

24.05.2016

נספח להתייחסות עמותת 'במקום' לפרק בדו"ח מבקר המדינה שעניינו
"פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי"

שלום וברכה,

בעמודים הבאים אנחנו מעוניינים להרחיב את עמדתנו בנוגע לדו"ח המבקר הזן בסוגיות של התחדשות עירונית לפי סדר הנושאים הבא:

1. [ההשלכות החברתיות של תהליכי התחדשות עירונית בישראל](#)
2. [הקושי לספק את כל התשתיות והצרכים הציבוריים הנדרשים בתהליכי התחדשות עירונית](#)
3. [מסקנות הדו"ח והמלצותיו](#)

אנו מזמינים אותך לפנות אלינו בכל דבר ועניין, להרחבה ולראיונות.

בברכה,

אדר' ד"ר יעל פדן – 0545922019

ההשלכות החברתיות של תהליכי התחדשות עירונית בישראל

דו"ח המבקר מציג פרויקטים של פינוי-בינוי ככאלו המייצרים מצב של win-win, שבו כל הצדדים מרוויחים. התושבים הוותיקים נהנים מדירות חדשות, עמידות בפני רעידות אדמה וממוגנות. הרשויות המקומיות, נהנות משיפור המרחב הפיזי ומכניסת אוכלוסייה חזקה. הציבור כולו, נהנה מירידת מחירי הדיור הודות להגדלת ההיצע, והאינטרס החברתי הרחב, המתבטא בחיזוק האוכלוסייה הוותיקה ו"בהשבת אוכלוסייה מגוונת ומבוססת אל מרכזי הערים" (עמ' 1250 לדו"ח).

דברים אלה מתעלמים מהבעיות החברתיות הקשות הכרוכות בפרויקטים של פינוי-בינוי, הנחלקות לשני סוגים עיקריים. האחד, תכניות אלה כרוכות בהרס מוחלט של המרקם הפיזי והחברתי הקיים, על הקשרים הענפים שהתפתחו בו במשך שנים. הרס זה קשה במיוחד לקשישים ולקבוצות אוכלוסייה כמו עולים חדשים, שהקהילה מספקת להם תמיכה בדרכים שונות. השני, בשל העובדה שתכניות פינוי-בינוי מתבצעות בישראל בכוחות השוק בלבד, ההיתכנות הכלכלית למימושן מחייבת שמספר יחידות הדיור בבניינים החדשים יהיה גבוה פי כמה ממספרן במתחם הישן. ככל שערך הקרקע במתחם נמוך יותר, כך נדרש מכפיל ציפוף גדול יותר כדי שהפרויקט יהיה כדאי ליוזם.

כתוצאה מכך, רוב תכניות הפינוי-בינוי בישראל כרוכות בבניית מגדלי מגורים במקומם של מבנים ישנים בני 2-4 קומות. לפי החקיקה והתקנים החלים בישראל, בבניינים רבי קומות (10 קומות ומעלה) חובה להתקין מערכות טכניות מורכבות, שאינן נדרשות בבניינים נמוכים יותר. תחזוקת המערכות האלה יקרה ביותר ומתבטאת בדמי ועד בית חודשיים שמגיעים למאות שקלים לדירה. בנוסף, תקלות שמתרחשות מעת לעת במערכות הטכניות מחייבות תיקונים יקרים מאוד ולעתים גם את החלפת המערכות, בעלות שמגיעה לאלפי שקלים לדירה.

מחקרים שנעשו בטכניון הגיעו כולם למסקנה כי לאור כל אלה, מגורים במגדלים מתאימים רק לאוכלוסיות אמידות, ואין לייעדם לשכבות הביניים, לא כל שכן לאוכלוסיות מוחלשות, שאין בכוחן לעמוד לאורך זמן בעלויות התחזוקה הגבוהות. לפיכך, התחדשות עירונית במתכונת של פינוי-בינוי פירושה, במקרים רבים, הרס של דיור זול קיים – אמנם כזה שדורש שיפוץ אינטנסיבי – ובניית דיור יקר במקומו, כל זאת בניגוד מוחלט למה שניתן לצפות בעת משבר דיור. חיסול ההיצע הדל ממילא של דיור זול והקמת דיור יקר תחתיו עלול להוביל בתוך שנים ספורות לתהליכי גינטריפיקציה שבמסגרתם תיאלץ האוכלוסייה הקיימת לעבור לשכונות אחרות, או לחלופין להידרדרות מהירה במצב הפיזי של מגדלי המגורים החדשים ולהפיכתם למפגע עירוני ולנטל על הרשות המקומית ועל הציבור.

לכל סוגיות המפתח הללו אין כל התייחסות בדו"ח מבקר המדינה.

יצוין כי חומרתן של בעיות חברתיות אלו פחותה בהרבה בתהליכי התחדשות עירונית המתבצעים במתכונת של עיבוי הבנייה הקיימת. אולם דו"ח המבקר לא מצביע על ההבדל החברתי המהותי בין פינוי-בינוי מזה לבין עיבוי מזה, ועל היתרונות המובהקים, מנקודת מבט חברתית, שיש במקרים רבים למסלול העיבוי.

הקושי לספק את כל התשתיות והצרכים הציבוריים הנדרשים בתהליכי התחדשות עירונית

אחד החסמים המשמעותיים להתחדשות עירונית הוא חוסר היכולת לתת מענה ראוי לתשתיות הפיזיות (דרכים, ניקוז, תיעול, ביוב וכו') ולצרכים הפרוגרמטיים (מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים) הנדרשים לאור הגידול הניכר במספר התושבים במתחם, בפרט כאשר מדובר בתכניות פינני-בינוי שמגדילות את אוכלוסייתו במאות אחוזים.

למרות החשיבות המכרעת של היבט זה, דו"ח המבקר נוגע בו רק בעקיפין ואינו דן בהשלכותיו.

גידול ניכר במספר התושבים בשטח נתון, מחייב פתרונות תשתית ושירותים ציבוריים בהיקף נרחב. חלק מהפתרונות הללו (כגון החלפת צנרת המים ומערכות הביוב העירוניות או חלקן) כרוך בהוצאה כספית ניכרת, אך אינו מחייב הקצאת קרקע נוספת. לעומת זאת, הפתרונות הנדרשים לצורכי ציבור מחייבים ברוב המקרים הגדלה ניכרת בהקצאת הקרקע לצרכים אלה, בנוסף להשקעה הכספית הגדולה המתחייבת.

כך, הקמת בית ספר חדש שנדרשת במקרים רבים במתחמי פינני-בינוי מחייבת לאתר מגרש גדול בתוך המתחם או בסמוך אליו. באופן דומה, תדריך ממשלתי להקצאת קרקע לצורכי ציבור קובע שבאזורי התחדשות עירונית יש להקצות לפחות 5 מ"ר קרקע לנפש לגינות ציבוריות בתוך השכונה עצמה. לדוגמה, כאשר מתחם ישן, שבו מתגוררים 1,000 תושבים וגינות ציבוריות ששטחן הכולל 5 דונם, עובר תהליכי פינני-בינוי, שכתוצאה מהם מספר התושבים במתחם גדל ל-4,000 בני אדם, נדרשת במקביל הגדלת ההקצאה לגינות ציבוריות ל-20 דונם. אולם במרקם עירוני הבנוי בפועל, היכולת לאתר מגרשים פנויים ולהקצות אותם לשימושים ציבוריים מוגבלת, ובמקרים רבים מחייבת הפקעה הכרוכה בתשלומי פיצויים שהרשות המקומית מתקשה לעמוד בהם.

דו"ח המבקר מתעלם כמעט לחלוטין מסוגיה זאת. כך, בהתייחסו להערות מרכז השלטון המקומי על הבעיות הקשורות בתמ"א 38 מציין המבקר כי העלות הכספית הכרוכה בתוספת התשתיות הנדרשת בתהליכי התחדשות עירונית קטנה משמעותית מזו הכרוכה בהקמת תשתיות עירוניות בשכונות חדשות (עמ' 1276 לדו"ח). המבקר כלל אינו נוגע בבעיה המהותית: חוסר האפשרות לתת מענה לצרכים הנדרשים בשל המחסור בקרקע לצורכי ציבור במרקמים בנויים קיימים.

המשמעות של ביצוע תהליכי פינני-בינוי ללא מענה הולם לתשתיות הפיזיות, למבני הציבור ולשטחים הציבוריים הפתוחים הנדרשים, היא פגיעה משמעותית באיכות החיים של תושבי המתחם - החדשים והותיקים כאחד. מערכת של מבני ציבור וגינות ציבוריות חיונית ליצירת מרקם עירוני מתפקד. כאשר תושבי מתחם שעובר תהליכי פינני-בינוי נאלצים לחלוק את הגינה הציבורית הקיימת, שלעתים קרובות מלכתחילה שטחה קטן מהנדרש, עם עוד אלפי דיירים חדשים, כולם סובלים מהידרדרות באיכות החיים, בדיוק ההיפך מסיטואציית ה-win-win שמבקר המדינה מציג.

מסקנות הדו"ח והמלצותיו

הדו"ח מצביע על חסמים לקידום התחדשות עירונית בהיקף נרחב בישראל, ובראשם חוסר תיאום בין גופי השלטון השונים, פרק הזמן הארוך הנדרש לאישור תכניות מפורטות להתחדשות עירונית בוועדות המחוזיות ותופעת "הדייר הסרבן" שסירובו להסכים לפרויקט פינוי-בינוי מונע במקרים לא מעטים את מימושו.

למרבת הצער וכאמור לעיל, דו"ח המבקר לא עוסק בחלק מהבעיות הראשיות הכרוכות בתכניות התחדשות עירונית, וכתוצאה מכך גם אבחון החסמים העיקריים שמונעים תהליכים של התחדשות עירונית ומעכבים אותם לקוי.

כך, הדו"ח טוען כי אישורן של תכניות התחדשות עירונית בוועדות המחוזיות נמשך בממוצע כ-5.5 שנים (עמ' 1286 לדו"ח), והדבר יוצר אי ודאות תכנונית ופוגע בכדאיות הכלכלית לביצוע פינוי-בינוי (עמ' 1296 לדו"ח). כדי להתמודד עם הבעיה ממליץ המבקר להקים ועדות ייחודיות (שאינן מקומיות) לאישור תכניות פינוי-בינוי, שיפעלו בקצב מזורז ויסירו את החסם התכנוני.

המלצות אלו מתעלמות מהמורכבות המיוחדת הכרוכה בתכניות התחדשות עירונית בכלל, ובתכניות פינוי-בינוי בפרט. מדובר בתכניות שמתערבות במרקם פיזי וחברתי קיים ומציעות לבצע בו שינויים מרחיקי לכת או להרוס אותו כליל. מטבע הדברים, תכניות אלו דורשות ראייה רחבה והתחשבות באינטרסים רבים ונוגדים של בעלי העניין: הדיירים הקיימים, היזם, הרשות המקומית ותושבים המתגוררים בסמוך למתחם המיועד לפינוי-בינוי. על כן, אין זה מקרה שקצב אישורן של תכניות פינוי-בינוי בוועדות המחוזיות אטי יחסית, והדבר נובע לא רק מהעומס הרב המוטל על הוועדות המחוזיות ומהמחסור הכרוני בכוח אדם מקצועי בוועדות אלו – סוגיה שדו"ח המבקר כלל אינו מזכיר.

פתרון של הבעיות הכרוכות בתכניות פינוי-בינוי מורכב ודורש זמן. נדרש מיפוי חברתי שיביא לידיעת המתכננים את הפרופיל החברתי-כלכלי של התושבים הקיימים, כדי שיוכלו לגבש תכנון שיתאים לצרכים וליכולות שלהם. נדרשת עבודה חברתית עם התושבים, כדי לאפשר להם לשקול את היתרונות והחסרונות של התכנית ולהגיע להחלטה מושכלת. נדרשת עבודה מיוחדת עם תושבים קשישים, שהשינוי הקיצוני בסביבה הבנויה עלול לאיים עליהם. לעתים נדרשים הליכי גישור בין תושבים בעלי אינטרסים שונים ובינם לבין היזם. במקרים רבים, נדרש סיוע ממשלתי (מימון ישיר או תוספת קרקע משלימה) כדי לאפשר תכנון שייתן מענה אמיתי לצורכי התושבים ויאפשר לתכנן את המתחם המחודש בלי מגדלי מגורים שעלויות התחזוקה בהם אינן בהישג יד.

כל הסוגיות האלה לא מקבלות התייחסות בדו"ח המבקר.

הקמת ועדות תכנון ייחודיות שיוסמכו לאשר תכניות פינוי-בינוי עשויה לזרז את הטיפול בתכניות אלו, אך הדבר ייעשה על חשבון האינטרס הציבורי הרחב ותוך פגיעה משמעותית באיכות התכניות שיאושרו. אמנם תכניות הפינוי-בינוי המאושרות כיום בוועדות המחוזיות לוקות בחסרונות רבים, אולם הניסיון מלמד שוועדות ייחודיות כגון הוועדה למתחמים מועדפים לדיר (הותמ"ל) פועלות מתוך ראייה צרה שבמרכזה השאיפה הממשלתית להגדיל באופן ניכר את ההיצע המתוכנן של יחידות דיר, ותוך התעלמות מסוגיות תכנוניות וחברתיות מהותיות. אישור מהיר של תכניות פינוי-בינוי בוועדות ייחודיות לא יבטיח את מימושו.

גם תופעת "הדייר הסרבן" מורכבת בהרבה מכפי שמתואר בדו"ח. במקרים רבים יש סיבות אובייקטיביות לסירוב דיירים לפרויקטים של פינוי-בינוי: למשל, קשישים שאינם מעוניינים לעבור למגורים בשכירות בתקופת הבנייה ולהמתין שנים ארוכות להשלמת הפרויקט; ותושבים שחוששים מהרס המרקם החברתי הקיים שנבנה במשך עשרות שנים. כל אלה הם שיקולים לגיטימיים הנתפסים על ידי השלטון כ"סרבנות".

כדי להתמודד עם תופעת "הדייר הסרבן", הממשלה מקדמת כיום חוק שיסמיך את בית המשפט להורות על פינויים בכוח של דיירים סרבנים. הצעת החוק הדרקונית, שתאפשר למדינה לפנות בכוח אדם מדירת מגוריו, תוך רמיסת זכויות האדם הבסיסיות שלו, מוזכרת בדו"ח המבקר (עמ' 2300 לדו"ח) בלי כל ביקורת מצדו.

ככלל, דו"ח המבקר כולל שורת המלצות שכולן משמרות את הסדר הקיים, שלפיו תהליכי התחדשות עירונית ממומנים ומבוצעים על ידי הסקטור הפרטי בלבד. ההסתמכות על השוק החופשי מחייבת מכפילי ציפוף גבוהים, שמחייבים מצדם במקרים רבים הקמת מגדלי מגורים, על כל הבעיות החברתיות והתכנוניות המשמעותיות הכרוכות בהם.

בעיית המפתח של תהליכי ההתחדשות העירונית בישראל נעוצה בהסתמכות הכמעט מוחלטת על השוק הפרטי. הדבר מוביל לכך שתהליכי התחדשות עירונית כמעט שאינם קיימים ביישובי הפריפריה, בשל חוסר היתכנות כלכלית וביקוש נמוך לדיור באזורים אלה; לכך שגם בשכונות חלשות באזורי הביקוש, אין במקרים רבים היתכנות כלכלית לביצוע התחדשות עירונית בשל ערכי קרקע נמוכים; ולכך שבשכונות חזקות יותר, פרויקטים של התחדשות עירונית שמגדילים את מספר הדיירים במתחם פי כמה, כרוכים לעתים קרובות בפגיעה קשה באיכות החיים של התושבים הוותיקים והחדשים, בשל העדר מענה מספק לצורכי הציבור ולתשתיות המתחייבות.

כל הקשיים הללו היו נפתרים או מצטמצמים בצורה ניכרת אם היה ניתן מימון ממשלתי ישיר לביצוע התחדשות עירונית. מימון ממשלתי חלקי יכול לייצר היתכנות כלכלית לפרויקט פינוי-בינוי במכפיל ציפוף קטן יותר, שיאפשר להקים מבנים חדשים שאינם רבי קומות, אשר עלויות התחזוקה בהם יהיו קטנות יותר והמגורים בהם יתאימו לא רק לאוכלוסיות אמידות. מימון ממשלתי ישיר עשוי גם לאפשר במקרים מסוימים לוועדה המקומית להפקיע קרקע פרטית במתחם התחדשות עירונית לצורכי ציבור, ובכך לתת מענה סביר לצרכים הפרוגרמטיים.

אולם דו"ח המבקר מתעלם מהעובדה שתחום ההתחדשות העירונית בישראל נסמך כיום כמעט רק על כוחות השוק הפרטי. ההתעלמות מבעיה עקרונית זאת הביאה את המבקר לאבחון לא נכון של חלק מהחסמים ולהמלצות שאין בהן כדי להתמודד עם הקשיים המשמעותיים שמעכבים התחדשות עירונית ואף מונעים אותה לחלוטין באזורים רבים בישראל.