

יולי 2025

התחדשות בת־קיימה

הפוטנציאל של התחדשות עירונית
ללא הריסה

בית הספר לקיימות ושיי אקלים
ע"ש טלדמן הנצמד
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב



המרכז למחקר סביבה וקיימות
האוניברסיטה הפתוחה



יעל רונן

נורית אלפסי

רחל קטושבסקי

התחדשות בת־קיימה

הפוטנציאל של התחדשות עירונית
ללא הריסה

גב' יעל רונן, פרופ' נורית אלפסי
וד"ר רחל קטושבסקי

בהוצאת המרכז למחקרי סביבה וקיימות, האוניברסיטה הפתוחה

מחקר מס' 6/25

יולי 2025

כותבות: גב' יעל רונן, פרופ' נורית אלפסי, ד"ר רחל קטושבסקי¹

עריכה: דפי בר אילן, ליליאן כהן

עיצוב גרפי: אירה גופמן, ענת וקנין אפלבאום

קוראים חיצוניים: ד"ר יודן רופא, ד"ר בני פירסט

רכז מחקרים: עו"ד נמרוד גבע

לציטוט מחקר זה:

רונן, י', אלפסי, נ', וקטושבסקי, ר' (2025). התחדשות בת־קיימה: הפוטנציאל של התחדשות עירונית ללא הריסה. המרכז למחקרי סביבה וקיימות, האוניברסיטה הפתוחה, מחקר מס' 6/25.

מחקר זה התאפשר הודות למענק מטעם המרכז למחקרי סביבה וקיימות באוניברסיטה הפתוחה. ברצוננו להודות לאיגוד המתכננים על הפקת ערב העיון אשר תרם להעמקת הדיון כחלק מהמחקר.

שער: הדמיית AI (נוצר באמצעות DALL-E)

על אודות המרכז למחקרי סביבה וקיימות באוניברסיטה הפתוחה

המרכז למחקרי סביבה וקיימות הוקם באוניברסיטה הפתוחה בשנת 2023, במענה למשבר העירוניות המחקרי – יותר מ-90% מתושבי מדינת ישראל מתגוררים ביישובים בעלי אופי עירוני, והצפי הוא שעד שנת 2065 שיעור זה יגדל לכדי 95% מהאוכלוסייה. ישראל הופכת למדינה שהיא עיר אחת גדולה.

בבואנו לשרטט תמונה של החיים העירוניים בישראל בעתיד, אין צורך להרחיק ראות כדי לחזות את ההשפעות של גידול האוכלוסין והצפיפות בתחומים רבים. בנייה צפופה של מגדלים לגובה, אובדן שטחים פתוחים וירוקים, חום מהביל, הצפות בחורפים – כל אלה הולכים ומקצינים. גודש עצום שהולך ומחריף ככבישים וזיהום אוויר גובר הם רק מעט מהתרחישים האפשריים והסבירים העומדים לפתחה של ישראל. כדי להתמודד בהצלחה מול שלל הסיכונים הנובעים מתרחישים אלו, נדרשת ראייה חדשנית לצד תפיסת תכנון בת־קיימה, המגובה בתוכניות עבודה מבוססות נתונים ומדע.

המרכז למחקרי סביבה וקיימות מקדם יוזמות מדעיות ומחקריות שיסייעו בהובלת תהליכי תכנון ב־רִקְיִימָה במישור המקומי והלאומי, מתוך מטרה להיענות לאתגרים העירוניים של המדינה. מחקרי המרכז מניחים תשתית חיונית לקבלת החלטות מבוססות נתונים – תשתית שתאפשר עתיד עירוני טוב ומקיים יותר. אנו מגבשים את הידע הנחוץ לפיתוח חוסן עירוני ולקידום היערכות לשינויי האקלים, להטמעת אנרגיה מתחדשת וטכנולוגיות מקיימות אחרות בערים, להתחדשות עירונית מתחשבת בסביבה ועוד. כל זאת, מתוך ראייה של קיימות וצדק סביבתי לכל קבוצות האוכלוסייה בישראל. העשייה המחקרית שלנו נועדה לספק מענה מקיף ורב־תחומי לאתגרים אלה ואחרים.

במבט לעתיד הלא־רחוק, האתגרים הסביבתיים נעשים ממשיים ואף מחריפים, ובתוך כך קידום מדיניות עירונית בת־קיימה הופך לצו השעה. זו העת לפעול על פי האמרה הידועה: "חושבים עולמית – פועלים מקומית!".

ד"ר אור קרסין,

מייסדת וראשת המרכז למחקרי סביבה וקיימות

התוכן



1. תקציר	8
2. מבוא	18
3. רקע	20
3.1 התחדשות עירונית בעולם	20
3.2 התחדשות עירונית בישראל	24
3.3 הכלים להתחדשות עירונית בישראל	26
3.4 התחדשות באמצעות הריסה ובנייה מחדש: נקודות התורפה	30
3.5 מטרת המחקר	44
4. שיטת המחקר	46
5. ממצאים, ניתוח ופרשנות	48
5.1 החסם הכלכלי	48
5.2 החסם הקוגניטיבי	53
5.3 החסם ההנדסי	57
5.4 החסם התכנוני	59
5.5 החסם הרגולטורי	62
5.6 חלופות אפשריות למדיניות ההתחדשות	63
6. מסקנות והמלצות	70
7. מקורות	76
הכותבות	86
abstract	iii



תרשימים

- 19 תרשים 1:** ממצאי המחקר
- 46 תרשים 2:** מהלך המחקר
- 52 תרשים 3:** העתקים פעילים וחשודים כפעילים

טבלאות

- 50 טבלה 1:** אישור בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בחלוקה למחזות

אזורים
פרויקטים נדל"ם כגון אגשים - קבוצת הר"ש פר



אזורים
פרויקטים נדל"ם כגון אגשים - קבוצת הר"ש פר

אזורים
פרויקטים נדל"ם כגון אגשים - קבוצת הר"ש פר

**משהו
חדש
מתחיל...**

אזורים
פרויקטים נדל"ם כגון אגשים - קבוצת הר"ש פר

1

תקציר

א. מבוא

ההתחדשות עירונית נתפסת כתהליך מתמשך המאפשר שמירה על עירוניות בריאה וחסונה בכל מרקם עירוני באשר הוא. הרעיון התפתח במהלך המאה ה־20, ומאז משמש סמל לצמיחה מחודשת של הפעילות הכלכלית, התפקוד החברתי ואיכות הסביבה באזורים עירוניים. מדיניות ההתחדשות העירונית עוסקת בהיבטים מרחביים רבים – פיזיים, כלכליים וחברתיים. על ההתחדשות העירונית להתרחב מעבר לאזור המקובל – מרכז העיר, לאמץ אזורים פרבריים, פנימיים וחיצוניים, ולהבטיח שכל תחומי מדיניות ההתחדשות העירונית יעלו בקנה אחד עם עקרונות פיתוח בר־קיימה.

הספרות מבחינה בין אזורים שמתרחשים בהם שינויים תמידיים במגוון גדול של סקאלות ועל ידי שחקנים עירוניים מסוגים שונים, לבין אזורים המכונים "אנטי־אדפטיביים". במרבית חלקי העיר, מתרחשת התאמה מתמדת של מבנים ותשתיות כתגובה לשינויים טכנולוגיים, חברתיים וכלכליים, אך שכונות אנטי־אדפטיביות מתקשות להתעדכן ולהשתנות. שכונות כאלו ניכרות **בתהליך התכנון שלהן** (הן מתוכננות במלואן בידי מתכנן יחיד או קבוצה מתואמת של מתכננים, מוקמות ומאוכלסות בהינף אחד) ובעיצוב **המרחבי** האופייני (מבנים גדולים וזהים, שטחים פתוחים רבים, מספר מועט של כניסות אליהן ויציאות מהן, ייעוד יחיד – מגורים, והפרדה בין המגורים למבני המסחר והציבור). בישראל, מרבית השכונות שהוקמו על ידי המדינה בשנות ה־50 וה־60 של המאה ה־20 והשכונות שנבנו בכל רחבי הארץ משנות ה־90 ואילך מתאימות לדגם האנטי־אדפטיבי. מחקרים מראים כי יכולתן להתעדכן ולהתאים את המבנים והתשתיות שלהן לצרכים משתנים היא נמוכה במיוחד.

ההתחדשות העירונית בישראל מתבצעת בעיקר באמצעות הריסה ובנייה מחדש של מתחמים ושכונות, מקודמת על ידי המדינה ונשענת על יזמים שרווחיהם נובעים מתוספת יחידות הדירה. בשונה מכך, כרמון (Carmon, 2002a, 2002b) מציעה את **האסטרטגיה האורגנית לחידוש הסביבה העירונית**. הגישה נוסתה במקומות

« הדמיית AI
(נוצר באמצעות DALL-E)



רבים בעולם ומבוססת על שלושה עקרונות ליבה: (1) עדכון דיור קיים והתאמתו לצרכים ולאפשרויות של התושבים; (2) בקרת משתמשים, שבמסגרתה התושבים משתתפים בקבלת ההחלטות; (3) שותפויות מיוחדות, בייחוד בין התושבים, הרשויות המקומיות ויזמים חיצוניים, לצורך מימון ההתחדשות ולתוספת יחידות דיור. דוגמה לכך היא יוזמה של קבוצת אדריכלים הולנדים, שסייעו לדיירי בניינים רב־קומתיים ורב־משפחתיים לעצב מחדש, בקלות ובזול את דירותיהם. היוזמה כללה עיצוב מודולרי שאפשר לכל דייר לעצב מחדש את מעטפת דירתו, בהתאם להעדפותיו וליכולותיו הכלכליות.

ב. התחדשות עירונית בישראל

התחדשות עירונית בישראל מהווה בעשור האחרון רכיב מרכזי בתכנון העירוני ובמדיניות הדיור. המוטיבציה הממשלתית לכך היא הרצון לתת מענה למצוקת הדיור החריפה ולמלאי הגדול של מגורים ישנים בכל רחבי המדינה. מנקודת מבט זו, שיפור איכות חייהם של התושבים הוא תוצר משני, בעוד תוספת יחידות הדיור היא המטרה העיקרית.

כך, המדינה מעודדת יזמים ובעלי בתים לעסוק בהתחדשות באמצעות תמריצים ממשלתיים. משנת 2017, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומנהלות עירוניות להתחדשות עירונית מתווכות בין בעלי הדירות, היזמים והשלטון המקומי. הן מארגנות את הדיירים, מגישות תוכניות בינוי, מסייעות לבעלי הדירות לבחור עורך דין ועורכות מכרזים לבחירת יזמים. נקודת התורפה של מודל זה היא המחסור בפונקציות ניהול פרויקטים מחוץ לתל אביב־יפו וירושלים. רק בשתי ערים אלו מקורה של ההתחדשות העירונית היה ביוזמה עירונית, בעוד באזורי הארץ האחרים היוזמה היא בעיקר ממשלתית.

כיום פועלים בישראל כמה מסלולי התחדשות עירונית, המתרכזים בחידוש המגורים באמצעות תוספת של יחידות דיור למבנה או למתחם המתחדש:

פינוי־בינוי: הריסה ובנייה מחדש של מתחם מגורים בן עשרות ואף מאות יחידות דיור, לצד טיפול בהיבטים של תנועה ותחבורה, תשתיות מים וביוב, ומוסדות חינוך. מסלול זה מקנה זכויות בנייה נוספות, והוא מותנה בהסכמת רוב בעלי הדירות. המתנגדים עלולים להיות חשופים לתביעה מצד יתר בעלי הדירות על הנזקים שהסירוב גרם להם.

עיבוי: הגדלת ניצול הקרקע באזורים מבונים באמצעות תוספת יחידות דיור במבנים קיימים או במרחבים ביניהם. במקרים מסוימים מתאפשרת גם הרחבת הדירות הקיימות. במסלול זה שותפים היזם (רשות מקומית או פרטי) והתושבים. כלי התחדשות זה הוא בִּרְהֶשְׁגָה יותר, ובמסגרתו הקהילה שומרת על המבנה האורגני שלה ואינה מודרת מהמרחב החדש שנוצר.

שלושת המסלולים הכלכליים להתחדשות עירונית בישראל הם:

מסלול הרשויות המקומיות: התחדשות ביוזמת הרשות המקומית, שמקדמת את התוכנית, מארגנת את הדיירים ומשתפת אותם בתהליך. ההכרזה על מתחם פינוי־בינוי מעניקה הטבות מס מגוונות.

מסלול היזמים – מיסוי: התחדשות הנובעת מהתקשרות ישירה בין יזמים ובעלי נכסים. הכרזה על מתחם פינוי־בינוי או על עיבוי הבנייה מעניקה הטבות מס שונות.

תמ"א 38: התחדשות ברמת הבניין הבודד. מדובר באוסף תקנות שבסיסן הוא תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, המעניקה תמריץ כלכלי בצורת זכויות בנייה מוגדלות וקיצור הליכים בירוקרטיים, תמורת חיזוק מבנים. בתחילת אוקטובר 2023 פג תוקפה של התוכנית, אם כי הוחלט כי הוא יוארך בכל הערים אשר יבקשו להכין תוכנית עירונית מחליפה.

חלופת שקד לתמ"א 38 – תיקון חקיקה המאפשר התחדשות של בניין בודד בגובה 2–5 קומות, באחד משני מסלולים: חיזוק באמצעות הריסה ובנייה מחדש המאפשר להגדיל את השטח הבנוי בשיעור של 400%; ובאמצעות תוספת ועיבוי של בניין קיים, המאפשר תוספת בשיעור של 200%. באזורי פריפריה שבהם שווי הקרקע נמוך, ניתן לאשר זכויות גבוהות יותר – עד 550% לפרויקט. בכל מקרה מדובר בתוכנית + היתר לקיצור הליכים (משרד הפנים, 2021).

ג. התחדשות באמצעות הריסה ובנייה מחדש: נקודות התורפה

המודל הישראלי להתחדשות עירונית, המבוסס על הריסה ובנייה מחדש, מצוי נקודות תורפה אחדות:

פגיעה במלאי הדיור הוותיק בישראל

מתוך מלאי הדיור הקיים בישראל, הכולל כשלושה מיליון דירות, כמיליון דירות בבניינים ותיקים ללא חיזוק מפני רעידות אדמה וממ"דים הן יעד להתחדשות

עירונית. חלק מהמבנים אכן דורש הריסה ובנייה מחדש, אך יש מקום לפיתוח פתרונות נוספים.

היבטים חברתיים

דחיקה: עקירת אוכלוסיות ממקום מגוריהן – דחיקת תושבים בשל הפינוי הפיזי שלהם, לרבות קשישים שמתקשים לגור תקופה של כמה שנים מחוץ לבתיהם ושוכרי דיור. נוסף על כך, השינוי ברוח המקום פוגע בתחושת השייכות. הדחיקה פוגעת בעיקר באוכלוסיות מוחלשות.

ירידה בלכידות החברתית – התחדשות באמצעות הריסה גורמת שינוי מהותי בהרכב האוכלוסייה, באופן המאיים על קהילות קיימות ועלול אף להוביל להתפרקותן. המרקם הקהילתי שהתפתח בשכונות הוותיקות לאורך שנים, המבוסס על קשר אישי והיכרות עמוקה בין השכנים, נשחק ונעלם. הבדלי מעמדות בין דיירים חדשים לוותיקים יוצרים גם הם מתחים.

לחץ כלכלי – החלפת מבנים ותיקים בחדשים כרוכה בעלייה ניכרת בדמי ועד הבית, הארנונה גבוהה יותר בשל הגדלת שטח הדירה, ועלויות החשמל גבוהות בגלל מעליות ומערכות משותפות.

צמצום מלאי הדירות בהישג יד ובדיור הציבורי – התחדשות עירונית באמצעות הריסה גורמת צמצום דרמטי במלאי הדירות בהישג יד, ויוצרת הומוגניזציה בתמהיל הדיור. התוצאה הבלתי נמנעת היא עליית מחירים, לצד צמצום המגוון החברתי באזור המתחדש.

המנגנון הכלכלי

המנגנון הכלכלי העומד בבסיס ההתחדשות העירונית בישראל משקף מעבר מגישה של אחריות ציבורית לדיור, לגישה המונעת משיקולי שוק. המשמעות של ההישענות על השוק הפרטי היא שאין מדובר עוד ב"שוק חופשי" במובנו המסורתי, אלא במגרש של אינטרסים שבו שיקולי הרווח של היזמים מכתיבים את אופי ההתחדשות העירונית, את היקפה ואת מיקומה.

היבטים סביבתיים

התחדשות עירונית באמצעות הריסה היא מהלך שהקיימות הסביבתית שלו היא נמוכה ביותר. הנזקים כוללים **השלכות סביבתיות של פסולת ההריסה**, שהיקפה מוערך בכ־7 מיליון טונות בשנה, פגיעה במרקם האקולוגי של העיר ובעיקר **בשטחים ירוקים ועצים בוגרים**, ונזקים הנגרמים **מתהליך ייצור הבטון**.

« הדמיית AI
(נוצר באמצעות DALL-E)



אובדן המגוון העירוני והבינועירוני

התחדשות באמצעות הריסה יוצרת טיפולוגיות בנייה זהות: דירות בבניינים גבוהים בעלי מראה אחיד מבחינה נופית. האובדן של תמהיל הדיור פוגע ביכולת לשלב מגוון אוכלוסיות זו לצד זו. תהליכים אלה מוחקים את המרקם ההיסטורי, את המורשת התרבותית ואת הזיכרון המקומי.

ד. מטרת המחקר והמתודולוגיה

המחקר בוחן את האפשרות לבצע התחדשות עירונית שאינה מבוססת על הריסה ובנייה מחדש, ובכך מציע מענה לנקודות התורפה שתוארו, בהיבט החברתי והקהילתי, בהיבט האדפטיביות העירונית ובהיבט של ההשלכות הסביבתיות העצומות. מטרת המחקר היא לאתר כלים למענה מיטבי לעדכון שוטף ובר־קיימה של דיור, במרכז ובפריפריה.

שאלת המחקר: מהם החסמים העומדים בפני התחדשות מגורים שלא באמצעות הריסה ובנייה, ואילו אפשרויות אחרות קיימות לצורך כך?

ה. שיטת המחקר

המחקר התבצע באמצעות שילוב של כלים איכותניים וכמותיים, בארבעה שלבים: בשלב הראשון, הרחבנו את הידע הקיים בספרות באמצעות למידת מקרי מבחן מוצלחים של התחדשות עירונית בקנה מידה מקומי ושכונתי ללא הריסה. בחלק השני, נערכו ראיונות עומק עם מתכננים, יזמים ונציגים של חברות בנייה, ונוסחו החסמים להתחדשות עירונית ללא הריסה. השלב השלישי כלל עיון מקצועי בחסות איגוד המתכננים, שבמהלכו התעמקנו בחסמים שאותרו בשלב הקודם. בשלב הרביעי, נותח המידע שנאסף, גובשו מסקנות ונוסחו המלצות לפיתוח גישה של התחדשות בת־קיימה.

ו. ממצאים, ניתוח ופרשנות

בהסתמך על החומרים שנאספו במהלך המחקר, גובשו חמישה חסמים המסבירים את ההיצמדות למדיניות של הריסה ובנייה, חרף חסרונותיה הרבים. נציג אותם בקצרה:

החסם הכלכלי נובע מהמודל הנוכחי המחייב כדאיות כלכלית גבוהה ליזמים, שהם הגורם המניע את התכנון והיישום של תהליך ההתחדשות. העיקרון שלפיו **התחדשות עירונית תלויה בכדאיות הכלכלית של הפרויקט ליזמים חיצוניים**

תקף לכל המסלולים ולכל כלי ההתחדשות. בכולם מדובר בחוזה בין יזם לבין בעלי דירות, שבו בעלי הדירות מתחייבים למכור את זכויותיהם לצורך הריסת הבניין והקמת בניין חדש תחתיו. התפיסה היא שמדובר בפרויקט בעל מהות כלכלית. המדינה אינה שחקן פעיל בעסקה, ומשתתפים בה שני צדדים בלבד – יזם פרטי ובעלי דירות. במקומות מסוימים, בייחוד בפריפריה, התמריצים הכלכליים לא מספקים לכיסוי ההשקעות הנדרשות לחיזוק המבנים, ולכן נדרשת הרחבת זכויות הבנייה באופן שפוגע עוד יותר בתפקוד העירוני.

החסם הקוגניטיבי מתבטא בתפיסות ובעמדות של ציבור הדיירים והרשויות, שלפיהן המבנים הישנים הם נחותים באופן גורף ובלתי ראויים לשימור או לשדרוג. להוציא את מרכז העיר תל אביב, שבה דיור ותיק זוכה להערכה שמתבטאת במחירי דיור גבוהים, בשאר חלקי הארץ קיימת העדפה לדירות חדשות לגמרי. ישנה התעלמות מהערך התרבותי, הקהילתי והאורבני של שכונות ומבנים ותיקים, והסכמה של מתכננים, ראשי רשויות והציבור הרחב לכך שהבנייה הישנה אינה ראויה לשיפוץ. זאת בניגוד לתפיסה הנפוצה במרבית המדינות, שלפיה אזורים עירוניים ותיקים הם מעניינים וראויים לשימור.

החסם ההנדסי נובע מההנחה שטכנולוגיות החיזוק והשדרוג של מבנים קיימים אינן מספיקות או יקרות מדי ליישום. נוסף על כך, התפיסה הרווחת היא שהרחבת מבנים יוצרת דירות ירודות באיכותן. הדבר מנוגד באופן ברור למציאות במרבית מדינות העולם, המיישמות מגוון שיטות מתקדמות לחיזוק מבנים, גם באזורים המועדים לרעידות אדמה. למעשה, היעדר היכרות והתנסות עם טכנולוגיות אלו בישראל גורמת לכך שהמיומנויות הנדרשות כמעט ואינן מיושמות כאן.

החסם התכנוני מתבטא בחוסר הנכונות של מערכת התכנון הקיימת להתמודד עם המורכבות של התחדשות המרקם העירוני הקיים, תוך כדי שמירה על ערכיו. המערכת מתקשה להתמודד עם הצורך בפתרונות מורכבים המשלבים עיבוי, שימור והתחדשות באותו מתחם. לכך מצטרף החוסר בראייה אסטרטגית ברמה העירונית, הנובע מתכנון ברמת המתחם או המגרש הבודד. בהיעדר כלי תכנון מתאימים והכוונה כוללת, ערים רבות במרכז ובפריפריה מתרחבות באמצעות הוספת שכונות חדשות בשוליהן, בעוד השכונות הוותיקות נותרות זנוחות.

החסם הרגולטורי נובע משלושה היבטים מרכזיים: (1) מדיניות ממשלתית המעדיפה הריסה ובנייה מחדש לשם הגדלת היצע הדיור – ולא, כצפוי, לשיפור, להחייאה ולגיוון של מרקמים עירוניים ותיקים; (2) מערכת תקנים נוקשה בנושאי

חניה, רוחב כבישים, מגבלות על עירוב שימושים ועל חניה תת־קרקעית בין מבנים. נוקשות זו מגבילה את היכולת ליצור התחדשות המשלבת עיבוי, שימור וחיזוק; (3) חוסר גמישות של הרשויות המקומיות וועדות התכנון, שמתקשות להתמודד עם פתרונות ייחודיים ומורכבים, בהתאם לצרכים ולדרישות של מרחב פנים־עירוני מתחדש.

ז. המלצות

לפתרון החסם הכלכלי, מוצע **שינוי סדר העדיפות הכלכלי** של התחדשות עירונית, ואימוץ גישה המעודדת פתרונות התחדשות באמצעות התמקדות בשימור המבנים והמרקמים הקיימים במקום הריסתם. הכוונה היא לתמיכה בשימור, בעיבוי ובהתחדשות על ידי התושבים, לצד עיבוי ותוספת מבנים על ידי יזמים. לצורך כך, מומלץ להציע **תמריצים כלכליים מותאמים** וכלי מימון לחיזוק ולעדכון מבנים ומרקמים קיימים. מוצע לגבש מנגנונים של מימון מקדים מצד הרשויות, על בסיס ההכנסה העתידית הצפויה, כדי להקל על יזמים ובעלי דירות לבצע חיזוק ושדרוג, לצד עיבוי של שכונות בצפיפות נמוכה, במגוון גדול של צורות בינוי. מוצע להיעזר במודלים, כגון קרן תמריצים לעדכון מבנים, רפורמה במנגנוני המיסוי והעידוד הקיימים והענקת תמריצים דיפרנציאליים שיתאימו למגוון פרויקטי התחדשות בכל שכונה.

לפתרון החסם הקוגניטיבי, מוצע להשיק קמפיין מתמשך **להגברת המודעות הציבורית** ולשינוי סדר העדיפות הלאומי, כך שהתוצר של התחדשות עירונית יוגדר כשיפור המרחב העירוני הוותיק והפיכתו למרחב עירוני איכותי ומגוון. יש להדגיש את הערך הקהילתי והתרבותי של שכונות ותיקות, ולפעול לשינוי התפיסות הציבוריות הנוגעות לערך של דיור משודרג לעומת דיור חדש. נוסף על כך, מוצע **להכשיר את ציבור המתכננים והאדריכלים** להכרת הערכים התרבותיים של שכונות ותיקות ולמעלות של שימור המרקם העירוני הוותיק והחייאתו. למשל, ניתן לערוך תחרויות תכנון ואדריכלות שידגימו את הפוטנציאל הטמון בכך.

לפתרון החסם הנדסי, מוצע לתמוך בייבוא ובאיתור פתרונות טכנולוגיים חדשניים לחיזוק ולשדרוג המבנים הקיימים, במטרה להנגישם לשוק הבנייה המקומי. כמו כן, נדרשת **הדרכה והכשרה של מהנדסים**, אדריכלים וקובעי מדיניות בנושא הפוטנציאל בתחום החיזוק המבני.

לפתרון החסם תכנוני, יש ליצור מסגרת חוקית שתאפשר לרשויות מקומיות **להגדיר אזורי התחדשות מיוחדים**, לרבות הנחיות לשימור המרקם הפיזי והחברתי. יש לדרוש שימוש במגוון של פתרונות, כולל חיזוק, עיבוי, תוספת מבנים ושיפור רשת הרחובות, ולקדם את ההתחשבות במאפיינים המקומיים והקהילתיים של כל שכונה. נדרש לוודא **תיאום בין שימור לצמיחה** ברמה העירונית והאזורית, ולפתח מיומנות בהכנת תוכניות עירוניות שיש בהן שילוב בין ישן לחדש. נוסף על כך, **יש לשתף את הציבור בתהליכי ההתחדשות** ולוודא שהוא שותף בקביעת המדיניות התכנונית ובתכנון הפיזי של המרחב העירוני השייך גם לו, וכן שבעלי דירות הם שותפים למימון ולשיפור של נכסיהם.

ולבסוף, **לפתרון החסם הרגולטורי**, יש ליצור מסגרת חוקית שתגבה את המעבר לתהליכי התחדשות עירונית שלא באמצעות הריסה. הדבר ידרוש עדכון כללים, תקנות וחוקי תכנון עירוניים שיתמכו בפתרונות חיזוק ועדכון יעילים, בתוספות בנייה בתוך שכונות בצפיפות נמוכה, ובהתאמה ושינוי של דרכים ושטחים פתוחים. יש להקל על הרשויות המקומיות בהליכי רישוי ותקנים, כך שיהיה ניתן לקדם תהליכים במהירות וביעילות. נדרשים **חוקי תכנון גמישים**, שיתאימו למגוון הרחב של מאפייני השכונות ולדרישות המשתנות של כל אחד מהאזורים הגיאוגרפיים.



« התחדשות עירונית. צילום: נמרוד גבע

2

מבוא

על רקע נקודת המבט המסתמנת, הרואה בהתחדשות עירונית תהליך מתמשך של עירוניות בריאה ועמידה, המודל הדומיננטי בישראל נשען על הגישה הממשלתית של הריסת שכונות ישנות ולאחר מכן בנייתן מחדש ("פינוי-בינוי"), באמצעות הזמנת יזמים פרטיים להרוס ולבנות מחדש, מה שמאפשר להם למכור את הנכסים הבנויים הנוספים ובכך להרוויח מהפרויקט. מכיוון שמדיניות זו מעלה שאלות יסוד על קיימות ארוכת-טווח, מחקר זה בוחן את הפוטנציאל והאתגרים של התחדשות עירונית ללא הריסה בישראל. המחקר מבקש לזהות מסגרות חלופיות להתאמת מרקם המגורים לסטנדרטים עכשוויים, לרבות חיזוק סיסמי, מבלי לפגוע במרקם החברתי והתרבותי הקיים. במחקר זוהו חמישה חסמים מרכזיים המעכבים קידום התחדשות עירונית ללא הריסה בישראל: (1) **חסם כלכלי**: נובע מהמודל הנוכחי, הדורש כדאיות כלכלית גבוהה. שימור מבנים קיימים וחיזוקם הוא אתגר כלכלי, לעומת הריסה ובנייה מחדש; (2) **חסם קוגניטיבי**: מתייחס לתפיסות הציבור והרשויות בנוגע לערך הדיור הוותיק. ההעדפה הברורה לדירות חדשות ולמגורים במבנים גבוהים, הנתפסים כסמל סטטוס, משקפת את חוסר המודעות לערך התרבותי, הקהילתי והעירוני של שכונות ובניינים ותיקים; (3) **חסם הנדסי**: מתמקד באתגרים הטכניים של שיפוץ ושדרוג מבנים קיימים. למרות ההתקדמות הטכנולוגית, ישנו פער במודעות ובמיומנויות בשימוש בטכנולוגיות מתקדמות לשדרוג ולעדכון; (4) **חסם תכנוני**: מתייחס לפער בין המדיניות הארצית המציעה פתרון אחיד, לבין הצורך להתאים תוכניות ייחודיות לכל שכונה, באמצעות שילוב של הריסה ושימור בהיקפים שונים של צפיפות. נוסף על כך, מדיניות התכנון בשנים האחרונות מכוונת לתוספת של יחידות דיור רבות, וגם תוכניות של ההתחדשות העירונית כפופות ליעד הזה ונדרשות לכלול תוספת רבות של דירות בכל מתחמי ההתחדשות; (5) **חסם רגולטורי**: מתייחס למגבלות ולקשיים הנובעים מחוקים, מתקנות וממדיניות שאינם מותאמים ואינם מעודדים פתרונות הכוללים שימור ושדרוג גם יחד.

המחקר מציע מסגרת חדשה להתחדשות עירונית בישראל, תוך כדי שימת דגש על חשיבות שימור ושדרוג מבנים קיימים. גישה זו מחייבת שינוי מהותי בתפיסות

קיימות, בתמריצים כלכליים, ברגולציה ובמדיניות התכנון הקיימת. כמו כן, היא מחייבת יישום פתרונות הנדסיים חדשניים ויצירתיים, התאמת תקנים והעלאת המודעות לערכם של מרקמים עירוניים ישנים.

תרשים 1: ממצאי המחקר



03

חסם הנדסי

האתגר הטמון לכאורה
בשיפור תשתיות, הוספת
מעליות וכו' לטיפוסי מלאי
הדיור הוותיק.

החסמים

04

חסם תכנוני

כניסה למרקם בנוי
ובחינתו דורשת הרבה יותר
התעסקות מאשר סכמת
הפינוי - בינוי.

01

חסם כלכלי

האופן בו מוגדרת המסגרת
ע"י המדינה, תלות ביזם.

02

חסם קוגניטיבי

רשויות, יזמים ותושבים
התופסים את הבניינים
הקיימים כלא אטרקטיביים.

05

חסם רגולטורי

הקושי לעמוד ברגולציה;
כמות יח"ד, חניות ועוד.

3

רקע

3.1 התחדשות עירונית בעולם

התחדשות עירונית היא תחום מדיניות שמטרתו לטפל בהידרדרות כלכלית וחברתית באזורים עירוניים באמצעות שיפור המרקם הפיזי של הסביבה. הרעיון התפתח במהלך המאה ה־20, ומאז הוא סמל לצמיחה מחודשת של הפעילות הכלכלית, התפקוד החברתי ואיכות הסביבה באזורים עירוניים. מדיניות ההתחדשות העירונית, כאמור, מתמקדת באתגרי המרחב על כל ממדיהם, לרבות ממדים פיזיים, כלכליים וחברתיים (Roberts, 2000).

תהליך ההתחדשות העירונית מתמקד בשיפור המרחב הפרטי והציבורי ובשינוי תדמית העיר או האזור המתחדש, במטרה להגביר את האטרקטיביות והלכידות החברתית. ההתחדשות העירונית צריכה כיום להתרחב מעבר למרכז העיר, לאמץ אזורים פרבריים, פנימיים וחיצוניים (Tallon, 2010), ולהבטיח שכל התחומים של מדיניות ההתחדשות העירונית יעלו בקנה אחד עם עקרונות פיתוח בר־קיימה (Roberts, 2000). על הגישות הספציפיות הננקטות במסגרת תוכניות התחדשות עירונית להשתנות בהתאם למיקום ולגיאוגרפיה של המרחב המתחדש (Leary & McCarthy, 2013; Morton, 2011). נשמעת גם טענה, שלפיה ייתכן שענים של יזמים פרטיים אינה חדה דיה בזיהוי הזדמנויות כלכליות, והם עשויים שלא לאמץ בקלות שינויי מדיניות ללא קבלת תגמול ראוי (Cidell, 2010), מה שמדגיש את החשיבות של מעורבות ציבורית בתהליך. התחדשות אזורי מגורים עירוניים נחוצה מסיבות כלכליות וחברתיות, ועליה למנוע סגרגציה מרחבית.

הבעיות המטופלות באמצעות התחדשות עירונית הן רבות־פנים, והשלכותיהן משתרעות על תחומי הכשירות של גופים ממשלתיים רבים ושונים. פעולות שונות הננקטות במסגרת הליך ההתחדשות העירונית מבקשות להשיג מטרות מורכבות המתאפיינות במתחים בין הממדים השונים ובתרומתם לתוצאות הרצויות (De Magalhães, 2016). ההידרדרות באיכות האזורים העירוניים ניכרת בעיקר במבנה הפיזי. אזורים רבים בתוך העיר מצליחים לחדש עצמם באופן ספונטני הודות לפעולותיהם של יחידים, תושבים, יזמים ובעלי נכסים, או בזכות התארגנויות

פנימיות שקמות בתוכם: של תושבים, ועדי שכונות, סוחרים ובעלי חנויות, רשות מקומית שמטפלת בתשתיות ועוד. נקודת המוצא בשנים האחרונות היא שמעורבות ממשלתית ועירונית נדרשת באזורים שבהם לא מתרחש שינוי ספונטני. לאזורים אלו אנו קוראים "אנטי־אדפטיביים" (ראו תיבה 1), ונדרשת מעורבות ממסדית במרחב הציבורי או בהקשר למרחבים הפרטיים, כדי להתניע בהם תהליכי התחדשות (Alfasi et al., 2020; Tsahor et al., 2023).

תיבה 1: שכונות אנטי־אדפטיביות

עיר היא ישות דינמית הנמצאת בתהליך מתמיד של שינוי והתאמה. שינויים במבנים ובתשתיות נדרשים כמענה לתהליכי הבליה וההתיישנות של הסביבה הבנויה וכתגובה לשינויים בטכנולוגיה, באופנה ובאורח החיים, במבנה המשפחה, בתעסוקה ובתנועה במרחב (Alfasi & Portugali, 2004, 2007). מצב מתמשך של חידוש והתאמה נובע מיוזמה של שחקנים רבים ומגוונים: בעלי נכסים פרטיים, חברות ועסקים, יזמים מסוגים שונים והממסד העירוני והלאומי. מסיבה זו, ואף שהיא בנויה מבטון, ברזל וזכוכית, יש המדמים את העיר לישות חיה ואורגנית (Ikeda, 2017).

לטענת קוצולינו (Cozzolino, 2020), לא כל חלקי העיר חשופים במידה שווה לתהליכי השינוי המתמידים. בעיקר, שכונות שנבנו כחלק מהתכנון המודרני נוטות להיות במצב מתמשך של סטגנציה, מצב שהוא מכנה "אנטי־אדפטיביות". לא מדובר במצב דיכוטומי, אלא בסקאלה רחבה שמתארת את המידה שבה הסביבה הבנויה פתוחה לשינויים מגוונים, שאינם חלק מהתחדשות כוללת ביוזמת הרשויות.

מאפייני השכונה האנטי־אדפטיבית נוגעים **לתהליך התכנון** (שכונות המתוכננות במלואן בידי מתכנן יחיד או קבוצה קטנה ומתואמת של מתכננים, שמוקמות ומאוכלסות בהינף אחד) **ולעיצוב המרחבי** (מבנים גדולים וזהים, שטחים פתוחים רבים, מספר מועט של כניסות ויציאות, ייעוד יחיד – מגורים, והפרדה בין המגורים למבני המסחר והציבור).

שכונות אנטי־אדפטיביות הן אטרקטיביות מאד בעת הקמתן, בגלל תחושת הפרבר המנותק שהן מעניקות, האוכלוסייה ההומוגנית וריבוי השטחים הפתוחים. אבל אלה גם גורמים לכך שהן מתקשות להשתנות ולהסתגל לנסיבות חדשות, או פשוט להתעדכן, מה שהופך אותן למועדות להידרדרות מהירה ומכלילה.

בישראל, כל השכונות שנבנו על ידי המדינה בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20 עונות על המאפיינים הללו. מחקרים מעלים כי יותר מחמישים שנה לאחר בנייתן, הן נותרות כמעט ללא שינוי, עם הרחבה לא מתואמת וככל הנראה לא מורשית של דירות. הרשויות המקומיות איבדו את האמון במקומות הללו, מה שמוביל לשירותים נחותים ולהיעדר אכיפה נגד בנייה פיראטית. הקיפאון הפיזי מוביל להידרדרות הסביבה החברתית, וגם מחירי הנדל"ן נמוכים מבשכונות אחרות (Alfasi et al., 2020).

נוסף על כך, שכונות שתוכננו ונבנו בישראל מאז 1990 הן אנטי־אדפטיביות. כולן נבנות בדגם של "מגדלים בפארק", עם מעט מאוד כניסות אליהן ויציאות מהן, בינוי חזרתי ואחיד והפרדה בין מבני המגורים והמסחר (סויה ואלפסי, 2024).

בשונה מכל אלה, אזורים אדפטיביים נמצאים בתהליך שינוי מתמיד וקבוע, המערב מגוון גדול של יזמים, תושבים ובעלי נכסים. יש בהם עוברי אורח רבים ומבקרים מחוץ לשכונה שגורמים גם הם שינוי, בדרכם. במקומות כאלה השינוי מתרחש מאליו, או בעקבות התערבות של הממסד העירוני במרחב הציבורי, ולכן הוא לא מחייב מהלכים כוללים של התחדשות עירונית בתחום המגורים כדי להתעדכן (Alfasi et al., 2020).

כרמון מציעה דרך פעולה נוספת למימוש תהליכי התחדשות: "האסטרטגיה האורגנית" (ראו תיבה 2). בדומה לאדריכלות קהילתית, מדובר בפתרון לבעיות הקשורות לאזורים עירוניים עניים, הסובלים מכיעור, גודש וזיהום.

תיבה 2: האסטרטגיה האורגנית להתחדשות עירונית

האסטרטגיה האורגנית להתחדשות שמציעה כרמון (Carmon, 2002a) מכונה "אסטרטגיית הפניקס" (The Phoenix Strategy for Updating Housing) (Stock). במקומות אחרים, היא נקראת גם גישת "הבנייה הפתוחה".

מדובר ביוזמת פיתוח קהילתית שמטרתה לשפר את תנאי הדיור בשכונות שבהן מתגוררת אוכלוסייה מהמעמד הנמוך והבינוני. היא נמצאה ישימה בכמה מדינות באירופה, בייחוד עבור מלאי הדיור לאחר מלחמת העולם השנייה, וגם בשכונות המאכלסות דיירים בעלי הכנסה נמוכה, מעמד פועלים ושכונות מהגרים, ובפרברים של מעמד הביניים בארצות הברית.

האסטרטגיה האורגנית רלוונטית לפרויקטים חדשים של בנייה, אבל היא חשובה במיוחד לשיפוץ ולשיקום, ומיושמת במדינות שונות ברחבי העולם (Carmon, 2002b).

על פי אסטרטגיה זו, חידוש הדיור יכול להיות מרכיב חשוב ביצירת שינוי עירוני, הוא כלי לקידום מטרות חברתיות ויעדים אישיים של התושבים, וגם שעונה על ערכים סביבתיים ומגביר את האטרקטיביות הכלכלית של המרחב העירוני.

הבסיס לכל אלו הוא דיור בשליטה עצמית, שבו הדיירים מקבלים החלטות מרכזיות בנוגע לתכנון ולבנייה של בתיהם, כאמצעי מרכזי לבנייה ושיפוץ של דיור. להגברת השליטה של התושבים על בתיהם יש יתרונות קהילתיים, לצד שיפור פיזי של מלאי הדיור, ייצוב האוכלוסייה בשכונות הוותיקות ומניעת הידרדרות השכונה (שם).

שלושת עקרונות הליבה של האסטרטגיה הם: (1) עדכון והתאמה של דיור קיים לצרכים ולאפשרויות של התושבים; (2) בקרת משתמשים, כלומר התושבים הם חלק בלתי נפרד מקבלת ההחלטות; (3) שותפויות מיוחדות, בייחוד בין התושבים, הרשויות המקומיות ויזמים חיצוניים, למימון ההתחדשות ולתוספת יחידות דיור.

דוגמה לכך היא יוזמה של קבוצת אדריכלים הולנדים, שסייעו לדיירי בניינים רב־קומתיים ורב־משפחתיים לעצב מחדש, בקלות ובזול את דירותיהם. היוזמה כללה עיצוב מודולרי המאפשר לכל דייר לעצב מחדש את מעטפת הדירה בהתאם להעדפותיו וליכולותיו הכלכליות. האופי האינדיבידואלי של מעורבות המשתמשים מאפשר גיוון בתוך דיור המוני ואחיד, וכן בחירה בין חלופות שהוכנו בידי אנשי מקצוע.

האסטרטגיה מבקשת להביא להשפעות חיוביות ניכרות, לשנות את תדמית השכונה ולהניע עוד ועוד תושבים להצטרף לתהליך. כמו כן, ישנו דגש על שימוש בחומרים ידידותיים לסביבה ובשיטות תכנון התורמות לחיסכון באנרגיה ובמים.

אסטרטגיה זו מתאימה למגוון קבוצות אוכלוסייה בתנאים שונים, לסוגי בנייה רבים למגורים, לשינויים פיזיים ולדרגות משתנות של מעורבות ממשלתית (Carmon, 2002a).

3.2 התחדשות עירונית בישראל

בעשור האחרון, התחדשות עירונית בישראל היא רכיב חשוב בתכנון העירוני ובמדיניות הדיור. המוטיבציה הממשלתית לקידום הנושא נובעת מהרצון לתת מענה להיצע הקרקעות המצומצם במדינה, למצוקת הדיור החריפה ולמלאי הגדול של מגורים ישנים בכל רחבי הארץ. מנקודת מבט זו, שיפור איכות חייהם של התושבים הוא תוצר משני בלבד, ותוספת יחידות הדיור היא המטרה העיקרית (Geva & Rosen, 2018, 2022, 2023). על פי כרמון (Carmon, 1999), התחדשות השכונות בישראל החלה בשני הדורות הראשונים של מדיניות ההתחדשות. הדור הראשון, המכונה "עידן הבלדוזר" בשל מדיניות ההריסה שעליה הוא התבסס, החל בסוף שנות ה־50 ותחילת שנות ה־60 של המאה ה־20. בדומה למדיניות החידוש במקומות אחרים בעולם, הממשלה הקימה רשות להריסה ולפיתוח מחדש של אזורי עוני, תחת הכותרת "בינוי ופינוי אזורי שיקום". במסגרת זו נעשתה העברה כפויה של תושבים מבתיים ונבנו שיכונים שלא הלמו את צורכיהם. גישה זו עוררה תרעומת עממית, והתוכנית הופסקה לאחר שאושרו שלושה מיזמי הריסה בלבד (שם). הדור השני של מדיניות ההתחדשות, המכונה "שיקום שכונות", תואם אף הוא למדיניות שאומצה במרבית המדינות באירופה ובארצות הברית. עקרונותיו של פרויקט השיקום הישראלי מבטאים את רוח הדור השני של תוכניות השיקום בעולם, בהם: שילוב של שיקום פיזי וחברתי, הקצאות לפי רמת נזקקות שכונתית ולא אישית או משפחתית, ועבודה עם האוכלוסייה הנוכחית, בסביבה הנוכחית, כלומר אי־החלפת אוכלוסייה או עדכונה. עקרונות אלה יושמו באדיקות ובהרחבה תחת הכותרת "שיקום שכונות והתחדשות השכונות בישראל". הפרויקט יצא לדרך בשנת 1976, ובשנת 1977 הוכרז כפרויקט לאומי. בכל ערי המדינה, מצפון עד דרום, לפחות שכונה אחת השתתפה בפרויקט זה, ולעיתים אף יותר מאחת. נכללו בפרויקט כ־130 אזורי מגורים, שבהם אוכלוסייה כוללת של כ־800,000 איש. עם זאת, ההתלהבות מהתוכנית שככה בהדרגה, וניכר שתרומתה לשיפור תדמיתן של שכונות המצוקה הייתה מועטה. תקציביה צומצמו בעקביות מאז אמצע שנות ה־80.

לצד זאת, במהלך שנות ה־80 החלו להתרחש תהליכים של התחדשות ספונטנית באזורי מגורים עירוניים בערים גדולות בישראל (שם). בתקופה זו, על רקע העלייה הכללית ברמת החיים בישראל, החליטו רבים לעזוב את הדיור הציבורי ולרכוש דיור ברמה גבוהה יותר בשוק הפרטי. אחרים, שנקשרו למקומותיהם או שלא יכלו לממן מעבר, החליטו להשקיע בדירת מגוריהם, בתהליך עצמאי של עדכון והגדלת יחידת

הדירור. מרבית המשפחות שהרחיבו דירתם היו משפחות עובדות בעלות ילדים, שהכנסתן הממוצעת עמדה על שני שלישים מההכנסה הממוצעת של שכיר בישראל באותה עת. אוכלוסייה זו הצליחה לשפר במידה ניכרת את תנאי הדירור שלה, ללא כל סיוע מגופים ציבוריים, והגדילה את שטח הדירות בממוצע מ־40 מ"ר ל־85 מ"ר. החוקרים הגיעו למסקנה כי למרות כמה חסרונות, התהליך התגלה כמועיל לתושבים, לשכונותיהם ולמלאי הדירור במדינה (Carmon, 2002a). מיזם אחר אשר יצא לפועל בשנות ה־80 וה־90 של המאה ה־20 הוא "תוכנית ההרחבה". תוכנית זו כללה העלאת מודעות, מתן הלוואות מסובסדות, ולעתים קרובות הצעת סיוע משפטי וטכני לבעלי הדירות. עם זאת, כל ההחלטות הקריטיות, כגון אם להצטרף לתוכנית ואת מי לשכור לביצוע העבודה, התקבלו בידי כל משק בית ו/או ועד בניין נבחר. התושבים שילמו עבור השיפורים, אם כי רבים מהם השתמשו בהלוואות המסובסדות שהציע הפרויקט. בחסותו של פרויקט זה, הורחבו בשנות ה־80 וה־90 כ־35,000 דירות, שהן יותר מ־20% ממלאי הדירות בשכונות היעד, כאשר רוב בנייני המגורים הם בגובה 3–8 קומות. עוד נמצא, כי ההרחבה הנפוצה בבניינים מרובי יחידות הגיעה ל־20–30 מ"ר; כלומר כשני שלישים מהתושבים הוסיפו 20%–50% לשטח מגוריהם. התוצאות היו בדרך כלל טובות מבחינת המראה החיצוני, והמגדילים הביעו את שביעות רצונם מהשינויים, כאשר רובם הוסיפו כי היו עוזבים את ביתם הישן אלמלא ניצלו את ההזדמנות לשפר אותו דרמטית. בכמה מקומות אפשרו תקנות חדשות תוספת של יחידות דיור חדשות על גגות בנייני מגורים קיימים. תוכנית ההרחבה הגדילה וגיוונה את אוכלוסיית המגדילים, העלתה את שביעות הרצון מהדירור ותרמה לעמידות הדירור. הפרויקט עורר תהליך מתמשך של שיפורי דיור, וחשוב מכול – התוכנית הגבירה את רצון הדיירים להישאר בשכונות שלהם ולהשקיע במגורים הנוכחיים, במקום לעבור דירה (שם).

גבע ורוזן (Geva & Rosen, 2023) עוסקים בתוכנית ההתחדשות העירונית בהובלת המדינה מאז 1999. במסגרת תוכנית זו, ישראל מתמרצת יזמים ובעלי בתים לעסוק בהתחדשות באמצעות הצעת תמריצים ממשלתיים. מנהלות להתחדשות עירונית (MRAs – Municipal Regeneration Agencies) בישראל, שנסמכות בהקשר המקצועי על הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הוקמו החל משנת 2017 כדי להאיץ את הפיתוח באמצעות תיווך בין בעלי הדירות, היזמים והשלטון המקומי (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ללא תאריך). הפעולות של מנהלות אלה מתיישבות עם ההיגיון הניאו־ליברלי־יזמי של התחדשות עירונית מזה, ועם מחויבותן לתושבי העיר, שמתבטאת בקבלת תפקיד של "מתווכות ישרות" מזה. כחלק מתפקידן הן מארגנות את הדיירים, מגישות תוכניות בינוי, מסייעות לבעלי הדירות

לבחור עורך דין, ועורכות מכרזים לבחירת יזמים, באופן שמאפשר לבעלי הנכסים לבחור בין כמה הצעות פיתוח. תפקיד זה מגביר את הרגולציה על ביצוע עסקאות פרטיות, תומך בבעלי בתים ובפיתוח יזמי ישיר של פרויקטי התחדשות עירונית. כמו כן, ההליך זוכה לפיקוח ולליווי בכל שלבי היישום. החוקרים (Geva & Rosen, 2022) מצביעים על נקודות התורפה של מודל היחידות העירוניות להתחדשות עירונית. ראשית, הם מוצאים כי בישראל קיים מחסור בפונקציות ניהול פרויקטים מחוץ לתל אביב-יפו וירושלים. נוסף על כך, רק בשתי ערים אלו, מקורן של היחידות להתחדשות העירונית היה ביוזמה עירונית. נמצא כי הצלחת המודל בעיריות אחרות קשורה ליכולות היזמות ולמשקל של ההון החברתי בהן. בין היתר, זוהי הסיבה לכך שניסיונותיה של עיריית חיפה ללכת בדרך דומה לא צלחו (Geva & Rosen, 2023).

אם כך, תוכנית ההתחדשות העירונית עברה שינויים והתאמות במהלך השנים. שני הדורות הראשונים של מדיניות ההתחדשות בישראל התמקדו בפינוי שכונות עוני ובשיקום חברתי ופיזי משולב, בהתאמה. עם זאת, התקציבים צומצמו במידה ניכרת מאז שנות ה־80 של המאה ה־20. יזמות עירונית אשר הוצגה לאחרונה מתמרת יזמים ובעלי בתים לעסוק בפיתוח מחדש, באמצעות הצעת תמריצים ממשלתיים. מנהלות ההתחדשות העירונית (MRAs) ממלאות תפקיד חיוני בתיווך בין בעלי בתים, יזמים והממשל המרכזי, אם כי יעילותן פחותה באזורים שבהם הכדאיות היזמית לוקה בחסר בשל ערכי קרקע נמוכים וסיבות נוספות. כדי לשמר את ההון החברתי ולא להדיר אוכלוסיות ממעמד סוציו־אקונומי נמוך, עלינו לשאוף לפרויקטים הצומחים מלמטה, מכוח הקהילה.

3.3 הכלים להתחדשות עירונית בישראל

כיום פועלים בישראל מסלולים אחדים להתחדשות עירונית. כולם מתרכזים בהיבט של חידוש המגורים באמצעות תוספת של יחידות דיור למבנה או למתחם המתחדש. כל הכלים הקיימים נובעים ממסגרות התחדשות ממשלתיות המעודדות מנגנונים סטנדרטיים ואחידים בכל רחבי המדינה. נציג אותם בקצרה:

פינוי־בינוי: תהליך פינוי־בינוי כולל הריסה ובנייה מחדש של מתחם מגורים שקיימים בו כמה בניינים הכוללים עשרות, ואף מאות, יחידות דיור. לצד המגורים, הליך תכנוני זה עוסק בהיבטים שונים, כגון תנועה ותחבורה, תשתיות מים וביוב, מוסדות חינוך ועוד. לפרויקטים של פינוי־בינוי יש יתרון בכך שהם מחדשים אזור שלם, הן מבחינת המבנים עצמם, והן מבחינת היבטים של המרחב הציבורי, כמו שדרוג ותוספת גינות ציבוריות, מוסדות ציבור, תשתיות, הסדרי תנועה וחניה (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ללא תאריך). באמצעות כלי זה, הריסה של מתחם שלם או



של כמה מתחמים צמודים, מאפשרת לשפר את איכות החיים העירונית, למשל באמצעות תיקון רשת הרחובות. כלי זה מקנה עוד ועוד זכויות בנייה. כדי להתחיל הליך פינוי-בינוי יש צורך בהסכמה של 66% מבעלי הדירות במתחם, והמתנגדים להליך חשופים לתביעה מצד יתר בעלי הדירות, על הנזקים שהסירוב גרם להם. (כל זכות, ללא תאריך).

עיבוי: בשנת 2001 החלה הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית להפעיל את מסלול ה"עיבוי". מטרתו להגדיל את ניצול הקרקע באזורים מבונים, באמצעות תוספת יחידות דיור במבנים קיימים או במרחבים שבין המבנים הקיימים, כתוספת קומות או כבניית אגפים חדשים, ללא צורך בהריסה ובפינוי הדיירים. כחלק מתוספת יחידות הדיור, מתאפשרת במקרים מסוימים הרחבת הדירות הקיימות. במסלול זה שותפים היזם (רשות מקומית או פרטי) והתושבים. כלי התחדשות זה דורש נפחי בנייה פחותים כדי לממן את ההתחדשות, ועל כן הוא ברהשגה יותר. ככל שנפחי הבנייה הנדרשים פוחתים, כך פוחת הצורך בתוספת שטחי ציבור. כמו כן, בהתחדשות מסוג זה הקהילה שומרת על המבנה האורגני שלה ואינה מודרת מהמרחב החדש שנוצר.

שלושת המסלולים הכלכליים להתחדשות עירונית בישראל כיום¹ -

מסלול הרשויות המקומיות: במסלול זה, הרשות המקומית יוזמת את הפרויקט - היא מקדמת את התוכנית למתחם ופועלת לארגון הדיירים ולשיתופם בתהליך, בתמיכה ובמימון של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. הבקשה למסלול רשויות מקומיות מועברת לשר הבינוי והשיכון, המכריז על המתחם כ"מתחם פינוי-בינוי" לתקופה של שש שנים (ישנה אופציה להארכה של תקופה זו לשש שנים נוספות). נוסף על מימון הפעולות המצוינות, ההכרזה מעניקה גם הטבות מס מגוונות.

מסלול היזמים - מיסוי: במסלול זה, תהליכי התחדשות עירונית מתרחשים במסגרת התקשרות בין יזמים ובעלי נכסים הפועלים כחלק מהשוק הפרטי. אלו נפגשים ומקדמים את התוכניות והפעולות הנדרשות להוצאתם לפועל של פרויקטים. במסלול זה, הכרזת המתחם כ"מתחם פינוי-בינוי" או "עיבוי בנייה" מוגבלת לתקופה של שש שנים, וניתן להאריכה בעוד שש שנים. כמו כן, ההכרזה מעניקה הטבות מס שונות.

1 המידע לקוח מאתר הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית:
https://www.gov.il/he/pages/about_urban_renewal

תמ"א 38: הבסיס למסלול זה הוא תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה. מדובר באוסף של תקנות אשר תפקידן לטפל בסיכונים הנובעים מרעידות אדמה. מטרתה העיקרית של התוכנית היא להציע תמריץ כלכלי לחיזוק מבנים באמצעות הענקת זכויות בנייה מוגדלות וכן קיצור ההליכים הבירוקרטיים לקבלת היתר בנייה, ובכך לעודד בעלי בתים לחזק את המבנים שבבעלותם. יתרונו של מסלול זה הוא מהירות הביצוע שלו והעובדה שהשינוי שנעשה הוא מתון, ולכן גם השפעותיו החברתיות והסביבתיות, החיוביות או השליליות, הן מתונות. בשונה מתוכניות פינוי-בינוי, תמ"א 38 או חלופות בעיקרון דומה (תוכנית על פי סעיף 23 בתמ"א 38, חלופת שקד לתמ"א 38, ראו מטה), מקודמת עבור כל בניין בנפרד.

בנובמבר 2019, החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה לבטל את תמ"א 38. אחד הטענות המרכזיים לביטול התוכנית היה שהיא אינה נותנת מענה תכנוני מרחבי.² בתחילת אוקטובר 2023, פג תוקפה של תוכנית מתאר ארצית 38. בד בבד, החליטה המועצה כי יוארך תוקפה של התוכנית בכל הערים אשר יבקשו להמשיך בפעילות זו באמצעות הכנת תוכנית עירונית מחליפה לתמ"א 38, עד ליום אישור התוכנית העירונית המחליפה (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ללא תאריך).

- **חלופת שקד לתמ"א 38** – חלופה זו היא תיקון חקיקה בקידום מטה התכנון הלאומי, לטובת התחדשות עירונית בבניין הבודד שגובהו 2-5 קומות. על פי התיקון, ההתחדשות תתאפשר בשני מסלולים; האחד – מסלול חיזוק באמצעות הריסה ובנייה מחדש, שבמסגרתו יהיה ניתן לאשר תוכנית בסמכות כל ועדה מקומית ולהגדיל את השטח הבנוי בשיעור של 400%. השני – מסלול חיזוק באמצעות תוספת ועיבוי הבנייה בבניין קיים, וזאת בתנאי שהוועדה המקומית החליטה כי הפעולה עדיפה על פני ביצוע החיזוק באמצעות הריסה ובנייה מחדש. התוספת תהיה בשיעור של 200% (מחצית מזכויות הבניה של המסלול הראשון). כמו כן, בחלופה זו יש סעיף שמטרתו לקדם התחדשות עירונית באזורי פריפריה שבהם שווי הקרקע נמוך, ולפיו ניתן לאשר זכויות גבוהות יותר – תוספת של עד 550% לפרויקט – אם יוכח שללא התוספת המוגדלת הפרויקט אינו כלכלי. חידוש מרחיק לכת נוסף של חקיקה זו הוא השילוב של תוכנית + היתר לקיצור הליכים (משרד הפנים, 2021).

2 מייד לאחר מכן, הוחל בבחינת חלופות לתוכנית המתאר הארצית. תוכניות רבות באזור המרכז היו בתהליך הכנה בהתאם להוראות תמ"א 38, וכל עוד לא נוסחה חלופה מספקת, היו רשויות שהמשיכו להכין תוכניות בהתאם להנחיותיה. כך קרה שביטולה של תמ"א 38 התארך לכארבע שנים, וגם באמצע שנת 2025 יש עדיין תוכניות תקפות שתוכננו בהתאם לתמ"א 38.

3.4 התחדשות באמצעות הריסה ובנייה מחדש: נקודות התורפה

התחדשות עירונית באמצעות הריסה היא הכלי המרכזי כיום בישראל להתמודדות עם אתגרי הדיור והתחדשות המרקם העירוני, ועם זאת, ישנן כאמור גם נקודות תורפה משמעותיות לכלי זה. נקודות תורפה אלו משפיעות הן על היתכנות הפרויקטים והן על איכות התוצר הסופי, ומחייבות התייחסות מעמיקה לצורך שיפור וייעול התהליך. בחלק זה נסקור את האתגרים והקשיים המרכזיים העולים מיישום מודל ההריסה והבנייה מחדש במסגרת התחדשות עירונית, ונאתגר את התפיסה הקיימת מכמה כיוונים.

3.4.1 מלאי הדיור הוותיק בישראל

אחת מנקודות התורפה הקריטיות בגישה הנוכחית להתחדשות עירונית בישראל היא ההסתמכות הכמעט בלעדית על פתרון של הריסה ובנייה מחדש, וזאת למרות ההיקף העצום של מלאי הדיור הוותיק. בישראל יש כמיליון דירות בבניינים ותיקים ללא חיזוק מפני רעידות אדמה וממ"דים, מתוך סך כולל של כשלושה מיליון דירות.³ לשם השוואה, ברוב מדינות אירופה, חמישית עד שליש ממלאי הדיור מצויים בבניינים שנבנו בכשלושים השנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, בדומה לשיכונים הישראליים, אך שם מעדיפים לעתים קרובות לחדש את הבניינים הללו ולא להורסם (כרמון, 2014). הסתכלות רחבה על המשמעות של מדיניות זו מעלה שאלות מהותיות: האם הגיוני לשאוף להריסה ובנייה מחדש של כשליש ממלאי הדיור הלאומי? האם זהו פתרון בר־קיימה מבחינה כלכלית, סביבתית וחברתית? הגישה הנוכחית המתבססת על הריסה ובנייה מחדש כפתרון מרכזי להתחדשות עירונית של מלאי הדיור הוותיק בישראל מעלה תהיות עמוקות באשר להיתכנותה ולהתאמתה להיקף האתגר. ברור כי חלק מהמבנים אכן דורשים הריסה ובנייה מחדש, אולם יש מקום לפיתוח ולקידום פתרונות משלימים שיאפשרו טיפול יעיל ומושכל יותר במלאי הדיור הוותיק.

3 ההערכה היא כי כחצי מיליון דירות נבנו על ידי המדינה במסגרת הדיור הציבורי בשנות ה־50 וה־60 של המאה ה־20 (Carmon, 2001), ועוד חצי מיליון דירות הוקמו בבנייה פרטית וציבורית עד 1980 (כרמון, 2014).



« צילום: Shutterstock | luca pbl

3.4.2 היבטים חברתיים

דחיקה ועקירה של אוכלוסיות ממקום מגוריהן – תופעת הדחיקה בהקשר של התחדשות עירונית עברה התפתחות ניכרת בהגדרתה ובאופן שבו היא נתפסת. תחילה שימש המונח בעיקר במשמעותו המילולית – עזיבה פיזית של מקום המגורים בעקבות תהליכי פיתוח, ואולם, לקראת סוף המאה ה־20 ותחילת המאה ה־21 התרחבה משמעותו, וכיום היא כוללת גם היבטים פסיכולוגיים וחברתיים (Lee & Evans, 2020). בספרות המחקרית מבחינים בין שני סוגים עיקריים של דחיקה.

מרקוזה מבחין בין דחיקה ישירה, המתבטאת בפינוי כפוי של אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה, לבין דחיקה עקיפה, המתבטאת בשינויים באופי המקום אשר יוצרים תחושות של זרות וניכור בקרב האוכלוסייה המקומית (Marcuse, 2013). דוידסון מרחיב את ההגדרה ומוסיף להיבט הפיזי-מרחבי גם היבט פנומנולוגי. לטענתו, הדחיקה כוללת גם פגיעה ב"תחושת המקום" של האדם, עקב שינויים שכונתיים המובילים לתחושות של "זריקה" או תפיסת מקומו בידי אחרים (Davidson, 2009). בהקשר הישראלי, סוגיית הדחיקה מקבלת ביטוי נרחב במתחמי פינוי-בינוי. הנתונים מראים כי כ-41% מהדירות במתחמים אלו מתגוררים שוכרים, שיעור הגבוה מהממוצע הארצי, העומד על כ-30%. מדובר בקבוצה גדולה של משקי בית הצפויה להיפגע מאוד מתוכניות פינוי-בינוי (דגני, 2023). דוגמה מוחשית לכך ניתן למצוא במתחם "גרין פארק" בשכונת נווה שרת שבצפון תל אביב, שם האוכלוסייה החדשה שנכנסה הייתה בעלת יכולת חברתית-כלכלית גבוהה יותר מזו של האוכלוסייה המקורית (ברודקין, 2021). הפגיעה העיקרית בישראל היא באוכלוסיית השוכרים, אשר נדחתה החוצה ומתקשה למצוא דירות להשכרה באזור המתחם לאחר פינויו. קושי זה נובע בעיקר ממלאי מוגבל של דירות קטנות וזולות (קיינר פרסוב וכרמון, 2017). באזורים שבהם יש ריכוז פרויקטים להתחדשות עירונית צפוי צמצום ניכר במלאי הדיור הזול, מה שיוביל לדחיקת השוכרים. ניתן להניח כי ברוב המקרים, המעמד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה החדשה שתוכל לרכוש דירה בפרויקט החדש יהיה גבוה יותר מזה של האוכלוסייה הוותיקה. על אף ההסדרים הרבים שנעשו בשנים האחרונות מתוך הבנת האתגרים החברתיים הכרוכים במיזמי התחדשות עירונית, עדיין קיים מחסור במפת דרכים ברורה להתייחסות מקיפה לסוגיות חברתיות בתהליך ההתחדשות. בולט במיוחד היעדר מתודולוגיה להערכה, לתכנון חלופות ולמיתון ההשפעות השליליות של התהליך על אוכלוסיות ממעמד בינוני ונמוך (דגני, 2023). במחקר שבחן את ההשפעה המצטברת של תמ"א 38 על תמהיל הדיור והרכב האוכלוסייה באזור מסוים בחולון, נמצאו עדויות ברורות לתהליכי דחיקה. המחקר הראה כי מאז 2012, עלות הדיור השנתית באזור, שהייתה נמוכה יחסית לפני יישום תמ"א 38, גברה מאוד לעומת אזורי הבקרה. ממצא זה מעיד בין היתר על כניסת אוכלוסייה בעלת יכולת כלכלית גבוהה יותר. בטווח הארוך, צפויה ירידה במגוון החברתי באזור, שכן המרת יחידות הדיור הקיימות בדירות גדולות ומחודשות תמנע מאוכלוסיות המחפשות דירות קטנות, שכורות ונגישות במחירים סבירים (כגון צעירים, זוגות צעירים ללא ילדים ומשקי בית בעלי הכנסה נמוכה) להיכנס לשכונה (Shamai & Hananel, 2021). בעיה מרכזית נוספת היא שתוכניות פינוי-בינוי

אינן כוללות מטרות חברתיות המיועדות לשיפור ולשיקום שכונות מצוקה, ובהתאם לכך, מטרות אלו גם אינן ממומנות על ידי הממשלה (דגני, 2023). עקב כך, בעיית הדחיקה מחריפה ומקשה על מציאת פתרונות הולמים עבור אוכלוסיות מוחלשות.

**” אם כן, תופעת הדחיקה היא אחת מנקודות
התורפה הקריטיות ביותר בתהליכי התחדשות
עירונית הנעשית באמצעות הריסה. בין שמדובר
בדחיקה ישירה המתבטאת בפינוי פיזי, או בדחיקה
עקיפה המתבטאת בשינוי אופי המקום ופגיעה
בתחושת השייכות, התוצאה היא דומה – אוכלוסיות
מוחלשות נדחקות אל מחוץ למרחב המגורים שלהן**

היעדר מדיניות ברורה להתמודדות עם השלכות חברתיות אלו, לצד העובדה שהתהליך מוביל להתייקרות משמעותית של הדיור באזור המתחדש, יוצרים מציאות שבה התחדשות עירונית באמצעות הריסה, המיועדת לכאורה לשפר את המרחב העירוני, עלולה דווקא להעמיק פערים חברתיים ולדחוק אוכלוסיות מוחלשות אל השוליים הגיאוגרפיים והחברתיים. במיוחד נפגעת אוכלוסיית שוכרי הדירות, שהיא חלק ניכר מתושבי המתחמים המיועדים להתחדשות, אשר נותרת ללא מענה בעקבות תהליכים אלו.

ירידה בלכידות החברתית – תהליכי התחדשות עירונית באמצעות הריסה ובנייה מחדש טומנים בחובם השלכות חברתיות מרחיקות לכת, כאשר אחת הבולטות שבהן היא הפגיעה בלכידות החברתית של הקהילה המקומית. מחקר מקיף שערכה קבוצת גיאוקרטוגרפיה בשנים 2020–2022 ב־20 ערים בישראל, מספק תובנות חשובות על אודות השפעות אלו על המרקם החברתי והקהילתי (שם). ממצאי המחקר מצביעים על שינוי מהותי בהרכב האוכלוסייה במתחמים המתחדשים. ההנחה בספרות העולמית היא כי תוספת גדולה של דיירים חדשים מאיימת על הקהילות הקיימות, ובמקרים רבים אף עלולה להוביל להתפרקותן המוחלטת. תופעה זו מקבלת משנה תוקף כאשר בוחנים את הפער המעמדי העמוק בין הדיירים החדשים לוותיקים. אחד הממצאים העיקריים של המחקר מתאר את הקשר בין ותק המגורים לתחושת השייכות הקהילתית. כ־80% מהדיירים שהשתתפו במחקר הצביעו על מספר שנות המגורים הרב במתחם כגורם מרכזי לתחושת השייכות שלהם למקום.



« הדמיית AI. נוצר באמצעות DALL-E »

בהתאמה, נמצא כי תחושת שייכות נמוכה קשורה ישירות למשך מגורים קצר במתחם. נתון זה מדגיש את הבעייתיות שבשינוי הדרמטי באוכלוסייה המתרחש בעקבות פרויקטים של הריסה ובנייה מחדש. הפגיעה בלכידות החברתית מתבטאת בכמה היבטים מרכזיים. המרקם הקהילתי שנבנה לאורך שנים בשכונות הוותיקות נמצא בסכנת היעלמות, מאחר שדיירים מאבדים את הקשר האישי וההיכרות העמוקה עם שכניהם, מה שמוביל להיחלשות ניכרת של "חיי הקהילה". בד בבד, הבדלי המעמדות בין דיירים חדשים לוותיקים, במיוחד כאשר מדובר בדיירי דיור ציבורי, הם מוקד מתח ומחלוקת. פערים אלו עלולים להוביל לעזיבת דיירים ותיקים, ובכך להעמיק עוד יותר את הפגיעה במרקם החברתי הקיים (שם). ממצאים דומים מציגים נחמני וחננאל (Nachmany & Hananel, 2023). בשל הגידול הרב במספר הדיירים במתחמים המתחדשים, חלקם היחסי של בעלי הדירות המקוריים קטן במידה ניכרת. תהליך זה מחליש את הקשרים החברתיים המסורתיים ואת תחושת הקהילתיות. יתרה מזאת, המחקר מצביע על ירידה ברמת ההשתייכות לשכונה, ככל שעולה הרמה החברתית-כלכלית של המתחם המתחדש. תחושת השייכות,

המבוססת על היכרות עמוקה עם השכונה, תושביה ושירותיה, נפגעת כאשר מתרחש שינוי קיצוני באופי המקום (דגני, 2023). הפגיעה במרקם החברתי והקהילתי אינה רק תוצר לוואי של התהליך, אלא השלכה מהותית המשנה את אופי השכונה ומשפיעה על איכות החיים של תושביה. תובנה זו מחדדת את הצורך בחשיבה מחודשת על אופן הביצוע של תהליכי התחדשות עירונית, באמצעות מתן דגש רב יותר על שימור וטיפוח המרקם החברתי הקיים.

לחץ כלכלי – גם הלחץ הכלכלי הוא נקודת תורפה מרכזית בפרויקטים של התחדשות עירונית באמצעות הריסה. הפער בין המצב הקיים לעלויות הצפויות לאחר ההתחדשות מעלה חשש כבד לדחיקה כלכלית של האוכלוסייה המקורית. ממצאי אותו מחקר מקיף שבחן מתחמים ב־20 ערים שונות ממחישים את עומק הבעיה. בעוד כיום מרבית הדיירים, במתחמים שנבדקו, משלמים דמי ועד בית נמוכים, 50-100 ש"ח בחודש, יותר משליש מבעלי הדירות מצהירים כי לא יוכלו לעמוד בתשלומים גבוהים יותר לאחר ההתחדשות (שם). גם עבור אלו שיבחרו ויצליחו להישאר בדירותיהם המחודשות, המעבר צפוי להוסיף נטל כלכלי כבד.

**העלייה בהוצאות השוטפות – תשלומי ועד
בית, עלויות תחזוקה של מערכות מתקדמות,
ארנונה גבוהה יותר בשל הגדלת שטח הדירה,
ועלויות חשמל מוגברות עבור מעליות ומערכות
משותפות – תיצור לחץ כלכלי מתמשך על
התושבים הוותיקים, אלו מהם שהיו מסוגלים
להישאר בדירתם לאחר החידוש**

בעיה זו חריפה במיוחד במקרה של שוכרי הדירות, המהווים כאמור כ־41% מכלל הדיירים במתחמים המיועדים להתחדשות. מתוך השוכרים שנכנסו לדירות בשלוש השנים האחרונות, רק שליש מביעים עניין לחזור למתחם המחודש, בעוד היתר צפויים להידחק החוצה בשל העלויות הגבוהות (שם). המשמעות היא שתהליכי ההתחדשות העירונית, אשר נועדו בין היתר לשפר את איכות החיים של התושבים הקיימים, עלולים דווקא להוביל להחלפת אוכלוסייה ולפגיעה באוכלוסיות מוחלשות. גם אם יתווסף היצע גדול של דירות להשכרה, העלייה הצפויה בדמי השכירות ובעלויות האחזקה עלולה להיות מעבר ליכולתם הכלכלית של רבים מהדיירים הנוכחיים.

צמצום מלאי הדירות בהישג יד ובדיור הציבורי – בעיה מרכזית נוספת בהליכי התחדשות עירונית באמצעות הריסה היא צמצום דרמטי במלאי הדירות בהישג יד, תוך כדי יצירת דפוס מדאיג של הומוגניזציה בתמהיל הדיור. ההתחדשות העירונית, כפי שמיושמת כיום בישראל, מעודדת החלפה שיטתית של דירות בהישג יד בדירות יקרות יותר (שם). משמעות הדבר חמורה במיוחד כאשר בוחנים את השפעתה על מלאי הדיור הציבורי, אשר מלכתחילה מצומצם בישראל ועומד על פחות מ־2.5% מכלל הדירות – שיעור נמוך דרמטית לעומת ממוצע של 10% במדינות ה־OECD. הבעיה מתעצמת במתחמי פיניו־בינוי, שם שיעור הדיור הציבורי גבוה כמעט פי שלושה מהממוצע הארצי ועומד על 7% מכלל הדירות. מחקר שנערך בחולון מספק דוגמה מוחשית לתהליך זה: עד שנת 2010, מרבית העסקאות באזור הנחקר היו של דירות שלושה חדרים, או לכל היותר ארבעה חדרים. אולם מאז תחילת יישום תוכניות ההתחדשות העירונית בשנת 2012, נרשמה ירידה חדה בהיצע דירות שלושה חדרים, לצד עלייה חדה בהיצע דירות ארבעה חדרים ואף פנטהאוזים של חמישה חדרים (Shamai & Hananel, 2021). הגדלת הדירות היא חלק מהתמורה לדייר בעסקת ההתחדשות. עם זאת, השינוי נוגע לא רק לגודל הדירות, אלא גם, ובעיקר, למחיריהן. הדירות החדשות יקרות הרבה יותר מאלו שנהרסו, ופער זה מניע את המנגנון הכלכלי שבנתה המדינה כאמצעי לקידום ההתחדשות העירונית (עוד על כך בסעיף הבא). על אף העובדה שכיום יש שינוי בתפיסה ובניית דירות קטנות מחויבת להיות חלק מהתמהיל המוצע, דפוס זה מעלה חשש כבד שהמשך התהליך יוביל לצמצום ניכר של הדירות בנות ההשגה לטובת דירות יקרות יותר. התוצאה הבלתי נמנעת תהיה עליית מחירים ניכרת, לצד צמצום המגוון החברתי באזור והדרת אוכלוסיות הזקוקות לדיור בר השגה (שם). בראייה רחבה יותר, תהליכים אלו צפויים להגביר את הצורך בדירות להשכרה בישראל, דווקא בתקופה שבה זמינות הולכת ופוחתת (דגני, 2023).

3.4.3 המנגנון הכלכלי

המנגנון הכלכלי העומד בבסיס ההתחדשות העירונית בישראל משקף תמורה מהותית בתפיסת תפקידה של המדינה בהתערבות במרחב העירוני. המדיניות הנוכחית, המבוססת על מימון באמצעות הסקטור הפרטי לצד הטבות מס בעידוד ממשלתי, מייצגת מעבר דרמטי מגישה של אחריות ציבורית לדיור לגישה המונעת משיקולי שוק (דגני, 2023). השינוי התפיסתי הפרדיגמטי בולט במיוחד כאשר משווים בין תוכנית "שיקום שכונות" משנות ה־80 של המאה ה־20 לבין תוכנית "פינוי־בינוי" משנות האלפיים. בעוד תוכנית שיקום שכונות פעלה מתוך תפיסה

הוליסטית שכללה צמצום פערים חברתיים, העשרה חינוכית-תרבותית, הכשרה מקצועית והשכלה עבור כלל תושבי השכונה, תוכנית פינוי-בינוי מצטמצמת לכדי עסקה כלכלית עם בעלי הנכסים בלבד (קיינר-פרסוב, 2021). פער זה בתפיסות בא לידי ביטוי בהיקפי ההשקעה הציבורית: נזכיר כי בתוכנית שיקום שכונות, בשנים 1977–1987, הושקעו כ-750 מיליון דולר מכספי ציבור באמצעות משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית ומשרדים חברתיים (כרמון, 1989). לעומת זאת, בתוכנית ההתחדשות העירונית הנוכחית, המתבססת על יזמים פרטיים, הסתכמה ההשקעה הממשלתית בשנים 2014–2019 בכ-120 מיליון דולר בלבד (דוח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019). המעבר לגישה הניאו-ליברלית, המגלגלת את האחריות לחידוש העירוני לידי השוק הפרטי, מעלה קשיים מהותיים. המודל הנוכחי, המונע בראש ובראשונה משיקולי רווח, דוחק לשוליים את המטרות החברתיות ואת הצורך במתן מענה לאוכלוסיות מגוונות. עקב כך, ההשלכות הכלכליות של המיזמים על אוכלוסיות מוחלשות, כגון שוכרים, דיירי הדיור הציבורי ובעלי דירות ממעמד כלכלי נמוך – אינן זוכות למשקל ראוי בתכנון הפרויקטים (דגני, 2023). בעוד בעלי הדירות והיזמים עשויים לצאת נשכרים מהעסקה הכלכלית, קבוצות נרחבות באוכלוסייה, ובפרט שוכרי דירות, נדחקות החוצה ונאלצות למצוא פתרונות דיור חלופיים (קיינר-פרסוב, 2021). באופן פרדוקסלי, דווקא ההישענות על השוק הפרטי כמנוע להתחדשות עירונית יוצרת מצב שבו אין מדובר ב"שוק חופשי" במובנו המסורתי, אלא במגרש של אינטרסים שבו שיקולי הרווח של היזמים מכתיבים את אופי ההתחדשות העירונית, את היקפה ואת מיקומה. מצב זה מדגיש את הפער העמוק בין התפיסה החברתית-ריכוזית של העבר, שבה המדינה נטלה אחריות ישירה למימון פעולות החידוש והשיקום, לבין המודל הנוכחי המותיר את ההתחדשות העירונית בידי כוחות השוק, תוך כדי הסתפקות בתמריצים עקיפים ובמעורבות מינימלית, בהיבט התכנוני בלבד.

3.4.4 היבטים סביבתיים

הקיימות הסביבתית של התחדשות עירונית ללא הריסה היא נמוכה ביותר. ההנחה שלפיה נגזר על סביבות עירוניות בנויות שהתיישנו להיות מועדות להריסה מנוגדת באופן חד לרעיונות סביבתיים המדגישים שמירה על משאבי טבע, חיסכון באנרגיה וקידום כלכלה מעגלית (Korhonen et al., 2018). נזכיר בקצרה כמה מההשלכות הסביבתיות השליליות של התחדשות באמצעות הריסה.

השלכות סביבתיות של פסולת ההריסה – פסולת בניין היא אחד מהאתגרים הסביבתיים המרכזיים בישראל. היקפה מוערך בכ-7 מיליון טונות בשנה, שהם כשני

שלישים מהפסולת הגושית במדינה.⁴ הגידול המואץ בהיקפי הבנייה, אשר עלה ב־50% בשנים 2012–2022 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014, 2023), מחריף את הבעיה עוד יותר. בהקשר של התחדשות עירונית, נתונים מדאיגים מראים כי בשנת 2022 לבדה, כ־25.2% מיחידות הדיור החדשות נבנו במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית, כאשר בשנת 2023 נהרסו 3,700 דירות במסגרת פרויקטים אלו (שם). על פי דוח מבקר המדינה לשנת 2021, כ־17% מפסולת הבניין נובע מהריסת מבנים. תחזיות מדאיגות אף יותר עולות מדוח שהוצג בוועדת התכנון המחוזית תל אביב, ולפיו צפויה הצטברות של כ־85 מיליון טון פסולת בניין במטרופולין תל אביב עד שנת 2040, כאשר 28% ממנה (כ־24 מיליון טון) ייווצר מהריסת מבנים (גורדון אדריכלים וחברת אביב, 2020). הטיפול בפסולת הבניין מעורר קשיים מיוחדים בפרויקטים של התחדשות עירונית, שכן המבנים ממוקמים בלב שכונות מאוכלסות. בשלב ההריסה, כמות הפסולת היומית גדולה במיוחד וקצב הפינוי מהיר. המצב מחמיר לאור העובדה שרבים מהשחקנים במערך האיסוף והפינוי אינם מפוקחים, וחלק ניכר מהפסולת מפונה לאתרים לא מוסדרים (זיו ורבינוביץ', 2021). נתונים מהמשרד להגנת הסביבה מראים כי בשנים 2015–2019, בממוצע, כ־1.7 מיליון טון פסולת בניין, שהם 29% מסך הפסולת, לא טופלו באתרים מורשים.

ההשלכות הסביבתיות של טיפול לקוי בפסולת בניין **הן מרחיקות לכת. השימוש הגובר בתוספים כימיים** **בחומרי בנייה מודרניים, יחד עם חומרי איטום,** **בידוד וצבע, מגביר את הסיכון לזיהום מי תהום** **כאשר הפסולת מושלכת בשטחים פתוחים**

סקרי תשטיפים שערך המשרד להגנת הסביבה באתרי פסולת יבשה הראו כי איכותם גרועה אף משל שפכים ביתיים מזוהמים, וריכוז מזהמים בהם הגיע לפי 1,000 מהתקן למי שתייה (באום וכץ, 2004). הבעיה מתעצמת לנוכח המחסור באתרי הטמנה מוסדרים. אמנם מספר האתרים המורשים עלה מ־11 בשנת 2021 ל־17 בשנת 2024 (המשרד להגנת הסביבה, 2021, 2024), אך זהו פתרון

4 על פי דוח של המשרד להגנת הסביבה, היקף פסולת הבנייה בשנת 2022 עמד אף הוא על 7.3 מיליון טונות. <https://www.gov.il/he/pages/construction-waste-treatment>.

בעייתי במדינה קטנה כמו ישראל. מעבר לתפיסת שטחים נרחבים, ההטמנה הבלתי מבוקרת תורמת לפליטות גזי חממה, בעיקר מתאן, ומחריפה את משבר האקלים. כמו כן, פסולת בניין לא מטופלת עלולה לגרום זיהום אוויר, לפגוע בבתי גידול טבעיים ולהוביל לעלויות כלכליות ניכרות הכרוכות בניקוי ושיקום האזורים הנפגעים (המשרד להגנת הסביבה, 2024). המצב הרגולטורי הקיים והשוק הפרטי אינם מצליחים למגר את תופעת ההשלכה הבלתי חוקית של פסולת בניין (זיו ורבינוביץ', 2021), וזאת אף שישנה הגדרה רשמית לפסולת בנייה במסגרת דרישות רישוי עסקים של המשרד להגנת הסביבה (המשרד להגנת הסביבה, ללא תאריך). באופן מפתיע, אפילו התקן לבנייה בת־קיימה, שאומץ ברשויות מקומיות רבות, אינו מתייחס באופן ספציפי להריסת מבנים (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2021).

לאור כל האמור לעיל, ניכר כי פרויקטים של התחדשות עירונית המבוססים על הריסה ובנייה מחדש מייצרים כמויות עצומות של פסולת בניין אשר יוצרת נטל סביבתי אדיר במדינה קטנה כשארל. בהיעדר פתרונות מספקים לטיפול בפסולת זו, ולנוכח ההשלכות החמורות על הסביבה, המים, האוויר והקרקע, עולה הצורך בבחינה מחודשת של גישת ההריסה והבנייה מחדש, ומציאת חלופות המצמצמות את היקף הפסולת הנוצרת בעקבותיה.

שטחים ירוקים ועצים בוגרים – במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית באמצעות הריסה, מתרחשת פגיעה עצומה במרקם האקולוגי העירוני, כאשר אחת ההשפעות הגדולות ביותר היא הפגיעה בעצים בוגרים ובשטחים ירוקים. מחקרים שנערכו בשכונת כרמליה בחיפה וברובע 4 בתל אביב, אזורים שבהם תמ"א 38 מיושמת באינטנסיביות, מדגימים את חומרת המצב: בממוצע, השטח הירוק שבתחילה היווה כשני שלישים משטח המגרש, מצטמק לכדי שליש בלבד. תהליך זה מלווה בכריתת עצים רבים ובאובדן החזיתות הירוקות של המגרשים (חותה ציטלין ואורנשטיין, 2022; Alfasi & Margalit, 2021). הבעיה מחריפה כאשר בוחנים את מנגנוני קבלת ההחלטות ואת המדיניות התכנונית בנושא. סקירה של תמ"א 38, תוכניות המתאר העירוניות ומסמכי המדיניות העירוניים, מעלה כי לא קיים כלי אפקטיבי למניעת צמצום השטחים הירוקים בשטחי החצרות המשותפות, או כלי לפיתוח מיטבי של השטח הירוק בשטח הפרטי. במקום זאת, קיימות הנחיות נקודתיות בהקשר מקומי או הנחיות כלליות מאוד (חותה ציטלין ואורנשטיין, 2022). מקרה המבחן של פרויקט תמ"א 38 בגבעתיים ממחיש היטב את הבעייתיות בתהליכי קבלת ההחלטות. במקרה זה, הוחלט על כריתת שלושה עצי סילון ותיקים

לטובת בניית חניון תת־קרקעי. אף שהוגש ערר בנושא, ועדת הערר המחוזית קבעה כי ההתחדשות העירונית גוברת על שימור העצים. המערערים טענו כי פקיד היערות לא בחן לעומק את מצב העצים והסתמך רק על חוות דעת של הוועדה המקומית, וכי לא נבחנו אופציות חלופיות כמו תכנון שונה של החניון התת־קרקעי. תשובתו של פקיד היערות ממחישה את הגישה הבעייתית לשימור עצים: אף שהודה כי לעצים יש ערך גבוה, הוא טען כי מאחר שהעצים אינם נדירים, אין להם ערך היסטורי או נופי והם אינם נצפים מהמרחב הציבורי, אין הצדקה לשימורם. לאור תשובה זו, דחתה הוועדה את הערר וקבעה שהוועדה המקומית פעלה כנדרש, בהתייעצות עם פקיד היערות (ניר קסטל, 2022). תהליך דומה מתרחש ברובע 4 בתל אביב, שגם בו מבנים רבים נהרסו ונבנו מחדש, בהתאם להנחיות של תמ"א 38, תוך כדי אובדן עצום של עצים בוגרים, בני 25–60 שנה (Alfasi & Margalit, 2021). אחת הבעיות המרכזיות היא שגם כאשר תושבים מביעים התנגדויות בנושאים הסביבתיים, ואפילו כאשר חלק מההתנגדויות מגיעות לדיון בוועדה המחוזית, אין שינוי מעשי בתוצאה הסופית של תהליך הבנייה. יתרה מזאת, מערכת התכנון מודעת באופן מוגבל בלבד ליתרונות השטחים הפתוחים העירוניים, ולוקה בהבנה ובהטמעה מעמיקה של ההיבטים הסביבתיים הרחבים ויתרונותיהם (חותה ציטלין ואורנשטיין, 2022).

בעיה נוספת, שהשלכותיה ארוכות־טווח, היא שחפירת החניונים התת־קרקעיים יוצרת מצב בלתי הפיך. בעוד בעבר נאסר לבנות חניון תת־קרקעי במרחק של פחות מארבעה מטרים מגבול המגרש והמדרכה, כיום נפוצות תוכניות שבהן קו החניון התת־קרקעי נושק למדרכה הציבורית. כאשר ישנה בנייה בתת־הקרקע במגרש עד קו 0 (גבול מגרש קדמי), פעמים רבות נוצרת פגיעה אנושה ובלתי הפיכה בעצים המצויים על שפת המדרכה במרחב הציבורי, שגם הם נכרתים לעתים במסגרת תוכניות להתחדשות. הניסיונות למזער נזק זה באמצעות גינת גג קטנה בחזית המגרש הם בגדר מראית עין בלבד, שכן גינה כזו מוגבלת בגודלה ובנפחה ואין באפשרותה לתמוך בעצים גדולים. יתרה מזאת, לא קיימת כל תקנה המחייבת לאפשר את התפתחות השורשים של העץ לחלק זה, והמצב השכיח הוא שמערכת השורשים נחסמת על ידי קיר בטון העולה מעלה־מעלה, הישר מדופן קיר החניון (צור, 2017). התוצאה המצטברת של כל אלה היא שינוי דרמטי במרקם העירוני: יותר משני שלישים מהשטחים שהופכים ל"אפורים" (כלומר שטחים מרוצפים ובלתי חדירים למים) משמשים לחניה ולדרכי גישה בכל חזיתות המגרש, והשטחים הירוקים הנותרים מקוטעים על פי רוב ואינם יוצרים המשכיות אקולוגית (חותה ציטלין ואורנשטיין, 2022). התעלמותם של מקבלי ההחלטות מההשלכות ארוכות־הטווח של פגיעה בעצים הבוגרים ובשטחים הירוקים משקפת ראייה קצרת־טווח ומוגבלת:

בעוד התועלות הכלכליות של פרויקטים להתחדשות עירונית מורגשות באופן מיידי, הפגיעה האקולוגית המצטברת בעצים העירוניים ובמערכת האקולוגית העירונית והלאומית היא בלתי הפיכה, והשפעותיה השליליות יתבטאו במלוא חומרתן רק בעוד כמה שנים.



« צילום: Protasov AN | Shutterstock

תהליך ייצור הבטון – תעשיית הבנייה המודרנית, המתבססת בעיקר על שימוש בבטון, מעוררת דאגה הולכת וגוברת מבחינה סביבתית בשל השפעותיה המזיקות והמתמשכות על הסביבה (Pearlmutter et al., 2020). הבטון, חומר הבנייה הנפוץ ביותר בעולם כיום, מעלה שאלות נוקבות בנוגע לקיימות ולהשפעתו על שינויי האקלים. במוקד הבעיה עומד תהליך ייצור המלט, המרכיב המרכזי בבטון, אשר אחראי לנתח נכבד של כ-8% מכלל פליטות הפחמן הדו-חמצני העולמיות. הנתונים מדאיגים במיוחד לאור העובדה שייצור טון אחד של מלט פורטלנד מוביל לשחרור של כמעט 900 ק"ג פחמן דו-חמצני לאטמוספירה. טביעת הרגל הפחמנית העצומה של תעשייה זו נובעת משני מקורות עיקריים: הראשון הוא תהליך הקלצינציה, תהליך כימי מורכב שבמהלכו מתפרק קלציום קרבונט (אבן גיר) לקלציום אוקסיד (סיד) תוך כדי שחרור פחמן דו-חמצני לאוויר. המקור השני הוא השימוש האינטנסיבי בדלקים פוסיליים, לצורך חימום הכבשנים לטמפרטורה של כ-1,450 מעלות צלזיוס (Mohamad et al., 2022). מצב זה מדגיש את הבעייתיות הגדולה בשימוש הנרחב בחומרי בנייה מודרניים, אשר מלבד תרומתם הדרמטית לפליטות גזי חממה, גם מסתמכים במידה רבה על משאבים בלתי מתחדשים. יתרה מזאת, תהליכי הייצור של חומרים אלה אחראים לכמויות עצומות של פסולת ועלויות ליצור סביבה שאינה בריאה עבור האדם והטבע כאחד (Pearlmutter et al., 2020). בהקשר של התחדשות עירונית המבוססת על הריסה ובנייה מחדש, משמעות הדבר היא שכל פרויקט תורם ישירות להגדלת טביעת הרגל הפחמנית של המרחב העירוני, בשעה שהעולם מנסה להפחית פליטות גזי חממה כחלק מהמאבק בשינויי האקלים. האמור לעיל מחדד את הצורך בחשיבה מחודשת על האופן שבו אנו מתייחסים להתחדשות עירונית ומעלה שאלות על היתרונות והחסרונות הסביבתיים של גישת ההריסה והבנייה מחדש, אל מול גישות חלופיות, אשר עשויות להפחית במידה ניכרת את כמות הבטון הנדרשת ואת פליטות גזי החממה הנלוות לתהליך.

3.4.5 אובדן המגוון העירוני והבינועירוני

אחת ההשלכות המרכזיות של תהליכי התחדשות עירונית הכוללים הריסה ובנייה מחדש היא אובדן הגיוון העירוני. חוקרים רבים מדגישים את חשיבות המגוון בעיר, המתבטא בסוגי מבנים שונים, בסגנונות אדריכליים ובעיצובים מגוונים של רחובות (Fainstein, 2005). הגיוון אינו עניין ויזואלי ואסתטי בלבד: ערים מגוונות מקילות על קשרים תכופים בין תושבים מקבוצות חברתיות שונות, דבר המקטין מתחים וחשדנות ומקדם סובלנות (Sandercock, 1998; Young, 1990). מרחבים עירוניים

מגוונים עמידים בפני טלטלות כלכליות וחברתיות, וקלים יותר לעדכון ולשינוי במהלך השנים (Alfasi et al., 2020). למרות חשיבותו של המגוון, פרויקטים של התחדשות עירונית מובילים דווקא להאחדה של המרחב העירוני.

**” בעוד כיום ניתן למצוא בשכונות ותיקות מגוון
טיפולוגיות של בנייה – החל מבתיים צמודי קרקע,
דרך מבנים בגובה שתי קומות ועד מבנים בגובה
ארבע ושמונה קומות – לאחר ההתחדשות
העירונית טיפולוגיות הבנייה נעשות זהות. גם
אם הבניינים החדשים נבדלים זה מזה בעיצובם
החיצוני, הם מספקים בסופו של דבר את אותו
המוצר – דירות בבניינים גבוהים, בעלי מראה אחיד
מבחינה נופית**

האובדן של תמהיל הדיור חשוב במיוחד לאור העובדה שחוקרים מקשרים בין מגוון סוגי המגורים באזור מסוים לבין היכולת של אוכלוסיות מגוונות לגור זו לצד זו (Bolt et al., 2010; Galster, 2007; Kleinhans, 2004). יתרה מזאת, מחקרים מראים כי שילוב אתני והכנסות בשכונות מתבצע בצורה הטובה ביותר דווקא בעקיפין, דרך גיוון בסביבה הבנויה (Talen, 2005).

בראייה בינעירונית, התופעה מקבלת משמעות נוספת. בעוד לכל עיר עתיקה או היסטורית במדינה יש סיפור הקמה הייחודי לה, המשתקף בין היתר במרקם הבנוי שלה, תהליכי התחדשות עירונית הכוללים הריסה מוחקים את המרקם ההיסטורי ואת הזיכרון המקומי. התוצאה הבנויה של שכונה שעברה התחדשות עירונית בעיר אחת אינה שונה מזו שתיבנה בכל שכונה אחרת בארץ. למעשה, התבוננות בתצלום של שכונה שעברה התחדשות עירונית לא תאפשר לזהות באיזו עיר היא נמצאת, שכן האחידות הארכיטקטונית והתכנונית מוחקת כל ביטוי מקומי וייחודי. כך, בשם ההתחדשות העירונית, נמחק לא רק המרקם הפיזי ההיסטורי, אלא גם הנרטיב המקומי והזהות הייחודית של המקום. הדבר ניכר ביתר שאת בערי המרכז, שבהן קצב ההריסה וההתחדשות העירונית הוא מהיר יותר והיקפו רחב יותר. עם זאת, הרחבת מנגנון ההתחדשות באמצעות הריסה מאיים עתה ביתר שאת גם על זהותן של סביבות עירוניות בפריפריה, בגלל המכפיל הגבוה.

3.5 מטרת המחקר

המחקר בוחן את האפשרות לבצע התחדשות עירונית שאינה מבוססת על הריסה ובנייה מחדש, ובכך להציע מענה להיבטים השליליים שתוארו, בהיבט החברתי והקהילתי, בהיבט האדפטיביות העירונית ובהיבט של ההשלכות הסביבתיות העצומות. באמצעות כמה כלים יישומיים שיפורטו כאן, נציע פתרונות לעדכון המגורים ללא הריסה ונבחן את ישימותם. מטרת המחקר היא לאתר כלים למענה מיטבי לעדכון שוטף ובר־קיימה של דיור במרכז ובפריפריה.

שאלת המחקר

מהם החסמים העומדים בפני התחדשות מגורים שלא באמצעות הריסה ובנייה, ואילו אפשרויות קיימות לצורך כך?

שאלות מחקר משניות

- כיצד ניתן לחדש את המגורים באופן שיתרום לאדפטיביות של המרחב, תוך כדי שמירה על הקיים?
- איך ניתן להפוך תוכניות התחדשות המתבססות על תוספות בנייה וחיידוש מבנים לכדאיות כלכלית לכלל השחקנים?

חדשנות המחקר והשלכותיה

לאור ההבנה שהצורך בחידושים ושינויים בסביבה הבנויה הוא מתמשך, קבוע, ואינו יכול להתבסס על הריסה ובנייה כפתרון בר־קיימה, המחקר הנוכחי בוחן את האפשרות לחדש מבנים באמצעות שיפוץ, חיזוק והתאמה. המחקר איתר את החסמים העיקריים והציע להם פתרונות.

למחקר השלכות תיאורטיות ומעשיות. בממד התיאורטי, הוא תורם להבנת הדינמיקה של מרחב מגורים אדפטיבי. התחדשות עירונית משתלבת בראיית העיר כמערכת מרחבית אדפטיבית. מנקודת מבט זו, העיר נמצאת בתהליך מתמיד של התחדשות ושינוי. המחקר מסייע לכך באמצעות בחינת האפשרות של התחדשות ללא הריסה, כאמצעי בר־קיימה של מרחב עירוני שאינו שוקט על שמריו.

בממד המעשי, המחקר בוחן באופן ביקורתי את מדיניות ההתחדשות העירונית של מדינת ישראל ומציע כלים פרקטיים לחידוש מתמיד של מלאי המגורים, באופן שייצר מערכת דיור מגוונת, וכזו שאינה מחייבת הריסה מתמדת של מרחבים עירוניים מתפקדים לצורך חידושם.

« הדמיית AI
(נוצר באמצעות DALL-E)



שיטת המחקר

המחקר נערך באמצעות שילוב של כלים איכותניים וכמותיים, בארבעה שלבים (תרשים 2), כמפורט להלן. בחלק הראשון, הרחבנו את הידע הקיים בספרות באמצעות למידת מקרי מבחן מוצלחים של התחדשות עירונית בקנה מידה מקומי ושכונתי ללא הריסה. בחנו מקרים של תמ"א 38 במגוון אזורים במרכז ובפריפריה, מקרים של התחדשות בניינית ללא הריסה, וכן תוכניות התחדשות עירונית שבמקום הריסה כוללות עיבוי, שיפור, מיגון וחיזוק. תוצרי שלב זה שימשו בסיס להבנת האמצעים להתגבר על חסמים אדמיניסטרטיביים וכלכליים, ולהצעת גישות להתחדשות ללא הריסה.

החלק השני של המחקר העמיק בנקודת מבטם של אנשי מקצוע בתחום ההתחדשות העירונית. החל בחודשים מאי עד נובמבר 2024, נערכו ראיונות עומק עם מתכננים מהרשות להתחדשות עירונית ומהיחידות להתחדשות עירונית ברשויות, עם מתכנני ערים במגזר הפרטי, אדריכלים מלשכות התכנון, מהנדסי ערים, מהנדס אזרחי, ויזמים ונציגים של חברות בנייה. בראיונות אלו בחנו את החסמים האדמיניסטרטיביים והכלכליים להתחדשות עירונית ללא הריסה. הגיוון בסקטורים שמהם מגיעים המרואיינים נבע מהתפיסה של ראיית המכלול והרצון בהבנת נקודת מבטם של מרב השחקנים הפועלים בתחום ההתחדשות העירונית. היריעה הרחבה אפשרה להבין לעומק את השיקולים, הנרטיבים, התופעות והדינמיקה במציאות של ההתחדשות העירונית בישראל, בדגש על שכונות ותיקות. מידע זה שימש בסיס יציב לניסוח החסמים העומדים בפני התחדשות עירונית שלא באמצעות הריסה ובנייה.

השלב השלישי כלל ערב עיון מקצועי שהתקיים בנובמבר 2024 בחסות איגוד המתכננים, בהשתתפות כמאה אנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני. בערב זה, חמישה מומחים מתחומי ידע שונים הציגו ניתוח מעמיק של החסמים המרכזיים בהתחדשות עירונית ללא הריסה שאותרו בשלב הקודם, כל אחד מזווית מומחיותו הייחודית. כמו כן, נערך דיון משותף לגיבוש פתרונות אפשריים להתמודדות עם החסמים שזוהו. מטרת ערב העיון הייתה להעמיק את ההבנה של החסמים שגובשו

תרשים 2: מהלך המחקר

מתודולוגיה



בשלבי המחקר הקודמים ולתקף את הכלים המוצעים להתחדשות ללא הריסה בעזרת תובנות מעשיות של אנשי מקצוע בעלי ניסיון.

בשלב האחרון נותח המידע שהתקבל משלבי המחקר הקודמים וגובשו מסקנות והמלצות לשינוי הפרדיגמה של התחדשות עירונית בישראל, בדגש על קיימות חברתית וסביבתית ושימור האטרקטיביות של המרחב העירוני. המסקנות התייחסו לתפקידיהם של הגורמים המעורבים בתהליך, לרבות המדינה והרשות המקומית, והתוו דרכים ליישום גישה של התחדשות בת־קיימה.

5

ממצאים, ניתוח ופרשנות

ההתחדשות העירונית בישראל, כפי שהוצגה לעיל, מתמקדת בחידוש הדיור, בעוד הטיפול במרחב הציבורי, בתשתיות ובשירותים הציבוריים, בשאלות של נגישות ותדמית נמצא בשוליים של פרויקטי התחדשות. כלי ההתחדשות העירונית בישראל מנוסחים כך שההשקעה הציבורית בתחום היא מצומצמת מאוד. העיקרון המוביל הוא מימון ההתחדשות באמצעות תוספת יחידות דיור במבנה או במתחם המתחדש. נקודת המוצא היא ההבנה שהצפיפות של מרבית שכונות השיכון הוותיקות שנבנו על ידי המדינה בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20 היא נמוכה מאוד, וכי העלאת הצפיפות תיטיב עימן. נוסף על כך, קיים בישראל צורך מתמיד בתוספת יחידות דיור וההתחדשות העירונית יכולה לספק מענה לחלק גדול מצורך זה. על רקע זה, המדיניות הממשלתית מכוונת את השוק לפתרונות המבוססים על הריסה של מבנים ושכונות שלמות, ואינה מתכננת כלים לשיפור או ציפוף בדרך אחרת.

בהסתמך על החומרים שנאספו במהלך המחקר, גובשו חמישה חסמים מרכזיים המקשים על קידום פרויקטים של התחדשות עירונית ללא הריסה בישראל ומעכבים אותם. חסמים אלו – הכלכלי, הקוגניטיבי, ההנדסי, התכנוני והרגולטורי – מסבירים את ההיצמדות למדיניות של הריסה ובנייה חרף חסרונותיה הרבים, ומצביעים על הצורך בראייה מערכתית ורב־תחומית בפתרונם. בפרק זה נציג את החסמים שזוהו ונבחן את מאפייניהם והשלכותיהם.

5.1 החסם הכלכלי

החסם הכלכלי העומד בפני הריסה ללא התחדשות הוא תוצר ישיר של הכלים הממשלתיים להתחדשות עירונית. מסלול פינוי־בינוי, אחד משני הכלים המרכזיים בישראל, מדגים היטב את הקושי הכלכלי. כפי שמוגדר בחוק, מדובר ב"עסקת פינוי־בינוי" – חוזה בין יזם לבין בעלי דירות, שבו בעלי הדירות מתחייבים למכור את זכויותיהם לצורך הריסת הבניין והקמת בניין חדש תחתיו (חוק פינוי בינוי (פיצויים), תשס"ו-2006). השימוש במונח "עסקה" אינו מקרי – הוא משקף את התפיסה שלפיה מדובר בפרויקט בעל מהות כלכלית. יתרה מזאת, העובדה שהמדינה

אינה שחקן פעיל בעסקה, ושהעסקה מתקיימת בין שני צדדים בלבד – יזם פרטי ובעלי דירות – מדגישה את אופייה הכלכלי-מסחרי של ההתחדשות העירונית בישראל. המחוקק אף הרחיק לכת וקבע במפורש כי חוסר כדאיות כלכלית הוא עילה לגיטימית לסירוב להשתתף בפרויקט פינוי-בינוי (חוק פינוי בינוי (פיצויים), תשס"ו-2006). קביעה זו מבהירה כי השיקול הכלכלי הוא לא רק מרכזי, אלא מכריע בקידום או בעצירת פרויקטים של התחדשות עירונית. עקב כך, פתרונות אחרים, כגון חיזוק מבנים או שדרוג תשתיות ללא הריסה, נדחקים הצידה. בעוד בתמ"א 38 ובתוכנית פינוי-בינוי הרווח הכלכלי מובנה במודל העסקי, הרי שבפרויקטים של חיזוק ושימור המצב מורכב יותר: מחד גיסא, אין כל תמיכה ממשלתית משמעותית, ומאידך גיסא, הרווח היזמי הפוטנציאלי אינו מספק כדי למשוך יזמים לפרויקטים מסוג זה. לפיכך, האפשרות היחידה לקדם פרויקטים של חיזוק ושימור היא במימון פרטי של הדיירים עצמם.

ההיגיון הכלכלי נוגע כאמור גם לתוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה – תמ"א 38, שאושרה על ידי ממשלת ישראל בשנת 2005. מטרת התוכנית הייתה לעודד חיזוק מבנים קיימים, באמצעות הענקת תמריצים כלכליים בדמות תוספת יחידות דיור. התוכנית יועדה למבנים שהיתרי הבנייה שלהם הוצאו לפני שנת 1980, ולכן לא עמדו בתקנים עדכניים של עמידות בפני רעידות אדמה. במקומות מסוימים, במיוחד בפריפריה, התמריצים הכלכליים לא היו מספקים לכיסוי ההשקעות הנדרשות לחיזוק המבנים, מה שהוביל למחשבה על פתרונות נוספים (משרד הפנים, 2005). בשנת 2008, עודכנה המדיניות במטרה להדגיש פעם נוספת את החשיבות הרבה שיש לעידוד חיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה. ההמלצה העיקרית פנתה לרשויות וקראה לגיבוש תוכנית פעולה לשם הגברת יישומה של תמ"א 38. התוכנית התחזקה באמצעות תיקוני חקיקה שנועדו להקל על ביצוע עבודות חיזוק במבנים משותפים, לצד הפחתת נטל המס, כדי להגדיל את הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים (משרד הפנים, 2008). בשנת 2009, נוספו מנגנון של פטור ממס שבח ומס רכישה, וכן הנחה בהיטלי השבחה, במטרה להקל עוד יותר על פרויקטים של חיזוק מבנים. עם זאת, הובהר שתוספת הזכויות שניתנה לא הייתה תמריץ כלכלי מספק בכל חלקי הארץ, בייחוד באזורים שבהם ערכי הקרקע נמוכים, ולכן נדרשה הרחבת זכויות הבנייה כחלק מהמאמץ לשפר את הכדאיות הכלכלית (משרד הפנים, 2009).

בשנת 2008, בחלוף שלוש שנים מאז אישורה של תמ"א 38, התברר כי היקף יישום התוכנית היה נמוך מהמצופה. בעיית הכדאיות הכלכלית בפרויקטים של

חיזוק מבנים הייתה ברורה, במיוחד בפריפריה (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 2008). בקרב המהנדסים הייתה הסכמה רחבה כי הקמת מבנה חדש היא פתרון עדיף על חיזוק מבנה ישן. בהתאם לכך, הוצע להרחיב את זכויות הבנייה שניתנות במסגרת תמ"א 38 כך שיחולו גם במקרים של הריסת מבנים והקמתם מחדש, ולא רק במקרים של חיזוקם (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 2008). גם גורמים מהשוק הפרטי הצביעו על כך שתוספת זכויות הבנייה בתמ"א לא מספיקה למימון הפרויקטים, בעיקר מחוץ לאזורי הביקוש של מרכז הארץ (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 2009). בעקבות כך, בשנת 2009 המליצה המועצה הארצית על אישור שינוי מספר 2 לתמ"א 38, שהתיר לראשונה את האפשרות להריסת מבנים והקמתם מחדש, במקרים שבהם אפשרות זו עדיפה על פני חיזוק, כדי להרחיב את הכדאיות הכלכלית של התוכנית. בעת הדיונים במועצה הארצית הובהר כי ועדת מנכ"לים בחנה כיצד לתמרץ את מימוש התוכנית, אך הממשלה בחרה לאשר רק את ההמלצות שלא כללו תוספות תקציב. המלצות שדרשו תוספות תקציביות, כגון מענקים והלוואות לאזורים בסיכון גבוה, נעצרו, ומשרד האוצר התנגד למהלך של תמרץ נוסף. ההרחבה של תמ"א 38 להריסה ובנייה הגדילה את הרווחיות ליזמים ואפשרה למדינה להמשיך במדיניות של העברת האחריות לחיזוק המבנים לידי השוק, גם בפריפריה. יו"ר הוועדה ציין במפורש כי "אין באפשרות התוכנית לחולל שינויים מהותיים אם לא יינקטו אמצעים נוספים", אך הממשלה בחרה להתמקד במתן זכויות ליזמים במקום לתמרץ תקציבים לפרויקטים של חיזוק מבנים באזורים בעלי סיכון סיסמי גבוה (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 2009).

טבלה 1: אישור בקשות להיתר לפי תמ"א 38 בחלוקה למחוזות

מחוז	2005-10 ממוצע שנתי	2011	2012	2013	2014	2015
צפון	0	0	2	6	16	1
ירושלים	1	3	9	9	26	49
דרום	7	3	13	5	10	74
מרכז	15	20	68	105	152	207
חיפה	7	16	46	228	133	98
תל אביב	21	97	216	414	384	370
סה"כ	51	139	354	767	721	799

« מקור: מינהל התכנון, משרד האוצר (2016). דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2015. ירושלים: מינהל התכנון.

נתונים שנאספו החל ממועד אישור תמ"א 38 בשנת 2005 ועד לשנת 2015 חושפים כי הרוב המוחלט של הבקשות להיתרי בנייה אושרו בתל אביב ובמחוז המרכז (טבלה 1).

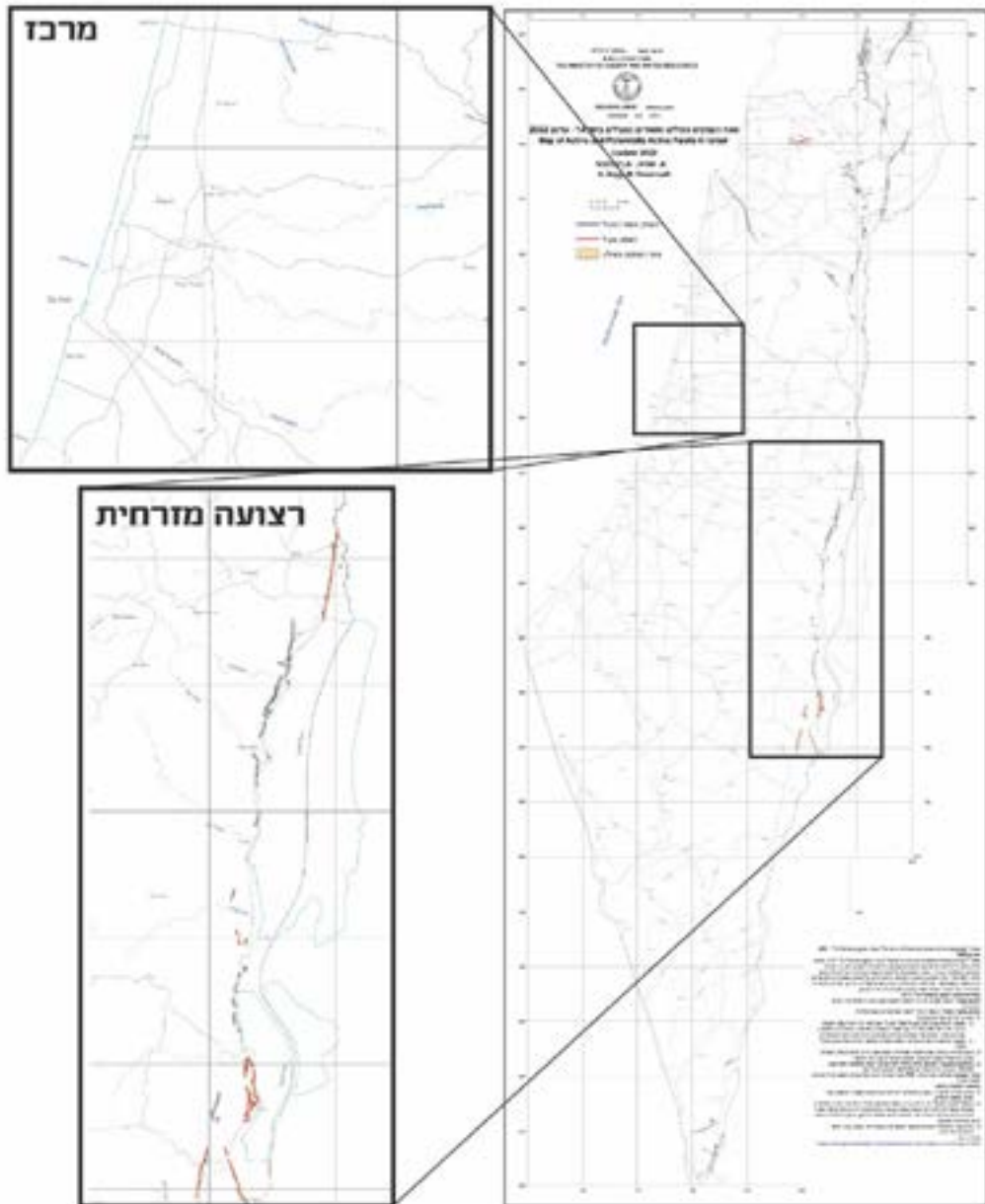
מגמה זו, שבה הרוב המכריע של תוכניות תמ"א 38 ממומשות במרכז הארץ, נמשכת לאורך השנים ואף כיום. דוח ההתחדשות העירונית שמפרסמת מדי שנה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מראה כי בשנים 2016–2023 הרוב המוחלט של היתרי הבנייה שניתנו במסגרת תמ"א 38, הן במסלול חיזוק ועיבוי והן במסלול הריסה ובנייה מחדש, מתרכז בתל אביב ובמחוז המרכז, ומספרם אף עולה משנה לשנה



סוגיה נוספת עוסקת באזורים בעלי היבטים סיסמיים בארץ. על פי התקן הישראלי 413, "העתק פעיל" (תרשים 3, באדום) מוגדר כקו שבר גיאולוגי אשר שבר את פני הקרקע לפחות פעם אחת במהלך 13,000 השנים האחרונות, ולכן נחשב למקור סיכון עיקרי למבנים שעלולים להימצא עליו או בקרבתו. נוסף עליו, מוגדר "העתק חשוד כפעיל" (תרשים 3, בכחול) שהוא ענף של העתק פעיל או כזה ששבר את פני הקרקע לפחות פעם אחת בתקופה של 13,000–35,000 שנים (Sagy et al., 2019). מיפוי ההעתקים בישראל ממחיש כי ההעתקים הפעילים והפוטנציאליים אינם מרוכזים במרכז הארץ, אלא נמצאים באופן בולט בצפון הארץ, בדרומה ולאורך הגבול המזרחי, בעיקר באזור השבר הסורי-אפריקני. לעומת זאת, פרויקטים במסגרת תמ"א 38, שהיא כאמור תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, מתרכזים בעיקר במרכז הארץ, באזורים שבהם ערכי הקרקע הגבוהים. אזורים הנמצאים בסיכון סיסמי גבוה – כמו הצפון, הדרום ואזור הבקעה – נותרים אפוא ללא מענה. נתון זה מחדד את ההשלכות הבעייתיות של שיקולי הרווחיות הכלכלית, שהם גורם מכריע במימוש פרויקטים של תמ"א 38, ואת היעדר המוכנות לרעידות אדמה באזורים רגישים.

תיקון 139 לחוק התכנון והבנייה, שנועד להיות חלופה לתמ"א 38, משקף אף הוא את המשך ההישענות על השוק הפרטי כמקור מימון לחיזוק מבנים. אמנם התיקון

תרשים 3: העתקים פעילים וחשודים כפעילים



« מקור: משרד האנרגיה והמים, המכון הגיאולוגי, 2022.

מרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות ומאפשר גמישות רבה יותר בהעצמת זכויות הבנייה ועירוב שימושים (חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 139), התשפ"ב-2022), אך בבסיסו הוא משמר את העיקרון שלפיו חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה תלוי בכדאיות הכלכלית של הפרויקט. כך, במקום להתמודד עם הכשל המובנה של תמ"א 38 – היעדר מענה לאזורים בסיכון סיסמי גבוה אך ערכי קרקע נמוכים – תיקון 139 מנציח את התלות בשוק הפרטי כמנגנון היחיד למימון חיזוק מבנים.

5.2 החסם הקוגניטיבי

החסם הקוגניטיבי מתבטא בתפיסות ובעמדות של ציבור הדיירים והרשויות. האתגר המרכזי הוא ההעדפה הברורה לדירות חדשות לגמרי, הנחשבות לסמל סטטוס ונותנות מענה לתפיסה שלפיה מבנה ישן אינו ראוי לחיזוק ושיפוץ. מצב זה מקשה על קידום פתרונות של שדרוג והרחבת מבנים קיימים. יתרה מכך, ישנה התעלמות מהערך התרבותי, הקהילתי והאורבני של שכונות ומבנים ותיקים.

תפיסה רווחת בקרב הציבור ומוסדות התכנון בישראל גורסת כי המבנים הישנים הם באופן גורף נחותים ובלתי ראויים לשימור או לשדרוג

תפיסה זו מעוגנת בהקשר היסטורי רחב יותר של בנייה המונית באירופה ובישראל בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. באירופה, כמו בישראל, הוקמו שיכונים המוניים בשנים שלאחר המלחמה, אשר נתנו פתרון דיור מיידי לצורכי השעה. עם זאת, במהלך השנים, רבים מדיירי השיכונים הללו עזבו אותם בשל שיפור מצבם הכלכלי, כאשר כיום, חמישית עד מחצית ממלאי הדיור בערים אירופיות רבות מורכב משיכונים אלה (כרמון, 2014). באירופה, הטיפול במלאי הדיור הוותיק מבוסס על התפיסה שלפיה יש להתמקד בשימור ובעדכון של המבנים, תוך כדי התייחסות למכלול ההיבטים הדמוגרפיים, החברתיים והכלכליים. הריסה ובנייה מחדש נתפסת כאופציה אחרונה בלבד (כרמון, 2014). בישראל, לעומת זאת, התפתחה תפיסה שונה בתכלית. המציאות הישראלית, שבה כמיליון דירות (כחצי מיליון שנבנו בשנות ה-50 וה-60, ועוד כחצי מיליון עד שנות ה-80 של המאה ה-20) נתפסות כבנויות באיכות ירודה, הובילה להתפתחות דפוס חשיבה המעדיף הריסה על פני עדכון.

מחקרים מראים כי השכונות הוותיקות בישראל עוברות תהליך של הזדקנות דמוגרפית ואובדן אוכלוסייה, תוך כדי ירידה חדה באטרקטיביות שלהן (Alfasi et al., 2020). ואולם, בעוד התפיסה הרווחת מייחסת זאת לאיכות הבנייה הירודה, ניתן לטעון כי מדובר בכשל תפיסתי המתעלם מהפוטנציאל הטמון במבנים אלה. הדבר בולט במיוחד כאשר משווים את הגישה הישראלית לגישה האירופית, שם ההבנה היא כי מדיניות דיור צריכה להתמקד בעיקר בטיפול במלאי הקיים, שכן דיור חדש מהווה רק שיעור קטן מאוד מיחידות הדיור בשימוש (כרמון, 2014). החסם הקוגניטיבי בא לידי ביטוי גם בקרב אנשי המקצוע ומקבלי ההחלטות במוסדות התכנון, אשר נוטים להתייחס למבנים על עמודים ולשיכונים משנות ה־50 עד ה־80 כאל מטרד שיש להיפטר ממנו, ולא כאל משאב שניתן לשדרג ולהתאים לצרכים עכשוויים.

**על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
(הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2024), חלה
עלייה חדה בעסקאות הנדל"ן בשנת 2024, כאשר
מכירת דירות חדשות עלתה ב־58.6% והגיעה
ל־18,402 יחידות בחמשת החודשים הראשונים
של השנה, לעומת עלייה של 15.1% בלבד במכירת
דירות יד שנייה, אשר עמדה על 20,126 יחידות
בתקופה זו. נתונים אלו מצביעים על התחזקות
המגמה של העדפת דירות בשכונות עירוניות
חדשות על פני דירות קיימות**

ייתכן שיש כאן ביטוי לתפיסות חברתיות וכלכליות הרואות בדירות חדשות סמל סטטוס ובחירה מועדפת, לאור השיווק המסיבי שלהן ולנוכח היעדר מנגנון המציג את יתרונותיהם של דירות ואזורים עירוניים ותיקים.

מחקרם של שלו ומורוויץ מציע מודל השפעה פסיכולוגי חדשני המבוסס על הערכה עצמית ושיוקם המונעים מהשוואה (CDSER – Comparison-Driven Self-Evaluation Restoration), שלפיו צרכנים מעריכים את מעמדם ביחס לתכונה שמסמל מוצר מסוים בעקבות התבוננות בצרכנים אחרים המחזיקים במוצר זה. כך, צרכן המבחין באחרים המחזיקים במוצר מסוים עשוי להסיק על מעמדו היחסי באותה תכונה ולשאוף לשפרו אם ההשוואה מערערת את דימויו העצמי (Alicke),

ליתכונה מרכזית, כגון חדשנות או מודעות לבריאות, כמו בדוגמאות של מוצרים טכנולוגיים חדשים או מזון אורגני, שמציגים את המשתמש בהם כחדשני או כמודע לבריאותו, בהתאמה (Levy, 1959; Grubb & Hupp, 1968; Belk, 1988). במונחים של העדפת דירות חדשות, מודל ה־CDSER יכול להסביר מדוע צרכנים ישראלים עשויים להעדיף דירות חדשות על פני דירות יד שנייה: דירות חדשות נתפסות כסמל לעדכניות, לחדשנות ולמעמד חברתי גבוה. צרכנים ישראלים, הבוחנים את סביבתם ומבחינים באחרים הבוחרים להתגורר בדירות חדשות, עשויים להרגיש כי מעמדם בעיני עצמם נמוך ביחס לתכונה זו. כדי לשקם את הדימוי העצמי שלהם ולהתאים למעמד הנתפס, הם נוטים להעדיף רכישת דירה חדשה שתאפשר להם להשיג מחדש את הדימוי החברתי-עצמי הרצוי. לפיכך, המנגנון המוצע במחקר מספק תובנה תיאורטית לכך שההעדפה לדירות חדשות בקרב צרכנים בישראל עשויה לנבוע מהצורך בהשוואה ובהעלאת הערך עצמי, ולא דווקא מההיבטים הפונקציונליים של הדירה החדשה עצמה.



« צילום: Shutterstock | verbaska

מעניין לראות כי העדפות מגורים של המעמד הבינוני, בישראל כמו במקומות אחרים בעולם, משתנות גם בהתאם למקום. שני (Shani, 2019) מראה כי תושבים בתל אביב, לדוגמה, מעריכים באופן ברור מגורים באזורים ותיקים של העיר ונמשכים לבתים ולשכונות שנבנו לפני עשרות שנים, בעוד תושבי באר שבע מפגינים העדפה ברורה למגורים בבתיים חדשים ובשכונות חדשות. שני קושר את ההבדלים הגדולים בעמדות למצבן הירוד של שכונות פנים-עירוניות בבאר שבע אל מול ההתחדשות של המרחב הציבורי ושל מלאי הדיור באזורי מגורים מרכזיים בתל אביב. גם אופנהיים, (2024) השוותה בין שכונות שיכון ציבורי שנבנו בתל אביב (רמת אביב א') ובבאר שבע (שכונה ד'). שתי השכונות דומות במבנה ובטיפולוגית הבנייה, נבנו בערך באותו זמן ושתיהן סמוכות לאוניברסיטאות גדולות ומבוקשות. הודות למהלכי מדיניות שאפשרו שיפוץ, חיזוק והרחבה של הדירות הישנות, לצד ערכי הקרקע הגבוהים, זכתה רמת אביב א' להתחדשות מתמדת של הדיור לצד עיבוי וציפוף השכונה, והיא מציעה כיום דיור אטרקטיבי ומגוון מאוד. שכונה ד', לעומתה, מיועדת כבר שנים רבות להתחדשות באמצעות הריסה. השכונה איבדה את מרבית תושביה הוותיקים ויש בה שיעורים גבוהים של שוכרי דירות, סטודנטים ואחרים, והיא הולכת ומתבלה בהדרגה.

אלפסי ופביאן מראים כי שימור מורשת עירונית בישראל, במקרה זה בעיר תל אביב-יפו, אינה מובנת מאליה, ומקורה במאבקים ארוכי שנים. דוגמאות כגון שימור יפו העתיקה והעיר הלבנה בתל אביב מדגימות כיצד קבוצות קטנות של "יזמים אידיאולוגיים" (Ideological Developers) נאלצו לפעול דרך מאבקים פוליטיים ממושכים ולהתמודד עם התנגדויות מצד בכירים בעירייה, שהעדיפו פיתוח שאינו מגביל. יזמים המונעים ממניעים אידיאולוגיים ולא כלכליים גייסו משאבים אישיים והקימו בריתות לא פורמליות, שאפשרו להם לקדם רעיונות של שימור ערכים היסטוריים ותרבותיים (Alfasi & Fabian, 2009). בהקשר של מרכז העיר תל אביב-יפו, המאבק אכן תרם לשינוי מדיניות העירייה, שתמרצה ועודדה תושבים לשכור ולקנות דירות באזור. נוסף על כך, הכרזת אונסק"ו על העיר הלבנה של תל אביב כאתר מורשת עולמי העלתה את קרנה בעיני תושבים ובעלי עסקים. במציאות אחרת, ייתכן שהיינו מצפים שהמדינה תגדיר באופן ברור ופורמלי מהם האתרים הראויים לשימור ברחבי הארץ ושאלו יהיו רבים במספר, בהתחשב במורשת ארוכת השנים על פני קרקע זו. בפועל, הגדרת אזורים לשימור בישראל תלויה במידה רבה בפועל של קבוצות עצמאיות שמקורן אינו במסגרת הממסדית אלא ביוזמות פרטיות של בעלי השפעה ועמדה אידיאולוגית חזקה. תובנה זו מקבלת משנה חשיבות כאשר מתבוננים במבני השיכון משנות ה-50 וה-60 בישראל. בדומה למבנים ההיסטוריים

של יפו העתיקה והעיר הלבנה, גם שיכונים אלה מייצגים תקופה היסטורית חשובה ונושאים ערכים תרבותיים ואדריכליים ייחודיים. הם מספרים את סיפור הקמת המדינה, קליטת העלייה ההמונית, והתפתחות התכנון העירוני בישראל. בניגוד לאתרים היסטוריים אחרים, טרם התגבשה תנועה חזקה של "יזמים אידיאולוגיים" שתפעל להכרה בערכם התרבותי-היסטורי של המבנים והמרקמים הללו ולישימורם. כך, הם נתפסים כמטרד שיש להרוס ולא כנכס תרבותי שראוי לשמר ולחדש.

5.3 החסם ההנדסי

החסם ההנדסי בתהליך ההתחדשות העירונית ללא הריסה נובע מהתפיסה הרווחת שלפיה טכנולוגיות החיזוק והשדרוג של מבנים קיימים אינן מספיקות או יקרות מדי ליישום. ואולם, כפי שנראה ממגוון השיטות המתקדמות הקיימות בעולם, ניתן להתאים פתרונות חיזוק שונים לצרכים מגוונים, מבלי לפגוע בשימוש היום-יומי במבנה. נפרט כמה מפתרונות אלה:

א. אמצעים לחיזוק השלד

אחת השיטות המובילות היא עטיפת פלדה (Steel Jacketing), שבה עמודי בטון נעטפים בפלדה שמוסיפה קשיחות ומשפרת את העמידות בפני כוחות סיסמיים. העטיפה מפחיתה את הסיכון לכשל ומגדילה את גמישות המבנה, במיוחד באזורי הצירים הפלסטיים (Truong et al., 2017).

עטיפת סיבי פחמן (Carbon Fiber Reinforced Polymer) CFRP משמשת אך היא לעטיפת עמודי בטון ומספקת חיזוק, גמישות בעיצוב וקלות יישום (Truong et al., 2017). היתרונות של סיבי הפחמן הם בין היתר משקלם הקל יחסית, עמידותם בפני טמפרטורות גבוהות, גמישות המאפשרת להם עמידות בפני לחצים, וקלות התאמתם למגוון מצבים (Zheng et al., 2022).

ב. חיזוק ותמיכה מחוץ למבנה

תמיכות חיצוניות (External Buttresses) מאפשרות לחזק מבנים קיימים באמצעות קונסטרוקציה חיצונית המתחברת למבנה ומחזקת אותו, מבלי לפגוע בשימוש הפנימי שלו. התמיכות דורשות יסודות חדשים, כדי להבטיח שיוכלו לפזר את העומסים בצורה יעילה, מבלי להעמיס יתר על המידה על המבנה הקיים, באופן שיפחית את תזוזת המבנה וישפר את יציבותו. אף שבאמצעי זה מורכב

ליישום, מדובר בפתרון יעיל לחיזוק במקרים שבהם יש ליקויים רבים במבנה קיים (Thermou & Elnashai, 2006). גישות אפשריות לצורך כך:

חיזוק חיצוני למבנים באמצעות מערכת זרועות פלדה בצורת X (Steel Concentric X-Bracing Systems) המותקנת מבחוץ ומחוברת לעמודי הבניין בכל קומה. המערכת משפרת במידה ניכרת את העמידות הסיסמית של המבנה, מבלי לפגוע בפעילותו השוטפת. השיטה נוסתה במגוון מבנים שנבנו באיטליה בשנות ה-70 וה-80 של המאה ה-20, והוכחה יעילות גבוהה (Formisano et al., 2020). שיטה זו יעילה גם עבור מבנים שבהם לא ניתן לבצע עבודות פנימיות מורכבות.

תת־מבנים חיצוניים (External Sub-Structures) מאפשרים חיזוק מבנים שלמים ורבי־קומות. תת־מבנים משפרים את קשיחות המבנה ומאפשרים שילוב טכנולוגיות חדשות, מבלי לעצור את פעילות המבנה (Cao et al., 2022). השימוש בפולימרים מחוזקים בסיבים (FRP – Fibre-Reinforced Polymers) נמצא יעיל במיוחד לחיזוק עמודים וקירות. שיטה זו מאפשרת חיזוק קל ומהיר של מבנים, תוך כדי הגדלת עמידות המבנה (Triantafillou, 2001).

ג. מילוי קירות

מילוי קירות (Infill Walls), כאשר הוא מתוכנן היטב, יכול לשפר את ההתנהגות הסיסמית של המבנה. כאשר קירות מלאים מתוכננים כחלק אינטגרלי מהמבנה ולא כמשקל נוסף, הם יכולים לשפר את יציבות המבנה ולהפחית נזקים במהלך רעידות אדמה (Formisano et al., 2020). מילוי קירות שמאפשרים למבנה גמישות הם מרכיב שתומך בעמידות מבנים רבי־קומות במקרים של רעידות אדמה (Guettala et al., 2024).

אם כן, כפי שניתן להבין, הבעיה העיקרית אינה מחסור בפתרונות חיזוק, אלא היעדר היכרות והתנסות עם טכנולוגיות אלו בישראל. בעולם קיימות שיטות חיזוק מגוונות ומתקדמות המותאמות לצרכים שונים של מבנים, והמספקות כלים יעילים להתמודדות עם אתגרי השדרוג והחיזוק של מבנים קיימים. השגת תוצאות מיטביות דורשת פיתוח מיומנויות נדרשות והעלאת המודעות לשימוש בשיטות אלו בקרב קהילת המהנדסים בישראל.

5.4 החסם התכנוני

החסם התכנוני בהתחדשות עירונית ללא הריסה מתבטא בחוסר הנכונות של מערכת התכנון הקיימת להתמודד עם המורכבות הכרוכה בהתחדשות המרקם העירוני הקיים, תוך כדי שמירה על ערכיו. בשונה מתהליכי הריסה ובנייה מחדש, המאפשרים "דף חלק" לתכנון, התחדשות ללא הריסה דורשת התמודדות עם מערכות קיימות, מרקמים היסטוריים ומאפיינים קהילתיים. כפי שמתארת אחת המרואיינות, חוקרת ואדריכלית במקצועה: "בעצם התחדשות עירונית בנויה על זמנות פרטית. אנחנו תמיד ניתקל בזה שהם מעדיפים להרוס ולבנות מחדש... לפתור את כל הבעיות בדרך הכי פשוטה".

**המערכת התכנונית הנוכחית מתקשה להתמודד
עם הצורך בפתרונות מורכבים המשלבים עיבוי,
שימור והתחדשות באותו מתחם. הדבר בא לידי
ביטוי בהיעדר נכונות מצד מוסדות התכנון למצוא
כלים תכנוניים מתאימים**

כפי שעולה מהראיונות שנערכו עם מתכננים, "אין כלל אחיד שאפשר להגיד שהכול דומה או הכול שווה. כל פרויקט דורש הסתכלות אחרת, בהתאם למרקם המקומי". המתכננים נדרשים לפתח פתרונות יצירתיים המשלבים בין דרישות התושבים לבין הצרכים האורבניים הרחבים, דוגמת חיבור רחובות, הקצאת שטחים ציבוריים וחיצוק השלד העירוני.

אתגר מרכזי נוסף הוא היעדר ראייה אסטרטגית כוללת ברמה העירונית. במקום לפתח תוכניות המביאות בחשבון את המרקם העירוני השלם, התכנון נעשה לרוב ברמת המגרש הבודד או המתחם המצומצם. כפי שמציינת אחת המרואיינות, "התחדשות מגרשית היא רעה חולה... אסור לאפשר התחדשות מגרשית אלא רק מתחמים, כי אז אפשר לעצב את המקום... אחרת נהרוס את השכונה כי חושבים על זה כמו על פאזל של חלקים שהם לא מצטרפים להיות תמונה אחת בהירה". החסם התכנוני מתחזק עוד יותר בפריפריה, שם חסרה לעתים קרובות היכולת המקצועית להתמודד עם מורכבות התכנון. כמתואר בראיונות עם איש מקצוע מתחום התכנון, "רשויות שיש להן יותר משאבים, אז בהחלט התכנון שלהן הרבה יותר טוב, הן מתייחסות להרבה יותר פרמטרים... לעומת רשויות קטנות שבהן יש

מספר מצומצם של אנשי מקצוע". בפריפריה, אף שאין מחסור בקרקע והצפיפות במרבית הערים היא נמוכה, קיים "חסור בשלד עירוני ברור, והתוצאה היא תחושת פיזור וקושי ביצירת מוקדי חיים".

ערים רבות בפריפריה מתרחבות באמצעות הוספת שכונות חדשות בשוליהן, בעוד השכונות הוותיקות – חרף מיקומן המרכזי – נותרות זנוחות. לעומת זאת, בערי המרכז ישנן תוכניות אינטנסיביות לעיבוי מבנים ושילוב מסחר ושטחים ירוקים, אך לא תמיד התושבים מודעים לערך של שדרוג ושימור לעומת מגדלי מגורים חדשים. מערכת התכנון מתקשה להתמודד עם הצורך בשילוב בין שימור המרקם הקיים לבין התאמתו לצרכים עכשוויים. כפי שעולה מהראיונות, "הדבר החשוב זה באמת יצירת זהות... והזהות הזאת בעיניי חייבת להיבנות גם מהקיים". אולם המערכת התכנונית הנוכחית אינה מספקת כלים הולמים לאיזון בין שימור לחידוש. כפי שאמרה אשת מקצוע בתחום התכנון באחד הראיונות, "אסור למחוק שכונה שלמה ולהפוך אותה לעוד מתחם חסר אופי. צריך לחזק את השלד העירוני ולהכניס פונקציות מסחריות". ברמת המקור, הרשויות המקומיות נוטות לאמץ פתרונות של פינוי-בינוי מלא בשל הפשטות היחסית בניהול פרויקטים אלו. "הרבה יותר פשוט למחוק הכול ולהתחיל מחדש מאשר לתכנן אסטרטגיות משולבות", הדגישה אחת הדוברות. התוצאה היא שבמקום ליצור מרקם עירוני מתחדש המשמר את איכויותיו ההיסטוריות והקהילתיות, נוצרות שכונות חדשות, חסרות זהות וייחוד. כפי שמסכמת אחת המרואיינות: "מורשת שלמה הולכת להימחק כמטרה לטובת תוצר חסר אופי לחלוטין".

כאמור, מדובר במצב שבו מתווה ההתחדשות העירונית מבוסס על אינטרסים כלכליים ולא על צורכי השימור ופיתוח הקהילה, תופעה המשפיעה לרעה בעיקר על אוכלוסיות מוחלשות. עם זאת, ניתן להניח כי הערך ההיסטורי והתרבותי הטמון במרקם העירוני הקיים חורג מעבר לשיקולים מעמדיים, שכן שכונות בעלות זהות מקומית מובחנת שהתפתחה והתגבשה לאורך שנים, עשויות להיות סביבת מגורים איכותית עבור כלל שכבות האוכלוסייה. כאשר מנסים לקדם פתרונות מורכבים יותר, המתכננים נתקלים בקושי נוסף: "כשניסינו להסביר לתושבים שהם ירוויחו יותר עם חיזוק השכונה ולא עם מגדלים, זה היה כמו לדבר בשפה זרה". אתגר זה משקף את הצורך לא רק בשינוי תפיסתי ברמת התכנון, אלא גם בחינוך והסברה לציבור הרחב על ערכי השימור וההתחדשות. התגברות על החסם התכנוני דורשת אפוא שינוי מהותי בתפיסה התכנונית, פיתוח כלים חדשים שיאפשרו התחדשות מורכבת יותר, ויצירת מנגנונים לשיתוף נרחב יותר של ציבור בתהליכי התכנון.



5.5 החסם הרגולטורי

המסגרת הרגולטורית בישראל היא חסם מרכזי בקידום תהליכי התחדשות עירונית ללא הריסה. חסם זה בא לידי ביטוי בשלושה היבטים מרכזיים: מדיניות ממשלתית המעדיפה הריסה ובנייה מחדש, מערכת תקנים נוקשה המגבילה את הגמישות התכנונית, וקשיים ברמת הרשויות המקומיות וועדות התכנון.

בהיבט המדיניות הממשלתית, ניכרת העדפה ברורה למסלול של הריסה ובנייה מחדש על פני חלופות אחרות של התחדשות עירונית. העדפה זו מעוגנת בחקיקה, כפי שמשקף ב"חלופת שקד" אשר קובעת במפורש כי "החוק קובע זכויות בנייה מוגדרות מרביות, מתוך מתן יתרון מובהק למסלול הריסה ובנייה מחדש (על חשבון מסלול החיזוק והעיבוי)" (חוק התכנון והבנייה, תשפ"ב-2022)

יתרה מזאת, חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, מגדיר כבר בפתיחתו כי מטרתו המרכזית היא "לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי". הצבת ההגדלה של היצע הדיור כמטרת על מובילה באופן טבעי להעדפת פרויקטים של הריסה ובנייה מחדש, המאפשרים תוספת ניכרת של יחידות דיור על פני פתרונות של שימור ועיבוי.

ההיבט השני של החסם הרגולטורי מתבטא במערכת תקנים נוקשה המגבילה את היכולת ליישם פתרונות יצירתיים של התחדשות ללא הריסה. כפי שעולה מהראיונות, תקנים אלה, הכוללים הוראות מחייבות בנושאי "תקני חניה, רוחב כביש, עירוב שימושים... חניה תת־קרקעית בין הבניינים", מציבים מגבלות רציניות בפני ועדות התכנון והרשויות המקומיות. אדריכל שרואין הדגיש את "הנכונות של הוועדות לקבל את זה" כמכשול מרכזי בקידום פתרונות חלופיים.

ההיבט השלישי מתמקד בקשיים ברמת הרשויות המקומיות וועדות התכנון. בראיונות עם אנשי מקצוע בוועדות התכנון עלה כי "יותר קל לאשר פינוי־בינוי" בוועדות, וכי קיימת העדפה ברורה לפרויקטים של הריסה ובנייה מחדש על פני

פתרונות מורכבים יותר של שימור ועיבוי. מתכננת שרואינה ציינה כי ניסיונות להציע פתרונות חלופיים באמצעות "מסמך מדיניות שהתחיל כתוכנית סטטוטורית" לא צלחו, אף שהיו עשויים לאפשר התחדשות עירונית בקנה מידה שונה. מצב זה נובע בין היתר מהמסגרת האדמיניסטרטיבית שהמדינה יוצרת, כפי שציין אחד המרואיינים בתחום התכנון: "המסגרת הכלכלית־אדמיניסטרטיבית שהמדינה יוצקת והעובדה שבאמצע עומד יזם גדול היא בעייתית", כאשר לדעתו, "הרשות המקומית צריכה לעמוד מול התושב". לטענתו, "המדינה צריכה להסדיר זאת, לשים את התכנון הטוב לפני הרווח הכלכלי". מרואיין נוסף הדגיש כי "כל עוד התחדשות עירונית בנויה על יזמות פרטית, אנחנו תמיד ניתקל בזה שהם מעדיפים להרוס ולבנות מחדש". הוא הוסיף כי היזמים "מעדיפים לפתור את כל הבעיות שיש, מתשתיות ועד לחניונים, בדרך הכי פשוטה".

האתגר המרכזי הוא אפוא שינוי המדיניות הממשלתית במטרה לעודד מגוון רחב יותר של פתרונות התחדשות עירונית. נדרשת חשיבה מחודשת על תפקיד הרשויות המקומיות והרגולטור בתהליך, כך שיושם דגש על תכנון טוב ואיכותי, לפני שיקולי רווח כלכלי.

5.6 חלופות אפשריות למדיניות ההתחדשות

חלק זה מציג חלופות אפשריות למדיניות ההתחדשות העירונית הנהוגה כיום בישראל, המתבססת ברובה על הריסה ובנייה מחדש. תחילה נסקור שלושה מקרי בוחן מהזירה הבין־לאומית – ברלין, וושינגטון וסיאול – המדגימים גישות שונות להתחדשות עירונית המבוססת על שימור המרקם הקיים. לאחר מכן, נתמקד בפתרונות שעלו במסגרת ערב העיון שנערך כחלק מהמחקר, ונבחן את האפשרות ליישם עקרונות דומים בהקשר הישראלי.

5.6.1 התחדשות ללא הריסה: לקחים מהעולם

ברלין – מדיניות ההתחדשות העירונית בברלין מציגה מודל ייחודי המציב את השמירה על המרקם החברתי בראש סדר העדיפויות העירוני. כחלק ממדיניות זו, העיר מפעילה מערכת רגולטורית מקיפה הכוללת 81 אזורי שימור חברתי (Social Preservation Areas). אזורים אלו, המוגדרים באמצעות צווים מחוזיים, נועדו להגן על מתחמים קיימים מפני הריסה גורפת ושינוי דמוגרפי מהיר. הבסיס החוקתי למדיניות זו מעוגן בסעיף 172 של חוק הבנייה הגרמני (BauGB), המעניק לרשויות המקומיות סמכות להגדיר אזורים הדורשים אישור מיוחד לפעולות של הריסה, שינוי

מבני או שינוי ייעוד. חוקי השימור החברתי, הקיימים ברמה הפדרלית מאז 1976, תפסו תאוצה בברלין בתחילת שנות ה־90 של המאה ה־20 כתגובה לחשש מפני ג'נטריפיקציה ודחיקת אוכלוסייה מקומית. רפורמת 2001, שהעניקה סמכויות אוטונומיות רחבות יותר למחוזות העירוניים, אפשרה לכל אזור להתאים את הרגולציה לצרכיו הייחודיים, מתוך הבנה שהשמירה על הקהילה המקומית חשובה יותר מאינטרסים כלכליים גרידא. במסגרת מדיניות זו, הרשויות מפעילות מערכת מובנית של "מותר ואסור" בכל הנוגע לשינויים במבנים. שיפוצים המשרתים את רווחת הדיירים הקיימים, כגון התקנת מטבחים משופרים, החלפת חלונות לשיפור הבידוד התרמי, הוספת מרפסות קטנות (עד 5 מ"ר) והתקנת מעליות, מאושרים בקלות יחסית. לעומת זאת, שינויים העלולים להוביל לג'נטריפיקציה או לשינוי מהותי באופי השכונה, כגון שינויי ייעוד של דירות ליחידות נופש, הרחבת שטחי דירות מעבר להיקף המקובל או הוספת חדרי רחצה נוספים, נתקלים בהתנגדות. לצורך יישום המדיניות, נדרשת הרשות המקומית לערוך מחקר חברתי מקיף המוכיח את הסכנה לדחיקת אוכלוסייה קיימת, כאשר בתקופת המחקר ניתנת לה הסמכות להקפיא אישורי בנייה ומודרניזציה למשך שנה. מנגנון זה מבטיח כי כל שינוי קיצוני במרקם השכונתי ייבחן בקפידה מבעד לעדשה החברתית, ולא רק הכלכלית (Senate Department for Urban Development and Housing, n.d).

ווינגטון – המועצה המייעצת לשימור היסטורי (ACHP – Advisory Council on Historic Preservation) בווינגטון מובילה מדיניות חדשנית המשלבת שימור מבנים היסטוריים עם יצירת פתרונות דיור. המדיניות, התומכת בתוכנית הפעולה של הבית הלבן להגדלת היצע הדיור (Housing Supply Action Plan), מתמקדת ב־40% מהמבנים הקיימים שנבנו לפני חמישים שנה לפחות, מתוך תפיסה הרואה במבנים ההיסטוריים משאב קהילתי ותרבותי רב־ערך. הייחודיות במדיניות זו טמונה בשילוב בין מנגנוני תמיכה ממשלתיים לבין גמישות רגולטורית. ברמה הכלכלית, המדיניות כוללת מערך תמריצים מקיף, ובכללו הקלות מס משמעותיות לשיפוץ מבנים היסטוריים, לצד תמיכה בפרויקטים המשלבים שימור עם פתרונות אנרגיה מתחדשת. בה בעת, ה־ACHP מקדמת גמישות רגולטורית המתמקדת בעיקר בשימור החזות החיצונית של המבנים, תוך כדי מתן חופש רב יותר לשינויים פנימיים. גישה זו מאפשרת האצה ניכרת של תהליכי הרישוי והשיפוץ ומקילה על התאמת המבנים לצרכים מודרניים. במסגרת סעיף 106 של חוק השימור ההיסטורי הלאומי (NHPA – National Historic Preservation Act), המדיניות מיושמת על כ־120,000 מיזמים שנתיים של בנייה ושיפוץ, תוך כדי שילוב בין שימור המורשת ההיסטורית לבין צורכי הדיור העכשוויים. מדיניות זו משקפת תפיסה מתקדמת

הרואה בשימור מבנים היסטוריים לא רק אמצעי לשימור המורשת התרבותית, אלא גם כלי אפקטיבי להתמודדות עם אתגרי הדיור העכשוויים (Advisory Council on Historic Preservation, 2023).

סיאול – מדיניות ההתחדשות העירונית של סיאול מציגה התפתחות מרתקת, המשקפת את המעבר מגישה של הריסה ובנייה מחדש לתפיסה המקדמת שימור והתחדשות הדרגתית. בשנות ה־60 וה־70 של המאה ה־20, לאחר מלחמת קוריאה, התמודדה העיר עם אתגרים פיזיים עצומים: מרכז העיר כלל מבני מגורים מעץ שהיו חשופים לסכנת שריפות, לצד תנאי סניטציה ירודים ותשתיות לא מספקות. בהתחשב בצמיחה הדמוגרפית המהירה והצורך בניצול יעיל יותר של הקרקע, לצד הצורך הדחוף להבטיח את בטיחות התושבים, החליטה העיר בשנת 1971 על מדיניות של הריסה נרחבת, שעוגנה בחוק התכנון העירוני. עקב כך, במהלך שנות ה־70 וה־80, הוחלפו המבנים הנמוכים והמסוכנים בבנייה מודרנית לגובה. בשנות האלפיים חל מפנה חד במדיניות העירונית. במקום הריסה גורפת, החלה הממשלה המקומית להתמקד בשימור מבנים והתאמתם לשימושים מודרניים. המדיניות החדשה כוללת גם תמיכה כלכלית ישירה מהממשלה, כאשר המדינה מכסה חלק ניכר מעלויות השימור והשיפוץ. לדוגמה, בפרויקט שעלות השיקום שלו נאמדת ב־150,000 אירו, המדינה מסייעת ב־50,000 אירו, בתנאי שהמבנה ימשיך לשמש לפי מטרתו המקורית או יתפקד באופן התואם את אופי האזור. אחת השיטות שאומצו היא שיטת "התחדשות קטנה ממוקדת" (Small Unit Redevelopment) אשר מאפשרת פיתוח הדרגתי של אזורים ישנים במימון של פיתוח התשתיות (כבישים, חניונים, שטחים ציבוריים) על ידי הרשויות המקומיות. לצד זאת, הרשויות המקומיות מעודדות בעלי מבנים פרטיים לשפץ ולחדש את המבנים הקיימים במקום להורסם (Yang, 2017).

סקירת מקרי הבוחן מברלין, וושינגטון וסיאול מדגימה כי התחדשות עירונית אינה חייבת להתבסס על הריסה גורפת של המרקם הקיים. כל אחת מהערים פיתחה מודל ייחודי המותאם לצרכיה ולאתגריה, כאשר המשותף לשלוש הערים הוא ההבנה כי שימור המרקם הפיזי והחברתי הקיים אינו מכשול להתפתחות עירונית, אלא דווקא מנוע לצמיחה מאוזנת ובת־קיימה. לאור תובנות אלו, נבחן כעת את הפתרונות שעלו בערב העיון שנערך במסגרת המחקר, ואת האופן שבו ניתן ליישם עקרונות דומים בהקשר הישראלי, תוך כדי התמודדות עם החסמים הכלכליים, הקוגניטיביים, ההנדסיים, התכנוניים והרגולטוריים הייחודיים לישראל.

5.6.2 פתרונות יישומיים לישראל: לקחים מערב העין

בערב העין הוצגו מגוון פתרונות יישומיים להתחדשות עירונית שאינה מבוססת על הריסה, ולהלן נפרוט כמה מהם. תחילה, האדריכל אלי דרמן ממשרד דרמן-ורבקל הציג תוכנית שתוכננה עבור העיר אילת ומדגימה כיצד ניתן להתמודד עם הצורך במכפילים כלכליים גבוהים באזורים שבהם ערך הקרקע נמוך. במקרה שתיאר, כדי לעמוד במכפיל כלכלי של 1:8, נדרש להוסיף מספר יחידות דיור בלתי סביר, מ־72 דירות קיימות ל־576 במצב הסופי, מה שהוביל לפיתוח מערך פתרונות חלופי.

הוצעו פתרונות אחדים והודגמה ישימותם.

הפתרונות כללו שילוב של חיזוק ומיגון במימון ממשלתי, העצמת זכויות בתחום המגרש הקיים תוך כדי שמירה על המבנה, שימוש בקרקעות חילוץ המאפשרות ליזם לממן את שיפוץ המבנים הקיימים באמצעות בנייה בקרקע סמוכה ויצירת נקודות הזנק, כלומר תחימת אזור שבו קיימים מוקדים מסחריים או ציבוריים ובאופן זה יצירת תמיכה כלכלית. האפשרות של הריסה ובנייה מחדש נשמרה כפתרון אחרון, וגם אז, רק במקרים שבהם יש צורך ממשי של שיפור המרחב, למשל באמצעות חיזוק הקישוריות

את גיבוש הפתרונות ליוותה חברה כלכלית שהוכיחה את ישימותם. גישתו של דרמן היא פריצת דרך חשיבתית: הדוגמה ממחישה כיצד ניתן להתמודד עם החסם הכלכלי – הקושי הטמון בכלכליות הנמוכה של פרויקטי התחדשות עירונית בפריפריה – מבלי להיכנע לחוסר ההיגיון של הריסה כוללת והקמת מגדלי מגורים. הצעת חלופות תכנוניות בעלות פוטנציאל לשיפור המרחב העירוני והעלאת האטרקטיביות שלו מייצגות גישה של win-win, שמאפשרת לשפר את המרחב הקיים, לגונו, לעשותו אטרקטיבי ומעניין מבלי להרוס אותו כליל, וגם ליצור פרויקט שיש בו היגיון כלכלי. שמירה על רקמות קיימות הודות לשימוש בקרקעות חילוץ, למשל, היא תוצאה של חשיבה מערכתית, המחפשת מנופים עירוניים קיימים ומשתמשת בהם לצורך התחדשות.

אודי כרמלי, מהנדס העיר תל אביב, הדגיש כי שורש הבעיה נעוץ בתפיסה הנוכחית, שלפיה כל פרויקט נדרש לעמוד בפני עצמו מבחינה כלכלית, בניגוד למודל של מעורבות ממשלתית הכוללת מענקים, מיסוי והלוואות המאפשרות בין היתר שילוב של תועלות חברתיות. כרמלי הצביע על הצורך בשינוי התפיסה התרבותית הרואה במבנה חדש ערך עליון, והדגיש את חשיבות שימור "הריח העירוני" – הסיפור המקומי והקהילה. לעניין התפיסות הקוגניטיביות של הדיירים והתנגדותם לקבל דירות משופצות ולא חדשות, כרמלי הציע פתרונות אפשריים שמומשו בעיר תל אביב, כמו הסבת מבני המגורים הוותיקים לשימוש ציבורי ובנייה של דירות חדשות לצידם. פתרון נוסף הוא מתן דירות חדשות לדיירים הוותיקים במתחם המתחדש ושיווק הדירות הוותיקות, שעברו שיפוץ, לקונים מבחוץ. לטענתו, הכרזה על בניין לשימור מעלה את ערכו, ועם הזמן, גם הדיירים יבינו שמדובר בהשבה משמעותית. דבריו מתקשרים אל החסם הקוגניטיבי באמצעות קריאה לשינוי ערכים חברתי-מרחבי: מהות ההתחדשות בעיניו אינה מסתכמת בחידוש הפיזי של המרחב, אלא בהכרה בערכים המקומיים – תרבותיים, היסטוריים וחברתיים – ובהעלאת ערכם והאטרקטיביות שלהם. מתוך כך מתאפשר גם שיפור התפקוד המרחבי. בכך הוא חושף את הפער בין הרציונל הכלכלי הצר לבין ראייה תכנונית הוליסטית, הרואה בבניין נשא של זהות ובמרחב העירוני – מערכת מורכבת של אלמנטים התלויים זה בזה. כמו כן, כרמלי מסמן את תפקידה המרכזי של המדינה בקידום צדק עירוני דרך התחדשות עירונית. נקודת מבט זו מציעה חלופות לפתרונות שמונעים משיקולי רווח יזמי בלבד ומדגישה את האיכות המרחבית.

תומר גוטהלף, מתכנן מחוז דרום לשעבר, הדגיש את הצורך בחשיבה על אופי המקום בתכנון ההתחדשות והציע לקדם תפיסה של תמורות מינימליות ואחידות, עם מענקים ממוקדים לאוכלוסיות ספציפיות. באופן זה, התמורות האדירות שמקבלים כיום בעלי נכסים באזורי ביקוש יתאזנו אל מול אינטרסים עירוניים, החשובים לא פחות, במסגרת פרויקטים של התחדשות. הוא קרא לשינוי תרבותי בתפיסת האחריות של בעלי דירות בתחזוקת הנכס, ולמעבר ממדיניות של פתרון יחיד למגוון פתרונות המותאמים להקשר המקומי. דבריו של גוטהלף מחדדים את הסתירה בין המודל הקיים, שבו התחדשות עירונית נתפסת כאמצעי ליצירת ערך נדל"ני, לבין ראייתה ככלי של מדיניות ציבורית. הקריאה לאחידות בתמורות מדגישה את הפערים הקיימים כיום בין בעלי נכסים, ומבקשת לחתור להוגנות חברתית בתכנון. גוטהלף גם מעלה נקודה חשובה של אחריות פרטית: שינוי המנגנונים לא יספיק, אם לא ילווה בשינוי תרבותי ובנכונות של בעלי דירות להשקיע בתחזוקת נכסים ובחידושם.



אשר לחסם ההנדסי, מהנדס המבנים ירון אופיר באילת, שלאור הצלחתו בשמונה מבנים הורחב לאזורים נוספים כמו חצור, הוא מודל להפצה וליישום ברחבי הארץ. הניסיון מוכיח כי כאשר יש נכונות לאמץ פתרונות חדשניים, ניתן להתגבר על החסם ההנדסי ולקדם התחדשות עירונית המבוססת על שימור וחיזוק. תרומתו של אופיר לשיח משמעותית במיוחד: הוא הראה שהתפיסה שלפיה קיימות מגבלות הנדסיות להתחדשות ללא הריסה היא שגויה. בכך תרם רובד קריטי להסרת חסמי התחדשות. ההתנסות שתיאר ממחישה כי חדשנות הנדסית יכולה להיות אבן דרך במעבר למודלים של חיזוק ושימור, ובעיקר היא מציעה דרך ליישום בקנה מידה לאומי.

הפתרון כלל שימוש בחומרים מקומיים וטכניקות פשוטות יחסית, תוך כדי ניצול הקומה המפולשת להגמשת המבנה וטיפול בממשק שבין הקרקע למבנה. חשוב לציין כי פתרון זה עומד בתקני הבטיחות ואף מספק רמת ביטחון גבוהה יותר, בעלות הנמוכה בכ־50% מפתרונות קונבנציונליים (פחות מ־100,000 ש"ח לדירה), וכרוך בזמן ביצוע קצר של פחות משנה

הצלחת הפיילוט בשכונת אופיר באילת, שלאור הצלחתו בשמונה מבנים הורחב לאזורים נוספים כמו חצור, הוא מודל להפצה וליישום ברחבי הארץ. הניסיון מוכיח כי כאשר יש נכונות לאמץ פתרונות חדשניים, ניתן להתגבר על החסם ההנדסי ולקדם התחדשות עירונית המבוססת על שימור וחיזוק. תרומתו של אופיר לשיח משמעותית במיוחד: הוא הראה שהתפיסה שלפיה קיימות מגבלות הנדסיות להתחדשות ללא הריסה היא שגויה. בכך תרם רובד קריטי להסרת חסמי התחדשות. ההתנסות שתיאר ממחישה כי חדשנות הנדסית יכולה להיות אבן דרך במעבר למודלים של חיזוק ושימור, ובעיקר היא מציעה דרך ליישום בקנה מידה לאומי.

מסקנות והמלצות

מסקנות:

1. **המורשת הבנויה** היא נכס מרכזי, הן ברמת הפרט (הדיירים) והן ברמה החברתית-קולקטיבית, ומחייבת התייחסות מעמיקה בתהליכי התחדשות עירונית. ההסתמכות על הריסה ובנייה גורפת מוחקת את רוח המקום. זוהי טעות שיש לתקנה. את נקודת המוצא שעל פיה מורשת הבנייה של שנות ה־50 של המאה ה־20 אינה ראויה לשימור יש לכל הפחות לבחון באמצעות דיון ציבורי ומקצועי, ולא להניח מראש שניתן לוותר עליה.
2. **המודעות להשלכות החברתיות והסביבתיות** השליליות הנובעות מפרויקטים של הריסה ובנייה היא זרז למציאת פתרונות אלטרנטיביים. העובדה שההיבט הסביבתי אינו בעל משקל ערכי ובין השאר אינו מתומחר כחלק מעסקאות ההתחדשות מחייבת שינוי.
3. **הפתרונות צריכים להיות ייחודיים ומותאמים לכל אזור** ולמאפייניו המשתנים. באופן זה, יישמר הגיוון העירוני והבינועירוני, ותתפתח מסורת מקומית המתאימה למרחב ולאוכלוסייה.
4. **ההיבט הבטיחותי** הוא שיקול מרכזי בבחינת מבנים קיימים, אולם **אין לראות בהריסה פתרון בלעדי**. יש לשקול מגוון אפשרויות עדכון ושדרוג. הכלים ההנדסיים הנחוצים קיימים וזמינים, והרחבת השימוש בהם תאפשר לייעל ולשכלל אותם.
5. **קידום חלופות להתחדשות עירונית** שאינן מתבססות באופן בלעדי על הריסה ובנייה מחייב **מסגרת רגולטורית תומכת** המעודדת שינוי החסם הקוגניטיבי, כדי לעודד יישום פתרונות מגוונים. לצד התמודדות עם החסם הקוגניטיבי בציבור הרחב ובציבור המתכננים, יש ליצור מסגרת חוקית ותכנונית שתיתן ביטוי לרשות המקומית, ליכולותיה ולצרכיה.

המלצות:

המחקר מצביע על הצורך הדחוף בשינוי הפרדיגמה: התחדשות עירונית אינה נדרשת להיות מכוונת דווקא להריסה ובנייה, וגם לא לתוספת מרבית של יחידות דיור. חדשנות בתחום זה צפויה להביא תועלות חברתיות, סביבתיות וכלכליות רבות, וכן לעבות ולצופף מרחבים קיימים, בדרך שלא תהרוס את מלאי הדיור הוותיק, ברה־השגה, אלא תעשיר ותגוון את צורות הדיור בישראל.

ההמלצות מבוססות על שתי נקודות נקודת מוצא:

א. התחדשות שתשפר את האדפטיביות של הסביבה הבנויה

ב. התחדשות שתתבסס על האסטרטגיה האורגנית

הכוונה היא לאפשר ואף לעודד התחדשות של מבנים ביוזמה ובמימון של תושבים, רשויות ויזמים, באופן המאפשר שדרוג וחיזוק של מבנים, עיבוי מבנים ומרקמים ותוספת של יחידות דיור בשכונות בצפיפות נמוכה. הכוונה היא לעודד תכנון מחדש של אזורים הזקוקים להתחדשות באופן שיאפשר לעשות אותם **אדפטיביים, מגוונים ומקושרים יותר**.

העקרונות המוצעים להתחדשות עירונית:

התחדשות בניינית ללא הריסה: על המדינה לעודד ואף לתמרץ מגוון גדול של צורות להתחדשות של מבנים בודדים, שאינן כרוכות בהריסה. ההתחדשות צריכה לאפשר חיזוק ומיגון של דירות, שדרוג תשתיות, הגדלת דירות ובמידת האפשר גם תוספת יחידות דיור. נקודת המוצא צריכה לשקלל את מצב הבניין, צורכי הדיירים, גודל המגרש, מאפייני הבינוי הסובב והפוטנציאל לשדרוג המגורים.

מוצע כי כל רשות מקומית, בעזרת היחידה להתחדשות עירונית ובשיתוף מרבי של הציבור, תציע כמה מודלים להתחדשות של מבנים ותיקים. המודלים יכללו אפשרות לחיזוק ושדרוג של מבנים ללא תוספת יחידות דיור, ואפשרות לתוספת יחידות דיור או שטחי מסחר בקומות הקרקע. בהתאם לכך, יוצעו מגוון מסלולי מימון, לרבות מסלולים של השתתפות הדיירים במימון.

בהתאם לאסטרטגיה האורגנית, מוצע כי הרשות המקומית והיחידה להתחדשות עירונית יפעלו לאפשר התחדשות מודולרית של מבנים ויסייעו לתושבים בתכנון אדריכלי של מבנים המיועדים להתחדשות ובמימון ביניים, אם נדרש. מוצע כי

הבחירה במודלים השונים תתבצע כפוף לסיוע מקצועי של הרשויות המקומיות, ובהתאמה לצורכי הדיירים וליכולותיהם.

התחדשות שכונתית/מתחמית: נקודת המוצא להתחדשות מתחמית וכלל־שכונתית היא הגדלת האדפטיביות שלהן. כלומר הגדלת מגוון הדירות, חתירה ליצירת עירוב שימושי קרקע באמצעות הגדרת רחובות פעילים וחזיתות מסחריות, שיפור הנצילות של הקרקע באמצעות תוספות בנייה בשטחים לא מנוצלים, שיפור הנגישות הפנימית והחיצונית של המרחב המתחדש והעלאת הצפיפות.

מוצע כי כל רשות מקומית, בעזרת היחידה להתחדשות עירונית, תכין כמה חלופות תכנוניות ברוח זו להתחדשות השכונות הוותיקות. הכרחי לתאם את החלופות עם תושבי המקום, להכיר את צורכיהם ואת יכולותיהם, ולהתאים להם את פרטי התכנון. החלופות יגדירו את המרחב הציבורי: סימון של הרחוב או הרחובות הראשיים בכל מתחם ותכנון משופר של רשת הרחובות הפנימית והדרכים המקשרות את המתחם לסביבתו. בהתאם לפוטנציאל העלאת הצפיפות, יתוכננו מבני ציבור ושירותים ציבוריים. נוסף על כך, החלופות יכללו כמה דגמים להתחדשות בניינית שיבטיחו את גיוון הדיור הקיים והעשרתו.

הכרחי שתוכנית להתחדשות שכונתית/מתחמית תכלול גם תוכנית מימון, שתביא בחשבון את השלבויות בביצוע ההתחדשות, את הפוטנציאל להעלאת ערכי קרקע ואת ההכנסות הצפויות מתוספת של יחידות דיור.

בהתאם למתווה זה, מוצגות המלצות קונקרטיות הנוגעות ישירות לחסמים שאותרו במחקר.

מענה לחסם הכלכלי:

- **שינוי סדר העדיפות הכלכלי:** יש לשנות את תפיסת הערך הכלכלי של התחדשות עירונית. על המדינה לאמץ גישה המעודדת פתרונות התחדשות, תוך כדי התמקדות בשימור המבנים והמרקמים הקיימים במקום בהריסתם. גישה זו תכלול תמיכה ממשלתית בפרויקטים של שימור, עיבוי והתחדשות על ידי התושבים. יושם דגש על קידום פתרונות שיבטיחו את הכדאיות הכלכלית של פרויקטים כאלה.
- **תמריצים כלכליים מותאמים:** יש לפתח כלי מימון חדשים שיתמכו בפ־רויקטים של חיזוק ועדכון מבנים ומרקמים קיימים. תפקיד המימון הממשלתי צריך להתרחב, כדי להקל על יזמים ובעלי דירות להוציא אל הפועל פרויקטים

של חיזוק ושדרוג, לצד עיבוי של שכונות בצפיפות נמוכה במגוון גדול של צורות בינוי. מוצע להיעזר במודלים, כגון קרן תמריצים לעדכון מבנים, רפורמה במנגנוני המיסוי והעידוד הקיימים, והענקת תמריצים דיפרנציאליים שיתאימו למגוון פרויקטים של התחדשות בכל שכונה.

אחת המטרות הברורות של התמריצים הכלכליים והכלים העתידיים צריכה להיות אספקת **מימון ביניים** לטיפול במרחב הציבורי ולביצוע של מספר פרויקטי דגל שכונתיים, שיסייעו להעלאת האטרקטיביות של השכונות הוותיקות. האסטרטגיה המוצעת תאפשר להחזיר לאוצר הרשות המקומית או ליחידה להתחדשות עירונית את המימון שהושקע בשלבים הראשוניים לצורך התנעת ההתחדשות.

מענה לחסם הקוגניטיבי:

- **הגברת המודעות הציבורית:** שינוי סדר העדיפות הלאומי, כך שהתוצר של התחדשות עירונית יוגדר כשיפור המרחב העירוני הוותיק והפיכתו למרחב עירוני איכותי ומגוון. על המדינה להוביל קמפיינים ציבוריים שימחישו את היתרונות של התחדשות עירונית בת־קיימה המבוססת על חיזוק ועדכון המבנים, עיבוי המרקם ושיפור הקישוריות שלו. יש להדגיש את הערך הקהילתי והתרבותי של שכונות ותיקות ולפעול לשינוי התפיסות הציבוריות הנוגעות לערך של דיור משודרג לעומת דיור חדש.
- **הכשרת ציבור המתכננים והאדריכלים:** יש להשקיע בהכשרה והכוונה הנוגעת לערכים התרבותיים של שכונות ותיקות ולמעלות של שימור והחייאת המרקם העירוני הוותיק. בהכשרות אלו יינתנו כלים יישומיים לתחזוקה ראויה ונכונה של המבנים הקיימים, ואף ייערכו תחרויות אדריכליות שידגימו את הפוטנציאל הטמון בחיזוק ועדכון מבנים קיימים. חשוב לפתח תוכניות גם לשכונות שערכן בעיני הציבור נמצא "בקצה הקשת".

מענה לחסם ההנדסי:

- **שדרוג טכנולוגי וחדשנות הנדסית:** יש להמשיך ולתמוך במציאת פתרונות טכנולוגיים חדשניים לחיזוק ושדרוג המבנים הקיימים. יש להשקיע בהנגשה של טכנולוגיות חדשות לשוק, ולפתח מנגנונים המאפשרים שימוש בשיטות בנייה מתקדמות, כמו חיזוק המבנים ועדכוןם בעזרת חומרים מתקדמים וטכנולוגיות חדשות.

- **הדרכה והכשרה של מהנדסים:** יש להשקיע בהכשרת מהנדסים, אדריכלים וקובעי מדיניות בתחום החיזוק המבני ושדרוגו. כמו סוגיות רבות שפתרונות מהפכניים נמצאו עבורן הודות למחקר ופיתוח, עידוד בכיוון זה צפוי להוליד שיטות יעילות וחשובות לעניין העמידות ההנדסית והחייאת המבנים הוותיקים. יש לוודא שפתרונות אלו יעמדו בתקנות המיגון הנדרשות, ואולי אף יהיו מחמירים יותר, כדי להבטיח שדרוג המבנים בהתאם לתקנים הנדרשים של בטיחות ונגישות.
- **חיוב ואכיפה של תחזוקה תקופתית** – מומלץ לבחון מנגנון המחייב תחזוקה תקופתית של מבנים, לרבות החזיתות ומערכות התשתית שלהם. מנגנון זה יכול הגדרת סטנדרטים מינימליים, קביעת מסגרת זמנים לביצוע שיפוצים, והגדרת האחריות של בעלי הנכסים.

מענה לחסם התכנוני:

- **תכנון מותאם לכל שכונה:** יש לדרוש מהרשויות המקומיות להגדיר אזורי התחדשות מיוחדים, לרבות הנחיות לשימור המרקם הפיזי-החברתי ולבקרה על שינויים מבניים. מסגרת זו תכלול מגוון פתרונות, לרבות חיזוק, עיבוי, תוספת מבנים ושיפור רשת הרחובות. יושם דגש על התמקדות במאפיינים המקומיים והקהילתיים של כל שכונה, במטרה להיטיב עם מושי עירוניות מקובלים ועם סוגיות חברתיות שהן חלק בלתי נפרד מההתחדשות. תמריצים ממשלתיים יותאמו להיקף השינוי בתשתיות ובמרחב הציבורי.
- **תיאום בין שימור לצמיחה:** יש לפעול לפיתוח מיומנות בהכנת תוכניות עירוניות אשר יאפשרו שילוב בין ישן לחדש. כל פרויקט של התחדשות עירונית חייב לכלול את היכולת לשמור על האופי המיוחד של השכונה, הכולל גם את מרקמה הבנוי הוותיק, ולצידו – צמיחה, עדכון והתאמה. לכן, לצד מבני מגורים מעודכנים הנכללים במרקם הבנוי הוותיק, ניתן ואף כדאי לשלב בינוי חדש אשר יביא עימו שימושים עירוניים נוספים וצמיחה חברתית וכלכלית. כל זאת – לא במקום המרקם הקיים, אלא על בסיסו.
- **שיתוף הציבור בתהליכי התכנון:** יש לחזק את המנגנונים הקיימים של שיתוף הציבור בתהליכי התכנון העירוני ולוודא שהציבור שותף לקביעת המדיניות התכנונית ולתכנון הפיזי של המרחב העירוני השייך גם לו. מוצע לשלב פלטפורמות דיגיטליות וטכנולוגיות מותאמות אוכלוסייה שיאפשרו לציבור להיות שותף ולהשפיע על תכנון המרחב המתחדש.

מענה לחסם הרגולטורי:

- **עדכון הרגולציה והחוק:** יש לגבש מסגרת חוקית שתגבה את המעבר לתהליכי התחדשות עירונית שלא באמצעות הריסה. הדבר ידרוש עדכון כללים, תקנות וחוקי תכנון עירוניים שיתמכו בהשגת פתרונות חיזוק ועדכון יעיל, בתוספות בנייה בתוך שכונות בצפיפות נמוכה ובהתאמה ושינוי של דרכים ושטחים פתוחים. יש להקל על הרשויות המקומיות בהליכי רישוי ותקנים, כך שיהיה ניתן לקדם תהליכים במהירות וביעילות.
- **חוקי תכנון גמישים:** יש לנסח הנחיות שיתאימו למגוון הרחב של מאפייני השכונות ולדרישות השוק הייחודיות לאזורים גיאוגרפיים שונים. כך יוכל כל אזור לאשר תוכניות, מקומיות ומחוזיות, בהתאם לצרכים המשתנים מבלי שמגבלות רגולטוריות יהיו חסם כה חזק. ככל שיגבר שיתוף הפעולה בין המדינה לרשויות המקומיות, היזמים והציבור, כך יצטמצמו ההתנגדויות ויפחתו המכשולים הבירוקרטיים.



« קרדיט: Grand Warszawski / Shutterstock

מקורות

אופנהיים, ה' (2024). **דינמיקה של שכונות מגורים: השוואה בין רמת אביב א' בתל אביב ושכונה ד' בבאר שבע**. עבודת תזה. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

באום, ה', וכץ, א' (2004). **תקציר דוח מחקר בנושא: אפיון כמויות ומרכיבי פסולת באתרי בנייה**. קרן הטכניון למחקר ופיתוח. נכתב בעבור המשרד להגנת הסביבה.

ברודקין, א' (2021). **ג'נטריפיקציה (עילות) בישראל: מיפוי תופעת דחיקת דיירים בפרויקטים של פינוי-בינוי**. חיבור במסגרת התואר מגיסטר למדעים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון.

דגני, ר' (2023). **מתחמי פינוי-בינוי בישראל: ניתוח ההווה ומסקנות לעתיד**. קבוצת גיאוקרטוגרפיה.

הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2014). שנתון סטטיסטי לישראל 2014.

הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2023). שנתון סטטיסטי לישראל 2023.

הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2024). מאגר הנתונים המרכזי - מחולל הלוחות. <https://www.cbs.gov.il/he/Statistics/Pages/%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%AA.aspx%D7%9E%D7%97%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%97%D7%95%D7%9C-%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%AA.aspx>

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (4 בנובמבר, 2008). **פרוטוקול המועצה הארצית מס' 501**.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (13 באוקטובר, 2009). **פרוטוקול המועצה הארצית מס' 513**.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (15 באוקטובר, 2009). **פרוטוקול הולנת"ע מס' 406.**

המשרד להגנת הסביבה (2021). **רשימת אתרי הטמנה, תחנות מעבר ומפעלי מחזור לסילוק פסולת בנייה ולטיפול – מעודכן לספטמבר 2021.**

המשרד להגנת הסביבה (2024). **רשימת אתרי הטמנה, תחנות מעבר ומפעלי מחזור לסילוק פסולת בנייה ולטיפול – מעודכן לדצמבר 2024.**

המשרד להגנת הסביבה (2024). **פסולת בניין.** <https://www.gov.il/he/pages/construction-waste>

המשרד להגנת הסביבה (ללא תאריך). **מפרט אחיד לפריט 5.1 ב', אשפה ופסולת – קבלת רישיון עסק מהמשרד להגנת הסביבה.** https://www.gov.il/BlobFolder/guide/reform-05/he/home_main_business-licensing_reform_05-01-02-00.pdf

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. (2020). **דוח התחדשות עירונית לשנת 2019.** https://www.gov.il/he/Departments/government_authority_for_urban_renewal

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2021). **מחזור פסולת הבנייה בהתחדשות עירונית.**

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (ללא תאריך). https://www.gov.il/he/departments/government_authority_for_urban_renewal/govil-landing-page

זיו, נ', ורבינוביץ', מ' (2021). **השפעת מיזמי התחדשות עירונית על איכות החיים של אוכלוסיות פגיעות – פיתוח כלי להערכה ומדידה.** הגר – מחקר ופיתוח דיור חברתי.

חותה ציטלין, ע', ואורנשטיין, ד' (2022). **השפעתה של תמ"א 38 על שטחים פתוחים במרחב השכונתי: חקרי מקרה בחיפה ובתל-אביב. אקולוגיה וסביבה 13(2).**

חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016. ספר החוקים 2518, עמ' 1234, 21 באוגוסט 2016.

חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 139), התשפ"ב-2022. ספר החוקים, 3004, עמ' 1062, 10 ביולי 2022.

חוק פינוי בינוי (פיצויים), התשס"ו-2006. ספר החוקים, 2046, א', 1 בינואר 2006. https://fs.knesset.gov.il/16/law/16_lsr_299902.pdf

כל זכות (ללא תאריך). תמ"א 38. https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%AA%D7%9E%22%D7%90_38

כרמון, נ' (1989). **שיקום שכונות בישראל, הערכת תוצאות**. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.

כרמון, נ' (2014). **התחדשות עירונית: האסטרטגיה האורגנית לעדכון הדיור הוותיק**. המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

קיינר-פרסוב, נ', וכרמון, נ' (2017). **התחדשות עירונית עכשווית בישראל: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית**. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל.

קיינר-פרסוב, נ' (2021). שינוי פרדיגמה בחידוש עירוני בישראל: ממיגור העוני לחידוש מלאי המגורים הבנוי בדרך של עסקה כלכלית. **תכנון**, 18(1), 60-90.

מבקר המדינה (2021). **דוח ביקורת שנתי 71(ג): הטיפול בפסולת בנייה**.

משרד הפנים (2005). **חוזר המנהל הכללי: תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38)**.

משרד הפנים (2008). **חוזר המנהל הכללי: עידוד חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה על פי תמ"א 38 ואמצעים נוספים**.

משרד הפנים (2009). **חוזר המנהל הכללי: יישום תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38): פירוט תוספת זכויות בנייה במסמכי בקשה להיתר ולעת עריכת תוכניות מפורטות (לפי סעיף 23 בתמ"א)**.

משרד הפנים (1 באוגוסט, 2021). **אושר חוק התכנון והבניה של שרת הפנים**. <https://www.gov.il/he/departments/news/news-01-08-21-2>

ניר קסטל, ד' (28 ביוני, 2022). מאבק התושבים נכשל: העצים ייכרתו ופרויקט התמ"א יקודם. **מרכז הנדל"ן**. <https://www.nadlancenter.co.il/article/5960>

סויה, י', ואלפסי, נ' (2024). בין חדשנות, אדפטיביות ותכנון שכונות עירוניות בישראל. **תכנון 21**(1), 1–17.

צור, ש' (2017). **מרחב המחיה של עצים בסביבה העירונית בישראל**. הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.

גורדון אדריכלים וחברת אביב (דצמבר, 2020). **תכנית אסטרטגית לתשתיות הנדסיות ולתחבורה למטרופולין ת"א**.

Advisory Council on Historic Preservation. (2023, December 22). *ACHP adopts housing and historic preservation policy*.

Alfasi N., & Portugali, J. (2004). Planning Just-in-Time versus planning Just-in-Case. *Cities*, 21(1), 29–39.

Alfasi N., & Portugali, J. (2007). Planning rules for a self-planned city, *Planning Theory*, 6(2), 164–182.

Alfasi, N., & Fabian, R. (2009). Preserving urban heritage: From old Jaffa to modern Tel-Aviv. *Israel studies*, 137–156.

Alfasi, N., & Margalit, T. (2021). Toward the sustainable metropolis: The challenge of planning regulation. *Sustainability*, 13(15), 8189.

Alfasi, N., Shnizik, A. R., Davidson, M., & Kahani, A. (2020). Anti-adaptive urbanism: long-term implications of building inward-turned neighborhoods in Israel. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 13(4), 387–409.

- Alicke, M. D. (2000). *Evaluating social comparison targets*. In *Handbook of social comparison: Theory and research* (pp. 271–293). Boston, MA: Springer US.
- Belk, R. W. (1988). Possessions and the extended self. *Journal of consumer research*, 15(2), 139–168.
- Bolt, G., Phillips, D., & Van Kempen, R. (2010). Housing policy, (De) segregation and social mixing: an international perspective. *Hous. Stud.*, 25 (2), 129–135.
- Cao, X. Y., Shen, D., Feng, D. C., Wang, C. L., Qu, Z., & Wu, G. (2022). Seismic retrofitting of existing frame buildings through externally attached sub-structures: State of the art review and future perspectives. *Journal of building engineering*, 57, 104904.
- Carmon, N. (1999). Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications. *Geoforum*, 30(2), 145–158.
- Carmon, N. (2002a). The Phoenix Strategy for updating housing stock: Preventing neighborhood deterioration and promoting sustainable development. *Journal of the American Planning Association*, 68(4), 416–434.
- Carmon, N. (2002b). User-controlled housing: desirability and feasibility. *European Planning Studies*, 10(3), 285–303.
- Cidell, J. (2010). Concentration and decentralization: The new geography of freight distribution in US metropolitan areas. *Journal of Transport Geography*, 18(3), 363–371.
- Cozzolino, S. (2020). The (anti) adaptive neighborhoods. Embracing complexity and distribution of design control in the ordinary built environment. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 47(2), 203–219.

- Davidson, M. (2009). Displacement, Space and Dwelling: Placing Gentrification Debate. *Ethics, Place, and Environment*, 12 (2), 219–234.
- De Magalhães, C. (2016). *Urban Regeneration*. ResearchGate.
- Fainstein, S. S. (2005). Cities and diversity: should we want it? Can we plan for it? *Urban Aff. Rev.*, 41 (1), 3–19.
- Formisano, A., Massimilla, A., Di Lorenzo, G., & Landolfo, R. (2020). Seismic retrofit of gravity load designed RC buildings using external steel concentric bracing systems. *Engineering Failure Analysis*, 111, 104485.
- Galster, G. (2007). Neighborhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis. *Eur. J. Hous. Policy*, 7(1), 19–43.
- Geva, Y. & Rosen G. (2018). The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. *Geoforum*, 96, 10–20.
- Geva, Y., & Rosen, G. (2022). A win-win situation? Urban regeneration and the paradox of homeowner displacement. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(1), 67–83.
- Geva, Y., & Rosen, G. (2023). In search of social equity in entrepreneurialism: the case of Israel's municipal regeneration agencies. *European Urban and Regional Studies*, 30(1), 36–49.
- Grubb, E. L., & Hupp, G. (1968). Perception of self-generalized stereotypes, and brand selection. *Journal of Marketing research*, 5(1), 58–63.
- Ikeda, S. (2017). *A City Cannot Be a Work of Art: Learning Economics and Social Theory from Jane Jacobs*. New York: Springer Nature.

- Kleinhans, R. (2004). Social implications of housing diversification in urban renewal: a review of recent literature. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19 (4), 367–390.
- Korhonen, J., Honkasalo, A., & Seppälä, J. (2018). Circular economy: the concept and its limitations. *Ecological Economics*, 143, 37–46.
- Leary, M. E., & McCarthy, J. (Eds.). (2013). *The Routledge companion to urban regeneration* (pp. 1–616). London: Routledge.
- Lee, B. A., & Evans, M. (2020). Forced to Move: Patterns and Predictors of Residential Displacement during an Era of Housing Insecurity. *Social Science Research*, 102415.
- Levy, Sydney J. (1959), Symbols for Sale. *Harvard Business Review*, 37 (July), 117–24.
- Marcuse, P. (2013). Abandonment, gentrification, and displacement: The linkages in New York City. In *Gentrification of the City* (pp. 153–177). Routledge.
- Mohamad, N., Muthusamy, K., Embong, R., Kusbiantoro, A., & Hashim, M. H. (2022). Environmental impact of cement production and Solutions: A review. *Materials Today: Proceedings*, 48, 741–746.
- Moroni, S. (2015). Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities. *Planning theory*, 14(3), 248–267.
- Moroni, S., Buitelaar, E., Sorel, N., & Cozzolino, S. (2020). Simple planning rules for complex urban problems: Toward legal certainty for spatial flexibility. *Journal of Planning Education and Research*, 40(3), 320–331.
- Morton, A. (2011). *Cities for growth*. Policy Exchange, London.

- Nachmany, H., & Hananel, R. (2023). The urban renewal matrix. *Land Use Policy*, 131, 106744.
- Pearlmutter, D., Theochari, D., Nehls, T., Pinho, P., Piro, P., Korolova, A., ... & Pucher, B. (2020). Enhancing the circular economy with nature-based solutions in the built urban environment: Green building materials, systems and sites. *Blue-Green Systems*, 2(1), 46–72.
- Roberts, P. (2000). The evolution, definition and purpose of urban regeneration. In: Roberts, P., & Sykes, H. (Eds.), *Urban regeneration: A handbook* (pp. 9–36). Sage Publications Ltd, London.
- Sagy, A., Sharon, M., Kurzon, I., Marco, S., Rozenshaft, M., Pyatibratova, O., & Hamiel, Y. (2019). *Map of the main seismic sources of Israel: Explanation pages*. Geological Survey of Israel, Jerusalem; Porter School of the Environment and Earth Sciences, Tel Aviv University.
- Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. John Wiley and Sons, New York.
- Senate Department for Urban Development and Housing (n.d.). *Soziale Erhaltungsgebiete (Milieuschutzgebiete)* [Social environment protection areas]. Berlin.de., January 31, 2025.
- Shalev, E., & Morwitz, V. G. (2012). Influence via comparison-driven self-evaluation and restoration: The case of the low-status influencer. *Journal of Consumer Research*, 38(5), 964–980.
- Shamai, M., & Hananel, R. (2021). One+ One+ One= A lot: The cumulative effect of Israel's flagship urban renewal policy on neighborhood diversity. *Land Use Policy*, 100, 104916.

- Shani, G. (2019). How place shapes taste: The local formation of middle-class residential preferences in two Israeli cities. *Journal of Consumer Culture*, 21(4), 867–891.
- Talen, E. (2005). Land use zoning and human diversity: exploring the connection. *J. Urban Plan. Dev.*, 131(4), 214–232.
- Tallon, A. (2010). *Urban Regeneration in the UK*. Routledge.
- Thermou, G. E., & Elnashai, A. S. (2006). Seismic retrofit schemes for RC structures and local-global consequences. *Progress in Structural Engineering and Materials*, 8(1), 1–15.
- Triantafillou, T. C. (2001). Seismic retrofitting of structures with fibre-reinforced polymers. *Progress in Structural Engineering and Materials*, 3(1), 57–65.
- Truong, G. T., Kim, J. C., & Choi, K. K. (2017). Seismic performance of reinforced concrete columns retrofitted by various methods. *Engineering Structures*, 134, 217–235.
- Tsahor, M., Katoshevski-Cavari, R., & Alfasi, N. (2023). Assessing urban adaptability: The key is in the land use plan. *Land Use Policy*, 126, 106508.
- Yang, J. S. (2017, February 10). *Seoul's urban redevelopment policy*. The Seoul Institute.
- Young, I.M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.



« תל אביב - התחדשות עירונית, מזא"ה 76. צילום: רוני פומרנץ, מתוך אתר פיקיוקי.

הכותבות



גבי יעל רונן



גבי רונן היא מתכננת עירונית וחוקרת בתחום התחדשות עירונית בתיקיימה. היא בעלת תואר ראשון בגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב, ועבודה זו היא עבודת מחקר (תזה) במסגרת לימודיה לתואר שני. עבודתה מתמקדת באיזון בין פיתוח עירוני לבין שימור המרקם הקיים, תוך כדי התמודדות עם חסמים טכנוניים ורגולטוריים. לצד לימודיה, היא עובדת כמתכננת עירונית במשרד ד.מ.ר, ועוסקת בתכנון ופיתוח של פרויקטים עירוניים מגוונים.

פרופ' נורית אלפסי



פרופ' אלפסי היא פרופ' לתכנון ערים, ומאז 2011 מכהנת כראשת המגמה לתכנון ערים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עד לאחרונה שימשה כנשיאת האגודה הגיאוגרפית הישראלית. היא חברה בוועד איגוד המתכננים בישראל, בוועד המנהל של עמותת סיכוי־אופק ובמועצת החברה להגנת הטבע. מחקרה יוצא מנקודת המבט שלפיה העיר היא מערכת מורכבת ואדפטיבית, בעלת יכולת התחדשות עצמית ויצירת סדר עקבי הניתן לזיהוי ולהבנה. בהקשר זה גם נחקר תפקיד תכנון הערים ומערכת היחסים בינו לבין השחקנים האחרים בסביבה הבנויה.

ד"ר רחל קטושבסקי



ד"ר קטושבסקי היא מרצה מן החוץ באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. מחקריה מתמקדים בתהליכי התפתחות עירוניים. רחל משמשת סגנית מתכננת מחוז דרום במנהל התכנון, וכן יו"ר (משותפת) של איגוד המתכננים בישראל.





« התחדשות עירונית בתל אביב (Protasov AN / Shutterstock)

and preservation at a varying scale of densification. Additionally, it considers the housing crisis driving policymakers into seeing the RR method as a means for adding many new housing units. 5) **Regulatory Barrier:** Refers to limitations and difficulties arising from laws, regulations, and policies that are **not sufficiently adapted and/or do not encourage solutions that integrate both preservation and upgrading.**

The research proposes a new framework for urban renewal in Israel, emphasizing the importance of preserving and upgrading existing buildings. This approach requires a fundamental shift in existing perceptions, economic incentives, regulations, and planning policies. It also necessitates innovative and creative engineering solutions, adaptation of standards, and raising awareness of the value of older urban fabrics.



Abstract

Against the emerging perspective that views urban renewal as an ongoing process for resilient urbanism, the dominant model in Israel relies on the governmental approach of razing old neighborhoods and then rebuilding them (RR). This framework invites private developers to demolish and reconstruct, enabling them to sell the additional built assets and thus profit from the project. This policy raises fundamental questions about long-term sustainability. Therefore, this research examines the potential and challenges of urban renewal without demolition in Israel. The study seeks to identify alternative frameworks for adapting residential areas to contemporary standards, including seismic retrofitting, without compromising the existing social and cultural fabric. The research has identified five key barriers impeding the advancement of urban renewal without demolition in Israel: 1) **Economic Barrier:** Stems from the current model, which requires high economic viability. Preserving and strengthening existing buildings is more economically challenging compared to demolition and reconstruction. 2) **Cognitive Barrier:** Refers to public and authorities' clear preference for new apartments and high-rise buildings, which are perceived as status symbols. This demonstrates the lack of awareness of the cultural, social, and urban value of older neighborhoods and buildings. 3) **Engineering Barrier:** Focuses on the technical challenges of renovating and upgrading existing buildings. Despite technological advancements, in Israel there is a gap in awareness and skills in using advanced technologies for upgrading and reinforcement. 4) **Planning Barrier:** Relates to the gap between the national policy that offers a one-size-fits-all solution and the need to adapt unique plans for each neighborhood, offering a combination of reconstruction

Sustainable Renewal: The Potential of Urban Regeneration Without Demolition

Ms. Yael Ronen

Department of Environmental Studies, Geoinformatics and Urban
Planning, Ben-Gurion University of the Negev
yaelronen22@gmail.com

Prof. Nurit Alfasi

Department of Environmental Studies, Geoinformatics and Urban
Planning, Ben-Gurion University of the Negev
nurital@bgu.ac.il

Dr. Rachel Katoshevski

Department of Environmental Studies, Geoinformatics and Urban
Planning, Ben-Gurion University of the Negev
krachel@post.bgu.ac.il