבית הישובים הערביים במחוז מרכז, חיפה והצפון יש תכנית מתאר תקפה או בהליכי תכנון.⁵⁰ עם זאת, ישנה הכרה גוברת בכך שתכניות המתאר שקודמו ואושרו אינן נותנות מענה מלא לצרכי האוכלוסיה, וכי מדובר בתהליכים כה ארוכים, שעד שהם מסתיימים, לעיתים קרובות התכניות אינן רלוונטיות יותר. טענה נוספת היא שתכניות המתאר שקודמו במהלך זה נוקטות בגישה של 'תכנון מסדיר' שנועד לתת מענים בסיסיים לאוכלוסיה בהתאם לקצב הגידול, אך הן לא שואפות ליזום ולקדם את הישוב ולהוביל בו פיתוח משמעותי, ולמשל לא נותנות את הדעת על היבטים של כלכלה עירונית ויצירת הכנסות מניבות לרשות המקומית.⁵¹

בהעדר מנגנונים לפיתוח כלכלי ותשתיתי, עולה חשש ממשי שהרשויות המקומיות יתקשו להעניק שירותים לתושבים שיוותספו עם ישום תכניות המתאר.⁵² חשש זה רלוונטי גם לפיתוח באמצעות תהליכי התחדשות עירונית. חוסר ההתאמה בין צרכי הישובים לבין התכנון המתארי שמתווה את מדיניות התכנון בהם, עלול להעיב על האפשרות לישם התחדשות עירונית. כמו כן, תכניות המתאר הקיימות אינן עוסקות ברובן בתהליכי התחדשות עירונית, ולא קובעות סטנדרטים ותנאים להתחדשות האזורים הוותיקים.

ריבוי קרקעות פרטיות בבעלות מפוצלת

הרוב המכריע של הקרקעות בישובים הערביים בכלל ובאזורים הוותיקים בפרט, מצוי בבעלות פרטית. המשמעות היא שמרבית הקרקע הבנויה וגם רוב עתודות הקרקע

⁴⁹ בנא, סויד ויהודקין, לעיל ה"ש 23.

⁵⁰ דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), לעיל ה"ש 40.

⁵¹ בנא, סויד ויהודקין, לעיל ה"ש 23 וכן חלאילה ושני, לעיל ה"ש 40.

⁵² דוח צוות 120 הימים, לעיל ה"ש 34.

שאינן בנויות שייכות לאנשים פרטיים, שפועלים בהתאם לאינטרס שלהם בקרקע. רבים מבעלי הקרקעות כיום מעדיפים לא לסחור בקרקע ובמקרים רבים גם לא לפתח קרקע פנויה, אלא להשאיר אותה כעתודת דיור לדורות הבאים במשפחה. מצב זה יוצר מחסור משמעותי בקרקע לבניה בתחומי הישובים ומשפיע רבות על האזורים הוותיקים,⁵³ ועל היצע הדיור הזמין למי שאין ברשותו קרקע פרטית.⁵⁴

סוגיית הבעלות הפרטית בקרקע גם משפיעה על האפשרות לקדם תכנון הכולל הפרשות לצרכי ציבור באזורים הוותיקים. ראשית כי המימוש החלקי יוצר קושי לגבש הסכמות על שיעור ההפרשה לצרכי ציבור, שכן ישנו פער בין הצורך הפרוגרמטי שמביא בחשבון את כלל יחידות הדיור המתוכננות ובין היקף המימוש בפועל.⁵⁵ שנית, כיוון שישנן ועדות מקומיות ורשויות מקומיות שנרתעות מהפקעה של קרקעות לצרכי ציבור בהליכי תכנון, מתוך חשש מלחץ פוליטי וחברתי שמופעל במקרים אלה, וכן בשל חשש מכך שיחוייבו לשלם פיצויים לבעלים.⁵⁶

כמו כן, מרבית הקרקעות בישובים הערביים הן בבעלות שמפוצלת בין בעלים רבים (מושע), מה שמקשה על ביצוע הליכי תכנון ועל ביצוע עסקאות. תהליכי התכנון דורשים ביצוע איחוד וחלוקה ברמת מורכבות גבוהה שמבוצעים בתנאים של מחסור במידע רשמי על חלוקת הבעלויות בקרקע. בנוסף, קיים קושי לאתר חטיבות קרקע גדולות לפיתוח פרויקטים. במקרים רבים יזם שמעוניין לפתח פרויקט צריך לרכוש שברירי חלקות כדי לאחד אותן ולהגיע לחטיבת קרקע בגודל שמתאים לפיתוח, זהו נטל שמרתיע יזמים ומונע פיתוח.⁵⁷

העדר הסדרה ורישום זכויות מקרקעין

ברבים מהישובים הערביים לא קיימת הסדרה של הזכויות במקרקעין ולא קיים רישום של הזכויות בפנקסי המקרקעין בלשכת רישום המקרקעין (בטאבו). עסקה במקרקעין לפי החוק דורשת רישום של הזכויות שהועברו בפנקסי המקרקעין, והרישום הוא העדות לכך שהעסקה הסתיימה.⁵⁸ עסקאות מקרקעין רבות בישובים הערביים לא הושלמו באמצעות

⁵³ ח'מאסי (2004), לעיל ה"ש 14 עאנוי בנא, לעיל ה"ש 13 דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), לעיל ה"ש 40.

⁵⁴ דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), לעיל ה"ש 40.
⁵⁵ שם.

⁵⁶ ח'מאסי (2004), לעיל ה"ש 14.

⁵⁷ צדיק, לעיל ה"ש 17.

⁵⁸ חוק המקרקעין התשכ"ט – 1969.

רישום העברת הזכויות. מצב משפטי זה יוצר קשיים רבים בביצוע עסקאות בקרקע ופוגע בסחירות נכסים. העדר הרישום גם מגביל את האפשרות לקבל משכנתא וכן מוביל לסכסוכים בין יורשים, ומקשה על קידום תכנון.⁵⁹ כמו כן, העדר רישום מוסדר מהווה חסם בפני הליכי תכנון, ובפרט הליכי איחוד וחלוקה, ובמקרים מסויימים מוסדות התכנון מקדמים תכניות מפורטות מבלי לכלול איחוד וחלוקה. מותרים את השלב המורכב הזה לתכנית בסמכות מקומית. פרקטיקה זו יוצרת כפילות בהליכי התכנון ומעכבת אותם.⁶⁰

דוח 120 הימים⁶¹ התייחס לסוגיית הרישום והציג שורה של המלצות בתחום זה, בין היתר הומלץ לא להתנות את רישום הזכויות בקרקע בתשלום חובות ישנים למס רכוש, על מנת להגביר את שיתוף הפעולה של בעלי הקרקע ולעודד הסדרה. בעקבות המלצה זו תוקן בשנת 2015 חוק מיסוי מקרקעין. על פי דוח מבקר המדינה, אף על פי שהחוק תוקן, ההטבה המיסויית לא הניבה תוצאות משמעותיות, ורק בעלי קרקע בודדים הסדירו את מעמד זכותם בקרקע.⁶²

בנוסף, בעקבות המלצת צוות 120 הימים הוטל על האגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים והמרכז למיפוי ישראל לקדם תכנית עבודה משותפת להסדרה של הקרקעות הבלתי מוסדרות. תכנית עבודה זו הוגשה בשנת 2015 לשר המשפטים ולשר האוצר, ולפיה יש 335 גושים שאינם מוסדרים ב-65 ישובים ערביים ובשטח של 67,000 דונם. התכנית הציבה יעד של חמש שנים להסדרת כלל הגושים לעיל, ובהתאם הוקצו בהחלטת ממשלה 922 משאבים למימוש התכנית.⁶³ אף על פי כן, דוח מבקר המדינה שעסק בסוגיית הסדרת הקרקעות משנת 2019 מצא כי נכון לשנת 2017 היה עיכוב משמעותי ברישום התכנית, וקבע כי לא נעשו די פעולות הסברה על מנת לרתום את הרשויות המקומיות ואת האוכלוסיה למהלך.⁶⁴

אירישום זכויות על מקרקעין הוא גם חסם לפיתוח של שוק האשראי והמשכנתאות בישובים הערביים. יזמים המבקשים לקבל מימון לביצוע פרויקטים ותושבים המבקשים הלוואות משכנתא לרכישת דירות נתקלים בקושי מול הגורמים המממנים. קשיי המימון נגרמים בין

⁵⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 69, פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור בישובי המיעוטים (2019).

⁶⁰ סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי לעיל ה"ש 42.

⁶¹ דוח צוות 120 הימים, לעיל ה"ש 34.

⁶² מבקר המדינה, דוח שנתי 69, לעיל ה"ש 60.

⁶³ החלטה 922 של הממשלה ה-34 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2020-2016" (31.12.2015).

⁶⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 69, לעיל ה"ש 63.

היתר בשל העדר רישום בעלי זכויות במרשם המקרקעין אשר יוצר קושי לשעבד נכסים כבסיס לאשראי.⁶⁵ ניתוח של בנק ישראל מנובמבר 2017 העלה כי אי רישום הבעלות על נכסים והקושי במימוש הנכסים מפחיתים את הנגישות למשכנתאות ומשפיעים על גובה הריביות – שיעור נוטלי משכנתאות בישובים ערביים עומד על 2% בלבד, אל מול 21.4% באוכלוסיה הכללית. המשכנתאות שניתנות הן בריבית גבוה יותר ביחס למגזר היהודי, אשר ככל הנראה נובעת מהסיכון שנוצר בשל הקושי לממש נכסים על ידי הבנקים. ישנם בנקים שמציעים הלוואות דיור לחברה הערבית לתקופות של מעל עשר שנים ללא צורך במיטתן הנכס, אך מדובר בהלוואות בסכומים נמוכים יחסית ובריבית גבוהה מהריבית על משכנתא.⁶⁶

העדרם של שוק נדל"ן ויזמות נדל"ן

כפי שתואר לעיל, סחירות הקרקע בישובים הערביים מוגבלת מסיבות מגוונות. כמו כן, כאשר מתבצעת עסקה בקרקע אזי היא נעשית קודם כל בתוך המשפחה, ומבוססת על הנוהג לתת זכות קדימה לבני משפחה ברכישת קרקע. כתוצאה מכך שוק הנדל"ן מבוסס על המעגלים המשפחתיים, והיקף העסקאות למכירת קרקע או השכרת יחידות דיור למי שאינו במשפחה, או למצער למי שלא בעל שיוך דתי דומה, הוא מאד מצומצם.⁶⁷

בישובים הערביים קיימת בניה מאורגנת מצומצמת, וכמעט שלא קיימת יזמות נדל"ן בבניה רוויה ומכירת דירות לאוכלוסיה הכללית. בעשורים האחרונים נעשו ניסיונות לפתח בניה רוויה, אך הביקוש למגורים בבית משותף לצד שכנים שאינם בני המשפחה עדיין נמוך. כמו כן, לעיתים קרובות הרוכשים בפרייקטים בבניה רוויה הם מי שאין בבעלותם קרקע לבניה עצמית או משאבים לרכוש קרקע לבניה עצמאית של צמוד קרקע, ועל כן מתאפיינים חלק מהפרייקטים לבניה רוויה באוכלוסיה בחתך חברתי-כלכלי נמוך.⁶⁸

חוסר אמון במוסדות התכנון

חשדנות, חוסר אמון ורתיעה משיתוף פעולה עם מוסדות התכנון מהווים חסם לפיתוח באופן כללי וביתר שאת להתחדשות עירונית, תהליך מורכב אשר מאופיין במעורבות גבוהה יחסית של הרשויות ומוסדות התכנון. בנוסף, חוסר האמון אף גדל לאור העובדה שבמרבית ביישובים הערביים התכנון מגיע מ'למעלה'. שכן, הרוב המכריע של הישובים

⁶⁵ דוח צוות 120 הימים, לעיל ה"ש 34.

⁶⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 69ב, לעיל ה"ש 63.

⁶⁷ תותרי-ג'ובראן, לעיל ה"ש 38.

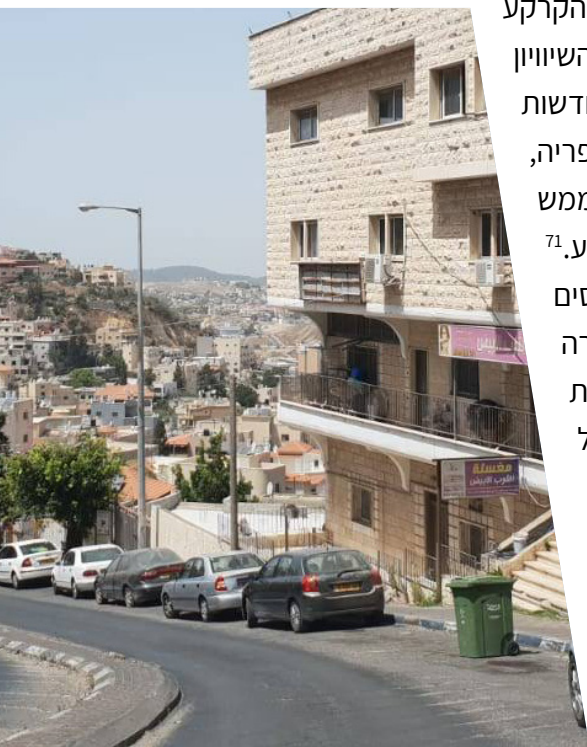
⁶⁸ שם.

הערביים כפופים לוועדות מקומיות מרחביות לתכנון ולבניה, המורכבות ברובן מנציגים יהודיים, ונשלטות על ידי נציגי מינהל התכנון. כפיפות זו למוסדות שנתפסים מנותקים מההווה ומהצרכים בישובים הערביים פוגעת ביכולת של הרשויות המקומיות לשלוט בתכנון המרחב ובפיתוח.⁶⁹ היבט נוסף אשר עשוי להסביר את חוסר האמון במערכת התכנון הוא יצוג מאד חסר של האוכלוסיה הערבית במוסדות תכנון מחוזיים וארציים ובגופים סטטוטוריים כמו מועצת רשות מקרקעי ישראל, ועדות גיאוגרפיות ועוד. זאת אף על פי שמוסדות אלה מקבלים החלטות שהן משמעותיות לישובים הערביים.⁷⁰

5. פעילות הממשלה להתחדשות עירונית בישובים הערביים

המנגנונים המוכרים להתחדשות עירונית, ועיקרם פינוי-בינוי ותמ"א 38, אינם מיושמים באזורים הוותיקים בישובים הערביים, ולהערכתנו כאמור, אינם ברי יסוד בחלק ניכר ממרחב האזורים הוותיקים. ניתן לייחס זאת לנימוקים כלכליים, חברתיים-תרבותיים ותכנוניים. בהיבט הכלכלי, מנגנונים אלה אינם 'עובדים' באזורים פריפריאליים, בהם

ממוקמים רוב הישובים הערביים, לאור ערכי הקרקע הנמוכים. דברי ביקורת רבים נכתבו על חוסר השיוויון בנגישות להטבות הציבוריות הגלומות בהתחדשות עירונית בין תושבי אזורי הביקוש ותושבי הפריפריה, ועם זאת עד היום אין אלטרנטיבות של ממש למנגנוני התחדשות המבוססים על ערכי הקרקע.⁷¹ כמו כן, מנגנוני ההתחדשות העירונית מבוססים על מוטיבציה יזמית – מכירה של דירות תמורה בשוק החופשי. זוהי מסגרת מימונית שמעוררת קשיים בחברה הערבית, בה כפי שתואר לעיל לא קיים שוק נדל"ן של ממש, ונהוג לשמור על עתודות הקרקע לטובת בניה עתידית לילדים. היבט חברתי-תרבותי נוסף שמקשה על יסוד המודלים הקיימים להתחדשות עירונית, הוא הרתיעה מפני מכירת יחידות דיור למשקי בית שאינם נמנים על המשפחה.



רחוב באום אל-פחם

⁶⁹ שם וכן נייר עמדה מטעם סכיני והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, לעיל ה"ש 42.

⁷⁰ צדיק, לעיל ה"ש 17.

⁷¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 2010 ולשנת הכספים 2009 (2011), ומבקר המדינה, דוח שנתי 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014 (2016).

מבחינה תכנונית, ציפוף המגורים באזורים הוותיקים, וודאי שבמכפילים המדוברים מחוץ לאזורי הביקוש, אינו ישים באזורים הוותיקים. זאת בין היתר בשל מצב התשתיות הירוד ובשל העדר צרכי ציבור, אלו כבר כיום אינם עונים על צרכי האוכלוסיה הקיימת, ועל כן קיים קושי משמעותי להוסיף אוכלוסיה על סמך תשתיות אלה. לפיכך, תוספת זכויות בניה לבדה אינה מהווה תמריץ מספק לביצוע מיזמי התחדשות עירונית, ולראיה, כבר היום קיימות תכניות מאושרות אשר מקנות זכויות בניה גבוהות בגלעיני הישובים, אך במקרים רבים אינן ממומשות בפועל.⁷² לצד אתגרים אלו, קיימים חסמים בירוקרטיים כמו בעיית ההסדרה ורישום הבעלויות במקרקעין וריבוי בעלויות בקרקע אשר מקשים על תכנון התחדשות עירונית.

ההכרה בשונות של היישובים הערבים ובצרכים המובחנים של הישובים הערביים, הביאה

את הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לבחון מודלים שונים להתחדשות עירונית בישובים אלה. במסגרת יוזמה זו נבחרו חמישה ישובים – סח'נין, טייבה, ערעה, ג'סר א-זרקא וכפר קאסם, לביצוע פיילוט ביוזמה ובליווי של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובשיתוף הרשויות המקומיות. מהפיילוטים מבקשים הנ"ל להפיק תובנות ולקחים, לקראת התאמת המדיניות התכנונית והתקציבית למימוש התחדשות ביישובים הערבים.⁷³



שוק לילה בשפרעם. צילום - אביב נווה

נכון לעת כתיבת שורות אלה, כוללים הפיילוטים תכנון בלבד, שאותו מנחים שני עקרונות – הראשון הוא יצירת התערבות משמעותית שיכולה ליצור נרטיב של הצלחה, תוך התמקדות בגלעין הישוב. המטרה היא להביא

לחיזוק הגלעין כאמצעי לפיתוח העיר, על ידי אמצעים כמו החזרת פעילות של כלכלה ומסחר למרכז ההיסטורי, יצירת מקומות עבודה, הגדלה ופיתוח של שטחים ציבוריים

⁷² שם וכן נייר עמדה מטעם סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, לעיל ה"ש 42.
⁷³ ח'מאסי (2020), לעיל ה"ש 11.

ושירותים ציבוריים, הגדלת האוכלוסיה ומשיכה של אוכלוסיה צעירה. העיקרון המנחה השני הוא פיתוח של אתרים הפרוסים לאורך צירים ראשיים שכבר החל בהם פיתוח, כדי להגביר את הפעילות בצירים אלה וליצור בהם מרקם עירוני הכולל עירוב שימושים.⁷⁴

הפיילוטים שמובילה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הם המהלך הממשלתי המשמעותי ביותר שנעשה בשנים האחרונות ביחס להתחדשות עירונית בישובים הערביים. יחד עם זאת מדובר במהלך שעודו רחוק ממימוש ואינו כולל בשלב זה תקציבים משמעותיים לביצוע. כמו כן, ההתערבות המוצעת בפיילוטים 'נתפרת' באופן נקודתי לכל ישוב וישוב, ולא ידוע לנו על קידום מהלך ליצירה, עיגון ותקצוב של כלי מדיניות להתחדשות עירונית שהוא בר יישום בישובים שונים.

לצד המתואר, לא נראה באופק מהלך ממשלתי כוללני להנעת תהליכי התחדשות עירונית בישובים הערביים. כך, בדוח אשר סיכם את פעילותה של ועדה בין-משרדית שעסקה בהסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בישובים הערביים הוצגה עמדה ספקנית ביחס לאפשרות לקדם מודלים וכלים חדשים להתחדשות עירונית בהתאמה לצרכים בישובים הערביים.⁷⁵ כמו כן, בקול קורא שהופץ לאחרונה על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לרשויות המקומיות להכנת תכניות לחיזוק והתחדשות מבנים אשר יחליפו את תמ"א 38, נקבעו תנאים אשר מדיירים רשויות פריפריאליות, ובתוכן רשויות ערביות מהאפשרות לקבל תקציבי תכנון. כך לדוגמא מחיר הקרקע המינימאלי שנקבע בקול הקורא עמד על 13,500 ₪ למ"ר, נתון סף המדיר באופן מוחלט את הרשויות הערביות מלגשת לקול הקורא.⁷⁶ מכאן שעל אף המאמץ הנקודתי בקידום פיילוטים, עוד רחוק היום עד להסדרה של כלים ועד ליצירת מנגנוני מימון ואמצעים של ממש להתרת חסמים, שילידו תהליכי התחדשות עירונית משמעותיים באזורים הוותיקים בישובים הערביים.

⁷⁴ נועה זרמון ברנט, מצגת בהרצאה בפני ועדת ההיגוי אשר ליוותה את תהליך המחקר (פברואר 2020), וכן נועה זרמון ברנט, מיכל שורק וגורי נדלר, "תכנון התחדשות עירונית במגזר הערבי" אקולוגיה וסביבה, 11 2 (יולי 2020).

⁷⁵ דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), לעיל ה"ש 40.

⁷⁶ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, קול קורא מס' 1/2020 לרשויות המקומיות להכנת תכניות לחיזוק והתחדשות מבנים (תכניות המחליפות את תמ"א 38) (8.11.2020), אוחר ביום 12.12.2020:

https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/kol-kore-012020-renewal

מטרות להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערביים

נקודת המוצא במחקר זה מניחה שעשוי להיות פער או שוני בין המטרות שעומדות בבסיסם של תהליכי ההתחדשות העירונית המיושמים כיום באופן כמעט בלעדי בישובים יהודים (ובמספר ערים מעורבות), לבין המטרות שהיו מוגדרות להתחדשות עירונית לו היו מותאמות לצרכי הישובים הערביים. ההבדל במטרות נובע בין היתר מהאתגרים הפיזיים והחברתיים השונים שמאפיינים את הישובים הערביים ומחסמים יחודיים לישובים אלה, כפי שהוצגו בפרק הקודם.

בפרק זה אנו מבקשים לזהות את המטרות המרכזיות שיש להציב לתהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים, ולבחון את רמת ההלימה בין המטרות הרלוונטיות לישובים אלה ובין המטרות הקיימות כיום להתחדשות עירונית ברמה ארצית. לשם כך, בשלב ראשון, בחנו את המטרות הקיימות בישראל להתחדשות עירונית, כפי שהן באות לידי ביטוי ברגולציה החלה בתחום; בשלב השני, בחנו את האתגרים הפיזיים המשמעותיים ביותר להתחדשות עירונית בשכונות הוותיקות בישובים ערביים כפי שעלו מהראיונות ומהסקרים שערכנו; בשלב השלישי בחנו את המקומות שבהם קיימים פערים או חפיפה בין המטרות שהוגדרו על ידי המדינה להתחדשות עירונית לבין ממצאי הראיונות והסקרים ביחס לאתגרי ההתחדשות העירונית באזורים הוותיקים ביישובים הערביים; בשלב הרביעי, בהתבסס על השוואה זו, נציג סט מעודכן של מטרות להתחדשות עירונית בישובים ערביים.

1.1. המטרות הקיימות בתחום ההתחדשות העירונית בישראל

התחדשות עירונית נתפסת על ידי המדינה כצורך לאומי⁷⁷ וככלי מדיניות רב עוצמה שיש לו פוטנציאל להשיג מטרות מרחביות וחברתיות. התחדשות עירונית זוכה להגדרות רבות בספרות⁷⁸ וברגולציה, כאשר מטבע הדברים ההגדרה לשינוי הפיזי והחברתי הנשאף

⁷⁷ מבקר המדינה, פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי (2016).

⁷⁸ תמר ארז ונעמי כרמון, התחדשות עירונית: סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטין בתל-אביב (2016).

בהתחדשות עירונית מבטאת מטרות שונות המצופות מהתהליך. ברגולציה בישראל קיימות הגדרות ומטרות שונות שהוצבו להתחדשות עירונית לאורך השנים, כאשר ניתן לזהות מגמה של צמצום ההגדרה, והתמקדות בציפוף המרחב העירוני ותוספת יחידות דיור.⁷⁹

התחדשות עירונית נקשרת בישראל עם שינוי במדיניות דיור – ממדיניות השואפת לפזר אוכלוסיה על ידי הקמת ישובים חדשים, למדיניות שמטרתה לצמצם את התפשטות הבינוי בשטחים פתוחים וחקלאיים ולרכז את הפיתוח באזורים עירוניים. ניצניה של מדיניות זו באים לידי ביטוי בתכנית מתאר ארצית 31 משנת 1998 אשר הגבילה את האפשרות להקים ישובים חדשים. כחלופה הציבה תכנית זו יעד מרכזי של פיתוח המרכזים העירוניים הקיימים, בין היתר באמצעות הריסה ובניה של אזורים שמתאימים לשיקום והגדלת הציפוף:⁸⁰

הועדות המחוזיות יעודדו הכנת תוכניות עבור מרכזים עירוניים קיימים. בתכניות אלה תיקבענה הוראות שיאפשרו הגדלת ניצולת הקרקע, שיפור הסביבה למגורים, פינוי והריסת אזורים המתאימים לשיקום או חלקם, תוך שמירה על ערכים היסטוריים ואחרים הראויים לשימור, ובניה חדשה במקומה ותוך ניצול מרבי של הקרקע על ידי הגדלת צפיפות, וכן ניצול תת הקרקע."

תכנית מתאר ארצית (תמ"א) 35 משנת 2005 העמיקה והרחיבה את המגמה לעיל, ובין מטרותיה מוגדרים "מניעת פרבור ושיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו".⁸¹ תמ"א 35 מחייבת את מוסדות התכנון לבחון את הצורך ב"חידוש עירוני" ובציפוף הבניה הקיימת בכל תכנית לתוספת שטח לפיתוח או בינוי.⁸² המונח "חידוש עירוני" אינו מוגדר באופן מפורש בתמ"א 35, אך מהותו מבוארת כמושג סל רחב אשר עשוי לכלול מטרות רבות ובכלל זה שילוב של יחידות דיור בסוגים ובגדלים מגוונים, שילוב דיור בהישג יד, שיקום חברתי, פיתוח התעסוקה ושירותי המסחר, עירוב שימושים, עיצוב וטיפול המרחב הציבורי לרבות השטחים הפתוחים, פיתוח תחבורה ציבורית ומערכות הסעה רבות קיבולת, שימוש בתת הקרקע, טיפול במבנים מסוכנים וחזוק מבנים שאינם עומדים בתקנים לרעידות אדמה.⁸³

⁷⁹ יעל פדן, "התחדשות עירונית היבטים חברתיים בתכנון", במקום מתכננים למען זכויות תכנון (2014).
⁸⁰ תמ"א 31 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח, ולקליטת עליה. אושרה בהחלטת ממשלה ב-1993. בסעיף 14.3.

⁸¹ תמ"א 35 – תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, אושרה על ידי הממשלה ב-2005. בסעיף 13.

⁸² תמ"א 35, בסעיף 6.5.

⁸³ תמ"א 35, בסעיף 14.4.

בחלוף השנים, ישנן מספר מטרות שעלו לראש רשימת המטרות הרחבה להתחדשות עירונית, ולהן יש היום ביטוי מירבי בכלל ההסדרים העוסקים בהתחדשות עירונית – מטרות אלו הן הגדלה של היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי ושיקום\מניעת הידרדרות של שכונות שנבנו בעשורים הראשונים לקום המדינה.

הגדלת היצע הדיור הפכה בשנים האחרונות, על רקע משבר הדיור, למטרה המובילה של התחדשות עירונית, ובמובן מסויים גם לכוח המניע של תהליכי התחדשות עירונית. תהליך זה בא לידי ביטוי בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית,⁸⁴ אשר קובע כמטרה ראשית להתחדשות עירונית את "הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי". סעיף המטרות בחוק מצביע על מספר מטרות נלוות למטרה הראשית: שמירה על השטחים הפתוחים; ייעול השימוש בקרקע; חיזוק העירוניות; שיפור פני העיר; שיפור איכות החיים של התושבים; ומתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית.

ניתן ללמוד על מטרה נלווית נוספת להתחדשות עירונית מתוך הסמכויות והתפקידים שהוקנו לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובהם – קידום של פעולות לשדרוג מרכזי ערים ומרכזי מסחר ותעסוקה, במסגרת מיזמים להתחדשות עירונית.⁸⁵

מיקוד תהליכי התחדשות עירונית בהגדלת היצע הדיור בא לידי ביטוי גם ביעדים הממשלתיים לדיור, אשר קובעים את היקף יחידות הדיור שיש לייצר עד שנת 2040. התכנית האסטרטגית לדיור מתווה יעדים שאפתניים להיקף יחידות הדיור שיש ליצור באמצעות התחדשות עירונית, מתוך היעד הכולל – בין השנים 2030-2026, התחדשות עירונית עתידה לספק כ-60% מתוספת יחידות הדיור במחוז ת"א, ו-40% במחוזות חיפה והמרכז. דהיינו, בעתיד הקרוב, התחדשות עירונית צפויה להפוך לערוץ משמעותי ולעיתים עיקרי דרכו יבנו יחידות דיור חדשות בישראל. לצד היעדים לדיור יש שורה ארוכה של מטרות נוספות לפיתוח, כגון פיתוח תחבורה ותעסוקה, אך רכיב הדיור הוא היחיד בתכנית האסטרטגית שהוגדרו לו יעדים מספריים מדידים.⁸⁶

כמו כן, הכלים הרגולטוריים דרכם מיושמת התחדשות עירונית, פינוי-בינוי⁸⁷ ותמ"א⁸⁸, הם

⁸⁴ סעיף 1 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

⁸⁵ שם, בסעיף 4א(10).

⁸⁶ החלטה 2457 (דר\131) של הממשלה ה-34 "תכנית אסטרטגית לדיור" (2.3.2017).

⁸⁷ "תכנית לפינוי ובינוי" – תכנית לפינוי לשם בינוי או לעיבוי בנייה לפי סעיף 14 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו – 2016.

⁸⁸ תמ"א 38 – תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידת אדמה, קיבלה תוקף ביום 18.5.2005.

ביטוי מובהק לכך שהתחדשות עירונית כיום ממוקדת בהגדלה של היצע יחידות הדיור. מיזמים אלו מתמקדים בשינויים פיזיים במבני המגורים ונשענים על מודל כלכלי המבוסס על תוספת יחידות דיור באמצעותן ממומן חידוש יחידות הדיור הקיימות. מטרות אחרות של התחדשות עירונית נמצאות במקום נחות במסגרת כלים אלו או שלא מקבלות כלל ביטוי.

2. אתגרים פיזיים להתחדשות עירונית בשכונות הותיקות ביישובים ערביים – ממצאים

על מנת להגדיר מטרות להתחדשות עירונית ביישובים הערביים, ביקשנו קודם לבחון מהם האתגרים הפיזיים המשמעותיים ביותר באזורים הוותיקים – מנקודת המבט של תושבי יישובים אלו ושל אנשי מקצוע ומומחים.

הממצאים המוצגים להלן מבוססים על 15 ראיונות עומק שנערכו עם עובדים בכירים ברשויות ערביות, מתכננים מהסקטור הפרטי ואנשי אקדמיה. בראיונות ביקשנו לברר מהם האתגרים הבולטים המאפיינים את האזורים הוותיקים ביישובים הערביים, מה החסמים לקידום תהליכי התחדשות עירונית ביישובים אלו ואילו כלים אופציונאליים כדאי לפתח כדי לתת מענה תכנוני ראוי לתושבי שכונות אלו.

כמו כן ממצאים אלו מבוססים על שאלון מקוון אנונימי אשר הופץ בעברית ובערבית לעובדי מחלקות ההנדסה של הרשויות המקומיות הערביות ולמתכננים ערבים, הבקאים באתגרים התכנוניים הקיימים באזורים הוותיקים. על השאלונים ענו 50 בעלי מקצוע (לנוסח השאלון ראה נספח א').



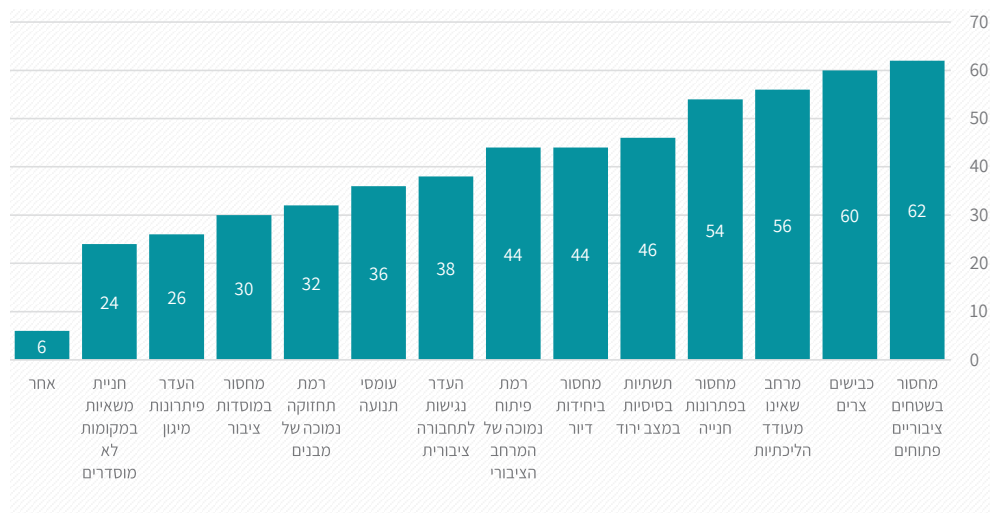
בנוסף, במסגרת פרק זה מוצגים ממצאים אשר עלו בשאלון אנונימי מקוון אשר הופץ בערבית באמצעות רשתות חברתיות, בקרב תושבים ביישובים ערביים, עליו השיבו 331 תושבים מ-50 יישובים שונים. בשאלון זה ביקשנו לבחון את האתגרים והחסמים להתחדשות עירונית מנקודת מבט סובייקטיבית, כמו גם עמדות של תושבים ביחס לתהליכי התחדשות

עירונית ותוצריה (לנוסח השאלון ראה נספח ב'). היקף המשיבים על שאלון זה לא מהווה מדגם מייצג, ואנו רואים בו אמצעי לשיתוף הציבור ולביטוי קולם של תושבי הישובים אשר מעמיק את הפרספקטיבה שהתקבלה מראיונות העומק ומהשאלון לאנשי המקצוע. הממצאים שעולים משאלון התושבים שופכים אור על צרכים, העדפות ועמדות תושבים ומהווים מימד חשוב בדיון על מטרות תהליך ההתחדשות עירונית בישובים הערביים.

על מנת לנסח מטרות עדכניות וממוקדות להתחדשות עירונית באזורים הוותיקים בישובים הערביים ביקשנו להבין מהם האתגרים והקשיים המשמעותיים ביותר אשר משפיעים על איכות החיים באזורים אלה, וליצור ביניהם היררכיה.

בתרשים הראשון המוצג להלן, ניתן לראות את הממצאים אשר עלו בשאלונים לאנשי המקצוע, אשר התבקשו לדרג את חמשת האתגרים המשמעותיים ביותר לדעתם באזורים הוותיקים בישובים הערביים. בתרשים השני ניתן לראות את הממצאים שעלו מהשאלון לתושבים, בו התבקשו התושבים לדרג את חמשת הדברים שהכי מפריעים להם בשוב שבו הם מתגוררים.

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



גרף 2 - האתגרים הפיזיים המשמעותיים ביותר ביישובים הערביים ובאזורים הוותיקים - שאלון

לתושבים ביישובים הערביים (באחוזים)



המרחב הציבורי

הממצאים משני השאלונים מצביעים על כך שהמחסור בשטחים ציבוריים פתוחים הוא האתגר המשמעותי ביותר באזורים הוותיקים ביישובים הערביים – 62% מאנשי המקצוע ו-75% מהתושבים שענו על השאלונים דרגו מאפיין זה כאתגר מרכזי.

סוגיה זו עלתה גם באופן בולט בראיונות העומק. מרואיינים רבים ציינו כי בשכונות הוותיקות ובגלעיני היישובים יש מחסור גדול בשטחים ציבוריים פתוחים – גנים ציבוריים, שטחי ספורט ועוד. כך לדוגמה ציין אחד מהמרואיינים ש"אם מסתכלים על מרקמים קיימים כמעט ואין כלום...אין שטח לספורט, אין פארקים". מרואיינים אחרים הוסיפו כי קיימת הזנחה במרחב הציבורי הבאה לידי ביטוי ברובי פסולת ברחובות ובהעדר גינון.

תשתיות ציבוריות

איכות התשתיות הציבוריות, בדגש על תשתיות התחבורה, הוא הנושא השני שקיבל ביטוי משמעותי בשאלונים לאנשי המקצוע. כך לדוגמה 60% מהעונים ציינו שרוחב הכבישים הוא אחד מהאתגרים המרכזיים של השכונות הוותיקות; 56% ציינו כי המרחב אינו מעודד הליכה; 54% ציינו כי קיים מחסור בפתרונות חנייה; 46% ציינו כי התשתיות במצב ירוד; 38% גרסו כי מרחבים אלו מאופיינים בהעדר נגישות לתחבורה ציבורית; 36% התייחסו לעומסי התנועה; ו-24% ציינו את חניית משאיות במקום לא מוסדר.

גם בסקר שהועבר לתושבי היישובים הערביים, היתה התייחסות דומה. 74% מהנשאלים ענו כי העדרם של פתרונות חנייה ביישוב או בשכונה מפריע להם מאוד. 57% ציינו את הנושא של רוחב הכבישים; 56% ענו שהמרחב אינו מעודד הליכתיות; 53% ציינו את עומסי התנועה; 47% התייחסו לחניית משאיות במקומות לא מוסדרים; 44% התייחסו למצב הירוד של התשתיות הציבוריות הבסיסיות; ו-40% התייחסו להעדר הנגישות לתחבורה ציבורית.

בראיונות העומק עלתה התייחסות לסוגים נוספים של תשתיות לקויות באזורים הוותיקים – מרואיינים הצביעו על כך שתשתיות החשמל, המים, הטלפון, הניקוז והביוב בשכונות הוותיקות הן ברמת תפקוד נמוכה, אשר אינה מאפשרת איכות חיים מספקת לתושבים. כך לדוגמה הדגישה אחת מהמרואיינות שהשכונות הוותיקות מאופיינות ב"עמודי חשמל ישנים שעומדים ליפול...מזרימים ביוב לתוך ניקוז".

בנוסף מהראיונות עלה כי הנושא של תחבורה ציבורית הוא אחד מהאתגרים המאפיינים את השכונות הוותיקות. מספר מרואיינים הצביעו על כך שרוחב המיסעה במרבית השכונות הוותיקות הוא צר, אינו מאפשר מעבר של תחבורה ציבורית ומעודד חנייה על המדרכה. מספר מרואיינים ציינו כי המרחבים הוותיקים מאופיינים במחסור בתחבורה ציבורית וכי פריסת הקווים והתחנות אינה מספקת; תדירות הקווים היא נמוכה; התשתיות הפיזיות לא מתאימות למעבר אוטובוסים ועוד. כך לדוגמה ציין אחד מהמרואיינים כי האתגרים המרכזיים המאפיינים את השכונות הוותיקות הם "העדר) איכות חיים וכל מה שקשור לזה... (העדר) שירותים נאותים ותחבורה ציבורית".

דיוור

המחסור ביחידות דיוור והעדר המיגון עלו גם כנושאים בולטים. 44% מהעונים על השאלונים שהועברו לאנשי מקצוע טענו שהשכונות הוותיקות סובלות ממחסור ביחידות דיוור, ו-26% ציינו כי אחד מהאתגרים בשכונות הוותיקות הוא העדרם של פתרונות מיגון.

גם בשאלונים שהועברו לתושבים חזר נושא הדיוור כנושא מרכזי – 73% מהעונים ציינו את המחסור ביחידות דיוור ביישובים הערביים בכלל ובשכונות הוותיקות בפרט כבעיה מרכזית. ו-30% ציינו את הנושא של העדר פתרונות מיגון כסוגיה משמעותית.

ניתן לראות כי קיים פער בין שיעור התושבים שהתייחסו לצורך בהגדלת כמות יחידות הדיור לבין שיעור אנשי המקצוע שנתנו תשובה זו (73% מול 44% בהתאמה). יתכן כי הפער נובע מכך שאנשי המקצוע היו סבורים שהגדלת כמות יחידות הדיור צריכה להעשות באופן מתון לאור מגבלות פיזיות קיימות וכי יש לכרוך מהלך כזה בשיפור ובתוספת של תשתיות, שירותים ציבוריים ומרחבים ציבוריים פתוחים.

מראיונות העומק עלה שהיישובים הערביים סובלים ממצוקת דיור וממחסור בקרקעות. בשל מצוקות אלו, סובלות השכונות הוותיקות מבנייה בלתי מוסדרת, אשר מגדילה את הצפיפות ומעמיסה על התשתיות הקיימות. הנושא של תוספת יחידות דיור תפס נפח משמעותי מהאתגרים שעלו ידי המרואיינים. בעוד שמספר מרואיינים ציינו "שהגדלת כמות יחידות דיור היא צורך אקוטי", מרואיינים אחרים הדגישו ש"אם מגדילים כמות יחידות דיור צריך תשתיות". מרבית המרואיינים קשרו בין הנושא של הגדלת כמות יחידות דיור לבין תשתיות וצינו ש"ברוב המקומות קשה להגדיל צפיפות כי התשתיות לא מאפשרות". בנוסף מספר מרואיינים הוסיפו כי השכונות הוותיקות סובלות ממחסור בפתרונות מיגון (ממ"דים ומקלטים).

מוסדות ציבור

הסוגיה הרביעית שעלתה כאתגר משמעותי באזורים הוותיקים היא המחסור במוסדות ציבור – 30% מאנשי המקצוע ו-32% מהתושבים שענו על הסקרים ציינו כי המחסור במוסדות ציבור הוא סוגיה משמעותית שתהליך של התחדשות השכונות הוותיקות צריך לתת לה מענה.

מראיונות העומק עלה כי בשכונות הוותיקות יש מחסור חמור במוסדות ציבור: גני ילדים, בתי ספר, מעונות יום, טיפות חלב, מתנ"סים, מרכזי יום לקשיש ועוד. מרואיינים רבים ציינו כי "מוסדות הציבור קיימים בעיקר בשוליים" ובשכונות החדשות.

חיבריות לשכונות חדשות

אתגר נוסף שלא עלה בסקרים, אך בלט בראיונות העומק הוא חיבור השכונות הוותיקות והחדשות. מספר מרואיינים ציינו כי בנייתן של שכונות חדשות מובילה אוכלוסיות 'חזקות' לעזוב את השכונות הוותיקות. בחלק מהיישובים הדבר מוביל להחלשות השכונות הוותיקות, אליהן נכנסת אוכלוסייה מוחלשת. בנוסף נאמר ש"אי אפשר לבודד את מרכזי הערים מהשכונות החדשות" ו"שהמטרה (של התחדשות השכונות הוותיקות) היא שיהיה

קשר בין התושב במתחם לבין מי שגר בחוץ". כמו כן הודגש כי תהליך התחדשות עירונית צריך לכלול חיבור בין המרקמים השונים ובין השכונות.

לסיכום, מניתוח ממצאי המחקר וכן מסקירת הספרות עולה כי האתגרים הפיזיים המשמעותיים ביותר אליהם תהליך התחדשות עירונית ביישובים הערביים צריך לתת מענה הם רבים וכוללים עיסוק בסוגיות של מרחב ציבורי פתוח, תשתיות בדגש על תנועה ותחבורה, דיור, מוסדות ציבור, חיבוריות ועוד.

3. מה בין המטרות הממשלתיות להתחדשות עירונית לבין מטרות ההתחדשות העירונית ביישובים הערביים?

האתגרים הפיזיים באזורים הוותיקים ביישובים הערביים אשר מופו לעיל, נותנים לנו קריאת כיוון ביחס למטרות הנשאפות לתהליכי פיתוח בכלל, ולהתחדשות עירונית בפרט, באזורים הוותיקים ביישובים הערביים. כאשר משווים את האתגרים והמטרות ביישובים הערביים, עם המטרות הממשלתיות שהוגדרו להתחדשות עירונית, כפי שפורט בראשית הפרק, ניכרים פערים משמעותיים.

המרחב הציבורי

בעוד שהמטרות הממשלתיות להתחדשות עירונית מתייחסות לשיפור ולשדרוג המרחב הציבורי, ממצאי המחקר מעלים שהאתגרים הנוגעים למרחב הציבורי ביישובים הערביים הם כה עמוקים שנדרשות פעולות אינטנסיביות כדי להביא את הסטנדרט של המרחב הציבורי במרקמים הוותיקים לרמה בסיסית תקינה.

בשונה מהמטרות הממשלתיות שמכוונות לשלב מגמות עכשוויות בתכנון עירוני באמצעות תהליכי התחדשות של המרקמים הוותיקים (כמו עירוב שימושים, פיתוח הממוקד במרכזי הערים, מסחר, תעסוקה, עיצוב וטיפול של המרחב הציבורי והשצ"פים, כמתואר בתחילת הפרק), ביישובים הערביים הדיון בשיפור המרחב הציבורי עוסק בהיבטים וברכיבים הרבה יותר בסיסיים – יצירת תשתיות לביוב ולניקוז, יצירת שטחים ציבוריים פתוחים, יצירת מבני ציבור, הרחבת כבישים ומדרכות כך שיעמדו בתקנים מקובלים, יצירה של מקומות חניה מוסדרים וכדומה.

דיור

נושא הדיור, במובן של הגדלת היצע יחידות הדיור במרקם הבנוי, עולה בביור כמטרה

המובילה של ההתחדשות העירונית כיום בישראל וככוח המניע של עסקאות התחדשות עירונית. הכלים המרכזיים להתחדשות עירונית שקיימים היום (פינוי-בינוי ותמ"א 38), ממוקדים בציפוף מרקמים קיימים, ללא קשר הכרחי לרמת התשתיות הציבוריות וליכולת של התשתית הקיימת לשאת את הציפוף.

הצורך בהגדלת היצע הדיור בשכונות הוותיקות ביישובים הערביים עלה באופן בולט בממצאים, כמתואר לעיל, אך באופן שונה – ראשית הגדלת היצע הדיור לא עלתה כאתגר הפיזי הראשון והמוביל. בסקר שהועבר לאנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני עלה הדיור כאתגר החמישי, וקדמו לו אתגרים שמטרידים לא פחות את אנשי המקצוע – מחסור בשטחים ציבוריים פתוחים, כבישים צרים, העדר תנאים להליכתיות, מחסור בפתרונות חניה ותשתיות בסיסיות במצב ירוד. גם בסקר שהועבר לתושבים עלה הדיור כאתגר מרכזי, אך לא כאתגר המוביל, וקדמו לו המחסור בשטחים ציבוריים פתוחים והעדר פתרונות חניה.

כמו כן, בראיונות העומק עלתה באופן משמעותי הזיקה ההכרחית בין ציפוף המרקמים הוותיקים לבין יצירת מענה תשתיתי מתאים והתחדשות התשתיות הקיימות, והוצג חשש ממשי שתוספת יחידות דיור ללא טיפול יסודי בתשתיות הציבוריות תוביל לפגיעה משמעותית באיכות החיים.

חיזוק המרקם העירוני הוותיק

במטרה זו ניתן למצוא חפיפה בין המטרות הלאומיות להתחדשות עירונית לבין ממצאי המחקר. החשיבות של חיזוק העירוניות בא לידי ביטוי בהגדרת המטרות הממשלתיות, וכן בסוגיות שעלו בראיונות העומק ובשאלונים כגון החשיבות שיש למרחב שמעודד הליכתיות ולחיבורים בין המרקם הישן והשכונות החדשות.

4. הגדרת מטרות יעודיות להתחדשות עירונית במרחבים הוותיקים ביישובים הערביים

מההשוואה לעיל עולים פערים משמעותיים בין המטרות להתחדשות עירונית ברמה הממשלתית ובין האתגרים והמטרות בפני התחדשות עירונית ביישובים ערביים. אין זה עניינו של מחקר זה להתחקות אחר מקור הפערים, או אחר המידה שבה 'חשבו' קובעי המדיניות על המקרה הספציפי של היישובים הערביים בניסוח המטרות הלאומיות. יחד עם זאת, הפער הניכר משקף צרכים שונים ואתגרים נבדלים, ומהווה הצדקה להגדרה של

סט מטרות יעודי להתחדשות עירונית ביישובים ערביים.

הגדרת המטרות נעשתה בתהליך דו שלבי:

ראשית שאלנו מהי מטרת העל של התחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים?
מראיונות העומק עלה שמטרת העל היא – **שיפור איכות החיים של התושבים המתגוררים בשכונות הקיימות ביישובים הערביים.**

המרואיינים פירטו מהי בעיניהם אותה איכות חיים ולאלו היבטים התחדשות עירונית צריכה לדעתם לתת מענה. מרואיינים רבים ציינו שתהליך ההתחדשות צריך להתייחס הן למרחב הציבורי והן למרחב הפרטי, ולכלול שיפור באיכות השירותים, פיתוח ושיפור של תשתיות חברתיות ופזיות, לייצר מרחבים ציבוריים איכותיים, לחבר בין שכונות חדשות וותיקות ולייצר דיור הולם לתושבים.

כך לדוגמא ציין אחד מהמרואיינים כי "שיפור איכות המרחב העירוני בכלל והתחדשות זה לא רק יחידות דיור. צריך לחפש את האיכויות של המרחבים האלו... לייצר מרחב איכותי שטוב ונעים לחיות בו... חלל נכון, תשתיות מתאימות, איכות חיים וכל מה שקשור לזה. דיור נאות, שירותים נאותים, תחבורה ציבורית, תשתיות חברתיות, מועדונים ומתנ"סים".

מרואיין אחר אמר כי "בפרויקטים של התחדשות עירונית המטרה היא לייצר איכות במרחב העירוני ולא לייצר יחידות דיור חדשות או מכפיל כלכלי". מרואיין נוסף הדגיש כי המטרה של תהליכי התחדשות עירונית היא "שיקום חברתי ופיזי של מרחב ציבורי בשכונות ותיקות".

מספר מרואיינים הוסיפו כי התחדשות עירונית צריכה לחזק את הגאווה, התרבות והמורשת המקומית. כך לדוגמא ציין אחד מהמרואיינים שכדאי "לחשוב על מקומות (שהם) בעלי משמעות לקהילה. לדוגמא מעיין, מסגד או מונומנט... בצל המחיקה ההסטורית בנו מבנים חדשים ואז מקומות אלו הפכו לסלמס. לחשוב להאחז בשערה מסוימת של סמלים תרבותיים שמייצרים שייכות". ומרואיין אחר אמר ש"התחדשות עירונית צריכה לייצר אמון דרך גאווה למקום". בנוסף המרואיינים הדגישו כי על התכנון להיות מותאם לתושבים, מחובר לתרבות המקומית ונגזר מהצרכים השונים של כל פלחי האוכלוסייה המתגוררים במרחב.

בשלב השני הגדרנו **סט של מטרות משנה** על פי חלוקה לנושאים מרכזיים אשר עלו בראיונות העומק, בשאלונים ובוועדת ההיגוי:

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

חסמים לקידום התחדשות עירונית באזורים הוותיקים ביישובים הערביים – ממצאים

לאחר שהגדרנו סט מטרות חדש להתחדשות עירונית ביישובים הערביים, ביקשנו לבחון מהם הכלים להתחדשות עירונית שעשויים להביא למימוש של מטרות אלה. כחלק מתהליך זה שאלנו אלו חסמים צפויים לעמוד בפני קידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים. זאת מתוך הנחה שהכלים שנבחן ידרשו להתייחס לחסמים, ואף בחלק מהמקרים להציע להם פתרון.

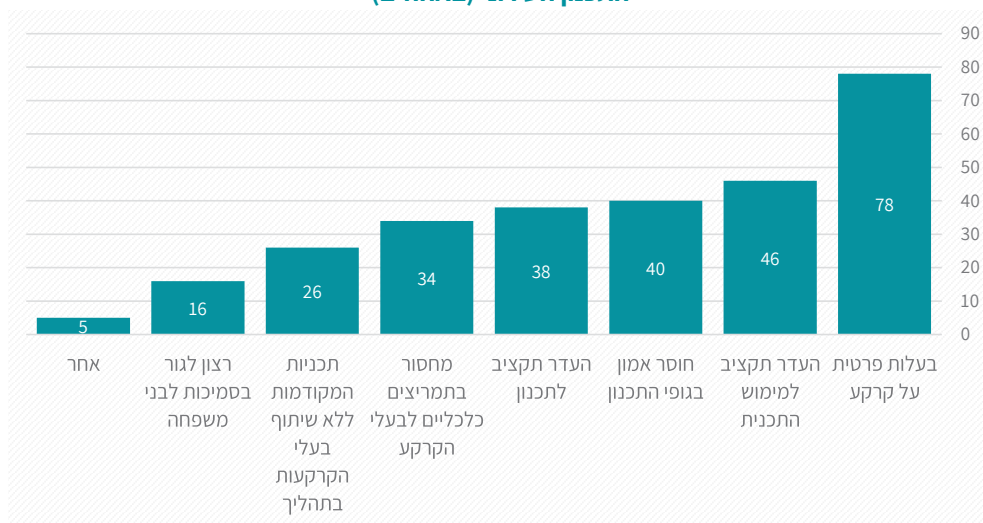
תשתית הידע עליו מבוסס פרק זה היא סקירת הספרות שהוצגה בפרק הראשון לצד ממצאי ראיונות העומק והשאלונים לאנשי המקצוע ולתושבים. מהמקורות השונים עלה כי קיימים מספר חסמים משמעותיים שיכולים להקשות על קידום תהליכי התחדשות ביישובים הערביים כמפורט להלן.



בתרשים הראשון ניתן לראות את תוצאות השאלונים לאנשי מקצוע מתחום התכנון, אשר התבקשו לדרג שלושה חסמים מרכזיים להתחדשות השכונות הוותיקות ביישובים הערביים. בתרשים השני ניתן לראות את הממצאים שעלו מהשאלון לתושבים, בו התבקשו התושבים לענות ראשית על השאלה האם הבית, השכונה או הישוב שלהם מתאימים לעבור התחדשות עירונית? משתתפים שהשיבו על השאלה בשלילה התבקשו לדרג את חמשת הקשיים שעומדים בפני קידום התחדשות עירונית. סה"כ ענו על השאלה השנייה 104 משתתפים.

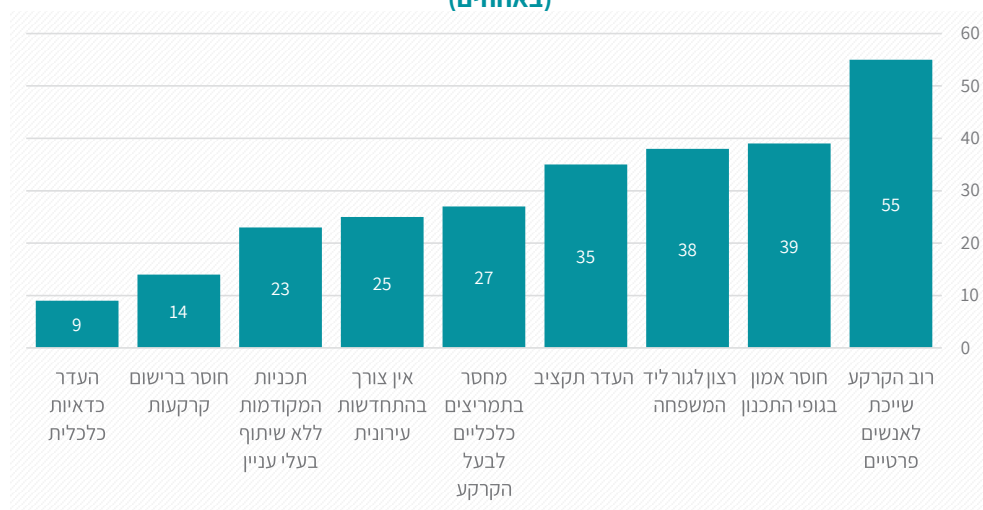
גרף 3 - חסמים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים - שאלון לאנשי מקצוע מתחום

התכנון העירוני (באחוזים)



גרף 4 - חסמים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים - שאלון לתושבים ביישובים הערביים

(באחוזים)



מניתוח השאלונים ומניתוח ראיונות העומק עלה שאחד מהחסמים המשמעותיים ביותר שיכול להשפיע על היכולת לקדם התחדשות עירונית הוא הנושא של **בעלות פרטית על הקרקע**. 78% מבעלי המקצוע ו-55% מהתושבים ציינו שהנושא של בעלות פרטית על קרקע הוא חסם מרכזי.

נושא זה חזר גם בראיונות העומק. היטיב לתאר את החסם אחד מהמראיינים: "זה לא יהיה באינטרס של המדינה לעשות פינוי בינוי על שטח פרטי. הכל למשפחה אחת.

האם הם יכניסו מישהו (אחר)? לא בטוח. קיים חשש של המדינה והרשות. למה לעשות (התחדשות עירונית) על קרקע פרטית? ולמי זה יועיל?!"

כלומר, מהראיונות ומהשאלונים עלה כי קידום פרויקט התחדשות עירונית ביישובים הערביים תלוי קודם כל ברצונו ובהסכמתו של בעל הקרקע. הסכמה זו יכולה להוות חסם משמעותי למימוש תכניות. בנוסף, גם כאשר קיימת הסכמה של בעל הקרקע לקידום התחדשות עירונית בשטחו, אופי המימוש תלוי ברצונו ובצרכיו של בעל הקרקע שלא תמיד עולים בקנה אחד עם הצרכים העירוניים או השכונתיים. מכאן שהבעלות הפרטית עלולה להרתיע את המדינה ואת הרשות המקומית להוביל תהליכי התחדשות ולהקצות לכך משאבים.

נושא נוסף שחזר כחסם פוטנציאלי לקידום תהליכי התחדשות עירונית הוא **חוסר האמון של האוכלוסייה הערבית במדינה ובמוסדותיה**. 40% מאנשי התכנון שענו על השאלונים ו-39% מהתושבים, ציינו שחוסר האמון עלול להיות חסם משמעותי לקידום התחדשות עירונית. הנושא עלה גם בראיונות העומק, ובמילותיה של אחת מהמראיינות – "האנשים (מחזיקים) באי אמון לממסד. (יש) תמיד תחושה שהממסד לוקח קרקע". ומראיינת נוספת ציינה כי קיים "חוסר אמון של האוכלוסייה במוסדות למיניהם ובעיקר במוסדות התכנון. חששות כבדים מהפקעות". עמדות אלו משקפות שנים ארוכות שבהן סבל הציבור הערבי מהפקעות ענק, אפלייה וחוסר שוויון בהקצאת הקרקעות, אשר הפכו את הקשר עם מוסדות התכנון למורכב, קשה ורווי בחוסר אמון.

מראיינים רבים הוסיפו שחוסר האמון רק ילך ויתעצם ככל שיגדל הפער בין התכנון לבין הביצוע. פער זה יכול להתבטא הן באיכות הביצוע והן באורך התהליך מתחילתו ועד סופו. מספר מראיינים ציינו שתהליכי תכנון שלוקחים זמן רב מגבירים את חוסר האמון שקיים בלאו הכי. כך לדוגמה אמר אחד מהמראיינים כי "התושבים לא רוצים לראות תכנית על נייר ומסמכים אלא לראות ביצוע בפועל. אם לא מיישמים, (התושבים) מאבדים אמונה... הם (התושבים) התחילו לא להאמין לאף אחד. מה שמבטיחים מקיימים בתקופה קצרה". מכאן שחוסר האמון מקשה על תהליכי בניית הסכמות ויתכן ויפגע במוטיבציה של בעלי הקרקעות לקחת חלק בפרויקטים מורכבים וארוכי טווח שיקודמו בישוביהם.

בנוסף, עלו מהראיונות ומהשאלונים מספר חסמים הקשורים ל**היבטים תקציביים-כלכליים**. 46% מאנשי המקצוע שענו על השאלונים ציינו כי העדר התקציב לביצוע

הוא חסם משמעותי לקידום תהליכי התחדשות עירונית. 38% ציינו שהעדר תקציב לתכנון מהווה חסם מהותי. במקביל גם 35% מהתושבים ציינו שהעדר התקציב (לתכנון ולביצוע) מהווה חסם מרכזי. נושא זה חזר גם בראיונות העומק. מרואיינים רבים ציינו שהעדר תקציב ממשלתי לפרויקטי התחדשות עירונית ביישובים הערבים יכול להוות חסם משמעותי למימוש. כך לדוגמא אמרה אחת מהמרואיינות כי "התחשיבים מראים שחסר מימון. כאן עולה השאלה מאיפה מגיע המימון לכזה דבר. אני לא רואה יזמים שקופצים על כזה דבר, כי הם לא באים לפרפריה... המדינה תצטרך להכניס את היד לכיס... זה יהיה אינסנטיב ליזמות הפרטית לפתח".

בנוסף, מכיוון שהקרקעות ביישובים הערביים הן לרוב קרקעות פרטיות ומכיוון שהיזם הוא לרוב בעל הקרקע, 38% מאנשי המקצוע ו-27% מהתושבים ציינו כי המחסור בתמריצים כלכליים יכול להוות חסם מרכזי למימוש. 9% מהתושבים, אף הוסיפו כי העדר כדאיות כלכלית לקידום התחדשות עירונית יכול להוות חסם משמעותי למימוש.

העדר הכדאיות הכלכלית עלתה גם בראיונות העומק, אך מכיוון מעט שונה. מספר מרואיינים הצביעו על כך שחסור הזכאות של תושבים ערביים למשכנתאות או הלוואות, יכול לפגוע ביכולתם לממש פרויקטי התחדשות עירונית. מהראיונות עלה כי מצבם הכלכלי של חלק מתושבי השכונות הוותיקות יכול לפגוע ביכולת שלהם להוביל תהליכים יזמיים בשטח שבבעלותם. כך לדוגמא ציין אחד מהמרואיינים "שחלק גדול מהאנשים שחיים בגלעין הם אנשים עניים (במעמד) סוציו-אקונומי פחות מ-1. כשאנחנו מבקשים לשנות או לשדרג מבנה זה כרוך בכל מיני עלויות שלתושב יהיה קשה לעמוד במשימה זו. משכנתאות יכולות לעזור, השאלה היא האם התושבים יכולים לעמוד בתנאי המשכנתא, רוב האנשים אין להם". כלומר העדרם של מנגנונים כלכליים תומכים מקטינים את היכולת של בעלי קרקעות לפעול בצורה אקטיבית לטובת מימוש תכניות של התחדשות עירונית באזורי המגורים.

חסם נוסף שעלה הן בשאלונים והן בראיונות העומק הוא העדר שיתוף ציבור ומעורבות של בעלי עניין בתהליכי תכנון וקבלת החלטות. 26% מאנשי המקצוע ו-23% מהתושבים ציינו כי העדר שיתוף בעלי עניין, תהליכי שיתוף ציבור ובניית הסכמות בתכניות המקודמות ביישובים הערביים יכול לפגוע משמעותית ביכולות המימוש של תכניות התחדשות עירונית. כך לדוגמא ענה אחד מהמרואיינים שהחסם המרכזי לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים הוא העדר תהליכי עבודה מובנים עם התושבים:

"חייבים לשתף את בעלי הבתים והחנויות. אין קרקע ציבורית. חייבים לעשות את זה בשיתוף פעולה עם בעלי הקרקעות. לא ניתן לעשות את זה אחרת... חייבים לחשוב איך עושים את זה בתהליך של שותפות ולא (רק) שיתוף".

חסם אחר שצוין על ידי 14% מהתושבים וחזר מספר פעמים בראיונות העומק הוא הנושא של **העדר רישום מוסדר של קרקעות**. כמסבר לעיל, העדר הרישום מייצר אתגרים רבים וביניהם קושי בלקיחת משכנתא, קושי בביצוע עסקאות, פגיעה בסחירות הנכסים ועוד. מורכבות זו עולה מדבריו של אחד מהמראיינים שאמר כי "בחברה הערבית אין תיאום בין הקיים לבין הרשום. הסבא לא העביר לבן את הזכויות ומי שמחזיק זה הנכד.... ואז אני רושם את מי שרשום. יש חוסר תיאום בין מה שקורה בפועל לנסח טאבו". העדר הרישום לצד הבעלות הפרטית על הקרקע, מייצר מצבים שבהם יש בעלות מפוצלת בין בעלים רבים, מה שאף מגביר את המורכבות ומייצר חסם לקידום תהליכי תכנון ולביצוע עסקאות עתידיות.

חסם נוסף שעלה בעיקר בשאלונים והוזכר רק בקצרה בראיונות העומק הוא **הרצון להתגורר בסמוך למשפחה**, להבדיל ממגורים בבית משותף שבו מתגוררים אלה לצד אלה דיירים באופן אקראי. 16% מבעלי המקצוע ו-38% מהתושבים שענו על השאלונים ראו ברצון להתגורר בסמוך למשפחה חסם לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים. יתכן כי חסם זה נתפש כמשמעותי לאור העדר הגדרה ברורה של הפרקטיקות אליהן מכוון תהליך ההתחדשות העירונית. ואכן בתהליכי התחדשות עירונית מסוג פינוי-בינוי או תמ"א 38, נושא זה יכול להוות חסם משמעותי.

בנוסף, בראיונות העומק עלו מספר חסמים נוספים שיש לעמוד עליהם – אחד מהנושאים המרכזיים שעלה כחסם בקרב מראיינים הוא **העדרו של שיח מקצועי רציף בין הרשויות המקומיות הערביות לבין משרדי הממשלה הרלוונטיים**. בהקשר זה אמר אחד מהמראיינים שצריך לייצר "שיח משותף ולמצוא פתרונות משותפים. הם (כוח האדם ברשויות המקומיות) יודעים הרבה יותר טוב מהרבה אנשי מקצוע מה יכול לעבוד ומה פחות. זה נושא קלאסי שצריך להיות (עליו) שיח מתמשך". העדר ערוצי השיח הפתוחים בין הרשויות המקומיות לבין משרדי הממשלה, עלול להקשות על יצירת כלים המתאימים ליישובים הערביים ויכול להקטין באופן משמעותי את היכולת לקדם התחדשות עירונית ביישובים אלו.

חסם נוסף שעלה בראיונות העומק הוא **המחסור בכוח אדם מיומן ברשויות המקומיות הערביות**. המחסור בכוח אדם בעל ידע תכנוני נרחב מצמצם את האפשרויות של הרשות המקומית להוביל תהליכים מורכבים כמו התחדשות עירונית. כך לדוגמא אמר אחד מהמרואיינים כי "צריך לחזק את כוח האדם המקומי, גם המקצועי וגם הנבחר. (גם) ברמת הידע וגם ברמה של התדיינות ויצירת שיח משותף". בנוסף עלה כי **העדרה של עבודה קהילתית בליווי עובדים סוציאליים קהילתיים** בשכונות הוותיקות עלולה להוות חסם בפני תהליכי התארגנות דיירים, הסברה והנגשת מידע, שיתוף ציבור וכדומה, שהם רכיבים חיוניים בהתחדשות עירונית.

חסם אחרון שעלה בראיונות נוגע **לרמת המודעות וההכרות של התושבים באזורים הוותיקים עם המושג התחדשות עירונית** ועם הפרקטיקות הקיימות או האפשרויות ליישומה. מהראיונות, מהשאלונים ומועדת ההיגוי עלה שמרבית התושבים הערביים אינם מכירים את המושג התחדשות עירונית. ניתן להתרשם מפער ידע זה מדבריו של אחד מהמרואיינים: "לתושבים עדיין לא מוכר המושג התחדשות עירונית. יש חוסר אינפורמציה כללית לעניין של איך לעבוד עם המושג". חוסר ההכרות יכול להוביל להסתייגות מפני קידום תהליכים אלו או לביקורת על תהליכים עתידיים שיקודמו ברשות המקומית.

לסיכום, החסמים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים הם רבים. הכלים בהם מבוצעת כיום התחדשות עירונית לא כוללים מגננונים להתרת החסמים הנ"ל, וגם במובן זה ישימותם ביישובים הערבים מוטלת בספק. הכלים החלופיים אשר פותחו בעבודה זו כוללים התייחסות ברמות משתנות לחסמים הנ"ל, והדיון בהם נעשה לאור החסמים שמופו עד כה.

כלים להתחדשות עירונית של האזורים הוותיקים בישובים הערביים

לאחר שמיפינו את האתגרים והחסמים להתחדשות עירונית בישובים הערביים ולאחר שהגדרנו סט מעודכן של מטרות להתחדשות האזורים הללו, ביקשנו לבחון מהם הכלים באמצעותם ניתן לממש את המטרות שהוגדרו לעיל. לשם כך סקרנו בשלב הראשון 17 כלים, מודלים ומסגרות של התחדשות עירונית שקיימים בישראל ובעולם. מפאת קוצר היריעה נציג את הכלים הללו בתרשים המלווה בתאור קצר.

במסגרת שלב זה ערכנו סינון ראשוני שהתבסס על ההתאמה של הכלים השונים למימוש המטרות שהוגדרו להתחדשות האזורים הוותיקים בישובים הערביים, וכן לאור ישימות הכלים מבחינה רגולטורית, תקציבית, תרבותית-חברתית, מנהלית ועוד. בסינון זה נבחרו 7 כלים המסומנים בתרשים מספר 1 **בצבע ירוק**.

תרשים 1: כלים, מודלים ומנועים להתחדשות עירונית המיושמים בישראל ובעולם

תאור	כלי\מודל\מנוע להתחדשות עירונית
במסגרת זו נבחנו כלים אפשריים שונים להתחדשות של מבני המגורים באזורים הוותיקים, ובכלל זה פינוי-בינוי ותמ"א 38. לאחר שהובהר ששני כלי המדיניות הקיימים להתחדשות עירונית אינם ישימים ואינם מתאימים למאפיינים היחודיים של הישובים הערביים, פותח כלי יעודי להתחדשות עירונית של האזורים הוותיקים בישובים אלה. הכלי תומך בתהליכי התחדשות עצמאיים של מבני מגורים שמתרחשים ממילא, ומציע אפיק למינופם לצורך פיתוח המרחב הציבורי, וכן מציע תמריצים לעידוד התחדשות זו. ראה פירוט בהמשך.	התחדשות מבני מגורים

פרויקט 'שיקום שכונות' פועל מאז שנת 1977 לשיקום פיזי וחברתי של שכונות מצוקה שהוגדרו כשכונות שיקום.⁸⁹ במרוצת השנים פעילות שיקום שכונות הצטמצמה באופן ניכר, ובשנת

שיקום שכונות

⁸⁹ נעמי כרמון, "שיקום שכונות בישראל הערכת תוצאות" (1989).

2016 הוכרז על 'שיקום שכונות חוזר', במסגרתו מינהל אוכלוסיות ומרקם ותיק במשרד הבינוי והשיכון תקצב פעולות פיזיות וחברתיות לפיתוח ושיפור פני שכונות בפריפריה ב-484 מיליון ₪ לשנים 2016-2018. הפרויקט כולל חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, שיפוץ וטיפול מבנים ושטחים ציבוריים בישובי פריפריה ומימוש של פרויקטים התומכים בהתחדשות עירונית כגון שיפור תשתיות ושטחים ציבוריים פתוחים בישובי מיעוטים, שיפור שצ"פים ושיפוץ בתי קשישים במועצות אזוריות ובישובי מיעוטים.⁹⁰

רמ"י מנהלת קרקעות באזורים הוותיקים אשר עשויות לשמש לפיתוח של מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים, המצויים במחסור משמעותי באזורים אלה. הדבר דורש מדיניות להקצאה של קרקע ציבורית למימוש צרכים אלה. כמו כן, נבחנה אפשרות לשווק עתודות קרקע ציבוריות לצורך פיתוח מיזמי מגורים להשכרה בבנייה רוויה, בדומה למיזמים שמפתחת החברה הממשלתית, דירה להשכיר, על קרקעות בבעלות ציבורית בישובים יהודים.	הקצאת קרקע בניהול רמ"י במרקם הוותיק לצרכי ציבור או מגורים להשכרה
כלי זה מציע הקצאה של שטחי רצפה בקומה/קומות הראשונות לצרכי ציבור, במבנה הנבנה על קרקע בבעלות פרטית. מוצע כי בתמורה להעברת הבעלות בקומות, הרשות המקומית תממן חלק או את מלוא הבניה של המבנה. הקצאה מסוג זה, המכונה גם הקצאה ורטיקלית, מבוצעת בערים שונות בישראל, והיא עשויה לסייע בפתרון מצוקת מבני הציבור באזורים הוותיקים.⁹¹	הקצאת שטח לצרכי ציבור בקרקע פרטית, בתמורה למימון הבניה על ידי הרשות המקומית
כלי זה מתייחס לפיתוח אשר נשען על קיומו של ציר תחבורה מרכזי בעל נגישות גבוהה, וממוקד לפיתוח של פונקציות כגון מסחר, מוקדי תיירות, תרבות וכו' לאורך הציר.	פיתוח לאורך צירי תחבורה
כלי זה מבוסס על חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז – 1987, אשר מסמיך רשות מקומית לקבוע בצו כי מגרש ריק יושמש על ידי הרשות המקומית באופן זמני כשטח ציבורי פתוח או כחניה. ראה פירוט בהמשך.	השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך גינון ו/או חנייה

⁹⁰ כנס ראשי רשויות, מצגת בנושא רשויות שיקום שכונות חוזר תכנית עבודה לשנים 2016-2018 (15.6.2017), אוחדר ביום 12.12.2020: https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/shikum_shchunot_hozor/he/kenes_1562017.pdf

⁹¹ ניר מועלם, איל סלינג'ר, גל נויהאוז פורשטיין, הקצאות ורטיקליות: הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים – היבטים תכנוניים, משפטיים ושמאיים (2019).

גישה המקדמת התערבות נקודתית במרחב הציבורי כדי לשפר ערים ושכונות באמצעות פיתוח של מרחבים ציבוריים מגוונים, צבעוניים, יצירתיים, נגישים ומוטי הליכה רגלית. ישום הגישה דורש עבודה משותפת של תושבים, אנשים מקצוע ומקבלי החלטות.⁹²

שיקום משאב טבע כמנוע להתחדשות עירונית

שיקום של משאב טבע יחודי ומרכזי בעיר עשוי להניע התחדשות קהילתית וחברתית של העיר. כך למשל שיקום של נחל והנגשתו לציבור עשויה להוסיף לעיר נכס נופי, חברתי, תרבותי, סביבתי וכלכלי, והנחל עשוי להיות מוקד לפעילות נופש של תושבי העיר והסביבה.⁹³

פיתוח מוסדות תרבות כמנוע להתחדשות עירונית

פעילות תרבות נתפסת כמנוע להתחדשות ו"להחייאה" של עיר. פעילות תרבות כוללת שילוב של מוסדות תרבות או קיום של אירועי תרבות, אשר עשויים להניע התחדשות פיזית וכלכלית ולתרום לחיזוק התדמית החיובית של העיר. ערים שונות מקימות 'רובעי תרבות' שבהם מרוכזים מוסדות תרבות כמו מוזיאונים, גלריות ותיאטראות, ועוד. ישנן ערים בהן משלבים אומנות במרחב הציבורי כמו ירידים, הופעות רחוב, ציורי קיר, פסטיבלים והקרנות סרטים אשר משפרים את התדמית של העיר ומושכים אליה מבקרים.⁹⁴

הקמת מוסדות השכלה גבוהה כמנוע להתחדשות עירונית

הקמה של מוסד לימודים להשכלה גבוהה נתפס כמנוע שעשוי לחולל התחדשות עירונית, להעלות את תדמית הישוב, למשוך אוכלוסיה צעירה ומשכילה להתגורר בישוב, ולעודד הקמה של שירותים ועסקים המיועדים לאוכלוסיה זו.

פיתוח עוגן תחבורתי כמנוע להתחדשות עירונית

הקמה של תשתית תחבורתית משמעותית כמו תחנת רכבת עשויה להניע התחדשות של האזור הסמוך לעוגן התחבורתי, בשל הגברת הנגישות של האזור. כך למשל, הקמה של תחנת רכבת עשויה להניע פיתוח של אזורי תעסוקה, מסחר, שירותים ומגורים בצפיפות גבוהה.

שימור 'המורשת האורבאנית' כגון מרכז היסטורי

שימור של אזורים בעלי ערך היסטורי ותרבותי עשויים לשפר את הנראות ואת התדמית של העיר, וליצור מוקדי משיכה בעיר לתיירות ולפיתוח עסקי.

⁹² הילה בר נר, פלייסמייקינג אוצר מילים, שפת רחוב, אוחר ביום 12.12.2020: <https://www.stlanguage.com/%d7%a4%d7%9c%d7%99%d7%99%d7%a1%d7%9e%d7%99%d7%99%d7%a7%d7%99%d7%a0%d7%92-placemaking>

⁹³ מוטי קפלן, יערה רוזנר, רן חקלאי ולימור אמדור, "הנחל והעיר הילכו שניים יחדיו" (2011).

⁹⁴ אביאל ילניק, "התרבות ככלי להתחדשות ערים", מכון ירושלים לחקר ישראל (2009). ש.

פיתוח מוטה תיירות

פיתוח של תיירות נתפס כמנוע להתחדשות עירונית. פיתוח של נכסים עירוניים, פיזיים ו\או תרבותיים, שעשויים להוות מוקד משיכה לתיירים וכן פיתוח של שירותי ותשתיות תיירות עשויים לתרום לכלכלה העירונית ולתדמית הישוב.

חכירה של שטח פרטי ע"י הרשות המקומית לטובת צרכי ציבור

במסגרת כלי זה חוכרת הרשות המקומית שטח בבעלות פרטית, לתקופה מוגבלת, ומשמישה אותו לצורך הקמה של מוסד ציבורי או שטח פתוח ציבורי. ראה פירוט בהמשך.

החלפה של שטח פרטי בנוי\לא בנוי במרקם ותיק בשטח בבעלות רמ"י במרקם חדש

כלי זה מציע מתווה להחלפה של שטח בבעלות פרטית בשכונות הוותיקות בתמורה לשטח בבעלות ציבורית, בין אם בבעלות רמ"י או בעלות שהועברה מרמ"י לרשות המקומית, באזור חדש של הישוב. ראה פירוט בהמשך.

דיוור בהישג יד בשטחים לצרכי ציבור בבעלות פרטית

בשל המצב התכנוני המורכב בישובים הערביים, ובשל העובדה ש"נקבעו עובדות בשטח" באמצעות בניה בלתי מוסדרת – קיימים לא מעט ישובים שבהם אושרו תכניות, אשר מייעדות חלקות פרטיות לצרכי ציבור ללא איחוד וחלוקה. תכניות אלה מטילות למעשה את הנטל הציבורי בהקצאה של שטחי ציבור על בעלים של חלקה\ות, מבלי ליצור חלוקה שווה בין כל בעלי הקרקעות. במקרים אלה, ישנם בעלי קרקע אשר בונים מבנים פרטיים (מגורים או מסחר) בניגוד לתכנית וללא היתר, וישנם בעלי קרקע שלא בונים בחלקות. בכל אחד מהתרחישים מוסדות הציבור לא קמים והישוב סובל ממחסור חמור בשטחי ציבור.

הכלי מאפשר לבנות דיוור בהישג יד להשכרה, מוסדות ציבור ומסחר בהתאם לתקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית) תשע"ה – 2014. כך ניתן להגיע למצב שהציבור זוכה במוסדות הציבור החסרים ובעל הקרקע הפרטית זוכה לתשואה מהקרקע.

דיוור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור בבעלות ציבורית

הכלי מציע פיתוח של דיוור בהישג יד מתוקף תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית) תשע"ה – 2014, בקרקע המיועדת לצרכי ציבור בבעלות ציבורית. פיתוח מיזם הדיוור נעשה על ידי הרשות המקומית, תוך אפשרות לבצע את הפרויקט באמצעות שותפות ציבורית – פרטית (PPP).⁹⁵

⁹⁵ אורי אטינגר, "פיתוח דיוור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP)", מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיוור חברתי (פברואר, 2018).

בשלב השני בוצע סינון נוסף שבו, בתהליך של סיעור מוחות שבנו ובחנו באיזו מידה כל אחד משבעת הכלים עונה על סט המטרות להתחדשות עירונית אשר הוגדרו כמפורט בפרק ב. התרשים הבא מתאר את תהליך הסינון השני, כאשר המשבצות המסומנות מצביעות על המטרות שניתן לממש באמצעות כל כלי.

תרשים 2: בדיקת התאמת הכלים להתחדשות עירונית למטרות שהוגדרו להתחדשות האזורים הוותיקים

יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות - נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד	שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים	הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות - מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד	אספקת דיור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים	שיפור התחבורה הציבורית או כל תחבורה אלטרנטיבית הנדרשת בשכונות הקיימות	יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב
					התחדשות מבני מגורים
					דיור בהישג יד בשטחים לצרכי ציבור בבעלות פרטית
					החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם ותיק בשטח בבעלות רמ"י במרקם חדש
					השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך גינון ו/או חנייה
					הקצאת קרקע בניהול רמ"י במרקם הוותיק לצרכי ציבור או מגורים להשכרה
					הקצאת שטח לצרכי ציבור בקרקע פרטית, בתמורה למימון הבניה על ידי הרשות המקומית
					חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית לטובת צרכי ציבור

כמו כן בשלב זה ניתחנו כל אחד משבעת הכלים תוך התייחסות להיבטים חברתיים, תכנוניים, תקציביים ורגולטוריים, הכלים דויקו וחודדו. מתודולוגיה זו סייעה לנו לנפות שלושה מתוך שבעת הכלים. **בסוף התהליך המתואר התכנסנו לארבעה כלים באמצעותם אנו ממליצים לקדם התחדשות עירונית באזורים הוותיקים ביישובים הערביים:**

- 1. חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית לטובת צרכי ציבור**
- 2. החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם ותיק בשטח בבעלות רמ"י במרקם חדש**
- 3. התחדשות מבני מגורים**
- 4. השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך גינון ו\או חניה**

ארבעה כלים אלו זוהו כבעלי התאמה גבוהה ופוטנציאל לחולל התחדשות עירונית, ראשית כיוון שהם עונים על מרבית המטרות שהגדרנו, ושנית כיוון שרמת הישימות שלהם הוערכה כגבוהה. יחד עם זאת, יש לסייג ולומר שרמת ההשפעה של הכלים הללו על המרחב תלויה במידה רבה בהיקף שבו הם ייושמו, שכן מדובר בכלים המציעים התערבות נקודתית, לרוב במגרש ספציפי.

אנו סבורים שדרך המלך לעשות שימוש בכלים, אשר תאפשר להניע שינוי משמעותי במרחב, היא באמצעות תכנון כוללני של התחדשות עירונית. תכנית כוללת או נושאת ייעודית לנושא התחדשות עירונית אשר תמפה ותזהה את המקומות הפוטנציאליים שבהם ניתן ורצוי להפעיל את הכלים השונים תאפשר ליצור מתווה התחדשות מתוך ראייה רחבה, להבדיל מישום נקודתי ואקראי של הכלים שהשפעתו תהיה מוגבלת. עבודה אינטגרטיבית כזו צריך שתעשה באופן פרטני ביחס לכל יישוב ויישוב, בהתאם לצרכים, לאפשרויות ולרצון הציבור.

כלי 1: חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית לטובת צרכי הציבור

תיאור הכלי

מכיוון שמרבית הקרקעות בשכונות הוותיקות ביישובים הערביים הן בבעלות פרטית, כלי זה מתמקד בקרקעות אלה, ומציע אפיק דרכו ניתן לייצר מענים ציבוריים לכלל תושבי השכונה בשטחים שבבעלות פרטית. על פי מודל זה בעל קרקע פרטית במרקם הוותיק

יחזיר קרקע מבונה/לא מבונה לרשות המקומית לתקופת זמן קבועה מראש, המעוגנת בחוזה (25-5 שנים).⁹⁶ כחלק מהסכם החכירה, הרשות המקומית תקבל אפשרות להשתמש בקרקע למגוון שימושים, כגון הקמת שטח ציבורי פתוח, חנייה ציבורית, מוסד ציבורי ועוד, בתמורה לתשלום כספי לבעל הקרקע או מימון עבודות הבנייה או פיתוח השטח. עם סיום הזמן הקבוע בהסכם החכירה, השטח יחזור לבעליו.

הכלי למעשה מאפשר לתת מענה לצרכים ציבוריים בקרקע פרטית, ובמובן זה הוא יוצר עתודות קרקע אשר מקנות לרשות המקומית מרחב פעולה באזורים שבהם יש מחסור אקוטי בשטחים בבעלות ציבורית, הגם שהוא מוגבל בזמן. לפיכך, **כלי זה עשוי לתת מענה לשלוש מטרות אשר הוצגו בפרקים הקודמים:**

- יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד.
- הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד.
- יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב.

מתי כדאי להשתמש בכלי (קריטריונים)?

אופי ישוב: ניתן להשתמש בכלי בכל סוגי היישובים.

סוג המרקם: הכלי מתאים לשימוש בכל השכונות הוותיקות ביישובים הערביים.

מיקום השטח: השימוש בכלי מומלץ בעיקר במקומות שהם צמודי דופן למרחב ציבורי קיים.

גודל השטח הדרוש: גודל השטח תלוי בסוג השימוש ונגזר ממדריכי מינהל התכנון בנושא הקצאת שטחי ציבור.

קנה המידה: הכלי יתן מענה לצרכים שכונתיים.

השפעה על המרחב הסובב: הכלי יהיה בשימוש הרשות המקומית רק כאשר פעולה זו תיתן מענה פרוגרמטי באופן שלא יפר או לא יפגע באיזון פרוגרמטי קיים.

⁹⁶ מוצע להגביל את תקופת החכירה עד 25 שנים, כיוון שחכירה מעבר לתקופה זו מוגדרת כ"חכירה לדורות" על פי חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969. זכות החכירה לדורות דומה במהותה לזכות הבעלות ולמשל היא מהווה זכות המחייבת בתשלום מס לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963 או תשלום היטל השבחה לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

הגורם היוזם: הרשות המקומית.

מעמד הרשות המקומית: הרשות המקומית היא יוזמת השימוש בכלי, יוזמת התכנון והיא הגורם האמון על הביצוע בפועל.

גמישות: קיים הבדל בגמישות שמייצר הכלי עבור שימושים שונים. במקומות שבהם תבחר הרשות המקומית לעשות שימוש בקרקע לטובת שטח ציבורי פתוח או חנייה, ניתן להשתמש בפרקטיקה של היתר לשימוש חורג, שיאפשר לרשות המקומית גמישות רבה לאורך תקופת החכירה. לעומת זאת, במקרים שבהם תבחר הרשות המקומית להשתמש בקרקע לטובת הקמת מוסד ציבורי, עשוי לעלות צורך בשינוי יעוד הקרקע, כמו כן צפויות לעלות מורכבויות ליטום הכלי כמו המתח שבין עלות הבנייה הגבוהה אל מול זמן שימוש קצר במבנה הציבורי שיבנה. מורכבויות אלו יפחיתו משמעותית את הגמישות של הרשות המקומית לשימוש בכלי.

פעולה בהסכמה: השימוש בכלי יעשה מתוך הסכמה של בעל הקרקע, ויכלול תהליך בניית הסכמות בין הרשות המקומית ובין בעל הקרקע. ההסכמות יבואו לידי ביטוי בחוזה חכירה בין הצדדים.

תהליך עבודה רצוי לטובת שימוש אופטימאלי בכלי

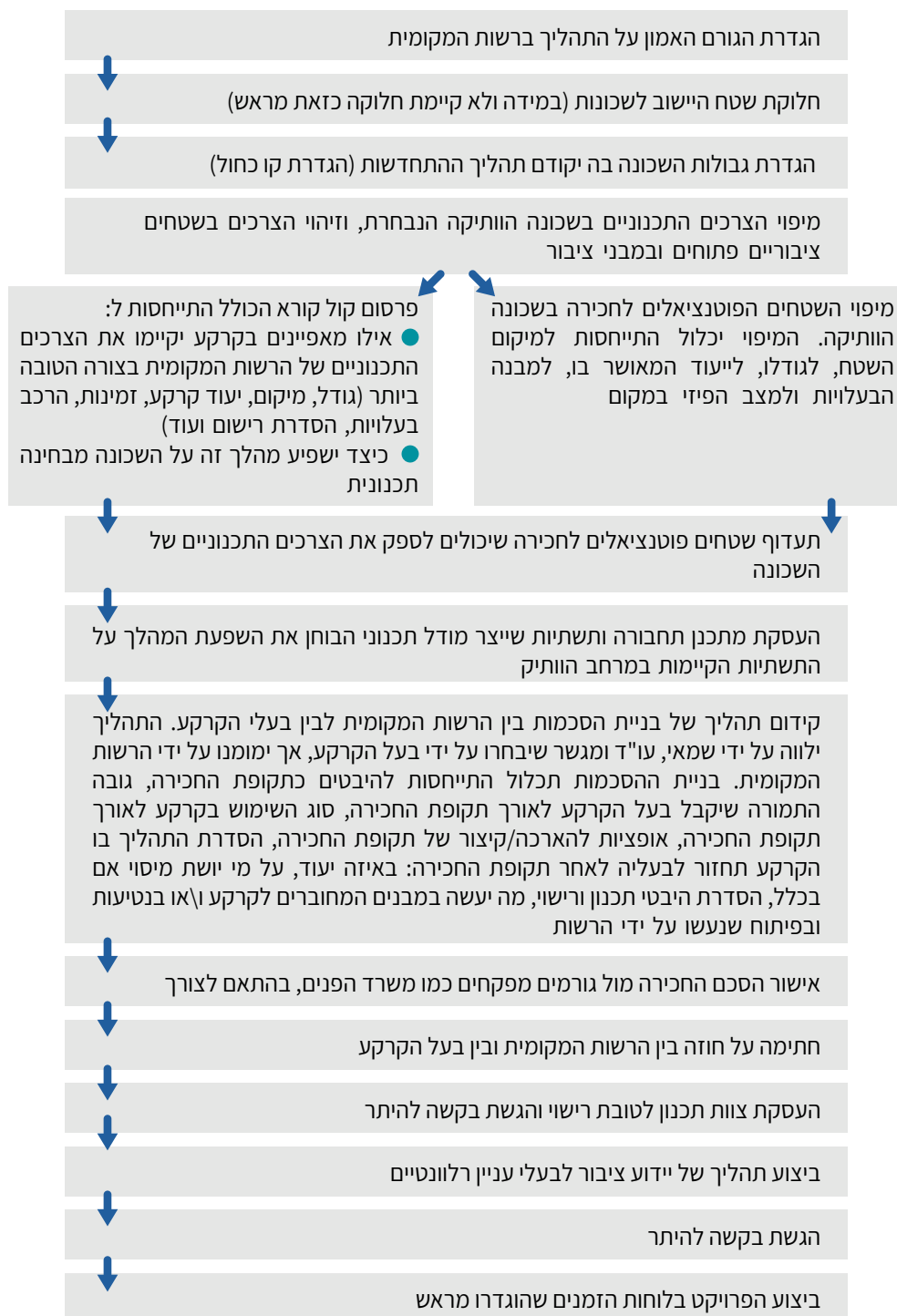
לטובת שימוש אופטימאלי בכלי ניתן: א. לעשות שימוש נקודתי בכלי על פי צרכי הרשות המקומית. ב. לעשות שימוש בכלי כחלק מתהליך אסטרטגי רחב היקף להתחדשות השכונה הוותיקה.



סחי'נין. צילום - אביב נווה

במידה ובוחרים לקדם תהליך אסטרטגי רחב, יש שתי חלופות לתהליך העבודה

המוצע:



אתגרים וחסמים לשימוש בכלי

אתגרים תהליכיים

■ העדר תהליך עבודה מובנה – מכיוון שכלי זה כמעט ואינו נמצא בשימוש ברשויות מקומיות, לא קיים תהליך עבודה מובנה, המעוגן בלוחות זמנים, המאפשר לרשות המקומית להוביל את המהלך באופן מקצועי.

■ מחסור בכוח אדם בעל מיומנות נדרשת להובלת המהלך – בחלק מהרשויות המקומיות קיים מחסור בכוח אדם מיומן שידע להוביל את המהלך, תוך התייחסות לכלל הרכיבים הנדרשים, ובהם בניית הסכמות עם בעל הקרקע, עבודה הנדסית/תכנונית מול בעלי מקצוע, עבודה מול משרדי הממשלה ועוד. אתגר זה אף גדל ככל שבוחרים בשימושים מורכבים יותר וארוכי טווח כמו לדוגמא הקמה של מבני קבע.

■ משך זמן ארוך בין החתימה על חוזה ההתקשרות לבין הוצאת היתר – כמוסבר לעיל, במקרים רבים, השימוש בכלי יצריך הוצאת היתר לשימוש חורג. הוצאת ההיתר תאפשר לרשות המקומית להשתמש בשטח לטובת שימוש שאינו מותר במסגרת תכניות קיימות. ככל שהוצאת ההיתר תיקח זמן רב יותר, מועד תחילת החכירה יהיה רחוק יותר מיום חתימת ההסכם, דבר אשר יכול לעורר אתגר בתהליך בניית ההסכמות.

■ מחסור באנשי מקצוע המתמחים בתהליכי בניית הסכמות – שימוש בכלי של חכירה מצריך כאמור תהליך של בניית הסכמות עם בעל הקרקע. כיום כמעט ולא קיימים אנשי מקצוע ערבים, המתמחים בתהליכי בניית הסכמות בתכנון.

■ העדר אמון – לטובת שימוש בכלי נדרשת רמת אמון גבוהה של בעל הקרקע ברשות המקומית. בחלק מהיישובים רמת האמון של בעל הקרקע ברשות המקומיות אינה מספיק גבוהה, דבר אשר יכול להקטין את סיכויי המימוש.

אתגרים סטטוטוריים

■ מסגרת סטטוטורית – פיתוח הקרקע דורש הסדרה סטטוטורית של השימוש הציבורי. במקרים מסויימים ניתן להתבסס על היתר לשימוש חורג, אולם הסדר זה אינו אידיאלי ומוגבל לתקופה של 5 שנים בלבד, אשר ניתן להאריכו לכל היותר ב-5 שנים נוספות.

אתגרים כלכליים

■ העדר תקציב יעודי עבור הסכם חכירה – כיום לא קיים תקציב ייעודי שיספק תמורה לבעל הקרקע או יממן תכנון ויישום של פרויקט במסגרת שימוש בכלי זה.

■ מתח בין זמניות החכירה לבין הצורך להשקיע משאבים בפיתוח של הקרקע – השימוש בכלי מצריך הוצאות גדולות מצד הרשות המקומית, וזאת על אף שהפיתרון שהכלי מספק

הוא זמני. פער זה, הבולט בעיקר במקרים בהם השימוש שנבחר הוא מוסד ציבורי הדורש בינוי, עלול להפוך את השימוש בכלי ללא כדאי מבחינה כלכלית עבור הרשות המקומית. ■ העדר גמישות בתמורה המוצעת לבעל הקרקע – מבחינה חוקית הרשות המקומית יכולה להציע לבעל הקרקע בעיקר תשלום כספי, או גילום של ביצוע עבודות הבנייה או הפיתוח של השטח כחלק מהתמורה לשימוש בקרקע. לעיתים בעל הקרקע יכול להעדיף לקבל הטבות אחרות כמו לדוגמא הסדרת רישום קרקעות או הקצאה נמוכה יותר לשטחי ציבור בקרקע אחרת שבבעלותו. העדר הגמישות בתמורה יכול להקטין את ההיתכנות לשימוש בכלי.

מה צריך לקרות כדי שיהיה ניתן להשתמש בכלי בצורה האופטימלית ביותר?

מבחינה כלכלית: הקצאת תקציבים גמישים וזמינים לרשויות המקומיות לטובת השימוש בכלי. על התקציב להיות גמיש ככל שניתן, על מנת לעודד ולאפשר התמודדות עם חסמים אפשריים. התקציבים יכללו: ■ מימון של עסקת החכירה ומתן תמורה כספית לבעל הקרקע. ■ מימון תהליכי תכנון ומימון ביצוע. ■ מימון של מגשר, עורך דין ושמאי עבור בעלי הקרקע.

מבחינה תהליכית: הגדרת תהליכי עבודה מוגדרים, אחידים וברורים שיאפשרו לרשויות מקומיות לקדם שימוש בכלי מול מגוון בעלי העניין (בעלי קרקעות, משרד הפנים, הוועדה המקומית ועוד).

מבחינה רגולטורית:

רצוי לבצע מספר שינויי חקיקה לעידוד השימוש בחכירה ולהגברת האפקטיביות של הכלי. ■ שימוש הקרקע – יצירת הסדר המאפשר לוועדה מקומית/מרחבית לקבוע שימוש חורג בקרקע לשימוש ציבורי בלבד, כאשר יוזמת הבקשה היא הרשות המקומית, וכאשר הבקשה הוגשה בהסכמת בעלי הקרקע. ההסדר יחול באזורים המוגדרים על ידי ועדות התכנון כאזורים להתחדשות עירונית בישובים ערביים.



שפרעם בקריסמס, צילום – אביב נווה

■ הגדרת סל הטבות שיכולה הרשות המקומית 'לסחור' בו עם בעל הנכס מלבד פיצוי כספי ו/או עבודות בנייה ופיתוח. למשל הסדרת רישום קרקעות, הקצאה נמוכה יותר לשטחי ציבור בקרקע אחרת שבבעלות המחכיר ועוד.

כלי 2: החלפה של שטח פרטי בנוי/לא בנוי במרקם וותיק בשטח בבעלות רמ"י במרקם חדש

תיאור הכלי

בדומה לכלי של חכירה, גם כלי זה ממוקד בקרקע פרטית בשכונות הוותיקות, ומאפשר לייצר פיתרונות עבור כלל תושבי השכונה על קרקע פרטית שתהפוך לקרקע בבעלות ציבורית. הכלי מציע החלפה של קרקע בבעלות פרטית במרקם ותיק בקרקע בבעלות רמ"י במרקם חדש. פינוי השטח במרקם הוותיק יאפשר פיתוח ותכנון של מגוון שימושים לצורכי ציבור במרקם הוותיק, ובמקביל ייצר חלופה אטרקטיבית עבור בעל הקרקע באזור חדש של הישוב. הכלי יכול לאפשר החלפה של שטח בנוי במרקם הוותיק בשטח לא בנוי במרקם החדש או החלפה של שטח לא בנוי במרקם הוותיק בשטח לא בנוי במרקם החדש.

הכלי יכול לתת מענה לחמש מהמטרות שהוגדרו לעיל-

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

מתי כדאי להשתמש בכלי (קריטריונים)?

- **אופי ישוב:** ניתן להשתמש בכלי בכל סוגי היישובים.
- **סוג המרקם:** הכלי מתאים לשימוש בכל השכונות הוותיקות ביישובים הערביים.
- **מיקום השטח:** השימוש בכלי מומלץ בעיקר במקומות שהם צמודי דופן למרחב הציבורי.
- **גודל השטח הדרוש:** גודל השטח תלוי בסוג השימוש ונגזר ממדריכי מינהל התכנון בנושא הקצאת שטחי ציבור.
- **קנה המידה:** הכלי יתן מענה לצרכים שכונתיים.

השפעה על המרחב הסובב: הכלי יהיה בשימוש הרשות המקומית רק כאשר פעולה זו תיתן מענה פרוגרמטי באופן שלא יפר או יפגע באיזון פרוגרמטי קיים.

עקרונות פעולה

לטובת השימוש בכלי אנו מציעים שימוש באחת משתי האסטרטגיות הבאות –

■ **האסטרטגיה הראשונה** – החלפת שטחים בין רמ"י ובין בעל קרקע.

■ **האסטרטגיה השנייה** – אסטרטגיה דו שלבית, שבה בשלב הראשון הקצאת קרקע נעשית על ידי רמ"י לרשות המקומית. בשלב השני מבוצעת החלפת קרקע בין הרשות המקומית ובין בעל הקרקע.

אנו ממליצים על שימוש באסטרטגיה השנייה, אשר כפי שיפורט בהמשך, תוביל להערכתנו לשימוש נכון יותר בכלי.

הגורם היוזם: הרשות המקומית

מעמד הרשות המקומית: בשתי האסטרטגיות, הרשות המקומית יוזמת את השימוש בכלי, והיא מתווכת בין רמ"י לבין בעל הקרקע, יוזמת התכנון והגורם האמון על הביצוע בפועל.

■ **האסטרטגיה הראשונה** – החלפת שטחים בין רמ"י לבין בעל קרקע, הרשות המקומית היא חסרת זיקה ומעמד ביחס לקרקע בתהליך, ולכן העסקה הקניינית מתבצעת ישירות בין רמ"י ובין בעל הקרקע.

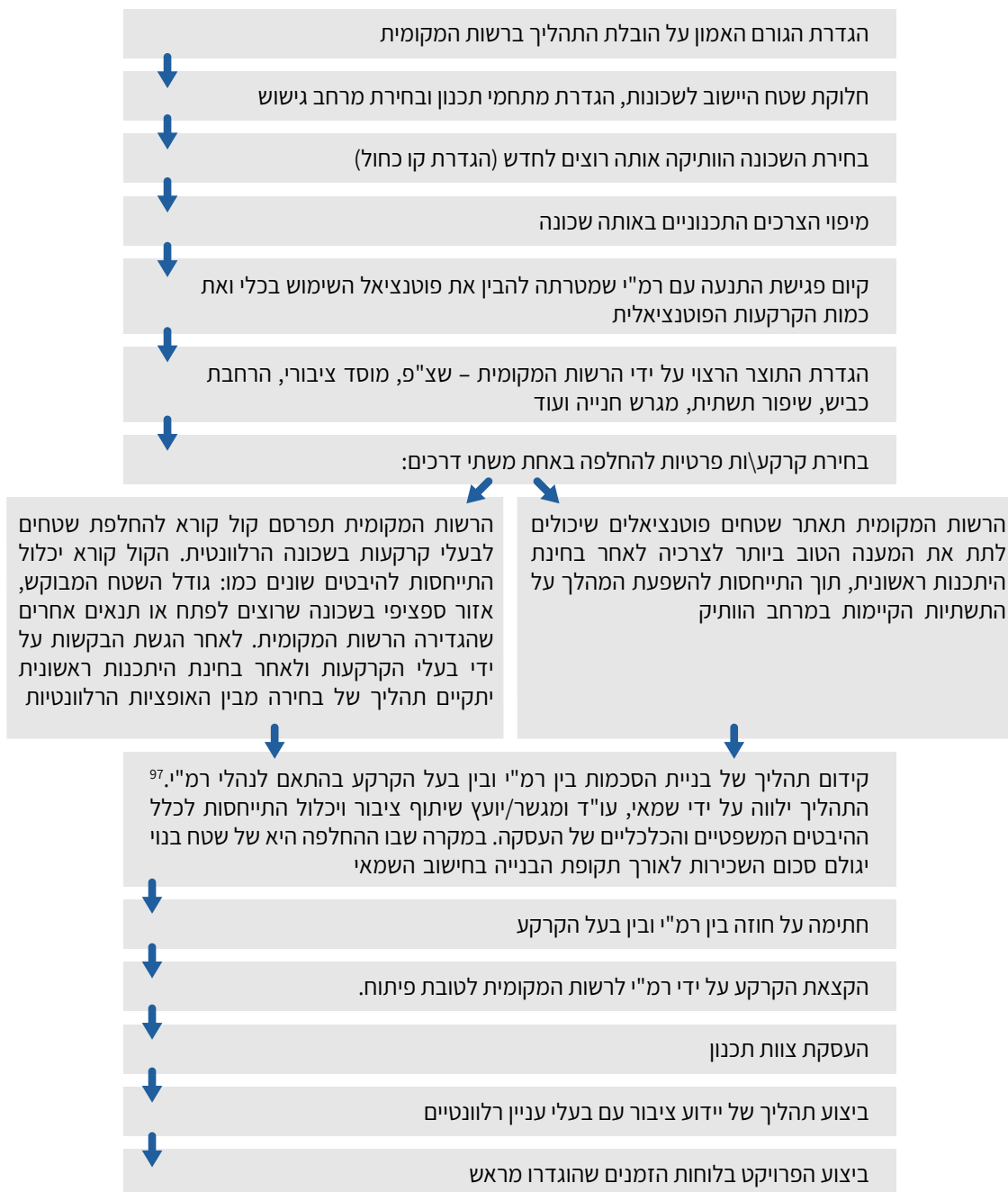
■ **האסטרטגיה השנייה** – כיוון שהקצאת הקרקע נעשית על ידי רמ"י לרשות המקומית, והחלפת הקרקע מתבצעת בין הרשות המקומית ובין בעל הקרקע, הרשות המקומית היא שחקן מאוד משמעותי ובעלת מעמד ביחס לקרקע. הרשות המקומית מקבלת את הקרקע מרמ"י והיא זו שתבצע את עסקת החלפת הקרקע עם בעל קרקע במרקם הוותיק.

גמישות: הכלי מאפשר גמישות רבה ויאפשר לרשות המקומית לענות על חלק מחמש המטרות המצוינות לעיל. הגמישות תבוא לידי ביטוי במספר היבטים – יכולת להחליף קרקע מבונה או לא מבונה, יכולת לתת מענה במסגרת תכנית רחבה או לאור צורך נקודתי ויכולת לתת מענה לשימושי ועודי קרקע מגוונים, החסרים במרקם הוותיק.

פעולה בהסכמה: השימוש בכלי יעשה בהסכמה עם בעלי הקרקע ורמ"י ויכלול תהליך של בניית הסכמות.

תהליך עבודה רצוי לטובת שימוש אופטימאלי בכלי: ניתן לעשות שימוש נקודתי בכלי על פי צרכי הרשות המקומית או כחלק מתהליך אסטרטגי רחב להתחדשות שכונה וותיקה.

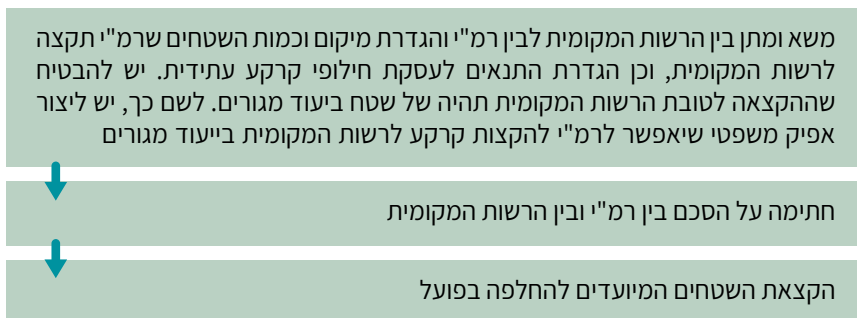
באסטרטגיה הראשונה – החלפת קרקע בנויה/לא בנויה בין רמ"י ובין בעל קרקע



⁹⁷ מועצת רמ"י, נוהל 90.05B בנושא התחדשות עירונית (30.12.2018) בסעיף 7.4 שעוסק בחילופי מגר-
שים. אוחדר ביום 12.12.2020: <https://land.gov.il/DocLib2/90.05B/90.05B.pdf>

באסטרטגיה השניה – הקצאת קרקע על ידי רמ"י לרשות המקומית והחלפת קרקע בין הרשות המקומית לבין בעל הקרקע, תהליך העבודה כולל שני שלבים מרכזיים – בשלב הראשון התקשרות בין רמ"י ובין הרשות המקומית והקצאת קרקע על ידי רמ"י לרשות המקומית, ובשלב השני החלפת הקרקע שהוקצתה בין הרשות המקומית לבין בעל קרקע פרטית.

השלב ראשון כולל:



השלב השני באסטרטגיה השניה זהה לשלב השני שתואר באסטרטגיה הראשונה לעיל, אלא שהעסקה לחילופי הקרקע מתבצעת בין הרשות המקומית ובין בעל הקרקע ללא מעורבות ישירה של רמ"י.

אתגרים וחסמים לשימוש בכלי

אתגרים תהליכיים

בדומה לכלי הראשון, גם כלי זה נעדר תהליכי עבודה מובנים או אנשי מקצוע ברשות המקומית שעשויים להוביל תהליך ברמת מורכבות גבוהה וכן אנשי מקצוע המתמחים בבניית הסכמות מהחברה הערבית. לצד זאת, ישנם אתגרים יחודיים נוספים:

■ מחסור בפתרונות דיור לתקופת המעבר – בחלופה הכוללת החלפת שטח בנוי במרקם הישן בשטח לא בנוי במרקם החדש, תדרש הריסה ובניה מחדש של מבנה מגורים. במצב זה בעל הקרקע יצטרך לעבור ממקום מגורים אחד למשנהו. חלופה זו מצריכה אספקת פתרונות דיור או פיצוי כספי שיאפשר מעבר לדירה בשכירות לתקופת הבניה.

אתגרים כלכליים

■ העדר תקציב יעודי לטובת פיצוי בעל הקרקע – לא קיים תקציב יעודי לטובת פיצוי

בעל הקרקע במקרים שבהם יש צורך בפיצוי כהשלמה להחלפת הקרקעות.

■ העדר תקציב יעודי לתכנון ולביצוע – לא קיים תקציב יעודי לתכנון ולביצוע בפרויקטים שיקודמו באמצעות השימוש בכלי.

■ מיסוי יכול להקטין את ההיתכנות לביצוע עסקה – מיסוי על העסקאות, אם יוטל, עלול להקטין את הכדאיות לביצוע העסקה עבור כלל הצדדים.

■ העדר הון עצמי של בעלי הקרקעות וקושי בקבלת מימון – בחלופה הדורשת הריסה ובנייה מחדש יש צורך בהון עצמי לבניה. משקי בית רבים בחברה הערבית הם במעמד סוציו אקונומי נמוך, כתוצאה מכך ולאור מדיניות הבנקים שאינה מעודדת מתן משכנתאות בחברה הערבית, צפוי כי יהיו בעלי קרקע שיתקשו לקבל משכנתאות/הלוואות למימון בניית בית חדש.

אתגרים ערכיים-חברתיים

■ החלפת אדמות רמ"י שהיו אדמות נפקדים יכולה לייצר אתגר ערכי – חלק מהאדמות בבעלות רמ"י הן אדמות נפקדים. רשות מקומית תמנע לרוב מלקדם מהלך קנייני שקשור לאדמות אלו מבלי ליידע בכך את בעלי הקרקע המקוריים. לפיכך מוצע להמנע מעסקאות מקרקעין הקשורות לקרקעות הנמצאות בסכסוכים מסוג זה.

אתגרים וחסמים הרלוונטיים רק לאסטרטגיה מספר 1, החלפת שטחים בין רמ"י ובין בעל הקרקע

■ העדר מעמד לרשות המקומית בעסקה – כיוון שהחלפת השטח נעשית בין רמ"י ובין בעל הקרקע, לרשות המקומית אין מעמד בעסקה. כתוצאה מכך היכולת של הרשות המקומית להיות מעורבת ולהוביל את המהלך היא מוגבלת.

■ העדר אמון ברמ"י – רמת האמון של הציבור הערבי ברמ"י היא נמוכה ועלולה לפגוע בישימות הכלי.

מה צריך לקרות כדי שיהיה ניתן להשתמש בכלי בצורה האופטימלית ביותר?

■ מבחינה כלכלית – הקצאת תקציבים לרשויות מקומיות/לרמ"י לטובת השימוש בכלי. על התקציב של הרשויות להיות גמיש ככל שניתן, על מנת לעודד ולאפשר פיתרון של חסמים אפשריים. התקציבים יכללו:

■ תמורה כספית לבעל הקרקע במידה וההערכה השמאית דורשת השלמה כספית מלבד החלפת שטח.

■ מימון תהליכי תכנון ומימון ביצוע.

■ מימון של מגשר, עורך דין ושמאי עבור בעל הקרקע.

■ יצירת פתרונות כלכליים לתקופת המעבר במידת הצורך.

מבחינה תהליכית – הגדרת תהליכי עבודה מוגדרים, אחידים וברורים שיאפשרו לרשויות מקומיות לקדם שימוש בכלי מול מגוון בעלי העניין (רמ"י, בעל הקרקע, ועוד).

מבחינה חוקית – קידום שינויי רגולציה שיעודדו שימוש בכלי:

■ הגדרת סל הטבות שרמ"י או הרשות המקומית יכולות "לסחור" בו עם בעל הקרקע מלבד פיצוי כספי ו/או עבודות בנייה ופיתוח.

■ פטור ממסוי על החלפת השטחים.

כלי 3: התחדשות מבני מגורים

תיאור הכלי

כלי זה מציע מסגרת תכנונית, רגולטורית ותקציבית להתחדשות מבני מגורים לצד פיתוח ושיפור המרחב הציבורי. השימוש בכלי זה יעשה במסגרת יעוד של אזורי מגורים במרקמים הוותיקים כאזורים להתחדשות עירונית, במסגרת תכנון מתאר כוללניות ו\או בתכנון מתאר להתחדשות עירונית (ברמה מחוזית). נקודת המוצא לפיתוח הכלי היא שתהליכי חידוש המגורים במרקמים הוותיקים מתרחשים כיום באופן ספונטאני ואורגאני באמצעות הריסה של מבני מגורים ישנים ובניה של מבנים חדשים במקומם; תוספת בניה למבנה קיים, בין אם תוספת קומות או הרחבת הבניה לשטח סמוך למבנה קיים; ושיפוץ חזית ופנים המבנים.⁹⁸ תהליך זה נעשה כיום ללא מעורבות של רשויות ציבוריות, ללא מדיניות מכוונת, ללא תכנון כולל וללא התייחסות לתשתיות ולצרכי ציבור.

כלי זה מבקש ליצור מסגרת תכנונית אשר רותמת את תהליך התחדשות המגורים המתרחש ממילא כדי להפיק תועלות ציבוריות רחבות יותר, וכן לייצר מסגרת רגולטורית תומכת אשר תייצר תמריצים לחידוש המגורים באזורים הוותיקים. השימוש בכלי זה עשוי להביא לשיפור איכות המגורים של דיירי השכונות הוותיקות, ליעול השימוש בקרקע, להגדלת הציפוף ולהרחבת היצע הדיור ולשיפור של המרחב הציבורי.

לשם המחשה, היום כאשר משפחה הורסת ובונה את בית המשפחה במרקם הוותיק היא לא מחויבת להביא בחשבון שיקולים ציבוריים בתכנון הבית החדש, כמו הצורך ביצירת מדרכה ונסיגה של קו הבניין לשם כך, או צרכים בהעברת תשתיות אחרות כמו ניקוז, ביוב ותקשורת. במובן זה, חידוש מבני המגורים במתכונת הקיימת משעתק את המצב הקיים,

⁹⁸ חמאסי (2000), לעיל ה"ש 3.

במקום לרתום תהליכי התחדשות, ובפרט את אלו המערבים הריסה ובניה, לטובת שיפור המרחב הפרטי והציבורי כאחד.

הכלי מתייחס לשלושה רבדים – רובד תכנוני, רובד קנייני ורובד כלכלי. לתפישתנו התייחסות לשלושת הרבדים הללו תעודד התחדשות של מבני מגורים לצד פיתוח של המרחב הציבורי כמפורט להלן:

א. **רובד תכנוני** – כלי זה מבקש לעודד מגמה שבה חידוש של מבני מגורים ו\או תוספת יחידת דיור במבני מגורים יעשה במקביל לחיזוק התשתיות הפיזיות באזור, וירתום את התחדשות מבני המגורים ליצירת מרחב ציבורי מתפקד. לשם כך להלן מספר עקרונות מנחים:

■ תכנית להתחדשות עירונית (בין אם תכנית מתאר כוללנית או תכנית מתאר להתחדשות עירונית בסמכות מחוזית) תסמן אזורים המיועדים להתחדשות עירונית בגלעין ובשכונות

הוותיקות. השיקולים המנחים לקביעת אזורים להתחדשות עירונית יהיו כושר הנשיאה של התשתיות הציבוריות, התאמה מרחבית ותרבותית של בניה מרקמית, ופוטנציאל התרומה הציבורית מהתחדשות האזור.

■ התכנית תקבע זכויות בניה למגורים, ובמידת הניתן לשימושים נוספים משולבי מגורים.

■ התכנית תקבע הוראות, קווים מנחים ותנאים למימוש הזכויות כגון – גובה מבנים, תמהיל הדירות, היקף הקצאה לצרכי ציבור, פיתוח תשתיות, תקן חניה, עירוב שימושים שאינם מגורים וכדומה.

■ התכנית תעודד הריסה ובניה של מבני מגורים בודדים באזורים המסומנים להתחדשות עירונית ו\או תעודד הוספת קומות על מבנה קיים.

■ בהתאם לרמת הפירוט של התכנית, תקבע התכנית האם ניתן להוציא מתוקפה היתר בניה, או שנדרש תכנון מפורט. ככלל, השאיפה היא ליצור תכניות כוללניות שניתן להוציא מתוקפן היתר בניה, ללא דרישה לקדם תכנית נוספת לרמת המגרשים הבודדים.



רחוב בשפרעם, שוק כריסמס, צילום – אביב נווה

ב. **רובד קנייני** – מוצע כי לכל בית אב המקדם שימוש בכלי ינתן סיוע ומימון בשני תהליכי הסדרה:

■ הסדרת רישום הבעלות במקרקעין וישוב סכסוכים ומחלוקות בנוגע לחלוקת הבעלות. לשם כך נדרש לספק ליווי ומימון גישור לפתרון סכסוכים הנוגעים לבעלות במקרקעין, וסיוע משפטי בהסדרת רישום הזכויות.

■ פיצול הבעלות במקרקעין בין משקי הבית במשפחה ורישום המבנה כבית משותף. במבנים בהם משולבות שתי יחידות דיור ומעלה, ישנה אפשרות לבצע פירוק של השיתוף ולרשום את המבנה כבית משותף. האפשרות לפצל את הבעלות במקרקעין ורישום יחידות הדיור בבעלות נפרדת עשויה למנוע סכסוכים משפחתיים עתידיים. לשם כך יש לספק ליווי בתהליך הרישום על ידי הקמה ומימון של מנגנון מקצועי בעל התמחות בגישור, משפט ושמאות, אשר ילווה את תהליך פירוק השותפות ואת הפיכת מבנה המגורים המשפחתי לבית משותף, בבעלות מפוצלת של בני המשפחה.

ג. **רובד כלכלי** – גם בשכונות שבהן קיימות תכניות המקנות זכויות בניה מאושרות המאפשרות בניה לגובה, זכויות אלה לא תמיד מנוצלות. ככל הנראה תוספת זכויות בניה לבדה אינה מספיקה כדי להוות תמריץ אשר יניע חידוש של מבנים, שמתרחש בהתאם ליכולת ולצורך משפחתי, ולרוב לא מתוך מוטיבציה יזמית. לצד זאת, המנגנונים הקיימים להתחדשות עירונית, אשר מקנים לצד זכויות בניה גם פטור ממיסוי (תמ"א 38 ופינוי-בינוי) אינם ישימים בישובים הערביים, בשל חסמים שחלקם אינהרנטיים למנגנונים אלה (למשל, תנאי סף של מספר יח"ד בפינוי בינוי, העדר כדאיות כלכלית), וחלקם תרבותיים וחברתיים (למשל, דפוס מגורים משפחתי, מיעוט עסקאות נדל"ן והעברת קרקע בעיקר בתוך המשפחה, העדר מסורת של מגורים בבניה רוויה).

הרובד הכלכלי נועד אם כן, לעודד בתי אב לבצע חידוש של מבני המגורים, לעודד ציפוף והגדלת מלאי הדיור באזורים הוותיקים באמצעות תמריצים שונים. נציין כי ההנחה של כלי זה היא שהריסה ובניה או תוספת קומות תמשיך להיעשות באופן משפחתי ולא על ידי יזמים. כך, מימון הבניה יהיה פרטי ולא יתבסס על מכירת נכסים. יחד עם זאת, הכלי מציע מעורבות מוגברת של הרשויות בתהליך זה, ועל כן מוצעים להלן תמריצים המיועדים לרמת בית האב ותמריצים המיועדים לרשות המקומית:

1. תמריצים לבית אב לעידוד התחדשות מבנה מגורים

■ **הטבות מס** – הטבות מס זהות לפינוי-בינוי – ההטבות מתוקף חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) התשכ"ג – 1963, ואפשרות לפטור מהיטל השבחה. דורש תיקון בחוק מיסוי מקרקעין.

■ **משכנתא בערבות מדינה** – תמריץ אשר יסייע לבעל הקרקע לגייס את ההון הדרוש על מנת להוציא לפועל את הפרויקט.

2. תמריצים לרשות המקומית

■ **מימון תכנון כוללני** – בתוך כך מוצע לקדם את הגדרת הכלי כ'מיזם התחדשות עירונית' על מנת לאפשר מימון תכנון, קידום וליווי על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. לשם כך נדרשת החלטת ממשלה בהתאם לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

■ **הקצאת קרקע "משלימה" בבעלות רמ"י לצרכי ציבור** – התחדשות אזורי וותיקים והגברת הציפוף דורשים יצירת תשתיות ציבוריות מתאימות, באזורים שממילא דלים מאד בתשתיות אלה כפי שתואר בהרחבה לעיל. לשם כך, במקומות שבהם ישנו מצאי קרקע בניהול רמ"י באזור ותיק יש ליצור אפיק להקצאה של קרקע זו לפיתוח של צרכי ציבור. המדיניות הנוכחית מאפשרת הקצאה של קרקע בבעלות רמ"י כקרקע משלימה על מנת להביא למימוש מיזמי התחדשות עירונית שהיתכנותם גבולית, באמצעות הקצאת הקרקע לבניה למגורים. מדיניות זו מעוגנת בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובהחלטת רמ"י, אלא שהתנאים להקצאת קרקע משלימה אינם ישימים בישובים ערביים, ועל כן נדרש הסדר מקביל ויעודי לישובים אלה.⁹⁹

לאור המצוקה של שטחי הציבור באזורים הוותיקים אשר מהווה חסם משמעותי להתחדשות אנו מציעים כי בישובים ערביים יקבעו קריטריונים **להקצאה של קרקע בניהול רמ"י לצרכי ציבור כקרקע משלימה בתכניות התחדשות עירונית**. זאת מתוך הכרה כי פיתוח שטחי ציבור הוא תנאי למימוש תהליכי התחדשות עירונית. מהלך זה למעשה יצור מסלול מקביל למסלול הקיים להקצאת קרקע משלימה למגורים, אלא שמטרת ההקצאה בישובים הערביים היא יצירת היתכנות חברתית וקהילתית להתחדשות מבני המגורים, והבטחת צרכי הציבור התומכים בתהליך זה. ישום של המסלול המוצע דורש תיקון חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כך שתתאפשר הקצאה של קרקע משלימה לרשות המקומית, ולא לבעלי הזכויות, וכן החלטה יעודית של רמ"י אשר תקבע אמות מידה להקצאת הקרקע.

⁹⁹ סעיף 16 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. ונוהל רשות מקרקעי ישראל בנושא התחדשות עירונית שמספרו 90.05B מיום 30.12.2018.

הכלי המתואר עשוי להביא למימוש של מספר מטרות שהוגדרו לעיל להתחדשות האזורים הוותיקים ביישובים הערביים -

■ יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות - נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד.

■ שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים.

■ הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות - מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד

■ אספקת דיור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים. יש לסייג מטרה זו, ולומר כי כלי זה לא מבטיח כי הדיור יהיה בהישג יד, אולם עשוי להגדיל את היצע הדיור במרקמים הוותיקים.

מתי כדאי להשתמש בכלי (קריטריונים)?

אופי ישוב: ניתן להשתמש בכלי בכל סוגי היישובים.

סוג המרקם: הכלי מתאים לשימוש בכל השכונות הוותיקות ביישובים הערביים.

מיקום וגודל השטח: לא קיימת העדפה ברורה של אזורים שסומנו כאזורים להתחדשות עירונית, אולם על מנת להגביר את האפקטיביות של הכלי מוצע לנסות לזהות אזורים בהם יש פוטנציאל ליצור רצף של מבני מגורים שיעברו התחדשות.

קנה המידה: הכלי יתן מענה לצרכים ברמת הרחוב והשכונה.

עקרונות פעולה

הגורם היוזם: התכנון הכוללני רצוי שיעשה ביוזמה משותפת של הרשות המקומית וגורם ממשלתי כגון הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ו\או מינהל התכנון. תהליך הביצוע מונע על ידי בעלי הנכסים המעוניינים לחדש את בתיהם, אך הוא דורש מעורבות משולבת של הרשות המקומית ושל גורם ממשלתי מקצועי שילווה את התהליך.

מעמד הרשות המקומית: הרשות המקומית היא שותפה מלאה בתהליך התכנון ומלווה את בתי האב בביצוע וכן במיצוי התמריצים הכלכליים.

פעולה בהסכמה: תהליך התכנון יעשה תוך שיתוף הציבור באזורים המיועדים לסימון כאזורים להתחדשות עירונית. כמו כן, השימוש בכלי יעשה מתוך הסכמה של בעל\ים בקרקע, ויכלול ליווי בעלי הקרקע ובניית הסכמות באופן ספציפי לכל פרויקט.

תהליך עבודה רצוי לטובת שימוש אופטימאלי בכלי

כפי שעולה מתאור הכלי, תהליך העבודה כולל מספר שלבים - בשלב ראשון יש לבצע

תכנון כוללני ותהליך שיתוף ציבור. בשלב זה יש לסמן אזורים להתחדשות עירונית, לקבוע את היקף הזכויות ואת הסטנדרטים לחידוש מבני מגורים. לשם כך יש להגדיר גורם ברשות המקומית שאמון על התהליך וכמובן לאתר מימון לתכנון. כמו כן יש להגדיר אמות מידה לסימון אזורים להתחדשות עירונית ולמפות את הצרכים הציבוריים והתשתיתיים של האזורים שעשויים להיות מסומנים כאזורי התחדשות, כמו גם להעריך את היכולת שלהם לשאת תוספת זכויות. בהקשר זה יש לציין כי תכנון כוללני עשוי לכלול הטמעה של כלים נוספים להתחדשות עירונית ובכלל זה הכלים המוצעים בדוח זה, וכלים אחרים. לאחר אישור תכנית יתאפשר שלב הביצוע, ותהליך העבודה ממוקד בליווי בתי אב המעוניינים לבצע התחדשות של מבני המגורים. הליווי יכול סיוע בקבלת תמריצים, הסדרת רישום הזכויות ובמידת העניין פירוק השיתוף הקנייני והפיכת מבנה המגורים לבית משותף.

אתגרים וחסמים לשימוש בכלי

חסמים כלכליים

■ מימון והובלת התכנון הכוללני – לא קיים היום מקור תקציבי יעודי למימון תכנון התחדשות עירונית בישובים ערביים. מימון והובלת התכנון הכוללני רצוי שיעשה על ידי גורם ממשלתי, ובאופן ספציפי על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. לשם כך, מוצע לקדם החלטת ממשלה בה יוגדר הכלי כ"מיזם התחדשות עירונית" על פי חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. הגדרת הכלי כמיזם התחדשות עירונית תאפשר לרשות הממשלתית לה"ע להקצות משאבים לתכנון ולליווי התהליך.

■ העדר משאבים מספקים לליווי וסיוע בתהליכי הסדרה של רישום בעלות של מבני מגורים בישובים הערביים – המהלכים שבוצעו עד היום להסדרה ורישום של בעלויות בקרקע בישובים ערביים הם חלקיים, כפי שתואר בפרק הראשון. הכלי המוצע כולל סיוע וליווי בהסדרה של רישום הבעלות במקרקעין, ובמידה וקיים עניין גם סיוע בפיצול הבעלות במבנה מגורים בין משקי בית הנכללים בבית אב אחד, ורישום של המבנה כבית משותף. שני תהליכים אלו דורשים ליווי משפטי ובמקרים מסוימים ידרשו גם ליווי כגון גישור לפתרון סכסכי בעלות. יש לאתר מקור תקציבי למימון של התהליכים הללו.

■ העדר תמריצים כלכליים – כמתואר לעיל, תוספת זכויות בניה לבדן אינן מהוות תמריץ מספק לחידוש מבני מגורים, ובפרט לאור זאת שחידוש המבנים לרוב לא נעשה מתוך מוטיבציה יזמית – נדל"נית. לפיכך מוצע להעניק הטבות מס דומות להטבות הקיימות

במיזמי התחדשות עירונית – תמ"א 38 ופניו-בינוי, גם במסגרת חידוש מבני מגורים המבוצעת במסגרת הכלי המתואר. לשם כך נדרש לתקן את חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) התשכ"ג – 1963.

■ העדר מקורות מימון לבניה – כפי שתואר בפרק הראשון בשל חסמים שונים ישנו קושי לקבל מימון משכנתא לבניה בישובים הערביים. על מנת לתמרץ ולעודד חידוש מבני מגורים במסגרת הכלי הנדון, מוצע להעניק ערבות מדינה למשכנתאות כרובד נוסף של תמריצים אשר יעודדו חידוש של מבני מגורים.

חסמים תכנוניים

■ העדר שטחי ציבור התומכים בציפוף המגורים – על מנת לספק את צרכי הציבור לאור תוספת יחידות דיור צפויה בשל שימוש בכלי זה, מוצע כמוסבר לעיל לייסד מנגנון להקצאה של קרקע בבעלות רמ"י לרשות המקומית לפיתוח של צרכי ציבור, במידה וקרקע כזו קיימת בנמצא. הקצאת הקרקע תעשה במנגנון דומה לזה הקיים כיום להקצאה של קרקע משלימה, אולם השיקולים להקצאה יתבססו על יצירת היתכנות חברתית – קהילתית להתחדשות מבני מגורים והבטחת צרכי הציבור התומכים בתהליך זה. כמוסבר לעיל, לשם כך נדרש תיקון חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כדי לאפשר הקצאה של הקרקע המשלימה לרשות המקומית (ולא לבעלי הזכויות), וכן החלטה יעודית של רמ"י אשר תקבע אמות מידה להקצאת הקרקע.

כלי 4: השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך גינון ו\או חניה

תיאור הכלי

כלי זה מציע לפתח שטחים פרטיים שאינם בנויים לתקופה מוגבלת לטובת שני שימושים מרכזיים – שטחים ציבוריים פתוחים ומגרשי חנייה, באמצעות שימוש בצו גינון או בצו חנייה.

צו גינון

חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז – 1987, מסמיך רשות מקומית לקבוע בצו כי מגרש ריק ישמש באופן זמני כשטח ציבורי פתוח. תוקף הצו מוגבל לתקופה של 5 שנים, וניתן להאריכו לתקופה של 5 שנים נוספות בכל פעם.

■ תכנון – לא נדרש תכנון מחודש של המגרש, גם אם התכנית אינה מייעדת אותו להיות שטח ציבורי, שכן החוק מתיר את גינון המגרש לטובת הציבור מבלי שהדבר יהווה שימוש

אסור לפי חוק התכנון והבניה. לאור זאת מדובר בכלי פשוט ליישום.

■ **פיתוח ותחזוקה** – הצו מורה כי כל הוצאות הגינון והאחזקה של המגרש יחולו על הרשות המקומית.

■ **בעל הקניין** – צו הגינון הוא מעין מנגנון הפקעה זמנית של קרקע. צו הגינון מחייב את בעל המגרש לאפשר את ביצוע הצו, אך יש לו זכות ערר על הצו בפני בית המשפט. יחד עם זאת קובע החוק כי צו הגינון אינו יכול למנוע מבעל המגרש להשתמש במגרש בהתאם לשימוש המותר בתכנית ובהתאם להיתר בניה (במידת הצורך בהיתר). החוק קובע שרשות תכנון לא תימנע ממתן היתר או אישור תכנית בשל השימוש הארעי במגרש.

חניה

החוק לעיל גם מסמיך רשות מקומית לקבוע בצו כי מגרש ריק ישמש באופן זמני כמגרש חניה ציבורי. עם הוצאת הצו, על בעל המגרש להרשות לציבור להחנות כלי רכב במגרש ללא תשלום. גם במקרה הזה, מדובר בכלי פשוט ויעיל כדי לענות על צורך ציבורי מיידי, אך מדובר בכלי זמני, ותוקפו של הצו הוא חמש שנים הניתנות להארכה לתקופות של חמש שנים נוספות בכל פעם.

■ **תכנון** – בדומה לצו גינון, גם צו חניה, לא דורש תכנון מחודש של המתחם או שינוי יעוד. בעל הקניין – מי שקיבל הודעה על צו חניה רשאי להודיע לרשות המקומית כי הוא מעוניין להשתמש בעצמו במגרש כמגרש חניה פרטי. במצב כזה על הרשות המקומית לאשר לבעל המגרש לנהל בו מגרש חניה פרטי והדבר יחשב כאישור לפי חוק רישוי עסקים ולפי חוקי עזר מקומיים, באם קיימים, בנושא חניה פרטית. הרשות המקומית רשאית לקבוע תנאים שונים לניהול מגרש חניה פרטי.

■ **פיתוח ותחזוקה** – היה והרשות היא זו שתנהל את המגרש כמגרש חניה אז כל הוצאות הפיתוח והכשרת המגרש כחניה והוצאות ההחזקה יחולו על הרשות המקומית.

הכלי המתואר עשוי להביא למימוש של **שתי מטרות שהוגדרו לעיל להתחדשות**

האזורים הוותיקים בישובים הערביים:

■ יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות – נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד.

■ שיקום ושיפור ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים.

מתי כדאי להשתמש בכלי (קריטריונים)?

- **אופי ישוב:** ניתן להשתמש בכלי בכל סוגי היישובים.
- **סוג המרקם:** הכלי מתאים לשימוש בכל השכונות הוותיקות ביישובים הערביים.
- **מיקום וגודל השטח:** שטח ציבורי פתוח – גודל השטח שיועד לשטח ציבורי פתוח יקבע בהתאם לתדריך הקצאת קרקע לצרכי ציבור. חניה – יש להבטיח שמיקום המגרש המיועד לחניה לא יהווה מטרד עבור שימושים סמוכים, ובפרט בתי מגורים.
- **קנה המידה:** הכלי יתן מענה לצרכים ברמת הרחוב והשכונה.

עקרונות פעולה

הגורם היוזם: הרשות המקומית.

מעמד הרשות המקומית: הרשות המקומית מובילה את המהלך, החל מאיתור השטח, זיהוי הצורך האזורי, הנפקת צו גינון\חניה, פיתוח המגרש ותחזוקתו לאורך התקופה בה חל הצו.

פעולה בהסכמה: צו הגינון\החניה אינו דורש פורמאלית הסכמה של בעל הקרקע, אולם אנו סבורים כי דרך המלך להפעלת הצו כוללת הידברות עם בעל הקרקע והגעה להסכמות ביחס להשמשת המגרש.

תהליך עבודה רצוי לטובת שימוש אופטימלי בכלי:



חסמים מבניים

■ זמניות – יש להביא בחשבון כי מדובר בכלי זמני שעשוי לתת פתרון למצוקת שטחי הציבור לתקופה מוגבלת של עד 10 שנים. לפיכך, גם רמת ההשקעה בפיתוח השטח הציבורי סביר שתהיה מוגבלת.

■ ניגוד עניינים של הרשות המקומית – כאמור, צו הגינון מחייב את בעל המגרש לאפשר את ביצוע הצו, אך אינו יכול למנוע מבעל המגרש להשתמש במגרש בהתאם לשימוש המותר בתכנית ובהתאם להיתר בניה. עוד קובע החוק שרשות תכנון לא תימנע ממתן היתר או אישור תכנית בשל השימוש הארעי במגרש. בשל כך, יש המצביעים על מתח מובנה בין הרשות המקומית כמי שמשקיעה בפיתוח של המגרש כשהוא ריק וכמי שאמונה על הנפקת היתר בניה או קידום תכנית למגרש שבו היא השקיעה בפיתוח. על מנת למתן מתח זה מוצע לפני הוצאת הצו לפעול להשגת הסכמה מבעל הקרקע ולוודא כי הוא לא מעונין לפתח את המגרש בזמן הקרוב.

חסמים כלכליים

■ מימון פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים – החסמים לפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים ברשויות המקומיות הם בראש ובראשונה מחסור בקרקע ציבורית, אך גם מחסור בתקציב לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של השטחים הציבוריים הפתוחים ומחסור בכוח אדם וגורמי ביצוע, ניהול ופיקוח ברשות המקומית.

■ תקצוב פיתוח השצ"פים ברשויות ערביות נמוך אולא קיים – 25% מהרשויות המקומיות הערביות אין תקציב יעודי לפיתוח ואחזקת שטחים ציבוריים וב- 28% מהרשויות התקציב שולב בתוך תקציב הניקיון של הישוב. גם התמיכה הממשלתית בפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים ברשויות ערביות מצומצמת – 11% מהרשויות הערביות קיבלו הקצאה יעודית לפיתוח שטח ציבורי פתוח ממקורות ממשלתיים; 22% קיבלו הקצאה לכך בתקציב הכללי ו- 59% לא קיבלו הקצאה ממשלתית.¹⁰⁰ על כן, לצד 'יצירת' קרקע, יש ליצור מקור תקציבי לפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים פתוחים באזורים הוותיקים. מקורות תקציביים אפשריים עשויים להיות: הקצאה תקציבית ישירה, הקרן לשמירת הניקיון (בפרט עבור ניקוי שטח פרטי לקראת השמשתו כשטח ציבורי פתוח), הקרן לשטחים פתוחים.

¹⁰⁰ ח'מאיסי (2016), לעיל ה"ש 19.

סיכום והמלצות רוחביות

במסגרת מחקר זה סקרנו את האתגרים הפיזיים המרכזיים הקיימים בשכונות הוותיקות ביישובים הערביים ואת השפעתם על איכות החיים של התושבים המתגוררים בהן. ניתחנו את המטרות של קידום תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים והשוונו בין המטרות המוגדרות בחוק להתחדשות עירונית ובין המטרות שעלו מאנשי מקצוע ומתושבים, ובהתאם הצענו סט מטרות להתחדשות המרקמים הוותיקים. לאחר שהצענו סט מטרות מעודכן, סקרנו את החסמים שעשויים לעלות בפני תהליכי התחדשות עירונית, ופיתחנו ארבעה כלים אלטרנטיביים להתחדשות עירונית ביישובים הערביים.

הפוטנציאל של הכלים שהוצעו במסגרת עבודה זו לחולל שינוי משמעותי ולשפר באופן ניכר את איכות החיים באזורים הוותיקים, תלוי בין היתר ביצירה של מעטפת שתאפשר את יישום הכלים, ותעודד התחדשות עירונית ביישובים הערביים. מעטפת זו כוללת רכיבים תקציביים, רגולטוריים, ניהוליים וחברתיים, כמפורט **בהמלצות הרוחביות המופיעות להלן:**¹⁰¹

הקצאת משאבים לקידום תהליכי התחדשות עירונית

■ **הקמת קרן ייעודית להתחדשות עירונית ביישובים הערביים** – אנו ממליצים ליצור סל תקציבי יעודי עבור התחדשות עירונית ביישובים הערביים. סל זה יוקצה לרשויות המקומיות הערביות וינהל בשיתוף שלהן עם הרשות הממשלתית הרלוונטית. הסל התקציבי יכלול תקציבים גם לתכנון וגם לביצוע. על מנת שרשויות יצליחו לממש את כלל הכספים בקרן, יוגדר כי חלק מהתקציב יועד להתרת חסמי תכנון.

■ **שימוש בקרקעות ציבוריות בבעלות רמ"י להתחדשות האזורים הוותיקים** – מוצע לקדם מדיניות שתעודד ותאפשר שימוש בקרקעות הציבוריות שמנהלת רמ"י במרקמים הוותיקים לטובת פיתוח של מבני ציבור, תשתיות ציבוריות ושטחים ציבוריים פתוחים. קרקעות רמ"י הן משאב נדיר במרקמים בהם כמעט ולא קיימות עתודות קרקע ציבורית, ויש לרתום אותן לטובת התחדשות אזורים אלה. לשם כך יש בשלב ראשון למפות את כל הקרקעות הזמינות בניהול רמ"י במרקמים הוותיקים. בשלב שני יש לקבוע אמות

¹⁰¹ המלצות למימוש כל אחד מהכלים מופיעות בפרק הרביעי. פרק זה מתמקד בהמלצות רוחביות, אשר יאפשרו את השימוש בארבעת הכלים.

מידה יעודיות להקצאתן על ידי רמ"י. יש להבטיח שהמנגנון שיווצר יהיה זמין, פשוט וקל להפעלה.

הקמת מנגנונים משלימים

■ הקמת מנגנון הלוואות מממשלתיות לתושבים המעוניינים לקדם תהליכי התחדשות

עירונית – אנו ממליצים להקים מנגנון של הלוואות המנוהל על ידי הממשלה ומיועד לבעלי קרקעות, המעוניינים לקדם התחדשות עירונית בשטחם. מנגנון זה, יאפשר לזכאים לקבל הלוואה בתנאים נוחים, אשר תאפשר להם ליישם ולקדם תהליכי התחדשות עירונית בשטח שבבעלותם.

■ פיתוח מנגנון המקצר תהליכי רישום הקרקעות

– אנו ממליצים להקים מנגנון חדש, המקצר את תהליך רישום הקרקעות. מנגנון זה יאפשר לקדם תהליכי התחדשות עירונית בקרקעות שבהן תהליך הרישום לא הושלם ובמקביל ייצר הטבה משמעותית עבור בעלי קרקעות שלא הסדירו את נושא רישום הקרקעות.

■ הקמת מנהלות התחדשות עירונית ביישובים ערביים

– אנו ממליצים על הקמת גוף ייעודי בתוך הרשות המקומית, המתוקצב על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שתפקידו העיקרי הוא קידום תהליכי התחדשות עירונית ביישוב שבו הוא שוכן. גוף זה יפעל בשיתוף פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים לעניין – מחלקות הרשות המקומית, ועדות וגופי התכנון, משרדי ממשלה, תושבים, עמותות ועוד.

הרחבת גבולות שיפוט של היישובים הערביים

■ אנו ממליצים לפעול בעניין זה בשני מישורים במקביל – לקדם תהליכי התחדשות

עירונית בשכונות הוותיקות ביישובים הערביים, לצד הרחבת גבולות השיפוט של יישובים אלו. תהליך הוליסטי שיכלול התחדשות של מרחבים ותיקים לצד הרחבה של שטחי שיפוט, יאפשר יצירת פתרונות שלא יקבלו מענה במסגרת ההתחדשות של השכונות הוותיקות. כך לדוגמה לרוב לא ימצא שטח מספק בשכונות הוותיקות לפיתוח של מוקדי מסחר ותעסוקה גדולים, הקמה של מוסדות ציבור עירוניים, הקמה של פארקים ועוד. אנו ממליצים להקצות שטח לשימושים אלו בשכונות חדשות שיבנו במסגרת הרחבת גבולות השיפוט של היישובים.

■ **הגדרת גורם מקצועי בכל מחוז המלווה מקצועית את הרשויות המעוניינות לקדם תהליכי התחדשות עירונית בשטחן** – אנו ממליצים להגדיר מתכנן העובד במינהל התכנון/משרד הבינוי/רמ"י בכל מחוז רלוונטי, האמון על קידום הנושא יחד עם הרשות המקומית. כחלק מתפקידו יפעל אותו מתכנן בשיתוף הרשות המקומית לקידום תהליכי התחדשות ברשות המקומית.

■ **מינוי מומחה להתחדשות עירונית ביישובים הערביים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית** – גורם זה יוביל פיתוח של כלים מותאמים להתחדשות עירונית ביישובים אלה, ויפעל מול השחקנים הנוספים בממשלה לקידום הנושא. רצוי שגורם זה יגיע מהחברה הערבית ויהיה בקיא בתהליכי תכנון ביישובים הערביים.

הכשרת צוותי תכנון ועובדי רשויות לשימוש בכלים

■ **קיום הכשרות מקצועיות למתכננים, אדריכלים ומהנדסים אזרחיים על השימוש בכלים** – אנו ממליצים לבנות סדרה של הכשרות מקצועיות לגורמי תכנון העובדים במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובמשרדים פרטיים בנושא התחדשות עירונית ביישובים הערביים. ההכשרות יהוו פלטפורמה לשיח אודות התחדשות עירונית ביישובים הערביים ובין היתר יהוו במה לחשיפת הכלים שפותחו במחקר זה.

■ **הכשרת עובדים קהילתיים, מגשרים ומתכננים חברתיים ערבים להובלת תהליכי שיתוף ציבור ובניית הסכמות בפרויקטי התחדשות עירונית ביישובים הערביים** – אנו ממליצים להכשיר אנשי מקצוע ערביים בעלי רקע רלוונטי להובלת תהליכי בניית הסכמות בפרויקטי התחדשות עירונית.

■ **כתיבת מדריכי הכשרה המסבירים על אופן השימוש בכלים והנגשתם גם בשפה הערבית** – אנו ממליצים לכתוב מדריכי הכשרה לגבי אופן השימוש בכלים. אחד מהמדריכים יועד לעובדי הרשויות המקומיות ויפרט את תהליך העבודה הדרוש לטובת שימוש אופטימאלי בכלים. המדריך השני יועד לצוותי תכנון, אשר יוכשרו להשתמש בכלים כחלק מתכניות התחדשות עירונית. שני המדריכים יכתבו בשפה מונגשת הן בעברית והן בערבית.

יצירת שיח מקצועי חוצה מגזרים בנושא התחדשות עירונית ביישובים הערביים

■ **בניית פורום קבוע חוצה מגזרים, העוסק בקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים** – אנו ממליצים לבנות שולחן עגול שיכלול מגוון בעלי עניין שידונו בהתחדשות עירונית ביישובים הערביים. השולחן העגול יכלול נציגים מהשלטון המרכזי ובכלל זה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, משרד המשפטים, אגף תקציבים, אנשי תכנון מהמחוזות, ראשי רשויות ומהנדסים מהשלטון המקומי, ארגוני חברה אזרחית ועוד.

■ **הבטחת ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בפיתוח תהליכי התחדשות עירונית** – פיתוח הכלים המתוארים לעיל, וכל תהליך אחר בתחום ההתחדשות העירונית (כגון תהליכי חשיבה, גיבוש מדיניות, וישום תהליכים) ראוי שיעשו בשיתוף ובשותפות עם ההנהגה הפוליטית והגופים היציגים בחברה הערבית, עם ארגונים מומחים ועם אנשי מקצוע רלוונטיים מהחברה הערבית.

■ **קידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במשרדי הממשלה** – הגדלת הייצוג של האוכלוסייה הערבית במינהל התכנון, ברמ"י, במשרד הבינוי והשיכון וברשות הממשלתית להתחדשות עירונית. הגדלת הייצוג תחזק את השיח המקצועי ותאפשר קידום תהליכי התחדשות עירונית המתאימים למאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים.



אום אל-פחם

רשימת מקורות

אביאל ילניק, "התרבות ככלי להתחדשות ערים", מכון ירושלים לחקר ישראל (2009).

אורי אטינגר, "פיתוח דיור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP)", מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי (פברואר, 2018).

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

יעל פדן, **התחדשות עירונית היבטים חברתיים בתכנון**, במקום מתכננים למען זכויות תכנון (2014).

יעקב איש-שלום, **מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים**, משרד העבודה והרווחה הרשות לתכנון כוח אדם (2000).

יצחק ריטר, "סוגיית הקרקעות" בתוך: אוגדן המידע – החברה הערבית בישראל, יוזמות אברהם (2013).

נועה זרמון ברנט, מיכל שורק וגורי נדלר, "תכנון התחדשות עירונית במגזר הערבי" **אקולוגיה וסביבה**, 2, 11 (יולי 2020).

ניר מועלם, איל סלינג'ר, גל נויהאוז פוירשטיין, הקצאות ורטיקליות: **הקצאת שטחי רצפות לצרכי ציבור במבנים מעורבי שימושים – היבטים תכנוניים, משפטיים ושמיים** (2019).

נעמי כרמון, **שיקום שכונות בישראל הערכת תוצאות** (1989).

מוטי קפלן, יערה רוזנר, רן חקלאי ולימור אמדור, **הנחל והעיר הילכו שניים יחדיו** (2011).

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

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

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

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

ראסם ח'מאיסי, **המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל – הסרת חסמים ומימוש אתגרי הפיתוח** (2016).

ראסם ח'מאיסי, **תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל, תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה** (מאי 2019).

תמר ארז ונעמי כרמון, **התחדשות עירונית: סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטין בתל-אביב** (2016).

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

דוחות

דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (יוני 2015).

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), **הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הלא יהודית – מסמך להערות** (ספטמבר 2020).

ועדת אור, **דוח ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000** (2003).

מבקר המדינה, **דוח שנתי 52ב, מגזר המיעוטים תשתיות פיזיות** (2001).

מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב לשנת 2010 ולשנת הכספים 2009** (2011).

מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014** (2016).

מבקר המדינה, **פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי** (2016).

מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד – משבר התחבורה הציבורית** (2019).

מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב, פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור בישובי המיעוטים** (2019).

ניירות עמדה

וג'די חלאילה ונגה שני, נייר עמדה בנושא "חסמים והמלצות לפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים", סיכוי (2015).

סיכוי והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, נייר עמדה בנושא "מסמך הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית – התייחסות ועדת הדיור של ועד ראשי הרשויות הערביות" (30.11.2020).

עאוני בנא, נייר עמדה בנושא "מדיניות התכנון בישובים הערביים אפליה וחסמים", אינג'אז – מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח בישראל (2014).

ראסם ח'מאיסי, נייר עמדה בנושא "תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הצעה לפיתוח מדיניות וארגז כלים מתאים" (ינואר 2020).

החלטות ממשלה

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

החלטה 922 של הממשלה ה-34 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" (31.12.2015).

החלטה 2457 (דר\131) של הממשלה ה-34 "תכנית אסטרטגית לדיוור" (2.3.2017).

מקורות אינטרנטיים ומצגות

הילה בר נר, פלייסמייקינג אוצר מילים, **שפת רחוב**, אוחר ביום 12.12.2020:

<https://www.stlanguage.com/%D7%A4%D7%9C%D7%99%D7%99%D7%A1%D7%9E%D7%99%D7%99%D7%A7%D7%99%D7%A0%D7%92-/placemaking>

נועה זרמון ברנט, **מצגת בהרצאה בפני ועדת ההיגוי אשר ליוותה את תהליך המחקר** (פברואר 2020).

עדנה לרמן, **מצגת בנושא התחדשות עירונית בישובים ערביים** (פברואר 2019).

<https://www.aepi.org.il/loadedFiles/838.pdf>:1.9.2020 אוחזר ביום

שיקום שכונות חוזר תכנית עבודה לשנים 2016-2018 – מצגת מיום עיון לראשי רשויות (15.6.2017),

אוחזר ביום 12.12.2020:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/shikum_shchunot_hozer/he/kenes_1562017.pdf

נספח א': שאלון מקוון אשר הופץ בקרב עובדי מחלקות ההנדסה של הרשויות המקומיות הערביות ולמתכננים ערבים, הבקיאים באתגרים התכנוניים באזורים הוותיקים בעברית ובערבית.

בחודשים האחרונים מקדמים עמותת סיכוי, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ומרכז הגר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב מחקר בנושא 'התחדשות עירונית'. המחקר נועד לזהות מהן המטרות שהתחדשות עירונית יכולה לשרת בישובים הערביים ולהציע כלי מדיניות דרכם ניתן להשיג אותן. לשם כך אנו מבקשים להתייחס בשלב זה למושג 'התחדשות עירונית' בצורה רחבה המכילה מגוון אפשרויות של התערבות במרחב עירוני ותיק. חשוב לנו להדגיש כי השימוש במושג 'התחדשות עירונית' במסגרת שאלון זה, חורג מהכלים המיושמים כיום בישראל ובראשם מיזמי 'פינוי בינוי ו'תמ"א 38'.

לשם עריכת המחקר אנו פונים אליך בבקשה להשיב על שאלון זה. יש לך אפשרות להשיב על השאלון באופן אנונימי לחלוטין, אך גם אם תבחר/י לציין את תפקידך ואת מקום עבודתך, תשמר פרטיותך בהצגת תוצאות המחקר, הן בתוצר הסופי והן בתוצר ביניים.

1. ישנם אתגרים פיזיים רבים המאפיינים את השכונות הוותיקות בישובים הערביים, סמן/י את חמשת האתגרים המשמעותיים ביותר לדעתך (אנא סמן/י 5 ריבועים בלבד):*

- מחסור ביחידות דיור
- רמת תחזוקה נמוכה של מבנים
- העדר פתרונות מיגון (ממ"דים/מקלטים)
- מחסור בפתרונות חנייה
- עומסי תנועה
- כבישים צרים מדי
- העדר נגישות לתחבורה ציבורית
- מרחב שאינו מעודד הליכה ברגל (העדר מדרכות/מעברי חצייה/אחר להולכי רגל)

- חניית משאיות במקומות לא מוסדרים
- מחסור בשטחים ציבוריים פתוחים (גנים ציבוריים, פארקים, כיכרות ועוד)
- מחסור במוסדות ציבור (בתי ספר, גני ילדים, מתנ"סים ועוד)
- רמת פיתוח נמוכה של המרחב הציבורי (עצים, ריהוט רחוב ועוד)
- תשתיות בסיסיות במצב ירוד (ביוב, חשמל, מים ועוד)
- אחר _____

2. פרט/י: _____

3. האם לדעתך יש הבדל בין התחדשות עירונית בגלעין היישוב לבין התחדשות עירונית בשכונות וותיקות אחרות?*

- כן
- לא
- לא יודע/ת

4. הסבר/י: _____

5. במה צריך להתמקד תהליך התחדשות עירונית ביישובים הערביים?*

- שיפור (הרחבה או חיזוק) של בתי המגורים
- שיפור המרחב הפרטי שמחוץ לבתי המגורים
- שיפור המרחב הציבורי
- קשה להחליט
- כל התשובות נכונות

6. מהם לדעתך שלושת החסמים העיקריים לקידום מיזמים של התחדשות עירונית (אנא סמן/י 3 ריבועים בלבד)?*

- בעלויות פרטיות על הקרקע
- רצון לגור בסמיכות לבני משפחה
- העדר תקציב לתכנון
- העדר תקציב למימוש התכנית
- מחסור בתמריצים כלכליים לבעלי הקרקע

- תכניות המקודמות ללא שיתוף בעלי הקרקעות בתהליך
- חוסר אמון בגופי התכנון
- העדר כדאיות כלכלית מנקודת המבט של היזמים הפרטיים
- אחר _____

7. פרט/י: _____

8. האם יש דברים שלדעתך כדאי להימנע מהם בקידום התחדשות עירונית ברשויות הערביות?*

- כן
- לא

9. במידה וענית כן, מאילו דברים כדאי להימנע (ניתן לסמן יותר מתשובה אחת)?

- בנייה לגובה
- בנייה של דירות לשכירות
- עירוב שימושים (לדוגמא חנות או גן ילדים בקומת הקרקע של בית מגורים)
- בנייני מגורים משותפים (לדוגמא בניין מגורים שבו מתגוררות מספר משפחות)
- הגדלת הצפיפות
- תכנון שנעשה ללא עבודה רציפה עם בעלי הקרקעות
- אחר _____

10. פרט/י: _____

11. האם היית מעוניין/ת שיקודם פרויקט התחדשות עירונית ביישוב שבו את/ה גר/ה או ברשות שבה את/ה עובד/ת?*

- כן
- לא

12. תפקיד ומקום עבודה: _____

13. מקום מגורים: _____

נספח ב: שאלון מקוון אשר הופץ באמצעות רשתות חברתיות לתושבים בישובים הערביים בערבית.

אנו מבקשים רק 3 דקות ממך למלא שאלון שיעזור לנו להציע כלים תכנוניים חדשים לשיפור איכות החיים בשכונת המגורים שלך.

בחודשיים האחרונים מקדמים המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עמותת סיכוי ומרכז הגר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב מחקר בנושא התחדשות עירונית. מטרת המחקר היא לזהות מהן המטרות שהתחדשות עירונית יכולה לשאת בישובים הערביים ולהציע כלי מדיניות דרכם ניתן להשיג אותן.

לשם לימוד והבנת הנושא אנו פונים אליך בבקשה להשיב על שאלון זה.

1. ישוב מגוריך: _____

גיל:

- | | |
|-------|--------------------------|
| 20-30 | ☐ |
| 30-40 | ☐ |
| 40-50 | ☐ |
| 50-60 | ☐ |
| 60+ | ☐ |

2. האם את/ה יודע מה היא התחדשות עירונית?

- | | |
|----|--------------------------|
| כן | ☐ |
| לא | ☐ |

3. אם "כן"

מאיפה שמעת על ההתחדשות העירונית? _____

מתי שמעת על ההתחדשות העירונית? _____

התחדשות עירונית היא תהליך שמטרתו להחיות אזורים בנויים בעיר שיכול לכולל הכנה של תכניות פיזיות לפיתוח ושדרוג המרקם הקיים, הריסה ובינוי של מתחמים/מבנים, ויכול לכלול גם תכניות פיתוח חברתיות ו/או כלכליות ועוד.

4. האם הבית שלך או השכונה שלך או שכונה אחרת בתוך הישוב שלך מתאים לעבור תהליך של התחדשות עירונית?

- כן
- לא

5. אם "לא" מה הם הקשיים שעומדים בפני ביצוע התחדשות עירונית?

- רוב הקרקע שייכת לאנשים פרטיים שלא בהכרח מעוניינים לעשות בה שינוי
- אנשים רוצים לגור ליד המשפחה שלהם ולא מעוניינים לבנות מבני מגורים משותפים שיגורו בהם משפחות אחרות
- העדר תקציב
- מחסור בתמריצים כלכליים לבעלי הקרקע
- תכניות המקודמות ללא שיתוף בעלי הקרקעות בתהליך
- חוסר אמון בגופי התכנון
- העדר כדאיות כלכלית מנקודת המבט של היזמים הפרטיים
- העדר רישום על הקרקע
- אין צורך
- אחר: _____

6. מה הם הדברים שמציקים לך בשכונתך/ביישובך? (נא לסמן 5 נושאים הכי רלוונטיים)

- מחסור ביחידות דיור
- רמת תחזוקה נמוכה של מבני מגורים
- העדר פתרונות מיגון (ממ"דים/מקלטים)
- מחסור בפתרונות חנייה
- עומסי תנועה
- כבישים צרים מדי
- העדר נגישות לתחבורה ציבורית
- מרחב שאינו מעודד הליכה ברגל (העדר מדרכות/מעברי חצייה/אחר להולכי רגל)
- חניית משאיות במקומות לא מוסדרים
- מחסור בשטחים ציבוריים פתוחים (גנים ציבוריים, פארקים, כיכרות ועוד)
- מחסור במוסדות ציבור (בתי ספר, גני ילדים, מתנ"סים ועוד)

- רמת פיתוח נמוכה של המרחב הציבורי (עצים, ריהוט רחוב ועוד)
- תשתיות בסיסיות במצב ירוד (ביוב, חשמל, מים ועוד)
- נראות וחזות
- אחר

7. האם היית שוקל בחיוב ביצוע של התחדשות עירונית בביתך – למשל, הריסה ובניה של מבנה חדש וגדול יותר?

- כן
- כן בתנאים מסויימים
- לא

8. האם אתה מוכן לחיות במבנה משותף עם אנשים שאינם קרובי משפחתך?

- כן
- לא

אם לא, מה הן הסיבות לפי דעתך? _____

9. על מי מוטלת האחריות על יוזמת תהליך של "התחדשות עירונית" ביישובך לפי דעתך?

- הרשות המקומית
- המדינה
- התושבים
- גופים אחרים, פרט: _____

10. על מנת לספק מקום מגורים לזוגות צעירים, אחת מהאופציות היא לאפשר לתושבים להוסיף מספר קומות לבית שלהם. במידה וצעד זה היה נעשה במקביל לשיפוץ ושיפור המרחב הציבורי ומתן פיתרונות בנושא תשתיות, חניות ועוד. מה מספר הקומות המקסימאלי שלדעתך הגיוני שיהיה בשכונות הוותיקות?

- 1-2
- 3-4
- 5-6
- 7-8
- 9 ומעלה

11. אם יציעו לך שטח בשכונה חדשה שנבנת עכשיו בישוב בתמורה לויתור על השטח שלך בשכונה הוותיקה, האם היית מעוניין בהצעה זו?

כן ☐

כן במידה ואקבל בנוסף לשטח פיצוי כספי על הבית שנהרס בשכונה הוותיקה ☐

כן במידה ואקבל שטח יותר גדול מהשטח שהיה לי בשכונה הוותיקה ☐

לא ☐

אחר: _____ ☐

במידה והיו נותנים לך אופציה לבנות 3 קומות נוספות מעל הבית שלך בתמורה לכך שקומת הכניסה של הבית שלך (בכניסה נפרדת) תשמש לאחת מהאופציות הבאות: חנות, גן ילדים, אחר. האם היית מעוניין בכך?

כן. הייתי מעוניין ☐

הייתי מעוניין רק אם מדובר על גן ילדים ☐

הייתי מעוניין רק אם מדובר על חנות ☐

הייתי מעוניין רק אם מדובר על חנות שהמשפחה מתפעלת ☐

לא הייתי מעוניין ☐

אחר: _____ ☐