

שיקולים חברתיים בהליכי התחדשות עירונית

מאת

יעל פדן • גיל גן-מור¹

שוו בנפשכם מקרה שבו נציג השלטון מגיע לשכונה מסוימת, שדייריה עניים, ומודיע לתושבים כי בתוך זמן מסוים יהיה עליהם לעזוב את בתיהם על מנת שאלה ייהרסו ובמקומם ייבנו בניינים חדשים רבי קומות. אלו מבין הדיירים שהם בעלי דירה יקבלו כפיצוי דיור חלופי בבניינים שיוקמו, אך יצטרכו לשאת בעלויות תחזוקה גבוהות באופן ניכר. השאר מתבקשים לעזוב את המקום.

מן הסתם, התערבות כזו הייתה נתפסת בעינינו כאקט פוגעני מצד השלטון. אולם האם תכנון שמתעלם מהקהילה החיה במקום ומרווחתה, ורואה לנגד עיניו רק את הפיכת המקום לצפוף ו"יפה" יותר, כה שונה? האם זה לא תיאור אפשרי של התהליך אותו אנו מכנים "התחדשות עירונית"?

א. מבוא

תכנית הדיור הממשלתית מציעה שורה של פעולות שמטרתן להגדיל את היצע הדיור, ובמסגרת זו גם קידום של התחדשות עירונית.² התחדשות עירונית מיועדת לשפר את איכות חיי התושבים ואת האיכויות האורבניות של המרקם העירוני והמרחב

1. אדריכלית יעל פדן, מרכזת תחום ההתחדשות העירונית בעמותת **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון**; עו"ד גיל גן-מור הוא ראש תחום הזכות לדיור באגודה לזכויות האזרח בישראל. שניהם מייצגים את הארגונים במסגרת **הקואליציה לדיור בר-השגה**. תודה לפרופ' נטע זיו ולאדריכלית שרי קרוניש על ההערות המועילות.

2. "תכנית הדיור הממשלתית" הינה אוסף החלטות שאושרו על ידי ועדת השרים לענייני דיור ("קבינט הדיור") בחודשים יוני ויולי 2013 והוא כולל מגוון רחב של נושאים, לרבות קידום פרויקט לאומי לדיור (להשכרה), שיפור מסד הנתונים בשוק הנדל"ן, הפחתת עלויות הבנייה, קידום הבנייה למגורים, דיור ציבורי ודיור בר-השגה בשיווק קרקעות המדינה ועוד. בין היתר, החליטה הוועדה לקדם את הנושא של התחדשות עירונית וזאת על ידי מספר החלטות, שבניהן, החלטה דר/12 העוסקת בקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני; החלטה דר/15 המבקשת להרחיב את סמכות הוועדות לדיור לאומי לדון בתכניות פינני בינוי; והחלטה דר/17 בה הוחלט על הקמת קרן למתן הלוואות מדינה לפרויקטים של חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה בהתאם לתמ"א 38.

הציבורי, תוך הוספת יחידות דיור באזורי אוכלוסין קיימים, בלי צורך בבנייה על שטחים פתוחים ופרבור, שעלותו יקרה³.

יחד עם זאת, השאלות, מה פשר המונח המעורפל "התחדשות עירונית" וכיצד ניתן לבצע התחדשות כזו בצורה מיטבית, לא נדונו לעומק על ידי הממשלה. תכנית הדיור הממשלתית מתמקדת בעיקר במסלול אחד מתוך מגוון האפשרויות והוא מסלול פינני-בינוי, הזוכה לעידוד בדמות תמריצים שונים⁴. השיח הציבורי בעקבות זאת אף הוא נוטה לפרש את המושג "התחדשות עירונית" כפינני-בינוי. מסלול זה נתפס לעיתים קרובות כמענה הולם הן לשכונות המוזנחות משנות החמישים והשישים והן לצורך העכשווי לצופף את הערים הקיימות. אולם הנטייה הרווחת לראות בפינני-בינוי מסלול יחיד להתחדשות עירונית, שבו "כולם מרוויחים", אינה מדויקת, מאחר שהיא מתעלמת מההשלכות חברתיות שעולות להיות לתהליכים אלו.

למען האמת, קשה להבין מה מקור התפיסה, ש"כולם מרוויחים". הרי מדובר בהתערבות במרקם בנוי, שבו חיים אנשים רבים בעלי צרכים שונים המחזיקים במגוון צורות קנייניות בדירותיהם: חלקם גרים בדירות שבבעלותם, חלקם בדירות שכורות ויש הגרים בדיור ציבורי או בדיור מוגן לקשישים. לעיתים, רוב בעלי הבתים במקום כלל לא מתגורר בשכונה. בין דיירי השכונה נמצאים נשים וגברים, משפחות ויחידים, קשישים וצעירים, אנשים בעלי מוגבלויות, וכולם חלק מקהילת המקום. לא פעם קיימים פערים בין התושבים ברמת ההכנסה והמשאבים. בין התושבים יש כאלו שמשוועים לפיתוח ומייחלים ליום שבו שכונתם הישנה תהפוך למודרנית, ודירתם הקטנה תוגדל. אך יש גם תושבים שעבורם הפיתוח הוא איום, שיביא לדחיקתם מהמקום או לעלייה בנטל עלות הדיור.

הבנת המורכבות של הליכי התחדשות עירונית מבחינה חברתית וקהילתית חיונית, אם כן, וקודמת לכל התערבות במרקם קיים.

אלא שברוב המקרים המוכרים לנו, ההתייחסות להליכי התחדשות עירונית לוקה בחסר, היא אינה נותנת מענים שונים למצבים עירוניים שונים ואינה כוללת התייחסות מספקת לשיקולים חברתיים. כתוצאה מכך, התחדשות עירונית, כפי שהיא נתפסת על ידי רשויות התכנון, עלולה שלא להשיג את מטרתה ואף להביא להחרפת הבעיות הקיימות בשכונות.

3. לדוגמה, מחקר של המשרד להגנת הסביבה בחן את עלות הקמת יחידת דיור ביישוב פרברי חדש לעומת בנייה ביישוב קיים. על פי המחקר, עלות הקמתה של יחידת דיור ביישוב פרברי חדש הינה 1,393,131 ש"ח. סכום זה גבוה משמעותית מעלות הקמת יחידת דיור ביישוב קיים בבנייה רוויה (450,434 ש"ח), וזאת בשל התשתיות החדשות והיקרות שהמדינה נדרשת לספק. ר' "הקמת ישובים חדשים בהשוואה להרחבת ישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים" הוכן על ידי צנובר-עובד גובי, קבוצת תכנון בע"מ (שימושי קרקע, פיתוח כפרי ועסקי) עבור המשרד להגנת הסביבה; ר' גם שירי בס ספקטור, "השלכות החלטת הממשלה על הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** (2011).

4. די לקרוא את החלטה דר/12 של ועדת השרים לענייני דיור, שעוסקת בנושא "התחדשות עירונית" כדי לראות כי מרביתה עוסקת למעשה ב"פינני-בינוי".

ב. שיקולים חברתיים בהתחדשות עירונית

קידום תכנון של התחדשות עירונית הוא, אם כן, מטרה חשובה ויוזמה מבורכת, אך מורכבת. מצד אחד, תכנון כזה מבטא את חובתה של המדינה להשקיע במרקמים הקיימים, לחדשם ולמנוע את המשך הידרדרותם הפיזית והחברתית. מצד שני, כפי שצינו, התחדשות עירונית עלולה לגרום לקשיים חברתיים וקהילתיים ניכרים.

למרות מורכבות זאת, התחדשות עירונית נתפסת לרוב כפעולה **פיזית** בלבד, והכלי המרכזי המוצע כיום לביצועה הוא, כאמור, מסלול **פינוי-בינוי**, שמשמעותו הריסת בניינים ישנים ובניית בניינים חדשים במקומם, אשר זכויות הבנייה בהם גדולות באופן משמעותי. בעלי הדירות המיועדות להריסה זכאים לקבל דירה חלופית בפרויקט החדש (בנוסף למימון שכר דירה בתקופת הבנייה), ויתר הדירות החדשות מיועדות להימכר בשוק החופשי. גישה זו נובעת ממדיניות הממשלה אשר נמנעת מהשקעה ציבורית בהתחדשות עירונית ומעבירה את האחריות לכוחות השוק. הציפייה היא, כי יזמים וקבלנים הם אשר יישאו בהוצאות של הריסת המבנים הישנים ובניית הבניינים החדשים תחתיהם. לשם חישוב הכדאיות הכלכלית של פרויקט כזה עבור יזם או קבלן, נעשה שימוש ב"מקדם הציפוף", שקובע מהו היחס בין מספר הדירות הקיימות ובין מספר הדירות החדשות הדרושות למימון הפרויקט.

מכאן ששינוי בהתייחסות לתהליכי התחדשות עירונית מחייב אותנו, קודם לכול, להפסיק להתייחס אליהם כעניין פיזי-כלכלי גרידא, שמבוסס על כוחות השוק ומה שמניע אותו הוא כדאיות כלכלית, ולראות בהם הליך חברתי-קהילתי, שיש לבסוס על ערכים של זכות לא להידחק מהשכונה ומהקהילה⁵ ועל זכות לפיתוח צודק ולצדק

5. בית המשפט העליון עמד על הפגיעה בכבוד הנלווית לאיבוד מקום המגורים. נפסק, כי ניתוק אדם מביתו ומסביבת מגוריו הוא פגיעה בכבוד האדם ובאישיותו, ואין זו רק פגיעה קניינית, וזאת בשל העובדה, שבחירת מקום המגורים מהווה חלק מהזכות לאוטונומיה, וניתוק כפוי פוגע בבחירה זו. עוד נפסק, כי ביתו של אדם אינו רק קורת גג לראשו, אלא גם אמצעי למיקומו הפיזי והחברתי; לאישיות הפרט ולהגשמתו העצמית (בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל ואח'**, פ"ד נט(2), 481, 563-561 (9.6.05) ואתר מקרקעין: www.mekarkein.co.il (להלן: **"אתר מקרקעין"**); ובפסיקה 31 לפסק הדין של השופט לוי; רע"א 7112/93 **צודלר בתיה ואח' נ' יוסף שרה ואח'** פ"ד מח(5) 566, 550 (5.12.94) ואתר מקרקעין; בג"ץ 7015/02 **כיפאח מחמד אחמד עג'ורי ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח'**, פ"ד נו(6) 352 (3.9.02) ואתר מקרקעין. בפרשת **רוזנברג** דחה בית המשפט העליון בקשה לקבוע, כי מתן עדיפות למחוסרי דיור הזכאים לסיוע ממשרד השיכון, שהם תושבי רמת השרון, היא פסולה. דובר היה בהקצאת קרקע לצורך דיור מסובסד לזכאי ממשרד השיכון, כאשר תנאי ההקצאה נתנו עדיפות לזכאים תושבי המקום. בית המשפט העליון קבע, כי ההבחנה אינה פסולה, שכן "בבואנו להשיב על השאלה אם מדובר בהפליה אסורה או בהבחנה מותרת, עלינו לתת את הדעת למשקל המכריע שנתנה התכנית להיבט האישי של הזכאי לשיכון. היבט זה מתבטא בזיקה שמפתח אדם למקום מגוריו, המורכבת ממכלול של קשרים משפחתיים, חברתיים, תרבותיים ולעתים אף תעסוקתיים, לסביבה ולקהילה. זו זיקתו וכן זיקת ילדיו כלפי חברתם ובית-ספרם. התחשבות כלפי מי שקשה עליו ההתנתקות מהסביבה שבה הכה שורשים, חרף מצוקת הדיור שבה הוא מצוי, משקפת, לדעתי, מדיניות ראויה, שיש בכוחה להצדיק את ההבחנה בין תושבי היישוב לשאר תושבי המדינה" (רע"א 5817/95 **ד"ר נועה רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון ואח'**, פ"ד נ(1) 227, 221 (20.11.95) ואתר מקרקעין).

חלוקתי.⁶ יש לראות התחדשות עירונית לא רק כאמצעי ל"ייצור דירות" אלא חלק מאסטרטגיה שמטרתה הן: חיזוק קהילות בכלל וקהילות מוחלשות במיוחד, שמירה על מאגר קיים של דיור למעוטי הכנסה ויצירת מאגר חדש של דיור בר-השגה, ויצירת מרחבי מגורים בעלי תמהיל נכון לאור הקיטוב ההולך וגדל בחברה הישראלית, על כל השלכותיו.

חשיבה כזאת מחייבת את מי שעוסק בנושא להביא בחשבון גם את השיקולים הבאים:

1. תמהיל התושבים

הצלחתו החברתית של פרויקט התחדשות עירונית, ובכלל זה גם פינוי-בינוי, נמדדת ביכולת לכלול בתוכו תמהיל של אוכלוסייה מגוונת, בראש ובראשונה את האוכלוסייה הוותיקה במקום, וטובתה היא זאת שצריכה לעמוד קודם כל בפני מי שמקדם תכנית התחדשות עירונית. האוכלוסייה הוותיקה כוללת לא רק בעלי דירות, אלא גם שוכרי דירות (דיירים בשכירות מוגנת, שכירות פרטית לא מוגנת, בתי גיל הזהב ודיירי דיור ציבורי), דיירים בדיור לא פורמלי או לא תקני, והיא כוללת גם את הדור הצעיר שעוד גר עם הוריו. לעתים קרובות נוצר הרושם, כי מתכננים העוסקים בהתחדשות עירונית סבורים, כי מסלול פינוי-בינוי מיטיב עם האוכלוסייה הוותיקה, שתינה משדרוג פיזי ותזכה לתגבור של אוכלוסייה חדשה ו"חזקה". אלא שהליכי פינוי-בינוי עלולים גם לייצר הליכי ג'נטריפיקציה ולדחוק את האוכלוסייה הוותיקה. לפיכך, בכל חשיבה על התחדשות עירונית, ובמיוחד על פינוי-בינוי, יש לבחון את ההשפעה על האוכלוסייה הוותיקה ולבחון את צרכיה העכשוויים והעתידיים, כדי לתת לה מענה מיטבי, לרבות תושבים שאינם בעלים של דירה. למשל, יש לדאוג כי דיירים המתגוררים בשכונה בדיור ציבורי יוכלו להישאר בה לאחר סיום הליכי ההתחדשות העירונית, וכי במתחם יהיה מלאי של דיור בר-השגה, שמחיריו מפוקחים, עבור הדור הצעיר או מי שמתגורר כיום בשכירות.

6. בפרשת **שיח חדש** עמד בג"ץ על כך, שהערך של צדק חלוקתי מבטא חלוקה חברתית צודקת של משאבים. בית המשפט הדגיש, שהחובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית (בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות ואח'**, פ"ד נו(6) 25, 66 (29.8.02) ואתר מקרקעין). בית המשפט נתן כדוגמה לצדק חלוקתי את העיקרון שנקבע בסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 לגבי חובת פיצוי בגין פגיעה תכנונית במקרקעין. בית המשפט ציין, כי "ביטוי בכך שכלל הציבור נושא בעלות הפגיעה בעל הזכות במקום שבעל הזכות יישא בעלות או בנזק זה לבדו" (שם). בהתאם ניתן לטעון, כי פיתוח של שכונות באמצעות התחדשות עירונית נועד לשרת את הציבור, להוסיף יחידות דיור, לשפר את פני העיר ותדמיתה ועוד אי אלו מטרת ציבוריות ראויות. מכיוון שהציבור בכללותו נהנה מהפיתוח, שגם גורע לצורך כך דיור זול הקיים במקום, על הציבור לשאת בעלות מסוימת כדי להבטיח שהתושבים הוותיקים אינם אלו שעל גבם נעשה הפיתוח וכי הם לא נושאים לבדם בעלות או בנזקים שהוא מביא עמו. טענה דומה הועלתה בעניין עת"מ 22361-07-13 **דארנא - הוועדה העממית להגנה על הזכות לאדמה ולדיור בי ואח' נ' רשות מקרקעי ישראל**, שעוסקת בחובותיה של רשות מקרקעי ישראל בשיווק קרקע בשכונה שבה התליכי ג'נטריפיקציה שדוחקים את תושבי המקום הוותיקים (העתירה תלויה ועומדת, <http://www.acri.org.il/he/?p=27888>).

ב.2. עלויות אחזקה של בנייה לגובה

מאחר שפרויקטים של פינוי-בינוי מתבססים, בהגדרתם, על צפיפויות גבוהות מאוד שמחייבות בנייה לגובה, התוצאה היא מבנים שעלויות האחזקה השוטפות בהם גבוהות, לעיתים גבוהות מאוד.⁷ התושבים הוותיקים עלולים למצוא, כי אין ביכולתם לעמוד לאורך זמן בעלויות אלה ועליהם לעזוב את סביבת מגוריהם על רקע זה. מחקרים שנעשו בישראל ובעולם מדגישים את בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים הנובעת הן מהמערכות הטכניות הרבות והמורכבות והן מהקושי הארגוני-משפטי שנוצר מריבוי הבעלים בבית משותף אשר מקשה על ניהולו ועל גביית התשלומים הנדרשים מבעלי הדירות לאורך זמן. ככל שמחליטים על הקמת מגדלים, יש לוודא, כי התושבים הוותיקים מודעים לעלויות האחזקה הצפויות, ויש לגבש מענה לקושי זה בדמות מנגנונים לתחזוקה ארוכת טווח. נדגיש, כי אין המדובר רק בהוצאות שוטפות של ועד הבית, אלא גם בהוצאות נקודתיות גבוהות הכרוכות בהחלפה ובשדרוג של המערכות הטכניות. הוצאות כאלה צפויות לאחר 15-20 שנה ויש להביאן בחשבון ולהתכונן להן על ידי גיבוש מנגנון כלכלי מתאים. ללא היערכות כזו, יש חשש מפני הידרדרות הדרגתית במצבם הפיזי של המגדלים, עד כדי צורך לבצע פינוי-בינוי בעתיד.

ב.3. תמהיל גודל הדירות

ראוי שפרויקט התחדשות עירונית מכל סוג שהוא יכלול מגוון דירות בגדלים שונים ובטווח מחירים מגוון עבור דיירים שונים. לעניין זה, ניתן להתאים את דירות הדיירים הוותיקים לצרכיהם, שכן בניגוד לדיירים החדשים, הם אינם בגדר קונים אנונימיים, אלא אנשים מוכרים ליזם הפרויקט. במסלול פינוי-בינוי, דירות בגדלים שונים מאפשרות גמישות באופני הפיצוי לדיירים הוותיקים. לדוגמה: ניתן יהיה להציע להם שתי דירות קטנות במקום דירה אחת גדולה, מה שיאפשר להם להשכיר את אחת היחידות.

ב.4. רמת הציפוף

ציפוף הוא אמצעי חשוב ליצירת סביבה אורבנית אינטנסיבית. אולם עם זאת, קיים פוטנציאל לגרימת נזק למרקם הקהילתי והחברתי הקיים באמצעות ציפוף יתר. הקריטריונים לציפוף אינם יכולים להיקבע אך ורק על ידי שיקולי רווח יזמי, ועליהם להיקבע בכל פרויקט לגופו, לאחר שיובא בחשבון המרקם

7. פרופ' רחל אלטרמן מצאה, כי עלות דמי ועד בית בבניינים שגובהם בין 20-10 קומות עולה על 500 ש"ח לחודש, וככל שהבניין גבוה יותר, עלות אחזקתו החודשית גבוהה יותר. כך, למשל, בבניינים בהם יש יותר מ-9 קומות, חובה להתקין מערכות כיבוי אש משוכללות שעלות אחזקתן גבוהה, כמו גם התיקונים הנקודתיים והשדרוג הנדרש מדי פעם. בבניינים בעלי 20 קומות ויותר, מערכות אלה יקרות ומורכבות עוד יותר, עובדה המשפיעה ישירות על מיסי ועד הבית הנדרשים מן הדיירים. רחל אלטרמן, "מגדלים כושלים - בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים", מחקר בהוצאת מינהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (2009).

החברתי והפיזי הקיים. מכך משתמע, כי יש להקצות משאבים ציבוריים משמעותיים לפרויקטים של התחדשות עירונית, על מנת למנוע תלות מוחלטת באינטרסים הכלכליים של השוק הפרטי ולהימנע ככל האפשר מפתרונות קיצוניים ולא מתאימים, שמקודמים רק בשל הצורך לעמוד ב"מקדם הציפוף" שדורש היזם.

5ב. פיצוי על אובדן דיור זול

התחדשות עירונית, במיוחד במסלול פינני-בינוי, גורמת לצמצום מלאי הדיור הזול הקיים, ובכלל זה מאגר הדיור הזול להשכרה והדיור הציבורי, לטובת דיור יקר יותר ואף דיור יוקרה. צמצום מאגר הדיור הזול הקיים עשוי לגרום לדחיקה של אוכלוסיות המתגוררות כיום בשכונה המיועדת להתחדשות. לדחיקה זו גם השלכה על שכונות אחרות באזור. לכן יש לשקול מסלולים ששומרים על הדיור הזול הקיים (למשל - שיפוץ, עיבוי) ולהקפיד, כי התכנית המוצעת תכלול גם דיור להשכרה ודיור בר-השגה, וכן דיור ציבורי חדש, במיוחד כאשר התכנית תכלול הריסת דירות מסוג זה.

6ב. פיתוח ותחזוקה בתקופת התכנון

בעיה נוספת האופיינית למסלול פינני-בינוי היא, כי מרגע שהוכרז על מתחם כלשהו כמיועד לפינני-בינוי, עלולה להיחלש הנכונות הציבורית והפרטית להשקיע במבנים הקיימים ובמרחב הציבורי מתוך הסתכלות על השכונה ככזו שממילא עומדת להשתנות. מאחר שמרבית התכניות אינן יוצאות לפועל, או מתעכבות במשך שנים רבות, מושגת תוצאה שאינה רצויה משום בחינה: התחדשות עירונית אינה מתבצעת לאורך שנים, מלאי הדירות אינו גדל, ומצב המתחם מתדרדר. לפיכך יש להבטיח, כי תחזוקת המרחב הציבורי ופיתוחו יימשכו ללא תלות בתכנית ואף כדי לייצר אמון בה. כמו כן, אין לאשר תכנית פינני-בינוי עד אשר לוח הזמנים למימושה יהיה ודאי.

7ב. התמודדות מראש עם גידול האוכלוסייה

קושי נוסף שמציבה תוספת עשרות רבות של תושבים במתחם התחדשות עירונית הוא העומס על שטחי הציבור הקיימים, שלעיתים קרובות אינם מספקים כבר בהווה. הגידול באוכלוסייה מחייב להתאים את היצע שירותי הציבור והשטחים הפתוחים. לשם כך נדרשת הרשות המקומית לבחון את המיקום של מלאי יחידות הדיור המתוכנן, את מספרן ואת יכולתה לתת מענה לצורכי הציבור הנגזרים מכך. חובה לכלול פתרונות תכנוניים לצרכים אלה בתכניות להתחדשות עירונית בכל המסלולים, גם אם הדבר יחייב הקצאת חלק מהשטח להקמת מבני ציבור חדשים או לפיתוח שטח ציבורי פתוח. בלי פתרונות תכנוניים אלה, לא יתאפשר להעניק איכות חיים סבירה לתושבים שיתגוררו בתחום התכנית.

8ב. שיתוף ציבור

תכנון העוסק בשינויים פיזיים של מתחמים קיימים ומאוכלסים חייב להביא בחשבון את התושבים שחיים ומתגוררים במקום. מידת ההיתכנות של פרויקטים העוסקים באוכלוסיה כזו תלויה במידה רבה בנכונותם של התושבים לקחת בהם חלק. לשם כך, חיוני שהאוכלוסייה, כולל השוכרים שאינם בעלי הדירות, תשתתף בתהליך התכנון של כל תכנית התחדשות עירונית הנוגעת לביתם ולשכונתם. באופן זה, התושבים ייקחו חלק בקבלת ההחלטות וחלקם בתוצאה לא יהיה מוגבל ליידוע בלבד. יש לשתפם מבעוד מועד, טרם קביעת מסלול ההתחדשות העירונית, וליידע אותם לגבי כל האלטרנטיבות האפשריות להתחדשות עירונית, באופן שיוכלו להשתתף בהחלטה לגבי האופציה המתאימה ביותר לצרכיהם. במקום שבו מדובר באוכלוסיה המתקשה להתארגן, על הרשות להעמיד לרשות התושבים סיוע קהילתי, תכנוני ומשפטי עצמאי.

שיתוף הציבור בתכנון יבטיח את התאמת הפרויקט העתידי לתושבים הקיימים. לעיתים קרובות, מטרה זו אינה כלכלית כשלעצמה: ייתכן שהמסקנות מהליך השיתוף תהיינה, כי אין לתושבים יכולת כלכלית לממן אחזקת מגורים בבניינים רבי קומות. קיימת אפשרות שהתושבים יעדיפו להסתפק בשיפוץ ובשדרוג הבניינים הקיימים, או בתוספת מתונה של קומות או אגפים (למשל, תוך שימוש במנגנון הקבוע בתמ"א 38). לכיסוי הוצאות הבניה ולהבטחת הרווח היזמי תידרש, אם כן, השקעה ציבורית בדמות סבסוד, תוספת קרקע לבנייה, או ניווד זכויות בנייה. אולם השקעה זו היא דרך למנוע כשלים חברתיים העלולים להביא לכישלוננו של תהליך ההתחדשות העירונית ואף לגרום, כאמור, להידרדרות פיזית וחברתית של המתחם החדש.

9ב. שימוש ביועצים חברתיים/מארגנים קהילתיים

סיכויי ההצלחה של פרויקט התחדשות עירונית, ובכלל זה גם פינוי-בינוי, יהיו גבוהים באופן משמעותי אם ההכנה וההערכה של כל תכנית במוסדות התכנון הרלוונטיים תהיה מלווה בבעלת/ת מקצוע מתחום התכנון החברתי כחלק מהצוות המקצועי של מוסד התכנון. התפקיד יכלול הערכת מידת ההתאמה של מתחם מסוים לתכנית התחדשות עירונית באחד המסלולים והכנת "תסקיר חברתי" לתכנית. הערכה כזו חיונית במיוחד בתכניות פינוי-בינוי, אשר יש לשקול את התאמתן למתחם מבחינת הרכב האוכלוסייה במתחם עצמו ובסביבתו. התסקיר יכלול התייחסות לצרכיה של האוכלוסייה הוותיקה (לא רק בעלי הדירות) והדרכים שבהן יש לתת להם מענה, כמו גם האופן בו הם רואים את עתידו של אזור מגוריהם; כמו כן יהיה אחראי היועץ החברתי לתיאום עם יועצים מקצועיים בוועדה הבין-משרדית, אשר ממליצה על תקצוב התכנית וכן בוועדה המחוזית המאשרת אותה. לעניין זה, ראוי לברך על החלטת ועדת השרים לדיור להטיל על משרד הבינוי והשיכון ועל משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, לגבש כללים לתמיכה בארגונים ללא מטרת רווח, עמותות, חברות ממשלתיות ותאגידי עירוניים, שייצגו את הדיירים בפרויקטים של פינוי בינוי.

ג. סיכום

הדיון בנושא התחדשות עירונית מקבל תאוצה בשנים האחרונות, ככל שגוברת ההבנה בקרב מקבלי החלטות, כי עתיד המדינה הוא בחיזוק וציפוף הערים הקיימות ולא בפרבור. אלא שהדיון בהתחדשות עירונית נוטה להישאר בתחום השיח הפיזי והכלכלי, תוך הזנחת ההיבטים החברתיים הכרוכים בהתערבות במרקם קיים ומיושב. אנו מקווים שמאמר קצר זה יתרום לקידום חשיבה ולפיתוח כלים שמשמעותם היא הטמעת ההיבטים החברתיים בתהליכים של התחדשות עירונית.