



הקליניקה האורבנית
האוניברסיטה העברית בירושלים
The Hebrew University of Jerusalem



מכון גזית-גלוב
לחקר נדל"ן



היבטים חברתיים בפינוי בינוי

מבט מסכם של פורום מתכננים

טל אלסטה, חופית ויינרב, ואמילי סילברמן

GG1/2014

נייר עבודה
מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן

יולי 2015

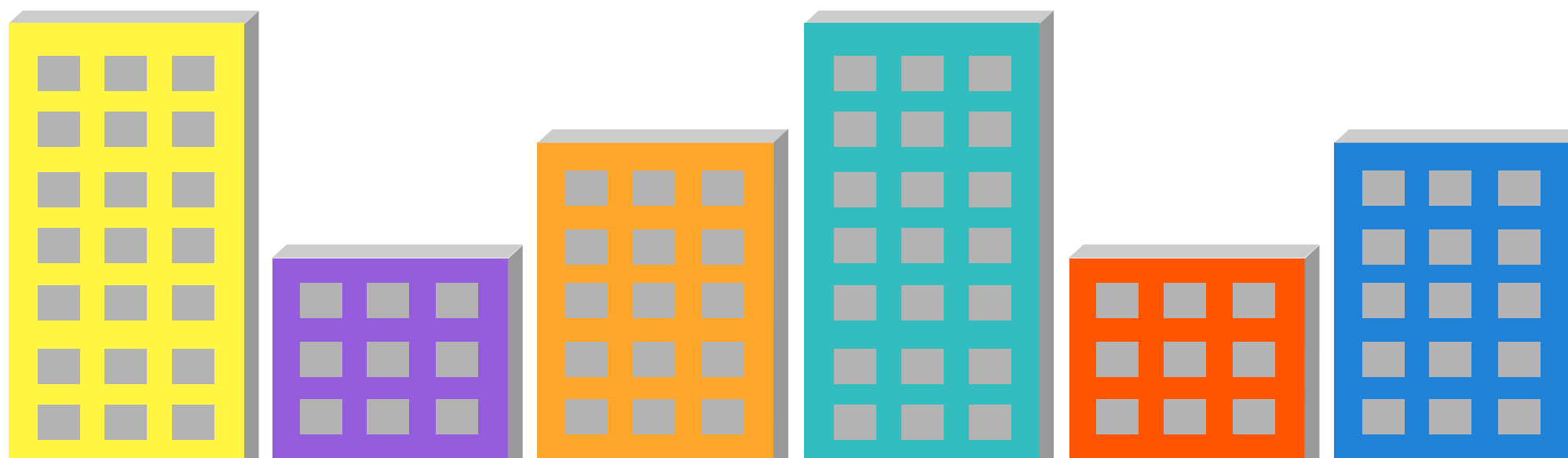
סדרת ניירות העבודה של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן הנה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר נבחרו על-ידי המכון וזכו לסיוע כספי מטעמו. העמדות המובאות בניירות העבודה הנן באחריות הכותבים ואין למכון אחריות על הממצאים והמסקנות המוצעים בהם. פרטים על מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן מופיעים בעמוד האחרון של נייר עבודה זה.



היבטים חברתיים בפינוי בינוי

מבט מסכם של פורום מתכננים
נכתב על ידי טל אלסטה, חופית ויינרב, ואמילי סילברמן

הממצאים והמסקנות של נייר מדיניות זה משקפים את עמדת עורכי המחקר בלבד.
המחקר בוצע בתמיכת מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן, המרכז הבינתחומי בהרצליה



תוכן עניינים

6	פרק 1 מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית	3	הקדמה		
28	פרק 4 העובד/ת הקהילתי/ת	22	פרק 3 תאגיד עירוני לפינוי בינוי	15	פרק 2 התארגנות תושבים בפינוי בינוי
41	פרק 6 המלצות הקליניקה האורבנית להטמעת היבטים חברתיים בפינוי בינוי			35	פרק 5 היועץ החברתי

הקדמה

מה ניתן לעשות כדי ששכונות חדשות ומושקעות שייבנו במסגרת פינוי בינוי יאפשרו את המשך המגורים של תושבים ותיקים ודלי אמצעים – שוכרים ובעלי דירות כאחד – וישפרו את איכות חייהם של התושבים השכנים? אילו כלים יכולים לשפר את המענה העירוני לתושבים הבוחנים את האפשרות לפינוי בינוי בבתייהם, כולל התמודדות עם זמני ההמתנה הארוכים לביצוע הפרויקטים? מהו תפקידם של מתכננים עובדים קהילתיים, פוליטיקאים עירוניים ויועצים חברתיים בשיפורם של פרויקטי פינוי בינוי עבור התושבים הקיימים?

דוח זה מיועד לכל אלו – מתכננים עירוניים וחברתיים, עובדים קהילתיים, נבחרי ציבור, מנהיגים מקומיים, ובעלי תפקידים נוספים ברמה המחוזית והארצית – המחפשים תשובות לשאלות הללו, ומבקשים להרחיב ולשפר את ההשפעות החברתיות החיוביות של פרויקטי פינוי בינוי.

הדוח מבוסס על סדרה של שישה מפגשים, בהובלת הקליניקה האורבנית שבאוניברסיטה העברית, בליווי ובתמיכת האגף לתכנון אסטרטגי במנהל התכנון שבמשרד הפנים, ובליווי האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינוי. המשתתפים המרכזיים בפורום היו מתכננים עירוניים בערים בעלות הפוטנציאל המשמעותי ביותר ליישום תכניות פינוי בינוי. המתכננים הביעו רצון ללמוד זה מזה על כלים חדשים ליישום פינוי בינוי, ועל

האופן בו ערים אחרות מקדמות מטרות חברתיות במסגרת תכניות אלו. עם הזמן, נוספו לפגישות גם עובדים קהילתיים ומנהלי שירותי רווחה, מתכננים מחוזיים, ולקראת סוף סדרת המפגשים, מתכננים פרטיים שמתמחים בהיבטים חברתיים של תכנון. כל פגישה הוקדשה לנושא אחר, עם מקרה בוחן מאחת הערים המשתתפות, שלרוב גם לווה בדוגמאות ולקחים בין-לאומיים. נושאים אלו מהווים את ראשי הפרקים של דוח זה: מסמך מדיניות להתחדשות עירונית, התארגנות תושבים, התאגיד העירוני, העובד הקהילתי, היועץ החברתי, והמלצות להטמעת היבטים חברתיים בתכניות פינוי בינוי.

המסמך שלפניכם הוא נסיון להנגיש את התובנות שעלו בפורום לקהל רחב יותר, בתוספת ההמלצות של הקליניקה האורבנית להטמעת ההיבטים החברתיים במערך ההתחדשות העירונית. המלצות אלו נועדו למתן את ההשפעות השליליות של פרויקטי פינוי בינוי, ולתמוך בפיתוח שכונות משגשגות למגוון תושביהן. אכן, יישום ההמלצות ידרוש השקעה כספית ציבורית. אולם, אי יישומן עלול לעלות אף יותר בעתיד הנראה לעין.

הקליניקה האורבנית עובדת ליצירת ידע ומנהיגות שיתרמו למדיניות מרחבית הוגנת יותר בישראל. אנו מאמינים כי מיקוד תשומת הלב בצרכים ובאינטרסים של אוכלוסיות עניות ומודרות, למידה מהשטח, ניתוח משותף של הנסיון בשטח עם

אלו המיישמים אותו במגוון מגזרים ודיסציפלינות, וכתיבת והפצת המסקנות, יכולים לעזור בשיפור המדיניות, הפרויקטים, המנהיגים והערים שלנו.

התחדשות עירונית, ותכניות התחדשות לשכונות ולדיור בפרט, היא מרכיב קריטי ביצירת מדיניות תכנון הוגנת יותר וערים טובות יותר בישראל. תשומת לב גוברת, והקצאת משאבים במשורה, מופנים להתחדשות עירונית בישראל, כשברור יותר ויותר כי משבר הדיור בישראל לא יוכל להיפתר רק בעזרת בנייה של שכונות חדשות. נסיון בין-לאומי עשיר מלמד כי תכניות התחדשות עירונית יסודיות ואינטגרטיביות יכולות לשפר באופן דרמטי אפשרויות דיוח, נגישות לתעסוקה, והזדמנויות לבעלי הכנסות נמוכות (לפירוט, ראו את הדוח על התחדשות עירונית באיחוד האירופאי מאת קולנטוניו ודיקסון). תכניות אלו מתמקדות בדרך כלל בשכונות מצוקה, ומגלמות בתוכן מטרות חברתיות מפורשות לשיפור חייהן של אוכלוסיות עניות ומודרות המתגוררות בשכונות אלו. כספים ציבוריים תומכים בתכניות אלו באמצעות השקעה בהכשרות מקצועיות, ביום לימודים ארוך, בתחבורה ציבורית, וביצירת מרחב ציבורי איכותי.

אולם, פינוי בינוי בישראל הוא פרויקט שונה מאוד מפרויקטי התחדשות עירונית שתמכו והיטיבו עם אוכלוסיות מוחלשות בעולם. על אף שפינוי בינוי טומן בחובו עלייה דרמטית בערכן של דירות ישנות, הוא לא כולל מטרות או תכניות חברתיות שנועדו לשפר את חייה של האוכלוסיה המתגוררת בשכונות.

המטרות של פינוי בינוי, כפי שהן מפורסמות על ידי משרד הבינוי, הן בראש ובראשונה פיזיות – להגדיל את מלאי הדיור בישראל, ולעשות שימוש יעיל יותר בתשתית הקיימת. מכיוון שתכניות פינוי בינוי לא כוללות מטרות חברתיות המיועדות לשיפור ולשיקום שכונות מצוקה, אין זה מפתיע שמטרות אלו גם אינן ממומנות על ידי הממשלה.

נסיון בין-לאומי שכלל הריסה רחבת היקף של בתים מראה בבירור את הסכנות בשיקום פיזי של מלאי דיור מדורדר ללא הטמעת שיקולים חברתיים. התוצאות עלולות לכלול אובדן של דיור זול להשכרה; דחיקה, מרצון או מכפייה, של אוכלוסיות עניות ומודרות, עם עלייה משמעותית בשיעורי הנשירה ממערכת החינוך והפשיעה בעקבות שיכון מחדש; הידרדרות השכונה בשל השקעה ירודה במשך התקופה הארוכה שמגיעה לאחר ההצעה לתכנית; היווצרות קונפליקטים אישיים ושכונתיים בין דיירים, שכנים ובעלי דירות; ומחסור של שירותים ציבוריים קריטיים עבור אוכלוסיות מעוטות הכנסה בשכונה החדשה.

לדוח זה שתי מטרות. ראשית, ובטווח הקצר, הדוח נועד לסייע למתכננים בעיריות השונות ולקולגות שלהם, שנמצאים בקו החזית של פינוי בינוי, לנסות ולהבטיח שהפרויקטים מצליחים לעזור גם לאוכלוסיות עניות ומודרות, וזאת במקביל למטרה הלאומית של הגדלת היצע הדיוח דוח זה, שמייצג רגע מסוים בהתפתחות ההתחדשות העירונית בישראל, מכיל רעיונות, כלים, והצעות להתמודדות עם המתח הזה בין שתי המטרות,

על אף העדרו של מימון ציבורי נחוץ.

מטרה שנייה לדוח, וארוכת טווח יותר, היא קידומה של תכנית התחדשות עירונית חדשה, עם מטרות ופרויקטים שלוקחים בחשבון רב יותר את התמיכה באוכלוסיות החיות בשכונות מצוקה, ולא רק מטרות פיזיות. פרויקט פינוי בינוי אינו ישים בשכונות אלו בשל העדר כדאיות כלכלית, אך מלאי הדיור המידרדר והמצב החברתי בהן מצריכים תשומת לב ציבורית. ראשי פרקים לתכנית זו מוצגים בסיום פרק ההמלצות, וכוללים זיהוי שכונות רלוונטיות, הקמת קרן ציבורית-פרטית להשקעה בשכונות אלו, ייזום תכניות חברתיות חדשניות ופיתוח כלכלי מקומי בשכונות, תכנית לבנייה חדשה ולשיפוץ מבנים קיימים, וניהול ובקרה של הפרויקט. התכנית תכלול השקעה פיזית וחברתית, ותנסה להבטיח פיתוח של שכונות מוחלשות, במקביל למניעת הדרה של האוכלוסיה הוותיקה.

הדוח מורכב מהפרקים הבאים:

הפרק הראשון מציג את הכלי של מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית, ובוחן את יישומו בערים שונות בישראל ובחו"ל, תוך התמקדות במקרה הבוחן של תל אביב. **הפרק השני** מתמקד בהתארגנות תושבים לפינוי בינוי, ובאפשרות של אנשי המקצוע לסייע להם להוביל בעצמם תכניות התחדשות עירונית, תוך בחינה של מקרה מחיפה הנמצא בתהליכי יישום. **הפרק השלישי**, העוסק בתאגיד העירוני דרך הדוגמא של עיריית ירושלים, מתאר את התרומה ואת דרכי הפעולה של גוף עירוני ייעודי לפינוי בינוי, שיכול לעסוק בייזום, ניהול, וליווי פרויקטים, בנוסף לתמיכה בתושבים וקשר עימם. **הפרק הרביעי**, על העובד הקהילתי, עוסק בתפקיד הייחודי שיש לעובדי רווחה מטעם העירייה בקידום ובליוי פרויקטי פינוי בינוי, ומציע דרכים לשפר את מעורבותו דרך מקרה הבוחן המפותח של ירושלים. **הפרק החמישי** עוסק בתפקיד היועץ החברתי, תוך מחלוקת הנוגעת לתחומי סמכותו ולהגדרת תפקידו. **הפרק השישי** והאחרון מאגד את התובנות היישומיות שעלו במסגרת הפורום, ומוסיף את המלצותיה של הקליניקה האורבנית להטמעת היבטים חברתיים בפרויקטי פינוי בינוי. ההמלצות מתייחסות לכלים כגון מדידה והערכה של השפעות חברתיות, ותכנון מעבר לקו הכחול, ולחידוד התפקידים המרכזיים הנוגעים לפרויקטים, כולל זה של העובד הקהילתי, היועץ החברתי, ונבחר הציבור האחראי על התחדשות עירונית. הפרק מסתיים עם הצעה ראשונית לתכנית לאומית חדשה להתחדשות שכונות מצוקה.

פרק ראשון: מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית

על הפרק

פרק זה דן באחד הכלים החשובים בו משתמשים ברחבי העולם לקידום התחדשות עירונית – מסמך מדיניות מנחה. הפרק מסביר את מהות וחשיבות הכלי, ובוחן את הרלוונטיות שלו לישראל. בפרק זה נעזרנו בסקר שנערך בקרב מדינות האיחוד האירופי, שבו מדינות שונות התבקשו לתאר מדיניות ותהליכי קבלת החלטות הנוגעות להתחדשות עירונית. כאן התמקדנו בשאלת המטרות של תכניות התחדשות עירונית.

הפרק בנקודות

מהו מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית, ומדוע הוא חשוב?

האם לערים בישראל יש מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית?

מטרות ותכנים של מסמכי מדיניות בארץ ובעולם

מקרה הבוחן של תל-אביב יפו: מסמך מדיניות להתחדשות עירונית

צעדים למימוש מסמך מדיניות מנחה

מהו מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית

מסמך מדיניות מנחה מכיל את המרכיבים המרכזיים הבאים:

- הגדרת חזון ומטרות להתחדשות עירונית
- זיהוי אזורים בעיר בהם ניתן וצריך לקדם התחדשות עירונית
- הצבת יעדים לפרויקטים, כולל סוגי פרויקטים וכלים למימושם
- תכנית תקציבית לקידום הפרויקטים השונים, לפי מפתח מוגדר
- כלים להערכת הצלחה

מהי החשיבות של מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית

לקיומו של מסמך מדיניות מנחה ישנם כמה יתרונות בולטים:

- **יצירת כללי משחק ברורים:** יצירה וגיבוש של נהלי עבודה מסודרים לגבי פינוי בינוי מגבירים את התיאום בין העירייה, מוסדות התכנון, היזמים, והתושבים, ותורמים להגדלת הודאות ביצירת פרויקטים.
- **שקיפות:** מסמך מנחה מספק לתושבים מידע ברור ופשוט על התכניות לעתיד שכונתם, ומאפשר להם להשמיע את קולם בנוגע לפרויקטים המתוכננים. כמו כן, הוא מאפשר לבעלי מקצוע בעירייה להתוות מדיניות אחידה ולקבל מידע על אזורים נוספים בעיר, מעבר לתחום אחריותם הישירה.

- **התייחסות למרחב ולמוסדות ציבור:** מסמך מדיניות מאפשר לבחון חיבורים בין שכונות שונות, ולייעל את השימוש במוסדות ציבור הקיימים בשכונה אחת לטובת שכונות הסמוכות לה. דבר זה יכול לאפשר, למשל, ניצול מירבי של שטחי ציבור. כמו כן, ניתן יהיה לחשוב כיצד לתעל השקעה בשטחי ציבור אל תוך בית הספר או אשכול הגנים שכבר קיימים בשכונה, או כיצד לחבר את המתחם אל שבילי אופניים או מרכזי תחבורה ציבורית קיימים, וכך לאפשר הפחתה של תקן החנייה בפרויקט.

- **מענה לצרכי הדיור של מגוון התושבים:** מסמך מנחה ימפה את הצרכים של האוכלוסיות השונות בעיר, ובכל פרויקט התחדשות בפרט. כך, בנוסף להגדלת מלאי הדיור, ניתן יהיה לשים למטרה שימור של מלאי דיור זול, והגנה על שוכרים דרך שילוב דירות להשכרה בפרויקטים.

- **קנה מידה:** ראייה של כלל מתחמי ההתחדשות העירונית בעיר מאפשר לה לקדם פרויקטים רבים, וגם פרויקטים גדולים יותר, וכך להגדיל את היקפי ההתחדשות העירונית בעיר. בנוסף, ראייה כוללת מאפשרת לראות את התרומה של ריבוי פרויקטים קטנים ליצירת מלאי דירות משמעותי, לאו דווקא דרך מספר קטן של פרויקטי ענק.

האם לערים בישראל יש מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית?

מעמדו של מסמך המדיניות להתחדשות עירונית בעיריות שהשתתפו במפגשי הפורום, נכון ליוני 2014

לא קיים מסמך מדיניות

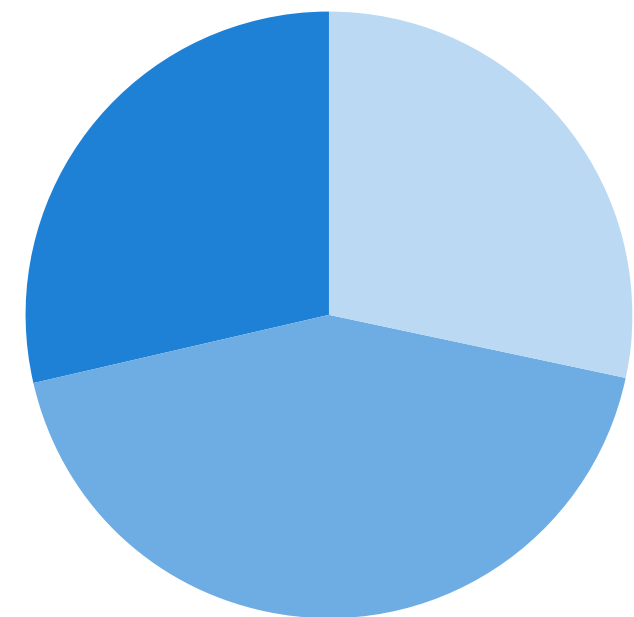
- חיפה
- כפר סבא

קיימת תכנית מחייבת

- חולון
- תל אביב

קיים מסמך מדיניות

- ירושלים
- בת ים
- קרית אונו



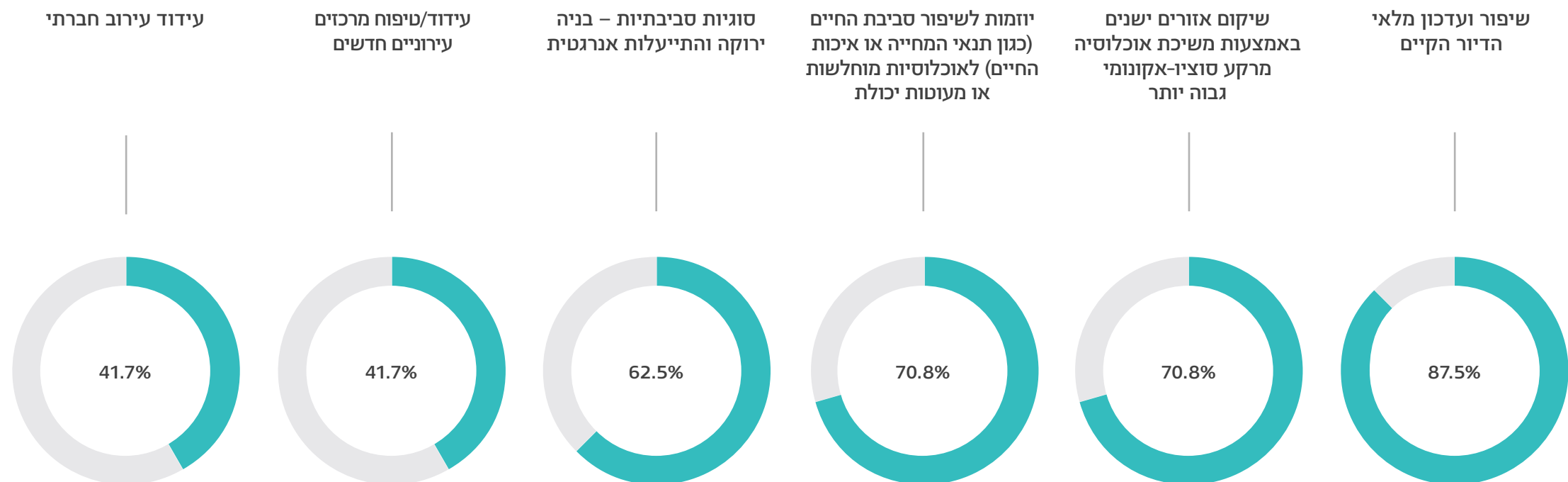
הנתונים לקוחים מתוך שאלון שנערך בקרב העיריות שהשתתפו בפורום העמיתים

מטרות ותכנים של מסמכי מדיניות בארץ ובעולם

מהטבלה ניתן לראות כי יצירת תמהיל חברתי ושיפור סביבת החיים של אוכלוסיות מעוטות הכנסה הן המטרות המרכזיות של תכניות להתחדשות עירונית באיחוד האירופי.

בסקר האירופי, המדינות השונות ענו על השאלה מהן המטרות המרכזיות של תכניות התחדשות עירונית. אנחנו שאלנו את הערים שהשתתפו בפורום את אותה השאלה. ההשוואה מגלה כי בעוד מדינות אירופה מכוונות בעיקר להשגת מטרות חברתיות באמצעות התחדשות עירונית, הערים הישראליות מדגישות יותר (אם כי לא רק) את המטרות הפיזיות והכלכליות של התכניות.

מטרות חברתיות הן בראש סדר העדיפויות של תכניות להתחדשות עירונית באירופה

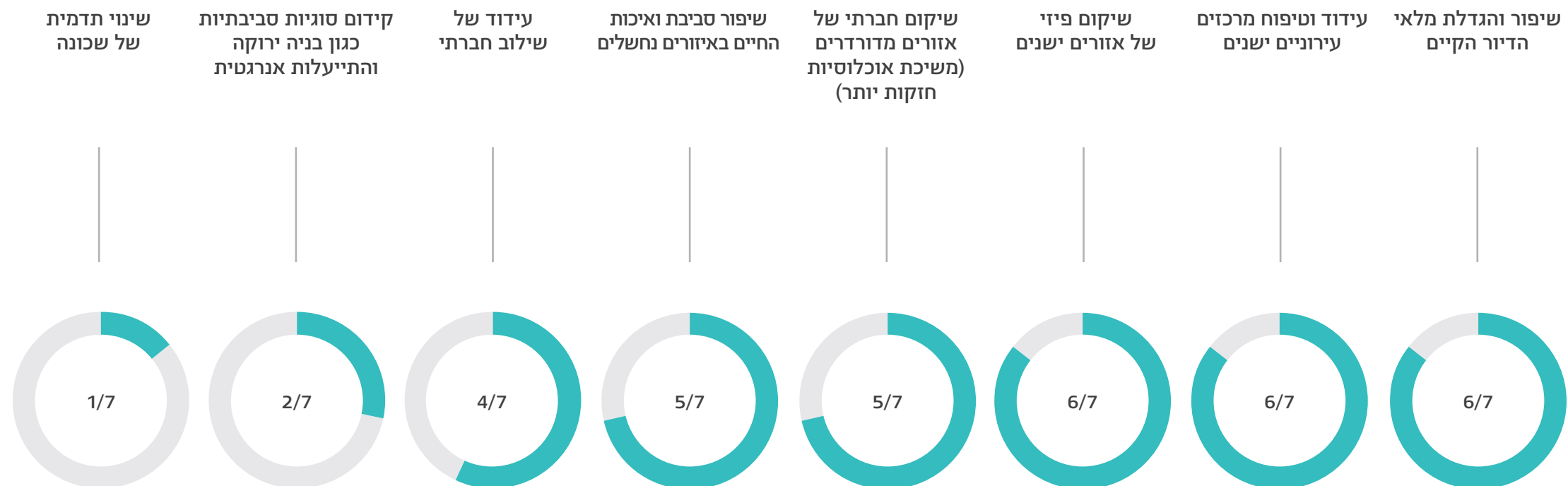


הנתונים לקוחים מתוך סקר התחדשות עירונית שנערך בקרב מדינות האיחוד האירופי

פינוי בינוי בישראל משמש בעיקר למטרות כלכליות ופיזיות

התכניות האסטרטגיות הקיימות בישראל עוסקות בשאלות של אזורים להתחדשות עירונית, בגובה הבניינים, בשטחים ציבוריים באזורי ההתחדשות, ובתחבורה. המטרות שזוכות לדגש הרב ביותר הן המטרות הפיזיות והכלכליות – חידוש מלאי הדיור ויצירת דירות נוספות, תוך שיפורם של מרכזים עירוניים. המטרות החברתיות והסביבתיות מופיעות גם הן, אולם הן דומיננטיות פחות מהמטרות הפיזיות.

מספר הערים אשר הציבו את המטרות הבאות כדומיננטיות בפרוייקטי פינוי בינוי



הנתונים לקוחים מתוך שאלון שנערך בקרב העיריות שהשתתפו בפורום העמיתים

מקרה הבוחן של תל-אביב יפו: מסמך מדיניות להתחדשות עירונית

עיריית תל-אביב חלקה עם הפורום את מסמכי תוכנית המתאר העירונית (תא/5000) וכן מסמכי מדיניות אזוריים להתחדשות עירונית. תוכנית המתאר כוללת מערכת הנחיות לאזורי התחדשות, החל מעצם הגדרתם וסימונם ועד תמריצים תכנוניים שונים ואופן מימושם. התוכניות כוללות גם אמצעים שנועדו למנוע הדרה של דיירים בפרויקטי פינוי בינוי תוך שימת דגש לקשר שבין טיפוס המגורים למאפייני האוכלוסייה.

- **אזורי התחדשות עירונית:** התכנית מיפתה את האזורים השונים בעיר וסימנה את אזורי ההתחדשות הפוטנציאליים. באזורים אלה, ניתן בהתאם לתוכנית המתאר, לקדם תוכניות מפורטות להתחדשות עירונית כאשר הוראות תוכנית המתאר ומסמכי המדיניות מאפשרות סט רחב וגמיש של תמריצים: שטחי בנייה, גובה, הפרשה לצרכי ציבור, וכדומה. אחד היתרונות המרכזיים של הוראות התוכנית, לדברי נציגי אגף התכנון, הוא יצירת ודאות תכנונית – יש גבול ברור ותפישה תכנונית מגובשת, וסביבם מעצבים את התכניות השונות. יתרון שני הוא יצירת קשר ברור ושקוף בין תוספת שטחי הבנייה (וציפוף) לבין מתן מענה לצרכי הציבור המתווסף כתוצאה מכך. ראוי לציין בהקשר זה כי זיהוי אזורי ההתחדשות ותימרוצם במסגרת התוכנית אינם נוגעים רק למתווה פינוי בינוי אלא למגוון כלי התחדשות אפשריים ברמות התערבות שונות.
- **מניעת הדרה:** פרויקטים של פינוי בינוי עלולים להדיר תושבים

שאינם מסוגלים לעמוד בנטל התחזוקה העולה, או בנטל הארנונה שנובע מדירה גדולה יותר. כמו כן, ישנה סכנה להדרת שוכרים ממתחמי פינוי בינוי. על מנת לשמר את הקהילתיות הקיימת ולאפשר התחדשות עיריית תל אביב מחייבת יצירת תמהיל טיפוסי דיור מגוון, ומניחה מצע תכנוני לאפשר לדיירים הקיימים (בעלים או שוכרים) להישאר במתחמים. אספקט נוסף במסגרת הוראות התוכניות הינו הקצאה של חלק מהשטח הסחיר בפרויקטים כמנגנון להבטחת תחזוקת השטחים המשותפים לאורך זמן ובכך לצמצם את סכנת ההידרדרות וכן את עלות התשלומים השוטפים מצד הדיירים. אגף התכנון מקדם בנייה מרקמית מגוונת על חשבון בניית מגדלים הומוגניים, כדי לצמצם את עלויות התחזוקה הגבוהות, הנובעות מהצורך בהתקנת מערכות מורכבות ויקרות לתחזוקה. כל הכלים הנ"ל מהווים ביטוי תכנוני לתפישת עולם הרואה בקהילתיות ערך עירוני הראוי להתייחסות תכנונית. חשוב לציין כי השימוש בכלים אלו – תמהיל דיור מגוון, הקצאת שטח סחיר לטובת תחזוקת השטחים הפתוחים, ובנייה מרקמית – אינו גורף. הכלים מופעלים מתוך שיקול דעת פרטני לכל פרויקט, לאור הצרכים העולים במסגרתו.

- **בינוי פינוי בינוי:** כלי תכנוני נוסף הינו עידוד לתהליכי פינוי-פינוי-בינוי (כאשר בינוי הוא המהלך הראשון ולאחריו הליכי פינוי), אשר מטרתו להפחית בצורך מעבר התושבים מסביבתם ומקהילתם תוך הקטנת עלויות מימוש התכנית והגדלת סיכויי מימושה.

מקרים לדוגמא מתל אביב - #1

תכנית תא/4386 תכנית מפורטת לפינוי בינוי בסמכות מחוזית

- **כתובת:** בין הרחובות דרך השלום – רח' המאבק ועמישב
- **סטטוס:** לקראת דיון להפקדה בוועדה המחוזית
- **שטח:** 17.5 דונם
- **מצב קיים:** 9 מבנים טוריים סה"כ 182 יח"ד
- **מצב מוצע:** 545 יח"ד
- **תכנון:** 'אורית אורנת-רות שפירא אדריכלים'
- **יזם:** חברת אשדר

בתמונה העליונה מימין: ניתן לראות את ההצעה הראשונית של יוזמי התוכנית בנייה מגדלית הומוגנית.

בהדמייה למטה: התוצר התכנוני לאחר הטמעת עקרונות הצוות העירוני הכוללים תמהיל מגוון של טיפוסי מגורים, בנייה מרקמית בעיקרה תוך עידוד ערב שימושים.



מקרים לדוגמא מתל אביב - #2



תכנית תא/4130 תכנית מפורטת לפינוי בינוי בסמכות מחוזית
(בהדמייה העליונה ואמצעית)

- **כתובת:** לה גווארדיה
- **סטטוס:** אחרי ועדה מקומית
- **שטח:** 12.1 דונם
- **מצב קיים:** 4 מבנים טוריים סה"כ 106 יח"ד
- **מצב מוצע:** 330-395 יח"ד
- **תכנון:** אדר' דוד גוגנהיים
- **יזם:** נחמיה דויד



תכנית תא/4363 תכנית מפורטת לפינוי בינוי בסמכות מחוזית
(תמונה תחתונה)

- **כתובת:** לה גווארדיה
- **סטטוס:** אחרי ועדה מקומית
- **שטח:** 13 דונם
- **מצב קיים:** 6 מבנים טוריים סה"כ 123 יח"ד
- **מצב מוצע:** 425-470 יח"ד
- **תכנון:** אדר' אבנר שהין
- **יזם:** תושבים



שתי התוכניות מהוות שיקוף פיזי לעמדה תכנונית הכוללת שיקולים חברתיים: בינוי מרקמי נמוך, תמהיל מגוון של יח"ד וערבוב שימושים תוך שמירה על כלכליות הפרויקט מהווים בסיס תכנוני נכון להליך התחדשות שיאפשר לאוכלוסייה מגוונת (כולל התושבים הנוכחיים) להמשיך ולהתגורר באזור ובכך לשמר ולחזק את ההיבט הקהילתי.

צעדים למימוש מסמך מדיניות מנחה

נציגי העיריות חלקו זה עם זה כלים שונים המהווים צעדים למימוש תכניות אסטרטגיות:

- **אחראי עירייה להתחדשות עירונית:** משתתפי הסדנא המליצו שכל רשות תמנה אחראי מטעם העירייה לנושאי התחדשות עירונית, שיכול לרכז את המאמצים העירוניים הכוללים סביב פרויקטים תוך ראייה עירונית כוללת. האחראי ימפה את מדיניות ההתחדשות תוך קשר עם גורמי תכנון, תחבורה, פיתוח כלכלי, רווחה, חינוך ותשתיות בעירייה כדי להבטיח כי היבטים שונים יזכו להתייחסות במסגרת התחדשות עירונית בעיה.

- **תיק התחדשות עירונית לחבר מועצת העיר:** רשויות בהן ישנו נבחר ציבור הנושא בתיק התחדשות עירונית, כגון תל אביב וקרית אונו, טענו כי הדבר מאיץ תהליכי התחדשות עירונית ותורם גם להבנה הרחבה של התחדשות עירונית ברמת העיר, וגם לקידום פרויקטים נקודתיים. נבחר ציבור שעוסקים בנושא מגבירים את המודעות הציבורית והשקיפות בנוגע לפרויקטים, ומאפשרים למידע נוסף לזרום לרשויות ביחס לתועלות ולבעיות בפרויקטים שונים.

- **פורום מתכלל לנושאי פינוי בינוי:** בשלוש ערים קיים פורום מתכלל לנושאי פינוי-בינוי, שמפגיש בין מחלקות העירייה השונות ונציגי ציבור, נפגש באופן תדיר, ומוקדש לקידום בין-תחומי של תכניות התחדשות עירונית. פורום זה עוזר למפות את התכניות ברחבי העיר ולקדמן בצורה יעילה ושקופה יחסית. כמו כן, הפורום זה מתזמר על כלים שונים, דוגמת סקר חברתי, מיפוי המצב הקיים, ערבי שיתוף ציבור, ופרסום עקרונות התחדשות עירונית לתושבים. כלים אלו הינם חלקים חשובים בגיבוש אסטרטגיה עירונית, וחלקם יידונו בהמשך דו"ח זה.

פרק שני: התארגנות תושבים בפינוי בינוי

על הפרק

הפרק השני מתמקד בהובלה של פרויקטים מלמטה למעלה, על ידי קבוצות של תושבים, תוך בחינת הפוטנציאל והמגבלות של אפשרות זו.

הפרק בנקודות

התארגנות תושבים לפינוי בינוי – **הגדרה ויתרונות**

המאפיינים של התארגנות תושבים לפינוי בינוי

דוגמאות להתארגנות תושבים מארה"ב

מקרה הבוחן של חיפה: היתרונות והמגבלות של התארגנות תושבים

כלים לקידום התארגנות תושבים לפינוי בינוי

מהי התארגנות תושבים בפרויקט פינוי בינוי

התארגנות תושבים מלמטה למעלה (Bottom Up) בפרויקט פינוי בינוי פירושה פרויקטים שמובלים על ידי התושבים עצמם, באמצעות ארגון מייצג – ועד תושבים, אגודה שיתופית או עמותה – למען פיתוח פרויקט התחדשות עירונית שתואם את צרכיהם. התארגנות התושבים יכולה לייצג את בעלי הדירות בלבד, את כלל הדיירים במתחם – שוכרים ובעלים, או את כל דיירי השכונה או אזור הפרויקט.

היתרונות האפשריים של התארגנות תושבים בפרויקט פינוי בינוי

משתתפי הפורום טענו שלהתארגנות תושבים מספר יתרונות מרכזיים ביחס לפרויקטים שמובלים על ידי הרשות המקומית או יזם פרטי:

- **סיכויי מימוש גבוהים לפרויקטים:** העלאת המעורבות של התושבים כבר מתחילת הפרויקט, ולא כמגיבים לתכנית קיימת, עשויה להגביר את הסיכויים לכך שהפרויקט ימומש בסופו של דבר.

- **ביצוע מהיר יותר:** לפרויקט פינוי בינוי עלויות גבוהות הקשורות במימון הפרויקט לאורך זמן. כשיזם מוביל את הפרויקט, לתושבים עניין פחות בקידומו המהיר. כשהתושבים מובילים את הפרויקט, העלויות הקשורות בכך ניכרות, מה

- **תכנון הולם את צורכי התושבים הקיימים:** כשיזם מוביל פרויקט פינוי בינוי, מטרתו העיקרית היא בניית דירות שניתן יהיה למכור במחיר מירבי. ההתאמה של הפרויקט לבעלי הדירות הקיימים חשובה לו פחות, משום שהללו יכולים למכור את הדירה אם היא אינה תואמת את צורכיהם. כשהתושבים מובילים את הפרויקט, ניתן לצפות שהם יטמיעו בתכנית אלמנטים ההולמים את צורכיהם ורצונותיהם – מבחינת סוג ואיכות הדירות, המרחב הציבורי, והחיבור לשאר העיר.

- **מזעור קשיים במהלך שנות הפרויקט:** פרויקט פינוי בינוי עלולים להימשך שנים רבות, מה שמהווה סיכון כלכלי עבור יזמים, ופגיעה באורח החיים (סכסוכים, העדר השקעה) מצד הדיירים. פרויקט המובל על ידי התושבים ישים דגש על מיתון הבעיות החברתיות והפיזיות שנוצרות בשנים שמוליכות לבנייה עצמה.

מה כוללת התארגנות תושבים?

התארגנות תושבים יכולה לכלול אחד או יותר מהמרכיבים הבאים:

- **הכשרת התושבים:** ניתן לערוך לתושבים הכשרה בנושא התחדשות עירונית, ולספק להם המשגה מקצועית וכלי בסיס תכנוניים, כלכליים, משפטיים וחברתיים. ההכשרה יכולה לשפר את ההתארגנות העצמאית של התושבים, וגם את עבודתם מול העירייה והיזם.
- **ליווי התושבים:** ניתן לספק לתושבים תשתית להתייעצות משפטית, כלכלית וחברתית ולקבלת החלטות משותפת, זאת באמצעות העירייה או דרך חברה מנהלת מטעמה, ובכל שלבי הפרויקט – הכרזת המתחם, בחירת יזם, בחינת ההצעות והכדאיות הכלכלית והחברתית שלהן, החלטה על מימוש הפרויקט וביצועו, והאכלוס לאחר מכן.
- **ייזום פרויקטים על ידי התושבים:** התושבים יכולים גם להוביל את הפרויקט, במסגרת של עמותה, קואופרטיב, או מודל אחר, וכך לנהל ולהיות אחראים בעצמם על הפרויקט כגוף יזמי.



פגישת תושבים בעניין פינוי-בינוי עם נציגי המנהלת להתחדשות עירונית במוריה

התארגנות תושבים בהתחדשות עירונית בארה"ב



CDC בהארלם, ניו-יורק, ארצות הברית

מודל אחד אפשרי של התחדשות עירונית הינו במסגרת של CDC (Community Development Corporations). CDC's הם ארגונים ללא מטרות רווח הקיימים בארה"ב, הפועלים גם ברמה הפיזית ליצירת דיור בר השגה, וגם ליצירת הון חברתי ולכידות קהילתית. הארגונים ממומנים מהכנסה עצמית מפרויקטים, מתמיכה ממשלתית ומפילנתרופיה. הועד המנהל של הארגון כולל תושבים שנבחרו בבחירות שכונתיות. לצד פעילות הקשורה בדיוק, דוגמת בנייה חדשה והשכרה במחירים מוזלים, CDC's מקדמים תכניות חינוך ורווחה, דוגמת מעונות יום, מחנות קיץ לילדי ולנערי השכונה, גינות קהילתיות, ועוד. CDC's הם תופעה נפוצה וותיקה. בין שליש לחצי מהדיור המוזל בארה"ב מסופק על ידי כ-3600 CDC's שפועלים כיום בארה"ב. לקריאה נוספת, היכנסו למאמרם של בראט ורו.

היתרון המרכזי של יצירת גופים שכונתיים בהובלת התושבים הוא הפיכת הפרויקטים של התחדשות עירונית לכאלו שהשגשוג ארוך הטווח של השכונה עומד במרכזם. CDC's מושקעים בפיתוח ארוך הטווח של השכונה, ומתמקדים באוכלוסיות הקיימות ומעוטות ההכנסה של השכונה. כך, הפיתוח של השכונה מתרחש ביחד עם מגוון התושבים, ולא בא על חשבון אוכלוסיות מוחלשות.

מקרה הבוחן של חיפה: תכנון מלמטה למעלה במתחם 'ברל כצלסון'

אשר כ-30% מהם מתגוררים במתחם. נציגת הוועד סיפרה כי הוועד הציע סיוע לבעלי הדירות שלא היו מעוניינים בפרויקט, למכור את דירתם. התושבים שקידמו את הפרויקט הם מרקע סוציו-אקונומי גבוה, ו-וועד התושבים כלל בעלי מקצוע כגון מתכנני ערים ועורכי דין, מה שאפשר לתושבים לגלות הבנה ומעורבות בפרויקט.

למרות שמדובר במתחם עם תושבים מרקע סוציו-אקונומי גבוה, ועל אף ריבוי של בעלי מקצוע מתאימים, הועד שקידם את הפרויקט נתקל בקשיים ארגוניים, משפטיים ותכנוניים רבים, לרבות קושי בבחירת הקבלן. במתחם עם תושבים מרקע סוציו-אקונומי בינוני או נמוך, קשיים אלו עלולים להתגבש. הדבר מדגיש את הצורך להקים מנגנונים שיעניקו ליוזי והכשרה צמודים יותר לפרויקטי פינוי בינוי.

ככלל, פרויקטים של פינוי בינוי נועדו לחידוש בניינים בשכונות הזקוקות לכך באמצעות הפעלת בעלי הדירות, שבחזקתם הנכסים הכלולים בפרויקט – בניגוד לארגונים דוגמת CDC's, שתכליתם לייצג את מגוון התושבים. אין כיום מנגנון המאפשר קול ומענה לשוכרים הוותיקים שמעוניינים להמשיך ולהתגורר בשכונה. לאור זאת, עיריית חיפה דאגה לתמהיל גודלי דירות מגוון בפרויקט. כמו כן, לאחר הצגת הפרויקט בסדנא, הועלה הצורך בהקמת מנגנון ציבורי שיאפשר הקמת דירות להשכרה בפרויקטים שכאלו, שיעודדו הישארותם של השוכרים במתחם.

עיריית חיפה חלקה עם הפורום תהליך תכנון של תכנית פינוי בינוי במתחם 'ברל כצלסון', תכנית ביוזמת התושבים. התכנית אושרה למתן תוקף בתאריך 10.8.11 ונמצאת בשלבי מימוש – הוצאת היתר בניה. העירייה, יחד עם נציגת התושבים, הציגו בפורום את תהליך התכנון, שכלל שיתוף ציבור באמצעות כנס תושבים לקראת הפקדת התכנית לצורך הצגתה וקבלת משוב, פתיחת אתר לתכנית באינטרנט, מפגש עם הדיירים הגובלים בתוכנית, וכנס תושבים לאחר אישור התכנית לצורך הצגת התכנית המאושרת ומתן הסבר לגבי ההתארגנות לביצוע. לאחר אישור התכנית והצגתה בכנס, בחרו התושבים בוועדים המייצגים אותם, עורך דין, ויצאו למכרז לקבלנים. במכרז נבחרה חברת בניה גדולה שמבצעת כיום את הפרויקט.

התהליך שתואר מבטא את הכוח והיתרונות של התארגנות תושבים כחלק ממימוש פרויקטי פינוי בינוי. העירייה קידמה בברכה את יוזמת התושבים, הגישה את המתחם למיוני משרד הבינוי כחלק מקבלת הכרזת הממשלה למתחם, וקידמה תכנית בנין עיר במתחם עד אישורה. על מנת לעודד את מימוש הפרויקט, על אף המחירים הנמוכים בעיר ביחס לערי המרכז, עיריית חיפה ויתרה על היטלי השבחה, והשקיעה מאמצים בחשיפה מתמשכת של התכנית ליזמים פוטנציאליים.

לאחר אישור התכנית, הפרויקט קודם לביצוע על ידי בעלי הדירות,

תוכנית התחדשות עירונית במסלול 'פיוני בינוי'



הדמייה: עוזי גורדון אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ
מבט מדרום

תכנית חפ/2281 - התחדשות עירונית מתחם ברל כצנלסון

- **כתובת:** רח' ברל כצנלסון -70,72-65,66-59,61-53,55-47,49-43-76,78-82
- **סטטוס:** תכנית מאושרת
- **שטח:** 34.4 דונם
- **מצב קיים:** 7 מבני רכבת סה"כ 126 יח"ד
- **מצב מוצע:** 372 יח"ד
- **תכנון:** עוזי גורדון אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ
- **יזם:** חברת פרשקובסקי השקעות ובנין בע"מ

כלים לקידום התארגנות תושבים בפינוי בינוי

הנציגים בפורום העמיתים הדגישו מספר כלים התורמים להתארגנויות תושבים:

- **העברת מידע:** הנגשת מידע וכלים לתושבים, כך שיבינו את התהליך הכרוך בפינוי בינוי טוב יותר, ויוכלו לקבל החלטות מושכלות בנוגע אליו. הנגשת המידע מתרחשת גם במתחם המוכרז כמתחם לפינוי בינוי, וגם בעיר כולה.
- **ליווי קהילתי:** תמיכה מקצועית, תקציבית ולוגיסטית בהתארגנות מטעם עובדים סוציאליים קהילתיים של העירייה. מטרת התמיכה היא לאפשר את בניית האמון הנדרשת ואת מסגרת קבלת ההחלטות שדרושה כדי ליצור פרויקט בהובלת התושבים תוך יצירת דיאלוג קבוע בין התושבים לבין יזמים וקבלנים.
- **ייעוץ שמאי ומשפטי:** בניית מסגרת עירונית או ממשלתית שתסייע בתהליך המשפטי שקשור בפינוי בינוי בכלל, ובהקמת ישות משפטית שתומכת בהתארגנות התושבים בפרט. מבחינת תמיכה שמאית, כבר כיום התושבים יכולים להיעזר בשמאי ממומן מטעם משרד הבינוי בהערכת פרויקטים.
- **ליווי התושבים לאחר החתימה:** גם לאחר החתימה והאישור של פרויקטים נדרש ליווי של התושבים. יש צורך להתמודד

עם קשיי התושבים, שיכולים לכלול חובות בנקאיים, בעלות משותפת על דירות, וקושי באיתור בעלי דירות. התהליך כולו מכיל אתגרים שונים, בתחזוקת וניהול המתחמים עד לפינוי, במציאת דירות חלופיות, ובחזרה לבניינים החדשים. נציגי משרד הבינוי במפגש הציעו להקים גופים שמטרתם תהיה ללוות את תושבי המתחמים אל מעבר לשלב אישור הפרויקט. הגוף יוכל להיות גוף עירוני חדש או הרחבה של החברה העירונית הקיימת, או לחלופין עמותה המתמחה בליווי זה.

- **בחירת יזמים וקבלנים:** קיים חשש כי קבוצת תושבים המתארגנת תהיה פתוחה לניצול ולספקולציה מצד יזמים או קבלנים. כדי למנוע זאת, משרד הבינוי פרסם לאחרונה מסמך הנוגע להתקשרות התושבים עם היזם. כמו כן, בפורום נטען שגיבוש מאגר של אנשי מקצוע מפוקחים ומאושרים לעבודה מול קבוצות תושבים עשוי להפחית את הסיכון לספקולציות שיעשו על חשבונן.

פרק שלישי: תאגיד עירוני לפינוי בינוי

על הפרק

אחד הכלים החשובים לקידום התחדשות עירונית בעולם הוא התאגיד העירוני. ראינו דוגמא ראשונית של תאגיד כזה בירושלים, והדיון עסק בשאלות כמו תפקידו של התאגיד העירוני, המבנה שלו וחשיבותו.

הפרק בנקודות

מהו תאגיד עירוני לפינוי בינוי, ומהם תחומי אחריותו?

מהם יתרונותיו של תאגיד עירוני לפינוי בינוי?

תאגידי עירוניים בחו"ל: המקרים של הונג קונג ושל סקוטלנד

מקרה הבוחן של ירושלים: היתרונות והמגבלות של התאגיד העירוני

מהו תאגיד עירוני לפינוי בינוי, ומהם תחומי אחריותו?

הקמת תאגידים עירוניים שמטרתם לקדם התחדשות עירונית נמצאת כיום בבדיקה ובשלבי פיתוח במספר עיריות. תאגיד עירוני לפינוי בינוי הוא גוף המוקם על ידי העירייה, ומטרתו היא לקדם תכניות של פינוי בינוי ו/או תמ"א 38 ברחבי העיר. הגוף יכול ליידע ולייעץ לתושבים בנוגע לפרויקטים, ללוות ולסייע להתארגנויות של תושבים, ואף ליזום ולנהל פרויקטים בעצמו. תחומי האחריות של התאגיד העירוני יכולים לכלול ניהול וביצוע פרויקטים, פיקוח על ביצוע, תכנון, קשר עם תושבים וייצוגם, קידום האישור הסטטוטורי של פרויקטים, ותחזוקה של פרויקטים שהושלמו. בעבר, תאגידים עירוניים לא היו יכולים להיות מעורבים בפרויקטים לאחר גיבוש הסכמות התושבים, כדי למנוע ניגוד עניינים כלפי התושבים. משרד הבינוי מקדם שינוי בתחום זה, כך שהתאגיד העירוני יוכל לסייע לתושבים בייעוץ ובבחירת יזם.

היתרונות של תאגיד עירוני להתחדשות עירונית

לצד היתרונות, להקמת התאגידים ישנם גם חסרונות. המרכזי שבהם הוא אפשרות לניגוד עניינים שעלול להיווצר, בין מטרות התאגיד לבין האינטרסים המגוונים של תושבי העיר.

לתאגיד עירוני לפינוי בינוי מספר יתרונות ביחס למסלולים הקיימים, בהם יזם פרטי או הרשות מובילים את הפרויקטים:

- **הגברת אמון התושבים** – מכיוון שמדובר בגוף עירוני שמחליף את היזם הפרטי, התאגיד צפוי להפחית את החשש וחוסר האמון שקיים מצד תושבים בפרויקטי פינוי-בינוי.
- **הגדלת סיכויי היישום של פרויקטים** – פרויקטים המובלים על ידי תאגיד עירוני יכולים להתרחש גם תחת תנאים כלכליים מבטיחים פחות, משום שהתאגיד יכול לפעול ללא שולי הרווח היזמי. כמו כן, תאגיד עירוני יכול להפעיל מנגנון של סבסוד צולב, במסגרתו פרויקטים רווחיים מממנים פרויקטים נחוצים אחרים שאינם רווחיים.
- **גוף מתכלל שפועל מעבר לשלב האישור** – אחת הבעיות הנפוצות בפרויקטי פינוי-בינוי היא העדר המענה לתושבים לאחר אישור הפרויקט. תאגיד עירוני נועד להיות גוף שמספק מענה לכלל השלבים בפינוי בינוי, כולל אלו המתקיימים לאחר האישור, ואף מעבר לאכלוס הפרויקט, דרך תחזוקה וניהול של פרויקטים.

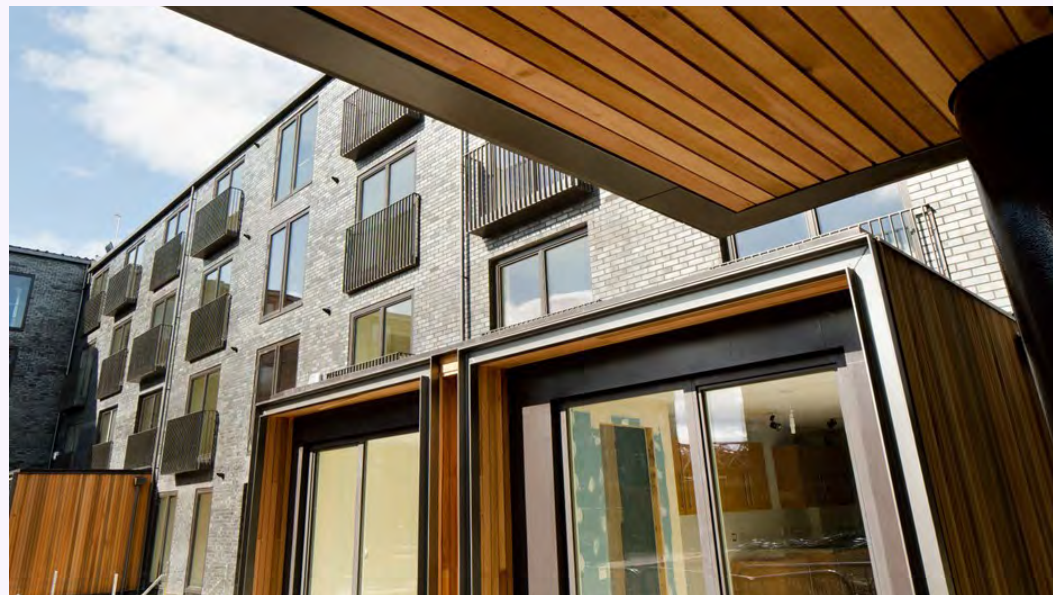
התאגיד העירוני בהונג קונג ובסקוטלנד

הונג קונג



הרשות להתחדשות עירונית בהונג קונג פועלת מ-2001, ואחראית על כלל הפרויקטים להתחדשות עירונית, דוגמת שיקום והחייאת אזורים, פיתוח (כגון פינוי בינוי) ושימור בתחילת דרכו, הרשות פעלה בעיקר להגדלת היצע הדיוקן, באמצעות פרויקטים הדומים לפינוי-בינוי, שכללו הריסה ובנייה מחדש של מספר דירות גבוה. פרויקטי הריסה ובנייה שונים, לדוגמה עליו הוחלט ברחוב כרטיסי החתונה, עוררו מחאה ציבורית. בעקבות המחאה נעשה תהליך שיתוף ציבור משמעותי, שכתוצאה ממנו הועבר הדגש בפעולת הרשות מהגדלת היצע הדיוקן לשיקום אזורים מוחלשים מבחינה כלכלית וחברתית. הרשות החלה להציב לעצמה מטרות חברתיות, ובהתאם לכך שינתה את שיטת הפעולה שלה – מהריסה ובנייה של מתחמים גדולים, להתערבות עדינה יותר, שכוללת גם שיקום, שימור ועיבוי של מלאי הדירות הקיים. הרשות מקיימת התייעצות עם התושבים באזור נתון, ומתאימה את סוג ההתערבות לרצונות התושבים.

סקוטלנד



תאגיד הדיור של ניו-גורבלס הוא מיזם משותף של עיריית גלזגו והממשלה הסקוטית. התאגיד הוקם כדי לבצע פרויקט פינוי בינוי באתר מרכזי בגודל של 160 דונם ליד תחנת הרכבת של גלזגו. התאגיד היה אחראי על הריסת דיור ציבורי, והחלפתו ב-1400 יחידות דיור חדשות, מהן 75% למכירה במחירי השוק, ו-25% דיור ציבורי להשכרה. הפרויקט כלל אלמנטים שאינם קשורים לדיור, כמו מרכז מסחרי, בית מלון, חנויות, מרכז להכשרה תעסוקתית, ספרייה ומרכז קהילתי. מטרתו המוצהרת של התאגיד היתה ליצור שכונה חדשה שתשפר את איכות חייהם של דיירי הדיור הציבורי שגרו בשכונה, ולשפר את תדמית השכונה ברחבי העיר. התאגיד העירוני-ממשלתי היה אחראי על בחירת צוות התכנית, בחירת הקבלנים, הבטחת מימון, פיקוח על הסכמים על דיירים, כולל הלוואות נוחות לדיירי דיור ציבורי שהיו מעוניינים לרכוש דירות בפרויקט, וארגון ועד קהילתי. התאגיד נבחר על ידי התושבים כגוף שיתחזק את המרחב הציבורי בשכונה. הפרויקט הצליח לספק איכות חיים גבוהה לדיירי הדיור הציבורי, ולמשוך תושבים חדשים לשכונה שסבלה מתדמית שלילית. המעורבות של התאגיד העירוני-ממשלתי היתה קריטית ביצירת ההצלחה הזו.

התאגיד העירוני בירושלים

בירושלים מתרחשים פרויקטי פינוי בינוי רבים בשלבי מימוש שונים, אשר קודמו על ידי הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י). התחדשות עירונית היא בעדיפות גבוהה עבור העירייה, מכיוון שעתודות הקרקע לבנייה חדשה מוגבלות, ועד כה, פרויקטי פינוי בינוי התקדמו לאט. ראש העיר החליט למנות חברה עירונית שתקדם תכניות תמ"א 38 ופינוי בינוי, והמשימה הוטלה על חברת מוריה, תאגיד עירוני שעוסק בפיתוח עירוני. נכון לינואר 2015, אגף ההתחדשות העירונית של מוריה כולל מנהל, מתכנן, ואחראית קשרי קהילה. תפקיד המתכנן הוא לבחון התאמה של בניינים ומתחמים לפרויקטים של תמ"א 38 ופינוי בינוי, ותפקיד המתאמת הקהילתית הוא הנגשת מידע לתושבים, עזרה בהתארגנותם, וליווי בעלי הדירות בתהליך.

• **תפקידי התאגיד** – התפקיד של מוריה משתנה מפרויקט לפרויקט. בחלקם הם רק מייעצים לתושבים, כולל מתן סיוע מקצועי בתחומי אדריכלות, הנדסה ושמאות. באחרים, הם מלווים את תושבים ומגשרים ובמקרים אחרים, לבקשת התושבים, מנהלים את הפרויקטים. עם זאת, התאגיד לא עוסק בייעוץ משפטי ישיר, וזאת כדי לא לשאת באחריות החוקית והמשפטית. התאגיד נותן ייעוץ משפטי כללי, ומפנה את התושבים לייעוץ משפטי ספציפי אם מתעורר הצורך. החברה נמצאת בתחילת דרכה – לחצו כאן לאתר של מוריה

המפרט על מסלול הליווי שלה. חלק מחברי הפורום טענו לקונפליקט ולניגוד עניינים – מצד אחד, ישנו הרצון של העירייה להגן על התושבים ולייצג את האינטרסים שלהם, ומצד שני העירייה והחברה מעוניינות לקדם כמה שיותר פרויקטים.

• **היחסים עם העירייה** – נציגי מוריה לוקחים חלק בצוות רחב של העירייה, שבוחן היתכנות ראשונית של פרויקטי פינוי בינוי. בנוגע לאישור תכניות, על התאגיד להעביר תכניות מול העירייה, בדומה לתהליך הנעשה על ידי יזם פרטי. כדי להאיץ קידום תכניות, עיריית ירושלים הכריזה על פטור מהיטל השבחה בפרויקטי פינוי בינוי ל-7 השנים הקרובות.

• **מדדי הצלחה** – לרוב, תאגידים עירוניים אמורים ליצור הכנסות עבור העירייה, ולכן הם נבחנים כגוף עסקי, על פי שורת הרווח. מכיוון שמטרת ההתחדשות העירונית אינה יצירת רווחים עבור העירייה, נראה שתאגידים עירוניים להתחדשות צריכים למצוא דרך אחרת למדוד את הצלחתם. לפי ראש עיריית ירושלים, מדד ההצלחה העיקרי של התאגיד הוא תוספת יחידות דיור. אפשרות נוספת היא לבחון את שביעות הרצון של התושבים (בעלי דירות שמתגוררים במתחם, שוכרים, ושכנים), או את מהירות השלמת הפרויקטים שמלווה התאגיד.

פרק רביעי: העובד/ת הקהילתי/ת

על הפרק

פרק זה עוסק בתפקיד העובדים הקהילתיים בתהליכי פינוי-בינוי. בשנים האחרונות, עובדים קהילתיים בערים הופכים מעורבים יותר ויותר בליווי פרויקטי פינוי בינוי. בדיון על נושא זה השתתפו עובדים ועובדות קהילתיים מכמה עיריות.

הפרק בנקודות

מעורבותם של עובדי רווחה בתהליכי התכנון

החשיבות של מעורבות עובדים קהילתיים בתהליכי התחדשות עירונית

תפקידי העבודה הקהילתית בתהליכי התחדשות עירונית

מקרה הבוחן של ירושלים לשילוב עבודה קהילתית בתהליכי התחדשות עירונית

כלים לקידום מעורבות עבודה קהילתית בפרויקטי פינוי בינוי

מעורבותם של מנהלים בשירותים החברתיים וצוותי עבודה סוציאלית קהילתית בתהליכי תכנון

רוב העובדים הקהילתיים בישראל הם בעלי רקע בעבודה סוציאלית, עם התמחות מיוחדת בעבודה קהילתית, והם מועסקים בעיקר בעיריות ובעמותות. בשנים האחרונות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים פועל להרחבת מעורבותו בנושאי תכנון מרחבי, מתוך הבנה שזהו כלי חשוב לשיפור מצבן של אוכלוסיות הרווחה. אפיק מרכזי לכך הינו הכשרת עובדים קהילתיים ועובדים סוציאליים אחרים למעורבות בתהליכי תכנון, ובמיוחד בפרויקטי פינוי בינוי, ופיתוח חומרים להנגשת תחום התכנון לעובדים קהילתיים. משרד הרווחה תומך גם בהקצאת תקני עבודה קהילתית ייעודיים לפרויקטי פינוי בינוי גדולים, ומגביר את נוכחותו במוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית. ברמת העירונית, המשרד מעודד השתתפות של אגפי רווחה בעיריות בדיוני הועדה המקומית.

חשיבות העבודה הקהילתית בתהליכי התחדשות עירונית

■ **הכרות מעמיקה עם התושבים בשכונה, נותני השירותים בשכונה ועם המערכת העירונית:** כחלק מובנה בעבודה הקהילתית, העובדים הקהילתיים עורכים מיפוי קהילתי של האוכלוסייה המתגוררת בשכונה, מיפוי של קבוצות פעילות ומיפוי של שירותים. במקביל הם בקשרי שת"פ עם אנשי מקצוע בעירייה במגוון מחלקות כמו חינוך, תרבות, ספורט, שיפור פני העיר, מינהל ההנדסה, ויוצרים שולחנות עגולים וועדות היגוי לליבון נושאים העולים לסדר היום בחיי הקהילה תוך זימון אנשי המקצוע הרלבנטיים.

פינוי בינוי, בניגוד לבנייה חדשה, מתרחש בשכונות בהן מתגוררים תושבים. העבודה הקהילתית מהווה גשר ודיאלוג בין התושבים והעירייה במגוון נושאים ואליהם יש לצרף את נושא ההתחדשות העירונית.

■ **טובת התושבים במסגרת המדיניות העירונית:** מטרת העבודה הקהילתית היא לשפר את איכות החיים של התושבים בשכונתם ולאפשר לתושבים להיות שותפים לתהליכי קבלת החלטות. בשל כך, נהוג לחשוב שהם זוכים לאמון רב יותר מצד התושבים ביחס לגורמים עירוניים אחרים. בנוסף, העובדים הקהילתיים מודעים למדיניות הכוללת של העירייה. לעתים הם נדרשים להסביר לתושבים את המדיניות העירונית, גם במצבים בהם יש קונפליקט בין מדיניות זו לבין האינטרסים של חלק מהתושבים.

■ **כישורי עו"ק:** העובדים הקהילתיים מיומנים בתפקידי תווך בין תושבים לבין גורמים עירוניים ואחרים, בעלי יכולת לצייד את התושבים בניהול משא ומתן, בעלי יכולת להנגיש מידע תוך מתן הסבר על משמעות המידע כולל ההזדמנויות והסכנות שמכיל המידע. העו"קים בעלי מיומנות לפעול במצבים של קונפליקט תוך עריכת מפגשים המתייחסים לתכני הקונפליקט והעלאת פתרונות משותפים לפתרונות.

תפקידי העבודה הקהילתית בתהליכי התחדשות עירונית

מהם תפקידי העובדים הקהילתיים בתהליכי פינוי בינוי בעיר שלך?

בחלק מהערים ישנה מעורבות גדולה יותר של עובדים קהילתיים מאשר באחרות. פער זה נובע מכך שבחלק מערי ישראל יש רשת מפותחת של עובדים קהילתיים ברמת השכונה, ובחלקן אין. ירושלים וחיפה, למשל, מעניקות את הרשת העירונית המפותחת ביותר של עובדים קהילתיים בישראל.

בערים שהשתתפו בפורום, העובדים הקהילתיים ממלאים מספר תפקידים בתהליכי פינוי בינוי: סיוע פרטני בתגובה לפניית תושבים וסיוע בהתארגנות תושבים הם התפקידים המרכזיים. תפקידים נוספים כוללים הנגשת מידע לתושבים, מיפוי תמהיל התושבים במתחם, סיוע בתקשורת עם היזם, וליווי וסיוע בכל הנוגע לתהליכי שיתוף ציבור.

תפקידיהם השונים של העובדים הקהילתיים:

- **סיוע פרטני בפניית תושבים ומידע לתושבים:** לעתים, תושבים פונים באופן עצמאי לעובדים הקהילתיים, במטרה לקבל מידע על פרויקטי פינוי בינוי. העובד הקהילתי יכול להיות מועיל בהסבר נגיש, ולא ז'רגוני או מקצועי יתר על המידה, של התהליך ומשמעותו עבור התושבים.
- **סיוע בהתארגנות תושבים:** התארגנות תושבים בבניין עם תושבים רבים יכולה להיות קשה, במיוחד אם לא כל התושבים דוברים את אותה השפה, או אינם בעלי כישורים ארגוניים טובים במיוחד. במצבים אלו, עובדים קהילתיים לקחו לעתים תפקידים בולטים בארגון ועדים של נציגי בעלי דירות.
- **מיפוי תמהיל תושבים במקום:** בעוד פינוי בינוי מתמקד בבעלי הדירות במתחם העומד בפני פינוי, לעובדים הקהילתיים ישנה אחריות כלפי כלל התושבים – דיירי הדיור הציבורי, שוכרי הדירות, והשכנים. כמו כן, בעוד הדגש במיפוי פרויקטים הוא לרוב על הסכמה או אי הסכמה לפרויקט, עובדים קהילתיים יכולים לגבש מיפוי מעמיק בהרבה, שמתייחס לתמהיל הדירות ושירותי הציבור הנדרשים, וכולל, למשל, את גודל משקי הבית, מגוון גילאים, בעלי צרכים מיוחדים, ורמת ההון החברתי בשכונה.

- **ליווי וסיוע בהליכי שיתוף ציבור:** פעמים רבות, הליכי שיתוף ציבור אינם נגישים לכלל האוכלוסיה, אם, למשל, המפגש דורש הגעה ברכב, ההזמנה מופצת בשפה לא מוכרת, או ששעת המפגש מתנגשת עם שעות הטיפול בילדים. העובדים הקהילתיים עשויים לסייע בידוע מוצלח יותר של התושבים לתהליכי שיתוף ציבור, כולל חידוד של מטרת המפגשים. העובדים יכולים להכין את התושבים לפגישות, עם הנגשת ידע מקדים על הפרויקט ועל תהליך שיתוף הציבור. הם יכולים לסייע למארגנים לתכנן מפגשים וחומרים מובנים יותר למגוון תושבים, ולפתח פעילויות לשיתוף ציבור במסגרתן קולם של מגוון התושבים יישמע בצורה ברורה יותר המובנת גם למתכננים.
- **סיוע מול היזם:** העובד הקהילתי יכול לסייע לתושבים בהפניה לבעלי מקצוע בתחומים כמו תכנון, משפט, ושמאות, ולעבוד עם בעלי המקצוע הללו כך שיבינו את מגוון צורכי התושבים, כולל יצירת תמהיל שטחי ציבור ומוסדות ציבור במתחמים גדולים. אם היזם נדרש להגשת תסקיר חברתי, העובד הקהילתי עשוי לסייע למתכננים בעריכתו.

מקרה הבוחן של ירושלים לשילוב עבודה קהילתית בתהליכי התחדשות עירונית

• **תפקיד מטה:** במנהל קהילה בעיריית ירושלים פועלת אחראית על שילוב היבטים חברתיים בתכנון. זהו תפקיד מטה בעירייה, שמטרתו היא הטמעת היבטים חברתיים בפרויקטים פיזיים בכלל ובפרויקטי התחדשות עירונית בפרט, והטמעת היבטי תכנון בקרב עובדי הקהילה והרווחה בעיה כמו כן, התפקיד מזהה סוגיות מדיניות רחבות שיש צורך לפתור כדי להתקדם בפרויקטים, ופועל לשינוי המדיניות (ברמה העירונית והארצית) בהתאם לצרכים העולים בשטח.

• **תפקיד בתאגיד העירוני:** בנוסף לעבודה הקהילתית שנעשית במסגרת המנהלים הקהילתיים, ישנה מתאמת קשרי קהילה הפועלת תחת החברה העירונית שאחראית על התחדשות עירונית, בה דנו בפרק השלישי. מתאמת קשרי הקהילה מנגישה ידע לתושבים בכלל העיה בשיתוף פעולה עם העובדים הקהילתיים בשטח, נותנת מענה ראשוני לפניות תושבים ויזמים, ומנהלת את נוהל הסיוע (אדריכל, מהנדס, ושמאי) הניתן לתושבים במתחמים מאורגנים.

לעיריית ירושלים יש מערכת מפותחת של עובדים קהילתיים ברחבי העיה, שלוקחת חלק פעיל בפרויקטי פינוי בינוי. רשת זו כוללת מנהלים קהילתיים, עובדים קהילתיים ומתכננים עירוניים קהילתיים, עובדים קהילתיים ייעודיים למתחמי פינוי בינוי, אחראית שילוב היבטים חברתיים בתכנון באגף שירותי קהילה בעירייה, ומתאמת קשרי קהילה בתאגיד העירוני.

• **תפקידים במנהל הקהילתי:** בעיר פועלים כ-28 מנהלים קהילתיים, על בסיס גאוגרפי. המנהל הקהילתי מופקד על שירותי קהילה, חברה וחינוך לא פורמלי בשכונה. ברוב המנהלים מועסק מתכנן עירוני קהילתי, שתפקידו לעזור לתושבים להבין את תכניות העירייה ולהגיב להן, וגם ליזום תכניות ולהתריע על צורכי התושבים שאינם ממומשים בתכנון הקיים. כמו כן, רוב המנהלים מעסיקים עובד או עובדים קהילתיים, שלפעמים עובדים בשיתוף פעולה עם המתכנן העירוני, במיוחד בשכונות עם מתחמי פינוי בינוי גדולים. בלשכות הרווחה האזוריות ישנם עובדים קהילתיים ייעודיים למתחמי פינוי בינוי (אחד באזור דרום העיר ואחד במערבה), שעוסקים במיפוי בעלי הדירות במתחמים, בסיוע להם בבניית נציגות, במתן הכשרה וידע לפעילים, ובליוויים לאורך הפרויקט עד לקבלת ההחלטה הסופית על מסלול קידום הפרויקט.

כלים לקידום מעורבות עבודה קהילתית בפרויקטי פינוי בינוי



התחדשות עירונית - פינוי-בינוי ותמ"א 38

איך עושים בזה סדר?
איך אני יודע שהוצע לי חוזה הוגן?
למה חשוב לשים לב בתכנון?
למה לי בכלל להיכנס לכל זה?
ואיך עושים את זה נכון

המינהלת להתחדשות עירונית ומינהלת קהילתית יובלים מתכבדים להזמין אתכם ל:

קורס ייעודי לבעלי דירות בהתחדשות עירונית - תמ"א 38 ופינוי-בינוי

הקורס יתקיים במועדון הגיל השלישי במתנ"ס הסנפליד, רח' שטרן 3 קריית יובל, בימי ראשון, בשעה 19:00 החל מ-1.2.2015.

הקורס אינו כרוך בתשלום • בהרשמה מראש בלבד

תכנית הקורס

1/2/15	מושגי יסוד להתחדשות עירונית	עמית פוני-קרניש ראש מינהלת להתחדשות עירונית בירושלים
8/2/15	היבטים חברתיים בתכנון פרויקטים להתחדשות עירונית	חגית נעלי יוסף מנהלת חברתית
15/2/15	היבטים משפטיים בהתחדשות עירונית	
22/2/15	המודל הכלכלי של ההתחדשות עירונית	רוני אפיק שפאי סקרקין
1/3/15	התארגנות וגיבוש הסכמות בקרב בעלי דירות	חגי אגמון שניר מנהל המרכז הכוונה חברתית בירושלים
8/3/15	בניית תכנית פעולה לקידום פרויקטים בבניינים	נועה אפיק-ריבוש אחראית קשרי קהילה במינהלת להתחדשות עירונית בירושלים

WWW.HOUSING.ORG.IL

לפרטים נוספים ולהרשמה:
נועה אפיק-ריבוש
noa@moriah.co.il, 02-6295597
דנה גזי, עובדת קהילתית מנהלת קהילתית יובלים
052-8813553

מינהלת והתחדשות עירונית והקמה בחברת "מוריה" בהתאם להנחיית ראש העיר, מר ניר ברקת, במטרה לחדש את פני השכונות הוותיקות, לחזק מבנים מפני רעידות אדמה, להוסיף ממדים ופתרונות מיון וכן לאפשר פתרונות דיור לזוגות צעירים. אנו מאמינים כי התחדשות עירונית תשפר את איכות חיי תושבי העיר, תחדש את מלאי הדירות הקיים ותסייע להגדיל את היצע יחידות הדיור לצד שדרוג משמעותי של המרחב הציבורי בירושלים.

כרזה המזמינה תושבים לקורס על התחדשות עירונית מטעם התאגיד העירוני ועובדים קהילתיים בירושלים

הקצאת תקנים: בעיריות ובשכונות עם מתחמי פינוי בינוי גדולים, ובמיוחד כאלו עם אוכלוסיות עניות, יש לשקול חיוב תקן של עובד קהילתי מלווה לפרויקט. רצוי לאתר משאבים לליווי הפרויקטים על ידי עובד קהילתי. בדומה לפרויקט שיקום שכונות, שם תפקיד העובד הקהילתי בכל שכונה היה מרכזי, יש להקצות עובדים קהילתיים לשכונות שעומדות בפני שינוי משמעותי.

קרן למימון עבודה קהילתית: גופים ממשלתיים, או לחלופין עיריות עם מספר רב של פרויקטים, יכולות להקצות קרן המשמשת למימון פעילויות קהילתיות הנלוות לפרויקטים, כגון ארגון נציגי בתים, סקר תושבים מעמיק, מפגשי הסברה, והכשרת פעילים.

בניית קשרים בין תכנון מרחבי לעבודה קהילתית: יצירת קשר בין מתכננים ועובדים קהילתיים, דרך סדנאות, מפגשי עדכון ופעילות משותפת עם תושבים, מחברת בין שני גורמים בעלי ראייה שכונתית, ומדגישה את החשיבות של העבודה הקהילתית בתהליך התכנון.

פרק חמישי: היועץ החברתי

על הפרק

פרק זה עוסק בתפקידו של היועץ החברתי בפרויקטי פינוי בינוי. כיום, תפקיד זה הופך חשוב יותר ויותר, והשימוש בו לפרויקטי פינוי בינוי הולך וגובר. התפקיד עדיין מצוי בתהליך של הגדרה ובניית ארגז כלים מוסכם. עדיין אין הסכמה בנוגע לשאלה מיהו הגורם האחראי על התכנים של ארגז כלים זה. מנהל התכנון מדגיש שבין אם הביצוע יעשה על ידי יועץ חברתי, על ידי העובד הקהילתי, או על ידי צוות התכנון הכללי, החשוב הוא להגיע לתוצרים ולתהליכים החברתיים הרצויים. גם שמו של התפקיד אינו מוסכם, ויש מי שמגדיר את התפקיד כתכנון חברתי, בעוד שאחרים מכנים אותו ייעוץ חברתי. לעתים, היועץ החברתי נשכר לעבודתו על ידי היזם, על ידי החברה המנהלת, הנעזרת בו להחתמת הדיירים, על ידי משרד השיכון, על ידי הרשות המקומית, או אפילו על ידי התושבים עצמם.

הפרק בנקודות

מיהו היועץ החברתי?

על מה אחראי כיום היועץ החברתי בפרויקטי פינוי בינוי?

מהו תפקידו הרצוי של היועץ החברתי?

מיהו היועץ החברתי

יועצים חברתיים לתכניות התחדשות עירונית מגיעים מתחומים שונים, כגון גאוגרפיה, תכנון עירוני, ועבודה סוציאלית. כיום, יועצים אלו משדרים מידה מסוימת של תסכול, הנובעת מחוסר הבהירות של התפקיד, העדר האינטגרציה של ממצאיהם עם התכנון הסטטוטורי, והעדר של סטנדרטיזציה בהערכת העבודה שלהם.

התיאור וההצעות לתפקיד הייעוץ והתכנון החברתי המוצגים בפרק זה גובשו על ידי קבוצה של מתכננות שעוסקות בנושא – דורית פרי, חגית ג'יניאו אדיב, חגית נעלי-יוסף, נילי שחורי, וליאת איזקוב, בשיתוף פעולה עם עיריית בשן ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים. מוצג פה ניסוח לתפקיד הייעוץ והתכנון החברתי שנמצא בתהליכי גיבוש והגדרה על ידי קבוצה של מתכננות חברתיות מחויבות. הן מציגות הגדרת תפקיד, מגדירות סט של ערכים עקרוניים, ואת האופן בו הם באים לידי ביטוי בתכנון עצמו – בתחומים השונים, ביעדי התכנית, ובהנחיות הספציפיות.

ערכים חברתיים רצויים בפרויקט פינוי בינוי

שילוביות פיזית וחברתית	האפשרות של מגוון אוכלוסיות לגור ביחד, בסמיכות. לכבד את המיחד ולקדם את המאחד.
נגישות ומרחב הזדמנויות	אפשרויות בחירה, נגישות פיזית, תפקודית וחברתית להגברת המוביליות הפיזית והחברתית של האוכלוסייה.
אחריות מרחבית	מפגשים וחיבורים, זיקות והשפעות הדדיות. מרחב התייחסות בתוך ומעבר למתחם התכנית וראייה חברתית ומרחבית מאוזנת. תכנון המאפשר מרקם חיים.
איזון חברתי, כלכלי וניהולי	בחינת מכלול משאבים כלכליים קיימים ופוטנציאלים כמענה לצרכים פיזיים וחברתיים לאורך זמן.
איכות חיים וסביבה	שמירה על תנאים המאפשרים רווחה אישית, ביטחון, בטיחות ובריאות עבור מגוון אוכלוסיות.

כיצד הערכים התכנוניים פוגשים את תחומי התכנון השונים

תחומי תכנון ערכים	דיור ומגורים	מרחב משותף בנוי ופתוח	מרחב ציבורי	שירותי ציבור	שירותים עסקיים שלא למגורים	תנועה וניידות	ניהול ותחזוקה	ציפוף	כלכלה מוניציפלית
שילוביות פיזית וחברתית	●			●					
נגישות ומרחב הזדמנויות			●	●	●				
אחריות מרחבית		●	●			●			
איזון חברתי כלכלי וניהולי				●			●	●	●
איכות חיים וסביבה		●						●	

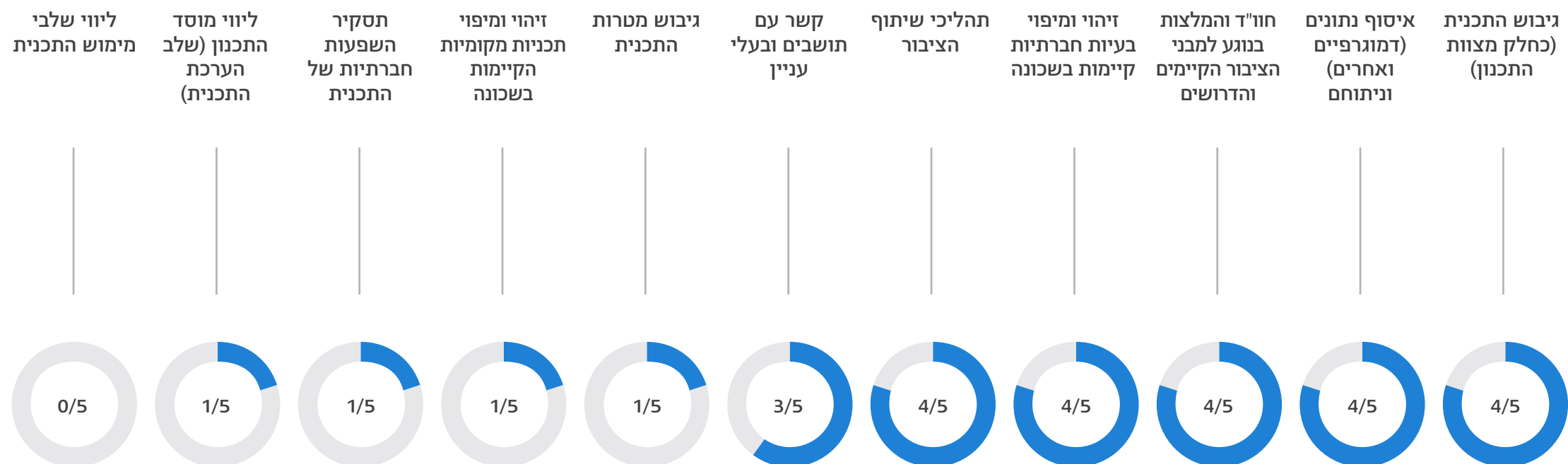
מערכים ליעדים ולהנחיות תכנון: ערך לדוגמא

מרחב ציבורי	
יעדים: - הבטחת נגישות אל המרחב הציבורי עבור אוכלוסיות שונות - מיקום ופרישת המרחב הציבורי במיקום נוח ומזמין עבור מירב דירות המגורים - חיזוק תפקודי המרחב הציבורי ליצירת תחושת רווחה ותחושת שייכות (מתאים למרקמים)	הנחיות: - שמירה על צירים פתוחים, המאפשרים ניידות וקשר עין (ככל הניתן) למרחבים פתוחים. - קשירת מתחם ההתחדשות לנוף למרחב הסובב והמרקם הבנוי סביבו, כולל התייחסות למרחבים מעבר לקו הכחול של התוכנית. - יצירת "מרחב עירוני נגיש וקריא" – מסלולי הליכה ודרכי הגעה, מוקדים (איקונים, שימושים ציבוריים), נקודות קצה. - יצירת אפשרות נוחה עבור אוכלוסיות שונות לנוע במרחב הציבורי – מחייב תשומת לב ומתן מענים לצרכי הניידות של אוכלוסיות שונות.

תפקידו של היועץ החברתי כיום

כיום, ישנה הסכמה רחבה כי היועץ החברתי עוסק באיסוף וניתוח נתונים כבסיס לתכנית, בגיבוש המלצות בנוגע לצורך במבני ציבור, בזיהוי בעיות חברתיות קיימות בשכונה, ובתהליכי שיתוף ציבור. לפי המשתתפים, באף אחת מהעיריות היועץ החברתי אינו מלווה את שלבי מימוש התכנית, אולי משום שרוב התכניות עדיין לא הגיעו לשלב מימוש.

תפקיד היועץ החברתי בעיריות המשתתפות בפורום



הנתונים לקוחים מתוך שאלון שנערך בקרב העיריות שהשתתפו בפורום העמיתים

תפקידו הרצוי של היועץ החברתי

רוב המתכננים החברתיים, וחלק מהמתכננים בצוותי התכנון בעיריות, חושבים כי יש להרחיב את תפקידי היועץ החברתי ולערבו גם בקביעת מטרות התכנית, וגם בשלבי המימוש של התכנית. על נושאים אלו לא הייתה הסכמה מלאה. נציגת מנהל התכנון במשרד הפנים הדגישה את הצורך לעבור למודל של תכנון מעצים בפרויקטי התחדשות עירונית. הדבר כרוך, מבחינת מנהל התכנון, בהבטחת תהליכים ותוצרים רצויים בתחום החברתי, ולא דווקא בהגדרת תפקיד נפרד. נציגת משרד הבינוי הסכימה כי יש להבהיר יותר את טיב התפקיד, אך לא בהכרח שיש להרחיבו. חלק ממשותפי הפורום טענו כי אין צורך בהרחבת התפקיד, היות שכל מתכנן אמור להטמיע ממילא את ההיבטים החברתיים בתהליכי פינוי בינוי. מצד שני, עלו טענות כי הקצאת תפקיד ייחודי תבטיח התחייסות יסודית לסוגיות החברתיות, ושמדובר בדיסציפלינה ייחודית שיש לפתח בנפרד. נראה ששאלת התפקיד הנפרד יכולה לקבל מענה לפי הצרכים העולים בפרויקטים שונים – הדבר יכול להיות תלוי בגודל הפרויקט, ברשות המקומית, או בזהות המתכננים בצוות התכנון ומידת הכשרתם לעיסוק בהיבטים החברתיים. אלו שסברו שיש להרחיב את ההתייחסות להיבטים החברתיים בפרויקט, בין אם בתפקיד נפרד ובין אם לאו, הציעו את התפקידים הבאים:

- **שיתוף בקביעת מטרות התכנית ווידוא הטמעת מטרות חברתיות** – חלק ממשותפי הפורום טענו כי היועץ צריך להיות שותף בקביעת מטרות התכנית, כדי לוודא שמטרות חברתיות (ולא רק פיזיות וכלכליות) מוטמעות מראש בתכנית והינן שוות ערך למטרות אחרות. מטרות אלו יכולות לכלול, למשל, הישגות של כל מי שמעוניין להישאר בשכונה, תרומה של התכנית לכלל תושבי השכונה, ולא רק לתושבי המתחם, ויצירת לכידות חברתית בתוך השכונה. כלים אפשריים להגשת מטרות אלו הם, בין השאר, הקמת קרן תחזוקה וארנונה לתושבים ותיקים, הכללת דירות להשכרה, דירות קטנות, ודוור בהישג יד בפרויקט, שיפור איכות המרחב הציבורי, שיפור מוסדות הציבור, השקעה בהעצמת התושבים ובבניית קהילה, ושיפור הנגישות התחברותית.
- **ליווי בשלבי מימוש הפרויקט** – אחת מהפונקציות הרצויות של היועץ החברתי קשורה בפיקוח על יישום ההיבטים החברתיים בפרויקט, ובחינה של מצב התושבים בעת ביצוע הפרויקט. היועץ החברתי יכול לצמצם את הנזק שנעשה לתושבים בזמן הריסת הבתים, תוך צמצום זמן המעבר, חוסר הנוחות הנובע מרעש, ממעברים מחוץ למתחם, ומהמיקום בדירות החדשות.

▪ **סיוע בקשר עם היזם** – משרד הבינוי גורס כי מטרתו של היועץ היא לעזור לבעלי הדירות לבחור את ההסכם הטוב ביותר עם היזם שממקסם את האינטרסים שלהם. עד לאחרונה, אסור היה ליועץ החברתי לייעץ לדיירים בבחירת היזם במסלול הרשויות, אולם המשרד שינה זאת. במסלול המיסוי, המשרד מציע שיתוף פעולה בין היועץ החברתי לבין משרד הרווחה בליווי התושבים.

▪ **גישור ובניית אמון** – נציגי מנהל התכנון הדגישו כי גישור ובניית אמון הם אבני הדרך המרכזיות להצלחה של פרויקטים מסוג זה, פעולה שחורגת מיידוע ציבור בסיסי בתחילת התהליך. עבודת התיווך המורכבת שנוצרת בפרויקטים – בין יזמים, רשויות, ותושבים מסוגים שונים – יוצרת צורך בדמות מגשרת שמהווה 'דבק' לתהליך.

1. פער אחד שעלה בדיון הוא **פער בין ידע מקצועי של מומחים לידע מקומי של תושבים**. הפעולה הנדרשת היא תרגום של הקבוצות זו לזו, והבאת את שני סוגי הידע לשתי הקבוצות.

2. פער נוסף הוא **פער עוצמה וסמכות** – תושבים לא תמיד מבינים את השלבים השונים של תהליך התכנון. כך לדוגמא, היזמים והוועדה המקומית יכולים להגיע להסכמה עם התושבים, והוועדה המחוזית עלולה לשנות את ההחלטה. על כן, ישנו צורך להסביר את המעורבות וההשפעה של הגופים השונים על תהליך התכנון, וכיצד יש לעבוד עימם.

3. פער שלישי הוא **פער בציפיות ובאינטרסים** – האינטרסים של היזמים שונים מאלו של הרשות, של גופי התכנון, של בעלי הדירות ושל התושבים האחרים, ואף עלולים להתנגש אלו באלו. השוני נוגע לרמות הרווח, לגודל הדירות, להשפעה על שכונות שכנות, לתרומה של מוסדות ציבור, לתחזוקה ולניהול ארוכי טווח, ליכולת של אנשים להישאר בפרויקט, ועוד. היועץ יכול לשמש פה בתפקיד עמוק של פירוש וגישור, ולעזור לכל צד לחרוג מהפרספקטיבה הצרה שלו ולהגיע להסכמות ולפשרות הדדיות.

4. פער רביעי הוא **פער הזמן** – בעוד שגופי התכנון חושבים על התוצאה ארוכת הטווח, ואילו יזמים רוצים לקצר את התהליך ככל שניתן, תושבים מוטרדים מאיכות החיים היום-יומית, כמו גם מהתוצאה ארוכת הטווח. אלו פרספקטיבות שונות מאד שיכולות לעורר מתחים חריפים ועימותים, והיועץ יכול להיות המגשר האמין, שיכול להאיץ את התהליך כשצריך, להסביר את משמעות העיכובים, ולעזור להתמודד עם התחזוקה היום-יומית והניהול בזמן התהליך הארוך.

פרק שישי:

המלצות הקליניקה האורבנית להטמעת היבטים חברתיים בתכניות פינוי בינוי

כלים	אנשים	שכונה שווה
• הכנת מסמך מדיניות מנחה מטעם העירייה לתכניות התחדשות עירונית • בחינת הקמת תאגיד עירוני שיעסוק בקידום תכניות מטעם העירייה • הסתכלות מעבר לקו הכחול של התכנית • גיבוש נוהל הערכת השפעות חברתיות על אוכלוסיות מוחלשות באזור • השימוש בתקן 21 להטמעת היבטים חברתיים • מקורות מימון לסיוע בעלויות תחזוקה של דיירים ותיקים ונייהול בפרויקט החדש • הכנת נוהל מעורבות ציבור ייחודי לתכניות פינוי בינוי • סיוע עירוני להתארגנות מלמטה – קבוצות תושבים המקדמות פינוי בינוי	• מינוי אחראי עירייה להתחדשות עירונית מטעם הרשות המקומית • הקצאת תיק התחדשות עירונית לחבר מועצת העיר • בחינת הקצאת עובד קהילתי לתכניות פינוי בינוי גדולות עם אוכלוסיות מוחלשות • הגדרת תפקיד ומשימות ליועץ החברתי, וחלוקת התפקידים בין חברי הצוות	הצעה לתכנית לאומית משולבת להתחדשות שכונות מוחלשות
		סוף דבר כיוונים להמשך

מבוא לפרק ההמלצות

ההמלצות בפרק זה מאגדות יחדיו את ההסכמות, וכמה מנקודות המחלוקת, של המתכננים שהשתתפו בפורום ושל צוות הקליניקה האורבנית. מטרתן העיקרית, כמטרת הדוח, היא להרחיב את היריעה של התחדשות העירונית בישראל, כך שתכלול יותר מהוספה של יחידות דיוה. פרויקטים להתחדשות עירונית יכולים וצריכים לשפר את איכות חייהם של כלל התושבים, שוכרי ובעלי דירות, להיטיב עם כלל השכונה לאורך זמן, ולמנוע את דחיקתן של אוכלוסיות מוחלשות ומודרות ממילא. בהמלצה האחרונה בדוח זה, נציג מתווה התחלתי לתכנית לאומית להתחדשות עירונית שתתמקד מראש בשכונות מצוקה.

כלים

מסמך מדיניות מנחה

מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית מאפשר לעיר להגדיר חזון כלל עירוני להתחדשות, לזהות אזורים ספציפיים להתערבות, לגוון בין כלים וסוגי פרויקטים המתאימים לאזורים השונים, וליצור תכנית שקופה ונגישה עבור תושבי העיר. ההסתכלות הכוללת על פרויקטי התחדשות עירונית מאפשרת לעירייה לבחון את ההשפעה של פרויקט בשכונה אחת על שכונות סמוכות, כולל שימוש במוסדות ציבור ומענה לצרכי דיור מגוונים. ערים מעוטות אמצעים עלולות להתקשות בגיבוש אסטרטגיה עירונית לקידום פינוי בינוי, ועל כן עשויות לקדם פרויקטים בצורה אקראית, ללא קשר ברור וחזון המחבר בין התכניות השונות. לכן, יש לשקול מעורבות ממשלתית כדי לאפשר לכל הערים המובילות תכניות התחדשות עירונית לחבר מסמך מדיניות מנחה.

התאגיד העירוני

תאגידים עירוניים לקידום התחדשות עירונית – תמ"א 38 ופינוי בינוי – נוצרו בשנים האחרונות על ידי מספר עיריות. תחומי האחריות של התאגיד העירוני יכולים לכלול ניהול וביצוע פרויקטים, פיקוח על ביצוע, תכנון, קשר עם תושבים וייצוגם, קידום האישור הסטטוטורי של פרויקטים,

ותחזוקה של פרויקטים שהושלמו. התאגיד העירוני יכול לסייע בהגברת אמון התושבים ולהגדלת סיכויי היישום של הפרויקטים, ולהיות גוף שמלווה את הפרויקט מעבר לשלב האישור, ולוקח אחריות גם על שלבי הביצוע. לכן, ערים עם מספר פרויקטים יכולות ליהנות מהקמתו של תאגיד עירוני, וללמוד מניסיוןן של הערים החלוצות בתחום. מעבר לניסיונות ברמת הערים הבודדות, הממשלה יכולה לעזור לשלטון המקומי ביצירת תאגידים עירוניים, כולל הכשרה, מימון, לימוד מבנה התאגידים הקיים, פיקוח ורישות של התאגידים.

תכנון מעבר לקו הכחול

תכנון מעבר לקו הכחול מתייחס לכך שפרויקטי פינוי בינוי משפיעים לא רק על מתחם התכנית עצמה, אלא גם על האזור שמסביבם, דרך עומס בכבישים, שימוש במוסדות ציבור ושטחים פתוחים, ודרך מחירי הדיו. משתתפי הפורום הסכימו שהרחבת ההסתכלות אל מעבר לקו הכחול תסייע למקסם את ההשפעות החיוביות, ולמזער את אלו השליליות, עבור האזורים הסמוכים למתחם. הסתכלות מעבר לקו הכחול כוללת חיבור לשכונות סמוכות והנגשת שטחים ירוקים חדשים עבור שכונות אלו, התחשבות בנוף,

באור שמש ובזרימת אוויר לבניינים הסמוכים, שיקום ושיפור מוסדות חינוך בשכונות הסמוכות במקום בניית חדשים, והשקעה בבניית קשרי קהילה בין תושבי המתחם המחודש לתושבי השכונה הסובבת אותו. צוותי התכנון ברשויות המקומיות יכולים להנחות את היזמים להתבוננות מעבר לקו הכחול של מתחם ההתחדשות.

מדידה והערכה של השפעות חברתיות

האם צריכים להיות מדדים קשיחים בתכניות התחדשות עירונית, שדורשים שמעל סף מסוים תכניות לא ייצאו לפועל ללא מנגנון התמודדות עם הבעיות החברתיות, כמו בתחומי תכנון אחרים – תחבורה, סביבה או שימור? למשל, האם מעל אחוז מסוים של שוכרים, קשישים, או בעלי דירות עם הכנסה נמוכה, יש להתנות את קיום הפרויקט במציאת פתרונות לאוכלוסיות אלו? לא היתה הסכמה על נושא זה בין משתתפי הפורום.

כהמשך ישיר לכך, ישנם הרבה ויכוחים האם צריך להיות תסקיר חברתי בפרויקט פינוי בינוי, או לא. מצד אחד, תסקיר שכזה יעזור למשך תשומת לב להיבטים החברתיים של הפרויקט, ובעיקר לאוכלוסיות שעלולות להיפגע מהתכנית, וביניהן שוכרי דירות, בעלי דירות עם הכנסה נמוכה, דיירי דיור ציבורי, תושבי השכונה הסמוכים לפרויקט, ועסקים מקומיים. בראש ובראשונה, התסקיר יציע פתרונות ישימים

למזעור הנזקים החברתיים של הפרויקט. מצד שני, ישנה דאגה כי תסקיר השפעה חברתית יהפוך את התכניות למורכבות ולארוכות עוד יותר, וכבר כיום מדובר בבעיה אקוטית בתכניות אלו. האתגר הוא להבטיח בחינה של ההיבטים החברתיים תוך יצירת המלצות ישימות וברורות, מבלי לעכב את התכנית בצורה משמעותית.

תסקיר השפעה חברתית מורכב משלושה חלקים מרכזיים:

- **ניתוח מצב קיים** – בנוסף לאבחון הדמוגרפי והמיפוי של מוסדות הציבור הקיים כבר בפרוגרמות התכנון, תסקיר השפעה חברתית עשוי לכלול נתונים חשובים נוספים, כגון חזקה על הדירות – עלות עם וללא משכנתא, שכירות, ודיור ציבורי – אחוז דיירים מבוגרים, אחוז מקבלי קצבאות רווחה, שימוש בפועל במוסדות ציבור על ידי תושבי המתחם, הרגלי נסיעה וקנייה – כולל בעלות על רכבים – התארגנות קהילתית – הכוללת ועדי בתים, נבחרים ציבור שכונתיים, קבוצות ציבוריות חשובות ודרכי תקשורת ביניהן – ניתוח רמת שביעות הרצון מהמצב הקיים, ורצון להישאר בשכונה לאחר הפרויקט. רצוי שניתוח המצב הקיים יהיה פרטני, ויכלול מפגש עם כל משקי הבית המתגוררים במתחם.
- **ניתוח השפעה צפויה** – התכנית צפויה להשפיע על האוכלוסיה הנוכחית, על האוכלוסיה שתצטרף לשכונה,

ועל אזורים נוספים הסמוכים למתחם, או לחלופין, כאלו אליהם תהגר או תידחק אוכלוסיה מהמתחם המדובה. התסקיר ייבחן האם בעקבות התכנית אנשים יוכלו להגיע למקומות עבודה ולמוסדות ציבור גם ללא רכב, בתחבורה ציבורית וברגל, איזה אחוז מהתושבים לא יוכל לעמוד בעלויות תחזוקה וארנונה, או לחלופין בעלויות שכר הדירה העולה, והאם יאבדו או יתווספו מקומות עבודה בשכונה.

■ **המלצות** – ההמלצות נועדו לחזק את ההשפעות החיוביות של התכנית – למשל, יצירת שטחים פתוחים או הוספת שטחי מסחר באזורים בהם ישנו חוסר, ויצירת ועד שכונתי מייצג שיכול להעצים את הדיירים – ולצמצם או להימנע מהשלכות שליליות, באמצעות מניעת הדרה דרך חיוב דירות קטנות, דיור להשכרה ודיור בהישג יד, השקעה במבני ציבור משותפים כדי למתן פגיעה בתושבי האזור ולתמוך בשמירה על הון חברתי, או הקצאת שטחי מסחר כמקור הכנסה לקרן תחזוקה משותפת.

כיום, עיריות יכולות להחליט האם לגבש תסקיר השפעה חברתית לכל הפרויקטים, לחלק מהפרויקטים, או לחלופין, להגדיר מדדים חברתיים קשיחים למצבים בהם העירייה תרצה או לא לקדם פרויקטים של פינוי בינוי. בפורום, התבשרנו שבעיריית תל אביב נערכים לגיבוש נוהל עבודה לבחינת ההשפעה החברתית של תכנית התחדשות עירונית, שנועד להיות תמציתי וממוקד יותר ביחס לתסקיר חברתי

מלא. עם זאת, בישראל אין עדיין פורמט ברור ומוגדר לנוהל או לתסקיר ניסיון ראשוני ליצור תסקיר שכזה נעשה תחת מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובנייה. מחקר חדש בקליניקה האורבנית בוחן סקרי השפעה חברתית מרחבי העולם, ואת הרלוונטיות שלהם לישראל. ברמה הלאומית, יהיה מועיל ליצור קווים מנחים לדרישות סף חברתיות ו/או לתסקיר השפעה חברתית.

תקן 21

תקן 21 הוא התקן השמאי הסטנדרטי הבוחן כדאיות כלכלית בתכניות פינוי בינוי. שימוש בתקן כדי לקדם הטמעת מטרות חברתיות יכול לכלול את ההיבטים הבאים:

■ **הנגשת המידע שבתקן עבור התושבים** – התקן מכיל שפה שמאית ומשפטית, ואינו נגיש למרבית התושבים שנאלצים לקבל את הפרשנות של היזם ושל השמאי מטעמו לסעיפי התקן. כדי לגשר על פער הידע שנוצר בין היזם לבין התושבים בשל ההכרות עם התקן, רצוי שיהיה תקציר מוסמך ונגיש שלו, כך שתושבים מהשורה יוכלו להבין במה התקן מחייב את היזם ואת בעלי הדירות, ובמה הוא אינו מחייב אותם.

■ **שימוש בפערי שמאות למימוש מטרות חברתיות** – בבדיקה השמאית, ליזם יש אינטרס להראות כי הוא זקוק למספר רב של דירות כדי להגיע לכדאיות כלכלית.

אם העירייה יכולה לממן בדיקה שמאית אלטרנטיבית, הערכה מטעמה עשויה להראות כי דרושות פחות דירות כדי להגיע לכדאיות. ניתן להשתמש בפער זה לא רק כדי לצמצם את אחוזי הבנייה בתכניות, אלא גם לנצלו למימוש מטרות חברתיות, דרך הקצאת הדירות ה'נוספות' לדיור ציבורי, לדירות להשכרה ארוכת טווח, לדירות קטנות, ועוד.

תחזוקה וניהול

יש לבחון כיצד לאפשר לבעלי דירות עם הכנסה נמוכה להישאר בפרויקט החדש, על אף העלייה המשמעותית בעלויות התחזוקה בבניינים החדשים והגבוהים. כדי להשיא את רווחיו, ליזם יש לעתים אינטרס לכלול בפרויקטים רכיבים יקרים לתחזוקה, כמו בריכות, חדרי כושה, שטחים פתוחים פרטיים, או חדרי לובי גדולים. משרד הבינוי כבר הצביע על הכשלים הרבים בניהול הבית המשותף **בדוח שפרסם בנושא**. כשלים אלו רק יתעצמו בבניין חדש שייבנה בפרויקט פינוי בינוי בו אחוז גבוה של בעלי דירות עם הכנסה נמוכה. בין הדרכים להפחתת עלויות התחזוקה לבעלי דירות עם הכנסה נמוכה ניתן למנות הקמת קרן תחזוקה, בניית נכסי מסחר מניבים, ובחינת סוג, מיקום ואיכות השטחים הפרטיים הפתוחים, והשירותים לדיירי הבניין. יש מקום לפיתוח הנחיות להכללת מרכיבים אלו ואחרים בפרויקטים, בהובלת משרד הבינוי.

מעורבות הציבור

כיום, אין סטנדרט ברור ואחיד לאופן בו יש לשתף את הציבור בפרויקט פינוי בינוי. ישנה דרישת מינימום, של יידוע בעלי הדירות ועריכת מספר כנסים עבורם. התקציבים המוקצים למעורבות ציבור מכסים רק תחתון זה, אך אינם מאפשרים פעילות מעבר לו. המשמעות היא שאין חובה לפגוש את בעלי הנכסים בביתם שלהם טרם החלטה משמעותית זו על המשך חייהם. כמו כן, היועצים החברתיים בפורום הצביעו על העדרה של מסגרת לבקרה ולבדיקת איכות של שיתופי ציבור, וגם על הקשיים בהטמעת המסרים של שיתוף הציבור בתכנית.

תחת ההנחה שרבים מתושבי המתחם ירצו להמשיך ולהתגורר בו, יש מקום לערב אותם בצורה משמעותית בהרבה בקבלת ההחלטות שיעצבו את הפרויקט כולו, מעבר להחלטה על עצם מכירת הדירה הפרטית ליזם. יש לערב את התושבים בפרטי התכנית, בעיצוב המתחם, במגוון גדלי הדירות, או בשטחי הציבור החדשים בתכנית, באופן בו הבניין החדש פוגש את הרחוב, בניצול השטחים הציבוריים הפתוחים, ובגובה הבניינים. יש צורך לערב לא רק את בעלי הדירות, אלא גם את השוכרים, דיירי הדיור הציבורי, והשכנים.

כדי לפתח תהליכי מעורבות ציבור אפקטיבים יותר, יש לשנות את רמת התקצוב הסטנדרטית של משרד הבינוי, את ההנחיות והציפיות מהתהליך עצמו, ואת הבקרה על

המרכזי יכולים להשקיע בהנגשת מידע ובהעברת קורסי פעילים לקידום פרויקטי בינוי, בהקצאת ליווי של עובד קהילתי לפרויקטים אלו, במימון ייעוץ משפטי ושמאי או בבקרה על ייעוץ זה, ובליוי לאחר חתימת ההסכם, למשל בסוגיות כמו בעלות משותפת על דירות וקושי באיתור בעלי דירות. יש לקדם את החלטת הממשלה להקצות משאבים לגופים שילוו את התארגנויות התושבים אל מעבר לשלב החתימה עם הקבלן.

ההטמעה של התובנות. ניתן להשתמש בפלטפורמות טכנולוגיות חדשניות לשיפור המיפוי והקשר עם הדיירים, תוך הפחתה של העלויות. בעוד שהשלטון המקומי יכול לפתח סטנדרטים משלו, וראוי שהעיריות ייבחרו את יועצי שיתוף הציבור עימן הן מעוניינות לעבוד, נראה שניתן לפתח ארגז כלים ארצי למעורבות ציבור בתהליכים אלו. יש ליצור מדריך העוסק במטרות של השתתפות ציבורית, מתודות, משתתפים רצויים, ותקציב המותאם לגודל הפרויקט הספציפי. בפרט, יש להקצות מימון ציבורי לשיתוף ציבור משמעותי, פרטני, ומעמיק – הכולל מעבר של עובדים קהילתיים או יועצים חברתיים מבית לבית – בנוגע להחלטה התכנונית והכלכלית החשובה ביותר בחייהם של מרבית התושבים המעורבים בפרויקט.

התארגנות מלמטה

התארגנות של בעלי הדירות הובילה לכמה מפרויקטי הפינוי בינוי הראשונים שהושלמו בישראל. נראה שפרויקטים המובלים על ידי התושבים עשויים להפחית את הקשיים הנובעים מהתמשכות הפרויקט לאורך זמן, ויכולים להפנים טוב יותר התייחסות לצרכי בעלי הדירות העתידיים לגור בפרויקט. על אף היתרונות, התארגנות תושבים מלמטה למעלה נתקלת כיום בקשיים לא מעטים, למשל, בקבלת ערבויות בנקאיות, או בבחירה מושכלת של קבלן. על מנת לסייע להתארגנויות אלו, הרשות המקומית ו/או השלטון

אנשים

אחראי עירייה להתחדשות עירונית

בחלק מהרשויות ישנו אחראי עירוני על התחדשות עירונית, דרך התאגיד העירוני או כאחד מהחברים בצוות התכנון, ואילו בערים אחרות אין גורם שכזה. אחראי עירוני להתחדשות מייצר קשרים בין גורמי תכנון, רווחה, תחבורה, חינוך, פיתוח כלכלי ותשתיות, ובכך דואג שהיבטים שונים יזכו להתייחסות ראויה במסגרת התכניות השונות שהעירייה מקדמת. השלטון המרכזי יכול לסייע לשלטון המקומי בבקשה למינוי בעל תפקיד שכזה, וביצירת רשת בין האחראים לקידום התחדשות עירונית בערים שונות, כולל יידוע, הכשרה, ונתינת משוב הדדי על פרויקטים מתוכננים.

תיק התחדשות עירונית לחבר מועצת העיר

כמה מהערים בישראל גילו שמינוי חבר מועצת עיר למחזיק תיק התחדשות עירונית מאיץ תהליכי התחדשות עירונית, מגביר את המודעות הציבורית ואת השקיפות של תהליכים אלו, ומנגיש מידע רב יותר לתושבים. עם זאת, אין כיום המלצה פורמלית למינוי נבחר ציבור ייעודי להתחדשות עירונית במועצות המקומיות. נראה שגם לשלטון המרכזי יש אפשרות לקדם תפקיד זה, דרך פיתוח הגדרת תפקיד והכשרה ברורים, ורישות מחזיקי התיקים הללו בערירות השונות.

תפקיד העובד הקהילתי

משרד הרווחה והשירותים החברתיים משקיע בשנים האחרונות בהכשרת עובדים קהילתיים למעורבות בתהליכי תכנון, ובמיוחד בפרויקטי פינוי בינוי, ופועל להקצאת תקנים לעובדים קהילתיים בפרויקטי פינוי בינוי. במספר ערים בהן יש ריבוי פרויקטים של פינוי בינוי (כגון חיפה וירושלים) הגדירו תפקיד רוחב עירוני של עובד קהילתי להטמעת היבטים חברתיים של פינוי בינוי. בכמה ערים, ביניהן ראשון לציון, תל אביב, ירושלים וחיפה, עובדים קהילתיים מלווים פרויקטים פרטניים של פינוי בינוי. העובדים הקהילתיים מביאים לפרויקטים התבוננות על טובת התושבים הקיימים, ידע שכונתי רחב, כישורי הקשבה והנגשה של ידע, יכולת לשקף את מגוון הדעות של התושבים ולגשר ביניהן, וניסיון בארגון ובקשר עם אוכלוסיות אליהן תהליך התכנון הסטנדרטי לא מצליח להגיע.

כדי להגדיל את המעורבות של עובדים קהילתיים בפרויקטי פינוי בינוי בפרט ובענייני תכנון בכלל, ניתן ללמוד מהניסיון של ערים שהשקיעו בהכשרות משותפות של עובדים קהילתיים ושל צוותי התכנון, בהזמנת אגף הרווחה לפגישות צוותי התכנון וישיבות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ובהקצאת תקנים ייעודיים לעובדים קהילתיים ברמת הפרויקטים וברמה

העירונית. השלטון המרכזי יכול להוסיף למאמצים העירוניים באמצעות בניית סל פעילויות ממומן של עובדים קהילתיים בפרויקטי פינוי בינוי, דוגמת ארגון נציגי בתים, סקר תושבים, מפגשי יידוע והכשרת פעילים. במיוחד, על השלטון המרכזי להקצות תקני עובדים קהילתיים לשכונות העומדות בפני פרויקטי פינוי בינוי בהיקפים משמעותיים.

תפקיד היועץ החברתי

היועץ החברתי בפרויקטי פינוי בינוי הוא תפקיד בהתפתחות, שחשיבותו הולכת וגוברת. כיום, תפקידו של היועץ החברתי (או המתכנן החברתי, כפי שהוא מכונה לעתים) משתנה ממקרה למקרה, בהתאם למקור המימון של התפקיד – משרד הבינוי, הרשות המקומית, או היזם. חלק מהיועצים החברתיים עוסקים בעיקר בגיוס הסכמת בעלי הדירות לתהליך, בעוד שאחרים עוסקים בזיהוי סוגיות חברתיות עקרוניות בפרויקט והתאמת התכנית להתמודדות איתם. רובם פועלים בשלב התכנון של הפרויקט, ולא בשלב המימוש.

בפורום התגבשה הסכמה על החשיבות של הרחבת והטמעת היבטים חברתיים בתהליכי פינוי בינוי, בין אם תחת תפקיד היועץ החברתי ובין אם במסגרת אחרת. מנהל התכנון במשרד הפנים מעוניין בהטמעה של תהליכים ותוצרים חברתיים מעמיקים יותר בתכניות, לאו דווקא במסגרת תפקיד היועץ החברתי. לעומת זאת, מתכננים חברתיים שהשתתפו בפורום

דוגלים בהרחבת התפקיד. לדידם, צעד זה כולל חלוקה ברורה של תחומי אחריות, ארגון מחדש של מקורות וגובה המימון, כולל תקציב הפעילות, בקרה על ביצוע התפקיד, ואקרדיטציה של העוסקים בתחום. גרסה מורחבת של תפקיד היועץ כוללת הטמעת מטרות חברתיות וקביעת מדדים למימושן. היועץ יהיה מעורב גם מעבר לשלב התכנון של הפרויקט, כשבזמן המימוש והאכלוס מחדש היועץ עוסק בליווי התושבים, תוך צמצום זמן המעבר וחוסר הנוחות הנובע מהמעברים ומהבנייה, וביצירת יחסים קהילתיים בריאים במתחם החדש. לשם סיוע בהרחבת התפקיד, ניתן להיעזר ברשת המקצועית שהחלה להתפתח בקרב היועצים החברתיים הפועלים כיום.

הצעה לתכנית לאומית להתחדשות שכונות מוחלשות

תכנית לאומית שמיעדת השקעה, תכניות חברתיות ושיקום פיזי לשכונות עם ריכוזי עוני גדולים. כיצד תכנית דומה תיראה בישראל, וכיצד היא תהיה שונה מתכנית שיקום שכונות, שהתחילה בסוף שנות ה-70, והגיע לשיאה בסוף שנות ה-80?

שיקום שכונות היוותה תכנית חלוצית בקנה מידה בין-לאומי, ששילבה פיתוח תשתיות פיזיות, הרחבת בתים, ובניית מוסדות ציבור, עם תכניות חברתיות כגון חינוך לגיל הרך, בתי ספר להורים, בתי ספר לפעילים שכונתיים, מלגות לימודים והכשרה לתעסוקה – הפרויקט הובל על ידי השלטון המרכזי והרשות המקומית, ובכל שכונה מונה מנהל וצוות, והוקצה תקציב פעילות. שיקום שכונות מומן בחלקו על ידי יהדות התפוצות. כיום, אנשים רבים רואים בפרויקט שיקום שכונות פרויקט שנכשל, משום שבמקרים לא מעטים שכונות השיקום עצמן נשארו בעלות סטיגמה שלילית, והן מאוכלסות בעיקר על ידי אוכלוסייה ענייה. למרות זאת, מחקרי ההערכה הרבים שנערכו לצד ובעקבות פרויקט שיקום שכונות מצביעים על הצלחות רבות, כולל, למשל, הקמת מתנ"סים, מרכזי 'טיפת חלב', וספריות בשכונות עוני. הפרויקט יצר ניידות חברתית לאוכלוסיית השכונות, שהובילה, בין השאר, ליצירת מנהיגות עירונית ואף ארצית שהתגבשה בשכונות הפרויקט, וחיזק והרחיב דירות בשכונות השיקום. במסגרת שיקום שכונות לא הוצבה מטרה

בהקדמה לדוח זה, הצבנו שתי מטרות: הראשונה היתה לעזור לעיריות, למתכננים עירוניים, ולעובדים קהילתיים להבטיח שפרויקטי פינוי בינוי יסייעו למטרה הלאומית של הגדלת מלאי הדיוק, ובד בבד יותאמו לצרכיהן של אוכלוסיות מוחלשות ומודרות. למטרה זו הוקדש רובו המוחלט של הדוח. עם זאת, מטרתנו השנייה היתה לעזור בפיתוח מדיניות ופרויקטי התחדשות עירונית חדשים, שמכוונים באופן ישיר יותר לתמיכה באוכלוסיות מוחלשות, ומייחסים לכך מידת חשיבות שאינה פחותה מהגדלת מלאי הדיוק. בהמלצה אחרונה זו, נשרטט את ראשי הפרקים של תכנית לאומית שכזו, תוך פריסה של הרציונל, תכנית העבודה, והצעדים ליישומה.

רקע לתכנית

ישראל מלאה בשכונות עם מלאי גדול של דיור מידרדר, המכיל דיירים במצב סוציו-אקונומי נמוך. עבור שכונות רבות כאלו, פינוי בינוי אינו רלוונטי, בשל ערכי קרקע נמוכים, כתוצאה מסטיגמה שלילית, מריכוז גבוה של אוכלוסייה ענייה, ולעתים, אך לא תמיד, ממיקום בפריפריה הגאוגרפית. כיום, אין תכנית ממשלתית המסייעת לרשויות המקומיות בהתמודדות עם שיקומן של שכונות אלו. כפי שראינו בסקר האירופאי על מדיניות התחדשות עירונית, ברוב מדינות ה-OECD ישנה

של משיכת אוכלוסיה חדשה, ולכן לא נכללה בפרויקט בנייה חדשה - פרטית או ציבורית - בסטנדרט גבוה יותר. המשמעות היתה שגם אנשים שגדלו בשכונה והצליחו להתקדם מבחינה סוציו-אקונומית לא יכלו למצוא בשכונה דיור שהתאים לרמת חייהם העולה. כשאנשים אלו עזבו, גלי מהגרים עניים נכנסו לשכונות במקומם, והנציחו את ריכוזי העוני ואת הסטיגמה השלילית של השכונות.

רציונל

בדומה לשיקום שכונות, התכנית המוצעת תשקיע בהיבטים פיזיים וקהילתיים, תוך הפקת לקחים מתכניות רבות שפותחו במדינות אחרות ל-mixed income neighborhoods בעשורים האחרונים. התכנית תשים דגש על בנייה חדשה לצד שיקום ושיפוץ של בניינים ישנים, ועל יצירת תמהיל חברתי, במקביל לשיקום הפיזי והקהילתי. כך, התכנית תעזור לא רק לשכונות עצמן, אלא לקידום המטרה הלאומית של הגדלת והתחדשות מלאי הדירה.

תכנית עבודה

- **זיהוי שכונות** – תהליך לאומי לבחירת שכונות להתערבות ממשלתית, תחת קריטריונים ברורים, ובשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות.
- **הקמת קרן במימון ציבורי ופרטי** – הקרן תשקיע בשיפור

המרחב הציבורי, בהכשרת התושבים לפיתוח כלכלי מקומי, ובתכניות חברתיות בשכונות שנבחרו.

- **בנייה חדשה ושיפוץ מבנים קיימים** – הקרן שתוקם תעבוד עם יזמי המגזר הפרטי כדי לעשות עיבוי, תמ"א 38, ופינוי בינוי בשלביות, כך שהסובסידיה הממשלתית פוחתת ככל שערכי הקרקע עולים, עם הימשכות הפרויקט.
- **ניהול ובקרה** – כולל תכניות לשילוב חברתי בחינוך, עבודה קהילתית, מנהיגות שכונתית שמשלבת אוכלוסיות חדשות וותיקות, ומניעת הדרת אוכלוסיות ותיקות על ידי הצעת דיור בהישג יד לטווח ארוך.

צעדים ליישום

- **פיתוח מודל פיננסי** – המודל הפיננסי צריך לחשב את השפעת הקרן הפרטית-ציבורית על שווי הקרקע בנקודות זמן שונות, ולבחון איזה היקף של השקעה מדורגת יכול ליצור כדאיות כלכלית בטווח הקצר, הבינוני והארוך.
- **פרויקטי פיילוט** – פרויקטי הפיילוט ייהנו ממימון ממשלתי שיעזור לגבש תכנית פיננסית משולבת, ציבורית ופרטית, לפרויקטים הבאים אחריהם. כל שכונת פיילוט תהנה מצוות ייעודי שיעבוד עם העירייה ועם הצוות הארצי של התכנית, ותכלול פרויקטים חברתיים חדשניים, עיצוב עירוני, ומעורבות ציבורית בקבלת ההחלטות. מהלכים אלו יעזרו לפתח אמון קהילתי ולבנות את יכולת התושבים לקחת

חלק בתכניות להתחדשות העירונית הפיזית של השכונה, יצמצמו את הסטיגמה השלילית ממנה סובלות השכונות, ויעלו את ערכי הקרקע בהן. אחת מהתוצאות של תכנית הפיילוט היא תכנית מדורגת של בניית דיור – החל מעיבוי, דרך תמ"א 38, וכלה בתכניות פינוי בינוי ובינוי פינוי בינוי.

- **גיוס משקיעים והקמת הקרן** – לאחר שלב הפיילוט, ובהתאם לתוצאותיו ולמודל הפיננסי שפותח, יגויס הון פרטי ומוסדי להשקעה בקרן להתחדשות שכונות מוחלשות.
- **יישום והערכת התכנית** – התכנית תעבור הערכה ומדידה באופן שיאפשר שינויים והתאמות לאורך ביצועה.

קידום המלצות הדוח – כיוונים להמשך

שולחן עגול של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן במרכז הבינתחומי הרצליה: כשם שההתייחסות של הגורמים הממשלתיים והעירוניים לממצאי הדוח היא חשובה, כך גם התובנות של אנשי אקדמיה ואנשי המגזר העסקי העוסקים ביום-יום בקידום תכניות פינני-בינני. לשם כך, יערך שולחן עגול באירוח מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן בהשתתפות אנשי אקדמיה, אנשי המגזר העסקי, נציגי משרדי ממשלה ונציגי רשויות מקומיות העוסקים בנושא התחדשות עירונית.

הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית: כיום, פועלת בהובלת משרד הבינוי וועדה בין-משרדית לנושאי פינני בינוי. הוועדה מורכבת מנציגי ממשלה, ומקדמת שינויים והתאמות נחוצות בנושאי התחדשות עירונית, דוגמת החלת תקן 21 לשמאות פינני בינוי, התמודדות עם תופעת המאעכרים, ועוד. במקביל, משרד הבינוי מקיים התייעצות תדירה עם בעלי התפקידים השונים המעורבים בפינני בינוי, כגון מהנדסי ערים, יזמים, שמאים, עורכי דין, וחברות מנהלות. נציגת משרד הבינוי הזמינה את הצגת הדוח הנוכחי, על המלצותיו, בפני הוועדה הבין-משרדית. כמו כן, היא תפעל לשילוב יועצים חברתיים באופן קבוע במסגרת ההתייעצויות שעורכת הוועדה הבין-משרדית.

פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי: פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי מורכבים מהרשויות המקומיות בישראל, ומקדמים נושאים הנוגעים לסדר היום שלהן, בין השאר פינני בינוי. הקליניקה האורבנית תפעל להצגת הדוח הנוכחי בפני הגורמים הללו, בשותפות עם חברי פורום המתכננים שכוון את הדוח הנוכחי, כולל קבוצת היועצות החברתיות, והעובדים הקהילתיים שהשתתפו בפגישות.

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן נוסד במטרה להוות את הבימה האקדמית המרכזית בישראל ללימוד ולחקר תחום הנדל"ן. המכון החל פעילותו במרכז הבינתחומי הרצליה באוקטובר 2011 הודות לתרומה נדיבה של גזית-גלוב. המכון פועל ברוח המצוינות האקדמית, החדשנות והיזמות של המרכז הבינתחומי הרצליה. המכון פועל להשגת היעדים הבאים בתחום הנדל"ן בישראל:

- קידום המחקר האקדמי
- בניית תכניות לימודים אקדמיות
- בניית תכניות הכשרה למנהלים
- חיזוק הקשר בין האקדמיה ובין עולם הנדל"ן
- השפעה על השיח הציבורי

לצד תכניות לימוד לתארים, מקיים המכון פעילות ענפה הכוללת עריכת מחקרים אקדמיים, יצירת מדדים חדשים, תכניות הכשרה למנהלים בעולם הנדל"ן ופעילות שוטפת של כנסים, ימי עיון, פורומים, שולחנות עגולים, סמינרים ואירוח משלחות.

מנהל אקדמי: פרופ' אמנון להבי

מנהלת כללית: ד"ר אפרת טולקובסקי

ועדה מייעצת: פרופ' יאיר אורגלר, פרופ' צבי אקשטיין, פרופ' אמנון להבי, פרופ' שרון רבין-מרגליות.

פרטי התקשרות: מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן, המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד 167, הרצליה, 46150. טלפון: 09-9602449, דוא"ל: realestate@idc.ac.il, אתר: <http://gazit-globe.idc.ac.il>

ניירות עבודה נוספים שמומנו ע"י המכון:

נושא המחקר	חוקרים	מס' סידורי	סטטוס
How Homeowners Choose between Fixed and Adjustable Rate Mortgages?	ד"ר מורן אופיר, המרכז הבינתחומי הרצליה; פרופ' צבי וינר וד"ר יבגני מוגרמן, האונ' העברית בירושלים	GG1/2012	פורסם
השפעת בעלות על דירות על מוביליות בשוק העבודה	גלית בן נאים, אריאל סוארי, משרד האוצר	GG2/2013	פורסם
משמאי מומחה לשמאי מכריע- מעורבות המשפט בתחום שמאות מקרקעין	פרופ' יפעת הולצמן גזית, המסלול האקדמי, המכללה למנהל	GG3/2013	בהכנה
השפעת הצבת אנטנות סלולאריות על מחירי דירות בישראל	דוד ג'נסוב, אסף זוסמן, האונ' העברית בירושלים; נועם זוסמן, בנק ישראל	GG4/2013	בהכנה
מהו דיור ציבורי? מבט בינלאומי משווה: ישראל, ארה"ב ושבדיה	ד"ר רות חננאל, אונ' תל אביב; פרופ' שרון פרלמן קרפץ, אונ' קלארק (ארה"ב); ד"ר עמי וטורי, אונ' חיפה	GG5/2013	בהכנה
מודלים של בעלות חלקית מנקודת המבט של הפרט, התאגיד והקהילה	אורה בלום, אונ' תל אביב	GG6/2013	פורסם
השפעת גובה הפיצוי על שיעור ההפקעה	פרופ' גדעון פרחומובסקי, אונ' בר אילן, רונית לוין שנור, האונ' העברית בירושלים	GG2/2014	בהכנה
כיצד הצבא, כמנוע פיתוח אזורי, משפיע ומעצב את שוק הדיור בעיר פיתוח בתהליכי התחדשות? ניתוח ולמידה של מקרה עיר הבה"דים - ירוחם בתלת מימד	ד"ר מירב אהרון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון	GG1/2015	בהכנה
Planning and Housing Policy in Israel and the U.S: A theoretical and practical comparative analysis	ד"ר רות חננאל, אונ' תל אביב; פרופ' שרון פרלמן קרפץ, אונ' קלארק (ארה"ב)	GG3/2015	בהכנה