



התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל - תקציר

ינואר 2021

כתיבה: אורי אטינגר ונגה שני

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

המחקר נערך בשותפות בין ארגונית –

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

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

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

עיצוב גרפי: לירן רביב גרניט

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

תקציר המחקר

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

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

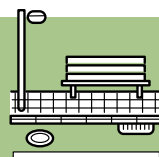
מהלך המחקר

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

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



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



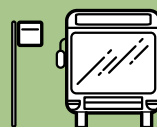
3. שירותים ציבוריים – הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד.



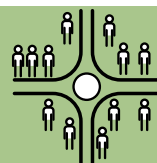
4. דיור – אספקת דיור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים.



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



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



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

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

כלים להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים

חכירה של שטח פרטי על ידי הרשות המקומית לטובת צרכי ציבור

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

המלצות מרכזיות לפיתוח הכלי

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

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

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

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

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

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

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

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

המלצות מרכזיות לפיתוח הכלי

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

התחדשות מבני מגורים

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

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

המלצות מרכזיות לפיתוח הכלי

1. המלצות סטטוטוריות –

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

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

א. הטבות לבתי אב

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

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

ב. הטבות לרשות המקומית

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

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

השמשה זמנית של שטח פרטי פתוח לצורך גינון ואו חניה

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

המלצות מרכזיות לטובת עידוד השימוש בכלי

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

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

הקצאת משאבים לקידום תהליכי התחדשות עירונית

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

מנגנונים משלימים

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

הרחבת גבולות שיפוט של היישובים הערביים

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

כוח אדם יעודי

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

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

יצירת שיח מקצועי חוצה מגזרים בנושא התחדשות עירונית ביישובים הערביים

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

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

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



ג'סר א-זרקא. צילום – סאמי ג'ורבאן