

התחדשות עירונית מפרספקטיבה מקומית: השוואה בין חמש ערים בישראל

אראלה המילטון, נורית אלפסי והנרייט דהאן-כלב*

מטרת המחקר מושא מאמר זה היא לבדוק מה הסיבות שבשלן רשויות מקומיות בוחרות לקדם תהליכי התחדשות עירונית: מאמר זה סוקר מחקר שבחן את הדרך שבה בעלי תפקידים ברשות המקומית תופסים את תהליכי ההתחדשות העירונית (להלן: תה"ע) באותה רשות. המחקר בחן חמש ערים בישראל שבהן מתקיימים תה"ע. בערים אלה נבדקה תפיסתם של נבחרי ציבור, של אנשי מקצוע מתחום ההנדסה המועסקים ברשות ושל אנשי מנהלת להתחדשות עירונית לגבי התהליך. המחקר מתמקד בקבוצות של בעלי תפקידים "רשמיים" בתהליך, ועל כן לא תובא במאמר התייחסות לתפיסתם של בעלי הנכסים המושפעים מהתהליך. איסוף הנתונים נעשה בכלים איכותניים של ניתוח שיח ורבלי ושל ניתוח טקסטים. ניתוח הנתונים נעשה בגישה כמותנית ובגישה איכותנית. המאמר מציג את הממצאים לגבי כל אחת מהערים ואת ההבדלים ביניהן באופן ההתנהלות של התהליך ובתפיסת מהותו. ממצאי המחקר מראים כי אף שתה"ע מתקיימים מתוך התוכנית האסטרטגית לדיור של ממשלת ישראל, בפועל, הגורמים המניעים את התהליך בשטח הם מגוונים, וכך גם דרכי הביצוע של התהליך ברשויות השונות. עוד עולה כי התהליכים בפועל אינם תמיד עולים בקנה אחד עם מטרת התה"ע שנקבעו על ידי השלטון המרכזי.

א. מבוא. **ב. סקירת ספרות;** 1. מהי התחדשות עירונית; 2. השלטון המקומי ומעמדו; 3. הפרטה וביזור; 4. יחסי השלטון המרכזי והמקומי בזירת התכנון העירוני; 5. התחדשות עירונית בישראל; 6. גורמים משמעותיים בבחינת התהליך. **ג. מטרות המחקר;** 1. השערות המחקר. **ד. שיטת המחקר;** 1. סוגי המקורות שנותחו בתהליך; 2. אופן ניתוח הנתונים; 3. מגבלות המחקר. **ה. ממצאים;** 1. הגדרת התחדשות עירונית; 2. המשתתפים בתהליך; 3. מה נדרש לקיום התהליך. **ו. מסקנות ודיון;** 1. מהי התחדשות עירונית; 2. קשרי שלטון מרכזי ומקומי; 3. מי קובע את התהליך; 4. היחס ליזמים ותושבים; 5. מנהלות להתחדשות עירונית; 6. ברירת מחדל?; 7. זמן; 8. ודאות, בירוקרטיה ואמון. **ז. סיכום.** **ח. נספחים;** 1. מאפייני הערים; 2. מקורות הניתוח האיכותני.

* אראלה המילטון, דוקטורנטית במחלקה למדעי הסביבה, גאואיפורמטיקה ותכנון ערים, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. נורית אלפסי, המחלקה למדעי הסביבה, גאואיפורמטיקה ותכנון ערים, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. הנרייט דהאן-כלב, פרופ' אמריטוס ממדע המדינה והחוג למגדר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

א. מבוא

תהליכי התחדשות עירונית (תה"ע) מודרניים הם על פי רוב תהליכים מכוונים על ידי השלטון שמטרתם לשנות את המרחב שבו מתקיימת פעילות אנושית. השינוי עשוי להיות פיזי, חברתי וכלכלי גם יחד ולהיעשות במגוון דרכים. בישראל תה"ע נגזרים מתוך התוכנית האסטרטגית לדיור 2017–2040.¹ ככאלה, מטרתם העיקרית היא חידוש מבנים והגדלת מלאי הדיור. בבחינת ההתנהלות של התהליכים הללו בישראל, ניתן לראות כי מדובר בתהליכים איטיים ומסורבלים אשר גורמים רבים עוסקים בהם ופועלים לקידומם. תהליכי ההתחדשות העירונית בישראל מתבצעים, בדומה לתהליכי תכנון פיזי אחרים, על פי חוק התכנון והבנייה.² חוק זה מעצב את מערכת התכנון כמערכת רגולטיבית. מערכת זו קובעת את מדרגי ההיררכיה באישור תוכניות: הרמה הארצית, מתחתיה המחוזית, והנמוכה ביותר היא הרמה המקומית. התחדשות עירונית במסלולי תמ"א 38 ובחלק גדול ממקרי ההתחדשות העירונית נקבעת ומאושרת על ידי הוועדות המחוזיות. לכאורה, לשלטון המקומי אין תפקיד בתה"ע. עם זאת, חוקרים כדוגמת איזנברג³ מצביעים על חשיבותו של השלטון המקומי בקידום התה"ע או לחלופין בעצירתם.⁴ הנחת הבסיס של המחקר היא כי לכל רשות מקומית תפיסה משלה לגבי תה"ע. תפיסה זו נובעת מאופייה ומזהותה של כל רשות. הנחת בסיס נוספת היא כי הזהות של כל רשות מתעצבת מתפיסותיהם של השחקנים המובילים את התחום בעיר, קרי, נבחרי ציבור ואנשי מקצוע העוסקים בתה"ע.

לפיכך, במחקר זה נבחנו התפיסות של נציגי חמש רשויות מקומיות לגבי תה"ע וכן נבחנה השפעת התפיסות הללו על התה"ע ועל הדרך שבה הם מתבצעים ברשויות הללו. בתוך כך, המחקר מנסה לענות על השאלות: מהם מאפייני ההתחדשות העירונית כפי שהם נתפסים בכל אחת מרשויות אלה, ומהי התרומה של התה"ע לרשות המקומית? סקירת הספרות תציג את מאפייניה של מערכת היחסים שבין דרגי השלטון – המרכזי והמקומי – וכן תתייחס ליחסי הכוחות ולחלוקת הסמכויות המתקיימים בתחום התכנון והבנייה. לבסוף, תתמקד הסקירה בתה"ע, שהם מקרה אחד מתחום זה. במחקר הנוכחי השתמשנו בכלים איכותניים אשר גובו גם בכלים כמותניים. המחקר מציג את תפיסות הנציגים כפי שעלו מתוך ראיונות עומק חצי מובנים עימם. ממצאים אלה יגובו בניתוח של תמלילי ישיבות של ועדת התכנון המקומית ושל מסמכי מדיניות. בפרק הממצאים במאמר זה יוצגו תוצאות הניתוח: תפיסתה של כל רשות לגבי התהליך, תפיסתה לגבי מקומן של קבוצות בעלי עניין בו וכן תפיסתה לגבי שיתופי הפעולה המתקיימים בין אותן קבוצות לבין הרשות.

1 עופר רז-דרור ונועם קוסט התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017–2040 (המועצה הלאומית לכלכלה 2017).

2 חוק התכנון והבניה, התשכ"ה–1965.

3 אפרת איזנברג "התחדשות עירונית" המתכננים: השיח התכנוני בישראל (2013).

4 אריאל פינקלשטיין השלטון המקומי בישראל: רקע כלכלי, סוגיות ליבה ואתגרים (2020).

ב. סקירת ספרות

1. מהי התחדשות עירונית

עיר היא מערכת מורכבת ודינמית הכוללת מאפיינים פיזיים, חברתיים, כלכליים, סביבתיים ואחרים. ניתן לפתח עיר על ידי הרחבתה לשטחים חיצוניים או לחלופין על ידי שינוי ושיקום של אזורים בנויים, קרי תה"ע. הדילמה בין תה"ע לבין בנייה על קרקעות ירוקות אינה ייחודית לישראל והיא מעסיקה חוקרים ואנשי שטח ברחבי העולם.⁵ בהתייחס לתה"ע עצמם, ניתן להבחין בין תהליכים ספונטניים המתרחשים ללא מעורבות והכוונה של השלטון לבין תהליכים מכוונים. עניינו של המחקר הנוכחי הוא לבחון את תהליכי ההתחדשות העירונית אשר השלטון המרכזי והמקומי מעורבים בייזומם. התוכנית האסטרטגית לישראל⁶ קובעת יעדי תכנון כדי להתמודד עם מצוקת הדיור. תוכנית זו קובעת גם כמות של דירות אשר ייבנו באמצעות תה"ע. בין הגורמים למעורבות השלטון בתה"ע בישראל ניתן למנות שני מאפיינים ייחודיים לישראל: עתודת הקרקע בישראל מוגבלת וקצב הילודה הוא מהגבוהים ב-OECD.⁷ הנחת העבודה של מנהל התכנון היא כי בלא תה"ע וציפוף המגורים, תכלה הקרקע במדינה עד לשנת 2035.⁸ תוכנית העבודה של מנהל התכנון נקבעה בתוכנית האסטרטגית והיא עוסקת בשילוב בין בנייה בשטחים פתוחים לבנייה במסגרת תה"ע תוך ציפוף המרחב הבנוי. למרות הקושי לקדם תה"ע, יעד מנהל התכנון הוא להמיר כמחצית מפרויקטי הבנייה על קרקע ירוקה לתה"ע. המקרה של ישראל, שבו תה"ע נועדו לציפוף מגורים, הוא מקרה ייחודי. מודלים לתהליכי התחדשות עירונית בעולם מכוונים במקרים רבים לשינוי אופי המרחב וייעודיו, לשיפור תחבורתי ולמטרות נוספות.

סקירת הספרות תעסוק תחילה במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל ובשינויים שחלו במערכת זו מאז קום המדינה. בהמשך, תעסוק הסקירה בהיבטי התכנון הפיזי והמרחבי כפי שהם מתקיימים ביחסים שבין שני מדרגי שלטון אלה. לבסוף, תתייחס הסקירה לתה"ע כחלק מתהליכי התכנון המרחבי.

2. השלטון המקומי ומעמדו

השלטון המקומי הוא מוסד אשר ניתן לו סמכויות כדי לנהל את ענייניהם הציבוריים והמקומיים של התושבים באזור מוגבל ומוגדר.⁹ השאלה בדבר תפקידו של השלטון המקומי בתהליכי המשילות העסיקה את המחקר האקדמי כבר בשנות השבעים של המאה ה-20. על פי

5 דוגמאות נוספות ניתן לראות ב: Bart Rijken, Edwin Buitelaar & Lianne Van-Duinen, *Exploring the Feasibility of Future Housing Development within Existing Cities: Science-for-policy in the Face of Complexity and Politicization*, 47 URBAN ANALYTICS CITY SCI 336 (2020).

6 רז-דרור וקוסט, לעיל ה"ש 1.

7 אלכס וינרב, דב צ'רניחובסקי ואביב בריל *דפוסי הפריון יוצאי הדופן בישראל* (2018).

8 רז-דרור וקוסט, לעיל ה"ש 1.

9 יגיל לוי ואתי שריג *השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק* (2014).

רוב מקובל לתפוס את השלטון המקומי כחותר לביזור סמכויות ולהקשבה לצורכי התושבים. מתוך כך, השלטון המקומי מקדם יעילות בהספקת שירותים והזדמנות פוליטית ודמוקרטית להשפיע ולהשתתף.¹⁰ על אלה מוסיף רזין את האפשרות לשמור על זהות קהילתית והיסטורית.¹¹

יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי: מערכות משילות בעולם המערבי כוללות לפחות דרג אחד של שלטון מקומי נוסף על השלטון המרכזי. במרבית מדינות אירופה, מערכת הממשל כוללת בין שלושה לחמישה מדרגי שלטון שונים.¹² את טיב היחסים בין השלטון המרכזי למקומי ניתן לבחון על פני רצף שנע בין ראיית השלטון המקומי כזרוע ביצועית של השלטון המרכזי לבין תפיסתו כסמכות משילות עצמאית.¹³ במדינת ישראל אופיין השלטון המרכזי כריכוזי כבר ביום הקמת המדינה.¹⁴ גם הדיון סביב מערכת היחסים בין שני מדרגי שלטון אלה מתקיים לאורך שנות קיומה של המדינה, כאשר לאורך השנים הוצעו רעיונות שונים לרפורמות ולהרחבת העצמאות של השלטון המקומי.¹⁵

3. הפרטה וביזור

נקודת מפנה משמעותית במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי התרחשה בשנות השמונים של המאה ה-20. בעקבות שינויים שלטוניים וכלכליים, חלו נסיגה של השלטון המרכזי מהמעורבות בתהליכי הספקת שירותים הלכה למעשה ומעבר לתפקיד של מפקח ומסדיר. תהליך זה נוצר כתוצאה משינוי משילותי וממהפך במפלגה השלטת בישראל. שינוי זה לא התרחש בריק תפיסתי, אלא היה חלק משינוי עולמי בפרדיגמות שלטוניות. עד לתקופה זו, נתפסה הממשלה כספק השירותים הדואג, הקובע ומספק את צורכי האזרחים "מהעריסה ועד לקבר". גישות ליברליות יותר הגורסות שהאופן המיטבי להשיג את רווחת הפרט הוא מיטוב החירויות היזמיות. גישה זו מגדירה את השוק החופשי כשחקן בעל צרכים ודרישות הנוטל חלק בהספקת השירותים לאזרחים. כתוצאה משינוי פרדיגמתי זה ומהרצון להפחית את המעמסה הכלכלית על השלטון המרכזי, חלו תהליכי הפרטה וביזור, כלומר העברת סמכויות, בעיקר ביצועיות, מהשלטון המרכזי אל השלטון המקומי מחד גיסא, קרי ביזור, ומאידך גיסא אל המגזר הפרטי, כלומר הפרטה. השלטון המרכזי נסוג לתפקיד של מתחזק ומסדיר מנגנונים.

10 Etai Beeri & Fany Yuval, *New Localism and Neutralizing Local Government: Has Anyone Bothered Asking the Public for Its Opinion?* 13 J. OF PUBLIC ADMINISTRATION RSCH. & THEORY 623 (2013).

11 ערן רזין רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין מרכז לביזור, בין מסורתיות ולמודרניות (2003).

12 פינקלשטיין השלטון המקומי בישראל, לעיל ה"ש 4.

13 שם; נחום בן-אליא הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל (2006).

14 איתי בארי וערן רזין דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית כרך א (2015).

15 לוי ושריג, לעיל ה"ש 9.

תחת תפיסה זו נמדד השלטון המקומי בייעילותו הכלכלית.¹⁶ בן-אליא טוען כי תהליכים אלה נעשו מתוך תגובה למציאות, ולא מתוך תהליך מוסדר ומכוון.¹⁷ מבחינה רגולטיבית, למרות השינויים שחלו במערכת היחסים בין מדרגי השלטון, השלטון המקומי נתפס כזרוע וכספק שירותים עבור השלטון המרכזי ולמעשה תלוי בו.¹⁸ עקרון תלות זה נובע מעקרון ה"אולטרה וירס". משמעות עיקרון זה היא כי הרשות יכולה לעשות אך ורק מה שהחוק מתיר לה, ויתרה זו, בישראל, לשר הפנים הסמכות לאשר או לאסור על רשות מקומית לעשות פעולה זו או אחרת.¹⁹ לטענת בארי ורזין, תהליך הביזור שהתקיים במדינת ישראל הוא ביזור בלתי פורמלי.²⁰ משמעות הדבר היא כי הבסיס החוקי נותר ריכוזי, אך בשטח השלטון המקומי נהנה מאוטונומיה לא פורמלית רבה. דרי טוען כי במצב זה נשמרת התלות של השלטון המקומי במרכזי, שכן במקרים רבים המקומי תלוי ברצונם הטוב של פוליטיקאים, ברמה הלאומית, ושל משרדי ממשלה.²¹

השלטון המקומי בפני עצמו נאלץ להתמודד כאמור עם הצורך לספק את המענים המקומיים. אחד היתרונות של השלטון המקומי, כפי שהוא עולה בספרות, הוא קרבתו אל השטח ואל האנשים הנזקקים לשירות. מכאן גם חולשתו הגדולה. לטענת לוי ושריג, השלטון המקומי מושפע רבות מלחצים מקומיים ומהצורך לתת מענה לקבוצות אינטרס מקומיות.²² יתרה מזו, החלפת ראש עיר במסגרת בחירות היא אפשרות ריאלית. העברת הסמכויות נעשית ללא הכשרת אנשי השלטון המקומי לקבלת מטלות מסוג זה, ועל כן כרוכה בהגדלת גירעונות תקציביים, ביצוע פרויקטים ללא קבלת אישורים מתאימים, קשיים בגביית מיסים ועוד מיני משברים. לטענת בן-אליא, הרשויות המקומיות פועלות על פי רוב תוך צמצום שדה הראייה שלהן והתייחסות לתוכניות קצרות מועד בעלות תוצאות מהירות ובטוחות ככל האפשר.²³ מתוך כל אלה, משמר השלטון המרכזי את השלטון המקומי במעמדו כספק שירותים וכזרוע ביצועית של השלטון המרכזי. לטענת פינקלשטיין, היחס של השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל הוא מהריכוזיים ביותר במדינות ה-OECD.²⁴

מעורבות המגזר הפרטי בתהליך שותפות פרטית-ציבורית: זרוע שלישית במערכת הספקת השירותים לאזרח היא המגזר הפרטי. כחלק מתהליכי החיבור וההפרטה, התפתח מודל השותפות הציבורית-פרטית (public-private partnership). מודל זה אינו ייחודי למדינת ישראל,

16 שלמה חסון ואנה חזן **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי** (1997); JOHN MCCARTHY, PARTNERSHIP, COLLABORATIVE PLANNING AND URBAN REGENERATION (2016).
 17 בן אילא, לעיל ה"ש 13.
 18 פינקלשטיין **השלטון המקומי בישראל**, לעיל ה"ש 4.
 19 אביטל מרגלית ושי שטרן "התחדשות עירונית: מאסדרה מאפשרת למעורבות מושכלת" **מחקרי משפט** לד 1 (2021).
 20 בארי ורזין, לעיל ה"ש 14.
 21 David Dery, *Fuzzy Control*, 12 J. PUBLIC ADMINISTRATION RSCH. & THEORY 191 (2002).
 22 לוי ושריג, לעיל ה"ש 9.
 23 בן-אליא, לעיל ה"ש 13.
 24 פינקלשטיין **השלטון המקומי בישראל**, לעיל ה"ש 4.

אלא קיים בווריאציות שונות בכל העולם.²⁵ מדובר במקרים שבהם גופי שלטון מסתייעים בגורמים פרטיים לצורך הקמה, פיתוח, ניהול והחזקה של אזורי תעשייה ומסחר. במסגרת שותפות זו נעזר השלטון המקומי במגזר הפרטי להשגת ההון הנדרש ולעיתים אף חובר אליו לצורך הקמת חברה כלכלית שבשליטת הרשות המקומית.²⁶ ישנן כמה טענות המבקרות תהליכים אלה. העיקרית היא כי במקרים רבים המגזר הפרטי הוא שמוביל ומכוון את התהליך בהתאם לצרכיו, ולא המגזר הציבורי.²⁷ טענה אחרת מתייחסת לכך שייכתנו מצבים שבהם הציבור אינו יודע על התנהלות שיתופי הפעולה עד לשלבים מאוחרים של התהליכים.²⁸ למרות טענות אלה, מודל זה הפך לשגור ולמקובל עד כי כיום אין מערערים על ההיגיון שבבסיסו.²⁹ מתוך גישה זו של מעורבות המגזר הפרטי בתהליכי משילות, נמדדים שירותים ותהליכים שונים כתהליכים כלכליים, ומידת יעילותם הכלכלית עבור בעלי העניין היא חלק משיקולי ההיתכנות.

4. יחסי השלטון המרכזי והמקומי בזירת התכנון העירוני

בהתייחס לסוגיית התכנון העירוני והתכנון הפיזי, כבר בשנות החמישים והשישים התפתח בישראל תכנון מרחבי שפעל מתוך פרספקטיבה לאומית. השלטון המרכזי הבנה מערכת תכנונית דריכוזית שמעצבת חלקים גדולים ממפת ישראל. תוכנית זו התמססה בשנות השבעים ואילך.³⁰ בעקבות שינויים בפרדיגמות שלטוניות, השתנתה כאמור מערכת היחסים בין מדרגי השלטון. בתחום התכנון הפיזי בישראל, משנות השבעים ועד לשנות התשעים קפאה המערכת הציבורית על שמריה. התכנון כבר לא נעשה על ידי השלטון המרכזי. אך מבחינה חוקית, סמכויות אלה לא הועברו אל השלטון המקומי.³¹ מערכת התכנון בישראל מבוססת על תכנון רגולטיבי, כלומר תכנון מסדיר הקובע את הסמכויות של כל מדרג ומדרג ואת דרכי הערעור על החלטות. במדרג יחסים זה התכנון ברמת השלטון המקומי כפוף לרמה המחוזית ולרמה הארצית. תהליך זה נעשה על ידי איזור (zoning),

25 Lawrence Lai, K.C. Chaw & Alvin Cheung-Polycarp, *Urban Renewal and Redevelopment: Social Justice and Property Rights with Reference to Hong Kong's Constitution*, 74 CITIES 240 (2018); Eric Boyer & David Van-Slyke, *Citizen Attitudes Towards Public-private Partnerships*, 49 AM. REV. PUBLIC ADMINISTRATION 259 (2018)

26 חסון וחזן, לעיל ה"ש 16.

27 שם.

28 איזנברג, לעיל ה"ש 3; נורית אלפסי "עיר ללא חוק. על גמישותו של חוק התכנון והבנייה בעיר הישראלית" עיר ישראלית או עיר בישראל: שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות (2017); אריאלה גנן ונורית אלפסי "ירושלים של כסף משילות עירונית, יזמות עסקית ועיצוב המרחב" סוציולוגיה ישראלית יג 107 (2011); אלון כהן התחדשות עירונית בישראל: חסמים מרכזיים והצעות יעול (2019); טליה מרגלית "עסקה תכנונית" המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? (טלי חתוכה וטובי פנסטר עורכות 2013).

29 ינון גבע וג'ורא רזון עבודה קהילתית בתהליך ההתחדשות העירונית: מודל חדש לקידום צדק בעיר (2016).

30 בן-אליא, לעיל ה"ש 13.

31 שם; כהן, לעיל ה"ש 28.

כלומר נקבעים שימושי הקרקע המותרים ומועברות הנחיות לתכנון.³² לטענת לוי ושריג, השפעתו של השלטון המקומי על התוכנית מוגבלת לרוב, לפי הגדרת החוק, למתן היתרי בנייה.³³ כל תהליך נרחב יותר או בעל השפעה רחבה יותר מצריך את אישורה של הוועדה המחוזית. תיקון 101 נועד להעניק לרשויות המקומיות סמכויות נרחבות יותר בתחומי הבנייה והתכנון. עם זאת, אלתרמן וגבריאל,³⁴ אשר בחנו את משמעות התיקון הלכה למעשה, טוענות כי הביזור המוצע במסגרת החוק הוא ביזור חלקי המשאיר את מרבית הסמכויות הניהוליות בידי השלטון המרכזי.³⁵ בלנק אף מוסיף כי הביזור אינו נקודה אחת, אלא רצף של מצבים על פני ציר, והוא כולל היבטים שונים.³⁶ לטענתו, העובדה כי מאז שנות השמונים התרחשו ביזור של השלטון המקומי מהשלטון המרכזי ומעבר של השלטון המקומי לתלות במקורות מימון עצמאיים אשר את חלקם עליו לייצר בעצמו – הגבירה את חוסר השוויוניות המרחבית בין הרשויות בישראל.

5. התחדשות עירונית בישראל

לאורך שנות קיומה של ישראל נעשו כמה ניסיונות לבצע תה"ע. הראשון שביניהם היה הקמת הרשות לפינוי בינוי של אזורי שיקום. רשות זו הוקמה ב-1963 בעקבות דו"ח ועדת אלמוגי. הרשות הוקמה כדי להוציא לפועל את חוק פינוי בינוי משכונות עוני. מדובר היה ברשות שפעלה ברמה לאומית ואשר מטרתה הייתה מיפוי של שיכונות עוני בישראל, פינויים, הריסתם ובנייתם מחדש. תוכנית זאת פעלה לפינוי אוכלוסייה המתגוררת באזורים שנתפסו כאזורי שיקום.³⁷ מהלכים אלה יושמו על ידי הרשות הממשלתית לפינוי אזורי שיקום, שנעזרה ברשויות המקומיות בביצוע התהליך בפועל או לקבלת מידע בהתאם לדרישות השלטון המרכזי. הרשות נסגרה בשנות השבעים והוחלפה על ידי פרויקט שיקום שכונות, שפעל משנת 1976 והוגדר כפרויקט לאומי. מטרת הפרויקט היו קידום חברתי של אוכלוסיות באזורי מצוקה. התייחסות לתהליכים פיזיים הייתה חלק מהאמצעים להשגת קידום סוציאקונומי ויכולת ניעות של תושבי השכונות, ולא כמטרה בפני עצמה.³⁸ פרויקט שיקום שכונות החל

32 ערן פיילסטון "תכנון יזום, תכנון רגולטיבי, פיתוח בר קיימא ומה שביניהם" **תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליטני בישראל** (ערן רזין עורך 2010); דינה רצ'בסקי "מאריה לאריה הקונטקסט של התכנון הישראלי" **תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליטני בישראל** (רזין ערך עורך 2010).

33 לוי ושריג, לעיל ה"ש 9.

34 רחל אלתרמן ועינת גבריאל **בין מירכוז קיצוני לביזור קמפני. תוכנית שבסמכות מקומית לפי חוק התכנון והבנייה** (2008).

35 על סמכויות השלטון המרכזי בעיצוב המרחב במדינת ישראל ניתן לקרוא גם אצל רוית חננאל ורחל אלתרמן **נטורי קרקע: הערכים השיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל** (2015); רחל אלתרמן **מי ימלל גבורתו מקרעני ישראל? בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות על המקרקעין** (2015); רחל אלתרמן וקרין שונמית **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקעות עתידית לישראל** (1999).

36 ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד 197 (2014).

37 מרגלית ושטרן, לעיל ה"ש 19.

38 רחל אלתרמן וארזה צ'רצמן **התוכנית לשיקום השכונות: הניסוי הגדול ולקחיו** (1991).

לדעוך בסוף שנות השמונים, כחלק מהניסיון להפחית את הוצאות הממשלה ולהפריט שירותים. כחלק משינוי הגישה המשילוטית השתנה תפקידה של המדינה למאסדרת. לטענת מרגלית ושטרן, יציאתו של השלטון המרכזי מהתהליך מעבירה את מרבית נטל המימון והביצוע אל השוק הפרטי.³⁹ במציאות זו, מקומה של הרשות המקומית בתהליך מצטמצם. לכאורה, הרשות אמורה לסייע בעיצוב המדיניות, אולם בפועל, כפי שהוצג, בשל מבנה מערכת התכנון, במרבית המקרים החלטות הנוגעות לתהליכי תכנון של מתחמים מתקבלות ברמת הוועדה המחוזית, ולא בוועדה המקומית.⁴⁰ מתוך כך, הרי שעיקר תפקידו של השלטון המקומי בתהליכי התחדשות הוא בסיוע בהתארגנות של תושבים ובחיבורם ליזמים, תהליך המתקיים במנהלות להתחדשות עירונית.⁴¹ אחת הטענות בעד שמירה על שלטון ריכוזי וצמצום הסמכויות המועברות לשלטון המקומי היא ניצול לרעה של כוח זה. תחום התכנון משמש כר לקידום אינטרסים עירוניים, לעיתים ללא הסתכלות נרחבת על השלכות התהליך על רשויות סמוכות וללא התייחסות להשלכות לטווח ארוך.⁴² יתרה מזו, התהליכים בתחום זה לא אחת מנוצלים לרעה לטובת קידום אינטרסים אישיים.⁴³ עוד טוענים הכותבים כי במקרים רבים דווקא כשלים מוניציפליים ובירוקרטיה מקומית מהווים חסם ומקשים על תה"ע.⁴⁴ למשל, כהן מצביע על כך שברשויות רבות ישנה התנגדות ליישומה של התחדשות עירונית,⁴⁵ כפי שהיא באה לידי ביטוי בתוכנית האסטרטגית לדזור.⁴⁶

בהתייחס לאופן שבו תהליך ההתחדשות מתבצע בפועל, בישראל קיימים שני מסלולים לביצוע תה"ע:

התחדשות עירונית: מסלול תה"ע הקלסי מיועד לחידוש ולשינוי של מתחמים הכוללים כמה מבנים ולעיתים גם לחידוש שכונות שלמות. מסלול ההתחדשות העירונית פוצל למסלול רשויות ולמסלול יזמים פרטיים (המכונה גם "מסלול מיסוי"). ההבדל בין השניים נוגע לשאלה מי יוזם את התהליך ומה ההטבות הכלכליות שמקבל כל שחקן במסגרת התהליך. אלה הם שני מסלולים המחייבים תהליך ממושך ומעורבים גורמי ממשל רבים בשלטון המרכזי ובשלטון

39 מרגלית ושטרן, לעיל ה"ש 19.
 40 אלתרמן וגבריאלי, לעיל ה"ש 34; פינקלשטיין **השלטון המקומי בישראל**, ה"ש 4; דוד דרי וביתן שוורץ-מילנור **מי שולט בשלטון המקומי** (1994); חסון וחזן, לעיל ה"ש 16.
 41 מרגלית ושטרן, לעיל ה"ש 19.
 42 בן-אליא, לעיל ה"ש 13; גנן ואלפסי, לעיל ה"ש 28.
 43 דוגמאות למקרים של ראשי ערים המואשמים בניצול מעמדם לטובת אינטרסים אישיים ובעיקר בתחום הבנייה ניתן לראות בכתבה: גלעד מורג ואחיה ראב"ד "צמרת של שחיתות: ראשי הערים שמסובכים בפלילים" **Ynet** (5.6.2018) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5279046,00.html.
 44 פינקלשטיין **השלטון המקומי בישראל**, לעיל ה"ש 4; בן-אליא, לעיל ה"ש 13.
 45 כהן, לעיל ה"ש 28. ראו גם אלתרמן וגבריאלי, לעיל ה"ש 34.
 46 מידע נוסף על עמדת הרשויות המקומיות ניתן למצוא גם בעמדת המרכז לשלטון מקומי ופורום ה-15 בעניין תוכנית פינוי בינוי ככלי מרכזי לקידום התחדשות עירונית וכפתרון להגדלת היצע חידות הדזור בישראל. נשלח באוקטובר 2012 למשרד התמ"ת. נדחה מארכיון המדינה.

המקומי. בעקבות כך, קיים פער גדול בין הביצוע בפועל לבין הנדרש על פי התוכנית האסטרטגית לישראל.⁴⁷

תמ"א 38: מסלול זה מתבסס על תוכנית מתאר ארצית שמטרתה חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. התוכנית נקבעה ברמה הארצית, ועל כן, בהתאם למדרגי הסמכויות הנקבעות בחוק התכנון והבנייה, אישור תוכניות אלה נקבע ברמה המחוזית. תהליך זה מקנה זכויות בנייה לבעלי דירות ומאפשר קיצור התהליך בשנים רבות. תוכניות תמ"א 38 הפכו למסלול קידום יזמי של תהליכי חידוש מבנים. החיסרון כאן הוא שלעיתים קרובות התהליך מתייחס למבנה אחד בלבד, וככזה הוא פטור מהצורך להתמודד עם השלכות של גידול האוכלוסייה העירונית על התשתיות בסביבה. התוצאה של תוכניות תמ"א 38 היא נטל על הרשות המקומית, המחויבת לדאוג לכל הסובב את הבניין. למרות הביקורת הרבה על המסלול ועל מטרותיו והרצון לבטלו, עדיין, מבחינת חלק מהרשויות המקומיות, הוא נותן מענה נקודתי שניתן להשתמש בו במידת הצורך, וכמות הבקשות שהוגשו במסגרתו גדולה מבשאר מסלולי ההתחדשות (רשויות ומיסוי).⁴⁸

למרות קיומם של מסלולים מוסדרים, עד לשנת 2020 הרשות להתחדשות עירונית טרם הצליחה להשלים את יעדי התכנון שקבע מנהל התכנון. עם זאת, הפער בין יעדים אלה לבין התהליך בפועל הצטמצם. כיום הרשות להתחדשות עירונית מקדמת כ-86% מיעדי התכנון אשר הוצבו לה במסגרת התוכנית האסטרטגית.⁴⁹ מנהל התכנון בוחן את יכולת העמידה ביעדים בשתי נקודות זמן: ראשית נבדק מספר יחידות הדיור שאושרו לביצוע, ושנית נבדק מספר יחידות הדיור אשר בנייתן הסתיימה.

בבחינת המדדים ניתן לראות כי על אף שקיים פער, הוא מצטמצם. בהתייחס למקומה של התחדשות עירונית בתהליכי הבנייה, מרבית ההתחדשות העירוניות מתבצעת בעיקר באזור המרכז, כלומר באזורי ביקוש ובמספר מצומצם מאוד של ערים. דו"ח מנהל התכנון מציין כי אחד הקשיים בקידום תה"ע ובעיקר בתהליכי פינוי בינוי הוא זמינות ונגישות התוכנית. לטענת כותבי דו"ח המעקב של התוכנית האסטרטגית, תוכניות פינוי בינוי הן ארוכות ומסורבלות בהשוואה למסלול התמ"א 38, ומבחינת התושבים והיזמים, התייחסות למרחב הציבורי ולתשתיות אינה רלוונטית.⁵⁰ ביקורת נוספת כלפי הבנייה בישראל בכלל וכלפי תה"ע כחלק ממנה מופנית לכך שמדובר בפרויקטים גנריים. מרבית תהליכי הבנייה בישראל מייצרים מבנים בעלי דמיון רב זה לזה תוך הפחתת התייחסות לייחודיות של המקום, הן מבחינה גאוגרפית והן מבחינה חברתית ותרבותית.⁵¹

47 עינת גנון ודוד רוטר דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2017 (הרשות להתחדשות עירונית 2018);

עינת גנון ודוד רוטר דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2018 (הרשות להתחדשות עירונית 2019).

48 על פי נתוני דו"ח מבקר המדינה 2016.

49 עינת גנון ודוד רוטר דו"ח הרשות להתחדשות עירונית לשנת 2020 (הרשות להתחדשות עירונית 2021).

50 ניר בריל, דניאל שוורץ ואברהם זופניק התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017–2040 מעקב (המועצה הלאומית לכלכלה משרד ראש הממשלה 2021).

51 רוני בר שכול יחידת המגורים עבור "משפחת ישראלי" (טלי חתוקה עורכת 2020); טלי חתוקה אח' שכונה מדינה (2012). הרחבה על הסוגיה ניתן לקרוא גם אצל קורל בן-חמו "מתחמי מגורים

6. גורמים משמעותיים בבחינת התהליך

מתוך הבנה כי מדובר בתהליך שבו גם גופי מגזר ציבורי וגם גופים פרטיים נוטלים חלק, ואשר משפיע על התושבים, יש צורך בשיתוף פעולה בין קבוצות שונות. בפועל, קיימים משתנים שונים המשפיעים על הנכונות של קבוצות שונות לשותף פעולה זו עם זו. מתוך הספרות ניתן לאתר כמה משתנים כאלה שלהם השפעה על מידת שיתופי הפעולה בין הקבוצות, על ביצוע התהליך ועל מטרותיו. הקבוצות הבולטות הן: הממשל – כאשר בספרות לא תמיד קיימת הבחנה בין השלטון המקומי למרכזי – יזמים ותושבים. המאמר הנוכחי יציג את תפיסותיה של אחת הקבוצות, תוך בחינתן לעומק. בספרות עולות כמה נקודות אשר נמצאו משמעותיות בהבנת תפיסתה של קבוצת בעלי עניין לגבי התהליך. הגדרת המשתנים הללו עשויה להשפיע על אופי הביצוע של הפרויקט ועל תוצריו. לאור זאת, נציג להלן בקצרה את המשתנים השונים שאליהם הספרות האקדמית מתייחסת.

מטרת התה"ע: בספרות אין הסכמה לגבי מטרתם של תה"ע. מדובר במושג חמקמק בעל הגדרות רבות. השונות בהגדרות נובעת מהשונות בהגדרת מטרות התהליך.⁵² לאי ואחרים⁵³ וגם ז'נג, שן וואנג⁵⁴ מתמקדים בפיתוח הפיזי ובמודרניזציה. לעומתם, עסארי ועסארי בוחרים לתעדף את השיקום הפיזי,⁵⁵ כלומר לבחון את התהליך הפיזי תוך התייחסות מכבדת לעבר. תפיסה אחרת, שמייצגים גם גריינג'ר⁵⁶ וגם ג'ייקובס,⁵⁷ רואה את מהותם של התה"ע כתהליך כלכלי, כלומר תהליך המיועד להשגת רווח כלכלי. על פי רוב, ההתייחסות היא לרווח הכלכלי עבור שחקנים מהמגזר הפרטי. גישה שלישית קוראת להתייחס לתהליך התכנון, ומכאן גם

יצירתיים "אורבנולוגיה (2018) <https://urbanologia.tau.ac.il/creative-neighborhoods> ; רז סמולנסקי "להיות כמו כולם: כך הפכו השכונות בישראל להיות העתק אחת של השנייה" **דה מרקר** (8.12.2012) www.themarker.com/realestate/1.1881550 ; "כאן סקרנים: למה כל השכונות נראות אותו הדבר" **ערוץ כאן** (2021) www.youtube.com/watch?v=FVYKigw-1hY ; אלפסי, לעיל ה"ש 28 ; יעל פדן **התחדשות עירונית: היבטים חברתיים בתכנון** (2014) ; Neomi Carmon, *Three Generations of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implication*, 30 GEOFORUM 145 (1999); Peret Roberts, *The Evaluation, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, URBAN REGENERATION: A HANDBOOK 36 (2000).
 ראו Lai, Chaw & Cheung-Polycarp, לעיל ה"ש 25.
 Helen Wei Zheng, Geoffrey Qiping Shen & Hao Wang, *A Review of Recent Studies on Sustainable Urban Renewal*, 41 HABITAT INT'L 279 (2014).
 Ali Assari & Efran Assari, *Urban Spirit and Heritage Conservation Problems: Case Study: Isfahan City in Iran*, 8 J. AM. SCI. 203 (2012).
 Rachel Granger, *What Now for Urban Regeneration?* 163 URBAN DESIGN AND PLANNING 9 (2010).
 STRATEGY AND PARTNERSHIP IN CITIES AND REGIONS ECONOMIC DEVELOPMENT AND URBAN REGENERATION IN PITTSBURG³ BIRMINGHAM AND ROTTERDAM (B. Jacobs ed., 2000)

לתה"ע, דרך הבנת ההשפעות החברתיות שלו.⁵⁸ בישראל, כאמור, מנהל התכנון הגדיר את תה"ע כתהליך להשגת מלאי דיור.⁵⁹

השחקנים בתה"ע ויחסי הגומלין ביניהם: כאמור, במרבית מדינות העולם מתקיימים תה"ע בהתאם למודל PPP (public-private partnership). אחת הביקורות על מודל זה היא השפעתו הרבה של המגזר הפרטי וירידת כוחו של השלטון המקומי.⁶⁰ לטענת איזנברג, מרגע שהמדינה נסוגה לתפקיד של מאסדרת התחום, ניתן לראות כי תה"ע מתקיימים במשולש של שילוב האינטרסים שבין המגזר הפרטי, השלטון המקומי ובעלי הנכסים.⁶¹ לפי המודל שהחוקרת מציעה, משחק הכוחות בין שלוש הקבוצות הללו הוא שקובע את אופי התוצר. כפי שהוצג בסקירת הספרות, בישראל השלטון המרכזי נסוג לתפקיד של מאסדר של התהליך, ובתוך כך קובע את כללי הזירה ואת כללי הפעילות. שחקן זה גם קובע את יעדי התוכנית. לעומת זאת, הביצוע בפועל אמור להתקיים במערכת היחסים שבין השלטון המקומי, השוק הפרטי והתושבים. מבחינה פורמלית, מערכת היחסים בין שלושת גופים אלה היא עמומה ואינה ברורה עד סופה.⁶²

סוגיית הזמן: אולאומופו רואה בתה"ע דרך להתמודד עם האתגרים ועם הקשיים הקיימים בהווה.⁶³ מיטשל רואה חשיבות בהסתכלות אל העתיד. לתפיסתו, מדובר בתהליך של הסתגלות למבנה, לשירותים ולניהול של ערי המחר.⁶⁴ קי מוסיף את הצורך להתייחסות מכבדת למורשת ולעבר כפי שהוא מוגדר על ידי הקבוצה ההגמונית בחברה.⁶⁵ חוקרים אחרים כמו אלפסי, שינזיק, דוידזון וכהני מתייחסים לסוגיית האדפטיביות של האזור ולשאלה עד כמה שינוי והתערבות מכוונים בהווה יאפשרו למרחב האמור להסתגל לשינויים בעתיד.⁶⁶ לעומת זאת, עסארי ועסארי מתמקדים בחשיבות השמירה על המורשת ועל רוח העיר.⁶⁷ התוכנית האסטרטגית לדיור בישראל רואה את תהליכי ההתחדשות העירונית כמכוונים לעתיד וקובעת כי מטרתם היא השגת מלאי דיור עבור תושבי ישראל עד לשנת 2040.⁶⁸

- 58 פדן, לעיל ה"ש 52; Mariana Mohamed Osman, Syahriah Bachok, & N.L M. Bakri, *Social Regeneration Through Physical Facilities Provided to the Vulnerable and Disadvantaged Groups*, 170 *PROCEDIA, SOC. & BEHAVIORAL SCI.* 307 (2015)
- 59 רז-דרור וקוסט, לעיל ה"ש 1.
- 60 ראו Carmon, לעיל ה"ש 52.
- 61 איזנברג, לעיל ה"ש 3.
- 62 ש.ם.
- 63 Ralfe Olawempe, *Perspective on Urban Renewal and Transportation Development in Lagos: Implication for Urban Development in Nigeria*, 4 *AFRICAN RSCH. REV.* 1 (2010)
- 64 Robert Mitchell, *The New Frontier in Metropolitan Planning*, 27 *J. AM. INSTITUTE OF PLANNERS* 169 (1961). ראו גם Lai, Chaw & Cheung-Polycarp, לעיל ה"ש 25.
- 65 Kang Qi, *Analysing Architecture Article*, 53 *SCI. CHINA TECH. SCI.* 1739 (2010)
- 66 Nurit Alfasi, Amitai Raphael Shnizik, Maureen Davidson & Alon Kahani, *Anti-adaptive Urbanism: Long-term Implication of Building Inward-turn Neighborhoods in Israel*, 13 *J. OF URBANISM* 387 (2019)
- 67 Assari & Assari, לעיל ה"ש 55.
- 68 ש.ם.

רמת ודאות: משתנה זה מתייחס ליכולת השליטה בתהליך ובתוצאותיו. קיימות תפיסות המתייחסות לעיר באופנים שונים. לדוגמה, העיר כמערכת סגורה שבה התכנון יכול לצפות את העתיד ולעצב את פרטי העיר תוך ירידה לפרטי פרטים. גישה אחרת מתייחסת לתכנון העיר מתוך איזור (zoning) החלקים השונים.⁶⁹ גישות אחרות רואות את התכנון כמציג גישה כללית וכמותיר לעיר מקום להתפתחות ספונטנית.⁷⁰ טבעה של העיר והניסיון לחזות ולכוון את אופייה הם חלק מהקשיים המלווים את תהליכי התכנון המודרני.⁷¹ מתוך סקירת הספרות שלעיל עולה כי תה"ע מתקיימים במערכת מרובת משתתפים, אינטרסים והגדרות שונות לתהליך. במערכת מורכבת כזאת, נוצרים ניגודים וסתירות בין המטרות של השחקנים השונים בתהליך ובין הכיוונים שבהם הם מבקשים לקדמו. הימצאות השלטון המקומי בצומת דרכים משמעותי בין צורכיהם של תושבי העיר לבין המדיניות והיעדים של הממשלה אמורה הייתה להקנות לו תפקיד מרכזי בקיומם של תהליכי ההתחדשות העירונית ובהתאמת תוכניות יזמיות אלה לחזון העיר ולצרכיה. למרות כל האמור, עדיין מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי נתפסת כמערכת ריכוזית. במערכת זו השלטון המקומי נתפס כזרוע ביצועית בלבד. המחקר הנוכחי נועד לבחון את אמיתות הנחה זו.

ג. מטרות המחקר

מטרותנו במחקר זה היא לענות על השאלה: כיצד תה"ע נתפסים בקרב שחקנים שונים הפועלים במסגרת השלטון המקומי. לצורך כך בחנו כמה תתי-שאלות:
מה מטרות ההתחדשות העירונית כפי שהן נתפסות על ידי נציגי הרשות? מהן דרכי הביצוע ומהן הסוגיות המשמעותיות בתה"ע כפי שמתקיים ברשות המקומית?
כחלק מתהליך זה, מטרותנו לבחון מי הן הקבוצות של בעלי העניין שהמרוויינים מהשלטון המקומי תופסים כמשמעותיות בתהליך, ומה תפקידה של כל קבוצה כזו.

1. השערות המחקר

המחקר נערך לפי המסורת האיכותנית והוא מבוסס על התאוריה המעוגנת בשדה (grounded theory). לפי גישה זו, החוקרים אינם מבקשים לאשש או להפריך השערות שהיו בתחילת המחקר, אלא ההשערות הן קווים מנחים להתבוננות ולניתוח. המסקנות של מחקר כזה מתפתחות ומאפשרות תובנה רבי-ממדית בהתייחס להשערות המחקר. כלומר, התפיסה

69 ANDREAS FALUDI, A READER IN PLANNING THEORY (1973). ראו גם אלפסי, לעיל ה"ש 28; Heejin Han, *Singapore a Garden City: Authoritarian Environmentalism in a Developmental Stat*, 26 THE J. OF ENVIRONMENT & DEVELOPMENT 3 (2017); J. Lewis, *Preserving and Maintaining the Concept of Letchworth Garden City*, 30 PLANNING PERSPECTIVE 153 (2015).

70 עמותת מרחב ישראל עירונית 2050 מחזון ליישום: כלים, מדדים ותמריצים לעירוניות (2015).

71 Word Rauws, Stefano Cozzolino & Steffano Moroni, *Framework Rules for Self-Organizing Cities: Introduction*. 47 URBAN ANALYTICS CITY SCI. 195 (2020).

והתאוריה נבנות מתוך הראיות ומתוך המידע הנאסף בתהליך.⁷² בתחילת המחקר הטלנו ספק בטענה כי השלטון המקומי הוא זרוע ביצועית בלבד. השערת המחקר הראשונית הייתה כי על אף שמבחינה פורמלית מדובר במערכת ריכוזית, בפועל, לשלטון המקומי יש דרכי השפעה על תה"ע. לפיכך, בבחינת התהליך כפי שנתפס בקרב הגורמים השונים בשלטון המקומי, ביקשנו לעמוד על הדרכים שבהן השלטון המקומי מקדם או מעכב תהליכים מסוג זה. מתוך השערה זו גזרנו כמה השערות ראשוניות אשר מהן התפתח המחקר.

ההשערה הראשונה היא כי אף שתה"ע מוגדרים בישראל על פי מודל אחיד יחסית, יש לצפות להבדלים בין הרשויות השונות בכל הקשור להגדרת התהליך, למטרותיו ולגורמים השונים המשתתפים בו. ההבדלים בתפיסות בין הרשויות המקומיות יובילו להתייחסות שונה לגורמים המשתתפים בתה"ע, לתפקידיהם ולכוח המוקנה להם. בפועל, שונות זו בתפיסות תוביל גם להבדלים בהבניית התהליכים, באופן ביצוע התה"ע ובחלקה של הרשות בתהליך.

ד. שיטת המחקר

המחקר בדק תפיסות לגבי תה"ע בקרב נציגים ואנשי מקצוע בתחום התה"ע מחמש רשויות מקומיות בישראל – אשדוד, בת ים, פתח תקווה, כרמיאל וכפר סבא. בכל אחת מחמש הערים הללו מתנהלים תה"ע בצורה שונה. נספח מספר 1 מציג את מאפייני הערים בקצרה. מדובר בחמש ערים שאינן ערי המטרופולין בישראל. הערים מפורזות ברחבי הארץ: שלוש במרכז ושתיים בפריפריה – אחת בדרום ואחת בצפון.

המחקר נערך על פי הנחת היסוד של המסורת הפנומנולוגית, אשר דוגלת בהצגת כלל מהותה של תופעה נחקרת. על פי תפיסה זו, הידע טמון במשמעות שאנשים נותנים לחייהם ולפעולותיהם. כדי להבין תופעה, יש לחקור אותה כפי שתופסים וחווים אותה הפרט והקבוצה.⁷³ בהתבסס על גישת התאוריה המעוגנת בשדה, הטיפול בחומרי המחקר אינו מתבסס על תבניות מוכנות מראש, אלא כולל קריאת החומר, גזירת תמות מתוך הקטגוריות וקידודן.⁷⁴

אחת מהנחות היסוד של גישה זו היא כי מידע לגבי קשרים חברתיים, פוליטיים וארגוניים ניתן לפרשנות על ידי קבוצות ועל ידי יחידים. המציאות על פי גישה זו אינה מבוססת על אמת

72 יעל איילון ונעמה צבר בן יהושע "תהליך ניתוח תוכן לפי התיאוריה המעוגנת בשדה" ניתוח נתונים במחקר האיכותני 359 (לאה קסן ומיכל קרומר-נבו עורכות 2010).

73 שם; שמחה שלסקי ומרדכי אריאלי "מהפוזיטיביזם לפרשנות ולגישות פוסט מודרניות בחקר החינוך" זרמים ומסורות במחקר האיכותני 327 (נעמה צבר בן יהושע עורכת 2016).

74 איילון וצבר בן יהושע, לעיל ה"ש 72; עמיה ליבליך, רבקה תובל-משיח ותמר זילבר "בין השלם וחלקיו ובין תוכן לצורה" ניתוח נתונים במחקר האיכותני 1 (לאה קסן ומיכל קרומר-נבו עורכות 2010); KATHY CHARMAZ, CONSTRUCTING GROUNDED THEORY: A PRACTICAL GUIDE (2010) THROUGH QUALITATIVE ANALYSIS (2006); ANSELM STRAUSS & JULIET CORBIN, BASICS OF QUALITATIVE RESEARCH, TECHNIQUES AND PROCEDURES FOR DEVELOPING GROUNDED THEORY (1998).

אחת מוחלטת, אלא ההבנה של המציאות קורית דרך הפרספקטיבה האישית או הקבוצתית. לפיכך, במחקר זה, הידע והתאוריה נבנים מתוך למידת הדרך שבה הנחקרים חווים את התופעה ומתוך למידת המשמעות שהם מעניקים לה.⁷⁵ קיימות שיטות שונות לביצוע מחקרים איכותניים. המתודה ששימשה במחקר זה היא חקר שיח, כלומר ניתוח טקסטים ורביים וכתובים. ב"שיח" הכוונה ל"שימוש בשפה בעת ביצוע פעולה תקשורתית בהקשר נתון".⁷⁶ מחקר בשיטה זו מתעניין בשימוש בשפה ככלי ליצירת תקשורת ולהעברת מידע בין שחקנים שונים.⁷⁷ ניתוח שיח אינו חדש בתחום ההתחדשות העירונית. כבר ב-1999 הדגישה האסטינגס⁷⁸ את חשיבותו של חקר השיח לבחינה ולהבנה של מערך הכוחות בתהליך התכנוני.⁷⁹ ניתוח השיח מבוסס על מטריצה בת שני ממדים:⁸⁰ ציר אחד של ניתוח השיח עוסק בהבנת הסיפור השלם לעומת פירוט לחלקיו. המחקר האיכותני מבצע פירוט טקסטים למשפטים ולמילים, אך שואף מנגד לשמור על ההבנה של הטקסט בכללותו ושל מהותו. הציר השני בוחן את משקלן של המילים ושל השפה בניתוח השיח, לעומת משקלו של התוכן – הסיפור. בציר זה התייחסו לכך שקיימים מגוון של מקורות אשר נבדלים זה מזה ברמת הרשמיות המתקיימת בהם, ומכאן בסוג השיח הנובע מהם. יצוין כי במחקר העדפנו ככל שניתן טקסטים בלתי פורמליים.

1. סוגי המקורות שנותחו בתהליך

במחקר זה אספנו מידע מכמה מקורות והצלבנו אותו לכדי תמונה כוללת. להלן הפירוט של המקורות שבהם נעזרנו:

ראשית, נערכו ראיונות עם אנשי מפתח ברמת השלטון המקומי. ראיון הוא אחד מבסיסי המחקר האיכותני. המראיין קובע עם המראיין ריאיון במקום ובזמן המתאימים עבור שניהם. במהלך הריאיון מציג המראיין כמה נקודות, והמראיין מתייחס אליהן כחלק מהשיחה. הריאיון במחקר התבסס על שאלון חצי מובנה, כלומר התקיים כשיח פתוח על כמה סוגיות/נושאים.

75 אשר שקדי מילים המנסות לגעת מחקר איכותני – תיאוריה ויישום (2003); Yvonna Lincoln, *Emerging Criteria for Quality in Qualitative and Interpretive Research*, 1 QUALITATIVE INQUIRY 275 (1995).

76 עיריית קופרברג "חקר השיח: הגדרות וסוגיות נבחרות" **שבילי מחקר** 17, 102 (2001).

77 שם; BARBARA JOHNSTON, *DISCOURSE ANALYSIS* MALDEN MA (2008).

78 H. Hastings, *Analysing Power Relations in Partnerships: Is There a Role for Discourse Analysis?* 36 URBAN STUD. 1 106-91 (1999).

79 Nurit Alfasi, *The Meaning of Words in Urban Conflicts: Language, Argumentation Patterns and Local Politics in Israel*, 41 URBAN STUD. 2139 (2004); Patsy Healey, *The Communicative Work of Development Plans*, 20 ENVIRONMENT AND PLANNING B 83 (1993);

Leonie Sandercock, *When Strangers Become Neighbors: Managing Cities of Difference*, 1 PLANNING THEORY AND PRACTICE 13 (2000); אלי שטרן, שיוף רפאלי וארזה צרצמן

"השתתפות ציבור מכוונת" (הרצאה ב"כנס ישראל 100" 2019) <https://bit.ly/3JQNcWA>

80 ליבליך, תובל-משיח וזילבר, לעיל ה"ש 74.

במחקר רואיינו 23 אנשים ממנהל ההנדסה של חמש הרשויות המשתתפות, מהמנהלות להתחדשות עירונית וכן נבחרו ציבור.

מקור שני למידע היו תמלילים מהשיחות של ועדת התכנון המקומית. תמלילי השיחות הם התוצר הגולמי של השיחה. לכל ישיבה רשמית קיימים שני תוצרים: הפרוטוקול הרשמי של הישיבה, שבו מופיעים עיקרי ההחלטות של הדיון שהתקיים, ולעיתים גם התייחסות לסיבות שבשלהן הוחלט לדון בסוגיה זו או אחרת. התוצר השני הוא תמליל הישיבה, שבו מתומלל כל מה שנאמר בישיבה, ובכלל זה ההפסקות וחילופי הדברים בין בעלי העניין השונים. היתרון של תמלילי השיחות הוא בעובדה כי על אף שהדיון מוקלט, על פי רוב השחקנים השונים מביעים את דעתם על התהליך וזה על זה בצורה חופשית יותר מאשר בפרוטוקול הרשמי או במסגרת ריאיון רשמי. במחקר זה, כשלא ניתן היה להגיע אל התמלילים עצמם, השתמשנו בחלק מפרוטוקול הישיבה אשר הובאה בו התייחסות המשתתפים לסוגיה האמורה. מקור שלישי לאיסוף המידע היה מסמכי מדיניות של הרשות. מדובר בטקסטים כתובים המציגים את המדיניות המוצהרת של הרשות בהתייחס לנושא מסוים. מסמכי המדיניות ששימשו אותנו במחקר זה כללו את חזון העיר, מסמכי הנחיות מרחביות, הנחיות ליזמים ועוד. את הנתונים המוצגים במאמר גיבינו במידת האפשר גם במידע מהתקשורת הנוגע לסוגיות אלה.

נספח מספר 2 מציג, תחת מגבלות כללי האתיקה, את המקורות אשר בהם נעשה שימוש כחלק מהניתוח האיכותני.⁸¹

2. אופן ניתוח הנתונים

הנתונים שנאספו במחקר נותחו ראשית באופן איכותני. הניתוח הכמותני שימש עזר בלבד לניתוח האיכותני. מטרת הניתוח האיכותני הייתה לבחון איזה נפח התייחסות מקבלת כל סוגיה הקשורה לתה"ע בכל אחת מהרשויות. אחת הנקודות שנבחנו במחקר היא דווקא חוסר ההתייחסות לחלק מהקטגוריות בראיונות או במסמכים שנותחו. הניתוח האיכותני נעשה בשיטת ניתוח קטגוריאלי, ולפיה התמות שעלו בראיונות מוינו לקטגוריות. חלקן נגעו לנושאים שעלו בסקירת הספרות, ואילו אחרות הוסיפו עומק ומשמעות מקומית על אלה שעלו בסקירת הספרות. כך, למשל, קטגוריית "מהי התחדשות עירונית", אשר נדונה בסקירת הספרות ובהשערות המחקר, קיבלה עומק בדברי המרואיינים שהתייחסו אליה כאל "ברירת מחדל הכי פחות גרועה". ניתוח קטגוריאלי משני מאפשר שילוב קטגוריות דומות מראיונות שונים לכדי קבלת תמונה על התפיסה של המשתתפים לגבי התה"ע בכל אחת מהרשויות. בניתוח הכמותני נספרו התמות המתייחסות לקטגוריה מסוימת עבור כל רשות. הניתוח האיכותני הציג כיצד כל אחת מהרשויות מפרשת את הקטגוריה ומתייחסת אליה. בחלק מהמקרים, כאשר נראה היה כי הוספת ציטוט מדברי המרואיינים תסייע להמחיש את משמעות הקטגוריה בעבור אנשי הממסד של אותה רשות מקומית – הוסף הציטוט.

81 מתוך רצון לשמור על אתיקה, רשימת המרואיינים והראיונות המלאים (הקלטות ותמלילים) נמצאים אצל החוקרים.

3. מגבלות המחקר

המחקר האיכותני נועד להציג תמונה כוללת של המציאות בנוגע לאופן שבו תה"ע נתפסים בעיני הגורמים השונים ברשות המקומית. היכולת להכליל מהמידע המוצג כאן מוגבלת לזמן ולמקום שבו הוא נאסף.

מוקד ההתייחסות של המחקר הוא הפרספקטיבה של בעלי עניין שונים בשלטון המקומי לגבי התהליך. מטרתנו כאן היא להאיר את התפיסות ואת ההתנהלות של הרשויות המקומיות בתהליך. עם זאת, כדי להבין את התנהלות התהליך בשלמותו, יש לבחון ולהשוות את תפיסותיהן של קבוצות עניין שונות לגבי התהליך.

המחקר מתייחס לפרספקטיבה של כל אחת מהקבוצות המשמעותיות בתהליך ברשות המקומית. הוא אינו מתייחס לתפיסות השלטון המרכזי, לתפיסות המגזר הפרטי או לתפיסות של תושבי העיר. מתוך כך, אומנם מתקבלת הבנה של התפיסות בכל אחת מהרשויות הנבדקות וכן ההבדלים ביניהן, אך חסרות נקודות התייחסות נוספות.

ה. ממצאים

ניתוח המידע שנאסף במחקר בוצע תוך שימוש בתוכנת אטלס. הממצאים שהתקבלו יוצגו בהתאם לשלוש הקטגוריות שנקבעו בעת עיבוד הנתונים: הראשונה, הגדרת התחדשות עירונית על ידי כל אחת מהרשויות. קטגוריה זו כוללת התייחסות למהות התהליך ולתרומתו; השנייה, התפקידים הנתפסים של בעלי העניין בתהליך; והשלישית, מדדים חשובים כדי שהתהליך יתקיים לדעת נציגי הרשויות. שילוב בין שלוש הקטגוריות יאפשר הבנה עמוקה יותר של התהליך ושל התנהלותו, כפי שהם נתפסים ברשות המקומית.

1. הגדרת התחדשות עירונית

הגדרת התחדשות עירונית מבוססת על שאלות הנוגעות, ראשית, להבנת מהות התהליך באופן כללי, ולאחר מכן על השאלות: מאילו סיבות הוא מתקיים ברשות וכיצד?

מהות התהליך: בקבוצת תמות זו נכללו ההתייחסויות של אנשי הרשות לשאלות: מהי התחדשות עירונית? מה מטרת התוכנית? מהו תכנון תה"ע טוב? מי קובע את הצרכים ואת הפער בין הרעיונות לבין המציאות? תמה אשר עלתה כמה פעמים בראיונות השונים היא התייחסות המרואיינים להתחדשות עירונית כאל ברירת מחדל תכנונית. מושג זה עלה מפי מרואיינים שונים ויורחב בהמשך. העובדה כי סוגיה זו עלתה כמה פעמים הובילה להפיכתה לקטגוריה בפני עצמה.

טבלה מספר 1 מציגה את התמות שעלו בדברי המרואיינים בכל אחת מהרשויות ואשר מצביעות על תפיסתם לגבי מהות התהליך.

טבלה 1 : התייחסות השחקנים לקטגוריות הנוגעות למהות התכנון

סך הכול	כפר סבא	כרמיאל	בת ים	אשדוד	פתח תקווה	
19	5	6	3	5	0	התחדשות עירונית היא ברירת מחדל
2	1	0	0	1	0	התייחסות לאיכות התכנון
14	6	1	2	1	4	מהי התחדשות עירונית
2	0	0	0	2	0	מי קובע את הצרכים
4	2	0	0	2	0	רעיונות מול מציאות
59	15	9	10	11	14	סך הכול

הממצאים הכמותניים המוצגים בטבלה מראים כי התמה שהייתה השכיחה ביותר בדברי המרואיינים היא מטרת ההתחדשות העירונית בפועל. קטגוריה זו עוסקת במטרות של כל אחת מהתוכניות. הנתונים בטבלה מצביעים על שכיחות גבוהה של הופעת קטגוריה זו בדברי המרואיינים בהשוואה לקטגוריות האחרות העוסקות בבחינת התוכניות על פי מטרת התהליך ברמת המתחם. על פי רוב, הקטגוריות השונות משקללות בין המרחב הציבורי, ובכללו שטחים פתוחים, לבין המרחב הפרטי. סוגיות נוספות שעלו כחלק מתמה זו הן שילוב בין תעסוקה למגורים וכיוצא בזה. תמת ההתחדשות העירונית עלתה כברירת מחדל. המושג "ברירת מחדל" עלה בפי חלק מהמרואיינים. עבור חלקם, התכנון המתאפשר במקרה של התחדשות עירונית איכותי פחות מזה של התכנון על קרקע חדשה. הדבר נובע מאילוצי מקום, מתשתיות ומהשאלה מה לשמר ומה לשנות.

"העובדה הפשוטה שהתחדשות עירונית בניגוד לבנייה חדשה זה לא מצב של ווין ויין, זה מצב של האופציה הפחות גרועה כי אין מה לעשות אנחנו מאוד מצופפים ומאוד מקשים על אזור ותיק בדרך כלל צפוף גם ככה ובדרך כלל לא רווי בשטחים ציבוריים שיכולים לשרת את התושבים. אז זה לא כמו אופציה שאנחנו עושים בתכנון חדש שבואו נעשה דבר מהמם ובצפיפות שפויה. אז צריך לבחור באופציה של לעשות דברים בדרך שהם משרתים את הציבור"⁸²

בשונה מקטגוריית מטרת התוכנית, המרואיינים כמעט שלא התייחסו להגדרה של איכות התכנון. איכות התכנון משמעותה בחינה אם ישנה ראייה ואם ישנם מדדים לכלל התוכניות בעיר. שתי קטגוריות נוספות שאליהן כמעט לא נראתה התייחסות היו: מי אמור לקבוע על מה אמורה ההתחדשות העירונית לענות; וכך הפער המתקיים בין רצונות לבין התוצר בפועל, אם ישנו.

בסיכום הבחינה האיכותנית של התמות, עולה כי לתחושת המרואיינים התחדשות עירונית היא שם כולל למגוון תהליכים האמורים להתקיים במרחב בנוי ופעיל. תהליכים אלה כוללים אומנם שינוי פיזי של המרחב, אך הם נועדו לענות על כמה מטרות מגוונות; פיזיות, חברתיות

82 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור 5, כפר סבא (22.12.2020).

וככליות. עוד עולה מדברי המרואיינים וכי חסרה הגדרה ברורה של המושג. אחד המרואיינים מתאר זאת כך:

”התחדשות עירונית זו מילת קסם שמכניסים בה הרבה מאוד דברים... יש לך מרכז עיר שהוא מאוד מאוד מוזנח, שנראה זוועה וקטסטרופה כבר הרבה מאוד שנים, שהדרך לטפל בו היא רק דרך התחדשות עירונית. מצד שני, התחדשות עירונית זה בתים ישנים בשכונות בפריפריה, התחדשות עירונית זה בניינים שצריכים חיזוק מכוח תמ”א 38, בין אם על ידי עיבוי או הריסה ובנייה מחדש.”⁸³

ניכר אצל המרואיינים קושי לתאר באופן תאורטי את תהליכי ההתחדשות העירונית, מבלי להתייחס לנעשה בפועל בכל אחת מהרשויות.

תרומת התהליך לרשות

במהלך המחקר בחנו כיצד, לתפיסת כל אחד מהמרואיינים, ולכן גם כל רשות, ההתחדשות העירונית תורמת לעיר. יצוין כי תשובות המרואיינים והדברים שתועדו בתמלילי הוועדות הושפעו גם מהשלב שבו נמצאים התהליכים כל רשות. כדי לענות על השאלה מהי תרומת התהליך, בדקנו תחילה מהי התמה הדומיננטית המנחה את התהליך. תמה זו מגדירה את התחום בהתנהלות העירונית אשר ההתחדשות העירונית אמורה לשפר. בסקירת הספרות הוצגה התייחסות לסוגיית מהות ההתחדשות העירונית ולעובדה כי לתהליך זה מטרות שונות. בספרות ניתן למצוא התייחסות לשלוש תמות מרכזיות: הראשונה רואה את השינוי כתכנוני. כלומר, חשיבה על היבטים פיזיים ועל השפעתם מבחינת עיצוב המרחב, ובכלל זה היבטי תחבורה. תמה שנייה מתייחסת לתהליך כאל שינוי חברתי, כלומר להשפעתם על המרקם החברתי הקיים בשכונה, ותמה שלישית בוחנת את התהליך כיצירת הזדמנות לשינוי כלכלי. תמה רביעית, אשר צומחת בעשורים האחרונים ומקבלת מקום וביטוי בעיר מתוך כוחה של תמ”א 35 ומגישות בנות-קיימה, מתייחסת לתרומת התהליך ומטרותיו לשמירה על הסביבה ולפיתוח קיימות. שתי תמות נוספות אשר עלו מתוך הראיונות עסקו בהתחדשות עירונית כאמצעי לקידום ביטחון המתגוררים במקום. תמה זו עלתה באשדוד, שם ההתייחסות הייתה להגנה ולחשש מפני פגיעות רקטות כתוצאה מהמצב הביטחוני, ובכרמיאל, שם ההתייחסות הייתה לביטחון התושבים במקרה של רעידת אדמה. תמה אחרונה התייחסה להסתכלות על המרחב מבחינה אדריכלית, כלומר מבחינת הנראות החיצונית. לכאורה, ניתן לטעון כי שתי התמות האחרונות נכנסות תחת קטגוריית הפיתוח הפיזי (תכנוני), אך בפועל ההתייחסות כאן היא ספציפית לסוגיות אלה ובראייה רחבה יותר מאשר רק התהליך הפיזי.

ההסקה על תרומת התהליך נגזרה מתוך ניתוח חזון העיר ומתוך תשובות המרואיינים לשאלה על מה תה”ע אמורים להשפיע. למשל, תפיסתו של מנהל התכנון היא כי מטרת תה”ע היא ציפוף הערים והגדלת היצע הדיור בכל אחת מהן תוך שמירה על שטחים פתוחים.

83 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור 3 כפר סבא (14.4.2020).

מחקרי רגולציה ז התחדשות עירונית מפרספקטיבה מקומית: השוואה בין חמש ערים בישראל

המרואיינים – נציגי הרשויות השונות – ביטאו את תפיסתם לגבי תרומת ההתחדשות באופן שונה זה מזה. תשובותיהם מסוכמות בטבלה 2.

טבלה 2: ההיבטים השונים שמקדמים תה"ע ועד כמה הם באים לידי ביטוי בשיח בכל רשות

כפר סבא	כרמיאל	בת ים	אשדוד	פתח תקווה	
0%	15%	6%	10%	0%	ביטחוני – עד כמה משפיע התהליך על ביטחון התושבים
5%	0%	11%	5%	7%	אדריכלי – התייחסות לנראות של התוצרים
38%	4%	23%	48%	31%	חברתי – היבטים חברתיים המושפעים מהתהליך
26%	65%	43%	20%	31%	כלכלי – התהליך כמושפיע או כמושפע מהיבטים כלכליים ומהיתכנות כלכלית
5%	4%	0%	5%	10%	סביבתי – חשיבות תה"ע מבחינת שמירה על קיימות
26%	12%	17%	13%	21%	תכנוני – היבטים פיזיים של תכנון המרחב, תשתיות ואזור
100%	100%	100%	100%	100%	סך הכול

מעבר להבדלים ברמת החשיבות של כל תמה כפי שעולים מהנתונים בטבלה, גם בפרשנות הניתנת לכל אחת מהתמות ישנה שונות בין הרשויות. בבחינה איכותנית של התשובות בקבוצות השונות, ניתן לראות כי גם ההגדרה הכללית של כל אחת מהתמות מכילה בתוכה פרשנות מקומית והבדלים בהתייחסות לתהליך. לדוגמה, גם בבת ים וגם בכרמיאל הדוברים רואים חשיבות רבה בהתייחסות לפן הכלכלי של התהליך. בבת ים, התהליך נתפס בעיקר כדרך ליצירת אמצעים כלכליים עבור הרשות.⁸⁴

”מדיניות הנהלת העיר הינה לקדם בנייה גבוהה רק כאשר יש תועלת משמעותית לכלכלה העירונית, קרי שטחי מסחר ותעסוקה בהקפים משמעותיים.”⁸⁵

לעומת זאת, בכרמיאל נבחנת ההיתכנות הכלכלית בהקשר לשאלות: כיצד ניתן לעודד יזמים להגיע ולקדם תהליכים ברשות, וכיצד ניתן לגשר על הפער בין הפריפריה למרכז בהיבט של אטרקטיביות התהליך ליזמים.⁸⁶

”אצלנו כשבא יזם, יש גם סימן שאלה על הביקוש. מי יקנה ממנו את הדירות הללו? הן נחותות מראש הדירות האלה על השתיים וחצי קומות.”⁸⁷

84 ראו גם ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים, ישיבה מספר 20200001 בתאריך 11.2.2020.
 85 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים, ישיבה מספר 20190007 בתאריך 11.6.2019.
 86 עיריית כרמיאל, ישיבת מועצת העיר שלא מן המניין, תוכנית מתאר 2040, פרוטוקול ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כרמיאל מספר 2021005 (1.7.2021).
 87 ריאיון של החוקרת עם נציג מספר 1 מנהל הנדסה כרמיאל (1.2020).

בהתייחסות של שתי ערים אלה ניתן לראות כי באותה קטגוריה הפרשנות של דוברים בכל אחת מהרשויות היא אחרת.⁸⁸ בבחינה איכותנית של הגורמים השונים שעלו כמשמעותיים להתחדשות עירונית בכל אחד ממקרי הבוחן ניתן להציג את תפיסת ההתחדשות העירונית הייחודית כפי שהיא מקודמת בכל אחד מהם. להלן מוצגת התפיסה המרכזית. תפיסה זו מתבססת על איגוד של כלל הציטוטים והאזכורים אשר נאספו בניתוח האיכותני ועל קטלוגם לכדי תפיסה מובילה אחת. כאמור, אין משמעות הדבר כי כלל המרואיינים וכלל הציטוטים מתייחסים לנקודה זו, אלא כי היא מייצגת את עיקרה של רוח הדברים באותה רשות. הציטוטים המובאים להלן נועדו להמחיש את תפיסת הנציגים באותה רשות.

פתח תקווה

מבחינת מרבית המרואיינים ברשות מקומית זו, התחדשות עירונית היא פתרון פיזי לשלוש בעיות: מצוקת דיור עירונית, חשש מרעידות אדמה וחיידוש המרחב הציבורי. כדי להשיג מטרות אלה מחדשים מתחמים ומתאימים אותם בראייה רבי-מערכתית לצרכים העכשוויים, כלומר תוך שילוב התה"ע במסחר, בתעסוקה ובשטחי ציבור, ובעיקר תוך התייחסות לסוגיות של תחבורה. כמו כן, התה"ע נתפסים כמושג כללי המכיל בתוכו מגוון אפשרויות.⁸⁹ דבריו של אחד המרואיינים מסכמים היטב את ההתייחסויות השונות שעלו בקשר לתה"ע בעיר:

“בפתח תקווה המטרה של ההתחדשות העירונית היא החייאה של מרכז העיר וחיבור כלל השכונות אל מרכז העיר. החייאת אזורים מוזנחים ויצירת מרכז עיר צעיר ותוסס”.⁹⁰

בראיונות עם נציגי העיר פתח תקווה עולה הצורך להתאים את ההתחדשות העירונית לאופי העיר. המרואיינים טענו כי יש צורך בחשיבה על חיבור שכונות הלוויין ובהתייחסות לתחבורה ככלי להתחדשות עירונית.⁹¹ נקודה נוספת שהמרואיינים העלו היא הצורך להבין כיצד ליצור התחדשות עירונית באזורים צפופים בלי לפגוע בשגרת החיים ובאיכות החיים של הסובבים

88 בהתייחס לפרשנות השונה, המצב הביטחוני מבחינת אשדוד הוא חשש ממלחמה, מה שמשפיע על ריבוי תהליכי תמ"א 38 בעיר. ראו גם מנהל הנדסה עריית אשדוד סיכום שנה מנהל הנדסה 2017; דורון חזן מתראיין במסגרת החזית העירונית – פודקאסט של מרכז הנדל"ן (21.7.2021) www.nadlancenter.co.il/article/4031. בכת"ם הביטחון קשור לחשש מפני בתים מסוכנים. ראו <https://bit.ly/3EoDauD>.

89 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 202000014 (18.6.2020); "על תהליך ההתחדשות העירונית ב-2 דקות" כרמית המנהלת להתחדשות עירונית פתח תקווה <https://cramim-pt.co.il>; מדיניות כלל-עירונית להתחדשות עירונית וקביעת הנחיות לדירות לתמורה עירונית פתח תקווה (2021) <https://bit.ly/3rzvSz1>; "דבר מהנדס העיר" מנהל הנדסה פתח תקווה <https://bit.ly/3uSx2YJ>.

90 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה מס' 2 פתח תקווה (9.2.2021).

91 פירוט של תפיסה זו ניתן לראות גם בפת/2040 תוכנית מתאר מקומית כוללת של הוועדה המחוזית מחוז מרכז (25.5.2021) <https://bit.ly/3rxoILY>, וכן בעקרונות תוכנית האב ומתאר פתח תקווה פרחי צפירי אדריכלים בע"מ <https://bit.ly/3jOxGQE>.

מחקרי רגולציה ז התחדשות עירונית מפרספקטיבה מקומית: השוואה בין חמש ערים בישראל

בזמן התהליך. אחד ממאפייני ההתחדשות בפתח תקווה, הינו ניצול מרכז העיר הישן כבסיס לתהליך ההתחדשות. על פי גישה זו, יש לנצל את ההיסטוריה והמורשת של העיר, וליצור מרכז ייחודי לעיר זו. מרכז זה, יהווה נקודת חיבור בין השכונות השונות.⁹² הסביר זאת אחד מאנשי הממסד התכנוני בעיר שאמר כי:

“העיר מורכבת משכונות שונות... כל אחת פועלת לבדה. אפשר לנצל את התחבורה, את הרכבת הקלה ולחבר אותם דרך המרכז, הלב של העיר... היום המרכז נראה מוזנח אבל יש פה היסטוריה... אפשר לשנות את זה להפוך את המרכז הזה לנכס”.⁹³

ההתייחסות לנכס היא ערכית ותרבותית לצד הדאגה לעלייה בערך הנכסים ולשינוי הכלכלי אשר ההתחדשות עתידה להביא.

אשדוד

בעיר אשדוד התחדשות עירונית נתפסת כתהליך פיזי, אך במרבית המקרים קיים חיבור בין הממד הפיזי לבין תחושת המשפחתיות שבתוך העיר.⁹⁴

“בעיניי זה מלבד שזה כמו שזה נשמע – התחדשות של העיר זה גם התחדשות של האדם והמשפחה דבר ראשון... אני חושב שהרבה מקומות שאתה נמצא באזורים כמו באשדוד האזור הוותיק שהמצב הסוציאקונומי... כשאתה מחיה את הבניין, נותן לו צבע אחר, משנה את הלובי, את המעלית, את הממ”ד, נותן את הביטחון, אני חשוב שמבחינה פסיכולוגית יש השפעה על האדם על המשפחה על הרצון לעשות דברים”.⁹⁵

באשדוד, הקושי המרכזי בתהליך נובע מהנחיות משרדי הממשלה הנמצאים מחוץ לעיר וחסרים את ההבנה לגבי הצרכים הייחודיים של העיר. מבחינת נציגי העיר, קיים ניסיון של המחוז ושל משרדי הממשלה לעכב את התהליכים בעיר מתוך אינטרסים שאינם נוגעים לרשות.⁹⁶

92 ראו גם “התחדשות עירונית ושימור אתרים: בפתח תקווה מקדמים ישן מול חדש” רשויות הפורטל הישראלי לרשויות מקומיות (30.9.2020) <https://bit.ly/37kRQ1V>; יובל ניסני “פתח תקווה התקדמות שני פרויקטים במרכז העיר – שימור והתחדשות עירונית עם 275 יח”ד” מרכז הנדלן הבית של הנדלן (24.1.2020) www.nadlancenter.co.il/article/3353; “דבר מהנדס העיר”, לעיל ה”ש 89.

93 ריאיון חוקרת עם נציג מנהל הנדסה מס’ 3 פתח תקווה (1.7.2021).

94 על חשיבות המשפחתיות ניתן ללמוד גם מ”חזון העיר: אשדוד עיר כל תושביה” מתוך חזון העיר (2021) <https://bit.ly/3xAvbcM>; דורון חזן, עיריית אשדוד, מנהל הנדסה “דבר מהנדס העיר” אתר העיר (ashdod.muni.il); עיריית אשדוד, מנהל הנדסה תוכנית מתאר חדשה לאשדוד, מפגש טיוטת מסמכי תוכנית 12.2017.

95 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהלת התחדשות עירונית מספר 1 אשדוד (3.4.2021).

96 עוד על תפיסת הרשות את הקשר עם משרדי הממשלה ניתן לקרוא גם אצל חזן, לעיל ה”ש 88.

בת ים

מבחינת הצוות המוביל של העיר בת ים, מהות ההתחדשות העירונית מתבטאת כשינוי כללי-מערכתי בתחומים שונים. מנגד, קיימת בבת ים תחושה כי ההתחדשות העירונית בפועל עונה רק על תחום הדיור, כלומר היא כלי לחידוש של מבני מגורים.

“זה קודם כול יצירה של אימפקט ושינוי והתחדשות שהיא לא רק מבנית אלא גם אורבנית, כלכלית חברתית, תרבותית – יוצרת ממש שינוי. אחת הבעיות העיקריות שלנו זה שהתחדשות עירונית היא אך ורק שוק חליפין – דירת מגורים במצב אחד נכנס – דירת מגורים במצב אחר יוצא. הערך המוסף הוא מאוד ירוד.”⁹⁷

התוכנית בתיפסה של בת ים היא תוכנית של שינוי נרחב של העיר. יותר מכך, התוכנית אמורה לשרת את העיר בת ים. על התוכנית לאפשר פיתוח של מרחבים ציבוריים, אזורי מסחר, תעסוקה וכדומה, כאשר קיימת הקפדה כי במסגרת התוכנית חלק משטחי המסחר יהיו לתועלת הכלכלית של העיר. לא אחת בבחינת תוכניות עירוניות ישנה התייחסות לסוגיית התרומה הכלכלית לעיר עצמה כחלק מהשיקולים.⁹⁸

“בכל פרויקט לבנייה גבוהה, לפחות 25% מכלל השטחים העיקריים בתוכנית יועדו לשימושים שאינם מגורים: מסחר, תעסוקה, מלונאות ושטחי ציבור. שיעור גבוה של שטחים מניבים יקנה עדיפות לפרויקט.”⁹⁹

במקביל לכך, יש רצון לדאוג לאיכות החיים של התושבים:

“מכיוון שזה איכות החיים של האנשים, אם יש אנשים או תושבים מבוגרים... והם גרים בבניין בן ארבע קומות ללא מעלית, גם ללא ממ"ד אבל ללא מעלית, אפילו משפחה שלמה שצריכה לסחוב עגלת תינוק או קניות או משהו לארבע קומות, ורוב הבניינים שנבנו בשנות השישים הם בניינים בני ארבע קומות, ללא מעלית וללא ממ"ד, אם אפשר לצ'פר, זה איכות החיים המינימלית שאפשר לתת להם.”¹⁰⁰

מצד שני, ישנה בבת ים התייחסות לקשיים של התוכנית וביקורת עליה. לתחושת המרואיינים, בחלק מהמקרים הפתרון נותן מענה נקודתי, ואינו מתייחס לצורך הכללי בשינוי במרחב גדול.

97 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה 2 בת ים (21.1.2021).
 98 על חשיבות הסוגיה הכלכלית בבת ים ניתן לקרוא גם אצל רונית דבידוביץ-מרטון “תוכנית אסטרטגית להתחדשות ופיתוח בת ים” (2009); לרמן אדריכלים “תוכנית מתאר בת ים דו"ח שלב א” נספח מספר 3: כלכלת בת ים היום והזדמנות למחר <https://bit.ly/3EnOWpe>.
 99 דיון על מסמך מדיניות מד/130 בתוך ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים ישיבה מספר 20190011 (25.9.2019).
 100 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור מספר 1 בת ים (19.1.2020).

”יש תפיסה שאומרת שאם נצליח להחליף מבנים אז העיר תתחדש, ואחרי פרק זמן מסוים זה היה ברור שאפשר להחליף מבנים, אבל העיר נשארה אותו הדבר. אם ההתחדשות לא נוגעת בדנ”א העירוני, היא לא מייצרת את האימפקט, בסופו של דבר היא יותר נזק מתועלת”.¹⁰¹

כרמיאל

מהי התחדשות עירונית?

מבחינת העיר כרמיאל, התחדשות עירונית היא תהליך פיזי שנועד לעצור תהליכי הגירה שלילית מהעיר ולעודד כניסה של אוכלוסייה צעירה אל העיר.¹⁰²

”ישנן מספר שכונות שבעזרת פרויקט זה נוכל, ללא ספק, להפוך אותן למקור משיכה לצעירים ולהחזיר אותן להיות מקום מגורים אטרקטיבי”.¹⁰³

היתרון בהתחדשות העירונית על פני בנייה חדשה בעיר הוא באפשרות לחזק מבנים מפני רעידות אדמה ולשמור על שטחים פתוחים. ההתחדשות העירונית היא חלק מהניסיון להפוך את כרמיאל למרקם בעל מאפיינים עירוניים¹⁰⁴ ולעיר מרכזית בגליל.

”מבנים שנבנו בחמישים ובשישים שנים האחרונות כבר הפכו להיות מסוכנים למגורים. בטוח ובטח במקומות שנמצאים במעגל הראשון או השני של חשבון לרעידת אדמה”.¹⁰⁵

ברירת מחדל

לתחושת המרואיינים בכרמיאל, התחדשות עירונית נתפסת כברירת מחדל בשל ההסתמכות על מידת ההיתכנות הכלכלית. בנייה בהתחדשות עירונית במודל המקובל של עיבוי ותוספת על בניין קיים יוצרת דירות שהן פחות איכותיות מדירות חדשות לגמרי. מנגד, כל אפשרות אחרת אינה קיימת במודל השוק החופשי, שעל פיו מתנהל תהליך ההתחדשות העירונית באזורי ביקוש.

”אצלנו, כשבא יום יש גם סימן שאלה על הביקוש: מי יקנה ממנו את הדירות הללו? הן נחותות מראש. הדירות האלה על השתיים וחצי קומות... את בונה

101 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה 2 בת ים (21.1.2020).
102 ישיבת מועצת העיר שלא מן המניין תוכנית מתאר 2040 (5.2.2020).
103 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור מספר 1 כרמיאל (5.1.2021).
104 ראו גם **כרמיאל 2025** <https://bit.ly/3x9iDYl>; תוכנית 208-0773416 “תוכנית מתאר כוללנית לכרמיאל” הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כרמיאל (30.9.2021) <https://bit.ly/3xa0uJS>; פרוטוקול ישיבת מועצת העיר שלא מן המניין תוכנית מתאר 2040, לעיל ה”ש 102.
105 ריאיון עם נבחר ציבור מספר 2 כרמיאל (13.4.2021). ראו גם ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כרמיאל מספר 2021005, לעיל ה”ש 86.

למרות... יש כל מיני ביטחונות קונסטרוקטיביים, אבל עדיין את לוקחת בניין, שנראה לי הכי טוב, וגם כנראה כבר לא הכי יציב, ובונה עליו שתיים וחצי קומות מבטון".¹⁰⁶

כפר סבא

המרואיינים מכפר סבא רואים בהתחדשות העירונית לקיחת אזור ישן ומוזנח אבל בנוי, והכנסת שינוי פיזי בו אשר יתאים לעיר ויעמוד במדדי ההיתכנות הכלכלית. עיקר ההתייחסות של המרואיינים הייתה למרחב הפרטי והציבורי כאחד. הדבר נובע מהחשיבה התכנונית של כפר סבא ומהרצון להמשיך לשמר את אופייה כעיר שבה חוויית האדם ההולך ברחוב נשמרת בכל תהליכי התכנון ובתהליכי ההתחדשות העירונית, בהתאם לחזון העיר כעיר ירוקה שנעים ונוח ללכת בה.¹⁰⁷

הטענה כי תה"ע הם ברירת המחדל הכי פחות גרועה בולטת ביתר שאת בכפר סבא. מרבית המרואיינים התייחסו לתה"ע כשיפור של המרחב הציבורי. בתוך כך, הם סברו כי לעיתים יש צורך להבהיר לתושבים וליזמים שכדי לשמור על המרחב הציבורי ועל האפשרות שכלל האוכלוסייה תוכל ליהנות ממנו, יש להפחית ברווחים האישיים של הנוגעים לדבר.

"זה נושא חשוב ורגיש ומשהו גם במדיניות התייחסנו לחזות של המבנים ולבחירה של החומרים שיתאימו לאופי העיר. כפר סבא היא אחת הערים במרכז שלא מיהרו לבנות מגדלים זה אחד הנושאים החשובים לחברי המועצה, איך ייראה הציפוף. יש מתחם אחד שאושר ולא מצליח לזוז כי עד היום יש ויכוחים על איך הוא ייראה וכל פרויקט מאז אנחנו מנסים שכל תוצר יהיה בהתאם לרצוננו ויתאים לרוח העיר... יש לנו רשת ירוקה שחשובה לחוויית המשתמש וגם לחזות הדברים".¹⁰⁸

טבלה מספר 3 היא סיכום של הניתוח האיכותני של התפיסות של הרשויות השונות לגבי תרומת התה"ע לכל רשות. הניתוח מתמקד בתחומים שבהם התה"ע אמורים לסייע לעיר להתפתח ולהשתנות ובבעיות שעליהן הם נועדו לענות. מהטבלה עולה כי רק ברשות אחת (כרמיאל), הגדלת מלאי הדירות עלתה כמטרה ראשונה. ברשויות האחרות, הגדלת הדיור עלתה כמטרה משנית.

106 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה 1 כרמיאל (5.1.2021). ראו גם "פיילוט בכרמיאל של ניווד זכויות בחיזוק מבנים" mynet **כרמיאל** (8.2.2016) <https://bit.ly/36qe6XQ8>

107 ישיבת ועדת משנה כפר סבא מס' 20190008 (29.7.2019); "חזון עיר ירוקה" **אתר עיריית כפר סבא** <https://www.kfar-saba.muni.il/1926>; כס/2035 – תוכנית מתאר מקומית כוללנית לכפר סבא 405-0412890, הוועדה המחוזית מרכז <https://bit.ly/3Ypan2A>.

108 ראש עיריית כפר סבא ישיבת ועדת תכנון לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 20190008 (29.7.2019).

טבלה 3: תרומת התהליך לרשות

תרומת התהליך לרשות	
החזרת בני אשדוד למגורים בעיר מיתון הזדקנות האוכלוסייה יצירת עיר ידידותית לכלל התושבים, הקבוצות והעדות ¹⁰⁹ פיתוח כלכלי ותעסוקתי יצירת מוגנות לתושבי העיר בשל המצב הביטחוני	אשדוד
שמירה על אופייה של העיר חשיבות רבה לחוויית האדם ברחוב, שימור קישוריות ירוקה ברחבי העיר כולה צמצום הגירה שלילית ¹¹¹	כפר סבא ¹¹⁰
התגברות על חסמי המודל הכלכלי המסתמך על השוק הפרטי ¹¹²	כרמיאל
הגברת החיבור והקישוריות בין שכונות הלוויין והעיר שיקום המרכז חיזוק הביטחון לתנועה במרכז העיר	פתח תקווה ¹¹³
הגדלת החוסן הכלכלי של העיר טיפול בבעיית בתים מסוכנים שיפור איכות הדירור יצירת עיר איכותית	בת ים

2. המשתתפים בתהליך

קטגוריה זו עוסקת במערכת היחסים שבין בעלי העניין השונים בתהליך ומתייחסת לשאלות: מי נוטל חלק בתהליך? ובאילו קבוצות של בעלי עניין יש להתחשב בתהליך? **בעלי עניין בתהליך**: טבלה מספר 4 שלהלן מציגה את כמות הפעמים שבעלי העניין הוזכרו כמשמעותיים בתהליך הן בראיונות והן במסמכי המדיניות ובתמלילים. הקבוצה הנתפסת כמרכזית ביותר בתה"ע היא הרשות המקומית, שהיא מוסד שלטוני בעל ישות גאוגרפית בשטח. עם זאת, הרשות המקומית מורכבת למעשה מכמה תתי-קבוצות, הכוללות בתוכם את השלטון המקומי, נבחרי הציבור, אנשי המקצוע, תושבי העיר ובעלי עסקים בעיר. מתוך הממצאים עולה כי ההתייחסות לרשות המקומית כוללת את כלל הקבוצות הללו כישות אחת.

109 "חזון ראש העיר" <https://bit.ly/3BeV3ug>; וכן "דבר ראש העיר" מנהל הנדסה אשדוד הנחיות **מרחביות 2020**.
 110 ראו "חזון ראש העיר", שם; ראו כס' 2035 תוכנית מתאר מקומית כוללנית לכפר סבא, לעיל ה"ש 107; מנהלת ההתחדשות העירונית כפר סבא "התחדשות עירונית בכפר סבא מורה נבוכים לעיקרי המדיניות" עיריית כפר סבא 2021.
 111 גיל דובריש "עלייה חדה בהגירה השלילית מכרמיאל" **חדשות כרמיאל** (20.2.2020) <https://bit.ly/3rFvpM6>.
 112 דפנה בן ברוך "סיכום מפגש שיתוף ציבור מיום 16.6.2019 לתושבי מתחם רח' הפרחים – כרמיאל" (עיריית כרמיאל 2019). ראו גם גיל דובריש "כ-1000 דירות חדשות: הפרויקט השאפתני שישנה את פני השכונה הוותיקה" <https://bit.ly/3KS0qnv>.
 113 מבוסס על מסמכי תוכנית האב לעיר, לעיל ה"ש 91; מיידליץ כסיף אדריכלים "מצגת תוכנית מתאר להתחדשות עירונית רמת ובר פתח תקווה 2019" <https://bit.ly/3KUJxZl>; ועדת המשנה לתכנון ובנייה פתח תקווה ישיבה מספר 20210006 (18.3.2021).

טבלה 4 : קבוצות בעלי העניין בתהליך

כפר סבא	כרמיאל	בת ים	אשדוד	פתח תקווה	
22%	18%	27%	18%	19%	"העיר"
30%	10%	10%	12%	21%	תושבים
18%	12%	9%	16%	5%	נבחרי ציבור ברמה המקומית
13%	16%	19%	19%	15%	יזמים
1%	0%	10%	14%	10%	מנהלת התחדשות עירונית
8%	12%	7%	5%	0%	אנשי מקצוע ברמה המקומית
0%	22%	6%	2%	4%	משרדי ממשלה
6%	0%	4%	7%	0%	ועדה מחוזית
0%	4%	0%	4%	5%	ראש העיר
1%	0%	3%	1%	2%	מהנדס העיר
0%	0%	3%	1%	0%	חברי כנסת וממשלה
0%	2%	1%	1%	0%	רשות להתחדשות עירונית
0%	2%	1%	0%	0%	רשות מקרקעי ישראל
0%	0%	0%	0%	1%	מנהל תכנון
0%	0%	0%	1%	19%	ארגוני מגזר שלישי
100%	100%	100%	100%	100%	סך הכול

ההתייחסות לקבוצת העיר כוללת בתוכה התייחסות לכלל מרכיבי העיר – האנושיים, הכלכליים והחברתיים. מושג זה מתייחס למהות העיר כשלם הגדול מכלל חלקיו. יש להבחין בין המושג עיר לבין התייחסות ממסדית לרשות המקומית כחלק ממדרגי השלטון בישראל.

קשרים בין קבוצות של בעלי עניין: טבלה מספר 5 מציגה את כמות ההתייחסויות לקשרים בין הקבוצות השונות. הטבלה מחולקת לארבע תתיקטגוריות: קשרים מקצועיים בתוך הרשות; קשרים של הרשות עם גורמים יזמיים; קשרים של הרשות עם השלטון המרכזי; וקבוצת הקשרים של התושבים.

שמות הקבוצות משקפים את דברי המרואיינים ועולה מהם ההבחנה בין אגף הנדסה, שלתפיסת המרואיינים הוא אגף מקצועי הפועל לאישור תוכניות, לבין מהנדס העיר, הפועל גם כדי לקיים את חזון העיר מבחינה תכנונית.

טבלה 5: קשרים בין קבוצות של בעלי עניין בתהליך

כפר סבא	פתח תקווה	כרמיאל	בת ים	אשדוד	
קשרים תוך-רשותיים					
8%	15%	13%	12%	13%	מנהלת התחדשות עירונית – אגף הנדסה
14%	13%	4%	7%	11%	מהנדס העיר – נבחרי ציבור (בוועדה המקומית)
0	3%	0	0	11%	מהנדס עיר – ראש עיר
22%	31%	15%	19%	35%	סה"כ
קשרי רשות ויזמים					
27%	24%	8%	33%	9%	יזמים – אגף הנדסה
0	0	0	0	2%	יזמים – מנהלת התחדשות עירונית
27%	24%	8%	33%	11%	סה"כ
קשרי רשות ומשרדי ממשלה					
14%	0	0	12%	14%	מחוזית – אגף הנדסה (לא כולל מנהלות להתחדשות עירונית)
0	4%	33%	10%	5%	משרדי ממשלה – הרשות המקומית (נבחרי ציבור ואנשי מקצוע)
0	0	0	0	3%	מחוזית – מנהלת התחדשות עירונית
0	3%	0	0	0	מנהלת התחדשות עירונית – משרדי ממשלה
14%	7%	33%	22%	22%	סה"כ
קשרים של תושבים					
32%	7%	4%	2%	9%	תושבים – אנשי מקצוע ברשות
2%	11%	4%	7%	6%	תושבים – יזמים – רשות
2%	17%	0	2%	3%	תושבים – מנהלת להתחדשות עירונית
2%	4%	21%	14%	11%	תושבים – ראש עיר
0	0	13%	0	0	תושבים – אגף הנדסה
38%	39%	42%	25%	31%	סה"כ
100	100	100	100	100	סך הכול

בחינה כמותית של הקשרים בין הגורמים השונים מעלה כי לא קיים מודל אחד שיכול להסביר את הקשרים השונים. עם זאת, ישנם כמה קווי דמיון בין הרשויות השונות. בכל אחת מהרשויות נמצא כי יש קשרים בין המנהלות להתחדשות עירונית לבין מנהל הנדסה, וכן מתקיים קשר בין היזמים לבין מנהל הנדסה. לעומת זאת, בעוד בכרמיאל ישנו קשר הדוק בין משרדי הממשלה לבין הרשות, ביתרת הרשויות קשר זה הוא זניח בהשוואה לעוצמת הקשרים האחרים. עוד נמצא כי מרבית הקשרים מתקיימים עם אגף הנדסה העירוני. מדובר בקשרים עם גופי ממשל חוץ-עירוניים ועם המגזר הפרטי כאחד.

משרדי הממשלה מקיימים קשרים עם אנשי מקצוע ברשות ועם נבחרי הציבור. הקשרים הללו הם לעיתים מקצועיים ולעיתים עם הדרג הפוליטי. האופי והתמהיל של הקשרים משתנים בין רשות לרשות.

באשר לקשר עם התושבים, מתקיים קשר, אך מול מגוון גורמים ברשות, כאשר חלק גדול מהקשרים מתקיים דרך ראש העיר.

טבלה מספר 6 מציגה ניתוח איכותני של הממצאים הנוגעים לתפקיד השחקנים השונים. הטבלה מצביעה על שונות בפרשנות של התפקיד של בעלי העניין בתהליך ושל הקשרים ביניהם.

בטבלה מוצג סיכום של מקומן של קבוצות בעלי העניין בתהליך כפי שעולה מניתוח הנתונים האיכותני של כל אחת מהרשויות. הקבוצות השונות מסודרות על רצף של מעורבות בתהליך: מהרמה הנמוכה ביותר של מעורבות, כלומר לא משפיעה כלל, ועד לרמת קובעי התהליך.

טבלה 6: התפקיד של כל קבוצת בעלי עניין כפי שנתפס על ידי נציגי הרשות המקומית

שם הרשות	פתח תקווה	אשדוד	בת ים	כפר סבא	כרמיאל
ראש העיר	מניע את התהליך. פועל בשיתוף עם מנהל הנדסה. ראש העיר מעורב בכל היבט של התוכניות באופן שוטף.	קובע את התהליך בשיתוף עם מנהל הנדסה. מעביר סמכויות רבות ואחריות לטיפול אגף הנדסה.	מניע את התהליך. פועל בשיתוף עם מנהל הנדסה ועם נבחרי ציבור.	מאפשר את התהליך. התהליך. לקידומו על ידי קשרים חוץ-רשתיים. ¹¹⁴	מאפשר את התהליך. פועל בשיתוף עם מנהל הנדסה. ראש העיר מעורב בכל היבט של התוכניות באופן שוטף.
מנהל הנדסה (מהנדס)	מקדמים לפי הנחיות של ראש העיר.	יוזמים ומקדמים את התהליך.	יוזמים ומקדמים את התהליך ואת הנהלים.	מקדמים את התהליך. יוזמים נהלים.	יוזמים את התהליך.
מנהלת התחדשות עירונית	שותפה בכל הקשור לתושבים. ¹¹⁵	מעגל השפעה שני – מסייעת לתושבים בתהליך.	שותפה בתהליך, כולל השתתפות בוועדה. בעלת סמכויות השפעה.	שותפה בתהליך.	אינה קיימת.
מועצת העיר	מאפשרת את התהליך – נותנת רוח גבית לראש העיר.	מאפשרת את התהליך – נותנת רוח גבית לראש העיר.	מאפשרת את התהליך. תמיכתה תלויה במידה רבה בסוגיה	יוזמת את התהליך.	מאשרת.

114 ישיבת מועצת העיר כרמיאל מן המניין מס' 1.21 (20.1.2021).
 115 דוגמאות לקידום ההתחדשות העירונית בפתח תקווה ראו כרמים, מנהלת התחדשות עירונית פתח תקווה <https://bit.ly/37rkgac>.

שם הרשות	פתח תקווה	אשדוד	בת ים	כפר סבא	כרמיאל
			ובאינטרסים שבמקרה הנדון. התמיכה נעה בין תושבים, לבין יזמים מקומיים ולבין ראש העיר לבין מנהל הנדסה.		
ועדה מחוזית	אין כמעט התייחסות למקום שלה.	לעיתים עוצרת את התהליך – אינה מבינה את רוח העיר.	גורם מאשר; ניתן להשתמש בה כדי לקבוע נהלים.	לא רלוונטית כמעט.	לא רלוונטית.
משרדי ממשלה	לא רלוונטי. אין ממשלה, כשתהיה תתקצב.	לא רלוונטי. אין ממשלה, כשתהיה תתקצב.	לא רלוונטי. אין ממשלה, כשתהיה תתקצב.	לא רלוונטי. אין ממשלה, כשתהיה תתקצב.	לא רלוונטי. אין ממשלה, כשתהיה תתקצב. ¹¹⁶
יזמים	מבצעים בתהליך. מביעים דעה. יוזמים בתוך המסגרת שהעיר התוותה.	מבצעים.	מבצעים. לעיתים עוצרים תהליכים. ¹¹⁷	מבצעים.	מבצעים.
אזרחים	חשובה דעתם. מיוצגים על ידי המנהלת.	המנהלת אמורה לדאוג להם.	נבחרו ציבור מייצגים אותם. המנהלת מייעצת לתושבים בהכנת התהליך.	חשובה דעתם. מיוצגים על ידי המנהלת ונבחרו הציבור.	לא רלוונטי כרגע. יידוע שלהם על התהליך.

קשרים תוך־רשותיים

אחת הנקודות המשמעותיות העולות במחקר היא כי ראש העיר ומהנדס העיר הוזכרו פעמים מעטות בניתוח כמותני, אך מהניתוח האיכותני עולה כי הם נחשבים לקבוצות מעצבות ומובילות בתהליך. נציין כי אגף הנדסה בכל הרשויות הוא מהגורמים המניעים ביותר את תה"ע. הדבר הגיוני בהתחשב בעובדה כי תהליכי התחדשות עירונית נתפסים כתהליכים פיזיים בטבעם. הגדרת מהות התהליך והתאמתו לאופייה של העיר נעשות במרחב של עבודה משותפת שבין ראש העיר לבין מהנדס העיר. עובדה זו מפתיעה בהתייחס לכמות הקשרים בין ראש העיר

¹¹⁶ על מקומה ותרומתה של הממשלה לתהליכי התחדשות עירונית בפריפריה ניתן לקרוא גם אצל משה קניבסקי "על כרמיאל להצטרף לרשויות המקומיות המאפשרות פינוי בינוי" *מערכת The pulse* (18.7.2018). <https://bit.ly/3Md2u9W>

¹¹⁷ עוד על התנגדות היזמים בעיר למדיניות הרשות ניתן למצוא בעת"מ (מחוזי ת"א) 17224-10-20 *ארגון היזמים בת ים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בת ים* (נבו 14.10.2020).

לבין מהנדס העיר וכן בין ראש העיר לבין חברי מועצת העיר, כפי שעלה בנתונים הכמותניים. הסבר אפשרי לכך הוא כי המסמכים הרשמיים והפרוטוקולים מהישיבות של הוועדות המקומיות אינם מתייחסים לפגישות עבודה ולעדכונים שוטפים המתקיימים בפועל. בפתח תקווה ציין מרואיין מספר 2 במנהל ההנדסה כי "ראש העיר מעורה בכל הפרטים, הוא מיועד על כל תהליך וכל פגישה"¹¹⁸. בבת ים ציין מרואיין מספר 3 במנהל ההנדסה כי "משרת מהנדס הרשות היא בסופו של דבר משרת אמן, ראש העיר הוא שהביא את צוות ההנדסה, ולכן יש תיאום עמדות מלכתחילה"¹¹⁹. באשר לקשר ההדוק של ראש העיר עם מועצת העיר, ניתן להסבירו בכך שחלק גדול מחברי ועדת התכנון חברים בקואליציה העירונית. מנגד, אחד הקשיים בתהליך, אשר עלה במחקר, הוא החשש של ראשי ערים לקדם תה"ע מתוך ידיעה שהנושא משפיע על דעת הקהל. במחקר הנוכחי, כל חמש הרשויות שהשתתפו בו בחרו לקדם את התהליך. נציין כי בפתח תקווה, קידום התהליך נעשה רק לאחר החלפת ראש העיר ושינוי צוות התכנון בעיר. בכפר סבא, תהליכי ההתחדשות העירונית מקודמים, בין היתר, לטענת חלק מחברי מועצת העיר שרואיינו, בזכות יכולתם של חברי מועצת העיר להשפיע על ראש העיר לקדם את התהליך.

באשר למקומו של מהנדס העיר בתהליך: מהנדס העיר הוגדר על ידי רבים מהמרואיינים כעומד בנפרד מאגף הנדסה. בעוד אגף ההנדסה של הרשות נתפס כגוף טכני האמור לתת תשובות ואישורים טכניים, מהנדס העיר נתפס כדמות המתווה את המדיניות התכנונית של העיר. ואכן, לא אחת בראיונות שנערכו במחקר זה, נבחרו הציבור מביעים את התייחסותם למהנדס העיר באופן פרסונלי, ולא כאל תפקיד. גם מהנדסי העיר שרואיינו במחקר הציגו כל אחד חזון לגבי ההתחדשות העירונית. התהליך מתנהל מתוך ניסיונו של המהנדס ומתוך תפיסת עולמו. בכפר סבא חל שינוי ברמת השקיפות של התהליך בעקבות הנחיות של מהנדסת העיר ותהליכים שהיא קידמה. בבת ים, חלק מהמאבק מול ארגון היזמים נבע גם הוא ממהלך אשר קודם ונתפס על ידי נבחרו הציבור כמהלך של מהנדסת העיר. ובאשדוד, מהנדס העיר הוא דמות מרכזית המייצגת את תוכנית ההתחדשות ואת התהליכים הן בתוך הרשות והן בפני גורמים חיצוניים.

קבוצת מנהלת ההתחדשות העירונית היא קבוצה חדשה בתה"ע. נכון להיום, אין הגדרה ברורה למהות תפקידה בתהליך. מידת שילובה בתהליך והשפעתה עליו נגזרות מתפיסתם של ראש העיר ושל מהנדס העיר. "המנהלות יש להן בעיה, אין להן סמכויות מוגדרות. אז אם תרצה תתייחס אלינו, נהיה הכולבוניק שלך או לא תתייחס אלינו בכלל"¹²⁰.

קשר עם תושבים

בבחינה כמותית, נראה כי מרב הקשר של התושבים הוא עם אנשי מקצוע ובעיקר ממנהל הנדסה ברשות. עם זאת, בפועל, בבחינה איכותנית, נראה כי על אף שמדובר בפחות מקרים של

118 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה פתח תקווה מספר 2. (23.5.2021).

119 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה מספר 3 בכפר סבא (24.6.2021).

120 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהלת התחדשות עירונית אשדוד מספר 2 (3.5.2021).

פנייה רשמית אל מנהלות להתחדשות עירונית, בפועל, הליווי שהמנהלות מספקות לתושבים הוא מעמיק יותר ועקבי יותר.¹²¹ במקרים רבים, הקשר בין התושבים לבין מקבלי ההחלטות, קרי ראש העיר ומהנדס העיר, מתקיים דרך המנהלות להתחדשות עירונית. ניתן לראות זאת גם בבחינה הכמותית וגם מתוך סקירת המסמכים הרבים והתקשורת בין ראש העיר לבין התושבים.¹²²

קבוצה שנייה אשר אמורה לייצג לכאורה את רוח התושבים היא נבחרי הציבור. בחלק מהרשויות, כמו בת ים או כפר סבא, לוועדת התכנון המקומית יש השפעה רבה. עם זאת, גם ברשויות אלה וגם באחרות, לא אחת לא ברור מה תפקידה של הוועדה ומה תפקידם של נבחרי הציבור. על רקע זה מתקיימים עימותים בין נבחרי הציבור לבין אנשי המקצוע.

“באמת נושא כזה שצריך ללמוד, צריך לבדוק, אנחנו לא יכולים לילה אחד לקבל וכבר אנחנו לא... אז אני מבקשת לא לעשות דברים כאלה גם בעתיד... אני ביקשתי כבר לא לשלוח את זה ביום האחרון. אנחנו לא רובוטים אוטומטיים שאנחנו מרימים יד בעד או נגד.”¹²³

בבת ים נבחרי ציבור מסייעים לאנשי מנהלת ההתחדשות העירונית בפנייה אל התושבים ובעיקר לעולים חדשים אשר אינם דוברי עברית.

אזרחים, יזמים ומשרדי ממשלה נמצאים על פי רוב בקבוצה המייעצת. במחקר הנוכחי, לא נבדקו תהליכים לא פורמליים וקשרים לא פורמליים בהקשר לקבוצה המייעצת, אך אופי התה”ע המתקיים בבת ים מצביע על רמת ההשפעה שיש ליזמים בתהליך. במקרה האמור, נעזרו היזמים בתיווך של חברי מועצת העיר כדי לקדם את האינטרסים שלהם מול מקבלי ההחלטות בעיר.

קשרי הרשות עם משרדי השלטון המרכזי

תפיסת תפקידו של השלטון המרכזי: בקרב מובילי תהליכים במרבית הערים שנבדקו ניכרה התייחסות לסוגיית מקומו של השלטון המרכזי בתהליך ותהייה כיצד ייתכן שהשלטון המרכזי, אשר אינו מכיר את המציאות המקומית, יקבע עבור הערים את תהליך התכנון וההתחדשות של העיר.

“אי אפשר להסתכל על התהליך מלמעלה ולחשוב שאתם מבינים.

121 על תפקידן של המנהלות בערים השונות ראו עיריית בת ים מנהלת תכנון ובנייה “התחדשות עירונית ומנהלת התחדשות עירונית” www.bat-yam.muni.il/info.php?id=4670 ובאתר המנהלת להתחדשות עירונית בפתח תקווה <https://cramim-pt.co.il>.

122 על חשיבות הקשר עם התושבים לטובת קידום התהליך ראו ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס’ 20200004 (30.3.2020).

123 ישיבת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בת ים תמליל ועדת משנה ישיבה מס’ 2021002 (28.1.2021), סעיף 6 דיון במסמך מדיניות מד/300.

ראש העיר, אשר נבחר באופן דמוקרטי על ידי תושבי העיר ואחראי על כל היבטי החיים שלהם... אינו יכול לקבוע בעצמו חזון תכנוני של העיר, אלא נאלץ לקבל הנחיות ממנהל התכנון.¹²⁴

מרואיינים רבים טענו כי חלק גדול מהתהליכים מתעכבים כעת כתוצאה מהקיפאון הפוליטי. לדבריהם, חוסר התפקוד של הממשל לצד התנהלותו במסגרת הטיפול במגפת הקורונה הובילו ראשי ערים ליטול אחריות לניהול העיר. אחרים טענו כי הקשרים עם גורמי השלטון המרכזי הם מעטים ועל פי רוב מסתכמים בעיקר בקשרים ובתיאומים מול הוועדה המחוזית. יוצאת דופן במקרה זה היא העיר כרמיאל, שאצלה ניכר קשר הדוק עם השלטון המרכזי.¹²⁵ המחקר נערך בשנים 2020–2021, תקופה שבה השלטון המרכזי בישראל היה בנקודת קיפאון עקב תהליך בחירות ארוך ומתמשך ומחסור בתקציב מדינה. נציגי העיר כרמיאל שרואיינו למחקר טענו כי העיר ממתינה לסימו של המשבר הקואליציוני כדי לקדם את התהליך. רשויות אחרות שהשתתפו במחקר פועלות בדרכים עוקפות לקידום התהליך. פתח תקווה למשל החלה לקדם תה"ע רק ב־2019. עם זאת, בפתח תקווה התהליך מתבצע בעיקרו כתהליך תוך־רשויות תוך יצירת קשר ותהליכי עבודה מוסדרים מול היוזמים ומול התושבים. לפיכך, אין כרגע לפתח תקווה צורך בקשר הדוק עם השלטון המרכזי. רשויות כמו כפר סבא, בת ים ואשדוד, הנמצאות בשלבים מתקדמים יותר של תה"ע, נמצאות בממשק רק עם גורמים מסוימים בשלטון המרכזי. סקירת הקשרים בין הרשויות למשרדי הממשלה שתובא להלן תיעשה תוך הפרדה בין הקשרים של הרשויות עם כלל משרדי הממשלה ורשויות השלטון המרכזי לבין קשריהן עם הוועדה המחוזית. הפרדה זו עלתה בדברי המרואיינים.

משרדי ממשלה

בהתייחס למשרדי הממשלה, כמעט שאין ממשק בין הרשות המקומית לבין המשרדים. לתחושת חלק לא קטן מהמרואיינים, למדינה אין רצון וחשיבה מוסדרת לגבי התחדשות עירונית.

“מי שמפריע היום להתחדשות עירונית זו המדינה. מי שלא נותן לדבר הזה לקרות, זו המדינה. ואני אומר המדינה, לא הממשלה – כי הממשלה רוצה, ולא משנה איזו ממשלה זו כרגע. המדינה נמצאת בלופ אינסופי. היא אומרת,

124 גיא נרדי “מהנדס העיר אשדוד יוצא למתקפה חזיתית נגד מתכנן מחוז הדרום ומנהל התכנון” **גלובס** (18.7.2021) <https://bit.ly/3lpp2w0>.

125 דוגמאות לניסיונות של ראש עיריית כרמיאל לשמר את הקשר עם משרדי הממשלה השונים ראו דוברות עיריית כרמיאל “ראש העיר כרמיאל משה קנייבסקי אירח השבוע (יום רביעי) את שר הבינוי והשיכון זאב אלקין ובכירי משרדו” **כרמיאלי** (8.10.2021) <https://bit.ly/3xtLbgC>; קנייבסקי, לעיל ה”ש 116.

מחקרי רגולציה ז התחדשות עירונית מפרספקטיבה מקומית: השוואה בין חמש ערים בישראל

לכאורה, שהיא רוצה התחדשות עירונית, אבל הלכה למעשה, בפועל, זה לא קורה".¹²⁶

מרואינים הצביעו על חוסר הבנה של השלטון המרכזי לגבי המהות והאופי של העיר. לדבריהם, הממשלה מנסה לכפות לקדם בניית מגורים, וכדי לעשות כן היא פועלת בדרכים אגרסיביות וללא הבנה של המאפיינים המקומיים האמורים.

"כשהמניע הוא לתגבר מגורים ובהנחה מאוד דורסנית של הממשלה ואחרים אנחנו יכולים לאבד משהו שנקרא איכות חיים עירונית. איאפשר לכפות".¹²⁷

מרואינים גם הצביעו על כך שחסרה תקשורת ברורה ומוסדרת בין שני הגורמים. חוסר תקשורת זה נובע לדעתם ממחסור בשפה אחידה ובתיאום עמדות לגבי התהליך מחד גיסא, אך גם ממחסור בפרוצדורה מתאימה לתהליכים רחבי היקף הנדרשים במסגרת תה"ע מאידך גיסא.¹²⁸

"לקחנו (המדינה) את חוק התכנון והבנייה ואמרנו כמו תוכנית שסוגרים מרפסת ככה מוסיפים שבע מאות יחידות דיור, באותם הכלים. זה לא עובד. זה כלים לחתול, ופה צריכים כלים לנמר... אז בוא תשב תעצור רגע ונראה. יש פה בעיה רוחבית. נעצור נראה איך פותרים את זה בעולם ונחשוב איך פותרים את זה בכל העולם".¹²⁹

לתחושת מרואינים, הממשלה הסירה מעצמה כל אחריות לתהליך באותן רשויות, והטילה את האחריות להתנהלותו על המגזר הפרטי.

"המדינה היא בעלת אפס מעורבות בתהליך. התהליך הוא יזמי לחלוטין כלכלי לחלוטין".¹³⁰

לתפיסת המרואינים, ברמה המקומית, על המדינה להיות פעילה יותר בסיוע ובמימון הפרויקטים, או לחלופין לסייע בקביעת מדיניות בתחום וביצירת חשיבה מתאמת.

ועדה מחוזית

באשר לתפקידה של הוועדה המחוזית, בשלוש הערים שבהן מתבצעים תה"ע בפועל במשך תקופת מה, קרי, אשדוד, כפר סבא ובת ים, ישנה הבחנה בין הוועדה המחוזית ליתר מוסדות השלטון המרכזי.

126 ריאיון של החוקרת עם נציג מספר 1 ממנהל הנדסה אשדוד (13.1.2020).

127 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור מספר 4 כפר סבא (9.12.2020).

128 ראו גם ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד מספר 201911 (18.6.2019).

129 ריאיון של החוקרת עם נציג מספר 2 ממנהלת התחדשות עירונית אשדוד (3.5.2021).

130 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור מספר 3 בת ים (12.3.2020).

בבת ים הוועדה המחוזית נתפסת ככלי המסייע לקדם את התהליך. עיריית בת ים נעזרת בוועדה כדי לפתור דילמות מול יזמים.¹³¹ לעומת זאת, באשדוד עלה כי הוועדה המחוזית חוסמת את התהליך ומתפקדת כגוף המנותק מהמציאות.

3. מה נדרש לקיום התהליך

קטגוריה זו מתייחסת לתפיסות מרואיינים לגבי סוגיות הקשורות לעיצובם של תהליכי תכנון עירוני.

זמן: טבלה מספר 7 מציגה את התייחסות המרואיינים לכמה היבטי זמן: פרספקטיבת עברה-הווה-עתיד, משך הזמן ונקודת הזמן שעל פיה נבחן הפרויקט. הממצאים מראים כי כמעט תמיד ההתייחסות היא לתה"ע בפרספקטיבה של הסתכלות לעתיד. לגבי משך התה"ע, הימשכות התה"ע על פני זמן רב אינה סוגיה חדשה. היבט נוסף בקשר למדד הזמן הוא זווית ההסתכלות שדרכה נבחן הפרויקט. בעוד מנהל התכנון מתייחס לנקודת אישור התוכנית ולסיום הבנייה,¹³² הרשות להתחדשות עירונית מתייחסת לכמה נקודות על ציר הזמן – מתן אישורים, תחילת ביצוע ואכלוס.¹³³ ברשויות עצמן ההתייחסות היא גם לשלבי הביניים, כלומר, מבחינת הרשויות גם זמן ביצוע הפרויקט בפועל הוא משמעותי בשל ההשפעה של התהליך על איכות החיים של התושבים במקום. אחת הסוגיות שעלו בדברי המרואיינים היא אתגרי החיים בסמוך לאתר בנייה, ובכלל זה חסימת כבישים ומדרכות. עבור הרשויות המקומיות העוסקות בתהליכי התחדשות עירונית בפועל – אשדוד, בת ים וכפר סבא, לסוגיית שלבי הביניים ולמתן המענים לאוכלוסייה באזור הנתון תוך כדי התהליך יש חשיבות לא קטנה בתהליך.¹³⁴ בפתח תקווה ובכרמיאל, הנמצאות בשלבים מוקדמים של אישורים, שלבי הביניים נמצאו פחות רלוונטיים.

טבלה 7: ממד הזמן בתהליך

	אשדוד	בת ים	כרמיאל	פתח תקווה	כפר סבא
עבר	9%	25%	0%	23%	0%
הווה	4%	0%	0%	8%	5%
עתיד	22%	19%	20%	38%	38%
זמן	26%	38%	60%	31%	43%
עיכובים	22%	0%	0%	0%	0%
ביניים	17%	19%	20%	0%	14%
סך הכול	100%	100%	100%	100%	100%

131 לדוגמה ראו ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים ישיבה מס' 20190004 (7.4.2019).

132 דלית זילבר "כנס ארגון הקבלנים והבונים – דלית זילבר, מנכ"לית מנהל התכנון, משרד האוצר" (הרצאה בכנס "ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב יפו" (3.11.2018). <https://www.youtube.com/watch?v=NGh0TKhDxPY&t=296s>

133 גנון ורוטר, לעיל ה"ש 47, 49.

134 דוגמה לדיון בדבר ההשפעה על תהליכי הביניים ניתן לראות בישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד מספר 201911, לעיל ה"ש 128.

ודאות בתהליך: לסוגיית הוודאות בתהליך יש כמה היבטים. בראש ובראשונה, סוגיה זו מתייחסת למידת ההיתכנות של תה"ע. התהליך במתכונתו הישראלית מתבסס כאמור על מודל כלכלי ועל נכונות של יזמים לבצע את הפרויקט בפועל.

בכרמיאל מתקיימים תה"ע אשר מציעים לקיים תהליך ציפוף והוספה של מבני מגורים בשכונה,¹³⁵ אך אין ודאות כי אכן הדירות החדשות יימכרו. חוסר ודאות זה עשוי להרתיע יזמים מלהשתתף בתהליך. נכון להיום, הפרויקט ממתין לאישור תקציבי של הממשלה. כך גם באשדוד, המתמודדת עם תהליכי תמ"א 38 לא מעטים, שהחלו ללא היתכנות כלכלית. במקרים רבים, דווקא מתוך תחושת הקהילתיות והנאמנות לשכן, נבחרים יזמים וקבלנים מקומיים קטנים החסרים את הגב הכלכלי של יזמים גדולים. בעקבות זאת, בחלק מהמקרים, פרויקטים נעצרים, נמכרים ליזמים אחרים ומסתיימים באיכות בנייה פחות טובה. מבחינת התושבים בעיר כזאת, כמו בערי פריפריה רבות, תה"ע הם לעיתים כניסה לפרויקט ללא ביטחון לגבי מועד הסיום או לגבי התוצר שיתקבל בסופו.

בירוקרטיה ואמון: שני גורמים אשר נמצאו כמשפרים את רמת הוודאות של פרויקט הם בירוקרטיה ואמון. בבירוקרטיה הכוונה היא להגדרת כללי המשחק ולציפיות מכל קבוצת בעלי עניין בתהליך. מרמה תוך-רשוטית: בארבע רשויות מתקיים תהליך של עיצוב מסלול מוגדר וברור לגבי אופן הייזום של התה"ע. לתחושת המרואיינים, ודאות זו תאפשר יצירת אמון בין השחקנים השונים ולכן ביצוע תהליכים בצורה מהירה יותר וקלה יותר.

"אנחנו מדברים על ודאות תכנונית... אתם קבלנים מבינים שאתם צריכים לקבל את כל המידע בהתחלה זאת מטרת הרפורמה... הרפורמה באה באמת להיטיב איתכם היא באה לייצר אמון היא באה לייצר את המידע כהליך שהוא חובה ושפה משותפת לכל הגורמים אין לכם מושג מה הרפורמה באה לעשות".¹³⁶

אחד הדברים אשר קידם ראש העיר הנוכחי של פתח תקווה היה תהליך ברור, מוסדר ואחיד.¹³⁷ אנשי המקצוע בעיר שרואיינו למחקר טענו כי תפקידם הוא הקלת תהליכים בירוקרטיים במסגרת אחריותם, תוך הבנה כי השפעתם על תהליכים ברמה הארצית מוגבלת.

"בכל הקשור להתנהלות המדינה, אין לנו שליטה. אנחנו משתדלים לעשות ברמה המקומית את כל שניתן כדי לקצר את משך ההליכים. פעם היה לוקח

135 להסבר על תוכנית המתאר של השכונה ראו "כרמיאל שכונת הפרחים – התחדשות עירונית" נגה כרמל אדריכלות נוף ופרייקטים קהילתיים (10.10.2021) <https://bit.ly/3oDDX4c>.

136 דורון חזן מהנדס העיר אשדוד המפגש המקצועי של ענף הבנייה והתשתיות (הרצאה ב"כנס התאחדות בנוי הארץ" 30.5.2018). [youtube](https://www.youtube.com/watch?v=K0Jwh7mNexY) נדלה באפריל 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=K0Jwh7mNexY>.

137 ראו גם ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20210017 (2.9.2021). כחלק מתהליך זה מקדמת העירייה מאגר של אנשי מקצוע אשר הרשות מקשרת בינם לבין התושבים. דוגמה לכך ניתן לראות באתר כרמים: המנהלת להתחדשות עירונית פתח תקווה - <https://cramim-pt.co.il>.

במוצע כ-3-5 שנים לקבל היתר. המטרה שלנו במנהלת בפ"ת היא לחתוך את הזמן בשליש, ולצמצם את הבירוקרטיה המקומית – אלה הנחיות ברורות מראש העיר".¹³⁸

באשדוד, התפיסה של מובילי התהליך היא כי לכל איש מקצוע בתהליך קיימת מידת אחריות. על כל משתתף למלא את חלקו כך שכל איש מקצוע צריך להתעסק אך ורק בנושא שעליו הופקד.¹³⁹ לתפיסת מהנדס העיר, התהליך צריך להיות ברור הן ליזמים והן לאנשי העירייה עצמם.¹⁴⁰ במסגרת זו, תפקידו של מנהל ההנדסה הוא בין היתר להגביר את הוודאות הן מבחינת רישוי והן מבחינת מידע. "סרגל הזמנים" של הרשות מתייחס ללוח זמנים מפורט המחייב הן את היזם/הקבלן והן את הרשויות.¹⁴¹ הסרגל מתייחס לכלל השלבים החל בהגשת הבקשה לקבלת ההיתר. מנהלת ההתחדשות העירונית של העיר מספקת ליזמים ולתושבים סרגל שלבים עד לשלב קבלת תעודת הגמר.

בבת ים נעשה ניסיון לקדם תהליך מובנה וברור אשר מגדיר ציפיות מבחינת אחוזי בנייה, מסחר ושטחי רצפה בכל פרויקט בעיר. תהליך בירוקרטי זה נתקל בקשיי יישום בשל חוסר אמון. ראש העיר ברשות הוחלף בשל ניגוד אינטרסים שכללו בין היתר קידום תהליכי בנייה בעיר על בסיס אינטרס אישי. במהלך שנות כהונתו התפתחה בעיר תרבות ארגונית של חשדנות בין המדרג הפוליטי למקצועי, וזו הקשתה על התהליך. העובדה שהדרג המקצועי ניסה להשתית את ההנחיות גם רטרואקטיבית ולהרע את התמורות של פרויקטים שכבר אושרו יצרה תחושה של חוסר אמון בין הדרג המקצועי ליזמים, בעיקר יזמים קטנים שחלקם תושבי העיר. שיתוף הפעולה בין הדרג הפוליטי ליזמים, שבמקרה הם גם תושבי העיר, כנגד ה"אויב המשותף" הוביל לשינוי בנהלים.¹⁴² הצורך ביצירת אמון כפי שעלה בדברי המרואיינים מהרשויות בת ים וכפר סבא אינו רק מול היזמים, אלא גם מול התושבים. בכפר סבא, כחלק מהנגשת תהליכי ההתחדשות, חזון העיר מוצג לתושבים באתר הרשות ואף מלווה בחלק מהמקרים בתיאור גרפי דינמי. תוכנית המתאר של העיר מוצגת באתר הרשות, כולל השינויים החלים בה.¹⁴³ גם תוכנית האב של העיר לגבי העיר כולה ולגבי מתחמים שונים נמצאת באתר

138 ניצן ברכן "דברי אדריכל העיר בכנס קבלנים בפתח תקווה" (יולי 2021).
 139 דורון חזן מהנדס העיר אשדוד במפגש השנתי המקצועי של ענף הבנייה והתשתיות, לעיל ה"ש 136.
 140 ש.ם.
 141 דוגמה לסרגל הכלים ניתן לראות ב"אומדן זמנים להוצאת היתר בנייה" עיריית אשדוד מנהל הנדסה <https://bit.ly/3uG58PH>, וכן ב: "מהלך קידום תוכנית" עיריית אשדוד היחידה לתכנון אסטרטגי <https://bit.ly/3vUxbD>. דוגמה להנגשת מידע על תהליכי התחדשות עירונית בכפר סבא ניתן לראות באתר הרשות <https://bit.ly/3uMPEJx>, וכן ב"מפת סיפור העיר" עיריית כפר סבא מנהל הנדסה <https://bit.ly/3McBNls>.
 142 אורן שטרנברג "המאבק הבא: ההתחדשות העירונית בבת ים מתרסקת" השקמה (7.8.2020) www.hashikma-batyam.co.il/nadlan/25950; ראו גם עניין ארגון היזמים בת ים, ה"ש 117; "מסמך הנחיות מרחביות לאישור הוועדה המקומית 2018" עיריית בת ים. נדלה באפריל 2021 <https://bit.ly/3JkK6dy>.
 143 ראו גם את מפת ההתחדשות העירונית של מנהלת ההתחדשות העירונית בכפר סבא, לעיל ה"ש 141.

העירייה ומציגה בשפה פשוטה את עקרונות התהליך.¹⁴⁴ לתפיסתם של אנשי צוות אגף ההנדסה וכן לטענת חברי מועצת העיר, המידע צריך להיות זמין וברור לכלל האוכלוסייה. מרואיינים ציינו כי הדבר נועד להגביר את השקיפות ואת האמון של הציבור בתהליכים המתקיימים ובהנהלת העיר. בעיר זו אף נערכו שינויים בחלק מהתוכניות לאחר אישורן. עם זאת, הדבר נעשה תוך דיון עם הקבלנים.

בכרמיאל, הנמצאת בשלבים ראשוניים של התהליך, ננקטים צעדים לשיתוף הציבור שמטרתם להציג את התהליך בפני התושבים כדי להנגיש את המידע ולייצר יותר ודאות. בהתייחס לרמת השלטון המרכזי: המרואיינים הביעו תחושתם כי השלטון המרכזי כשל ביצירת מענים מותאמים לתה"ע, ועל כן הרשויות פועלות בעצמן כדי לקדם תהליכי בירוקרטיה. לתפיסת המרואיינים, על אף שהודאות נגזרת מהחוק ומהכללים של המדינה, חסרה בה גמישות של משרדי הממשלה והתאמת התוכנית לצרכים המקומיים. הדבר צריך לתפיסתם להיעשות תוך שקיפות בין הגורמים השונים ותוך הסתכלות קדימה.

ו. מסקנות ודיון

בחינת תהליך ההתחדשות העירונית בערים השונות מראה כי על אף שתהליכי התחדשות עירונית מתקיימים תחת מטרייה אחת שנקבעה על ידי השלטון המרכזי, בפועל קיימת שונות בין הרשויות השונות. השונות נובעת ראשית מרמת יכולת שונה של כל אחת מהערים לקדם את התהליך, אך היא נובעת גם ממטרות מקומיות שונות. בבחינה האיכותנית של הקטגוריות השונות עולה כי בכל רשות קיימת פרשנות אחרת לקטגוריות שהן לכאורה אובייקטיביות. כך, למשל, התייחסה בת ים להיבטים הכלכליים מתוך פרספקטיבה של התועלת עבור העיר, ואילו כרמיאל התייחסה למידת ההיתכנות של הפרויקט. אשדוד התייחסה לסוגיה הביטחונית כהתמודדות עם מצב ביטחוני מול עזה, כרמיאל התייחסה לחשש מרעידות אדמה ופחת תקווה – לביטחון האזרחי להלך במרכז העיר. עוד ניתן היה לראות כי בכל רשות, לכל היבט של התהליך ישנו סדר עדיפות ומשקל שונה. טענתנו במאמר הנוכחי היא כי רק על ידי הבנת התפיסה המקומית ניתן יהיה להתאים את תה"ע לאינטרסים המקומיים וליצור תהליכים ייחודיים היוצרים ערים מגוונות.

1. מהי התחדשות עירונית

כל המשתתפים ראו בהתחדשות העירונית תהליך של שינוי פיזי של המרחב. עם זאת, לכל אחת מהערים שנבדקו היו מטרות משלה לקיום התה"ע. מתוך כך הרי שהגדלת הדיור, ללא התייחסות להיבטים נוספים כמו תחבורה, מרחב ציבורי או מענים כלכליים מתאימים, נתפסה כמאיימת על חוסנה של הרשות ויוחסה לקיומם של אינטרסים מקומיים שיתרמו מהתהליך. במרבית המקרים שהוצגו, הייתה התייחסות להגדלת מלאי הדיור כמטרה משנית. באשדוד,

144 להרחבה ראו לעיל ה"ש 141.

למשל, קיימת התייחסות להגדלת המלאי, אך מתוך מטרה לשמר את צעירי העיר במקום. בכרמיאל – הגדלת מלאי הדירות יוחסה לרצון למשוך אוכלוסייה חדשה אל העיר. בעבור כל הרשויות, מטרת השלטון המרכזי – הגדלת מלאי הדיור – נתפסה כחלק מתהליך עירוני נרחב יותר, ולעיתים נראה כי הוא ברירת מחדל שיש לקבל כדי לקדם אינטרסים עירוניים אחרים. בבת ים, הגדלת מלאי הדיור נועדה לאפשר איכות חיים לתושבי העיר ובעיקר כדי לחזק את החוסן הכלכלי של העיר. בפתח תקווה התה"ע נועדו להיות חלק מתוכנית לחיזוק הקשרים בין השכונות השונות.

2. קשרי שלטון מרכזי ומקומי

ניתן לראות כי ככל שתה"ע מתקדמים ברשות, גדל ממשק הקשר שלה מול הוועדה המחוזית. ברשויות שבהן התהליך מתקיים, יש הבחנה ברורה בין הוועדה המחוזית לבין יתר השלטון המרכזי. נראה כי הוועדה המחוזית נתפסה כדרג ביניים אשר הגדרתו אינה ברורה. דרג זה נתפס ברשויות מסוימות, כדוגמת אשדוד, כמפריע לתהליך, ואילו באחרות, כמו בת ים – נתפס כמסייע לתהליך וכמדורג שלטוני נוסף שאפשר להיעזר בו.

כאמור, המחקר התקיים בתקופה שבה חלק גדול מפעילות השלטון המרכזי היה משותק. עם זאת, התייחסות המרואיינים הייתה גם לתקופות קודמות וגם באופן כללי. מהממצאים עולה כי רשויות מקומיות, משרדי ממשלה ומנהל התכנון תופסים אחרת את תה"ע. בעוד התוכנית האסטרטגית כפי שהיא נתפסת ברמה המקומית נועדה להגדיל את מלאי הדיור, בעבור המרואיינים והרשויות אשר נבדקו לתה"ע מטרות עירוניות משל עצמן. תה"ע מקודמים ברשות מקומית הרואה כיצד ניתן לחבר בין החזון והצרכים העירוניים לבין מטרות מנהל התכנון. בהתייחס לתפקיד הקבוצות השונות בתהליך, ארבע מתוך חמש הרשויות ראו בשלטון המרכזי גוף מנותק שאינו תורם לתהליך ולעיתים אף מעכב אותו. הרשות היחידה אשר רואה בו תועלת היא כרמיאל, הנמצאת בתחילת התהליך, כלומר לפני ההתנסות המעשית עצמה. בבחינת כלל ההתייחסות למערכת היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, ניתן לדרג את הרשויות המקומיות כתופסות את עצמן על רצף שנע בין מדינה בתוך מדינה, כלומר משילות עצמאית הנאבקת על מקומה מול המדינה, לבין תלות במדינה. באף אחת מהרשויות לא נתפס השלטון המקומי כזרוע ביצועית של השלטון המרכזי.

3. מי קובע את התהליך

נוכח העובדה כי בכל חמש הרשויות נתפס השלטון המקומי כמדורג שלטון עצמאי, הרי ששאלה זו מתייחסת בעיקר למערכת היחסים בתוך הרשות עצמה. למרות תחושת המרואיינים כי יש להתאים את התה"ע לאופייה של העיר, נכון לכתיבת המחקר קיים קושי ברמת הרשות המקומית לקבוע תפקידו של מי לעצב את חזון העיר ואת המטרות של תהליכי ההתחדשות העירונית. בפועל, התהליך נקבע בתוך מערכת היחסים בכל אחת מהערים ובהתאם למשחקי הכוחות בין ראש העיר, הוועדה המקומית ובעיקר מהנדס העיר. בארבעה מקרים (בת ים, כפר סבא, פתח תקווה וכרמיאל), עצם שינוי מי שעומד בראשות העיר הביא לשינוי באופן התנהלות הרשות בכל הנוגע לתהליך. נקודה זו ממחישה את השפעת הרשות, ויותר מכך – את השפעתו

של ראש הרשות – על התהליך. נציין כי במקרי קיצון, הרשות המקומית רואה עצמה כמעין אוטונומיה הפועלת בתוך המדינה לטובת האינטרסים של הרשות עצמה – בחלק מהמקרים הדבר עשוי להיות אינטרסים של תושבי הרשות, ואילו באחרים, כפי שקרה בעבר, של בעלי הכוח והשררה. על כן, ישנה חשיבות לקשרים בין הרשות המקומית לשלטון המרכזי. השלטון המרכזי צריך לפקח כי אכן התה"ע מעוצבים לטובת כלל תושבי הרשות, ובכלל זה אוכלוסיות מוחלשות, וכי תוצר התה"ע ינבע מתכנון איכותי יותר מהקיים.

4. היחס ליזמים ותושבים

יזמים שהם לכאורה הכוח המניע את התה"ע נתפסים ברמת השלטון המקומי כמבצעי התהליך בפועל. לכאורה, עיקר הקשרים של היזמים הם עם אגף הנדסה, אך יש לזכור כי גם באשדוד וגם בבת ים ישנה התייחסות שונה ליזמים שהם תושבי העיר. אומנם רק שתי רשויות אלה התייחסו לסוגיה באופן גלוי, אך ניתן להניח כי הדבר קיים גם ברשויות אחרות. מתוך כך, ניתן להסיק כי ליזמים מקומיים יש יכולת השפעה גם בערוץ המקובל של אגף הנדסה וגם דרך נבחרי הציבור כחלק מהיותם תושבי העיר.

באשר לתושבים שאינם יזמים, נראה שהם מקיימים קשרים עם מגוון בעלי תפקידים ברשות. לכאורה, אמורה מנהלת ההתחדשות העירונית לסייע להם. על אף שזהו אומנם תפקידה כפי שהוגדר במרבית הרשויות, עדיין תושבים מרבים לפנות למגוון גורמים פוליטיים ומקצועיים ברשות.

בחלק מהמקרים גם הגורמים ברשות, ובעיקר נבחרי הציבור, מקיימים קשרים עם התושבים. לא ברור מתי מוגדר הגבול בסוג הסיוע. כלומר, האם פנייה לנבחר ציבור היא דרך לפתור בעיה או לקבל סיוע על ידי קישור לגורם אחר שיכול לפתור אותה.

5. מנהלות להתחדשות עירונית

למנהלת ההתחדשות העירונית – שחקן חדש בתהליך – יש הגדרת תפקיד עמומה. לא ברור אם תפקידה של המנהלת לסייע לתושבים בכל שלב, או רק במקרים של קידום תה"ע. העובדה כי תפקידה של המנהלת אינו מוגדר בחוק בצורה ברורה מקשה גם היא על צוות המנהלת לחזק את מעמדה. מקומה של מנהלת ההתחדשות העירונית בתהליך נקבע במקרים רבים בהתאם לתפיסתם של בעלי התפקידים החזקים ברשות ומכאן גם מידת שיתופה בתהליך.

6. ברירת מחדל?

עבור ארבע מתוך חמש הרשויות אשר נבחנו במחקר, תה"ע נחשבים ברירת מחדל הכי פחות גרועה. תפיסה זו מוסברת, לטענת המרואיינים, בכך שבבנייה באזור בנוי היכולת ליצור שינויים מוגבלת וכך גם איכות התוצרים. לטענת חלק מהמרואיינים, הצורך ליצור פתרונות ולקדם תהליכים מאלץ את מקבלי ההחלטות לקבל החלטה שהיא אולי לא האופטימלית, אך היא הטובה ביותר לזמן הנתון.

מעבר לכך, אחת הטענות שעלו במחקר היא כי יש להתייחס לתה"ע בראייה הוליסטית, הרואה את השפעתם על מגוון תחומים. גישה זו עולה במסגרת הביקורת כנגד בחינת תה"ע

כתהליך להשגת מלאי דיור בלבד, ללא הסתכלות על היבטים נוספים העשויים לתרום לתהליך ולהיתרם ממנו. בסקירת הספרות הוצגו יעדי מנהל התכנון. כיום נראה כי מנהל התכנון והרשות להתחדשות עירונית מתקדמים לטובת השגת יעדים אלה. מנגד, מתוך המחקר עולות השאלות: האם ניתן היה לייצר תהליכי התחדשות עירונית מותאמים לאופייה של הרשות המקומית ולצרכיה? יותר מכך, האם תוכניות המותאמות לצורכי הרשות עשויות להיות מקודמות בעילות רבה יותר?

7. זמן

מבחינת כלל הממצאים, נראה כי ההתייחסות לזמן בתהליך היא אחת מנקודות השוני בין השלטון המרכזי למקומי. בעוד השלטון המרכזי מציג תוכנית שמטרתה השגת יעד של מלאי דירות עד שנת 2040, ברמה המקומית אחת הסוגיות המשמעותיות היא התמודדות עם השינויים המתרחשים בשלבי הביניים, כלומר במהלך התהליך. לתחושת המרואינים, אין בשלטון המרכזי הבנה או התייחסות להיבטים אלה.

8. ודאות, בירוקרטיה ואמון

גורם אחרון שנמצא משמעותי במחקר הוא מידת הוודאות לגבי היתכנות הפרויקט. מבחינת הרשויות המקומיות, כדי להצליח לקדם פרויקטים איכותיים ומותאמים לעיר יש צורך בוודאות בתהליך. ודאות זו היא הבסיס למידת ההיתכנות של הפרויקט מבחינה כלכלית, אך היא גם קשורה לאופי ולפרוצדורות בתהליך. לתחושת מרואינים, ברמה המקומית חוק התכנון והבנייה אינו נותן מענה מספק לאופן שבו אמורים תה"ע רחבי היקף להתנהל. טענה זו של המרואינים עולה בקנה אחד עם טענות אחרות שלהם אשר נשמעו בדבר רגולציה עודפת שלעיתים מעכבת את התהליך.¹⁴⁵ לתפיסתנו, מתוך חוסר בהירות זה מתקיימים גם מצבי חוסר ודאות ואובדן אמון בין השחקנים השונים.

בבחינת התהליכים הביורוקרטיים ברשויות השונות, נראה כי תהליכים אלה נועדו להשפיע בכמה דרכים. ראשית, הם מבקשים להציג בצורה ברורה ומוסדרת את החזון ואת הרציונל של התה"ע ברמה המקומית. שנית, הם מגדירים את שלבי התהליך והמטלות הנדרשות מהיזם ומהרשות לצורך קידום הפרויקט. שלישית, הם מגדירים לוח זמנים ותחומי אחריות בקרב אנשי מקצוע ברשות המקומית. נראה כי כל אלה נועדו לצמצם את טווח האפשרויות לניצול המערכת לרעה, בבחינת מה שפינקלשטיין מכנה "שחיתות פונקציונלית" – אחד הגורמים לרגולציה הרבה ולצמצום יכולת השפעתו של השלטון המקומי בתכנון ובתה"ע, שבמקרים רבים מעכבים את התהליך.¹⁴⁶

ממצאי המחקר מראים כי גם כיום, כאשר השלטון המקומי חסר לכאורה בסמוכיות, יש ביכולתו לעכב ולקדם תהליכים מסוג זה. עוד מראה המחקר כי אם השלטון המקומי רואה

145 ראו למשל אריאל פינקלשטיין "על גלגלים חלודים ושמן אסור" השילוח 8, <https://bit.ly/3uHrLmy>.

146 ראו פינקלשטיין, לעיל ה"ש 4.

בקיום תה"ע את טובת הרשות, הוא פועל כדי לקדם אותם ביתר שאת. טענה זו מקבלת חיזוק מכך שהקבוצה שקיבלה הכי הרבה התייחסות בקרב מרואייני המחקר היא "העיר". קבוצה זו כוללת, כפי שהוסבר בפרק הממצאים, התייחסות לכלל התושבים ובעלי העניין המתגוררים ברשות, ולא רק למערכת הממסדית המשרתת את העיר. מתוך כך, נשאלת השאלה אם אין צורך לבחון את מהות ההגדרה של טובת הרשות ולאפשר לשלטון המקומי אשר פעל והגדיר את טובת הרשות לקדם תהליכים אלה בצורה עצמאית יותר. בהתייחס לתהליכי תכנון עירוני, שהתחדשות עירונית כפי שהוצג היא חלק מהם, מערכות המתבססות על איזור אינן המערכות התכנוניות הקיימות. חוק התכנון הבריטי מגדיר מה אמור השלטון המקומי לספק מבחינת איכות חיים לתושב, למשל שמירה על חיות של מרכזי ערים והימצאות פתרונות תחבורה המותאמים ליכולת ולאורח החיים של התושבים. תפקידה של הרשות הוא לאתר את המענים הרלוונטיים למקום ולאוכלוסייה המקומית.¹⁴⁷ מנגד, משמעות הדבר היא שינוי של כל מערכת התכנון בישראל כפי שהיא מתקיימת כיום.

ז. סיכום

אחת הטענות המתקיימות בשיח בישראל היא בדבר הצורך לקדם ולהאיץ תה"ע. המחקר הנוכחי בחן תה"ע כפי שהם נתפסים ומקודמים בחמש רשויות במדינת ישראל. הנחת הבסיס של המחקר הייתה כי לכל רשות מקומית תפיסה משלה לגבי תה"ע. תפיסה זו נובעת מאופייה ומזהותה של כל רשות.

כדי להשיב על שאלות המחקר, נבחנה תפיסתם של נציגי רשות מקומית מעמדות השפעה שונות על התהליך. נבחנו העמדות של אנשי מקצוע העוסקים בתה"ע וכן של נבחרי ציבור בכל רשות. תפיסות הנציגים נאספו דרך ראיונות עומק חצי מובנים. הראיונות גובו בניחות של תמלילי ישיבות של ועדת התכנון המקומית ושל מסמכי מדיניות. ניתוח הממצאים נעשה בשיטות איכותניות וכמותיות. ממצאי המחקר מראים כי יש חשיבות רבה לבחינת התהליך ההתחדשות העירונית מתוך הפרספקטיבה המקומית. כפי שהוצג, גם במקרים שבהם מרואיינים מערים שונות התייחסו לאותן נקודות כחשובות לתה"ע בעירם, הפרשנות שהם נתנו להגדרות אלה הייתה מתוך צורכי העיר ומתוך שלבי התהליך שבו היא נמצאת. בפרק הממצאים במאמר זה הוצגו תוצאות הניתוח: תפיסתה של כל רשות לגבי התהליך, תפיסתה לגבי התפקיד של כל אחת מקבוצות בעלי העניין בתהליך ושיתופי הפעולה המתקיימים בין אותן קבוצות לבין הרשות. נקודה אחרונה ומשלימה אשר נבחנה היא המדדים לבחינת התהליך כפי שהוא אמור להתקיים.

מתוך ממצאי המחקר עולה כי בשונה מהתפיסה המקובלת, השלטון המקומי אינו רק זרוע ביצועית. יתרה מזו, רשויות מקומיות תופסות את עצמן כמדרג שלטוני עצמאי בעל יכולת

ואחריות לניהול תהליכים מקומיים. הרשויות שנבדקו במחקר, הרואות בתה"ע הזדמנות לקידום אינטרסים מקומיים, משכילות לקדם את התהליך בדרכן שלהן. עוד עולה מממצאי המחקר כי הרשויות תופסות את השלטון המרכזי כגורם מעכב ומפריע בתהליך. העובדה כי המחקר נעשה בתקופה שבה השלטון המרכזי היה משותק רק העצימה תחושה זו. מתוך ממצאי המחקר עולה השאלה אם תפקידו של השלטון המרכזי לקבוע את יעדי ההתחדשות העירונית עבור כל רשות ורשות או לחלופין לפעול כדי לאפשר להן לקדם את היעדים המקומיים ולהתוות מסגרת רחבה של ציפיות הן מבחינת דרישות של מה מותר ומה אסור והן מבחינת דרכי הפעולה.

ח. נספחים

1. מאפייני הערים

הערים שהשתתפו במחקר יתוארו כאן לפי כמה פרמטרים: המאפיינים הדמוגרפיים של העיר (גודלה, מאפייני התושבים ומאפיינים תרבותיים); התנהלות העיר בתה"ע (כמה זמן מקדמת תהליכי התחדשות עירונית ובאיזה היקף); המערכת הפוליטית העירונית (הזמן שבו נמצא ראש העיר בתפקידו, החלפת דרג פוליטי וכדומה).

אשדוד

נוסדה ב־1965. גודלה 47,000 קמ"ר. בעיר 260,000 תושבים, והיא העיר השישית בגודלה בישראל. נמצאת במחוז דרום. גידול ממוצע של 0.6% בשנה. לטענת המרואיינים במחקר הגידול היה אמור להיות גבוה יותר, אבל נעצר בשל מחסור בדירור. העיר מחולקת לשבעה עשר רבעים. אשדוד היא מרכז תעשייתי רחב היקף בעל חשיבות אזורית כעיר נמל מרכזית וכמרכז תעשייתי.

השכר הממוצע בעיר דומה לממוצע הארצי.¹⁴⁸ ב־2019 ירדה אשדוד מהאשכול הסוציאקונומי החמישי לרביעי. מבחינת מאפייני התושבים, מדובר בעיר שבה כמה קהילות החיות זו לצד זו: 19% מתושבי העיר מוגדרים כחרדים, 45% דתיים ו־36% חילונים. הרקע העדתי של האוכלוסייה: עולי צפון אפריקה, ברית המועצות לשעבר וכן קהילה גיאורגית גדולה.¹⁴⁹ צפיפות האוכלוסייה: 4,900 נפש לקמ"ר. עיקר התפתחות העיר נבע מצמיחה טבעית וכן מהגירה אל העיר של עולים מברית המועצות, מצרפת ומדרום אמריקה. חלק גדול מההגירה מאשדוד הוא לרשויות סמוכות כדוגמת אשקלון וגן יבנה.¹⁵⁰

148 "נתונים סטטיסטיים לפי עיר – אשדוד" ביטוח לאומי <https://bit.ly/3xbRvry>.

149 "פרופיל עיריות – אשדוד" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019).

150 עיריית אשדוד, אתר העירייה.

בנייה והתחדשות עירונית: תוכנית המתאר הכוללת של אשדוד נמצאת בשלבי אישור מול הוועדה המחוזית.¹⁵¹ מסמכי תוכנית המתאר כפי שהוצגו בוועדה המחוזית (שם) מראים כי התוכנית מגדירה עקרונות לתכנון ולפיתוח העיר לשנת היעד 2035. יעד התוכנית הוא 420,000 תושבים, שהוא יעד גדול מהיעד שנקבע על ידי מנהל התכנון – 350,000 תושבים. בעיר עשרה מתחמי התחדשות עירונית, יותר מ-300 מתחמי תמ"א 38 – רובם עיבוי מבנה קיים. קיים צפי לתוספת של כעשרת אלפים דירות לעיר. עיקר ההתחדשות העירונית נעשה ברבעים א-ו וברובע ח, כלומר רבעים ותיקים של העיר.¹⁵² גם תהליכי התמ"א 38 הנרחבים שמתבצעים בעיר נובעים מתוך רצון לענות על צורכי התושבים, שחשים חוסר מוגנות מבחינה ביטחונית. מבחינת אופי הבנייה, אשדוד נחשבת כשיאנית בבנייה לגובה,¹⁵³ בבנייה חדשה ובהתחדשות עירונית.

ניהול העיר: ראש העיר נמצא בתפקידו מ-2008. מועצת העיר כוללת 29 חברים, מתוכם 25 הם חברי הקואליציה.¹⁵⁴ מהנדס העיר מצוי בתפקידו מ-2015. מנהלת ההתחדשות העירונית ותיקה, משמשת כגוף מייעץ ואינה יושבת בוועדות תכנון.

בת ים

נוסדה ב-1965. גודלה 8,000 קמ"ר. בעיר מתגוררים 130,000 תושבים. נמצאת במחוז המרכז. מדורגת כאחת הערים הצפופות בישראל¹⁵⁵ – 15,800 נפש לקמ"ר. העיר מאופיינת בריבוי של עולים מברית המועצות ובעיקר בקשישים. נמצאת באשכול מספר 5 בדירוג הסוציאקונומי. עם זאת, יש ריבוי של תושבים הנתמכים על ידי קצבאות ביטוח לאומי ומקבלים הנחות בארנונה.¹⁵⁶ העיר נמצאת בתהליכי התחדשות ופיתוח מואצים ובלתי פוסקים ופועלת כיום לקידום עירוניות חדשנית, חינוך וקהילה תוך שימור אופייה וייחודה כעיר חוף.¹⁵⁷

בנייה והתחדשות עירונית: בת ים החלה בהכנת תוכנית מתאר ב-2012. תוכנית המתאר התעכבה בשל קשיים בחוסן הכלכלי של בת ים ובעקבות סוגיות של מנהל תקין בעירייה. בימים אלה הרשות פועלת לקדם את תוכנית המתאר ולאשרה מול הוועדה המחוזית.¹⁵⁸ בעיר מעל 35 מתחמי התחדשות עירונית ומעל 350 מתחמי תמ"א 38.¹⁵⁹ במסגרת תהליך זה אמורות להתווסף לעיר מעל 20,000 דירות חדשות. תהליכי ההתחדשות העירונית החלו עוד לפני כניסת

151 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז הדרום, מסמך החלטות לשיבת המליאה מספר 2022001 <https://bit.ly/3oEiaJW> (10.1.2022).

152 אגף מנהל הנדסה עיריית אשדוד, <https://bit.ly/3JZwkRr>.

153 אורן אהרוני "איזו עיר הכי גבוהה בארץ?" **מאקו** (17.12.2009).

154 עופר אשטוקר "מועצת העיר החדשה של אשדוד תושבע הערב במשכן" **אשדודנט** (3.12.2018) <https://bit.ly/3jHZJop>.

155 ירון דרוקמן "היישובים הכי צפופים בישראל" **Ynet** (3.10.2015) <https://bit.ly/2FiwReR>.

156 "סטטיסטיקה לפי יישובים 2020" **המוסד לביטוח לאומי** <https://bit.ly/3YC0oGJ>.

157 "חזון העיר" <https://bit.ly/3YtlyFQ> (נדלה מאי 2021).

158 "בת ים 2035 תוכנית מתאר חדשה לעיר 2021" **עיריית בת ים** <https://bit.ly/3HOpzit>.

159 "מפת ההתחדשות העירונית של הרשות להתחדשות עירונית" **הרשות להתחדשות עירונית** <https://bit.ly/3xaeC5Z>.

הצוות המוביל לתפקידו, אך תהליך העבודה השתנה. למעשה הצוות החדש יצר מערכת הגבלות ודרישות חדשות שבהן יזמים נדרשים לעמוד כעת.¹⁶⁰ אחת הבעיות המאפיינות את העיר היא חשש כי בשל הקרבה לים ובלאי הנוצר כתוצאה מכך, חלק גדול מהמבנים אינם בטוחים.¹⁶¹

ניהול העיר: ב-2014 הוחלף ראש עיריית בת ים. התהליך התרחש על רקע איסורים וטענות כלפיו (שהוכחו בהמשך) לניצול לרעה של תפקידו. ראש העיר הנוכחי החל את תפקידו ב-2018. מנכ"ל הרשות, מהנדסת הרשות והאדריכלית נכנסו לתפקידיהן ב-2018 יחד עם ראש העיר. העיר סובלת מגירעון תקציבי ועל כן מלווה על ידי חשב חיצוני.¹⁶² באשר למערכת היחסים בין הדרג המנהלי לדרג הפוליטי, למרות המאמצים ליצור תהליכי עבודה שקופים, גם כיום עדיין קיימים מצבי חוסר אמון בין הדרג המקצועי החדש לחברי המועצה הוותיקים.¹⁶³

פתח תקווה

נוסדה כמושבה ב-1878. הוכרזה כעיר ב-1937. גודלה: 39 קמ"ר. נמצאת במרכז הארץ. קצב גידול האוכלוסייה הוא 1.5% נכון ל-2019.¹⁶⁴ בעיר 244,000 תושבים. צפיפות אוכלוסין היא של 6,900 נפש לקמ"ר. עם זאת, הבנייה במרכז העיר צפופה מאוד והרחובות צרים.¹⁶⁵ העיר נמצאת באשכול סוציאקונומי מספר שבע. קיים פער במדד הסוציאקונומי בין שכונות הלוויין החזקות לבין המרכז, המיושב בחלקו בפליטים ובתושבים זרים.¹⁶⁶

תכנון והתחדשות עירונית: בעיר 19 מתחמי התחדשות עירונית מאושרים, מעל 250 מתחמי תמ"א. פרויקטי התמ"א מתבצעים בעיקר באזורים הוותיקים של העיר. אזורים אלה צפופים, וקיים קושי לקדם תה"ע. תהליכי התמ"א נותנים מענה במקרים אלה.¹⁶⁷ לפי מפת הרשות להתחדשות עירונית, קיימות בעיר עוד כ-15 תוכניות התחדשות עירונית לפני הגשה, אך בשלבי תכנון מתקדמים. מתוך תוכניות אלה אמורות להתווסף לעיר עוד כ-6,000 דירות. לעיר תוכנית מתאר כוללנית הנמצאת בשלבי אישור מול הוועדה המחוזית.

ניהול העיר: ראש העיר נכנס לתפקידו ב-2018. בתקופת ראש העיר הקודם, נערכו ניסיונות לקדם התהליך, אך היה קושי בקידום התהליכים לכדי ביצוע. לתחושת קבלנים ויזמים אשר פועלים באזור, הדבר נבע מחוסר מדיניות ברורה ומוסדרת ומחוסר תיעודף של אזורים. קבלנים אשר רואיינו לטובת מחקר בנושא טענו כי חוסר המדיניות מוביל לבזבוז משאבים מיותר מבחינתם ולחוסר ודאות בדבר היתכנות הפרויקט.¹⁶⁸

160 לעיל ה"ש 117.

161 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה מס' 2 (21.1.2021).

162 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור מספר 1 בבת ים (21.1.2020).

163 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה 1 בבת ים (19.1.2021) וריאיון עם נבחר ציבור מספר 3 בבת ים (12.3.2020).

164 מידע מתוך אתר עיריית פתח תקווה.

165 "סטטיסטיקה לפי יישובים – פתח תקווה 2021" המוסד לביטוח לאומי.

166 ריאיון של החוקרת עם נציג מנהל הנדסה מספר 2 בפתח תקווה (23.5.2021).

167 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור מספר 4 בפתח תקווה (15.4.2021).

168 הקלטה מכנס איגוד הקבלנים בפתח תקווה (יולי 2017).

ב־2019, עם חילופי ראש העיר, התחלף גם מהנדס העיר, ואיתו התחלף גם מנכ"ל העיר. ב־2020 הוקמה בעיר מנהלת התחדשות עירונית. צוות המנהלת מקדם את התה"ע בכמה מתחמים מובחנים. בחירה ותיעדוף המתחמים נעשים בידי צוות ההנדסה וראש העיר. המנהלת מקיימת עשרות כנסי הסברה לתושבים באותם אזורים, גם לאורך תקופות של סגרים ובידודים ובכלל. במקביל לכך מתקיימים בעיר גם כנסי יזמים על ידי מנהל ההנדסה והמנהלת לשם הצגת האפשרויות לביצוע התהליך בעיר.¹⁶⁹

כפר סבא

נוסדה ב־1962. גודלה כ־14 קמ"ר. בעיר 110,000 תושבים. צפיפות האוכלוסין היא 7,000 נפש לקמ"ר. קצב גידול האוכלוסייה הוא 0.7% בשנה. מכל הרשויות שנבדקו נמצאת באשכול הסוציראקונומי הגבוה ביותר – אשכול מספר שמונה.¹⁷⁰ העיר שומרת על צביון כפרי וגאה ברשת הדרכים הירוקות העוברות לכל אורכה ורוחבה. רשת זו מאפשרת הליכה בעיר הרחק מהכבישים ובביטחון.¹⁷¹

תכנון והתחדשות עירונית: כפר סבא סמוכה להוד השרון, וצוות ההנדסה של העיר כמו גם נבחרי הציבור רואים את תהליכי הבנייה המואצים המתקיימים בעיר השכנה. לתפיסת שתי קבוצות השחקנים, מטרתם של נבחרי הציבור ושל אנשי אגף הנדסה, כפי שהיא עולה ממסמכי חזון העיר, היא להשאיר את כפר סבא כעיר הירוקה שהיא כיום. מתוך כך, בעת שינוי הצוות המוביל, נקבעו נהלים והנחיות לדרך הגשת הבקשות וכן לדרישות שיש לעמוד בהן בהצעות השונות. הרצון הוא להאט את תהליכי ההתחדשות העירונית, לפעול כדי להפחית את הבנייה לגובה ואת הציפוף ולדאוג שחויית האדם ההולך ברחוב תישאר נעימה.¹⁷² יתרה מזו, חלק גדול מתוכניות ההתחדשות העירונית בעיר הוקפאו ובוטלו לטובת חשיבה מחדשת. כיום, ישנם בעיר שני מתחמי התחדשות עירונית וכ־100 מתחמי תמ"א 38. רוב מתחמי התמ"א 38 הם מתחמי עיבוי. סך התוספת של דירות לעיר היא כאלף דירות.

ניהול העיר: גם בכפר סבא חלו ב־2018 חילופי ראש עיר מכיוון שראש העיר הקודם ניצל לרעה את מעמדו. ראש העיר הנבחר החליף את צוות ההנדסה ב־2019 ואת מנכ"ל העירייה ב־2020. הצוות המחודש פועל לקביעת הנחיות ברורות לתושבים וליזמים כאחד באשר לתהליכי ההתחדשות העירונית בעיר. מנהלת ההתחדשות העירונית פועלת עם מנהל ההנדסה כדי להנגיש לתושבים את התוכניות הן מבחינת ידוע על קיומן והן מבחינה ויזואלית. בין היתר נעשה ניסיון להציג את השינויים בחלק מהעיר באמצעות מפת סיפור הנמצאת והנגישה באתר העירייה.

169 ריאיון של החוקרת נציג מנהלת התחדשות עירונית מספר 1 בפתח תקווה (23.3.2021).

170 "סטטיסטיקה לפי יישובים" המוסד לביטוח לאומי <https://bit.ly/3lpWBy5>.

171 מבוסס על חזון העיר הירוקה באתר העירייה <https://www.kfar-saba.muni.il/yarok>, וכן על ראיונות עם אנשי מקצוע ממנהל הנדסה בעיר ועם חברי מועצה שנערכו בינואר 2021.

172 מבוסס על הנחיות ועל מדיניות העיר כפי שהיא נמצאת באתר העירייה: **עיריית כפר סבא** <https://bit.ly/3XhRrRQ>.

כרמיאל

העיר נמצאת בפריפריה הצפונית של מדינת ישראל, באזור הגליל המערבי. נוסדה ב-1964. בעיר 46,000 תושבים. בעיר קיימות ומתוכננות 17,900 יחידות דיור. תוכנית זו שואפת לחזק את מעמדה של כרמיאל כעיר מרכזית בגליל ואת חוסנה הכלכלי.¹⁷³ צפיפות האוכלוסין היא 2,100 נפש לקמ"ר. העיר מדורגת באשכול סוציאקונומי מספר 6. אחוז הקשישים בעיר גבוה מהממוצע הארצי.¹⁷⁴ בכרמיאל פועלת מכללת אורט בראודה הוותיקה. העיר קולטת עלייה. למרות כל אלה, החל מ-2019 העיר סובלת מהגירה שלילית (קצב גידול האוכלוסייה בירידה של 0.2% בשנה). לפני כמה שנים חוברה העיר לתשתיות הרכבת כדי לאפשר נגישות אליה וממנה. בפועל, הרכבת היא אכזבה שכן התחנה מרוחקת מהעיר ואין סנכרון בין קווי האוטובוס לבין הרכבת. עובדה זו יצרה מפח נפש בקרב התושבים.¹⁷⁵

התחדשות עירונית: לכרמיאל תוכנית כוללנית שהוכנה בשיתוף עם משרד השיכון ונמצאת בימים אלה בתהליכי אישור. תוכנית זו פועלת להגדלת אוכלוסיית העיר לכ-120,000 תושבים ולתוספת 36,300 יחידות דיור.¹⁷⁶ בעיר כמעט שלא מתקיימים תהליכי התחדשות עירונית. למעשה, נכון לעת ביצוע המחקר היה בעיר מתחם התחדשות עירונית אחד ובניין תמ"א 38 אחד.¹⁷⁷ בעקבות יוזמה של העירייה בשיתוף משרד השיכון, מוגשת בימים אלה תוכנית התחדשות העירונית לשכונת הפרחים. מטרת ההתחדשות העירונית היא ציפוף הבנייה ויצירת מלאי דיור חדש ואיכותי בעיר, אשר יעודד אוכלוסייה צעירה להישאר וימשוך אוכלוסייה חדשה.

ניהול העיר: גם בכרמיאל מדובר בראש עיר חדש, אך בשונה מהמקרים האחרים, החלפת ראש העיר אירעה בעקבות החלטת ראש העיר הקודם כי הגיע זמנו לפרוש. ראש העיר הנוכחי פועל נמרצות כדי לקדם קשרים עם השלטון המרכזי וכדי לקדם את עירו.¹⁷⁸ במקביל לכך, הוא גם פעיל בהתארגנות של ראשי רשויות בצפון אשר חברו יחד להקמת קואליציה שתפעל מול השלטון המרכזי. צוות ההנדסה הפועל בעיר כיום הוא צוות ותיק אשר מכיר את העיר זמן רב.

2 מקורות הניתוח האיכותני

להלן מוצגים המקורות שבהם השתמשנו לצורך הניתוח. המחקר נערך בקהילות מקצועיות מצומצמות. מתוך רצון שלמור על כללי האתיקה, מוצגת רשימת המרואיינים כמספרים בלבד

- 173 תוכנית מתאר כוללנית לכרמיאל. הוראות התוכנית 9.21.
 174 "אפיון רשויות מקומיות 2020" **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה** <https://bit.ly/3LqpNgH>;
 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "פרופיל כרמיאל נכון ל-2018".
 175 ריאיון של החוקרת עם נבחר ציבור מספר 3 בכרמיאל (13.4.2021).
 176 תוכנית מתאר כוללנית לכרמיאל הוראות התוכנית 9.21.
 177 www.gov.il/he/departments/general/mappat-hitchadshut-ironit.
 178 דוגמאות לכך ניתן לראות בכתבות המקומיות: מערכת זהר הצפון "יקיים את ההבטחה שר הרווחה: נגדיל משמעותית את התקציבים לעירייה" **זהר נט** (28.10.2021) <https://bit.ly/3HNhQJV>, וכן דוברות עיריית כרמיאל "ראש העיר משה קונינבסקי אירח השבוע את שר הבינוי אלקין ובכירי משרדו" **כרמיאלי** (3.10.2021).

מחקרי רגולציה ז התחדשות עירונית מפרספקטיבה מקומית: השוואה בין חמש ערים בישראל

וללא פרטים מזהים. פרטי המרואיינים המלאים נמצאים אצל החוקרים לצד הקלטות ותמלילי הראיונות.

אשדוד

ראיונות:

- רואיינו חמישה נבחרים ציבור המשתתפים בוועדת המשנה לתכנון ובנייה באשדוד:
- נבחר ציבור מספר 1 רואיין ב־20 בינואר 2020.
 - נבחר ציבור מספר 2 רואיין ב־23 בינואר 2020 (טלפונית).
 - נבחר ציבור מספר 3 רואיין ב־5 בפברואר 2020.
 - נבחר ציבור מספר 4 רואיין ב־9 באפריל 2020 בזום.
 - נבחר ציבור מספר 5 רואיין ב־9 באפריל 2020 בזום.
- במנהל הנדסה, רואיינו שלושה נציגים:
- נציג מספר 1 במנהל הנדסה רואיין טלפונית ב־13 בינואר 2020.
 - נציג מספר 2 במנהל הנדסה רואיין ב־15 בינואר 2020.
 - נציג מספר 3 במנהל הנדסה רואיין פנים אל פנים ב־11 באפריל 2021.
- במנהלת התחדשות עירונית רואיינו שלושת עובדי מנהלת להתחדשות עירונית בעיר:
- נציג מספר 1 רואיין ב־3 במאי 2021.
 - נציג מספר 2 רואיין ב־3 במאי 2021.
 - נציג מספר 3 רואיין ב־3 במאי 2021.

נעשה ניתוח לתמלילי הוועדות הבאות:

- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד, מספר 179.201911.
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד, מספר 180.201915.
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד, מספר 181.201916.
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד, מספר 182.201917.

ונותחו נתונים ממסמכי המדיניות והנחיות הרשות שלהלן:

חזון ראש העיר.¹⁸³

אומדן זמנים להוצאת היתר בנייה.¹⁸⁴

הנחיות מרחביות.¹⁸⁵

- 179 לעיל ה"ש 128.
- 180 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד מספר 201915 (3.9.2019).
- 181 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד מספר 201916 (24.9.2019).
- 182 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה אשדוד מספר 201917 (22.10.2019).
- 183 לעיל ה"ש 109.
- 184 לעיל ה"ש 141.
- 185 לעיל ה"ש 109.

סיכום שנה מנהל הנדסה 2017.186

תוכנית מתאר חדשה לאשדוד.187

תוכנית מתאר מקומית כוללנית לאשדוד 603-0528026.188

הקלטות

דורון חזן מהנדס העיר אשדוד, המפגש המקצועי של ענף הבנייה והתשתיות.189

בת ים

רואיינו שלושה נבחרים ציבור:

— נבחר ציבור מספר 1 רואיין ב־19 בינואר 2020.

— נבחר ציבור מספר 2 רואיין טלפונית ב־21 בינואר 2020.

— נבחר ציבור מספר 3 רואיין ב־12 במרץ 2020 (טלפונית).

מנהל הנדסה: רואיינו שלושה נציגים

— נציג מנהל הנדסה מספר 1 רואיין ב־20 בינואר 2021.

— נציג מנהל הנדסה מספר 2 רואיין טלפונית ב־21 בינואר 2021.

— נציג מנהל הנדסה מספר 3 רואיין ב־1 באוגוסט 2021.

שני נציגים של מנהלת התחדשות עירונית:

— נציג מנהלת התחדשות עירונית מספר 1 רואיין טלפונית ב־14 באפריל 2021.

— נציג מנהלת התחדשות עירונית מספר 2 רואיין בזום ב־15 באפריל 2021.

נותחו תמלילים של 11 ישיבות ועדה:

— ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20190006.190

— ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20190007.191

— ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20190011.192

— ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20190012.193

— ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20190017.194

— ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20200001.195

— ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20200006.196

186 לעיל ה"ש 88.

187 לעיל ה"ש 94.

188 תוכנית מתאר מקומית כוללנית לאשדוד 603-0528026 (2019).

189 לעיל ה"ש 137.

190 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20190006 (16.5.2019).

191 לעיל ה"ש 85.

192 לעיל ה"ש 99.

193 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20190012 (3.11.2019).

194 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20190017 (8.1.2020).

195 לעיל ה"ש 84.

- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20200005.197
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20200008.198
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20210001.199
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 2021002.200

נותחו גם המסמכים שלהלן:

- תוכנית מתאר בת ים דו"ח שלב א. נספח מספר 3 כלכלת בת ים היום והזדמנות למחר.201
- חשש מבתיים מסוכנים.202
- עיריית בת ים הנחיות מרחביות.203
- עיריית בת ים מנהלת תכנון ובנייה התחדשות עירונית ומנהלות להתחדשות עירונית.204
- תוכנית אסטרטגית להתחדשות ופיתוח בת ים.205
- תוכנית מתאר מקומית כוללנית לבת ים 502-0439414.206

כפר סבא

רואיינו חמישה נבחרים ציבור:

- נבחר ציבור מספר 1 רואיין ב־12 בפברואר 2020.
- נבחר ציבור מספר 2 רואיין ב־17 בפברואר 2020.
- נבחר ציבור מספר 3 רואיין ב־14 באפריל 2020 (טלפונית).
- נבחר ציבור מספר 4 רואיין ב־9 בדצמבר 2020.
- נבחר ציבור מספר 5 רואיין (טלפונית) ב־22 בדצמבר 2020.

במנהל הנדסה כפר סבא רואיינו שלושה נציגים:

- נציג מנהל הנדסה מספר 1 רואיין ב־20 ביוני 2021.
- נציג מנהל הנדסה מספר 2 רואיין ב־24 ביוני 2021.
- נציג מנהל הנדסה מספר 3 רואיין ב־24 ביוני 2021.

רואיינו שני נציגים של מנהלת התחדשות עירונית:

- נציג מנהלת התחדשות עירונית מספר 1 רואיין טלפונית ב־8 באפריל 2021.
- נציג מנהלת התחדשות עירונית מספר 1 רואיין טלפונית ב־27 באפריל 2021.

- 196 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20200006 (7.4.2020).
- 197 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20200005 (6.5.2020).
- 198 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20200008 (2.7.2020).
- 199 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בת ים מספר 20210001 (18.1.2021).
- 200 לעיל ה"ש 98.
- 201 שם.
- 202 לעיל ה"ש 88.
- 203 לעיל ה"ש 140.
- 204 לעיל ה"ש 121.
- 205 לעיל ה"ש 98.
- 206 תוכנית מתאר מקומית כוללנית לבת ים מספר 502-0439414 מחוז מרכז.

נותחו גם תשעה תמלילים של ועדות תכנון:

- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 207.20190004
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 208.20190005
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 209.20190008
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 210.20200013
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 211.20200015
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 212.202100004
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 213.20210005
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 214.20200004

וכן תמלילים של שתי ישיבות של מליאת הוועדה המקומית כולה:

- ישיבת ועדה מקומית (מליאה) כפר סבא מס' 215.20200001
- ישיבת ועדה מקומית (מליאה) כפר סבא מס' 216.20200003

נותחו המסמכים שלהלן:

- כס/2035 תוכנית מתאר מקומית כוללנית לכפר סבא 405-0412890.217
- התחדשות עירונית בכפר סבא מורה נבוכים לעיקרי המדיניות עירונית כפר סבא.218
- כפר סבא מפת התחדשות עירונית.219
- עיריית כפר סבא מנהל הנדסה הנחיות מרחביות.220
- חזון העיר הירוקה.221
- עיריית כפר סבא מנהל הנדסה מתחמי התחדשות עירונית.222
- עיריית כפר סבא מנהל הנדסה מפת סיפור העיר.223
- עיריית כפר סבא מנהל הנדסה שימור.224

- 207 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 20190004 (13.5.2019).
- 208 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 20190005 (3.6.2019).
- 209 לעיל ה"ש 107.
- 210 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 20200013 (7.9.2020).
- 211 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 20200015 (26.10.2020).
- 212 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 202100004 (10.3.2021).
- 213 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 20210005 (24.3.2021).
- 214 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה בכפר סבא מס' 20200004 (30.3.2020).
- 215 ישיבת ועדה מקומית (מליאה) כפר סבא מס' 20200001 (26.1.2020).
- 216 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כפר סבא מס' 20200003 (17.2.2020).
- 217 לעיל ה"ש 107.
- 218 "התחדשות עירונית בכפר סבא מורה נבוכים לעיקרי המדיניות" מנהלת התחדשות העירונית כפר סבא עיריית כפר סבא.
- 219 "התחדשות עירונית" עיריית כפר סבא מנהל הנדסה <https://bit.ly/3YYPJ9j>.
- 220 "הנחיות מרחביות" עיריית כפר סבא מנהל הנדסה <https://bit.ly/3vog16h>.
- 221 לעיל ה"ש 172.
- 222 לעיל ה"ש 143.
- 223 לעיל ה"ש 142.
- 224 "שימור" עיריית כפר סבא מנהל הנדסה <https://bit.ly/3jRBaln>.

עריית כפר סבא מנהל הנדסה תהליכי התחדשות עירונית בכפר סבא.²²⁵

כרמיאל

רואיינו ארבעה נבחרים ציבור:

- נבחר ציבור מספר 1 רואיין ב־5 בינואר 2021.
- נבחר ציבור מספר 2 רואיין ב־13 באפריל 2021.
- נבחר ציבור מספר 3 רואיין ב־13 באפריל 2021.
- נבחר ציבור מספר 4 רואיין ב־7 ביוני 2021.

במנהל הנדסה בכרמיאל רואיינו שלושה נציגים:

- נציג מנהל הנדסה מספר 1 רואיין ב־5 בינואר 2021.
- נציג מנהל הנדסה מספר 2 רואיין ב־7 ביוני 2021.
- נציג מנהל הנדסה מספר 3 רואיין (טלפונית) ב־7 ביוני 2021.

לעיר אין מנהלת התחדשות עירונית.

נותחו תמלילים של שתי ועדות משנה לתכנון ובנייה בעיר:

- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה מספר 2021005.²²⁶
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כרמיאל מס' 2021006.²²⁷

כמו כן, נותחו פרוטוקולים של שתי ישיבות מליאת מועצת העיר:

- ישיבת מועצת העיר שלא מן המניין, תוכנית מתאר 2040.²²⁸
- ישיבת מועצת העיר מן המניין 1.21.²²⁹

נותחו מסמכי המדיניות שלהלן:

- סיכום מפגש שיתוף הציבור מיום 16.6.2019 לתושבי מתחם רח' הפרחים כרמיאל.²³⁰
- תוכנית אב לכרמיאל כרמיאל 2025.²³¹
- תוכנית מתאר כוללנית לכרמיאל 0773416-208.²³²
- תוכנית המתאר של שכונת הפרחים – התחדשות עירונית.²³³

225 לעיל ה"ש 138.

226 לעיל ה"ש 68.

227 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה כרמיאל מס' 2021006 (12.7.2021).

228 לעיל ה"ש 86.

229 לעיל ה"ש 114.

230 לעיל ה"ש 112.

231 לעיל ה"ש 104.

232 ש.ם.

233 לעיל ה"ש 135.

פתח תקווה

רואיינו חמישה חברי מועצת העיר :

- נבחר ציבור מספר 1 רואיין ב־13 בינואר 2021.
- נבחר ציבור מספר 2 רואיין ב־9 בפברואר 2021 (טלפונית).
- נבחר ציבור מספר 3 רואיין ב־15 בפברואר 2021 (טלפונית).
- נבחר ציבור מספר 4 רואיין ב־18 בפברואר 2021.
- נבחר ציבור מספר 5 רואיין ב־7 במרץ 2021 בזום.

במנהל הנדסה רואיינו שלושה נציגים :

- נציג מנהל הנדסה מספר 1 רואיין ב־12 בינואר 2021 (בזום).
- נציג מנהל הנדסה מספר 2 רואיין ב־23 במאי 2021 (בזום).
- נציג מנהל הנדסה מספר 3 רואיין ב־1 ביולי 2021.

מנהלת להתחדשות עירונית – רואיינו שני נציגים :

- נציג מנהלת התחדשות עירונית מספר 1 רואיין טלפונית ב־23 במרץ 2021.
- נציג מנהלת התחדשות עירונית מספר 2 רואיין טלפונית ב־10 ביוני 2021.

נותחו אחד עשר פרוטוקולים של ישיבות ועדת משנה לתכנון ובנייה. לא ניתן היה להשיג את תמלילי הישיבות עצמם, ולכן נעשה שימוש בפרוטוקול הרשמי.

- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20190015.234
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20190020.235
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20190021.236
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20200014.237
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20200027.238
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20200028.239
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20210017.240
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20210020.241
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20210018.242
- ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20210021.243

- 234 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20190015 (18.07.2019).
- 235 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20190020 (7.11.2019).
- 236 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20190021 (28.11.2019).
- 237 לעיל ה"ש 89.
- 238 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20200027 (10.12.2020).
- 239 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20200028 (31.12.2020).
- 240 לעיל ה"ש 138.
- 241 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20210020 (28.10.2021).
- 242 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20210018 (30.9.2021).
- 243 ישיבת ועדת משנה לתכנון ובנייה פתח תקווה מספר 20210021 (11.11.2021).

מחקרי רגולציה ז התחדשות עירונית מפרספקטיבה מקומית: השוואה בין חמש ערים בישראל

נותחו מסמכי המדיניות שלהלן:

מצגת תוכנית מתאר להתחדשות עירונית רמת ובר פתח תקווה.²⁴⁴

עיריית פתח תקווה מנהלת ההתחדשות העירונית.²⁴⁵

עיריית פתח תקווה מדיניות כלל-עירונית להתחדשות עירונית וקביעת הנחיות לדירות לתמורה.²⁴⁶

עיריית פתח תקווה, מנהל הנדסה הנחיות מרחביות.²⁴⁷

פת/2040 תוכנית מתאר מקומית כוללנית לפתח תקווה.²⁴⁸

תוכנית האב ומתאר פתח תקווה.²⁴⁹

244 "מצגת תוכנית מתאר להתחדשות עירונית רמת ובר פתח תקווה 2019" מיזליץ כסיף אדריכלים
<https://bit.ly/3KUJxZl>

245 "מנהלת ההתחדשות העירונית" עיריית פתח תקווה <https://cramim-pt.co.il>

246 לעיל ה"ש 89.

247 "הנחיות מרחביות" עיריית פתח תקווה מנהל הנדסה <https://bit.ly/3KVhYyS>

248 לעיל ה"ש 91.

249 ש.ם.