

אוגוסט 2018

לכבוד

הוועדה למתחמים מועדפים לדיור

רח' כנפי נשרים 22, תיבה מס' 9, ירושלים 9134101

פקס' 02-5954486 דוא"ל [shifiso@iplan.gov.il](mailto:shifiso@iplan.gov.il)

**הנדון: תכנית מועדפת לדיור מס' תמ"ל/1086:**

**התחדשות עירונית קריית משה, רחובות**

### **- התנגדות -**

#### **המתנגדת**

עמותת **בִּמְקוֹם** - מתכננים למען זכויות תכנון, הוקמה בשנת 1999 על ידי קבוצה של מתכננים/ות ואדריכלים/ות, ששמו להם למטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכות התכנון במדינת ישראל. עמותת **בִּמְקוֹם** היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות לטובת הקהילה, ואשר פועלת עם ולטובת אוכלוסיות וקהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית.

**בִּמְקוֹם** פעילה ברחבי הארץ ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שוויון בתחומי התכנון והפיתוח המקומי, הקצאת משאבים הוגנת ושקיפות בהליכי התכנון. לאורך שמונה-עשרה שנות פעילותה, רכשה העמותה הערכה רבה, הן בקרב הקהילות איתן היא עובדת, והן בקרב אנשי מקצוע וגורמים ממסדיים.

עמותת **בִּמְקוֹם** מוכרת כגוף מקצועי ציבורי הרשאי להגיש התנגדויות לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבניה (התשכ"ה-1965). בהתאם לחוק שהעבירה הממשלה במטרה לפגוע בארגונים המבקרים את מדיניותה, נציין כי עמותת **בִּמְקוֹם** היא ארגון שעיקר מקורות המימון שלו מתרומות מישויות מדיניות זרות.

אנו מתכבדים להגיש בזאת את התנגדותנו לתכנית שבנדון.

## א. רקע עובדתי

1. התכנית שבנדון היא תכנית פינוי-בינוי בשכונת קריית משה ברחובות. שטח התכנית 1,540.44 דונם וקיימות בה 2,048 דירות בשיכונים ובבניה צמודת קרקע. במסגרת התכנית מוצע להרוס את השיכונים, המכילים 1,326 יח"ד ולהשאיר על קנם את צמודי הקרקע הכוללים 722 יח"ד. התכנית מציעה הגדלת מספר הדירות ל-9,006 יחידות דיור, וכן 350 יחידות לדיור מוגן ו-300 יחידות למעונות סטודנטים. הבינוי החדש כולל 8,284 דירות שהן מעט יותר מ-6 דירות חדשות על כל דירה שתיהרס. הדירות החדשות יוקמו בבניינים בגבהים שונים, שרובם המכריע בבניינים בני 22-7 קומות.
2. התכנית כוללת קרקע משלימה בהיקף של 250 דונם.
3. יודגש כבר בשלב זה כי המתנגדות סבורות שנכון לבצע פינוי-בינוי של המבנים הישנים שהתכנית שבנדון מסמנת להריסה. מדובר במבני שיכון שנבנו על ידי המדינה בשנות ה-50 של המאה הקודמת בסטנדרט נמוך. הם אינם מאפשרים לדיירים המתגוררים בהם איכות חיים סבירה, אין בהם מרחבים מוגנים או מקלטים והם במצב קונסטרוקטיבי וכללי ירוד.
4. לפיכך, המתנגדות אינן חולקות על כך שנדרש להרוס את המבנים הישנים הללו ולהקים במקומם מבני מגורים חדשים. ההתנגדות היא לאופי הבינוי המוצע בתכנית שבנדון, לגובה הבנייה שהתכנית מציעה ולכך שהתכנית לא מפרטת וקובעת את ההיבטים הכלכליים קנייניים שמהווים חלק בלתי נפרד מאפשרות הביצוע שלה. המתנגדות יטענו כי התכנית שבנדון, שבאה לפתור בעיה אמיתית, עלולה לייצר בעיות רבות חדשות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות, ולהפוך למפגע סביבתי וחברתי, בשל חוסר התאמה בין הוראות הבינוי הכלולות בה לבין הפרופיל החברתי-כלכלי של תושבי שכונת קריית משה.  
להלן נימוקי ההתנגדות:

## ב. הבינוי המוצע לא תואם את היכולת הכלכלית של אוכלוסיית היעד

5. הכנת התכנית כללה שיתוף קבוצת תושבים בוועדת ההיגוי, שליוותה את שלבי התכנון. אנו מברכים על צעד זה, שכן ללא הקשבה והתייחסות תכנונית לצרכי התושבים הקיימים, לא ניתן להגיע לתכנון מותאם יכולת.
6. צעד חשוב נוסף שנעשה בתכנית זו הוא צירוף קרקע משלימה לתכנית. הודות לכך התאפשר פיזור זכויות הבניה על שטח גדול יותר, שהביא להקטנת הצפיפות והנמכת גובה הבניינים. ביחס לתכניות פינוי-בינוי אחרות, תכנית זו אינה מציעה בינוי בצפיפות ובגבהים קיצוניים.
7. אולם בהתנגדות זו אנו טוענות כי למרות צעדים מבורכים אלה, ולמרות אופייה המתון יחסית של התכנית, בכל זאת הבינוי המוצע אינו תואם את היכולת הכלכלית של מרבית האוכלוסייה הקיימת. תושבים רבים החיים כיום בשכונת קריית משה לא יוכלו לממן את עלות המחייב בבניינים המוצעים, ואף לא בנמוכים שבהם. כתוצאה מכך התושבים עלולים

להידחק החוצה מהשכונה, או לחילופין הבניינים יוזנחו ומצבם יתדרדר מחוסר תחזוקה נאותה.

8. סיכום תהליך התכנון בשיתוף הציבור, שנעשה על ידי חברת 'מודוס' ומצורף למסמכי התכנית, מבהיר כי "הנתונים מצביעים על חולשה חברתית ומצוקה."<sup>1</sup> כמו כן מצביע המסמך על העובדה כי "סקר חברתי של הלמ"ס 2012 דירג את האזורים הסטטיסטיים בערים הגדולות בארץ על פי 5 דרגות עוני, ביחס לסביבה. [...] שכונת קריית משה דורגה במקום הגבוה ביותר במדד העוני."<sup>2</sup>

9. מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית השכונה עולה גם מן הדירוג הנמוך שלה ביחס למדד החברתי-כלכלי של האזורים הסטטיסטיים בישראל. התכנית נמצאת באזור סטטיסטי (א"ס) 432. במפקד האוכלוסין שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) בשנת 2008 נקבע כי הדירוג החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בא"ס 432 (דהיינו, שכונת קריית משה ברחובות) הוא 5 בסולם של 1-20. לשם השוואה, בשכונת סלע הסמוכה (א"ס 431) הדירוג החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הוא 12 בסולם של 1-20, ובשכונת רחובות ההולנדית הסמוכה (א"ס 424) הדירוג החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הוא 14 בסולם של 1-20.<sup>3</sup>

10. בשנת 2011 פרסם משרד הבינוי והשיכון תדריך שמטרתו העיקרית היא קידום "תכנון מותאם יכולת", המיועד "להתאים את המוצר המתוכנן – הבית המשותף, ליכולתו של הדייר העתידי לעמוד בנטל אחזקתו".<sup>4</sup> התדריך מצביע על שתי הבעיות העיקריות בתכנון בתים משותפים עבור אוכלוסיות שאינן אמידות: האחת, הוצאות התחזוקה הגדולות, העולות ככל שהבניין גבוה יותר, לרבות הוצאות תחזוקה תקופתיות בגין תיקון מערכות טכניות והחלפתן; השנייה, ככל שיש יותר דיירים בבניין, קשה יותר לנהל אותו ונדרש לשכור את שירותיה של חברת ניהול, שגובה דמי ניהול המייקרים בצורה משמעותית את התשלום שכל משק בית נדרש לשאת בו.<sup>5</sup>

11. לאור זאת קובע התדריך שיש לייצר התאמה בין הפרופיל החברתי-כלכלי של אוכלוסיית היעד של תכנית חדשה לבין אופי הבינוי המוצע בה, הן מבחינת גובה הבנייה והן מבחינת מספר יחידות הדירור בכל בניין. ההמלצה הכללית של התדריך היא שלאור הקושי שבהיבטי השיתוף, בתכניות המיועדות לאוכלוסיות שאינן אמידות יש להעדיף מספר גדול יותר של בנייני מגורים עם מספר קטן יותר של דירות בכל אחד מהם על אותו תא שטח: "במגבלות הארגוניות, החוקיות והחברתיות הקיימות, ככל שגדל מספר הדיירים בבית המשותף כך מתרבים הקונפליקטים, גדל הקושי לניהול הבניין ולגיוס כספי התפעול, ונדרש מאמץ גדול לקבלת החלטות קיומיות למבנה. בתחומים רבים, מהווה התלות של כלל הדיירים בשיתוף

---

1 תכנית מתאר להתחדשות עירונית בשכונת קריית משה, רחובות. סיכום תהליך תכנון בשיתוף הציבור, מודוס תהליכים שיתופיים. מאי 2017, עמוד 4.

<sup>2</sup> שם, עמ' 5.

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008. פרסום מספר 1530, www.cbs.gov.il, יוני 2013. לוח ב'1.

<sup>4</sup> משרד הבינוי והשיכון – אגף האדריכל הראשי, פרחי צפירי אדריכלים בשיתוף חברת גאודע, הנחיות לתכנון הבית המשותף, 2011, עמ' 39.

<sup>5</sup> הנחיות לתכנון הבית המשותף, שם, עמ' 30, 39.

פעולה של כל פרט אבן נגף המסכנת את תקינותו של המבנה לאורך זמן. בהקשר לכך יש יתרון למיעוט דיירים. לשלוש קבוצות של 20 דיירים יהיה קל יותר לתפקד מלקבוצה אחת של 60 דיירים. גם זאת, כישלון תפקודי של קבוצה אחת מתוך השלוש אינו משפיע ישירות על שתי הקבוצות האחרות".<sup>6</sup>

12. על פי התדריך, כושר הנשיאה של אוכלוסיית היעד צריך להיקבע בהתבסס על נתונים פרטניים שייאספו. **בתכנית פיננסי-בינוי ישנם כבר תושבים קיימים ולכן חיוני לאסוף נתונים פרטניים לגביהם.** עבודה חברתית זו היא חיונית על מנת להתאים את התכנון לצרכי התושבים ולכושר הנשיאה שלהם. כמו כן, **חיוני שעבודה זו תיעשה לפני התכנון, והנתונים העולים ממנה צריכים להשפיע על פרוגרמת התכנון ועל התכנון עצמו.** כפי שיפורט בהמשך, אנו טוענות כי לא ניתן להבין ממסמכי התכנית האם נעשה איסוף של נתונים פרטניים וכיצד השפיעו נתונים אלה על התכנון. המסמך 'סיכום תהליך תכנון בשיתוף הציבור' המצורף לתכנית מספק נתונים כלליים בלבד ואינו נותן תמונה מדויקת לגבי כושר הנשיאה של האוכלוסייה. בהעדר נתונים אלה, ובשלבי התכנון הראשוניים, התדריך של משרד השיכון קובע כי יש להסתמך על האשכולות החברתיים-כלכליים של הלמ"ס, בסולם של 1-10.<sup>7</sup> כאמור, לפי נתוני הלמ"ס, הדירוג החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הקיימת בא"ס 432, שם נמצאת התכנית שבנדון, הוא 5 בסולם של 1-20, ובהתאמה למדד האשכולות: **2.5 בסולם של 1-10.**

13. התדריך קובע **שבניינים נמוכים בגובה 4-1 קומות** מעל מפלס הכניסה הקובעת הם המתאימים לאוכלוסיית יעד המשתייכת לאשכולות שמתחת ל-3. דהיינו: מבנים נמוכים בגובה זה תואמים, ככלל, את כושר הנשיאה של הדיירים הקיימים במבנים הישנים המיועדים לפינוי-בינוי בתמ"ל/1086 שבנדון. **בניינים כאלה כמעט שאינם קיימים בתכנית המוצעת.**

14. הבניינים הנמוכים בתכנית שבנדון הם בני 6-7 קומות. הבדל זה בגובה לעומת בניינים של 4 קומות הוא משמעותי מאוד בהיבט התחזוקה לגבי אוכלוסייה שמצבה הכלכלי-חברתי הקשה מתבטא בדירוג של אשכול 2.5 בסולם של 1-10. יתרה מזו, מספר הבניינים בני 6-7 קומות קטן מדי ביחס לגודל האוכלוסייה הקיימת, ובכל מקרה לא ייתן לה מענה מספק. על פי סעיף 5 בהוראות תמ"ל/1086, התכנית כוללת 12 תאי שטח ובהם בניינים בני 7 קומות. סה"כ בתאי שטח אלה יש 440 דירות.

15. בנספח הבינוי שורטטו 3 חלקי בניינים בגובה 6 קומות (תאי שטח מספר 133 ו-135), ובהם סה"כ 36 דירות. אולם בתאי שטח אלה מתירות הוראות התכנית לבנות עד 17 קומות, לכן אין ערובה לכך שחלקים מהבניינים אכן יהיו בסופו של דבר בני 6 קומות בלבד. במקרה הטוב, אם כן, תכלול התכנית 476 דירות במבנים בני 6-7 קומות.

16. על פי לוחות ההקצאה והאיזון שנערכו על ידי שמאי התכנית, מספר הדירות המיועדות להריסה הוא 1,326. כלומר, גם אם יקבלו כל הדיירים הקיימים דירות חדשות בבניינים הנמוכים בני 7 קומות (דבר שאינו מקובל בתכניות התחדשות עירונית, השואפות ליצור תמהיל חברתי ברמת הבינוי), **עדיין יחסרו 850 דירות בבניינים כאלה.**

<sup>6</sup> הנחיות לתכנון הבית המשותף, שם, עמ' 35.

<sup>7</sup> הנחיות לתכנון הבית המשותף, שם, עמ' 60.

17. אולם כאמור בסעיף 18, גם מבנים בני 6-7 קומות אינם מותאמים לכושר הנשיאה החברתי-כלכלי של הדיירים הקיימים בתכנית. על פי התדריך של משרד השיכון, בניינים גבוהים בני 5-8 קומות מתאימים לאשכול 3 ומעלה, בעוד שתושבי השכונה משתייכים לאשכול 2.5 בלבד. בהתחשב בנתוני הלמ"ס, רבים מתושבי השכונה הקיימים לא יוכלו לעמוד אפילו בעלויות התחזוקה של בניינים אלה.

18. התכנית שבנדון כוללת מספר מבני מגורים נמוכים מ-5 קומות. מדובר ב-10 תאי שטח ובהם 40 יחידות דיור ב-2 קומות (מגורים א': צמודי קרקע במגרשים 509-500). לטענתנו, אין מקום להכללת מגורים צמודי קרקע בתכנית זו. שטח הקרקע שהם תופסים (מינימום גודל מגרש 800 מ"ר) יכול היה להיות מנוצל בתכנון שונה לתוספת של בניינים משותפים בני 4 קומות המותאמים לכושר הנשיאה של התושבים הקיימים. תוספת של בניינים נמוכים משותפים במקום צמודי הקרקע היתה יכולה לאפשר גם הנמכת מספר בניינים גבוהים יותר ל-4 קומות. אין ספק כי בתכנית שנדרשה לה תוספת קרקע משלימה, לא סביר לתכנן בתים צמודי קרקע שהנם סוג בינוי בזבזני במיוחד בקרקע. **אנו טוענות כי אין לאפשר הכללת צמודי קרקע בתכנית זו.**

19. רוב הבניינים המוצעים בתכנית הם רבי קומות. כאמור, על פי תדריך משרד השיכון, בניינים בני 10 קומות (בתכנית 43 תאי שטח ובהם בניינים כאלה), מתאימים רק לאוכלוסיית יעד המשתייכת לאשכול 5 ומעלה. יתרה מזו, המגדלים המוצעים בתכנית, שגובהם נע בין 14-22 קומות, מתאימים לפי התדריך רק לאוכלוסיות המדורגות על ידי הלמ"ס באשכולות 10-7 בסולם של 1-10.<sup>8</sup> כאמור, האוכלוסייה הקיימת בא"ס 432, שם נמצאת התכנית, משתייכת לאשכול 2.5 בלבד.

20. **מרבית המבנים המוצעים בתכנית אינם מתאימים לפרופיל החברתי-כלכלי של הדיירים הקיימים. התכנון המוצע מהווה מתכון כמעט ודאי לכשל בתחזוקת המבנים בטווח הארוך, בשל חוסר התאמה בין היכולת הכלכלית של חלק משמעותי מאוכלוסיית היעד (הדיירים הקיימים) לבין הוראות הבינוי שבתכנית שבנדון.**

21. קשיים אלה לא נעלמו מעיני ועדת ההיגוי. על פי תמליל הועדה למתחמים מועדפים לדיור מיום 31 בינואר 2018, הוצע לקבוע קרן אחזקה לעשר שנים לתתי המתחמים הוותיקים.<sup>9</sup> ואולם, באותו דיון ציינה סמנכ"לית הרשות להתחדשות עירונית כי "משרד המשפטים התנגד להכנסת היבטי תחזוקה וקניין לתכנית וכי תנאים אלו יקבעו במסגרת הליכי שיווק הקרקע".<sup>10</sup>

22. באותו דיון ציין מר אלי כהן, כלכלן ושמאי התכנית, כי "הבאנו בחשבון קרן אחזקה במשך 10 שנים לדיירים הוותיקים בלבד, במסגרת ההוצאות של היזם. שוב, עם הסכם ביניכם לבין היזם יכול להיות שאפשר להוציא 12 שנה. יכול להיות שהוא לא יוכל לתת אפילו לא 5. הכול יכול להיות. תלוי מה השוק שיהיה באותו זמן שנחתם החוזה".<sup>11</sup> במילים אחרות, אין

<sup>8</sup> הנחיות לתכנון הבית המשותף, שם, עמ' 60.

<sup>9</sup> תמליל הועדה למתחמים מועדפים לדיור מיום 31 בינואר 2018, עמוד 20 ועמוד 87.

<sup>10</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 85 של מליאת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור מיום 31 בינואר 2018, עמוד 9.

<sup>11</sup> תמליל הודעה למתחמים מועדפים לדיור מיום 31 בינואר 2018, עמוד 20.

בתכנית כל אפשרות להבטיח שהדיירים הקיימים יקבלו סיוע כספי באחזקת הבניינים. יתרה מזו, גם משך הזמן של סיוע כזה אינו מובטח.

23. המתנגדים מעריכים את התייחסות הוועדה להיבט חשוב זה ואת ניסיונה לייצר פתרון שייתן מענה לפער המשמעותי בין היכולת הכלכלית של אוכלוסיית היעד לבין הוצאות התחזוקה הגבוהות בבניינים המוצעים. עם זאת, בנוסף על חוסר הודאות שציין השמאי, הפתרון שהוצע בעייתי מהיבטים נוספים:

24. ראשית, מגורים ברבי קומות כרוכים לא רק בהוצאות תחזוקה שוטפות גבוהות, אלא גם בהוצאות תקופתיות שעלויות להגיע לעשרות אלפי שקלים לבניין. ברבי קומות מותקנות מערכות טכניות מורכבות, אשר תקלות המתרחשות בהן מעת לעת מחייבות תיקונים יקרים ואף את החלפת המערכות,<sup>12</sup> הנדרשת לרוב כ-15 עד 20 שנה אחרי הקמת הבניין.<sup>13</sup>

25. המנגנון הכלכלי המוצע בתכנית שבנדון – מימון הוצאות התחזוקה של משקי הבית הקיימים באמצעות קרן אחזקה למשך 10 שנים – לא נותן כל מענה להוצאות התקופתיות הגבוהות הכרוכות בתיקון מערכות ובהחלפתן. בתום עשר שנים, הדיירים הקיימים ו/או יורשיהם יידרשו לשאת לא רק בהוצאות האחזקה החודשיות, אלא גם בהוצאות תקופתיות גבוהות ביותר שצפויות להגיע לאלפי שקלים לכל דירה. במלים אחרות, **דווקא במועד שבו בעיות התחזוקה ברבי הקומות המוצעים צפויות להתגבר ולהתעצם עקב כשל תקופתי בחלק מהמערכות הטכניות המותקנות בהם, המנגנון הכלכלי למימון הוצאות התחזוקה של הדיירים הקיימים יפוג והם יידרשו לשאת בעלויות גבוהות שניתן לקבוע ברמת ודאות גבוהה שלא יהיה בכוחם לעמוד בהן.**

26. שנית, המנגנון המוצע בתכנית לכיסוי הוצאות התחזוקה של בעלי הדירות הקיימים חשוף לסיכונים שלא ניתן לקבל. על פי דברי השמאי, הקמת קרן האחזקה מוטלת בתכנית על היזם לבדו. אם חלילה יפשוט היזם רגל או ייקלע לקשיים כלכליים, לא יהיה מי שיתפעל את הקרן באופן שיבטיח כיסוי שוטף ולאורך זמן של הוצאות התחזוקה של בעלי הדירות הקיימים.

**ככל שלא יוכלו בתכנית בניינים נמוכים בגובה עד 4 קומות, המותאמים לכושר הנשיאה של הדיירים הקיימים, יש ליישם מנגנון חלופי שיאפשר מימון התחזוקה באופן ודאי ולטווח ארוך, ויכסה גם עלויות תקופתיות של תיקונים במערכות הטכניות.**

### **ג. המידע אודות התושבים הקיימים לוקה בחסר**

27. כאמור, המתנגדות מברכות על צעדי שיתוף הציבור שנעשו במסגרת עריכת תכנית זו. צעדים כאלה חיוניים בכל תכנית פינוי-בינוי שעניינה בהריסת בתיים של תושבים קיימים. אולם, כפי שצינו לעיל, המידע אודות התושבים כפי שהוא מופיע במסמכי התכנית לוקה בחסר.

28. רובן המכריע של תכניות פינוי-בינוי עוסקות בשכונות שמצבן הכלכלי-חברתי קשה, וכך גם תכנית זו. על מנת להגיע לתכנון מותאם יכולת, אין להסתפק רק בנתוני הלמ"ס לגבי השכונה,

<sup>12</sup> רחל אלטרמן, מגדלים כושלים: בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים, הטכניון ומינהל התכנון, 2009, עמ' 62.

<sup>13</sup> מגדלים כושלים: בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים, שם, עמ' 58.

ויש לבצע מחקר חברתי מעמיק. אך במסמך 'סיכום תהליך תכנון בשיתוף הציבור', חסר מידע מעמיק לגבי התושבים בשכונה. מלבד הגדרתה כ'שכונת עוני', לא מפרט המסמך נתונים חשובים כגון:

**א. נתונים לגבי הכנסה, החיוניים כדי להתאים את הבינוי לכושר הנשיאה של התושבים:**

ממוצע הכנסות למשק בית, אחוז תושבים מובטלים או דורשי עבודה, אחוז המשתכרים שכר מינימום או פחות, אחוז הגמלאים, אחוז משתכרים שכר ממוצע או למעלה ממנו.

**ב. נתונים לגבי אופן הבעלות על הדירות, החיוניים כדי להבין אלו תושבים עלולים**

**להיפגע מן התכנית:** מספר בעלי הדירות, מספר דיירי הדירות הציבורי, מספר הדיירים בשכירות.

**ג. נתונים לגבי בעיות חברתיות בשכונה, שידרשו טיפול מיוחד בכל הנוגע להתארגנות**

**הדיירים:** יחסי שכנות, מתחים בין קבוצות אוכלוסייה, סכסוכי שכנים, ועוד.

29. כאמור, בהיעדר נתונים אלה גם אין כל התייחסות במסמך 'סיכום תהליך תכנון בשיתוף

הציבורי לכושר הנשיאה של התושבים. המסמך גם אינו מתייחס לצורך לכלול בתכנית דיוור להשכרה עבור תושבים המתגוררים כיום בשכירות. כמו כן אין במסמך המלצות לגבי אופי הבינוי המיטבי שייתן מענה לצרכים החברתיים-כלכליים של האוכלוסייה.

30. תושבים רבים לא השתתפו בהליכי שיתוף ציבור מקובלים, המתוארים במסמך שיתוף

הציבור של תכנית זו: פורום פעילים (שכלל כ-30 איש), הצגת התכנית במפגש פתוח עם ציבור התושבים (3 מפגשים בהשתתפות כ-200 תושבים בכל מפגש), מפגשי קבוצות ממוקדות (כ-330 משתתפים דיירי הבתים הפרטיים, הדיור הציבורי, ומתחם 'ששת הימים').<sup>14</sup> בהוראות התכנית מצוין כי בתחומי התכנית מתגוררים כרגע כ-6,300 תושבים. מכאן עולה כי במפגשים השונים השתתפו כ-15% מתושבי השכונה בלבד.

31. בעיה זו לא נעלמה מעיני כותבי מסמך 'סיכום תהליך תכנון בשיתוף הציבור', שהחליטו

להשתמש בכלי נוסף והוא מיפוי חברתי באמצעות סקר תושבים. אנו מברכים על השימוש בכלי זה, המאפשר להגיע אל תושבים שאינם משתתפים במפגשי שיתוף הציבור הרגילים. תושבים אלה כוללים לעיתים קרובות אוכלוסייה מוחלשת ביותר, כגון קשישים, תושבים שאינם דוברי עברית, ואנשים המתקשים בתנועה או מרותקים לביתם.

32. מסמך 'סיכום תהליך תכנון בשיתוף הציבור' מציין כי נבחר מתחם פיילוט (מתחם 1 – רח'

השקד-טוכמן) לשם ביצוע סקר תושבים. "נבנה סקר מותאם לשכונה למיפוי האוכלוסייה במתחם ולהבנת המוטיבציה להתחדשות עירונית בכל מתחם. הסקר הועבר לקבוצת הפעילים לשוב ולהערות לפני ביצוע." <sup>15</sup> כן מצוין כי גויסו 10 סטודנטים לצורך ביצוע הסקר מבית לבית, וכי הסטודנטים עברו הכשרה לקראת הכניסה לדירות. אולם, ככל הנראה לא בוצע הסקר עצמו, שכן ממצאיו אינם מופיעים במסמך סיכום תהליך שיתוף הציבור.

<sup>14</sup> תכנית מתאר להתחדשות עירונית בשכונת קריית משה, רחובות. סיכום תהליך תכנון בשיתוף הציבור מודוס תהליכים שיתופיים. מאי 2017. עמוד 13.

<sup>15</sup> שם, עמוד 18.

33. נבקש להדגיש שוב, כי על מנת להשפיע על התכנית, יש לערוך סקר תושבים לפני התכנון. כפי שקובע מסמך 'סיכום תהליך תכנון בשיתוף הציבור': "תכנון חברתי משתף זהו שיתוף אמיתי של התושבים בהכנת התכנית מתחילתה ועד סיומה. ידע מקומי, שנלמד מהתושבים, משולב בתכנון. צרכים מקומיים מקבלים מענה בתכנית. התושבים רתומים ומעורבים בהכנת התכנית."<sup>16</sup> יתרה מזו, אנו טוענות כי הסקר מאפשר לשמוע גם את קולות התושבים "השקופים", ולתת מענה בתכנית גם לצרכים ולכושר הנשיאה שלהם.
34. במקרה דנן, התכנית כבר מופקדת להתנגדויות מבלי שנכלל בה כל מידע על הסקר. כאמור, אין כל משמעות לביצוע סקר שניתן ללמוד ממנו על פרוגרמת התכנון, כאשר התכנון כבר הושלם.

#### ד. התעלמות התכנית מהפן הקנייני

35. הכלל לפיו תכנית אינה מטפלת בנושאים קנייניים מנחה את מוסדות התכנון שנים רבות. לאחרונה כלל זה מתגמש בהתאם למציאות המשתנה. נושאים שנחשבו קנייניים מובהקים, כמו דיור בהישג יד ודיור להשכרה, מוסדרים כיום בחוק התכנון והבניה. גם בתכניות התחדשות עירונית יש להעריך מחדש את תפיסת ההפרדה בין תכנון לקניין – הפרדה שהיא מלאכותית ורחוקה מהמציאות.
36. בפרויקטים של התחדשות עירונית התכנון והקניין כרוכים זה בזה בקשר הדוק. אופי התכנון של מתחמי התחדשות עירונית מייצר סוגיות קנייניות מהותיות שהתעלמות מהן תביא לכך שהתכנון ייכשל. לדוגמה, מימון תחזוקת המבנים הוא נושא בעל אופי קנייני, שאמור להיפתר במישור ההסכמי בין היזם/קבלן לבעלי הדירות. לכן לפי התפיסה הקיימת, התכנית המוצעת אינה מטפלת בנושא זה כלל. כתוצאה, היא מציעה לדיירים הוותיקים מגורים בבניינים גבוהים עם עלויות תחזוקה משמעותיות, ומשאירה את מימון התחזוקה לדיון במקומות אחרים.
37. דוגמה נוספת לנושא שהתכנית לא מטפלת בו: לדיירים בעלי הכנסה נמוכה או בכלל נדרשות התאמות של התמורה המוצעת כך שתתאים ליכולת ותענה לצרכים. דירת תמורה קטנה ויתרת השווי בכסף זוהי חלופה שיכולה לסייע להם – אך התכנית כלל אינה מתייחסת לקיומה של חלופה כזו למרות שיש לה משמעות תכנונית ברורה. כך, התכנית מייצרת סוגיות קנייניות ומגלגלת את נטל ההתמודדות איתן לתושבים שבמקרים רבים הם הצד החלש בפרויקט. במצב כזה, הנושאים הקנייניים לא ייפתרו במקומות אחרים, אלא יישארו ללא פתרון כלל, או עם פתרון גרוע.
38. הסדרת היבטים קנייניים בתכנית מעלה שאלות בהיבט היישום, האכיפה, התאמת המסגרת הנורמטיבית ועוד. המורכבות ידועה ועדיין נלמדת. אך לא ייתכן שאת המחיר יספגו התושבים - ותיקים וחדשים - שימצאו את עצמם מול מעלית מושבתת או מערכת כיבוי אש לא תקינה או "סתם" אי עמידה בתשלומים, על כל העומס האישי הנלווה לכך. לכן כל עוד

<sup>16</sup> שם, עמוד 9.

המדיניות היא לתכנן מתחמים של התחדשות עירונית, אי אפשר לתת לתכניות הללו להתעלם מההיבט הקנייני שלהן.

אנו סבורות כי תכנית המבססת פיתוח אינטנסיבי על נכסים פרטיים של תושבים קיימים חייבת לכלול סעיפים להסדרת ההיבטים הקנייניים ובכללם חיוב היזם לפתרון תחזוקה כלכלי, ארוך טווח עבור בעלי הנכסים המקוריים.

### **ה. התכנית מחסלת את מאגר הדיור הזול להשכרה**

39. כיום הדירות בשכונת קריית משה מהוות מאגר דיור זול עבור אוכלוסייה ממעד חברתי-כלכלי נמוך. תמל/1086 למעשה תחסל מאגר דיור זה מבלי להציע חלופה. הנפגעים העיקריים בתחום זה הם שוכרי הדירות המהווים קרוב לרבע מתושבי השכונה. ניתן להעריך בסבירות גבוהה כי שוכרי הדירות בשכונה, גם אלה המתגוררים בה שנים רבות, יאלצו לעזוב אותה בשל מחירי השכירות הגבוהים הצפויים בשכונה המחודשת.

40. כדי לפתור בעיה צפויה זו ולאפשר גם לשוכרי דירות ליהנות מהתחדשות השכונה, יש לכלול בתכנית **דיור בהישג יד**. מספר יח"ד במסגרת זו צריך להיקבע על בסיס בדיקה מעמיקה לגבי הצורך והדרישה לדיור בהישג יד בעיר רחובות בכלל ובקריית משה בפרט.

41. לו היה נערך מיפוי חברתי במסגרת התכנית ניתן היה לזהות במידה גבוהה של ודאות, כמה משוכרי הדירות, המתגוררים כבר היום בשכונה, מעוניינים להמשיך להתגורר בה גם אחרי התחדשותה. ואולם, דיור בהישג יד אמור לשמש לא רק את שוכרי הדירות הקיימים היום בשכונה ומעוניינים להמשיך להתגורר בה, אלא גם שוכרי דירות עתידיים שדיור בשכירות ארוכת טווח במחיר מופחת הוא פתרון המגורים היחיד עבורם.

42. התכנית המוצעת כוללת 300 דירות לסטודנטים. להערכתנו דיור בהישג יד בקריית משה נחוץ יותר מדיור לסטודנטים ויכול להשתלב בתכנית במקומו.

### **ו. תכניות פינוי בינוי אינן מתאימות לותמ"ל**

43. תמ"ל/1086 היא תכנית לפינוי-בינוי הראשונה בישראל הנדונה בפני הותמ"ל. אנו מבקשים להתריע כי הותמ"ל אינה המסגרת המתאימה לדיון ולאישור של תכניות פינוי-בינוי. תכניות אלה חלות על מרקם בנוי קיים, ומתערבות בו בצורה הקיצונית ביותר האפשרית: הריסתו והמרתו בבינוי חדש ושונה באופיו. מטבע הדברים, המרקם הבנוי הקיים כולל לא רק את המימד הפיזי (המבנים הישנים), אלא גם מבנה חברתי וקהילתי שהתגבש במשך שנים. תכניות מורכבות אלה נדונו עד כה בוועדה המחוזית הרלבנטית, ובמקרים מסוימים בוועדה המקומית. מעצם העובדה שהן קרובות לשטח, הוועדות המקומיות, בהן יושבים נבחרים הציבור בשלטון המקומי (ובכללן עיריית רחובות), מודעות לבעיות החברתיות והכלכליות הכרוכות בתכניות פינוי-בינוי. גם ברשות הוועדה המחוזית, שבצדה פועל רפרנט המופקד על התכנון בכל יישוב, ידע רב שנאסף על אודותיו, על האוכלוסייה המתגוררת בו ועל צרכיה.

44. כל ההיבטים הקריטיים הללו לא קיימים בפעילות הותמ"ל, שהיא ועדת תכנון ברמה ארצית אשר מעצם מהותה וטבעה, אין לה כלים לבחון את הסוגיות המורכבות הכרוכות בטיפול במרקם בנוי ובמרקם חברתי קיים, כפי שנדרש בתכניות פינני-בינוי.

45. כפי שעולה מפרוטוקולים של הדיונים בתמ"ל/1086, וממסמך שיתוף הציבור המצורף למסמכי התכנית, הליך שיתוף הציבור נמצא עדיין בעיצומו. הכלי האפקטיבי ביותר, שהוא המיפוי החברתי, טרם יושם בתכנית זו אפילו במסגרת פיילוט שהוחלט לבצע באזור אחד מתוך שמונת האזורים בשכונה. מיפוי חברתי מאפשר להגיע למספר גדול של תושבים על ידי מעבר מדלת לדלת, והוא בסיס חיוני להתארגנות התושבים, בלעדיה לא ניתן ליישם את התכנית. הליך המיפוי, בפרט בתכנית בהיקף כה גדול, דורש עבודה חברתית מעמיקה בראייה ארוכת טווח, ואינו מתאים למסגרת הזמנים הקצרה שבה פועלת הותמ"ל.

46. בהבדל מהחלטות הוועדה המקומית, שעליהן יש זכות ערר מוקנית, והחלטות הוועדה המחוזית, שעליהן ניתן להגיש ערר ברשות, על החלטות הותמ"ל אין אפשרות לערר. הליכי ערר בתוך מערכת התכנון הם חלק מובנה מההליך התכנוני, ויש בהם כדי לשפר את התוצאה התכנונית (התכניות המאושרות) ולאפשר דיון במחלוקות שהן מעוררות בפני מוסדות התכנון עצמם, ולא רק בערכאות משפטיות. הערוץ היחיד למי שרואים עצמם נפגעים מהחלטות הותמ"ל הוא בית המשפט. מצב עניינים זה בעייתי מבחינות רבות: ראשית, רק אוכלוסיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית יכולות לשאת בעלויות הכרוכות בעתירה לבית המשפט, בעוד שהגשת ערר למוסד תכנון כרוכה בהוצאות קטנות יחסית; שנית, בית המשפט אינו מוסד תכנון ועל כן אינו הערכאה המתאימה לדיון במחלוקות תכנוניות, לרבות באלו הנוגעות להיבטים חברתיים וכלכליים הכרוכים בתכניות פינני-בינוי. ככלל, בית המשפט מתערב בהחלטותיהם של מוסדות התכנון רק כאשר נפל פגם בהליך התכנוני או בעילה של חוסר סבירות קיצונית.

47. גם במקרה התכנית שבנדון, שהחלה את דרכה במחוז והגיעה אל הותמ"ל בשלב מאוחר ו"מבושל" יחסית, אנו סבורות כי הותמ"ל איננה המסגרת המתאימה לדיון בה ואיננה המסגרת שתקדם העמקה בהיבטים החברתיים החסרים כל-כך בתכנית.

**גם מסיבה זו הותמ"ל אינו המוסד המתאים לדון בתכניות פינני-בינוי בכלל, ותמ"ל/1086 העוסקת בשכונת קריית משה ברחובות, בפרט.**

## **סיכום**

למרות הצעדים החשובים שננקטו בתכנית זו על מנת לתת מענה לצרכי האוכלוסייה הקיימת, מטרה זו מושגת בתכנית בגרסתה המופקדת באופן חלקי בלבד. לאור מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית התושבים הקיימים, התכנית מספקת מעט מאוד תכנון מותאם יכולת. יתרה מזו, המנגנון שהיא מציעה לצורך מימון הוצאות התחזוקה של הדיירים הקיימים אינו מספק, הן משום שאינו מובטח, והן משום שיפוג אחרי 10 שנים, בזמן שבו תגדל הסבירות לתקלות במערכות הטכניות של הבניינים ויגדל הצורך בהוצאות תחזוקה גבוהות במיוחד.

כאמור לעיל, איננו חולקים על הצורך בפינוי מבני המגורים הקיימים ובהקמת מבני מגורים חדשים ובסטנדרט ראוי במקומם. בהינתן שהפרופיל החברתי-כלכלי של אוכלוסיית היעד אינו מתאים למגורים ברבי קומות ואפילו בבניינים שגובהם מעל 4 קומות; שערכי הקרקע בשכונה אינם גבוהים, מה שמחייב הגדלה ניכרת של מספר יחידות הדיור לעומת הקיים כיום כדי לייצר היתכנות כלכלית לפרויקט פינוי-בניוי; ומאחר שקיים אינטרס ציבורי בשיפור תנאי המגורים במקום – הדרך הנכונה היא לשלב בתכנית גם בתים משותפים נמוכים בגובה 4 קומות. זאת גם במחיר ביטול צמודי הקרקע בתכנית והגדלה נוספת של הקרקע המשלימה, שתאפשר פיזור גדול יותר של אחוזי הבניה הנדרשים.

אפרת כהן-בר<sup>17</sup>

אדריכלית, צוות עירוניות וצדק חברתי

עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

[efrat@bimkom.org](mailto:efrat@bimkom.org)

---

<sup>17</sup> כתיבת ההתנגדות נעשתה בסיוע די"ר אדר' יעל פדן.