



מעורבות תושבים בקידום התחדשות עירונית סקירת מודלים נבחרים מהעולם

מחקר

מחקר וכתיבה:
יואב זילברדיק

עריכה:
סבסטיאן ולרשטיין

מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז פועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב החל מינואר 2014 באמצעות מחקר אקדמי יישומי בתחום הדיור, גיבוש הצעות חקיקה, פיתוח כלי מדיניות חדשים ומעורבות פעילה ביוזמות מקומיות.

צוות ההיגוי

מטעם עיריית תל-אביב-יפו

אודי כרמלי, אדריכל, סגן מנהל אגף תכנון עיר ומנהל מחלקת תכנון מזרח
חדזה פיניש, סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
ד"ר אפרת טולקובסקי, חברת מועצת העיר ויועצת ראש העיר למדיניות הדיור
איל רונן, אדריכל, מתכנן עיר בכיר, צוות מזרח העיר

מטעם מרכז הגר

אורה בלום, עורכת דין, מנהלת המרכז (עד אוקטובר 2014)
יואב וינברג, אדריכל, מנהל המרכז (החל מאוקטובר 2014)
נתי רייכר, מתכנן ערים, מנהל תחום פיתוח קהילתי
סבסטיאן ולרשטיין, כלכלן ומתכנן ערים, מנהל תחום מחקר
יואב זילברדיק, אדריכל, חוקר



מחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן
הפקולטה למשפטים | אוניברסיטת תל אביב

מעורבות תושבים בקידום התחדשות עירונית

סקירת מודלים נבחרים מהעולם

מחקר

מחקר וכתיבה:
יואב זילברדיק

עריכה:
סבסטיאן ולרשטיין

תודות

עבודה זו היא פרי שיתוף פעולה בין מנהל ההנדסה בעיריית תל-אביב-יפו לבין מרכז הגר. פעילות מרכז הגר התאפשרה הודות לתמיכתן הנדיבה של קרן דוד ואינז מאירס וקרן צ'ארלס א. רבסון. בעזרתן של קרנות אלו התאפשרה הכנתו של מסמך זה.

ברצוננו להודות למשתתפים בצוות ההיגוי מטעם עיריית תל-אביב-יפו – אדר' אודי כרמלי, חדוה פיניש, ד"ר אפרת טולקובסקי ואדר' איל רונן – על שתרמו מניסיונם המקצועי העשיר בדיונים שהתקיימו במקביל לכתיבת מסמך זה.

בנוסף ברצוננו להודות לאלו שהעירו הערות ובכך העשירו את המסמך, ובהם פרופ' נטע זיו, המנהלת האקדמית של מרכז הגר, עו"ד אורה בלום, מנהלת מרכז הגר (עד אוקטובר 2014), אדר' יואב וינברג, מנהל מרכז הגר ואיל רונן, מתכנן בצוות מזרח.

This Document was made possible by funds granted by the Charles H. Revson Foundation and the David and Inez Myers Foundation.

The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the Affordable Housing Center at the Buchman Faculty of Law, Tel Aviv University.

תוכן העניינים

5	תקציר
9	1. מבוא
12	2. מתודולוגיה
16	3. המודלים הנבחרים
37	4. סיכום – השוואה ותובנות
40	5. הפניות וביבליוגרפיה

תקציר

הגדרת הבעיה

בישראל, תהליכי התחדשות עירונית מאתגרים כל העת בידי מערך יחסי הגומלין המתקיים בין שלושה שחקנים עיקריים: תושבים, יזמים והרשות המקומית. מתחים הנובעים ממשולש זה פוגעים ביכולתן של יוזמות אלו לספק מענה הולם לצרכי התושבים (או לחילופין, לצרכי הרשות או היזם), מובילים לקשיים ביישום תכניות מאושרות וגורמים לעיכובים בהליכי התכנון, הרישוי והבנייה. כיום, האופן בו מקודמות תכניות מסוג זה מציב קשיים רבים עבור כל אחד מן השחקנים הראשיים וביניהם:

'התושבים'

- אינם מיוצגים בצורה מאורגנת. ריבוי אינטרסים נוטה לייצר מתחים בלתי פוסקים ביניהם.
- ללא כלים רלוונטיים, תושבים מתקשים להתמודד מול לחצים מצד יזמים פרטיים המעוניינים לקדם תכניות.
- קיימות בקרבם קבוצות פגיעות במיוחד כגון: תושבים המתגוררים בשכירות פרטית או ציבורית, הנתפסים כחסרי מעמד בתהליך; קשישים, החוששים משינויים דרסטיים באורך חייהם; עולים חדשים, המתמודדים עם קשיי שפה; בעלי צרכים מיוחדים שלעיתים לא זוכים ליחס הראוי.

'היזמים'

- נאלצים להתמודד עם אי וודאות לגבי היקף הזכויות והכדאיות הכלכלית הנגזרת מהן.
- אין בידיהם וודאות לגבי יכולתם לממש את התכנית, אם וכאשר תאושר, מבחינת הסכמתם של בעלי הזכויות (אלא אם כן הגיעו להסכמה עם כל בעלי הזכויות טרם אישור התכנית).
- פועלים בשוק פרוץ, רווי 'מאכערים' וגורמים אשר מקשים על התנהלות תקינה מול בעלי הזכויות.
- לרוב, אין בידי יזמים פרטים ידע ו/או כלים לעבודה מעמיקה מול תושבים.

'הרשות המקומית'

- בידיה כלים מוגבלים (ברוב הרשויות) וניסיון מועט בשילוב בין עבודה תכנונית וקהילתית.
- מתמודדת עם הצורך לשפר את איכות התכניות המקודמות ולהתאימן לצרכי התושבים.
- מחויבת לאזן בין אינטרסים פרטיים (של תושבים ויזמים) לבין אינטרסים ציבוריים ורחבים יותר.
- מתקשה לשפר את יכולתם של התושבים לקדם, ליזום, לנהל וליישם תכניות התחדשות באופן הוגן ויעיל.
- נדרשת להגביר את הוודאות התכנונית ומידת היישום של התכניות הללו.

נושא ומטרת המסמך

מאחר שהאתגרים שהוצגו לעיל משותפים ורלוונטיים גם לרשויות רבות בעולם, פותחו מודלים מגוונים לקידום התחדשות עירונית ובהם יש לרשויות מקומיות ולתושבים תפקידים שונים מאלו המוכרים כיום בישראל. מסמך זה סוקר ומתאר שלושה מודלים נבחרים מסוג זה.

המסמך נועד לספק תמונת מצב עדכנית ומבוססת על הניסיון הנצבר בפועל בעולם ולכן, לכל אחד מהמודלים נלווה מקרה בוחן בו הוא מיושם וכן דוגמא עקרונית לאופן בו אותו מודל יוכל יהיה להתממש בזירה הישראלית.



שיקולים בבחירת המודלים

1. מידת הרלוונטיות להקשר הישראלי – מידת קרבתם למצבים פיזיים, כלכליים, חברתיים ותכנוניים שונים אותם ניתן למצוא גם במרחב העירוני הישראלי.
2. האם יש ניסיון ביישומם – לא נבחרו מודלים תיאורטיים או כאלה שלא הביאו ליישום של תכניות בפועל.
3. רצון להציג מודלים מובחנים היטב אחד מהשני המספקים ראייה רחבה ביחס לכל אחד ממרכיבי הניתוח שיפורטו להלן.
4. טווח הסקירה של המודלים צומצם מראש לתהליכי התחדשות בהם ההיבט הפיזי הוא היבט מרכזי בתהליך ההתחדשות.

מרכיבי הניתוח

1. **מצב קיים** תיאור הסיטואציה בדגש על המצב המרחבי-חברתי המאפיין את המקום שבו מתרחש תהליך ההתחדשות. מרכיב זה בא להתייחס למצבו הפיזי ההתחלתי של מקום מסוים, לסוג לחצי הפיתוח הקיימים, ולמצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המקומית (אפורמלי, מדורדר, ג'נטריפיקציה, שינוי ייעוד, ביקוש גבוה).
2. **אופן שיתופם של תושבים במהלך ההתחדשות** בין אם באופן ישיר ובין אם עקיף כחלק מהתארגנויות מקומיות. (עדכון, התייעצות, עירוב, שיתוף פעולה, הסמכה, ביצוע, הפעלה).
3. **מקורות מימון** בהם נעזרים המודלים לצורך קידום של מהלכי ההתחדשות. (גוף בין-לאומי, ממשלה, עירייה, פילנתרופיה, פרטי, תושבים).
4. **סוג מהלך ההתחדשות** במרבית המקרים, תהליכי התחדשות לא עוסקים רק בהיבטים פיזיים אלא עוסקים בנוסף בהיבטים חברתיים, תעסוקתיים וכלכליים שונים. היות והיום בישראל תהליכי התחדשות נוטים להתייחס להיבט הפיזי כהיבט מוביל, טווח הסקירה צומצם לתהליכי התחדשות בהם ההיבט הפיזי הוא היבט מרכזי. בתוך טווח זה, ההתייחסות היא למגוון רחב של הליכי התחדשות העוסקים בפיתוח מסוגים שונים (מרחב ציבורי, שיקום ושדרוג מבנים, בנייה חדשה).

המודלים הנבחרים

על פי הפרמטרים הנזכרים לעיל, נותחו שלושה מודלים:

1. **מנהלת שותפות ציבורית** (Public Partnership Administration)
2. **פורום תכנון קהילתי** (NDF – Neighborhood Development Forum)
3. **ארגון פיתוח קהילתי** (CDC – Community Development Corporation)

שלושת המודלים שנבחרו להצגה נבדלים זה מזה במספר אופנים:

אופן הפעלתו של הגוף המוביל: ניתן לזהות את מנהלת השותפות הציבורית כמודל המופעל מ'למעלה למטה'. המודלים האחרים דורשים את הקמתם של גופים מקומיים כגון פורום תכנון קהילתי וארגון פיתוח קהילתי המתהווים ביוזמת הקהילות עצמן (מלמעלה למעלה). המודל השני – פורום תכנון קהילתי, נסמך על מסגרת חוקית המסדירה את המסלול להקמתם של גופים מסוג זה או בהכרה של גופים קיימים כפורום תכנון קהילתי. המודל השלישי – ארגון פיתוח קהילתי, תלוי ביכולת ההתארגנות העצמית וברצון של הקהילות בכך.

נקודת הזמן בה מופעל המודל ביחס לפעולת ההתחדשות: ניתן להצביע על שלוש גישות: המודל הראשון – מנהלת שותפות ציבורית, מופעל לקראת פעולת התחדשות אינטנסיבית ורחבה ופעולותיו מוגדרות מראש.

המודל השני – פורום תכנון קהילתי, מציע דרך פעולה הקודמת לפעולת התחדשות נקודתית כלשהי ולמעשה מכין מסגרת סטטוטורית הנוספת על המסגרת הקיימת מבעוד מועד. המודל השלישי – ארגון פיתוח קהילתי, מייצר למעשה תשתית קהילתית-ניהולית המקדמת פרויקטים אד-הוק, על פי שיקול דעתה.

אופן המימון: ראשית, ניתן להבחין בין אופן מימון הגוף המוביל לבין אופן מימון של הפרויקטים שיקודמו באמצעותו. אנו מתמקדים במימון של הגוף המוביל והוא משתנה ממודל אחד למשנהו. המודל של פורום תכנון קהילתי נשען על מימון עצמי – התנדבותם של התושבים החברים בפורום, אך מאפשר גם קבלת מימון מצד הרשות המקומית על ידי מענקים פרטניים. המודל של מנהלת השותפות הציבורית ממומן בידי גופים ציבוריים. הגוף המוביל במודל של ארגוני פיתוח קהילתי ממומן בצורה עצמאית הן על ידי תרומות והן על ידי רווחים משירותים שהגוף מספק.

על סמך השוואה זו, עלו מספר תובנות עקרוניות החוזרות בשלושת המודלים:

- **רצון להמעיט את החיכוך בין יזם לתושבים** – שלושת המודלים מכוונים להמעיט את החיכוך המובנה בממשק בין תושבים ליזמים וזאת תחת ההבנה כי זהו אחד המכשולים העיקריים בקידומן של פעולות התחדשות ובהצלחתן.
- **לרשות המקומית תפקיד מרכזי** – בשלושת המודלים שנסקרו ממלאת הרשות המקומית תפקידים שונים, אך בכלם תפקידה חיוני על מנת לאפשר למודלים לפעול.
- **שאלת הייצוג** – כלל המודלים מאפשרים פתרון פה למגוון קבוצות. השאיפה בשלושת המודלים הינה לייצוגן של כל אותן קבוצות תושבים בידי גוף אחד העובד מול שאר השחקנים. במידה ולא קיים גוף שכזה, מעודדות הרשויות את היווצרותו ומספקות הזדמנות להתארגנויות המעוניינות לייצג תושבים לעשות כך.
- **לא רק היבטים פיזיים** – מרבית המודלים מותאמים לפעולות התחדשות בעלות אופי הוליסטי, הכולל טיפול מקיף בהיבטים חברתיים ותעסוקתיים, נוסף על ההיבטים הפיזיים.
- **דיור בהישג יד כמרכיב מרכזי** – המודלים שנסקרו עוסקים בתחומים רבים, אך בכלם נושא הדיור בכלל ודיור בהישג יד בפרט מהווה מרכיב מרכזי.

תובנות עם הפנים לישראל

היקף המחקר לא מאפשר לנתח במפורט את התאמת המודלים לישראל. יחד עם זאת ניתן לציין מספר נקודות אשר ראויות לבחינה מעמיקה ולהמשך מחקר:

1. **הצורך בתשתית להתארגנות תושבים:** בעוד התארגנות של תושבים יכולה להתרחש באופן ספונטני, היכולת לתרגם מהלך שכזה לגוף שביכולתו להוביל תהליכי התחדשות עירונית הן בשלבי התכנון והן בשלבי היישום, תלויה במידה רבה בתשתית שרשויות מספקות לצורך העניין. כפי שניתן יהיה לראות במקרים שיוצגו בנייר זה תשתית זו יכולה לבוא לידי ביטוי בצורות שונות כגון חוקים, מענקים או מתן יעוץ. כיום בישראל תשתית זו מוגבלת ביותר ברמה ארצית, וכמעט שאינה קיימת ברמה המקומית.
2. **חשיבות הקשר רשות-תושבים בשלבי התכנון והיישום:** בישראל, בשלבי התכנון לרשות המקומית יש תפקיד מרכזי ודרגת המעורבות של התושבים היא מועטה ביחס למודלים שנסקרו בנייר ומסתפקת לרוב בעדכון והתייעצות. לעומת זאת, בשלבי היישום, תפקידם של התושבים הוא מרכזי ומעורבות הרשות כמעט ולא קיימת. המודלים שיוצגו בנייר מדגימים כיצד ניתן לאזן בין התפקידים של שני שחקנים אלו לאורך שלבי התכנון והיישום כך שתגבר המעורבות של תושבים בשלבי התכנון ותגבר מעורבות הרשות בשלבי היישום.
3. **העיסוק בהיבטים פיזיים:** כיום בישראל תכניות להתחדשות עירונית הן תכניות המתמקדות בצורה בלעדית בשינויים פיזיים. ברוב המודלים שנסקרו, היבטים פיזיים מהווים מרכיב חשוב ואף מרכזי אך לא בלעדי. ניתן



לשער שככל שתכניות התחדשות תקודמנה בראייה הוליסטית יותר, לא רק תוכן התכניות אלא גם אופן קידומן ישתנה כך שתושבים ישחקו תפקיד מרכזי יותר בקידומן.

לשם ניתוח מקיף יותר, אנו ממליצים להקים ועדת עבודה עירונית שתפקידה לערוך בחינה מחודשת של תהליכים אלו. ועדה זו צריכה לדעתנו להיות מורכבת בעיקרה מגורמים עירוניים אך לשלב גם גורמים ממשלתיים רלוונטיים, גורמים מהמגזר השלישי ונציגות אקדמית. אנו רואים חשיבות בלימוד מהניסיון הנצבר בישראל לצד איסוף וניתוח ידע קיים בעולם בתחום זה. ועדה זו יכולה בין היתר ללוות את עיריית תל-אביב-יפו בניסיונה להפעיל כלים ארגוניים חדשים בתחום ההתחדשות העירונית כפי שנעשה עד כה על ידי חברת עזרה וביצרון.

1. מבוא

1.1 רקע

בישראל, תהליכי התחדשות עירונית¹ מאתגרים כל העת בידי מערך יחסי הגומלין המתקיים בין שלושה שחקנים עיקריים: תושבים, יזמים והרשות המקומית. מתחים הנובעים ממשולש זה פוגעים ביכולתם של תהליכים אלו לספק מענה הולם לצרכי התושבים (או לחילופין, לצרכי הרשות או היזם), מובילים לקשיים ביישום תכניות מאושרות וגורמים לעיכובים בהליכי התכנון, הרישוי והבנייה. האופן שבו מקודמות תכניות מסוג זה מציב אתגרים רבים עבור כל אחד מן השחקנים הראשיים:

התושבים, אשר בידם הזכויות הקנייניות על יחידות הדיור ברוב המקרים לא מיוצגים בצורה מאורגנת וריבוי הקולות והאינטרסים העומדים מאחוריהם נוטה לייצר מתחים בלתי פוסקים ביניהם. הליך שבהצטרפות נועד לשפר את איכות חייהם של התושבים, הופך לעיתים קרובות לזירת מאבקים המגבירה את רמת העוינות בין התושבים. ללא ארגון ולעיתים ללא ידע רלוונטי, תושבים מתקשים להתמודד מול הלחצים המופעלים מצד יזמים פרטיים המעוניינים לקדם תכניות אלו וחושפים עצמם לסיכוכים משפטיים שבמקרים רבים, בהם מספר יזמים מתחרים ביניהם, גם מחסלים את האפשרות לקדם תכנית ישימה במקום.

מבין קבוצות האוכלוסייה הפגיעות ביותר ניתן למנות את אוכלוסיית הקשישים, אוכלוסיית העולים החדשים (והמהגרים), אוכלוסייה של אנשים הסובלים ממגבלות פיזיות ו/או נפשיות וכמובן תושבים המתגוררים בשכירות פרטית או ציבורית, הנתפסים כחסרי מעמד בהליכים הללו, על אף העובדה שהם מושפעים מהם בצורה ישירה ולעיתים גם מהווים חלק ניכר מהתושבים.

היזמים, המחזיקים בידיהם את היכולת הכלכלית ליישם תכניות להתחדשות עירונית, מתמודדים עם הליך רווי אי וודאות. ראשית, אין ביכולתם להעריך מתחילת הדרך את היקף הזכויות (ומכאן היקף הרווח) שיאושר בסופו של הליך התכנון ומכאן שהרצון והיכולת להשקיע משאבים בשלבי הראשונים של הליך התכנון, גם אם מדובר בשלבים מהותיים בתכנון, קטנה ביותר. כמו כן, גם אם קיימת וודאות תכנונית, לעיתים קרובות אין בידי יזמים פרטיים וודאות לגבי יכולתם לממש את התכנית, אם וכאשר תאושר, מבחינת הסכמתם של בעלי הזכויות לממש את התכנית.

היזמים נאלצים לפעול בשוק פרוץ, רווי 'מאכערים' וגורמים אשר לעיתים מקשים על התנהלות תקינה מול בעלי הזכויות. המושג 'יזמים' בהקשר זה מתייחס למגוון רחב של שחקנים הנעים בין גורמים 'מחתימים' המסתפקים בקבלת הסכמות מצד בעלי זכויות, דרך גורמים המממנים את פעילות ההסכמות ואת הליך התכנון, ועד לגורמים קבלניים שיש בכוחם לממש את התכניות הלכה למעשה. ריבוי השחקנים והיעדר ההסדרה ביניהם גורם לכך שהכתובת בעניין זה לא תמיד ברורה. לעיתים קורה שלאורך הדרך יזמים מעבירים את הזכויות של התושבים לצד שלישי (יזם אחר) ללא הסכמה מפורשת של בעלי הזכויות. מצבים כאלה יוצרים מאבקים בלתי פוסקים המגיעים לעיתים קרובות לבתי משפט ומונעים את האפשרות לממש תכניות.²

1 ברמה התיאורטית ניתן להבחין בין המושג 'חידוש עירוני' הנותן ביטוי למהלך יזום של שינוי במרקם העירוני לבין 'התחדשות עירונית' הנותן ביטוי לתהליך הנתפס כ'טבעי' ללא יד מכוונת ברורה (כרמון, 1997) הבחירה להשתמש במונח התחדשות עירונית במסמך זה כמושג מטרייה המכיל בתוכו התייחסות למגוון רחב של תהליכי חידוש עירוני נובע מכך שבקרב רשויות בישראל ובקרב הציבור הרחב זהו השימוש הנפוץ ביותר. בנוסף, על אף המגוון הרחב של סוגי התחדשות עירונית הקיים בעולם, בהקשר הישראלי המושג מתורגם כמעט בצורה אוטומטית לתכניות פיננציוניות ועיבוי (לרבות תמ"א 38). במסמך זה כאשר אנחנו מתייחסים ל'התחדשות עירונית' בהקשר הישראלי, ההתייחסות היא לא תיאורטית אלא גם היא מתייחסת למסלולי התחדשות עירונית המוכרים והמופעלים היום.

2 ראו למשל את המקרה של תכנית לפינוי ובינוי במתחם בלפור-יצחק שדה בבת"ים, לפי תכנית מאושרת ב/479. התכנית אושרה ב-22.4.12 לאחר הליך ארוך (למעלה מחמש שנים) של תכנון ואישור התכנית במוסדות התכנון. ההערכה היא שהתכנית כוללת היקף זכויות המאפשר לממש אותה בצורה שתהיה כלכלית מבחינת היזם, אך חילוקי דעות שהתעוררו בין בעלי הזכויות במתחם לבין היזם שקידם את הליך התכנון גררו את הצדדים למאבק משפטי שטרם הסתיים. על אף העובדה שהתכנית מאושרת והתכנית כלכלית, עד כה לא ברור האם וכיצד התכנית תצא אל הפועל.



לרוב, אין בידי יזמים פרטיים ידע ו/או כלים לעבודה מעמיקה מול תושבים וזאת על אף העובדה שתהליכים אלו מצריכים השקעה לא מבוטלת של משאבים על מנת לעבוד מול תושבים.

הרשות המקומית, משחקת תפקיד מרכזי בתהליכי התחדשות עירונית, הן בהיותה יזמית של תכניות מסוג זה, הן בהיותה של הוועדה המקומית גורם ממליץ ומאשר של תכניות אלו והן בהיותה הכתובת הציבורית הראשית עבור תושבים ויזמים המעורבים בתכניות אלו.

המתחים המתפתחים בין קבוצות תושבים לבין עצמן, בין תושבים ליזמים ובין יזמים לבין עצמם, מציבים אתגר בלתי פוסק לרשויות מקומיות אשר בידיהן כלים מוגבלים להתמודד איתם, כגון כיצד לשפר את היכולת של תושבים ליזום, לקדם, לנהל וליישם תכניות התחדשות עירונית בצורה הוגנת ויעילה? כיצד ניתן לשפר את האיכות של התכניות המקודמות תוך התאמתן לצרכים של התושבים? כיצד לאזן בין האינטרסים הפרטיים (הן של תושבים והן של יזמים) לאינטרסים הציבוריים? כיצד ניתן להגביר את הוודאות התכנונית ולשפר את היכולת ליישם את התכניות הללו? כיצד לנהל את התהליך כך שיווצרו תמורות חיוביות מעצם קיומו של התהליך ולא ההיפך? האם די במנגנונים הקיימים ברשות המקומית על מנת למלא את תפקידה?

1.2 מטרת העבודה

השאלות שהוצגו לעיל, המעסיקות רשויות מקומיות בישראל וביניהן גם את עיריית תל-אביב-יפו, העסיקו ומעסיקות רשויות מקומיות רבות בעולם. ברשויות מקומיות רבות פותחו מודלים שונים דרכם מקודמות תכניות להתחדשות עירונית ובהם לרשויות מקומיות ולתושבים יש תפקידים שונים מאלו המוכרים כיום בישראל.

מטרתו של מסמך זה היא להציג מודלים נבחרים מהעולם אשר מדגימים דרכים שונות בהן בוחרות רשויות מקומיות לרתום ולקדם התארגנויות תושבים בתהליכי התחדשות עירונית.

המודלים נבחרו כך שיהיו רלוונטיים עד כמה שניתן להקשר הישראלי, כלומר כאלו העוסקים בטיפול במרחבים עירוניים במדינות דמוקרטיות מפותחות, בהן מושם דגש על ההיבטים הפיזיים שבהתחדשות עירונית. בנוסף, בחירת המודלים נועדה לספק תמונה רחבה ככל הניתן של האפשרויות הקיימות תוך הצגת חלופות מובחנות היטב אחת מהשנייה, כאשר המודלים מוצגים בהתייחסות למקרי בוחן ספציפיים המאפשרים להיחשף לניסיון מעשי ביישומם.

קצרה היריעה מלבחון בנייר זה את התאמתם של המודלים המוצגים להקשר הישראלי, ולכן נדרש מחקר בהיקף רחב יותר על מנת לערוך סקירה מקיפה של המודלים הקיימים בעולם ולקיים הערכה ראויה של מודלים אלו.

המסמך הינו תולדה של שיתוף פעולה בין עיריית תל-אביב-יפו ומרכז 'הגר' למחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב.

1.3 מבנה העבודה

המסמך מורכב מארבעה חלקים. החלק הראשון מתאר את הרקע הכללי להכנת המחקר. החלק השני מתייחס למתודולוגיה שנבחרה לשמש לטובת הניתוח כמו גם הרציונל לבחירת מקרי המבחן השונים. החלק השלישי עוסק בשלושת מקרי המבחן דרך אפיון המודל, יישומו בשטח, יתרונותיו וחסרונותיו. החלק הרביעי והאחרון נפתח בהשוואה תמציתית בין שלושת המודלים ומסכם במספר תובנות שעלו מהמחקר ואשר תוכלנה לתרום לדין ביחס להקשר הישראלי.

2. מתודולוגיה

2.1 תיאור מרכיבי הניתוח

קיים מגוון רחב מאוד של תהליכים הזוכים לכינוי 'התחדשות עירונית' הנבדלים זה מזה במאפיינים רבים. בהתאם לכך קיים מגוון רחב של דרכים בהן רשויות מקומיות, תושבים ויזמים מנהלים את קשרי הגומלין ביניהם בקידום תהליכים אלה. לצורך הפשטות בהצגתם, מבין כל אותם מאפיינים, נבחרו לצורך הניתוח בנייר זה ארבעה מרכיבים בסיסיים דרכם ניתן לאפיין מודלים שונים לקידום וניהול תהליכי התחדשות עירונית:

(1) המצב הקיים;

(2) דרגת שיתוף הפעולה עם התושבים;

(3) אלטרנטיבות למימון ההתחדשות;

(4) סוג ואופי מהלך ההתחדשות.

להלן פירוטם:

המצב הקיים

אִפּוֹרְמַלִּיּוֹת	מְדוֹרְדָר	ג'נטריפיקציה	שינוי ייעוד	ביקוש גבוה
--------------------	------------	--------------	-------------	------------

דרגות שיתוף הפעולה עם התושבים

עֵדְכוֹן	הִתְיַעְצוּת	עִירוּב	שֵׁת"פ	הִסְמְכָה	בִּיצוּעַ	הַפְעָלָה
----------	--------------	---------	--------	-----------	-----------	-----------

אלטרנטיבות למימון מהלכי התחדשות

קֶרְנוֹת בִּי"ל	מִמְשָׁלָה	עִרְיָה	פִּילַנְתְּרוֹפִיָּה	פְּרָטִי	תוֹשְׁבִים
-----------------	------------	---------	----------------------	----------	------------

סוג ואופי מהלך ההתחדשות

מִרְחָב צִיבּוּרִי	שִׁיקוּם וּשְׂדוּרֹג מִבְּנִים	בְּנִיָּה חֲדָשָׁה
--------------------	--------------------------------	--------------------

המרכיב הראשון מתאר את המצב הקיים וזאת בדגש על המצב המרחבי-חברתי המאפיין את המקום שבו מתרחש תהליך ההתחדשות העירונית. מרכיב זה בא להתייחס למצבו הפיזי ההתחלתי של מקום מסוים, לסוג לחצי הפיתוח הקיימים, ולמצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המקומית. כל אלו מסייעים להבנת הרקע להתפתחות תהליכי התחדשות הן מצד התושבים, הן מצד הרשות והן מצד יזמים. המצבים השונים מתוארים להלן:

- אִפּוֹרְמַלִּי – מרחב עירוני המאופיין בפיתוח לא פורמלי נרחב המלווה פעמים רבות בריכוז עוני ומגוון בעיות חברתיות.
- מְדוֹרְדָר – מרחב המאופיין בביקוש נמוך, תת־השקעה ציבורית ופרטית, הזנחת מבנים ותשתיות ואוכלוסייה מזדקנת ממעמד בינוני-נמוך.
- ג'נטריפיקציה – מרחב עירוני עם לחצי פיתוח גבוהים העובר שינוי מהיר המתבטא באופיו הפיזי והחברתי בדגש על כניסת אוכלוסייה אמידה יותר תוך דחיקת אוכלוסייה ותיקה ופחות אמידה.
- שינוי ייעוד – מרחב עירוני העובר תהליך לשינוי ייעודו התכנוני, לדוגמה אזורי תעשייה או מלאכה ההופכים לאזורי מגורים.
- ביקוש גבוה – מרחב עירוני יציב ומתפקד המאופיין בלחצי פיתוח גבוהים ובאוכלוסייה עמידה יחסית לאזורים אחרים בעיר.



המרכיב השני עוסק במידת ואופן שיתופם של תושבים במהלכי ההתחדשות בין אם באופן ישיר ובין אם עקיף כחלק מהתארגנויות מקומיות. קיימות בספרות שיטות רבות להגדרת מידת ההשתתפות בקרב תושבים כאשר מחקר זה מתבסס על אחת החלוקות השכיחות³ אך מוסיף עליה שתי דרגות, ביצוע והפעלה. חשוב לציין כי מנגנון שיתוף יכול לכלול מספר דרגות במקביל:

- עדכון – מתן מידע אובייקטיבי ומהימן ככל הניתן בכדי לספק לציבור אפשרות והזדמנות להתוודע לאתגרים ולפתרונות האפשריים. כלי יישום אפשריים: דפי מידע, אתר אינטרנט.
- התייעצות – קבלת משוב מהציבור על ניתוחים, החלטות ואטרנטיבות שהועלו. כלי יישום אפשריים: כינוס קבוצות מיקוד, סקרים, מפגשים פתוחים.
- עירוב – עבודה ישירה של הרשות עם הציבור במטרה לייצר תהליך תכנוני המבטיח התייחסות לצרכי הציבור. כלי יישום אפשריים: סדנאות עבודה לתושבים, דיון משתף.⁴
- שיתוף פעולה – שיתוף פעולה מלא בקבלת ההחלטות לאורך שלבי התהליך. כלי יישום אפשריים: ועד אזרחי מייעץ,⁵ בניית הסכמה.⁶
- הסמכה – מתן אפשרות ההחלטה הסופית בידי הציבור. כלי יישום אפשריים: הצבעה, חבר שופטים אזרחי, האצלת סמכויות לתושבים.
- ביצוע – ביצוע חלק מעבודות התכנון, הפיתוח והשדרוג בידי התושבים. כלי יישום אפשריים: היעזרות באנשי מקצוע ותושבים מקומיים לצורך עבודות תכנון, שיפוץ או בנייה.
- הפעלה – עידוד ומתן אפשרות להפעלתם של שירותים הנכללים במהלך ההתחדשות בידי תושבים. כלי יישום אפשריים: הזמנת תושבים לנהל ולהפעיל שירותים ציבוריים.

המרכיב השלישי מתאר את מקורות המימון אותם מציעים המודלים לצורך קידום של מהלכי ההתחדשות. מרכיב זה חיוני לניתוח המודלים בהתחשב בחוסר היכולת או חוסר הנכונות מצד גורמים ממסדיים לממן יוזמות אלו:

- גוף בין-לאומי – תקצוב בידי גוף בינלאומי או על-מדינתי דוגמת האיחוד האירופי, אשר מקיים קרנות מימון ייעודיות להתחדשות עירונית במסגרתו.
- ממשלה – מימון בידי משרד ממשלתי יחיד או מספר משרדי ממשלה יחדיו.
- עירייה – מימון המגיע מתקציב הרשות המקומית בתחומה מתבצע מהלך ההתחדשות.
- פילנתרופיה – קבלת מימון מגורם נדבני, הפועל ללא מטרת רווח.
- פרטי – מימון הפרויקט על מרכיביו השונים בידי יזם או קבוצת יזמים.
- תושבים – הפעלת מנגנוני מימון עצמיים של התושבים.

המרכיב הרביעי מגדיר את סוג מהלך ההתחדשות. במרבית המקרים, תהליכי התחדשות לא עוסקים רק בהיבטים פיזיים אלא עוסקים בנוסף בהיבטים חברתיים, תעסוקתיים וכלכליים שונים. היות והמגוון רחב מאוד והיות והיום בישראל תהליכי התחדשות נוטים להתייחס להיבטי הפיזי כהיבט מוביל, סקירת סוגי התהליכים

3 דרגות השיתוף הנזכרות מבוססות על החלוקה המוצעת באתר העמותה הבינלאומית לשיתוף ציבור. למידע נוסף ראה: <http://www.iap2.org>

4 הכוונה ל- Deliberative Polling כפי שמוסבר באתר המרכז לדמוקרטיה משתפת. למידע נוסף ראה: <http://cdd.stanford.edu/polls>

5 ועד אזרחי מייעץ (Citizen Advisory Board) הינו גוף מבוסס מתנדבים מקרב התושבים המתדיין ומייעץ לרשות בענייני מדיניות מקומית תוך שיתוף הקהילה בדיוניו.

6 להסבר מפורט ראה באתר המכון לבניית קונצנזוס: <http://www.cbuilt.org>

השונים מצמצמת מראש את טווח הסקירה לתהליכי התחדשות בהם ההיבט הפיזי הוא היבט מרכזי בתהליך ההתחדשות. סוגי ההתחדשות מתוארים להלן:

- מרחב ציבורי – טיפול במרחבים הציבוריים והבין־בניינים של מרחב עירוני נתון.
- שיקום ושדרוג מבנים – התמקדות במבנים קיימים לצורך טיפול בתשתיות, הרחבות, תוספות מבניות או שיפורם מבחינה אסתטית (ניתן להקביל קטגוריה זו למסלול תמ"א 38 שאינו כולל את הריסתו של המבנה אלא רק את חיזוקו).
- בנייה חדשה – הקמת מבני מגורים ומבני ציבור חדשים. סוג התחדשות שכזה יכול להתרחש במגרשים ריקים המיועדים לבנייה או במגרשים בהם נהרסים מבנים קיימים ובהם מתאפשרת אותה בנייה חדשה (בדומה למסלולי פינוי בינוי וחלק ממסלולי תמ"א 38 הקיימים בישראל).

2.2 שיקולים בבחירת המודלים

הבחירה במודלים שיוצגו להלן נעשתה על פי מספר פרמטרים:

1. מידת הרלוונטיות להקשר הישראלי – מידת קרבתם למצבים פיזיים, כלכליים, חברתיים ותכנוניים שונים אותם ניתן למצוא גם במרחב העירוני הישראלי.
2. האם יש ניסיון ביישומם – לא נבחרו מודלים תיאורטיים או כאלה שלא הביאו ליישום של תכניות בפועל. עם זאת, פעולת המודלים לא הגיעה לסיימה המלא באף אחד מהמקרים.
3. רצון להציג מודלים מובחנים היטב אחד מהשני המספקים ראייה רחבה ביחס לכל אחד ממרכיבי הניתוח שפורטו לעיל.
4. טווח הסקירה של המודלים צומצם מראש לתהליכי התחדשות בהם ההיבט הפיזי הוא היבט מרכזי בתהליך ההתחדשות.



3. המודלים הנבחרים

פרק זה מתמקד בהצגה וניתוח של המודלים. תיאור כל מודל יכלול את מאפייניו הכלליים, אופן פעולתו, הכלים אותם הוא מפעיל והדרך בה מיוצר הממשק בין השחקנים השונים. בהמשך, יתמקד הניתוח בישות המנהלת – הגוף המוביל והמהווה חוליה מקשרת בין השחקנים השונים. תתוארנה סמכויותיה, אופן מימון פעולתה, המבנה הארגוני שלה ותפקודה בפועל. כמו כן, המודל יודגם על מקרה מבחן ממנו ניתן לגזור יתרונות וחסרונות העולים מהניסיון ביישומם.

3.1 מודל ראשון: מנהלת שותפות ציבורית (Public Partnership Administration)

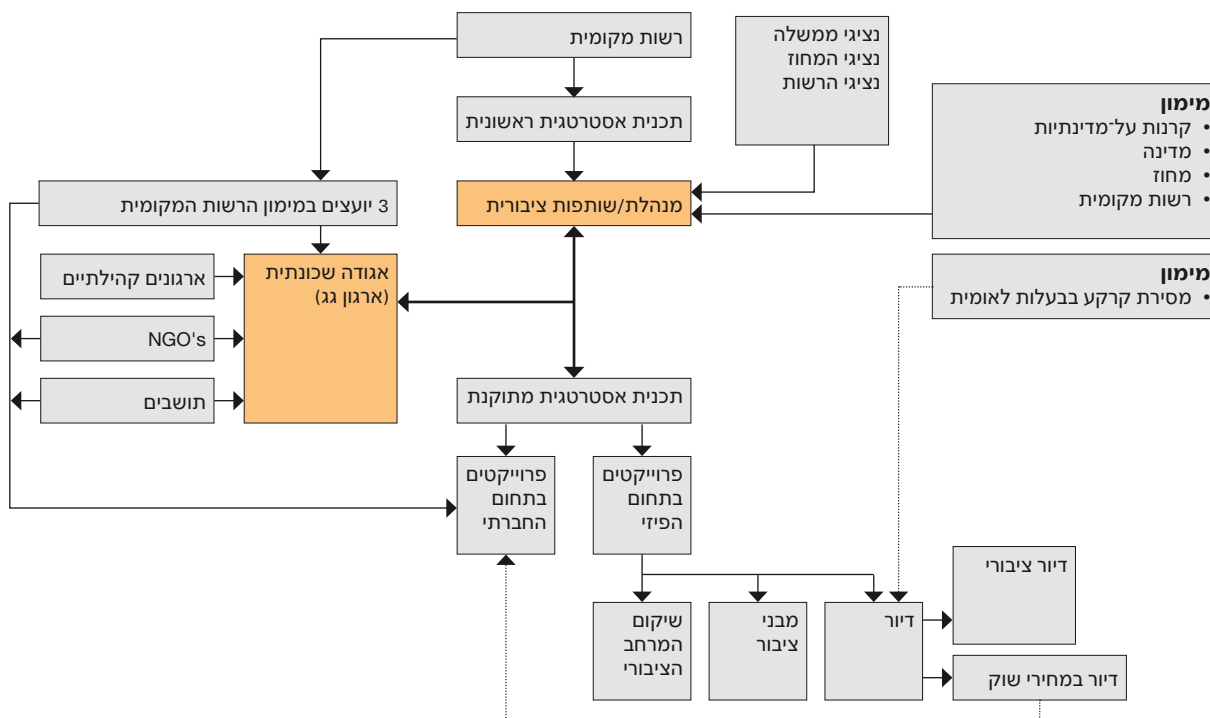


המודל נשען על הניסיון המצטבר בתהליכי התחדשות המובלים על ידי האיחוד האירופי ומבוסס על הקמתו של גוף מנהל שתפקידו לקדם ולבצע תכנית התחדשות אסטרטגית למרחב עירוני כלשהו. הגוף, המוגדר כאן כ'מנהלת שותפות ציבורית', מורכב מנציגי רמות ממשל שונות, בכללן הרשות המקומית בה יבוצע פרויקט ההתחדשות, ולמעשה מייצר שותפות רב שכבתית בין כל אותם נציגים. המודל מצריך מימון ציבורי של גופים שונים, מקומיים ולאומיים ויכול גם לקבל מימון מגופים חיצוניים.

כשלב ראשון, המודל מציע את הקמתה של אותה מנהלת אשר תפעל באופן ישיר מול הרשות המקומית ויזמים פרטיים. כמו כן, המודל מצריך את הקמתה של אגודה שכונתית. זהו למעשה ארגון גג המייצג את כל אותם ארגונים קהילתיים, ועדי בתים, ארגונים ללא מטרת רווח ותושבים מקומיים אשר פעילים במרחב הנתון. דרך הקמתו מתאפשר למנהלת לפעול מול גוף מרכזי בעל קול אחד, פעולה אשר מסייעת לייעל את מהלך ההתחדשות ואף לזרזו. את האגודה מלווה קבוצת יועצים מקצועיים מתחומי התכנון, האדריכלות והנדסת הבניין, הממומנים בידי הרשות המקומית ותפקידם הוא לסייע לאגודה השכונתית לתרגם את רצון התושבים ולאפשר את הטמעתו בתהליך העדכון של התכנית האסטרטגית הרחבה אותה מקדמת המנהלת, כמו גם בתכניות הנקודתיות הנגזרות מאותה תכנית. קבוצת היועצים ממוקמת ופועלת פיזית בתוך המרחב בו מקודם הליך ההתחדשות העירונית ובכך למעשה זמינה ונגישה כל העת למפגשים ולהתייעצות עם כלל השחקנים.

לאחר אישורה הסופי של התכנית, עובר המודל לשלב הביצוע. בשלב זה משמשת המנהלת לסירוגין כזם או כגוף מתווך בין יזמים פרטיים לאגודה השכונתית בעת יישום מרכיבי התכנית השונים, כאשר ההכנסות מפרויקטי המגורים המשלבים דיור ציבורי, דיור בהישג יד ודיור במחירי שוק מסייעות למימוןם של פרויקטים בתחום החברתי. במסגרת המודל מודגש תפקידו של תהליך תיעוד יסודי המלווה את הפרויקטים אשר מיושמים על פיו, וכך ניתן לייצר מנגנון הפקת לקחים לעתיד.

איור 1: מבט כללי על המודל



הגוף המוביל

מנהלת שותפות ציבורית הינה גוף המוקם אד הוק לטובת פרויקט התחדשות עירונית. תפקידה הוא ליזום, לתאם, להוביל ולהוציא לפועל פעולות שונות בתחומים שונים אשר מקדמות את יעדי התכנית האסטרטגית. סמכויות הגוף מסתכמות בקידום פעולות בתחום החברתי וביצירת שיתופי פעולה עם גורמים ממסדיים ושחקנים שונים. התכניות אינן מאושרות על ידי המנהלת אלא מובאות לאישור מועצת הרשות המקומית. הפעילות האדמיניסטרטיבית של הגוף ממומנת דרך התקציב שהוקדש לפרוייקט על ידי הרשות המקומית בעוד הנציגים המובילים את המנהלת ומשתייכים לרמות ממשל שונות: ממשלה, מחוז ורשות מקומית, ממומנים בידי אותם גורמים ולמעשה חוזרים לתפקידם הקודם עם סיום פרק הזמן שהוקצב למימוש הפרוייקט.

בראש המנהלת עומדים שני גורמים אשר ממוקמים בתחומי השכונה ונציגיהם נגישים לפניות תושבים. הגורם הראשון הוא המועצה – גוף פוליטי באופיו המזרז את הפרוייקט בשדה זה והאחראי לקביעת סדרי העדיפויות. בראש המועצה עומד יו"ר אשר נבחר בידי מועצת הרשות המקומית ותפקידו לייצג באופן רשמי את הפרוייקט ולאפשר את מימושו אל מול הרשות המקומית. הגורם השני מקצועי יותר, כפוף למועצה ומוגדר כוועד המנהל, עליו מוטלות משימות התיאום בין כלל השחקנים וניהול מרכיבי התכנית באופן מעשי. גם לגוף זה יש יו"ר אשר נבחר בידי הוועד עצמו. שני הנציגים הבכירים המנהלים גופים אלו יושבים במשרדיהם הממוקמים בשטח הפרוייקט ולתושבים ניתנת האפשרות לפנות אליהם על פי בקשה באופן ישיר ובלתי אמצעי. תחת גופים אלו פועלות כמה מחלקות הפועלות בתחומים שונים כגון תקשורת, עירוב תושבים ומרחב ציבורי, פעילויות חברתיות וקידום של מסחר.

שיתוף הפעולה של התושבים בפעילות המנהלת הינו נרחב ונתפש כמרכיב הכרחי להצלחת הפרוייקט. בכדי ליישם תפישה זאת באופן מוצלח מופעלים בידי המנהלת מספר תתי גופים המופקדים על היבטים שונים בתהליך השיתוף:



- **מועצת השתתפות** אחראית לכינוס תושבים, מומחים, נציגים ופוליטיקאים לטובת דיון, רעיונות ותלונות.
 - **מזכירות המנהלת** מורכבת מנציגים מתחומי הרווחה, חינוך, דיור וכדומה ומטרתה לבחון את הנושאים הללו בהקשר רחב.
 - **צוות קהילתי-טכני** אשר מורכב מנציגי תושבים, ארגונים, מועצת העיר והמנהלת ומטרתו לקדם עבודה משותפת.
 - **ועדת מגזרים** אשר מורכבת מאנשי מקצוע הנפגשים עם נציגי התושבים והארגונים המקומיים בכדי להגדיר את מתודולוגיית העבודה היומיומית בתחומים שונים באופן פרטני ומדויק יותר.
- על מנת לשתף את הציבור במהלכי התכנון, הן בשלב הראשון בו התכנית האסטרטגית מתעדכנת והן בשלב השני בו התכנון ממוקד בפרויקטים נקודתיים יותר, פועלת המנהלת בדרכים שונות, לדוגמא:
- **תערוכה אינטראקטיבית** המציגה את פרטי הפרויקט בשפה גרפית פשוטה ובהירה.
 - **מפגשים פרטניים** עם קבוצות עניין ומגזרים המושפעים מתהליך הפיתוח בשכונה.
 - **הגדרה מחדשת** למרחב הציבורי דרך עבודה בסדנאות המשלבת אנשי מקצוע, אקדמיה ותושבים.
- שילוב התושבים בתהליכי ההתחדשות הוא הכרחי ואף נדרש בידי הגורמים המממנים ולכן בכדי להגביר את מידת ההשתתפות בקרב האוכלוסייה המקומית מפעילה המנהלת מספר כלים:
- **שימוש באמצעי התקשורת** – המנהלת מקיימת קשר מתמיד עם גופי תקשורת בכדי להפוך את גישתם לחיובית ותומכת ביחס לפרויקט.
 - **הפצת מידע** – המנהלת פועלת להפצת מידע על הפרויקט לתושבים דרך האינטרנט, תחנת רדיו, ועיתון שכונתי.
 - **עדכון** – המנהלת דואגת לספק אינפורמציה על הפעילות השונות בשכונה הכוללת את אנשי הקשר המקדמים אותה.
 - **קידום יוזמות מקומיות** – המנהלת מספקת חללי עבודה לגופים קהילתיים ותומכת כלכלית ביוזמות עצמאיות.

מקרה מבחן: שכונת לה-מינה (La-Mina), סנט אדריאה דל בסוס (Sant Adrià de Besòs), ספרד⁷

השכונה הוקמה בתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת כחלק מפרויקט פינוי משכנות עוני (Slums) מרחבי העיר ברצלונה הסמוכה, ונבנו בה כ-2700 יחידות מגורים לדיור ציבורי בעבור מהגרים. במשך שנים אופיינה השכונה בפשיעה, עוני, בנייה בלתי חוקית ומצב סוציו-אקונומי ירוד ביותר. לאורך שנות ה-80 וה-90 עברה השכונה מספר ניסיונות התערבות אך כולם כשלו בשיקומה. למרות ואולי בעקבות מצבה הקשה, הייתה השכונה רוויה בהתארגנויות תושבים מקומיות שפעלו בניתוק זו מזו. קיומן של התארגנויות אלה הקל בהמשך על גיבושו של גוף מייצג אחד.

בשנת 2000 התפרשה השכונה על שטח של כ-0.6 קמ"ר בו התגוררו כ-10,000 תושבים. בשנה זו יזמה הרשות המקומית, העיירה סנט אדריאה דל בסוס, תכנית התחדשות מקיפה עבור שכונת לה-מינה הממוקמת בתחומה. במקביל הגישה העיירה בקשה לאיחוד האירופי עבור מימון חלקי דרך קרן URBAN II המיועדת לסייע בקידום מרחבים עירוניים מדורדרים ברחבי האיחוד. המימון הותנה בעמידה בתנאי מנגנון המימון של הקרן ולבסוף אושר

7 שיחה עם אדר' ענת צ'רבינסקי (יוני 2014) סייעה בהבנת הרקע התכנוני של השכונה ואופן יישום המודל בה.

איור 2: מתחם ההתחדשות, שכונת לה-מינה



לאחר תהליך התאמתה של התכנית המוצעת לקווי היסוד של המנגנון אשר ביקש להדגיש ולקדם את הקשר עם התושבים ולהביא לשיתופם בתהליך באופן מעמיק יותר.

המימון שהתקבל דרך הקרן סיפק דחיפה משמעותית לפרויקט אך מקור זה לא היה היחיד. אליו הצטרפו גופים נוספים כגון ממשלת קטלוניה, מחוז ברצלונה, עיריית ברצלונה וכמובן עיריית סנט אדריאה דל בסוס.⁸ חלק מהמימון הועבר באופן עקיף באמצעות מסירת קרקע בבעלות לאומית בתחום ההתערבות ובכך אפשר את הקמתם של מבני ציבור ומבני מגורים חדשים בשכונה, בנוסף לשיפוץ מבנים קיימים. באופן זה נותרה כמות יחידות המגורים המסובסדת במסגרת דיור ציבורי ודיור בהישג יד זהה למצב ההתחלתי (כ-2800 יח"ד לערך) ולכמות זו התווספו עוד 733 יח"ד חדשות שנמכרו במחירי שוק ואפשרו את רווחיות הפרויקט כמו גם את הכנסתה של אוכלוסיה חדשה ומבוססת יותר לשכונה. הכנסות אלו שימשו בין השאר גם למימון של תכנית שיקום חברתית מקיפה.

פרויקט שכונת לה-מינה הוגדר בתחילתו לתקופה של עשר שנים ובהמשך הוארך בחמש שנים נוספות בכדי להשלים את כלל היעדים שהוגדרו. במהלך תקופה זו שינתה השכונה את פניה באופן מהותי, האוכלוסייה שבה

8 המימון נחלק בין הגופים השונים באופן הבא: 14 מיליון אירו מקרן URBAN II המשתייכת לאיחוד האירופי, 24 מיליון ממשלת קטלוניה, 4 מיליון מעיריית סנט אדריאה דל בסוס, 18 מיליון ממחוז ברצלונה, 12 מיליון מעיריית ברצלונה, קרקע בערך 78 מיליון אירו שהתקבלה ממשלת ספרד. אופן חלוקת המימון והנתונים המוזכרים במקרה המבחן הנ"ל מובאים מאתר המנהלת: <http://www.consorcibesos.cat/index.php?page=home>



כמעט והוכפלה וכיום ניתן לזהות סממנים ברורים של הגירה חיובית. בסופה של התקופה הנוספת, אמורה המנהלת להפסיק לפעול כאשר הנציגים הפועלים בה יחזרו לרשויות השונות אליהן הם משתייכים.

יתרונות המודל⁹

- העיסוק המקביל בהיבטים פיזיים וחברתיים מסייע להצלחתם של פרויקטים הפועלים בהתאם למודל זה.
- הפעלת המנהלת מאפשרת גישה כוללת ורב תחומית אשר מונעת התערבויות נקודתיות וקצרות טווח, המאופיינות פעמים רבות בחוסר יעילות, ומאפשרת טיפול רחב היקף אשר תומך ביעדי התכנית.
- שילובם של נציגים המגיעים מרמות ממשל שונות במנהלת מסייע רבות להבטחת המשכיותו של הפרויקט וקבלתן של ערבויות כלכליות נדרשות. אותם נציגים מודעים לאופן בו פועלים המנגנונים העומדים בבסיס הגופים המממנים ולכך תורמת גם היכרות אישית כלשהי עם אנשי מפתח בארגונים המסייעים במימון הפרויקט.
- מיקומם הפיזי של הנציגים המפעילים את המנהלת בתחומי השכונה, מאפשר ליצור קשר בלתי אמצעי בינם לבין תושבים ובכך מגביר את מידת השקיפות והאמינות.

חסרונות המודל

- המודל דורש רמת תיאום, הסכמה ומחויבות גבוהה של רמות שונות במגזר הציבורי.
- חלק מנציגי המועצה והועד המנהל הם נבחרים ציבוריים. השתייכותם הפוליטית וקבוצות לחץ עלולות להשפיע עליהם ולהקשות על קבלתן של החלטות מאוזנות ולהוביל לקבלת החלטות המתעדפות קבוצות אוכלוסייה מסוימות אליהן הם מחויבים פוליטית על פני האוכלוסייה המקומית.
- קיים חוסר בהירות בנוגע לעתידו של מתחם ההתערבות ועתידו של הפרויקט עם התפרקותה של המנהלת וסיום פעולתה בשטח המתבטאת בחזרת הנציגים אל תפקידיהם הקודמים. כך נשארת לפעול בשכונה האגודה השכונתית ללא היתרונות הטמונים בתיאום המשלים מול הממסד שנעשה בידי אותם הנציגים שהרכיבו את המנהלת.
- בשלביו המאוחרים, המודל מסתמך במידה רבה על הכנסות המתקבלות ממכירת יחידות הדיור במחירי השוק. קשיים במכירתן עקב סיבות שונות דוגמת משבר נדל"ן מערערים על הצלחתו של המודל לאורך זמן.
- מקרה המבחן מצביע על כך כי בשלב הביצוע זוהתה דעיכה ברמת שיתוף הפעולה עם התושבים וכי שלב זה נוהל והופעל בידי המנהלת עם מידה פחותה בהרבה של שיתוף והתייעצות ביחס לשלב התכנון. כמו כן, עלה הצורך להפריט את ניהולם של מספר שירותים ציבוריים לידי גוף חיצוני, למשל כמה ממוסדות החינוך לילדים שפעלו בשעות אחה"צ והפעלתם בידי התושבים לא התרחש באופן מיטבי.

9 לפירוט על יתרונות וחסרונות המודל, במסגרת מקרה המבחן ראה: Colantonio, A., & Dixon, T. (2011). *Urban regeneration and social sustainability: Best practice from European cities*. John Wiley & Sons.

תרגום המודל למונחים ישראליים

על מנת לסייע בהבנת המודל נתאר אותו במושגים שכיחים ומוכרים בישראל תוך הצגה תיאורטית של מקרה בוחן ישראלי. המודל מותאם לספק מענה למרחב גיאוגרפי נתון נרחב יחסית. כמו כן, הקמת המנהלת נעשית אד-הוק במטרה לקדם תכנית התחדשות מקיפה עבור אזורים בהם לרשות המקומית ישנו עניין אסטרטגי בהתחדשותם.

לצורך ההמחשה נניח שעיריית תל-אביב-יפו מעוניינת לקדם תכנית הנגזרת מתכנית המתאר להתחדשות שכונות נווה שאנן ושפירא. לצורך כך היא יוזמת הקמתה של מנהלת שותפות ציבורית.

ההקמה והתפעול של המנהלת ממומנת ברובה על ידי עיריית תל-אביב-יפו אך משרד הבינוי ומשרד הפנים מתחייבים לסייע משמעותית במימון תחת ההתניה הכללית כי המנהלת תפעל לשלב את התושבים המקומיים בתהליכי התכנון. המנהלת תהיה מורכבת מנציגים של משרדי ממשלה רלוונטיים כגון משרד הבינוי, משרד התחבורה, רשות מקרקעי ישראל, משרד הרווחה, המשרד להגנת הסביבה ובנוסף גם ממספר נציגי עיריית תל-אביב-יפו. הפעילות האדמיניסטרטיבית של המנהלת תתקיים במשרדים שיוקמו בשכונה והנציגים הבכירים יהיו זמינים לתושבים.

פעולתה הראשונה של המנהלת תהיה הקמתו של אתר אינטרנט שיציג את שלבי קידומה של התכנית ופרטיה. לקראת סוף התהליך יוצגו באתר קולות קוראים לתושבים לצורך הפעלת פעילויות חברתיות. מיד לאחר מכן, תיעזר המנהלת באתר ובאמצעי פרסום נוספים לטובת קידום התאגדותם של ארגונים קיימים (וועדי בתים, נציגויות וכו') ותושבים פעילים המעוניינים לתרום מזמנם לכדי גוף מייצג אחד ('האגודה השכונתית – נווה שאנן ושפירא') אשר מולו תעבוד המנהלת. העירייה תדאג גם לשכירתו של משרד הממוקם באחת משתי השכונות לטובת 2-3 מתכננים הממומנים על ידה אשר יתמכו מקצועית באגודה. לאחר מספר חודשים בהם תנוסח התוכנית לשכונות, תיזום המנהלת תערוכה המציגה את פרטי התכנית, מפגשים פרטניים עם בעלי עניין שונים לבירור צרכיהם ודרישותיהם כגון בעלי העסקים בשכונה, נציגי הנהלת התחנה המרכזית החדשה ונציגות של מהגרי העבודה המתגוררים בשכונה, ולבסוף תקוימנה גם סדנאות עבודה על מרכיבי התכנית שתהיינה פתוחות לתושבי השכונות בליווי היועצים שהוזכרו לעיל. לאחר אירועים אלו, תעבור התכנית לקידום ותיאום בידי מנהל ההנדסה של עיריית תל-אביב-יפו והמחלקות השונות, בהן צוות דרום ומחלקת שימור, לקבלת חוות דעת פרטניות על מבנים ייחודיים ובקרה על השפעת התכנית על המרקם הקיים. לאחר אישורה של התכנית, תחל המנהלת בישום התכנית וקידום מרכיביה השונים באמצעות פרסום מכרזים לטיפול במרחב הציבורי ושדרוגו וכן להריסתם של מבנים קיימים ולהקמתם של מבנים חדשים. המנהלת עצמה תפעל כזמם בכל הקשור לשיקומם של מספר מבנים קיימים אשר יועדו בתכנית לצורך דיור בהישג יד.



3.2 מודל שני: פורום תכנון קהילתי (NDF – Neighborhood Development Forum)



מודל זה מיושם באנגליה ואפקטיבי במיוחד באזורים מבוקשים בעלי ערך קרקע גבוה ואזורים העוברים תהליכי ג'נטריפיקציה. המודל הינו היחיד מבין שלושת המודלים המוצגים במסמך זה המסמיך את התושבים לבצע את פעולת התכנון בעצמם. המודל לא כולל פתרון מימוני ליישום תכניות התחדשות הנגזרות ממנו ונסמך על מימון פרטי בידי יזמים עצמאיים לאחר סיומו של תהליך התכנון. יחד עם זאת, פעילותו השוטפת של פורום התכנון הקהילתי, שהינו הגוף המייצג את התושבים אשר עליו יוסבר בהמשך, מתבססת בעיקר על תרומות מקרב הקהילה ועל מענקים בלתי סדירים המגיעים לעיתים מן הרשויות. המודל מוכוון באופן מובהק להתחדשות פיזית גמישה הנובעת מרצון התושבים וצרכי הרשויות כאחד. שילוב זה מאפשר לטפל הן בפרויקטים העוסקים במרחב הציבורי, הן בכאלו המציעים את שיקומם או שדרוגם של מבנים קיימים והן בהקמת מבנים חדשים.

המודל צמח בעקבות אישורו בשנת 2011 של חוק בבריטניה (Localism Act)¹⁰ אשר העניק לגופים מאורגנים במקום מסוים את הזכות לקדם תכניות המכונות 'תכניות קהילתיות' או 'תכניות שכונתיות' (neighborhood plans) ולהביא אותן לאישור מוסדות התכנון.

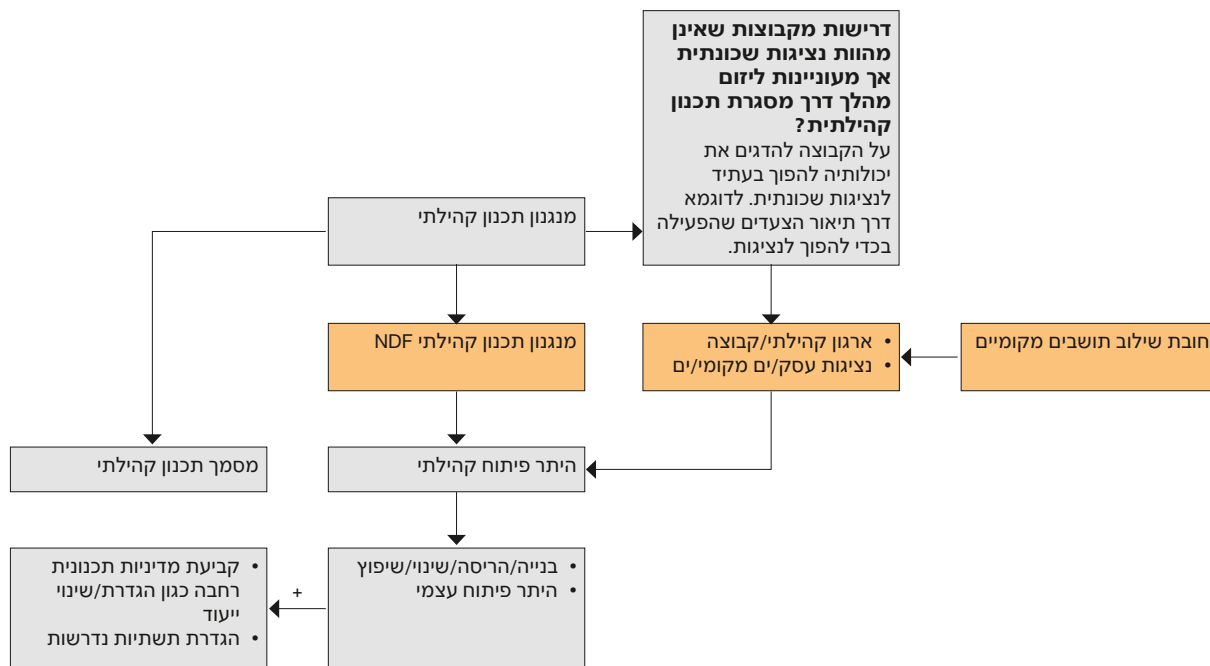
תכניות אלה מעניקות לגוף מייצג של תושבים את הסמכות לעצב את חזונו לפיתוח העיירה של המרחב. כך לדוגמא, התכנית השכונתית יכולה לקבוע האם ליעד שטחים למגורים, מסחר או משרדים, לקבוע כיצד אותם מבנים יראו וכן להחליט אילו תשתיות פיזיות ואזרחיות תתלוונה לפרויקטים חדשים אשר יוקמו. תכניות קהילתיות, במידה והן מאושרות על ידי מוסדות התכנון, מקבלות תוקף של תכנית סטטוטורית.

התכנית הקהילתית יכולה להיות מקודמת לפני או במקביל לתכנית מתאר או תכנית בנין עיר המקודמת על ידי הרשות המקומית. כמו כן על התכנית הקהילתית חלות חובות בסיסיות הנוגעות להתאמתה למדיניות לאומית, אזורית ומקומית הבאה לידי ביטוי בתכניות בהיררכיה גבוהה יותר החלות על המקום ונדרשות לעמוד בסטנדרטיים מסוימים של ישימות. בנוסף, קיימת אפשרות לייצר מסמך תכנוני מצומצם יותר הזוכה לכינוי 'היתר פיתוח קהילתי/ שכונתי' הנותן מענה לתכנון נקודתי.¹¹

10 תכנון קהילתי בכללותו, ממנו נגזר קיומם של פורומים לתכנון קהילתי, הוגדר במסגרת אמנה חברתית מקיפה. מטרתו המרכזית היא להגביר את כוחו של התושב אל מול כוחן של רשויות מקומיות בתחום התכנון.

11 היתר פיתוח קהילתי (Neighborhood Development Order) הינו למעשה תכנית בניין מקומית, מצומצמת בהיקפה המאפשרת (1) פיתוח של אתר או אתרים מסוימים; (2) פיתוח המאפשר שימושים מסוימים; (3) פיתוח המתבצע תחת תנאים מקיפים או להבדיל פרטניים. היתר זה מאפשר, במידה ונכללים בניסוחו תושבים מקומיים, גם לארגונים קהילתיים וגם לעסק יחיד או קבוצת עסקים בעלי אינטרס משותף, להשפיע על הסביבה בה הם ממוקמים. ההבדל בעיקרי בין היתר פיתוח קהילתי לבין מסמך התכנון הקהילתי טמון בהיקפו ומידת השפעתו על תכניות רחבות היקף. למידע נוסף ראה באתר משרד השלטון המקומי הבריטי (DCLG), <http://planningguidance.planningportal.gov.uk>.

איור 3: מבט כללי על המודל



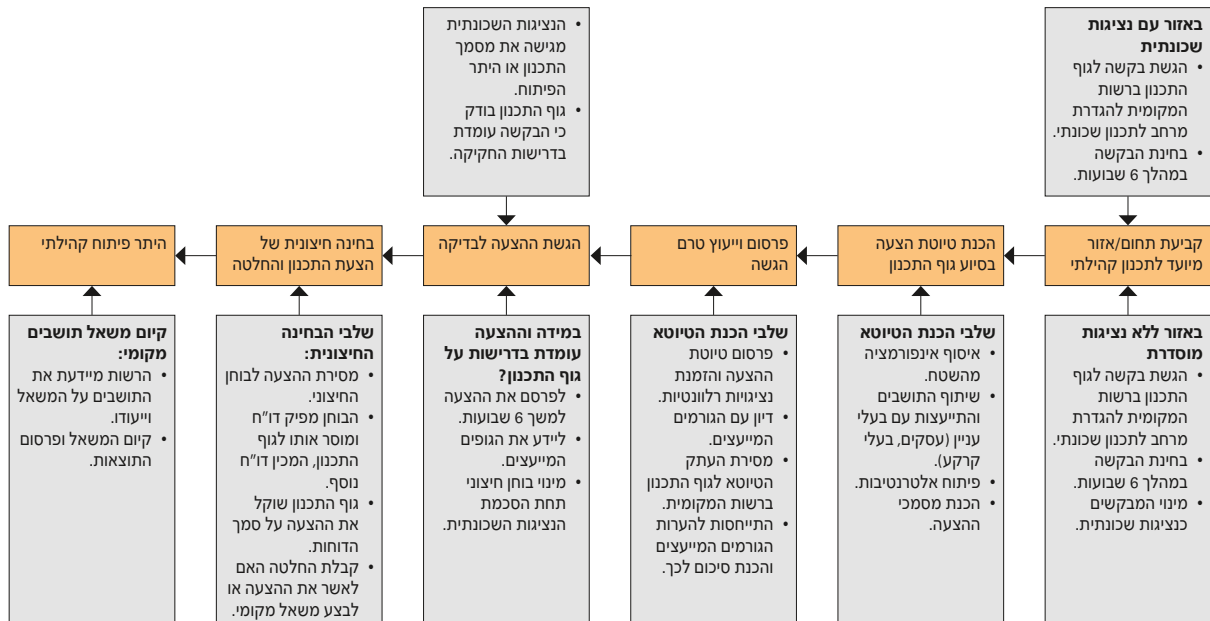
הליך תכנון ייחודי זה מבוסס בראש ובראשונה על הגדרתו של מתחם או אזור כמיועדים באופן פורמלי עבור תכנון קהילתי וקישורם עם גוף אזרחי-תכנוני הנקרא פורום תכנון קהילתי (NDF – Neighborhood Development Forum) אשר מייצג או שואף לייצג את הקהילה. מעמד זה נקבע בידי הרשות המקומית לאחר בדיקה מעמיקה של יכולותיו. במידה והחליטה הרשות המקומית כי הוא ראוי ומתאים לכך, עליה לסייע לפורום התכנון הקהילתי להכין טיוטת הצעה תכנונית. כחלק מהמודל, לרשות המקומית ישנם מספר תפקידים:

- על הרשות ליידע את הקהילות באופן אקטיבי על האפשרויות הגלומות בתכנון מסוג זה ועל הדרכים בהן ניתן ליישמו.
- על הרשות לפעול ביעילות בהליך המינוי של נציגויות קהילתיות. לאחר מינויו של הפורום, על הרשות לאשר וליישם את התכניות הקהילתיות תוך עבודה משותפת עם הפורום.
- הרשות אחראית ומחויבת ליצירת תהליך קבלת החלטות נהיר וקביעת לוח זמנים שקוף בעבור הגופים הקהילתיים.

הטיטה מנוסחת בידי הפורום וכוללת איסוף נתונים מהשטח במקביל להליכי שיתוף והתייעצות עם בעלי עניין כגון עסקים מקומיים או בעלי קרקע אשר אפשרו והיו מושפעים מהתהליך ואף יכולים לסייע לו.

עם סיום ניסוחו של המסמך, מוסר הפורום את הטיטה לרשות התכנון המקומית אשר מוסיפה ומטמיעה את הערותיה תוך התייעצות עם גורמים רלוונטיים שונים ברשות ובדוקת האם הבקשה עומדת בדרישות החקיקה. לאחר מכן, מועבר המסמך לידי בוחן חיצוני מהרמה הממשלתית, איש מקצוע המקובל הן על רשות התכנון והן על פורום התכנון הקהילתי. הבוחן בודק את ההצעה, ומפיק דו"ח שנמסר לרשות התכנון. בשלב זה בוחנת הרשות את מסקנות הדו"ח ומחליטה האם לדחות אותו או לקיים משאל בקרב תושבים מקומיים. במידה והמשאל קובע כי יש לאשר את המסמך, התכנית מקבלת תוקף סטטוטורי ומצטרפת לתכנית מאושרות במקום.

איור 4: שלבי המודל ואופן פעולתו



הגוף המוביל

כאמור לעיל, פורום תכנון קהילתי הוא גוף תכנון אזרחי המיועד ליזום ולקדם פעולות תכנון קהילתי דרך עבודה מול רשויות תכנון מקומיות. החוק מאפשר בקלות יחסית את הפיכתם של ארגוני תושבים מקומיים לפורומים תכנוניים שכאלו בכפוף לאישורה של רשות התכנון המקומית. פורומים אלו פועלים באופן עצמאי ומורכבים ברובם ממתנדבים התורמים מזמנם: תושבים, אנשי מקצוע ונציגי ארגונים מקומיים. אותם מתנדבים הם אלו אשר מכינים למעשה את התכנית שתוגש בהמשך לרשות כאשר במרבית המקרים עולה צורך בסיוע מקצועי הממומן מתרומות ולעיתים גם ממענקים אותם הרשות מעבירה באופן פרטני בהתאם למקרה ולנכונותה לקדם סוג זה של תכנון. בראש הפורום, היכול להגיע לעיתים לכמה מאות מתנדבים, יושב וועד מנהל אשר הרכבו וגודלו משתנה ממקרה למקרה. לראש הוועד המנהל ממונה נציג בכיר וסגנו וכן נציגים האחראים על תחומים פרטניים כגון תקשורת וקשר עם התושבים, גזרות וכדומה.

טרם הגשת התכנית לבחינתה של הרשות, עבודת הגוף מתמקדת בהכנת התכנית תוך יצירת שיתוף רב ככל הניתן וקבלת משוב מכלל השחקנים, תושבי הקהילה המקומית, עסקים ויזמים פוטנציאליים. הפורום מחויב לפעול בפתיחות לאורך התהליך ולפיכך באחריותו:

- ליידע את כלל התושבים בהצעותיו.
 - לאפשר לכלל התושבים לחוות דעתם על התהליך עצמו, בין השאר דרך מפגשים חודשיים פתוחים.
 - לאפשר לכלל התושבים להשתתף באופן פעיל בעיצוב מסמך התכנון הקהילתי/ היתר הפיתוח הקהילתי.
 - לעדכן את התושבים באופן בו דעתם ורעיונותיהם הובאו בחשבון ביחס לטיטוט הצעת התכנון.
- המימון שמתקבל מתרומות או ממענקי רשות משמש גם לצורך הפצת מידע על התכנית בקרב הקהילה, הפקתו של משאל תושבים העוסק בתכנית, קיום סדנאות שיתוף עם תושבים, שירותי הדפסה, השכרת חדרי ישיבות וחדרים למפגשים, בניית אתר אינטרנט וסיוע מקצועי.

מקרה מבחן: שכונת ווסט־המפסטד (West Hampstead), לונדון, בריטניה

רובע קמדן בו ממוקמת שכונת ווסט־המפסטד הינו מרחב אורבני המאופיין בלחצי פיתוח משמעותיים. השכונה משלבת בין מגורים של בעלי הנכסים עצמם (36%), שוכרים (44%) וכן דיירים במסגרות מסובסדות (20%). המתחם כולל תשתיות רכבת עילית ותחתית אשר הדגישו את פוטנציאל הפיתוח המתקיים בו. לכן, בשנת 2009 הוגדר המתחם, המונה כעשרים וארבעה אלף תושבים, בידי ראש עיריית לונדון, כמיועד להתחדשות אינטנסיבית. מהלך זה גרם לרבים מהתושבים לחשוש מתוצאותיו הבלתי ידועות בעת שפיתוח בקנה מידה מצומצם יותר עמד להיות מאושר וכבר החל להתרחש בדפנות המתחם.

בסוף שנת 2011 החלה קבוצה מצומצמת, שכללה פוליטיקאים מקומיים ומספר תושבים, לבחון את אפשרות הקמתו של פורום תכנון קהילתי. בטרם הוקם הפורום באופן פורמלי, ארגנו אותם נציגים מפגשים חודשיים פתוחים אשר התמקדו בהצפת הנושאים הבוטלים והבעייתיים. בשלב מסוים הובן כי בכדי להוות שחקן משמעותי, היה על הקבוצה להתרחב ולשם כך פתחה הקבוצה המקורית את שעריה למשתתפים נוספים וזאת באמצעות קיומו של אירוע מרכזי בו הציגו לתושבים את הפרויקטים אשר עמדו להיבנות ברחבי המתחם וכן באמצעות סקר אשר ניתח מעט יותר לעומק את רצונותיה של האוכלוסייה המקומית. מפגש ייחודי זה ותוצאות אותו סקר, בו השתתפו כ־180 תושבים, היווה את הבסיס הנדרש להכרה הרשמית באותה התארגנות כפורום תכנון קהילתי. למרות חוסר ניסיונה של הרשות המקומית בעבודה מול גופים שכאלו, גישתה לפורום הייתה חיובית בעיקרה. במקרה זה, כיוון שהמודל אינו מחייב את מימון הפורום בידי הרשות, העירייה אכן סירבה לממן את הפורום באופן ישיר. עם זאת, כיוון שהבינה את חשיבותו הסכימה לנתב עבור הפורום סכום בסיסי (£5,000). סכומים נוספים גויסו מעסקים מקומיים, ארגוני תושבים מקומיים ותושבים פרטיים (£2,000) וכן מענק ממשלתי שניתן (£7,000).¹²

בסמוך להקמתו, נקשר המרחב של שכונת ווסט־המפסטד באופן רשמי עם פעילותו של פורום התכנון (West Hampstead NDF). מיד לאחר מכן החל הפורום בתהליך ארוך¹³ של ניסוח מסמך תכנון ראשוני שפורסם במגוון ערוצים (יצירת אתר אינטרנט, חשבון טוויטר ודפי מידע) במטרה לקבל עליו משוב מתמשך. לאחר 7 גרסאות, היה המסמך מוכן להעברה לרשות המקומית. המסמך התבסס על המלצות לפעולה שהועלו בידי התושבים והתמקד ב־17 מרכיבי מדיניות שונים שעסקו במגוון נושאים כגון: דיור, עיצוב והגדרת אופי, אזורים לשימור, התייחסות לאזורי פיתוח מוגבר, תחבורה ציבורית, כבישים, מחזור, תנועה רגלית ולא ממונעת, אזורים ירוקים וצמחייה, אזורים מסחר ותעסוקה, מבני ציבור ומבנים לשימור. מרכיב נוסף שעלה הינו דרישה להכללת דיור בהישג יד נוסף לדיור במחירי שוק שנקבע במקור. המסמך נוסח בעבודה צמודה של התושבים עם משרד תכנון פרטי שנשכר לטובת העניין באמצעות המימון שהושג. אופן העבודה מול המשרד כלל השתתפות נציגיו בפגישות החודשיות שנקבעו עם התושבים והפורום, פרק זמן של עבודה על עדכון ההערות והצגתן בפגישה הבאה.

בימים אלו נמצא הפורום במהלך סיום הכנתם של מספר מסמכים נלווים למסמך הראשי אשר יוגשו לרשות המקומית. הרשות תעביר אותו בהמשך לבחון חיצוני אשר יבדוק את התאמתו של מסמך התכנון הקהילתי לחקיקה הקיימת. באם יאשר זאת הבוחן, יתבצע משאל בקרב התושבים אשר יקבע באם יאושר המסמך ויהפוך למסמך תכנוני מחייב לכל דבר ועניין. למרות שעיקר עיסוקו נוגע למסמך התכנון הקהילתי, נראה כי הפורום מתחיל לשמש כנקודת מפגש חשובה ליזמים אשר החלו לאחרונה לפנות דרכו לקהילה, לעיתים גם באמצעות חברות ייעוץ. עם זאת, אופן פעולה זה עדיין חריג.

¹² הנתונים הושגו במהלך התכתבות עם מר ניק ג'קסון, מתנדב ופעיל בפורום (יולי 2014).

¹³ תהליך ניסוח מסמך התכנון החל למעשה עם תחילת התגבשותו של הפורום בסוף שנת 2011, נמשך לאחר שהפורום הוכר באופן רשמי בידי הרשות המקומית והוגש לאישור בחודש מאי 2014.

איור 5: מתחם ההתחדשות, שכונת ווסט־המפסטד.



יתרונות המודל

- המודל מבטיח מעורבות ישירה של תושבים ונציגיהם ביצירת תכנית סטטוטורית שבכוחה לתת מענה לצרכי האוכלוסייה.
- המודל מגביר את מודעות התושבים לקשיי התכנון (בעת שהם נתקלים בהם בעצמם) ומצד שני מבטיח לעירייה כי מאחורי התכנית המוגשת עומד הפורום המייצג בעצמו תושבים רבים.
- ישנם סימנים לכך שהפורום יכול לשמש כבסיס להתארגנות קהילתית בתחומים נוספים החורגים מתחום התכנון.
- ניתן להניח כי ישימות התכנית והיבטים כלכליים שונים נבחנים באופן ממוקד יותר במסגרת תכנית שכזו. כפי שצוין לעיל, התושבים נדרשים להתאים את ההצעה לעקרונות שנקבעו כחלק מתכניות בקנה מידה נרחב יותר ובמקביל, הרשות מחויבת לוודא כי התאמה זו אכן מתקיימת.
- התחייבות הרשות המקומית לעקרונות המודל במסגרת חקיקה מחזקת את אמון התושבים.
- היקף המימון הנדרש לפעילות הפורום הינו מצומצם כתוצאה מהסתמכות על מתנדבים ומקל בכך על תפקודו השוטף.

חסרונות המודל

- המודל אינו כולל פתרון מימון מוסדר ומצריך את הפורום לעיסוק מתמיד בהשגת מקורות תמיכה כלכליים.
- המודל אינו מעלים לחלוטין את ניגוד האינטרסים המתקיים לעיתים קרובות בין הרשות לקהילה. ההסתכלות הרחבה וארוכת הטווח של הרשות אינה יכולה להתאים באופן תמידי לאינטרסים של הקהילה ושל פורום התכנון המאופיינים פעמים רבות בדרישה להשפעה מיידית יותר.
- פורום התכנון נשען כמעט באופן מוחלט על נכונותם של תושבים להתנדב ולהקדיש מזמנם.

תרגום המודל למונחים ישראליים

לצורך המחשת המודל, נדגים את פעולתו של פורום תכנון קהילתי על מתחם בית־אל בנווה־שרת, בו מקודם בימים אלו פרויקט נרחב של התחדשות עירונית.

קודם להקמת הפורום, מובילה עיריית תל־אביב-יפו מהלך בעל אופי הצהרתי לפיו על תושבי העיר להוות חלק משמעותי במהלכים תכנוניים רחבים ובייחוד אלו המשפיעים על חייהם. בהמשך להצהרה עקרונית זו, מוסדרת (בחקיקה או בדרך אחרת) זכותם של גופים אזרחיים המתקיימים במרחב עירוני נתון, לקדם במקביל לתכניות הרגילות המקודמות ברשות, תכניות נלוות המבוססות על רצונותיהם וצרכיהם של תושבים. יכולת זו מפורסמת בידי העירייה ומובאת לידיעת הציבור.

במקביל לקידום תכנית ההתחדשות של מתחם בית־אל על בסיס מודל קיים (פינוי־בינוי), מתוודעים התושבים להסדרה החדשה ומחליטים להקים פורום תכנון קהילתי. כיוון שלא קיימת בשכונה נציגות מוסדרת, מספר וועדי בתים מתאגדים יחדיו ומגישים בקשה למנהל ההנדסה לקבלם כנציגות פורמלית וכן להגדיר את המתחם כמיועד לתכנון קהילתי. לאחר מספר שבועות מאשר מנהל ההנדסה את הפורום ואת בקשתו לגבי המתחם. הפורום החל כבר מספר שבועות קודם לכן בניסוח טיוטה למסמך. כעת, עם אישור הפורום, הוא ממשיך בעבודה על התכנית בסיוע צמוד של צוות צפון במסגרת סדרת מפגשים משותפים. הפורום שואף למתן את גובהם של המגדלים המיועדים להבנות על פי התכנית המקורית וכן מקדם בתכנית הקהילתית מספר מבני ציבור נוספים. לאחר מספר חודשים מפורסמת הטיוטה באמצעי הפרסום המקומיים וכן באתר הפורום שהוקם לצורך קבלת משוב מעסקים בשכונה, מתושבים ומיזמים אשר החלו שוקלים את כניסתם לפרויקט. התושבים דורשים שינויים בארגון השטחים הירוקים ואילו בעלי העסקים מבקשים שינויים בגישה המתוכננת לחנויות וכן תוספת מקומות חנייה. לאחר מספר תיקונים, מוגשת הטיוטה למנהל ההנדסה לצורך בדיקתה בידי בוחן חיצוני (נציג בכיר של משרד תכנון גדול). הבוחן מפיק דו"ח ומעבירו שוב לידי מנהל ההנדסה. הועדה המקומית (בהמלצת מנהל ההנדסה) לא מאשרת מיידית את התכנית ומחליטה על קיומו של משאל בקרב תושבי השכונה. תוצאות המשאל מביאות לכך כי השינויים מאושרים פרט לכמות החניות אשר מצומצמת במידת מה ביחס למה שביקשו בעלי העסקים. בשלב זה מאשר מנהל התכנון את התכנית הקהילתית ומתאים את התכנית המקורית אליה עד כמה שניתן.



3.3 מודל שלישי: ארגון פיתוח קהילתי (CDC – Community Development Corporation)

המצב הקיים

אפורמליות	מדורדר	ג'נטריפיקציה	שינוי ייעוד	ביקוש גבוה
-----------	--------	--------------	-------------	------------

דרגות שיתוף הפעולה עם התושבים

עדכון	התייעצות	עירוב	שת"פ	הסמכה	ביצוע	הפעלה
-------	----------	-------	------	-------	-------	-------

אלטרנטיבות למימון מהלכי התחדשות

קרנות בי"ל	ממשלה	עירייה	פילנתרופיה	פרטי	תושבים
------------	-------	--------	------------	------	--------

סוג ואופי מהלך ההתחדשות

מרחב ציבורי	שיקום ושדרוג מבנים	בנייה חדשה
-------------	--------------------	------------

ארגונים לפיתוח קהילתי (CDC – Corporations Community Development)¹⁴ הם גופים בלתי תלויים המתהווים ומובלים בידי הקהילה. ארגונים אלו מוקמים ביחידה גיאוגרפית נבחרת ומוגדרת אשר אוכלוסייתה סובלת לרוב מקושי סוציו-אקונומי מתמשך, כאשר מטרתם הינה להביא לשינוי בגורמים היוצרים את עמדת הנחיתות הכלכלית-חברתית של חברה ולהביא את האוכלוסייה למצב של שגשוג. ארגונים אלו שואפים להעצמת הקהילה המקומית, כך שתפעל ותשפר את מצבה במו ידיה.

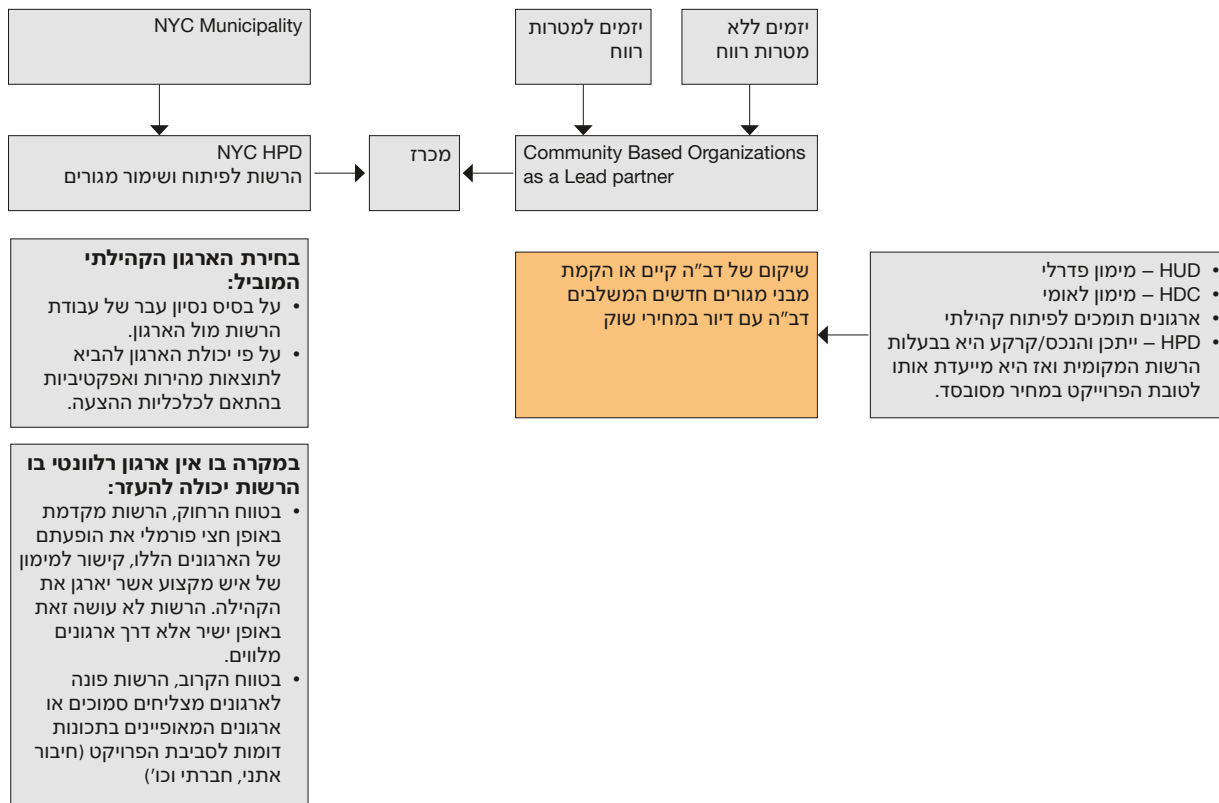
מרבית ארגוני ה-CDC מתמקדים בנושאי קידום הנגישות לדיור ולתעסוקה או ביצירת הזדמנויות עסקיות בעבור אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה המשתייכת לקהילת מגורים מוגדרת. עם זאת במרבית המקרים משלבים הארגונים עם יעדים אלו גם עשייה בתחומי חינוך, פיתוח יזמי-עסקי, קמעונאות, תכנון, שירותים ציבוריים, הכוונה בתחומים שונים ועוד, עשייה אשר תומכת ומסייעת בקידום האוכלוסייה באופן רחב יותר.

ארגוני ה-CDC שואפים ופועלים כל העת לייצר שותפויות אסטרטגיות עם גופים שונים. מקורות המימון של ארגוני פיתוח קהילתי משתנים מארגון לארגון ונסמכים על הון פרטי דוגמת קרנות פילנתרופיות וארגונים ייעודיים המסייעים לארגוני ה-CDC, שהינם שכחים בארה"ב. בנוסף מרבית המימון המיועד למגורים מגיע מידי זרוע של הממשל הפדרלי (HUD – Housing & Urban Development) ומועבר לרשויות המקומיות. בשלב זה ביכולתן של אותן רשויות להקציב אחוז מסוים לפי ראות עיניהן לטובת פעילותם של ארגוני פיתוח קהילתי. קיימות ערים המקציבות אחוז גבוה מסכומים אלו (לעיתים גם 100% ממנו) וערים אחרות אשר מחליטות שלא להקציב כלל סכומים לטובת מטרה זו.

נוסף על כך, חלק מהתכניות הפדרליות לעידוד הבעלות על דיור בקרב אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה, מתייחסות באופן פרטני לארגוני פיתוח קהילתי, ומקצות עבורם באופן ישיר (ע"פ בקשה) אחוז מסך המימון או מספקות סובסידיות והטבות מס. נוסף על תכניות אלו, ישנן גם תכניות לאומיות לא ממשלתיות לתמיכה בארגוני פיתוח קהילתי דוגמת Local Initiative Support Corporation¹⁵ ו-Enterprise Foundation¹⁶. אלו הם ארגונים ללא מטרת רווח (הפועלים ברמה הלאומית) אשר משמשים כמתווכים המספקים הון וסיוע טכני לארגוני פיתוח קהילתי. ארגוני פיתוח קהילתי פועלים דרך שלושה ערוצים: הראשון עוסק בשיקום מבנים קיימים עבור אוכלוסייה מוחלשת אשר מתגוררת בהם, השני עוסק בבניית מבני מגורים חדשים והשלישי עוסק ברכישתם וניהולם של מבנים קיימים.

14 מתוך צח יעל (2010), פיתוח כלכלי קהילתי – חקירה אינטלקטואלית, עבודת סמינריון, אוניברסיטת תל-אביב-יפו.
 15 LISC: <http://www.lisc.org>. לפי המידע באתר במהלך שלושים השנים האחרונות הצליח הארגון לגייס למעלה מ-9 מיליארד דולר לפעילויות פיתוח, מלמעלה מ-3000 תורמים שונים.
 16 EF: <http://www.enterprisecommunity.org>. לפי המידע באתר הארגון השקיע בקהילות עד כה למעלה מ-10 מיליארד דולר.

איור 6: דוגמה לאופן תפקודו של ארגון לפיתוח קהילתי (מבוסס על מקרה המבחן המתואר בהמשך)



הגוף המוביל

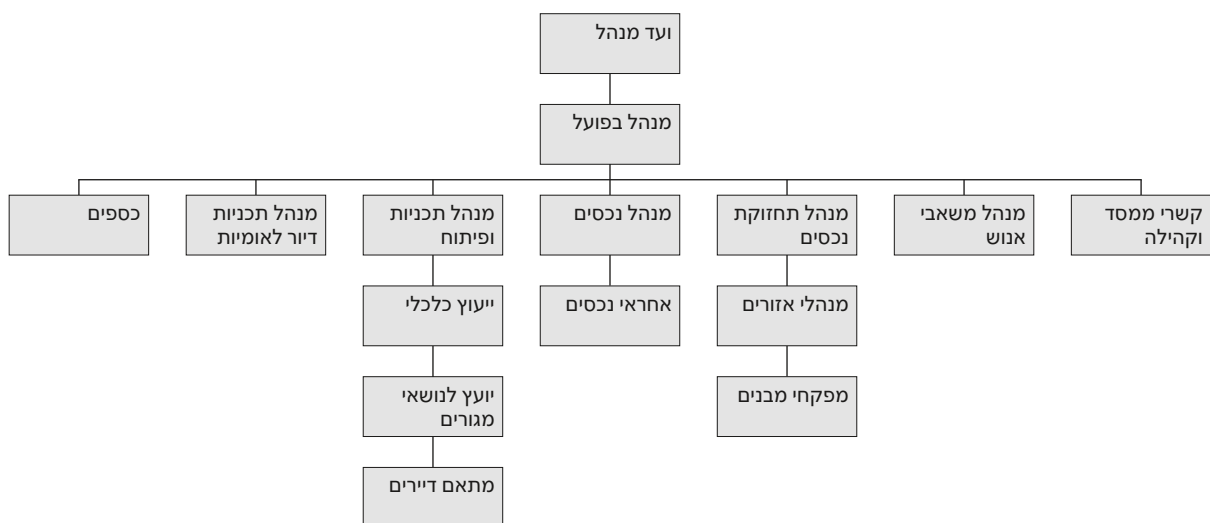
המגוון הרחב של ארגוני פיתוח קהילתי בא לידי ביטוי בתפיסותיהם, במטרות וביעדים אותם הם מציבים, בקהל היעד, אזור הפעילות והיקפו, אופן מימון הפרוייקטים ואופן מימון המנגנון העצמי, שיטות הפעולה והשחקנים מולם הארגונים בוחרים לעבוד. עם זאת, ניתן להצביע על כמה מאפיינים בסיסיים המשותפים לארגונים מסוג זה:

- **מטרות ויעדים** ארגונים לפיתוח קהילתי פועלים מתוך אג'נדה חברתית-קהילתית. רבים מאותם ארגונים החלו את דרכם בארה"ב כמוסדות דת קהילתיים ללא מטרות רווח ששאפו לקדם צדק חברתי במובן רחב וכיום ניתן למצוא כי המודל שוכפל במדינות שונות ברחבי העולם. יש לציין כי מזוהה התמקדות בהיבטים פיזיים וחברתיים כאחד בעוד שמיעוטם מתמקד בהיבטים אלו בנפרד.
- **מימון המנגנון העצמי** לצורך הפעילות השוטפת, מגייסים הארגונים מימון דרך אירועי צדקה, תרומות מעסקים מקומיים, התאגדויות תושבים ותושבים בודדים. בנוסף, במידה וקיימים בבעלות הארגון נכסים, ניהול הנכסים מאפשר להם לנתב חלק מהמימון שמתקבל ממתן שירותים אותם הם מציעים לקהילה לטובת המשך פעילותם לרבות תשלום שכר לעובדים.
- **הרכב והנהגה** במרבית המקרים יושב ועד מנהל בראשות הארגונים הללו. הועד מורכב ברובו מפעילים מקומיים אך מצטרפים אליהם לעיתים גם אנשי מקצוע אשר התחום החברתי קרוב לליבם. תחתיו יושבים נציגים האחראים בפועל על התחומים השונים בהם הארגון עוסק.



- **הובלת האסטרטגיה** תפקיד הועד המנהל הינו לנווט את יכולותיו של הארגון באמצעות תכניות אסטרטגיות, לפקח על מינוי נציגים ולאשר או לדחות עסקאות חריגות בדומה לאופן פעולתו ותפקידיו של דירקטוריון בתאגיד עסקי. עם זאת, עבודת הוועדים מאופיינת בשיתוף התושבים באמצעות מפגשים רבים.
- **אופי פרטי-ציבורי** הארגונים מהווים צומת של שיתוף פעולה בין המגזרים השונים לשם יישום והוצאה לפועל של התכניות השונות. שותפים בעשייה למשל: יזמים (מארגונים למטרות רווח ושלא למטרות רווח), בנקאים, עורכי דין, ארכיטקטים, רואי חשבון, מארגנים קהילתיים, נציגי רשויות מקומיות ועוד.¹⁷

איור 7: דוגמה למבנה אדמיניסטרטיבי של ארגון לפיתוח קהילתי (CDC)



מקרה מבחן: מערב הארלם, ניו-יורק, ארה"ב

קבוצת הסיוע למערב הארלם (WHAG – West Harlem Assistance Group) הוקמה בשנות ה-70 בידי תושבים ופעילים מקומיים במטרה לשקם את מערב ומרכז הארלם, אזור שהתמודד עם הידרדרות, הזנחה ועזובה הן בהיבט החברתי והן בהיבט הפיזי. מצב זה הביא בעלי בניינים רבים לנטוש את נכסיהם ולהעבירם לידי עיריית ניו-יורק. עם הצטברותם של נכסים רבים בידיה, החלה העירייה להעביר את אותם נכסים כמעט ללא עלות לידי ארגוני תושבים שונים וביניהם קבוצת הסיוע למערב הארלם. באופן זה יכלה העירייה להוריד מעליה את העול הנקשר עם הטיפול והתחזוקה של אותם מבנים ובמקביל לאפשר לאותם ארגונים לקחת אותם תחת חסותם ולסייע באופן יעיל יותר לאוכלוסייה. בעצם לקיחת האחריות על אותם מבנים הצליחה קבוצת הסיוע למנוע לעיתים את שריפתם בידי אותם בעלי בתים שקיוו להפטר מהנטל הכלכלי ולהרוויח חלק מכספי הביטוח.

לאורך שנות ה-80 וה-90 המשיך הארגון בשיקום מבנים מוזנחים לטובת תושבים מקומיים וזאת עד לשנות ה-2000 בהם השוק הנדל"ני החל להתעורר ויזמים פרטיים זיהו שכונות עוני דוגמת הארלם כבעלות פוטנציאל רווחי של ממש. באותן שנים החלו מוקמים פרויקטים חדשים בכל רחבי הארלם אשר הביאו לעלייה בערכי הקרקע ובהמשך לתהליכי ג'נטריפיקציה קיצוניים. בכדי להתמודד עם מצב זה שינתה קבוצת הסיוע למערב הארלם את אופן פעולתה ופעלה במוצהר למזער את השפעותיהם של תהליכים אלו אשר דחקו את האוכלוסייה המקומית.

Susan R. Jones and Debora Kenn, Supra note 49 at 341-342. 17

מטרת הארגון כיום היא לאפשר לתושבי מערב הארלם לשלוט בנסיבות עתידם באופן דמוקרטי כך שיעמדו בשינויים כלכליים המתהווים ברובע. יעדי הארגון הם:

- הפיכת מערב ומרכז הארלם לאזור יציב ובר-קיימא מבחינת חברתית וכלכלית.
- הבטחת הגישה לחינוך, הכשרה ושירותים עבור תושבי הארלם בכדי לאפשר את התאמתם לשוק העבודה ואת הצלחתם בו.
- אספקת והגדלת נגישות התושבים לדיור בהישג יד איכותי, בניית מבני מגורים חדשים ושיקום מבנים קיימים. בכדי לקדם יעדים אלו פועל הארגון מול שוכרים ובעלי בתים כאחד:
- סיוע לשוכרים להתמודד עם הזנחת הנכס בידי בעלים המעוניינים לפנותם ולמכור את הנכס במחיר גבוה.
- סיוע לבעלי הבתים למנוע את עיקולם באמצעות ייעוץ פיננסי ומשפטי.
- סיוע לשוכרים ולדיירים להפוך לבעלי הנכס בו הם מתגוררים במסגרת מסובסדת.

איור 8: מתחם ההתחדשות, מערב רובע הארלם.





יתרונות המודל¹⁸

- פעולתו העצמאית של הגוף המוביל, אותו מציע המודל, מאפשרת לקיים גמישות מרבית ביחס למצבים המתהווים בשטח.
- קרבתם של נציגי הגוף המוביל לאוכלוסייה מגבירה את יכולתו של הגוף להכיר מקרוב את צרכי התושבים ולהתאים את פעולת הגוף אליהם.
- השתייכותם של אלו המפעילים את הגוף לאוכלוסייה המקומית מגבירה את האמון המגיע מידי התושבים ביחס ליוזמות ופרויקטים אותם הארגון מעוניין לקדם.

חסרונות המודל

- מנגנון המימון אותו מציע המודל מסתמך על מקורות חיצוניים (רשויות, תרומות וכד') ובהיעדרם, מתקשה מודל זה לקיים את פעילותו. בכדי להתגבר על קושי זה, נאלצים ארגונים אלו להתפשר על יעדיהם ולפעול במסגרת המנגנונים הכלכליים הרגילים.
- הסתמכותם של חלק מארגוני ה־CDC על רווחים מנכסים שבבעלותם מחלישה משמעותית את יכולתם לתפקד ולעיתים אף להחזיק באותם נכסים בעת משברים כלכליים עמוקים.
- הישענותם של ארגוני ה־CDC על שותפויות עם גופים תומכים שונים אמנם מסייעת להם מבחינה כלכלית אך במקביל מייצרת תלות באותם גופים, אשר לעיתים מושפעים בעצמם מכוחות השוק ולכן, שוב, מקשה על השגת יעדיהם.
- יעילותם של ארגוני ה־CDC נגזרת מכוח האדם בתחומי הכלכלה, החברה, המשפט ועוד. במרחבים בהם קיים קושי בגיוס כוח אדם איכותי, מתקשים הארגונים לקדם את יעדיהם אך גם להשיג מימון המושפע מיכולת מוכחת לקדם פרויקטים.

18 מובא מתוך: .: 87, Shelterforce Online, *Empowering redevelopment: Toward a different CDC*. (1996). Stoecker, R.

תרגום המודל למונחים ישראליים

מודל זה יודגם על שכונת פלורנטין בתל-אביב-יפו. כידוע, זוהי שכונה העוברת זה תקופה ארוכה תהליך ג'נטריפיקציה עמוק ומנגד ניסיונות התחדשות שונים הצליחו לשפר את מצבה באופן חלקי בלבד.

הרכבה חברתי הייחודי של השכונה הכולל אוכלוסייה ותיקה ואוכלוסייה צעירה, הנחלקת לשוכרים השהים בשכונה מספר שנים ולתושבים אשר מתבססים בשכונה, מצריכה מנגנון אשר יכיר את צרכיהם הפרטניים. כמו כן, בשכונה קיימים עסקים רבים ובתי מלאכה בקנה מידה קטן המהווים קבוצה משמעותית בעלת עניין.

התארגנות מקומית של תושבים וותיקים מתחילה לשתף פעולה עם קבוצת רכישה של צעירים אשר מתארגנת בנפרד ממנה ומעוניינת ברכישת דירות קטנות. שני הגופים החליטו על הקמתו של ארגון לפיתוח קהילתי אשר יקדם במסגרת הפרויקט שילוב בין דירות במחירי שוק ודירות לטובת דיור בהישג יד. הארגון המתהווה קיבל מימון חלקי מעיריית תל-אביב-יפו ופנה ליזם אשר היה מעוניין במכרז על הפרויקט. בהכירו היטב את מרחב השכונה, זיהה הארגון מבנה מוזנח אותו ניתן להרחיב משמעותית לגובה. היכרותם של נציגי הארגון עם התושבים תרמה להסכמת מרבית התושבים וכך סייעה רבות לקידום הפרויקט. כחלק מהפרויקט שקד הארגון על הכללת גן-ילדים בתכנון, פונקציה ציבורית נדרשת ביותר בשכונה. כתוצאה מהצלחת הפרויקט וקידומו המהיר, החליטה העירייה להזמין את הארגון החדש למכרז סגור מול יזמים פרטיים לטובת פרויקט גדול יותר באותה המתכונת, המשלב דיור בהישג יד ודיור במחירי שוק. היקפו של הפרויקט היה נרחב יותר ולכן שיתף הארגון פעולה וייצר שותפות אסטרטגית עם הקואליציה לדיור בהישג יד בישראל, קרן פילנתרופית וחברת נדל"ן גדולה, אשר הייתה מעוניינת לאמץ עקרונות של אחריות חברתית בשל אינטרסים עסקיים-תדמיתיים אך גם מכוח רצון טוב.

במקביל לכך, החל הארגון לפיתוח קהילתי לקיים שיתופי פעולה בין בתי המלאכה וצעירי השכונה וכן פעילויות חברתיות שונות לכלל התושבים. מעבר לכך, מסייע הארגון, דרך רווחים המגיעים ממסעדה מקומית אותה הוא מפעיל, לאוכלוסיית הקשישים המתגוררת בשכונה.



4. סיכום – השוואה ותובנות

שלושת המודלים שנבחרו להצגה נבדלים זה מזה במספר אופנים:

אופן הפעלתו של הגוף המוביל: כאן ניתן לזהות את מנהלת השותפות הציבורית כמודל המופעל מלמעלה למטה' כלומר כיוזמה המגיעה מכיוון של רשויות עירוניות. המודלים האחרים דורשים את הקמתם של גופים מקומיים כגון פורום תכנון קהילתי וארגון פיתוח קהילתי (CDC) המתהווים ביוזמת הקהילות עצמן (מלמטה למעלה). המודל השני – פורום תכנון קהילתי, נסמך על מסגרת חוקית המסדירה את המסלול להקמתם של גופים מסוג זה או בהכרה של גופים קיימים כפורום תכנון קהילתי. המסגרת החוקית פועלת על מנת לתמרץ את ההקמה של הגופים הללו. המודל השלישי – ארגון פיתוח קהילתי, תלוי ביכולת ההתארגנות העצמית וברצון של הקהילות בכך, על אף מערכות סיוע שונות שהתפתחו במהלך השנים, ללא גיבוש עצמי של קבוצת עניין מקומית לא ניתן ליצור ארגון לפיתוח קהילתי.

נקודת הזמן בה מופעל המודל ביחס לפעולת ההתחדשות: כאן ניתן להצביע על שלוש גישות: המודל הראשון – מנהלת שותפות ציבורית, מופעל לקראת פעולת התחדשות אינטנסיבית ורחבה ופעולותיו מוגדרות מראש. המודל השני – פורום תכנון קהילתי, מציע דרך פעולה הקודמת לפעולת התחדשות נקודתית כלשהי ולמעשה מכין מסגרת סטטוטורית הנוספת על המסגרת הקיימת מבעוד מועד. המודל השלישי – ארגון פיתוח קהילתי, מייצר למעשה תשתית קהילתית-ניהולית המקדמת פרויקטים אד-הוק, על פי שיקול דעתה.

אופן המימון: ראשית, נרצה להבחין בין היקף ואופן מימון הגוף המוביל לבין היקף ואופן מימוןם של הפרויקטים שיקודמו באמצעותו. כאן אנו מתמקדים בגוף המוביל ומסתמן שוני בין מודל אחד למשנהו. המודל של פורום תכנון קהילתי (מודל 2) נשען על מימון עצמי – התנדבותם של התושבים החברים בפורום, אך מאפשר גם קבלת מימון מצד הרשות המקומית על ידי מענקים פרטניים. מאפיינים אילו מייצרים מנגנון 'רזה' שאינו מצריך מימון רב. המודל של מנהלת השותפות הציבורית (מודל 1) מצריך מנגנון גדול ומורכב יחסית הממומן בידי גופים ציבוריים. בהתאם לכך מחייב המודל מימון רב. הגוף המוביל במודל של ארגוני פיתוח קהילתי (מודל 3) ממומן בצורה עצמאית הן על ידי תרומות והן על ידי רווחים משירותים שהגוף מספק. זאת, בשילוב עם אופיים הצנוע ואופן פעילותם היעיל איננו מצריך מימון רב. מעבר לכך, גופים מסוג זה אשר אינם פועלים באופן יעיל חדלים מלהתקיים באופן טבעי¹⁹.

על סמך השוואה זו, עלו מספר תובנות עקרוניות החוזרות בשלושת המודלים:

- רצון להמעיט את החיכוך בין יזם לתושבים – שלושת המודלים מכוונים להמעיט את החיכוך המובנה בממשק בין תושבים ליזמים וזאת תחת ההבנה כי זהו אחד המכשולים העיקריים בקידומן של פעולות התחדשות ובהצלחתן. המודלים מגיעים לכך באופן שונה, כאשר מנהלת שותפות ציבורית (מודל 1) וארגון פיתוח קהילתי (מודל 3) מגדירים את הגוף המוביל כגורם המייצג את התושבים מול יזמים ומפוקח על ידם, ולסירוגין בעל יכולות יזמיות משל עצמו. פורום תכנון קהילתי (מודל 2) ממעיט את החיכוך באופן שונה בכך שמגבש מסמך תכנוני סטטוטורי המקטין במידה רבה את מידת אי הוודאות התכנונית לקראת שלב היישום.
- לרשות המקומית תפקיד מרכזי – בשלושת המודלים שנסקרו ממלאת הרשות המקומית תפקידים שונים, אך בכלם תפקידה חיוני על מנת לאפשר למודלים לפעול. במודל הראשון שהוצג – מנהלת שותפות ציבורית, לרשות המקומית יש תפקיד יוזם ומממן של הפעילות של הגוף המוביל, במודלים האחרים התפקיד מוגבל לעידוד, הכוונה יעוץ ומתן סיוע כספי בהתאם לצורך.

19 תובנה זו עלתה במהלך התכתבות עם גב' אליזבת ד. גרינסטיין, הרשות לפיתוח ושימור מגורים, עיריית ניויורק (יולי 2014).

- שאלת הייצוג – כל המודלים מאפשרים פתחון פה למגוון קבוצות. השאיפה בשלושת המודלים הינה לייצוגם של כל אותן קבוצות בידי גוף אחד העובד מול שאר השחקנים. במידה ולא קיים גוף שכזה, מעודדות הרשויות את היווצרותו ומספקות הזדמנות להתארגנויות המעוניינות לייצג תושבים לעשות כך. במודל השני שהוצג – פורום תכנון קהילתי, נעשה שימוש בבחירה ישירה של תושבים באמצעות משאל תושבים על מנת להכריע בעד או נגד התכנית שגובשה על ידי הפורום.
- לא רק היבטים פיזיים – המודלים מותאמים לפעולות התחדשות בעלות אופי הוליסטי, הכולל טיפול מקיף בהיבטים חברתיים ותעסוקתיים, נוסף על ההיבטים הפיזיים-בנייניים.
- דיור בהישג יד כמרכיב מרכזי – המודלים שנסקרו עוסקים בתחומים רבים, אך בכלם, נושא הדיור בכלל ודיור בהישג יד בפרט מהווה מרכיב מרכזי. הרצון לייצר פתרונות דיור בהישג יד ולשפר את תנאי המגורים של האוכלוסייה הקיימת הוא מניע מרכזי להיווצרות של התארגנויות תושבים.

תובנות עם הפנים לישראל

כאמור במבוא למסמך זה, היקף מחקר זה לא מאפשר לנתח את מידת ההתאמה של המודלים שהוצגו להקשר הישראלי. יחד עם זאת הצגת המודלים מאפשרת להביט על הנעשה בישראל ביחס למתרחש במקומות שונים בעולם ועל סמך זאת לציין מספר נקודות הראויות לבחינה ולמחקר נוסף:

1. **הצורך בתשתית להתארגנות תושבים:** בעוד התארגנות של תושבים יכולה להתרחש באופן ספונטני, היכולת לתרגם מהלך שכזה לגוף שביכולתו להוביל תהליכי התחדשות עירונית הן בשלבי התכנון והן בשלבי היישום תלויה במידה רבה בתשתית שרשויות מספקות לצורך העניין. כפי שניתן לראות במקרים שהוצגו במסמך תשתית זו יכולה לבוא לידי ביטוי בצורות שונות כגון חוקים, מענקים או מתן יעוץ. כיום בישראל תשתית זו מוגבלת ביותר ברמה ארצית, באמצעות פעילות חברות מנהלות במסגרת תכניות מוכרזות על ידי הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית במסלול רשויות מקומיות, וכמעט שאינה קיימת ברמה המקומית.
2. **חשיבות הקשר רשות-תושבים בשלבי התכנון והיישום:** בישראל ביחס למודלים שנסקרו במסמך, לרשות המקומית יש תפקיד מרכזי בשלבי התכנון ודרגת המעורבות של התושבים היא מועטה וכוללת לרוב עדכון והתייעצות בלבד. לעומת זאת, בשלבי היישום, תפקידם של התושבים הוא מרכזי ומעורבות הרשות כמעט ולא קיימת. המודלים שהוצגו במסמך מדגימים כיצד ניתן לאזן בין התפקידים של שני שחקנים אלו לאורך שלבי התכנון והיישום כך שתגבר המעורבות של תושבים בשלבי התכנון ותגבר מעורבות הרשות בשלבי היישום.
3. **העיסוק בהיבטים פיזיים:** כיום בישראל תכניות להתחדשות עירונית הן תכניות המתמקדות בצורה בלעדית בשינויים פיזיים. ברוב המודלים שנסקרו, היבטים פיזיים מהווים מרכיב חשוב ואף מרכזי אך לא בלעדי. ניתן לשער שככל שתכניות התחדשות תקודמנה בראייה הוליסטית יותר, לא רק תוכן התכניות אלא גם אופן קידומן ישתנה כך שתושבים ישחקו תפקיד מרכזי יותר בקידומן.

לשם ניתוח מקיף יותר, אנו ממליצים להקים ועדת עבודה עירונית שתפקידה לערוך בחינה מחודשת של תהליכים אלו. ועדה זו צריכה לדעתנו להיות מורכבת בעיקרה מגורמים עירוניים אך לשלב גם גורמים ממשלתיים רלוונטיים, גורמים מהמגזר השלישי ונציגות אקדמית. אנו רואים חשיבות בלימוד מהניסיון הנצבר בישראל לצד איסוף וניתוח ידע קיים בעולם בתחום זה. ועדה זו יכולה בין היתר ללוות את עיריית תל-אביב-יפו בניסיונה להפעיל כלים ארגוניים חדשים בתחום ההתחדשות העירונית כפי שנעשה עד כה על ידי חברת עזרא וביצרון.

5. הפניות וביבליוגרפיה

מודל ראשון: קישורים רלוונטיים

http://www.slideshare.net/nicksocrates/la-mina-research-barcelona	סקירה מקיפה על הפרויקט
http://www.barrimina.org/	אתר קהילתי – שכונת לה-מינה
http://81.47.175.201/project-protocol/index.php/plan-of-la-mina	תיאור הפרויקט – עיריית ברצלונה
http://www.consorciibesos.cat/index.php?page=home	אתר המנהלת (קטלוגית)
http://books.google.co.il/books?id=IbVrXCBy_j8C&printsec=frontcover&hl=iw#v=onepage&q&f=false	תיאור מפורט של המודל ומקרה המבחן

מודל שני: קישורים רלוונטיים

http://planningguidance.planningportal.gov.uk/blog/guidance/neighbourhood-planning/	סקירה מקיפה של המודל
www.ndpwesthampstead.org.uk	פורום תכנון קהילתי – מקרה המבחן
http://www.wecnf.org/wp-content/uploads/2014/06/5-NPL-2014-JAMES-EARL.pdf	סקירת מהלכי מקרה המבחן

מודל שלישי: קישורים רלוונטיים

http://www.fifthave.org/index.cfm?nodeID=1	אתר הארגון לפיתוח קהילתי
http://www.nyc.gov/html/hpd/html/home/home.shtml	אתר הרשות לפיתוח ושימור מגורים (NYC HPD)

כללי

כרמון, נעמי (1997) שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל-אביב-יפו. בתוך: נחמיאס דוד וגילה מנחם (עורכים), **מחקרי תל אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הוצאת רמות. כרך ב', עמ' 140-105.

Carmon, N., "Three Generations of Neighborhood Remedies: Research-Based Analysis and Policy Implications". *Geoform*, Vol. 30, No. 2, 1999, pp. 145-158.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718599000123>

Colantonio, A., & Dixon, T. (2011). *Urban regeneration and social sustainability: Best practice from European cities*. John Wiley & Sons.

Susan R. Jones and Debora Kenn, *Supra* note 49 at 341-342.



regeneration, but they are not the only component. We imagine that as plans for urban regeneration are advanced in a more holistic manner, not only the content of these plans, but also the manner in which they are advanced will change such that residents will play a more central role in their advancement.

For the sake of a more comprehensive analysis, we recommend the establishment of a municipal working committee to carry out a renewed evaluation of these processes. In our opinion, this committee should be composed mainly of city level representatives, but should also include relevant governmental bodies and organizations from the non-profit sector and academia. We see importance in learning from experience accumulated in Israel, alongside the collection and analysis of existing knowledge in this field from around the world. Among other things, this committee could provide guidance for the City of Tel Aviv-Yafo in its attempts to use new organizational tools in the field of urban regeneration, as it has done to date through the city-owned Ezra V'Batzran Company.

- **Desire to minimize friction between the developer and the residents** — All three models aim to minimize the friction inherent in the interaction between the residents and the developer. This is based on an understanding that such friction is one of the main obstacles faced in the advancement of regeneration activities and their success.
- **The local authority plays a central role** — The local authority plays different roles in the three different models examined. But, in each case, its role is essential.
- **The issue of representation** — All of the models allow a range of groups to each have a say. Each model would like to see each group of residents represented by one organization that interacts with the other players. In cases in which no such organization exists, the local authority encourages the creation of such an organization and provides an opportunity for those who are interested to organize themselves to represent the residents.
- **Not only physical aspects** — Most of the models are suited to holistic regeneration projects that include a comprehensive treatment of social and employment-related issues, in addition to physical aspects of the urban environment.
- **Affordable housing as a central component** — The examined models address many issues, but the issues of housing, in general, and affordable housing, in particular, are central components of all of these models.

Insights With Regard to the Israeli Context

The scope of this document does not allow for a detailed analysis of how these models might be applied in Israel. However, we do note a number of points that merit in-depth examination in future work.

1. **The need for infrastructure to help residents organize amongst themselves:** While residents may organize in a spontaneous manner, the ability to translate such a process into an organization that will be able to take the lead in urban-regeneration processes, at the planning stage or the implementation stage, is largely dependent upon the infrastructure provided by the local authority for this purpose. As can be seen in cases presented in this document, such infrastructure may take many forms, including laws, grants or providing advice. Today in Israel, such infrastructure is very limited at the national level and almost nonexistent at the local level.
2. **Importance of the relationship between the local authority and the residents at the planning stage and at the implementation stage:** In Israel, the local authority plays a central role during the planning stage and the level of involvement of residents during the planning stage is low relative to that seen in the examined models and is mainly limited to updates and consultation. In contrast, during the implementation stage, the residents play a central role and there is almost no involvement of the local authority. The models presented here show how the roles of these two actors (i.e., residents and local authority) can be balanced throughout the planning and implementation process, so that the residents are more involved in the planning stages of the project and the local authority is more involved in the implementation of the project.
3. **Focus on physical aspects:** Today in Israel, plans for urban regeneration focus almost exclusively on physical changes to be made in the urban environment. In most of the examined models, physical aspects are an important and even central component of urban



3. **Sources of financing:** Sources of financing on which the models rely, in order to advance the regeneration process (e.g., international body, national/state government, municipality, philanthropy, private funding, residents).
4. **Type of urban-regeneration process:** In most cases, urban-regeneration processes involve not only physical aspects of the site, but also different social, employment-related and other economic aspects. Since currently in Israel, the primary focus of regeneration processes tends to be the physical elements involved, the survey range was limited to regeneration processes in which the physical component is the leading component. Within this range, we relate to a variety of regeneration processes that concern different types of development (e.g., public space, renovating and improving buildings, new construction).

Selected Models

Based on the parameters mentioned above, we analyzed three models:

1. Public Partnership Administration
2. Neighborhood Development Forum (NDF)
3. Community Development Council (CDC)

The three selected models differ from one another with regard to a number of different characteristics:

Manner in which the leading organization operates: The Public Partnership Administration model operates in a top-down manner. The other models require the establishment of local organizations, such as an NDF or a CDC, which are themselves the product of community initiatives (bottom-up). The authority of an NDF is based on a legal framework that regulates the path for the establishment of organizations of this type or by being recognized as an NDF by existing organizations. A CDC is dependent upon the desire and ability of a community to organize on its own behalf.

The point in time at which the model operates in relation to the regeneration activities: We can point to three approaches. In the first model, the Public Partnership Administration is active before broad and intensive regeneration activities are begun and the activities of such an organization are defined ahead of time. In the second model, the NDF proposes a manner of operation before a local regeneration process has gotten underway and, in practice, prepares a statutory framework that functions in addition to the existing legal framework. In the third model, the CDC creates community-management infrastructure to advance projects on an ad hoc basis, according to its own considerations.

Manner of financing: First, a distinction can be made between the way that the leading organization is financed and the way that the project that it is advancing is itself financed. We are most concerned with the financing of the leading organization and this varies from model to model. The NDF model is based on self-financing, that is, the volunteer efforts of the residents who are members of the forum, but also allows for the receiving of funds from local authorities in the form of individual grants. Public Partnership Administrations are funded by public bodies. A CDC is funded by donations or is self-funded by profits from services it provides.

- This comparison brought to light a number of fundamental characteristics that repeat themselves across the three models.

- Local authorities are obligated to balance the private interests of residents and developers with broader public interests.
- Local authorities have trouble improving the ability of residents to advance, initiate, manage and implement urban-regeneration plans in a reasonable and effective manner.
- Local authorities are asked to increase the level of certainty associated with these plans, as well as how easily they can be implemented.

Subject and Goals of the Document

The challenges presented above are shared by and relevant to many local authorities around the world and, in response to these challenges, a range of models for urban regeneration have been developed. In these models, local authorities and residents play roles different than those they usually play today in Israel. In this document, we present and describe three of these models.

This document is intended to provide an up-to-date picture of the situation on the ground, based on experience accumulated around the world. For each model, we present a test case in which it was implemented, as well as an example of how the model might be implemented in the Israeli context.

Considerations in the Choice of the Models

1. Relevancy in the Israeli context — How closely the model corresponds to the different physical, economic, social and planning conditions that can be found in urban spaces in Israel.
2. Whether the model has ever been implemented — We did not select any theoretical models or models that have not led to the actual implementation of plans.
3. A desire to present test models that together present a broad picture that includes references to each of the components of the analysis described below.
4. The range of the survey was limited at the outset to urban-regeneration processes in which the physical element was the main focus of the regeneration process.

Components of the Analysis

1. **Existing situation:** Description of the existing situation with an emphasis on the spatial-social situation that characterizes the place in which the regeneration process is being carried out. This component relates to the initial physical condition of the particular place, the type of development pressures present and the socioeconomic status of the local population (e.g., in decline, gentrification, change in designated use, high demand and/or areas in which property lines are unclear and there may be a great deal of illegal construction).
2. **Manner in which residents participate in the urban regeneration process:** Residents may participate in the process directly or indirectly as part of local organizational efforts. (e.g., keeping all parties up-to-date, consultation, involvement, cooperation, agreement, carrying out the plan).



Summary

Defining the Problem

In Israel, urban regeneration processes are challenged at all times by a system of reciprocal relations between three main actors: residents, developers and the local authority. Tensions derived from this triangle negatively affect the ability of these processes to provide appropriate answers to residents' needs and lead to difficulties in the implementation of plans that have received official approval, as well as delays in planning, permitting and construction. Today, the manner in which these plans are advanced presents many difficulties for each of the main actors, as described below.

The Residents

- Residents are not represented in an organized manner. The multiple interests at play tend to lead to unavoidable tensions between those interests.
- Without relevant tools, residents have trouble dealing with pressure from the private developer who is interested in advancing a plan.
- Certain populations of residents are particularly vulnerable, such as individuals living in public or private rental units who do not have a say in the process, elderly residents who are concerned about drastic changes in their way of life, new immigrants coping with language barriers and individuals with special needs who sometimes do not receive the appropriate attention.

The Developers

- Developers are forced to deal with uncertainty regarding the scope of building rights and the level of profitability, which depends upon the scope of those rights.
- Developers face uncertainty regarding their ability to carry out the plan, if and when it is approved, as that ability is dependent upon the agreement of those who hold the rights (unless they reach an agreement with each rights-holder before the plan is approved).
- Developers are acting in a broken marketplace, saturated with unprofessional and often unscrupulous players, as well as other factors that make it difficult to act in an appropriate and orderly manner with regard to the rights-holders.
- For the most part, private developers lack the knowledge and/or tools necessary for in-depth work with residents.

The Local Authority

- Local authorities possess limited tools (in most cases) and very little experience integrating planning work with community work.
- They are dealing with the need to improve the quality of plans that are being advanced and tailor those plans to the needs of the residents.

Table of Contents

Summary	5
Introduction	9
Methodology	12
Selected Models	16
Conclusion: Comparison and Insights	37
References and Bibliography	40

Acknowledgements

This work is a product of a collaboration between the Planning Department of the City of Tel Aviv-Yafo and the Israel Affordable Housing Center. The activities of the Affordable Housing Center were made possible by the generous support of the David and Inez Meyers Foundation and the Charles H. Revson Foundation.

We would like to thank the steering committee members from the City of Tel Aviv-Yafo – Arch. Udi Carmeli, Hedva Finish, Dr. Efrat Tolkovsky and Arch. Eyal Ronen – for contributing their rich professional experience during the course of discussions that took place while this document was in preparation.

We would also like to thank all those who provided comments, which have enriched the document, among them Prof. Neta Ziv, the academic head of the Israel Affordable Housing Center; Atty. Ora Blum, head of the Affordable Housing Center (until October 2014); Arch. Yoav Weinberg, architect and current head of the Affordable Housing Center; and Arch. Eyal Ronen, planner from the Tel Aviv-Yafo–East planning staff.

This document was made possible by funds granted by the Charles H. Revson Foundation and the David and Inez Myers Foundation. The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the Affordable Housing Center at the Buchman Faculty of Law, Tel Aviv University.



The Affordable Housing Program
Faculty of Law | Tel Aviv University



Role of Residents in the Advancement of Urban Regeneration

A survey of selected models from around the world

Research

Researched and written by
Yoav Zilberdik

Edited by
Sebastian Wallerstein



Israel Affordable Housing Center

The Israel Affordable Housing Center was established to develop knowledge and new tools in the field of housing policy and to advance policies that help medium- and low-income households secure adequate and affordable housing. The Center has been a part of the Faculty of Law of Tel Aviv University since January 2014 and is dedicated to applied research in the field of housing, the formulation of proposed legislation, the development of new policy tools and active involvement in local initiatives.

Steering Committee

From the City of Tel Aviv-Yafo

Udi Carmeli, architect, assistant manager of the City's planning department and manager of the Planning Division-East

Hedva Finish, assistant manager of the Unit for Strategic Planning

Dr. Efrat Tolkovsky, city council member and Tel Aviv mayor's advisor for housing policy

Eyal Ronen, architect, senior city planner, planning staff for the eastern part of the city

From the Affordable Housing Center

Ora Bloom, attorney, head of the Center (until October 2014)

Yoav Weinberg, architect, head of the Center (beginning October 2014)

Nethanel Reicher, urban planner, head of community development

Sebastian Wallerstein, economist and urban planner, head of research

Yoav Zilberdik, architect, researcher

Graphic Design: Michal Semo Kovetz and Yael Bieber, TAU Graphic Design Studio

Cover photo: Atty. Hicham Chabaita



The Affordable Housing Program
Faculty of Law | Tel Aviv University



תל אביב
אוניברסיטה
יפו



Role of Residents in the Advancement of Urban Regeneration

A survey of selected models
from around the world

Research

Researched and written by
Yoav Zilberdik

Edited by
Sebastian Wallerstein