

התחדשות עירונית בפריפריה הגאוגרפית של ישראל

אזוריות, מנועי צמיחה כלכליים ומאפיינים מקומיים
כבסיס להגדרת קלאסטרים של התחדשות

טלי חתוקה, זוהר טל, גילי ענבר

המעבדה לעיצוב ותכנון עירוני, אוניברסיטת תל אביב
אוגוסט 2021

LCUD Laboratory for Contemporary
Urban Design



פתח דבר

בחדש ינואר 2020 פורסם מסמך משותף של אנשי אקדמיה, הקורא לרפורמה בתחום ההתחדשות העירונית¹. נקודת המוצא של המסמך הייתה הצורך הדחוף בקידום התחדשות עירונית בסביבות בנויות ברחבי הארץ במטרה להגדיל את היצע הדיוור, להתמודד עם הצמיחה הדמוגרפית ולתת מענה לצורך באיכויות ראויות של סביבת מגורים, במקביל לצורך בשמירה על עתודות קרקע ועל שטחים פתוחים.

מסמך זה בא להציף את הקושי שביישום תהליכי התחדשות עירונית בפריפריה הגאוגרפית של מדינת ישראל. המדיניות ומודל ההתחדשות הקיים, הנשען על מימון יזמי, מתגברים את ההתחדשות העירונית דווקא באזורי הביקוש. הגל הנוכחי של התחדשות עירונית מפלה ומחליש את הפריפריה, מצב המרקמים הוותיקים מתדרדר, והערים סובלות מהגירה שלילית. המיפויים והנתונים שבמסמך אינם משאירים מקום לספק: ללא שינוי בחשיבה על התחדשות עירונית בפריפריה, לא יהיה אפשר לקדם תהליכים מסוג זה. מרכזי הערים והשכונות הוותיקות ימשיכו להתנוון, לצד צמיחה של שכונות חדשות בפאתי הערים.

אנו תקווה שמסמך זה, המצליב מקורות מידע שונים ורבים, יציף וינכיח את סוגיית ההתחדשות העירונית בפריפריה ויסייע למקבלי ההחלטות לקדם מסלולים חדשים בתחום ההתחדשות העירונית לטובת כלל תושבי הארץ.

פרופ' טלי חתוקה

תל אביב, אוגוסט 2021



צילום: יואב מאירי

¹ [הצעה לרפורמה בתחום ההתחדשות העירונית: מסמך מדיניות של הקואליציה האקדמית בתכנון ומשפט, ינואר 2020](#). שותפים למסמך: פרופ' טלי חתוקה, פרופ' נורית אלפסי, פרופ' נטע זין, פרופ' ראסם חמיסי, פרופ' ארז צפדיה, פרופ' דבורה שמואלי, פרופ' הנרייט דאהן כלב, ד"ר רות חננאל, ד"ר טליה מרגלית.

התחדשות עירונית בפריפריה: נקודות מרכזיות

- קידום התחדשות עירונית ארצית הוא יעד לאומי של מדינת ישראל.** בשנת 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2457 (דר/131), "תכנית אסטרטגית לדיור", שקבעה יעד לתכנון מפורט למגורים בבנייה חדשה ובהתחדשות עירונית בהיקף העומד על כ- 2.6 מיליון יחידות דיור בסך הכול בין השנים 2017-2040.
- המדינה לא הציבה יעד משמעותי להתחדשות עירונית בפריפריה.** לפי התוכנית האסטרטגית לדיור, אחוז התוכניות עבור התחדשות עירונית מסך תוספת יחידות הדיור עומד על 20% בלבד במחוזות הצפון והדרום, לעומת יעד של כ- 40% במחוזות מרכז וחيفا ו- 60% במחוז תל אביב. במקביל התוכנית קובעת תוספת של יחידות דיור בהיקף ניכר בפריפריה בבנייה חדשה (כ- 80% מסך היקף יחידות הדיור).
- מודל ההתחדשות הקיים נשען על מימון יזמי, הוא אינו ישים בפריפריה, והפריפריה אינה מתחדשת.** בחמש השנים האחרונות 15% בלבד מיחידות הדיור שהחלו להתחדש נמצאות במחוזות הצפון והדרום. המסלולים הרגולטיביים שיצרה הממשלה - מסלול רשויות מקומיות במתכונת "פינוי בינוי" או "עיבוי בינוי", מסלול יזמים הנקרא "מסלול מיסוי" ומסלול "תמ"א 38" - הוכיחו חוסר היתכנות כלכלית בפריפריה.
- שוק הדיור הפריפריאלי מתאפיין בהגירה שלילית, בביקושים נמוכים וברוויה של השוק ביחידות דיור חדשות.** קושי בהתחדשות עירונית בפריפריה מושפע בין היתר מביקושים נמוכים וממגמות הגירה פנימית לאזור המרכז, ומתחרות מול מתחמי הדיור החדשים שמקדמת המדינה במסגרת הסכמי גג בשולי ערי מחוזות הצפון והדרום. הביקושים הנמוכים והרוויה של השוק משמרים את מחירי הדיור הנמוכים, מה שמשפיע על הקושי ליישמו בפריפריה.
- תושבי הפריפריה אינם זוכים באופן מעשי לנגישות לאותן הטבות שעומדות לרשותם של תושבים המתגוררים במרקמים עירוניים במרכז.** תשתיות המגורים שלהם מדורדרות, הם אינם זוכים להשבחה כלכלית של נכסיהם, ואינם זוכים לחיזוק/מיגון מגוריהם.
- כדי לשנות את תמונת ההתחדשות הנוכחית יש צורך ביצירת מנגנון התחדשות עירונית המותאם עבור הפריפריה ובזיקה למנועים הכלכליים ולתעסוקה. יש לבנות מנגנון דיפרנציאלי בין הפריפריה הצפונית והדרומית.** הפריפריה הגאוגרפית הישראלית אינה מקשה אחת, והיא מאופיינת בשוני מרכזי: הפריפריה הצפונית שונה מהותית מזו הדרומית בהיבטים מרחביים-מבניים (מבנה עירוני-אזורי), אקלימיים, כלכליים וחברתיים-תרבותיים; כמו כן ישנו שוני במצאי הדיור הדורש התחדשות. על כן יש צורך בהתייחסות דיפרנציאלית לאזורים אלו. שטחים נרחבים בפריפריה הצפונית והדרומית מתאפיינים בביקושים נמוכים לבנייה חדשה ובהתחדשות מועטה עד לא-קיימת. בהם נדרשת הרמה הגבוהה ביותר של התערבות המדינה.
- מתווי המדיניות החדשים שהמדינה תיצור צריכים לצאת מנקודת מבט המשלבת דיור ותעסוקה (ולא דיור בלבד).** הקריטריונים המרכזיים שעשויים וצריכים לעצב את סל הכלים המותאם להתחדשות עירונית בפריפריה הם ערכי הקרקע, מנעני צמיחה כלכלית ופריסתם במרחב, מדדים סוציו-אקונומיים, טיפוסים של רקמות עירוניות, סיכונים סייסמיים ושונות אקלימית.

תוכן עניינים

3	פתח דבר
4	נקודות מרכזיות בתחום ההתחדשות העירונית בפריפריה
7	א. האתגר התחדשות מגורים בפריפריה הגאוגרפית
19	ב. התחדשות עירונית בפריפריה קווים מנחים להתחדשות קונטקסטואלית
27	ג. קריטריונים להתחדשות בפריפריה עיצוב סל כלים אזורי להתחדשות
42	לקריאה נוספת

טלי חתוקה (B.Arch, MSc., PhD) היא אדריכלית, מתכנתת ערים ופרופסור חבר באוניברסיטת תל אביב. חתוקה היא ראשת המעבדה לתכנון ועיצוב עירוני עכשווי באוניברסיטת תל אביב (LCUD) והמייסדת שלה. המעבדה, מרכז מחקר בינלאומי, מתמקדת בניתוח היחסים שבין הסביבה הבנויה לתהליכים חברתיים. המעבדה משמשת מתווכת בין האקדמיה לפרקטיקה התכנונית, ומספקת כלים אנליטיים חדשניים, מתודולוגיות ניסיוניות ואסטרטגיות לקובעי מדיניות ולמקבלי ההחלטות.

אדר' נוף זוהר טל היא אדריכלית נוף ומתכנתת, בוגרת הפקולטה לאדריכלות ותכנון ערים בטכניון (2017) ותלמידת תואר שני בחוג לגאוגרפיה וסביבת האדם באוניברסיטת תל אביב. מחקרה עוסק במרחבים ציבוריים ובמערכות שטחים פתוחים ביישובים פרבריים.

אדר' גילי ענבר היא אדריכלית ומתכנתת, בוגרת הפקולטה לאדריכלות ותכנון ערים בטכניון (1993) ותלמידת תואר שני בבית הספר לאדריכלות באוניברסיטת תל אביב. מחקרה עוסק באזורי תעשייה ותיקים בערים קטנות בפריפריה.

עריכת לשון: דניאלה ברדוש מרץ

עיצוב גרפי: רחל פרידמן-אביטל

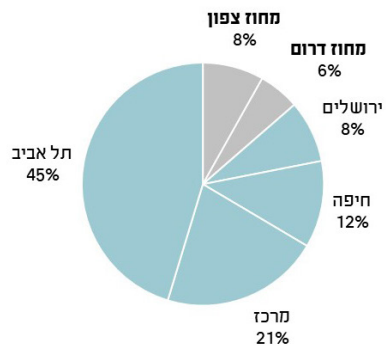
אוגוסט 2021, אוניברסיטת תל אביב



האתגר | התחדשות
מגורים בפריפריה
הגאוגרפית



א. האתגר | התחדשות מגורים בפריפריה הגאוגרפית

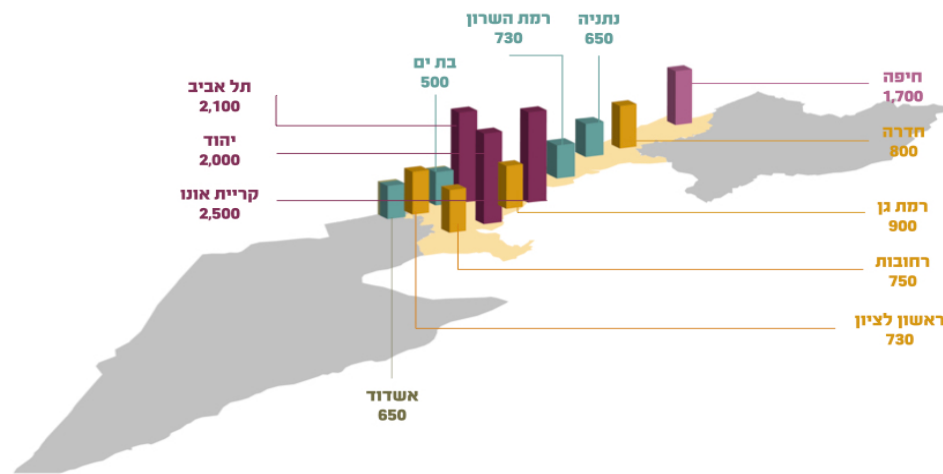


סה"כ התחלות בנייה בהתחדשות עירונית 2019-2014	
מחוז צפון	3,350
מחוז דרום	2,550
מחוזות מרכז, תל אביב, חיפה וירושלים	35,450 סה"כ (8,700 מרכז, 18,600 תל אביב, 4,750 חיפה, 3,400 ירושלים)

אזור 2: סך התחלות הבנייה במחוזות הפריפריה מול יתר המחוזות. מודל ההתחדשות הקיים, המשלב רגולציה של המדינה ומימון של השוק הפרטי, אינו ישים בפריפריה. (מקור הנתונים: בנק ישראל "דין וחשבון 2019" פרק ח' שוק הדיור; עריכה בטבלה ודיאגרמה: המעבדה לעיצוב עירוני)

ההתפלגות של היתרי הבנייה שניתנו⁵ בשני מסלולי ההתחדשות העירונית המרכזיים – פינוי בינוי ותמ"א 38 – עד סוף שנת 2020 מראים, כי בשני המסלולים הערים המובילות במתן היתרים הן ערי מחוזות תל אביב, המרכז וחופה. **לעומת זאת, בערי מחוזות הצפון והדרום מספר יחידות הדיור שקיבלו היתר להתחדשות הוא נמוך במידה רבה מזה של המרכז. ההתחדשות נעשית במסגרת מסלולי תמ"א 38 או כחלק ממיזם "שיקום שכונות" בלבד, ולא ניתן אף היתר במסלולי פינוי בינוי.**⁶ לשם השוואה, בעיר תל אביב ניתנו פי 14 יותר היתרי התחדשות בשני המסלולים (סך הכול כ- 14,000 יחידות דיור בהיתר עד סוף 2020) מאשר בנהריה (כ- 990 יחידות דיור בהיתר) ופי 200 יותר מאשר בבאר שבע (כ- 70 יחידות דיור בהיתר).

הערים המובילות בהיתרים בפרויקטים של פינוי בינוי (הנתונים בכמות יח"ד), עד סוף 2020



אזור 3: הערים המובילות בהיתרים בפרויקטים של פינתי בינוי
(מקור הנתונים: דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020 (2021), הרשות להתחדשות עירונית; דיאגרמה: המעבדה לעיצוב עירוני)

5 הנתונים בכמות יחידות דיור.
6 המונים שהובאו בחשבון במסמך זה כוללים נתוני התחלות בנייה ומתן היתרים בלבד, ללא נתוני תכנון (הכרזה על מתחמים, תכנון תוכניות מתאר ותוכניות אב להתחדשות, אישור תוכניות מפורטות), במטרה להציג ממומת התחדשות עירונית בפועל בישראל בשנים האחרונות.

מדינת ישראל שמה לה למטרה לקדם התחדשות עירונית ארצית של מבני מגורים החל מאמצע שנות התשעים, מה שבא לידי ביטוי בהחלטות הממשלה שהתקבלו מאז. עם האחרונות שבהן נמנות ההחלטות הבאות: הקמת צוות בין-משרדי ל"קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני" משנת 2012 והחלטת ממשלה בנושא זה משנת 2013.¹

בשנת 2017 התקבלה החלטת ממשלה "תכנית אסטרטגית לדירור", שקבעה יעד לתכנון מפורט למגורים בבנייה חדשה ובהתחדשות עירונית בהיקף העומד על כ- 2.6 מיליון יחידות דירור בין השנים 2017-2040.²

פריסת יחידות הדיור העתידית המוצעת בתוכנית האסטרטגית מצביעה על **תגבור נושא ההתחדשות העירונית בדגש על אזורי הביקוש העירוניים: אחוז התוכניות עבור התחדשות עירונית עומד על 20% בלבד במחוזות הצפון והדרום**, לעומת יעד של כ- 40% במחוזות מרכז וחופיה ו- 60% במחוז תל אביב. במקביל התוכנית קובעת תוספת של יחידות דיור בהיקף ניכר בפריפריה בבנייה חדשה (כ- 80% מסך היקף יחידות הדיור). כלומר, **בנוגע לפריפריה המדינה לא הציבה יעד משמעותי להתחדשות עירונית**. היעד הכולל לבנייה מכל סוג שהוא במחוז צפון עומד על 440,000 יחידות דיור ובמחוז דרום על כ- 490,000 יחידות דיור.³

יתרה מכך, **מודל ההתחדשות הקיים, הנשען על מימון יזמי, אינו ישים בפריפריה**. המסלולים הרגולטיביים שיצרה הממשלה - מסלול רשויות מקומיות במתכונת "פינוי בינוי" או "עיבוי בינוי", מסלול יזמים הנקרא "מסלול מיסוי" ומסלול "יתמ"א 38" - הוכיחו חוסר היתכנות כלכלית בפריפריה; כך **שתושבי הפריפריה אינם זוכים באופן מעשי לנגישות לאותן הטבות שעומדות לרשותם של תושבים המתגוררים במרקמים עירוניים במרכז**.

מודל ההתחדשות הקיים



איור 1: מודל ההתחדשות הקיים הנשען על מימון יזמי

בסך הכול, כ- 5,900 יחידות דיור מתחדשות החלו להיבנות במחוזות הצפון והדרום בין השנים 2014-2019, כ- 15% מסך יחידות הדיור המתחדשות בישראל. לעומת זאת, כ- 35,450 יחידות דיור מתחדשות החלו להיבנות במחוזות מרכז, ירושלים, חיפה ותל אביב יחד, שהן כ- 85% מיחידות הדיור שהחלו להתחדש.⁴

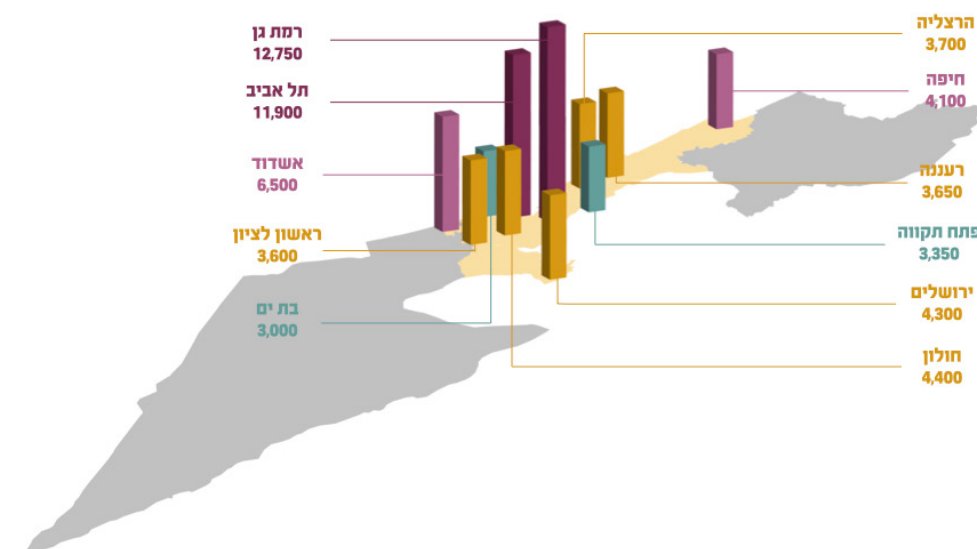
- 1 מבקר המדינה, "עשרד הביטי והשיכון - פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי", 2016, <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2016-66C-228-Hitchadshut.pdf>
- 2 החלטת ממשלה 2457 (דר/131), "תכנית אסטרטגית לדיוור" משרד ראש הממשלה, 2.3.2017, https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457
- 3 משרד האוצר, "בניית הדויר אישר את התכנית האסטרטגית לדויר עד לשנת 2040: יעד של מיליון וחצי יחידות דויר בניות תוך 24 שנים", 13.2.2017, <https://mof.gov.il/Releases/Pages/2.7.aspx>
- 4 בנק ישראל, דין וחשבון 2019 (2019) פרק ח "עווק הדויר" 141-168, <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocIoc13/>
- 5 <https://www.bankisrael.gov.il/Portals/0/AnnualReport/2019/2019-2019%20D7%93%20D7%95%20D7%97%20D7%91%20D7%A0%20D7%A3%20D7%99%20D7%A9%20D7%A8%20D7%90%20D7%9C%20D7%97%20D7%A9%20D7%A3%20D7%A9%20D7%A4%20D7%A8%20D7%A7%20D7%A2%20D7%97.pdf>



רמלה, צילום: המעבדה לעיצוב עירוני

לסיכום, בחמש השנים האחרונות 15% בלבד מיחידות הדיור שהחלו להתחדש נמצאות במחוזות הצפון והדרום. הדבר נובע מכך שמודל ההתחדשות הקיים, המבוסס על השוק הפרטי, אינו ישים באזורים אלו. המדינה לא הציבה יעד משמעותי להגדלת היקף זה: היקף התוכניות להתחדשות עירונית מסך תוספת יחידות הדיור שנקבעה בתוכנית האסטרטגית לשנת 2040 עומד על כ- 20% בלבד.

הערים המובילות בהיתרים בפרויקטים של תמ"א 38 (הנתונים בכמות יח"ד), עד סוף 2020



איור 4: הערים המובילות בהיתרים בפרויקטים של תמ"א 38 (מקור הנתונים: דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020 (2021), הרשות להתחדשות עירונית; דיאגרמה: המעבדה לעיצוב עירוני)

ערי מחוזות צפון ודרום, סך היתרי התחדשות ביח"ד עד סוף 2020 (בפרויקטים של תמ"א 38, לא ניתנו היתרי פינוי-בינוי פרט לעיר אשדוד)



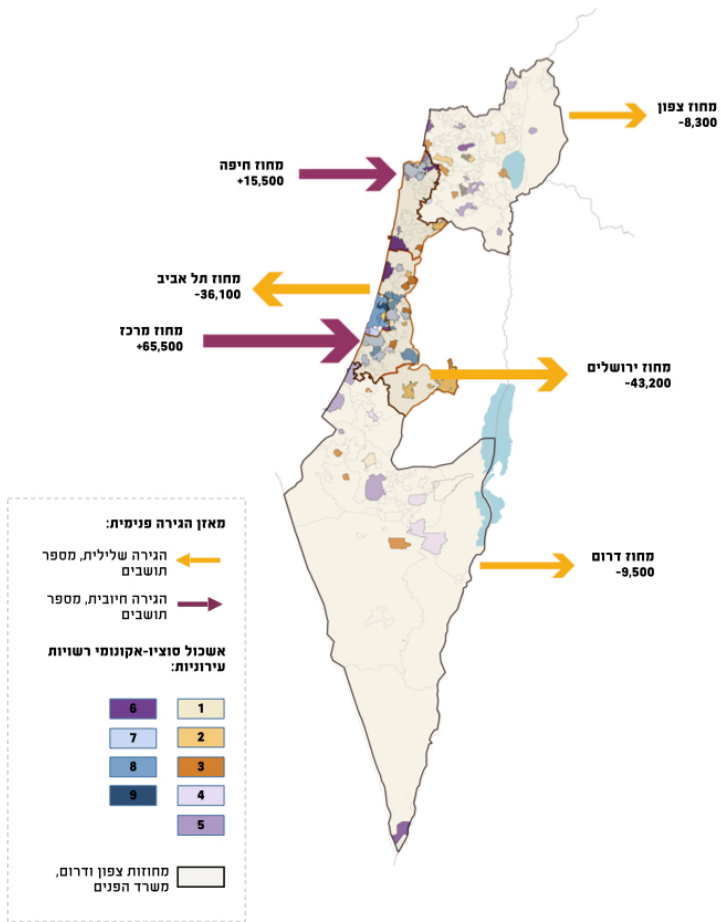
איור 5: סך היתרי התחדשות עירונית בערי מחוזות צפון ודרום עד סוף 2020. ההתחדשות נעשית במסגרת מסלולי תמ"א 38 או כחלק ממיזם "שיקום שכונות" בלבד, ולא ניתן אף היתר במסלולי פינוי בינוי. (נתונים: דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020 (2021), הרשות להתחדשות עירונית; דיאגרמה: המעבדה לעיצוב עירוני)

מגמות בשוק הדיור הפריפריאלי: הגירה שלילית, ביקושים נמוכים ורוויה של השוק

הפריפריה אינה מתחדשת. זוהי עובדה. אך מה הם זרמי העומק הגורמים למצב זה ולשימורו? שלושת המיפויים הבאים מתארים את המגמות בשוק הדיור הפריפריאלי, המתאפיין בביקושים נמוכים במיוחד וברוויה של יחידות דיור חדשות.

1. הגירה שלילית מיישובי הפריפריה

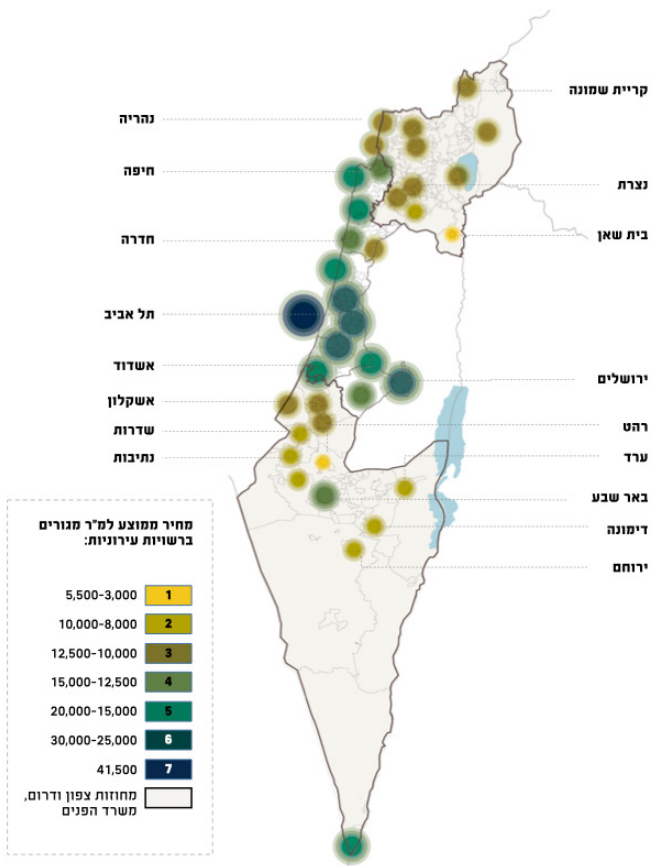
על פי מחקר של בנק ישראל⁷, בין השנים 1998-2011 עזבו עשרות אלפי תושבים את הפריפריה, חלקם למרכז. תהליך זה של הגירה פנימית הוביל לעלייה חדה יותר של מחיר הדיור במרכז ולריכוז משרות איכותיות יותר בשכר גבוה יותר במרכז לעומת הפריפריה. מגמות אלו נמשכו בעשור האחרון, כפי שניתן לראות במיפוי המרכז את נתוני ההגירה הפנימית בין השנים 2010-2019.⁸



איור 6: מאזן הגירה בין השנים 2010-2019, לפי מחוזות ועל רקע מדד סוציו-אקונומי של הרשויות העירוניות (מקור הנתונים: הלמ"ס; מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

2. השפעת הביקוש הנמוך על מחירי הדיור

מחירי הדיור מושפעים מהיחס שבין ההיצע לביקוש. בעוד שבמרכז הארץ הביקושים גבוהים, חלקם גם מצד משקיעים ותושבי חוץ, מחירי הדיור ממשיכים לעלות ומתרחקים מהישג ידם של ישראלים ממעמד הביניים, הרי באזורי הפריפריה מחירי הדיור נמצאים בפר גדול מאחור. בדו"ח מבקר המדינה העוסק בשוק הדיור⁹ מצוין, כי יעדי פיזור האוכלוסייה ופיתוח הפריפריה שנקבעו בתמ"א 35 לא הושגו, וכי גם מטרת התוכנית לתת עדיפות לפיתוח הגליל והנגב ולמתן את הפיתוח במרכז הארץ לא הושגה במידה הרצויה. **הממשלה לא הצליחה אפוא להכווין את הביקושים בשוק הדיור אל הפריפריה, מה שהגדיל את הפערים שבין ביקוש להיצע במרכז הארץ ובהתאם גם את הפערים במחירי הדיור.**



איור 7: מיפוי ארצי של מחירי דיור, 2020 (מקור הנתונים: אתר מדל"ן - מחיר דיור ממוצע למ"ר על בסיס עסקאות מחצי השנה האחרונה. עסקאות המוצגות באתר מבוססות על מערכת מידע מדל"ן של רשות המיסים; מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

9 מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד - משבר הדיור (2015), https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_279/f43ab2c3-db98-447c-8e49-8b3977bc660d/003-diur-1-new.pdf

7 הילה וייסברג וליאור דטל, "בנק ישראל: תושבים מבוססים ממשיכים לנטוש את הפריפריה - והפערים מתרחבים", דה-מרק, 3.3.2014, <https://www.themarker.com/career/1.2259110>

8 מעובד בידי המעבדה לעיצוב עירוני, אוניברסיטת תל אביב, מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "השנתון הסטטיסטי לישראל 2020", לוח 2.26: הגירה פנימית בין יישובים לפי מחוז וקבוצת אוכלוסייה, https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/2.shnatonpopulation/st02_26.pdf

3. בנייה חדשה במסגרת הסכמי גג ותוכניות ותמ"ל (מתחמים מועדפים לדירור)

קושי בהתחדשות עירונית בפריפריה מושפע בין היתר מתחרות מול מתחמי הדירור החדשים שמקדמת המדינה בשולי הערים של מחוזות הצפון והדרום, אשר יש בהן מצאי גדול של קרקעות מדינה פנויות. בחלק מהרשויות היקפי הדירור המתוכננים הם רחבים ויכולים להכפיל את המצב הקיים (כך למשל בעכו) או לשלש אותו (כך למשל בדימונה). הבנייה מקודמת במסגרת הסכמי גג¹⁰ בין רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר לרשויות המקומיות. היא כוללת בדרך כלל פיתוח של אלפי יחידות דיור חדשות, המורכבות הן מתוכניות במסלול הרגיל והן כמתחמים שמקדמת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה כמתחמים מועדפים לדירור - ותמ"ל (להלן: ותמ"ל)¹¹, מתחמי מגורים לבנייה חדשה של אלפי ועשרות אלפי יחידות דיור על קרקעות מדינה. בחלק מן הערים בפריפריה מתחמי ה-ותמ"ל מקודמים ללא הסכמי גג. על פי חוק ה-ותמ"ל, ביצוען של תוכניות מאושרות יחל בתוך ארבע שנים ממועד אישורן. מתחילת פעילותה בשנת 2014 ועד סוף ינואר 2020 אישרה ותמ"ל כ- 175,000 יחידות דיור במחוזות צפון ודרום, שהן כ- 75% מכלל יחידות הדירור שאושרו (כ- 226,500 יחידות דיור).¹²

בטבלה שלהלן ניתן לראות את היקף השיווק של רשות מקרקעי ישראל את התוכניות שאושרו לשיווק במסגרת הסכמי הגג ברשויות פריפריאליות, ואת הפערים בין מספר יחידות הדירור הכלולות בהסכמי הגג למספר היחידות ששווקו בפועל, הנעים ברוב הרשויות בין 10%-13.40%¹³. יצוין כי לא נחתמו הסכמי גג מול רשויות מקומיות במגזר הערבי והבדואי; בחלקן ישנם מתחמי ותמ"ל.



קרית גת, צילום: מיכאל יעקובסון

10 בהתאם להחלטת ממשלה דר/29 מס' 768 מיום 29.9.2013 חותמים רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון על הסכמי הגג עם רשויות מקומיות בהיקף של עשרות אלפי יחידות דיור בכל רחבי הארץ. הסכמי הגג מבטיחים את שיווקן של אלפי יחידות הדירור למגרים בלוח זמנים מהיר ובאיגום משאבים ממשלתי אשר יאיץ את התפתחות הערים וצמיחתן.

11 הוועדה למתחמים מועדפים לדירור הוקמה בשנת 2014 ככלי לפתרון משבר הדירור, והיא פועלת מתוקף החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה), התשע"ד-2014. הוועדה מקדמת תכנון מתחמי דיור בהיקף נרחב - מיינום 750 יחידות דיור במסלול קרקע פרטית, 500 יחידות דיור במסלול פני-בינוי ו- 200 יחידות דיור ביישובי מיעוטים - במטרה להביא להגדלת היצע יחידות הדירור וליצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת. (מקור: אתר מינהל התכנון, "אודות התמ"ל", https://www.gov.il/he/Departments/Guides/about_vatmal_1). מטרת הוועדה להביא להגדלת היצע יחידות הדירור וליצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ובמחיר מופחת.

12 כ- 93% מיחידות הדירור שהוועדה מקדמת הן מבנייה חדשה, והיתר מהתחדשות עירונית. **מינהל התכנון הוועדה למתחמים מועדפים לדירור דו"ח פעילות שנתי ותיאור פעילות 2014-2019** (2019), https://www.gov.il/BlobFolder/reports/vatmal_2019/he/National_planning_institutions_report_vatmal2019.pdf.

13 אין מקור מסודר המגד את נתוני השיווק לאורך השנים. הנתונים שלהלן נאספו ממקורות שונים: רשות מקרקעי ישראל, מאגר מקוון תוצאות מכרזי מקרקעין, <https://apps.land.gov.il/MichrazimSite/#/homePage> ; משרד הבינוי והשיכון, מאגר מקוון תוצאות מכרזי שיווק יחידות דיור, http://www.moch.gov.il/beniyya_hadasha/Pages/totst_michrazim.aspx.

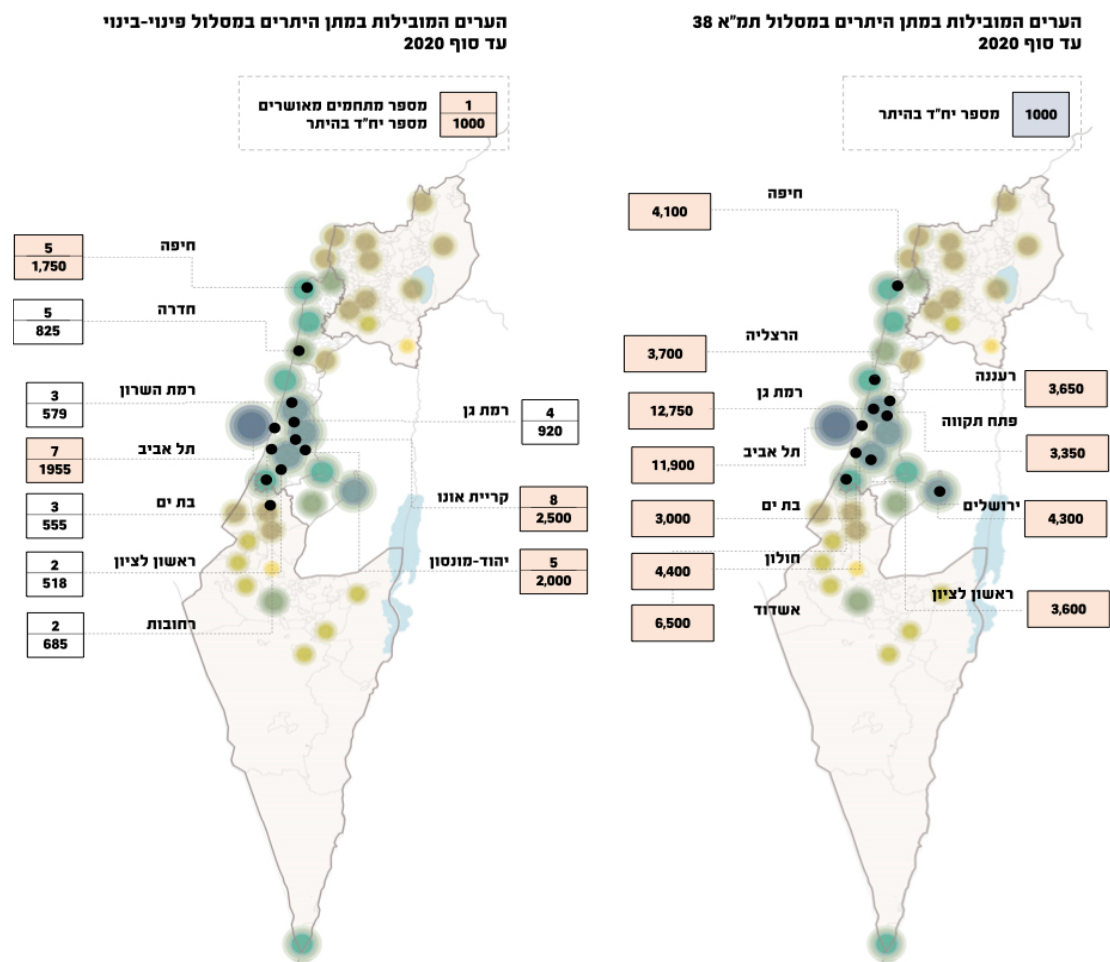
היקף השיווק של תכניות שאושרו לשיווק במסגרת הסכמי גג ברשויות פריפריאליות, ביחידות דיור:

רשות פריפריאלית בהסכם גג	סך יח"ד קיימות ברשות 2020 (הלמ"ס) ¹⁵	מס' יח"ד לפי הסכמי הגג	שנת חתימה	יח"ד ששווקו בהצלחה משנת החתימה ועד היום ¹⁴ לפי תוצאות מכרזי רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון
אופקים	8,870	14,430	2017	2,070 (14%)
אילת	19,155	18,400	2017	1,865 (10%)
אשקלון	50,530	32,000	2015	11,600 (36%)
מגדל העמק	8,678	7,100	2017	1,280 (18%)
מעלות-תרשיחא	7,264	5,550	2017	330 (6%)
נתיבות	9,405	13,100	2017	4,843 (37%)
עפולה	20,622	10,500	2016	930 (9%)
קריית ביאליק	17,266	7,250	2014	3,970 (54%)
קריית גת	18,561	7,165 + 6,440 סה"כ 13,600	2013, 2018	6,635 (48%) ¹⁶
עכו	16,814	17,780	2017	3,000 (16.5%)
דימונה	13,082	26,222	2017	1,690 (6%)
באר שבע	79,255	18,140	2015	6,625 (36.5%)
נהריה	22,443	8,370	2017	2,230 (26.6%)

14 עד לחדש אוגוסט 2021.

15 הלמ"ס (2020) דירות למגורים בעיריות ומועצות מקומיות 2012-2020, https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/doclib/2021/030/04_21_030t2.xlsx.

16 בקריית גת נחתמו שני הסכמי גג, בשנת 2013 ובשנת 2018. הסכם הגג הראשון שהיקפו 6,400 יח"ד שווק במלואו (100%). הנתון של 48% שיווק מתייחס לכמות יחידות הדירור ששווקו עד היום מסך יחידות הדירור (13,600) הכלולות בשני הסכמי הגג.



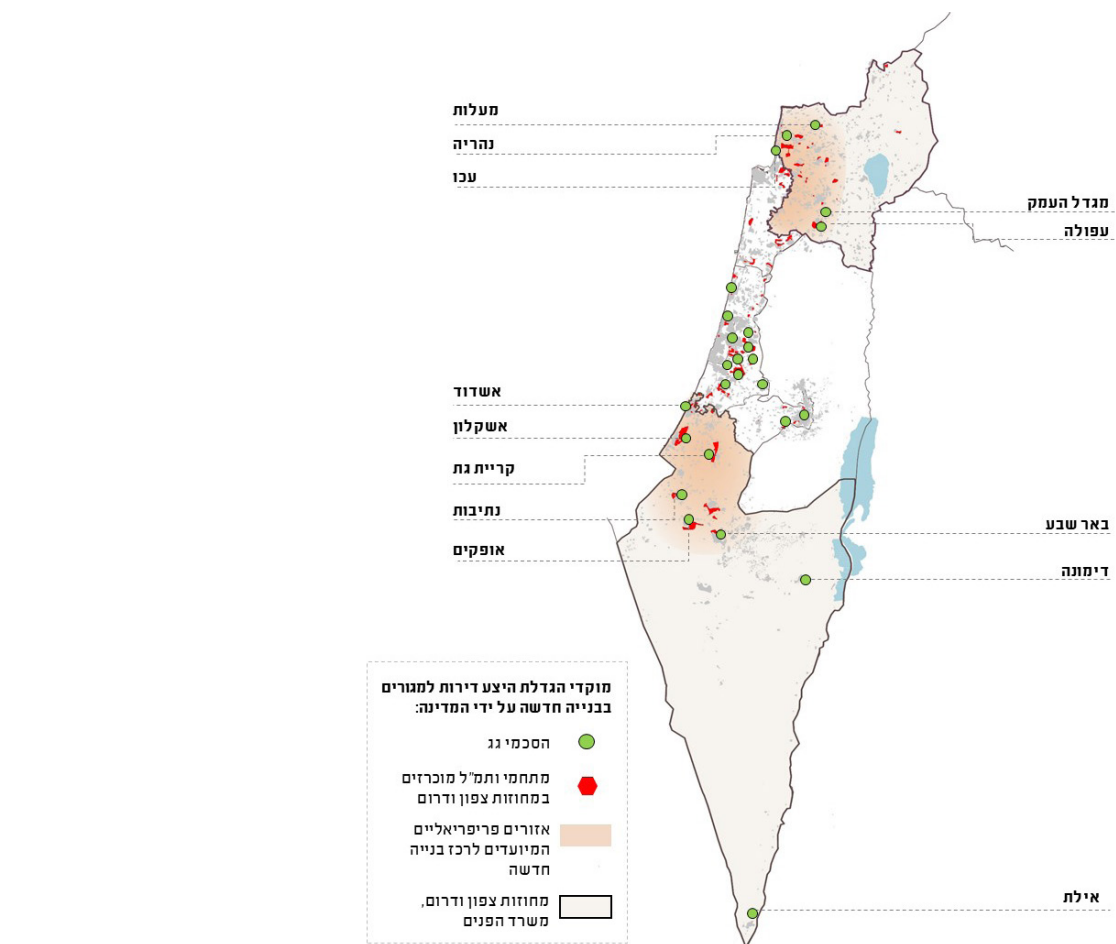
איור 9: ערים מובילות במתן היתרים בפרויקטים במסלולי ההתחדשות המרכזיים - פינוי בינוי ותמ"א 38, כנגד מחירי הדיור. (מקור: הנתונים: אתר מדל"ן - מחירי דיור ממוצע למ"ר על בסיס עסקאות מחצי השנה האחרונה. עסקאות המוצגות באתר מבוססות על מערכת מידע נדל"ן של רשות המיסים; הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020 (2021) מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

לסיכום: ברמה ההצהרתית, מדינת ישראל רואה בהתחדשות עירונית יעד מרכזי לעשורים הבאים, כפי שניתן ללמוד מהחלטת ממשלה בדבר תכנית אסטרטגית לדיור משנת 2017, המציינת בין יעדיה המרכזיים: "הגברה משמעותית של קצב ההתחדשות העירונית, זאת על מנת לחדש שכונות ותיקות, לנצל באופן יעיל את משאב הקרקע, לעודד עירוניות ולשמור על השטחים הפתוחים".¹⁹

ניתוח המצב והכלים הקיימים כיום מציג תמונה לא מעודדת בהקשר של מימוש יעד זה באזורי הפריפריה הגאוגרפית של ישראל. במשך השנים הועלו לא מעט הצעות בדבר הדרכים לממש התחדשות גם של אזורים עירוניים שבהם ערכי הקרקע נמוכים. הצעות אלו כללו, למשל, מענקים ייעודיים, מענקים מקרן התחדשות עירונית, הקצאת מגרשי השלמה, ניווד זכויות וכן שכלול מנגנוני מימון (למשל זיכוי מס), אך בפועל כלים אלו כמעט שלא יושמו.

כמו כן, "הפרדיגמה ו/או המודל התל-אביבי" הקפיטליסטי הנהוג כיום בהתחדשות עירונית אינו תקף דיו ליישובי הפריפריה, בכלל זה ביישובים הערביים. לפיכך יש צורך לפתח ולשלב מודלים להתחדשות שיקללו את השונות הקונטקסטואלית הקיימת בישראל - הכלכלית, החברתית והתרבותית.

19 החלטת ממשלה 2457 (דר/131), "תכנית אסטרטגית לדיור", משרד ראש הממשלה, 2.3.2017, https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457



איור 8: מוקדי הגדלת ההיצע של יחידות דיור בידי המדינה בבניה חדשה - הסכמי גג ומתחמי ותמ"ל מוכרזים. (מקור: הנתונים: מפת מכרזי ותמ"ל מוכרזים של מינהל התכנון, מפת הסכמי הגג של רשות מקרקעי ישראל. מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

התוצאה: חוסר היתכנות להתחדשות עירונית על פי הפרדיגמה הקיימת

הביקושים הנמוכים והרוויה של השוק משמרים את מחירי הדיור הנמוכים, ועל כן מודל ההתחדשות הקיים¹⁷ אינו ישים בפריפריה. על פי נתונים של הרשות להתחדשות עירונית, מספר הפרויקטים במתווה פינוי בינוי שאושרו בערים מחוץ לגוש דן וירושלים הוא מזער.¹⁸ מצב עניינים זה הוא שיקוף של היעדר הכדאיות הכלכלית של פרויקטים להתחדשות עירונית בפריפריה. **שני המיפויים שלהלן מציגים פרויקטים במסלולי ההתחדשות המרכזיים - פינוי בינוי ותמ"א 38 - כנגד מחירי הדיור באזור.** אפשר לראות כי באזורי הפריפריה, שבהם ערכי הקרקע נמוכים, הליכים אלו מקודמים במידה מועטה. עד סוף שנת 2019 לא ניתן אף היתר לפרויקט מתחמי של פינוי בינוי בצפון או בדרום. במסלול תמ"א 38 ניתן מאות היתרים, אך הם מהווים פחות מעשרה אחוזים מכלל ההיתרים שניתנו.

17 פרויקטים של התחדשות עירונית נערכים כיום בארץ במודל שבו מעורבים שלושה גורמים: הרשויות, היזמים ובעלי הדירות והנכסים. ההתחדשות מתבצעת בשני מסלולים עיקריים: בראשון מתבצעות פעולות הנדסיות לטובת חיזוק המבנה בפני רעידות אדמה, תוך הספת קומות חדשות על גג הבניין הקיים והרחבת הדירות הקיימות; בשני מתבצעת הריסה של המבנה הקיים ובניית מבנה חדש במקומו במסלול של "פינוי-בינוי", או לחלופין באמצעות בניית מבנה חדש בשטח אחר לטובת הדיירים המתפנים, ובהמשך הריסת המבנה הקיים ובנייתו מחדש - בינו-פינוי-בינוי. כדי שזימים יקדמו פרויקט של התחדשות עירונית **עליו להיות כדאי עבורם מן הבחינה הכלכלית.** הרווח היזמי הסביר יקבע את ה"מכפיל", קרי את היחס שבין מספר יחידות הדיור החדשות לבין אלו המיועדות לפינוי או לחיזוק. בעוד שבמרכז הארץ בערים שבהן ערכי הקרקע גבוהים מדובר על יחס של כ-1:2.5 בין יחידות הדיור שיוקצו לבעלי הדירות לבין אלו שיוקצו ליזם, בערים שבהן ערכי הקרקע נמוכים יותר נדרש מכפיל גבוה יותר כדי ליצור כדאיות כלכלית להקמת הפרויקט.

18 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020 (2021), <https://web.moch.gov.il/book/renewal/report/2020>, על פי המצוין בדוח, 70% מיחידות הדיור שאושרו עד היום לפינוי-בינוי הן במחוזות תל אביב והמרכז, 14% בחיפה ו-9% בירושלים. במחוז צפון ובמחוז דרום אושרו 7% בלבד מכלל היחידות לפינוי בינוי, מתוכם 6% במחוז הדרום ו-1% בלבד במחוז הצפון.

ב.

**התחדשות עירונית
בפריפריה | קווים
מנחים להתחדשות
קונטקסטואלית**



ב. התחדשות עירונית בפריפריה | קווים מנחים להתחדשות קונטקסטואלית

היעדר הכדאיות הכלכלית של פרויקטים להתחדשות עירונית בפריפריה מעלה את הצורך ביצירת מנגנון התחדשות המותאם ליישובים העירוניים שבה. הפריפריה הגאוגרפית הישראלית אינה מקשה אחת, והיא מאופיינת בשוני מרכזי: הפריפריה הצפונית שונה מהותית מזו הדרומית בהיבטים מרחביים-מבניים (מבנה עירוני-אזורי), אקלימיים, כלכליים וחברתיים-תרבותיים; כמו כן ישנו שוני במצאי הדיור הדורש התחדשות. על כן יש צורך בהתייחסות דיפרנציאלית לאזורים אלו.

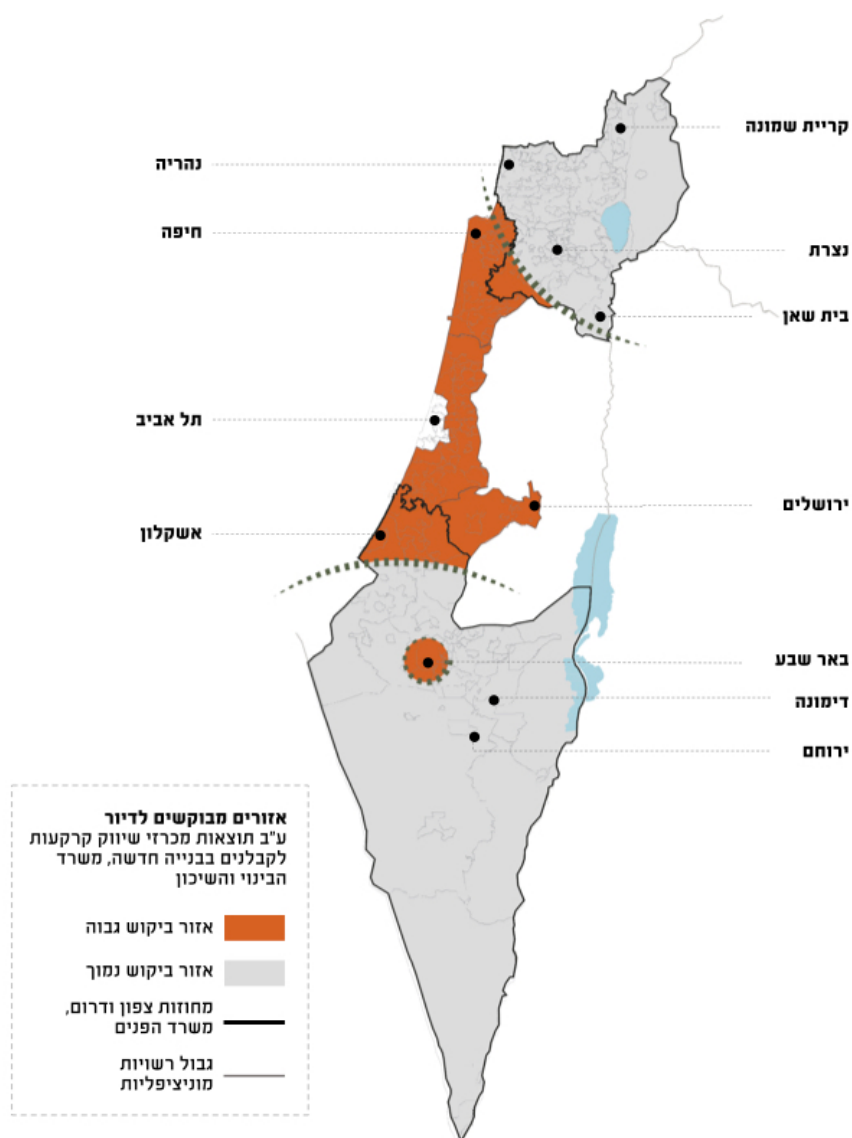
כדי להציע ראייה דיפרנציאלית אזורית בין הפריפריה הצפונית והדרומית ולהגדיר את "גבולות הגזרה" שבהם נדרש המנגנון המותאם, נבחר נושא הדיור בשני היבטים: אזורים בעלי ביקוש גבוה מול אזורים בעלי ביקוש נמוך לדיור, ואזורים מתחדשים לעומת אזורים המתקשים להתחדש. נושאי התעסוקה והשירותים, אשר יש הכרח לעסוק בהם כתשתית משלימה למגורים, נותחו באמצעות מיפוי מטרופולינים ארצי.

ביקושים לדיור

מיפוי ביקושים לדיור (איור 10) מתייחס למידת ההצלחה בשיווק קרקעות מדינה לבנייה חדשה. אזור הביקוש הגבוה משתרע מהקריות בצפון, דרך חיפה ויקנעם ועד קריית מלאכי, קריית גת ואשקלון בדרום, וסביב העיר באר שבע. ביתר אזורי הפריפריה נרשמים ביקושים נמוכים לשיווק קרקעות המדינה בידי רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון.²⁰

שימות להתחדשות עירונית (סף כדאיות כלכלית)

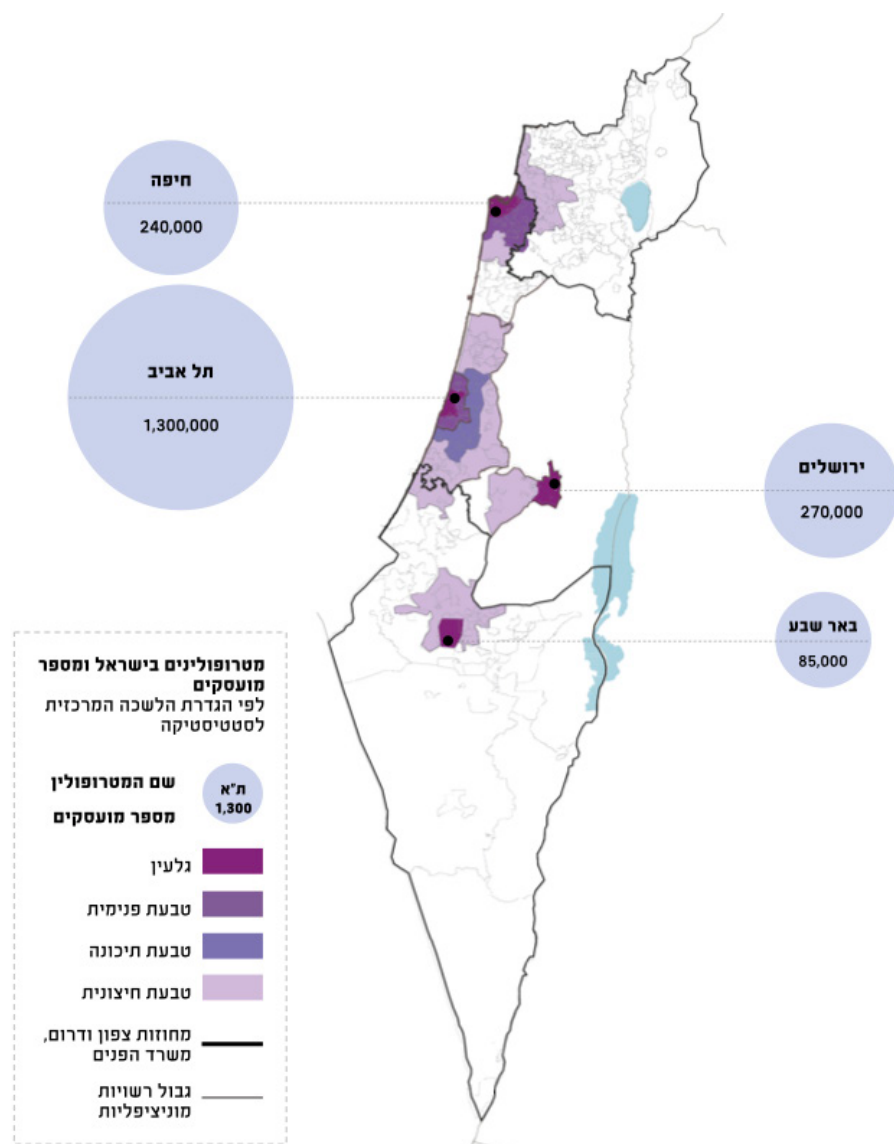
מיפוי סף כדאיות כלכלית להתחדשות לפי מחירי דיור (איור 11) מתבסס על איור 9: פרויקטים במסלולי ההתחדשות המרכזיים - פינתי בינוי ותמ"א 38, כנגד מחירי הדיור באזור.²¹ המיפוי מתייחס לאזורים שבהם הערים מתחדשות מול אזורים שבהם הערים מתקשות להתחדש על בסיס המנגנון הקיים, המבוסס על ערכי הקרקע. האזורים המתקשים להתחדש הם כלל מחוז הצפון ואזור ואדי ערה וחדרה המשוויכים למחוז חיפה, מחוז דרום פרט לאשדוד וכן בית שמש.



איור 10: מיפוי אזורים מבוקשים לדיור (מקור הנתונים: מיפוי הביקושים לדיור מתבסס על תוצאות מרכזי שיווק קרקעות ליזמים בשנים האחרונות. אין מקור מסודר המאגד את נתוני השיווק. הנתונים שלהלן נאספו ממקורות שונים: רשות מקרקעי ישראל, מאגר מקוון תוצאות מרכזי מקרקעין; משרד הבינוי והשיכון, מאגר מקוון תוצאות מרכזי שיווק יחידות דיור. ייתכן שישנם נתונים מעודכנים יותר)

20 אין מקור מסודר המאגד את נתוני השיווק לאורך השנים. הנתונים שלהלן נאספו ממקורות שונים: רשות מקרקעי ישראל, מאגר מקוון תוצאות מרכזי מקרקעין, <https://apps.land.gov.il/MichrazimSite/#/homePage>; משרד הבינוי והשיכון, מאגר מקוון תוצאות מרכזי שיווק יחידות דיור, http://www.moch.gov.il/beniyya_hadasha/Pages/totsot_michrazim.aspx. ייתכן שישנם נתונים מעודכנים יותר.

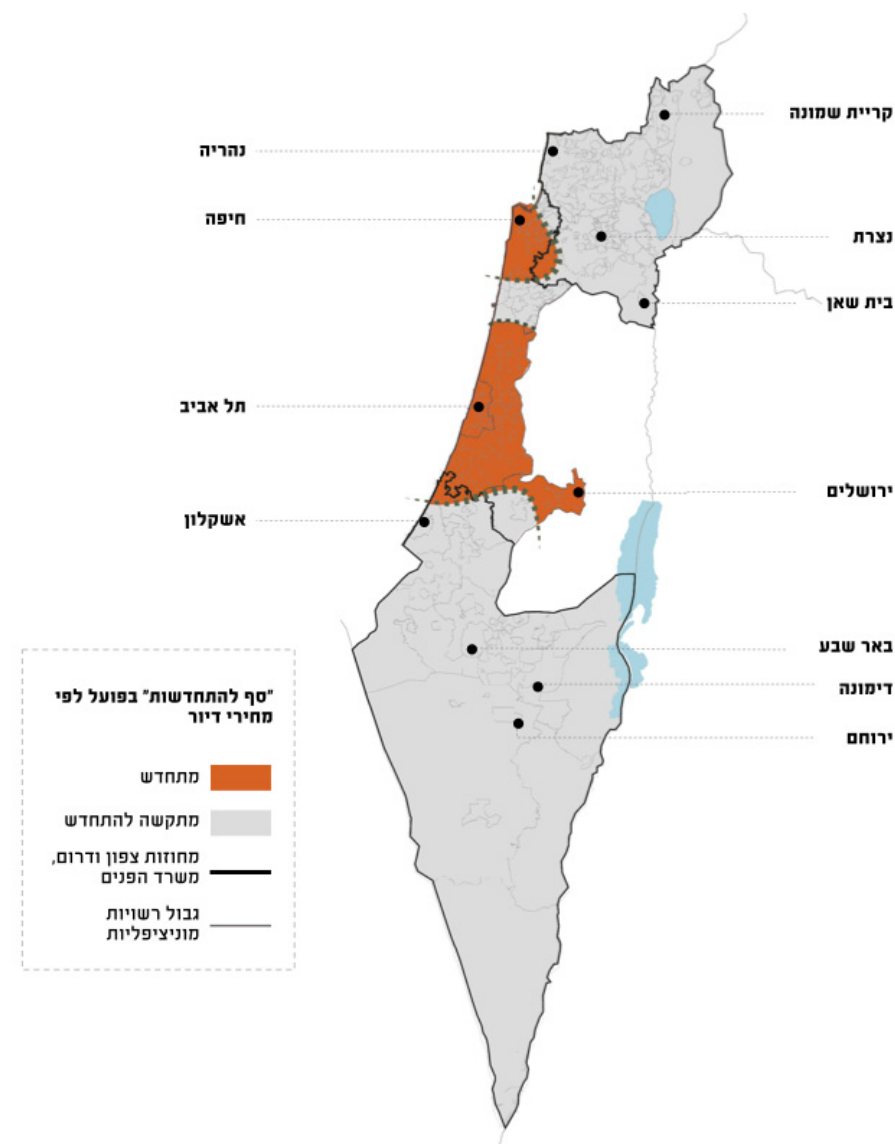
21 מקור הנתונים: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020 (2021), <https://web.moch.gov.il/book/renewal/report/2020>; מיפוי ארצי של מחירי דיור, 2020 (מקור הנתונים: אתר מד"ן - מחירי דיור ממוצע למ"ר על בסיס עסקאות מחצי השנה האחרונה. עסקאות המוצגות באתר מבוססות על מערכת מידע מד"ן של רשות המיסים).



איור 12: מיפוי מטרופולינים בישראל ומספר מועסקים (מקור: נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה)

המפה משקפת את הרצף המרחבי שיוצרים מטרופולין תל אביב וירושלים, ואת היקפם המצומצם יחסית של המטרופולינים המשניים - חיפה ובאר שבע. בפריפריה הדרומית יש גלעין מטרופולין - העיר באר שבע. בצפון גלעין המטרופולין הוא חיצוני למחוז ומוגדר מחוז בפני עצמו - מחוז חיפה.

יש הבדל מהותי בין הפריפריה הצפונית לדרומית ב"כוח המשיכה" של המטרופולינים. כוחו של מטרופולין באר שבע, המעסיק כ- 85 אלף איש, הוא כשליש מזה של חיפה, המעסיקה כ- 240 אלף איש והיא מטרופולין מפותח. יתרה מכך, גלעין המטרופולין בחיפה מצליח להתחדש, לעומת גלעין המטרופולין של באר שבע המתקשה להתחדש.



איור 11: מיפוי "סף להתחדשות" בפועל לפי מחירי דיור (מקור: מחיר דיור ממוצע למ"ר על בסיס עסקאות מחצי השנה האחרונה - אתר מדל"ן). עסקאות המוצגות באתר מבוססות על מערכת מידע נדל"ן של רשות המיסים; מתן היתרים בפרויקטים במסלולי ההתחדשות המרכזיים, פינתי בינוי ותמ"א 38 - הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020 (2021) מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

מטרופולינים - מוקדי תעסוקה ושירותים מרכזיים

מיפוי מטרופולינים בישראל ומספר מועסקים (איור 12) מתבסס על ניתוח גיאוגרפי של מטרופולינים שביצעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המתבסס על ארבעת מוקדי התעסוקה הגדולים בארץ - חיפה, תל אביב, ירושלים ובאר שבע; גבולות המטרופולין נקבעו לפי סף יוממות של כ- 20% מן המועסקים בכל אחד מהיישובים לכל מוקד תעסוקה. הנתונים מבוססים על מפקד אוכלוסין משנת 2008.

אינטגרציה ודיפרנציאציה מוצעת להתחדשות

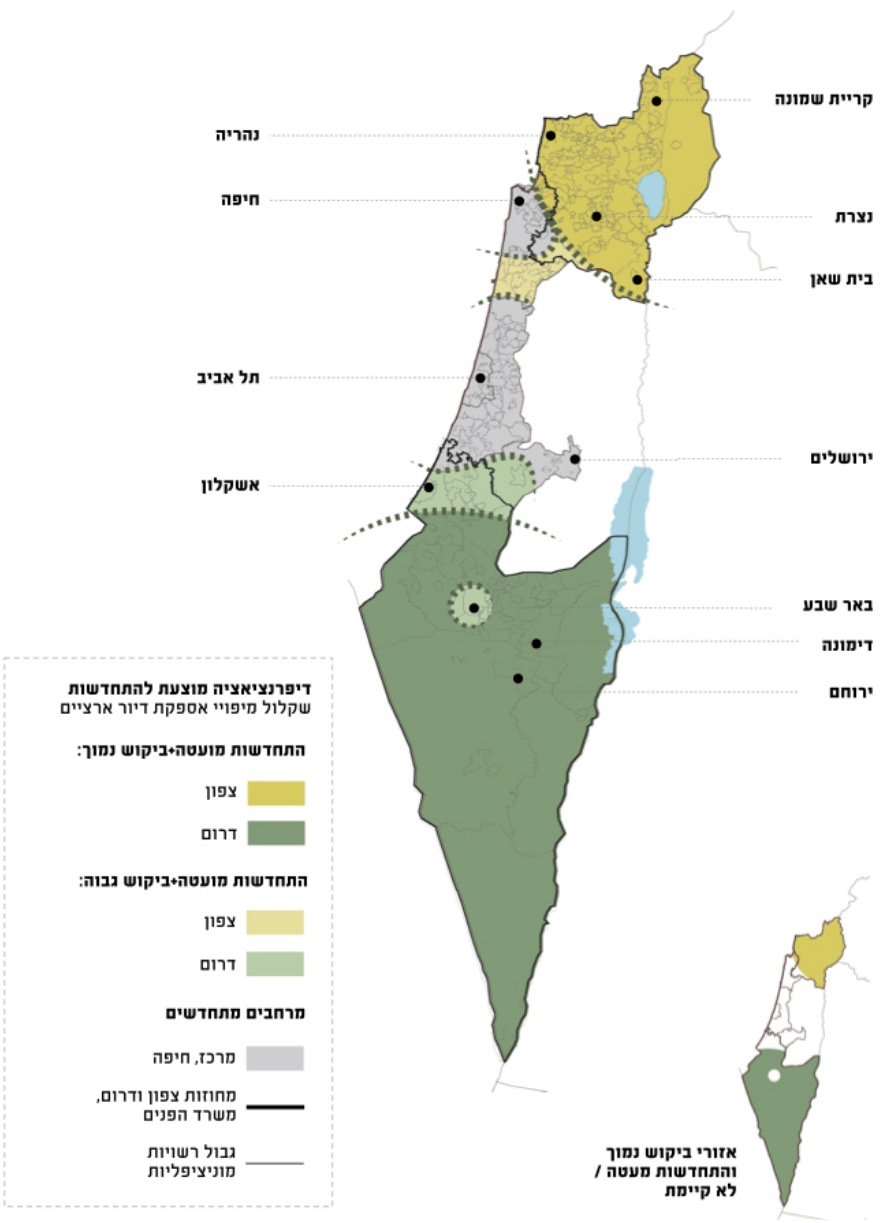
שקלול של מיפויי הדיוק, התעסוקה והשירותים הארציים, יוצר יחד חלוקה ארצית מוצעת לביסוס מנגנון דיפרנציאלי וקונטקסטואלי להתחדשות עירונית בין אזור המרכז לפרפריה הצפונית ולפרפריה הדרומית.

במיפוי שלהלן מוצגת **חלוקה עקרונית של אזורי הפרפריה שאינם מתחדשים** - חלוקה ראשית בין אזורי הצפון והדרום, ותת-חלוקה המייצגת את מידת הביקוש לדיור בהם. ניתן לראות שמרבית שטחי הפרפריה הצפונית והדרומית שאינם מתחדשים, גם אינם מבוקשים למגורים. אזורי השרון הצפוני וואדי ערה, השפלה ובאר שבע הם מרחבי ביניים שבהם הביקוש למגורים גבוה ועם זאת ההתחדשות בהם מועטה יחסית.

לסיכום: מיפוי משוקלל של ביקושים לדיור ומימוש התחדשות מגדיר את "גבולות הגזרה" של הפרפריה הצפונית והדרומית שבהם נדרשת הרמה הגבוהה ביותר של התערבות המדינה לקביעת מדיניות והנעה של תהליכי התחדשות. בסעיף הבא נדון בקריטריונים המרכזיים שעשויים וצריכים לעצב את סל הכלים להתחדשות עירונית בפרפריה, תוך התייחסות למאפיינים השונים של הפרפריה הצפונית והדרומית.



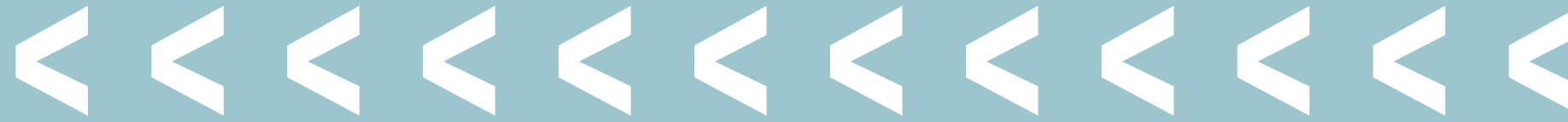
קרית שמונה, צילום: טלי חתוקה



איור 13: חלוקה עקרונית מוצעת של אזורי הפרפריה שאינם מתחדשים. (מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)



**קריטריונים
להתחדשות
בפריפריה | עיצוב
סל כלים אזורי
להתחדשות**



ג. קריטריונים להתחדשות בפריפריה | עיצוב סל כלים אזורי להתחדשות

המאפיינים השונים של אזורי הפריפריה ממחיש את הצורך ביצירת סל כלים מובחן ומותאם להתחדשות עירונית. מעבר להבחנה הבסיסית שבין מרכז לפריפריה, שמחייבת לרתום את המדינה להניע תהליכי התחדשות בפריפריה ולשנות את תמונת ההתחדשות הנוכחית, השונות הגדולה שבין היישובים צריכה לקבוע את הקדימות ואת אופי הפתרונות המוצעים, הן באופי התכנון הפיזי והן בקווי המדיניות. להלן הקריטריונים המרכזיים שעשויים וצריכים לעצב את סל הכלים:

ערכי הקרקע

על פי מנגנוני ההתחדשות שהמדינה מפעילה כיום, רתימת המגזר הפרטי ליחזמות התחדשות תלויה בערכי הקרקע (איור 14). השונות בערכים אלו תקבע את מידת המעורבות שנדרשת מן המדינה ביישובים השונים.

מחוז צפון: מאופיין ברובו בערכי קרקע נמוכים-בינוניים (12,500-10,000 ש"ח למ"ר). ערכי הקרקע הנמוכים ביותר נמצאים בעפולה (10,000-8,000 ש"ח למ"ר) ובבית שאן (5,500-3,000 ש"ח למ"ר). ערכי קרקע גבוהים יחסית למחוז נמצאים בערים נף הגליל ויקנעם עילית (15,000-12,500 ש"ח למ"ר).

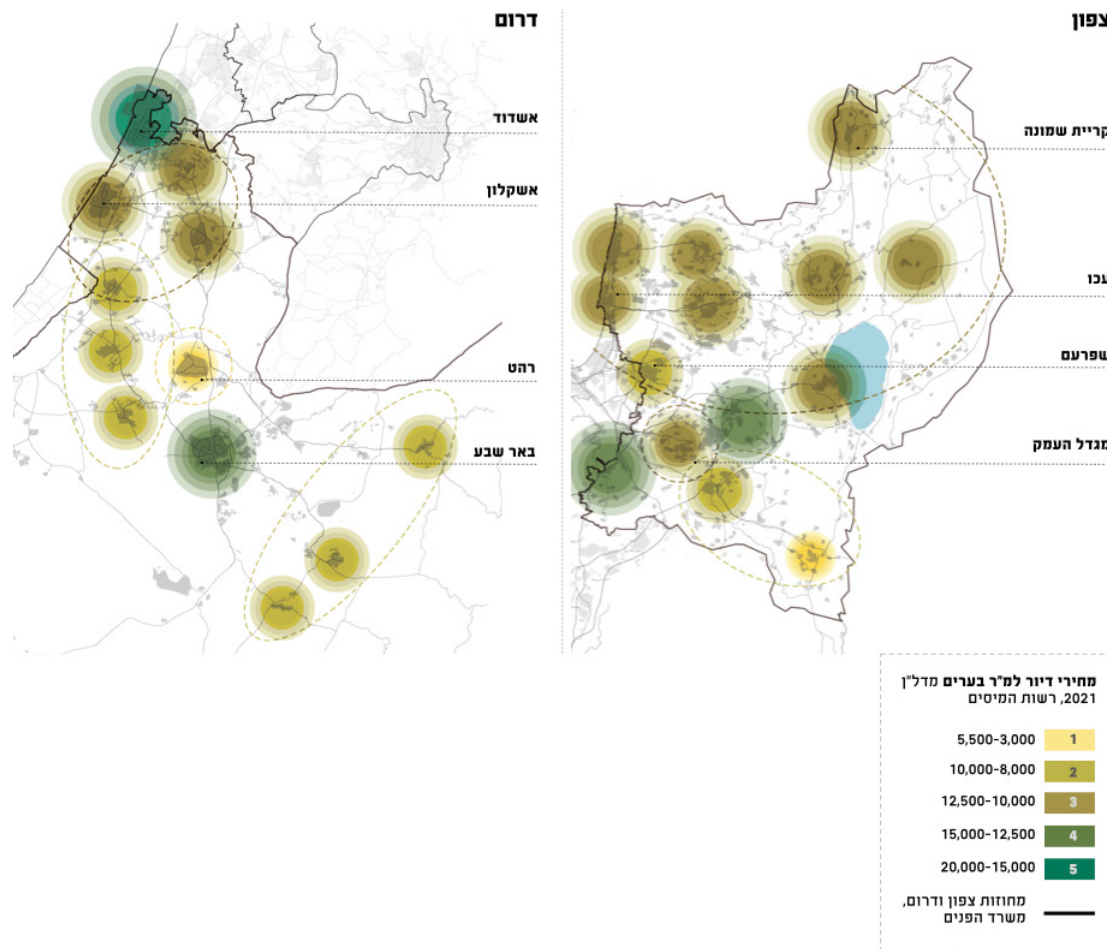
מחוז דרום: ערך הקרקע הממוצע ברהט נמוך במיוחד ועומד על 3,500 ש"ח למ"ר. הערים היהודיות הבינוניות ממזרח וממערב לבאר שבע (שדרות, נתיבות, אופקים, ירוחם, דימונה, ערד) מתאפיינות בערכי קרקע נמוכים-בינוניים (10,000-8,000 ש"ח למ"ר). קריית מלאכי, קריית גת ואשקלון מתאפיינות ברמת מחיר בינונית (12,500-10,000 ש"ח למ"ר). ערכי קרקע גבוהים יחסית למחוז נמצאים בערים באר שבע (כ-15,000-12,500 ש"ח למ"ר) ובאשדוד (20,000-15,000 ש"ח למ"ר).²²

מדדים סוציו-אקונומיים

העובדה שהרשויות הפריפריאליות ממוקמות באשכולות הנמוכים של המדד הסוציו-אקונומי מצריכה התייחסות לאופי של פתרונות הדיור החדשים כך שהם יהיו בהלימה לתרבות החיים, לאפשרויות התחזוקה ולצרכים קהילתיים (איור 15). יש להקדיש מחשבה למשמעות האפשרית של תהליכים כגון פינוי-בינוי לקהילה קיימת, ולהתייחס לכלי מדיניות נלווים בתחומי ההכשרה המקצועית, התעסוקה והרווחה. מכיוון שהרוב המכריע של יישובים אלו מתאפיינים גם בהגירה שלילית, יש לבחון את הצורך במתן תמריצים לאוכלוסייה חדשה, או לחלופין לבחון נקודות מבט ואסטרטגיות אחרות לתהליך ההתכוננות העירוני, בדגש על תכנון קומפקטי ועל אורח ואיכות החיים ביישוב קטן.

מחוז צפון: היישובים במיפוי הם יישובים שאוכלוסייתם מונה מעל 5,000 נפש (ברובם מעל 10,000). פרט לנהריה ולכרמיאל, כולם משתייכים לאשכול סוציו-אקונומי 5 ומטה. ריכוז גבוה של רשויות עירוניות במדד סוציו-אקונומי 1-3 נמצא במרכז המחוז, באזור הגליל התחתון, והוא כולל את הרשויות הערביות סכנין, עראבה, טמרה ושפרעם ואת הערים עכו, צפת ומגדל העמק.

מחוז דרום: היישובים במיפוי הם יישובים שאוכלוסייתם מונה 10,000 נפש לפחות. ארגז הכלים לתהליך התחדשות צריך להביא בחשבון שלוש קבוצות שונות של יישובים: בקבוצה הראשונה נמצאות הערים הגדולות של המחוז, שאוכלוסייתן מונה מעל 100,000 נפש - באר שבע, אשדוד ואשקלון, אשר נמצאות באשכול 5; בקבוצה השנייה נמצאות ערים קטנות ובינוניות שאוכלוסייתן מונה עד 75,000 נפש (אך בממוצע כ-25,000 נפש) והן באשכול סוציו-אקונומי 3 או 4 - ירוחם, דימונה, ערד, אופקים ונתיבות;



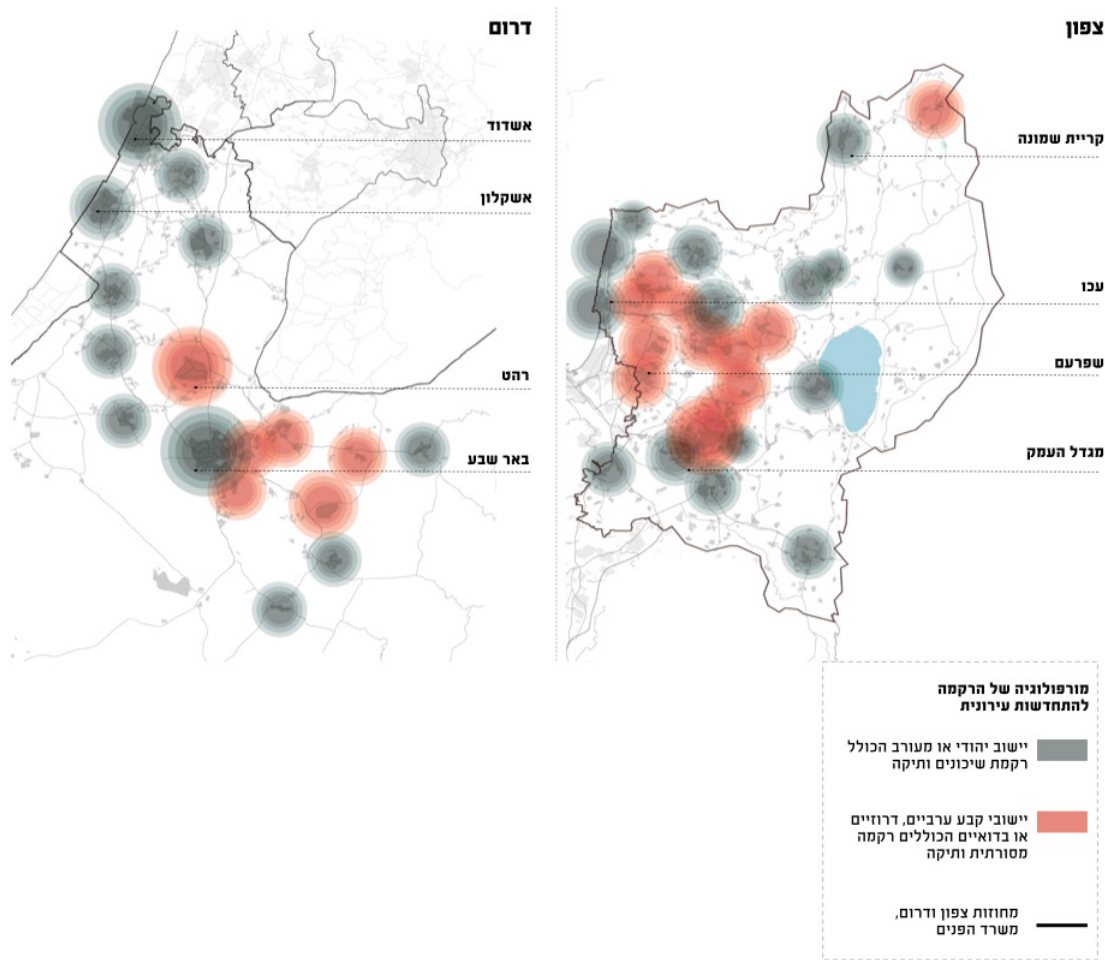
איור 14: מיפוי ערכי הדיור (הקרקע) של ערים במחוזות הצפון והדרום, בשקלים למ"ר (מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני, ע"ב אתר מדל"ן ומידע עסקאות מדל"ן של רשות המיסים 2021)

בקבוצה השלישית נמצאות הערים הבדואיות שהוקמו במסגרת תוכנית ממשלתית להקמת יישובי קבע לאוכלוסייה הבדואית בנגב מתחילת שנות השבעים ואילך, והן כולן באשכול סוציו-אקונומי 1. העיר אילת, דרומית לגבולות המיפוי היא העיר היחידה במחוז דרום שהיא באשכול סוציו-אקונומי 6. מיקומה הגאוגרפי של אילת כעיר קצה, בידודה היחסי, הנכסים הטבעיים ומנועי הצמיחה מבוססי התירות ידרשו ככל הנראה התייחסות נפרדת להתחדשות עירונית בתחומה.

טיפוסים של רקמות עירוניות

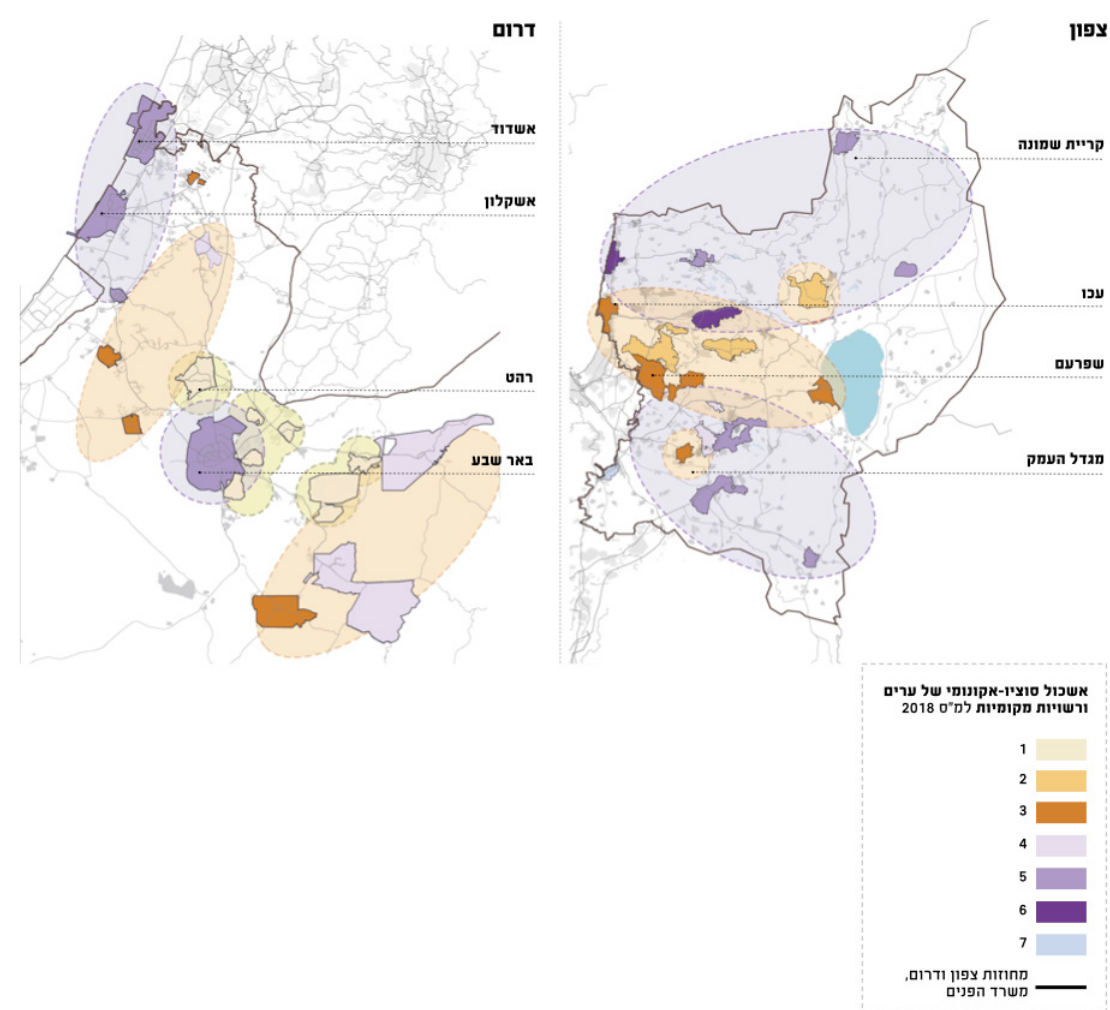
מאפייני הרקמה העירונית (איור 16) מהווים נקודת מוצא שונה ומגוונת להתחדשות. בערים היהודיות בשני המחוזות הפריפריאליים רקמת המגורים הוותיקה היא בעלת מאפיינים דומים - מבני שיכון בני 2-4 קומות, אשר נבנו בעיקר בשנות החמישים והשישים ואשר אינם עמידים בפני רעידות אדמה ובפני סיכונים ביטחוניים. הבינוי ביישובים הערביים בצפון וביישובים הבדואיים בדרום הוא שונה בתכלית.

²² מקור הנתונים: אתר מדל"ן (2021) - מחיר דיור ממוצע למ"ר על בסיס עסקאות מחצי השנה האחרונה. <https://www.madlan.co.il>. עסקאות המוצגות באתר מבוססות על מערכת מידע מדל"ן של רשות המיסים



איור 16: מיפוי טיפוסים של רקמות עירוניות (מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

במחוז הדרום, נוסף על העובדה שמדובר בקרקע פרטית ובבנייה צמודת קרקע, העיירות הבדואיות מתמודדות עם סוגיות תכנוניות אחרות, כגון מחסור בשירותים עירוניים ובשטחים ציבוריים פתוחים, צפיפות, ממשק מגורים-חקלאות, ציפוף ועיבוי אזורי, מחסור בשטחים מניבים ובמוקדי מסחר ותעסוקה, מקומו של היישוב במערך האזורי ועוד.



איור 15: מיפוי אשכולות סוציו-אקונומיים של ערים ורשויות מקומיות במחוזות הצפון והדרום (מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני. מקור: הנתונים: נתוני הלמ"ס 2018)

במחוז הצפון המאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים מחייבים פרדיגמה תכנונית שונה²³ למימוש התחדשות עירונית. יישובים אלה, שהם בקנה מידה בינוני וקטן, היו בעברם לרוב יישובים כפריים, שעיקר אספקת המגורים שבהם מבוססת על בנייה עצמית על קרקע בבעלות פרטית. ישנה שונות ביניהם מבחינת גודל, צורת התפתחות, עוצמת הביקוש למגורים והבדלים במימוש של זכויות הבנייה המוקנות על פי תוכניות מאושרות. תהליך התחדשות ביישובים הערביים הוא תהליך אורגני המתרחש באופן רציף ברמה הפרטית, אך הוא נעשה ללא תכנון כולל וללא התייחסות למרחב הציבורי ולתשתיות היישוביות. למרות התהליך הרציף, בתוך היישובים ישנם "כיסים" המחייבים התחדשות.²⁴

23 יוזמה חדשה מציעה כלים לקידום התחדשות עירונית ביישובים ערביים. במסמך של עמותת סיכוי, מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיוור חברתי באוניברסיטת תל אביב והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי הוצג המחקר "התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל", שנערך בשיתוף פעולה בין הגופים הללו. מטרת המחקר היא להרחיב את גבולות השיח על התחדשות עירונית - מפתחות לערים יהודיות או מעורבות במרכז הארץ לאזורים הוותיקים ביישובים הערביים, שרבים מהם הם פריפריאליים, ולפתח עבורם כלים מותאמים אשר יאפשרו להם להתחדש. (אורי אטינגר, ונגה שני "התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל" (עמותת סיכוי, מרכז הגר והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2021). https://95a8002f-7213-49ea-b9cc-3740efc65539.filesusr.com/ugd/976b1a_425201a547b2430f8ac7744233f080f8.pdf

24 ראסם חמיסי "תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הצעה לפיתוח מדיניות וארגון כלים מתאים", אורבנולוגיה, 5.2.2020, <https://urbanologia.tau.ac.il/urban-renewal-processes-in-arab-towns>

סיכונים סייסמיים ותכנון מותאם אקלים

מדינת ישראל ממקמת באזור פעיל מבחינה סייסמית, ומבנים רבים בפריפריה חשופים לסכנת פגיעה וקריסה בעת רעידת אדמה.²⁵ יש להביא בחשבון את רמת הסיכון הסייסמי בהקשר של מתן קדימות גבוהה להתחדשות ולחיזוק. יש להביא בחשבון את השונות האקלימית בפיתוח טיפולוגיות הבינוי ואופי המרחב הציבורי.

במחוז הצפון: הערים הממוקמות לאורך השבר הסורי-אפריקני - קריית שמונה, צפת, חצור, טבריה ובית שאן - נמצאות ברמת הסיכון הגבוהה ביותר. מבחינה אקלימית, אזור השבר הוא גם בעל מאפיינים אקלימיים קיצוניים יותר, והאקלים שבו מוגדר צחי-למחצה ומחייב התייחסות מיוחדת בכל קני המידה התכנוניים.

במחוז הדרום: רמת הסיכונים הסייסמיים היא נמוכה יחסית למחוז צפון. בדרגת הסיכון הגבוהה ביותר נמצאת העיר אילת. מבחינה אקלימית, ערד, ערערה שבנגב, דימונה וירוחם ממקומות באזור אקלים צחיח שמאפייניו האקלימיים קיצוניים יותר, ושש ערים ממקומות באזור צחיח-למחצה. נדרשת התייחסות מיוחדת לנושא האקלימי בכל קני המידה התכנוניים. קריית גת, קריית מלאכי, אשדוד ואשקלון בצפון מערב המחוז ממקומות באזור אקלים ים-תיכוני.

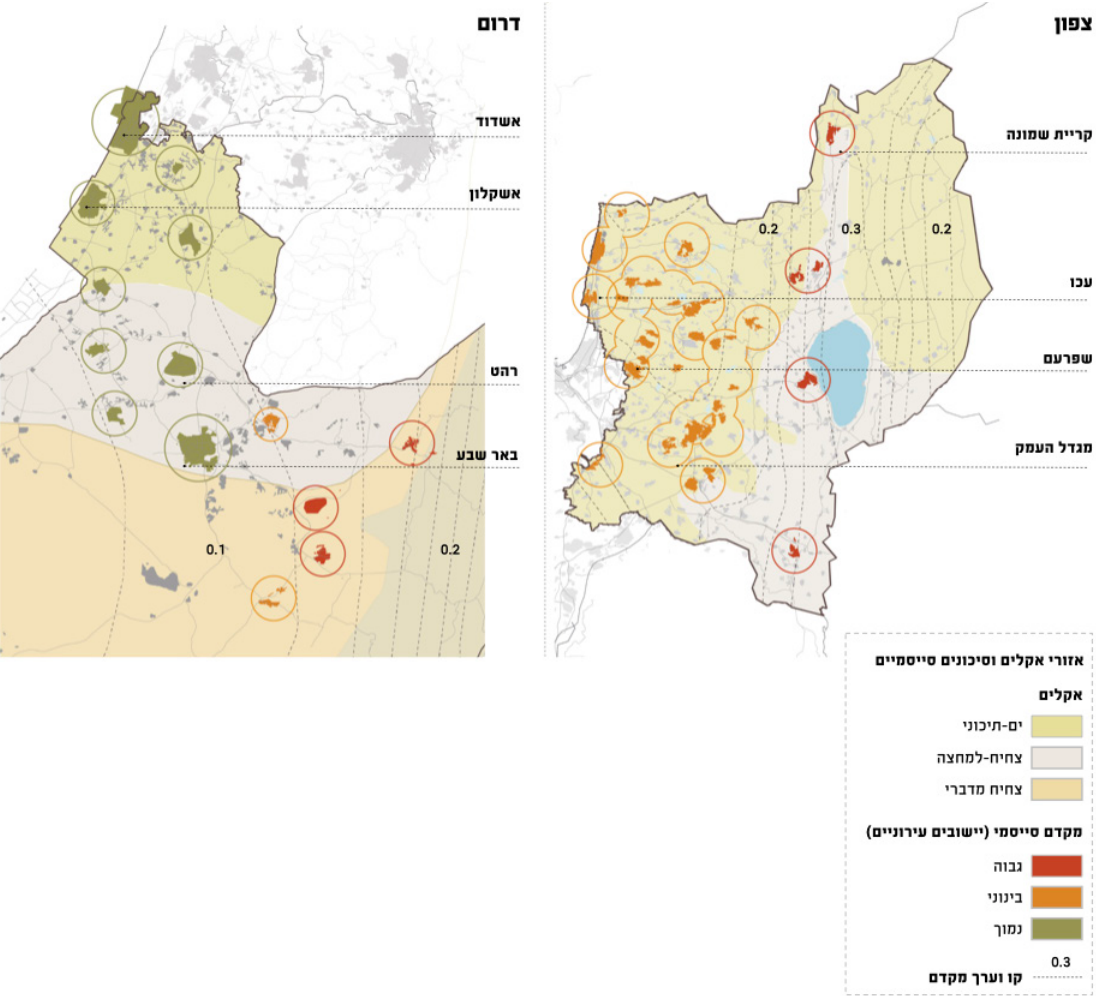
מנועי צמיחה כלכלית ופריסתם במרחב

תהליך התחדשות עירונית צריך להביא בחשבון היבטים הקשורים במנועי צמיחה כלכלית ופריסתם במרחב, שכן ישנה זיקה בין התחדשות למגורים להכנסת הון אנושי חדש ליישוב, אשר יועסק בעיר או באזור על בסיס הכלכלה הקיימת בו. במילים אחרות, הפרוגרמה לדיור צריכה להתאים למשאבים העירוניים-אזוריים, וככל שיהיה צורך - כך למשל בערים המרוחקות ממוקדים מטרופוליניים - ליצור חשיבה הוליסטית, לא רק על מגורים אלא גם על היבטים תומכים של תעסוקה ושירותים.

מחוז הצפון נשען על מנועי הצמיחה הבאים: תעשייה ותעשיות מתקדמות כגון פוד-טק ואגר-טק; אזורי תעסוקה שבהם יש "האבים" של הייטק; מוסדות אקדמיים ותיירות; והערים המרכזיות שבהן יש מסחר ותעסוקה. יש שוני בין הגזרה המערבית של המחוז לגזרה המזרחית מבחינת מצאי מנועי הצמיחה וסוגם. הבדל זה בא לידי ביטוי בהתייחסות המופיעה בכלל התוכניות המחוזיות שנערכו במהלך השנים.²⁶

באשר לגזרה המערבית, הגליל המרכזי מושפע מחיפה ומקיים עימה יחסי גומלין כלכליים - זרמים של יוממות, הון אנושי, הון כלכלי, אספקת שירותים ומוצרים ועוד. האזור מתאפיין בריכוז גבוה של אזורי תעשייה ותעשיית הייטק. בשונה ממנו, הגזרות המזרחיות אינן מושפעות מחיפה ישירות, והערים והאזורים שבהן מנהלים מערכות כלכליות "עצמאיות", בעיקר מול עצמן. לעיתים הערים אף נמצאות בקונפליקט כלכלי מול האזור הכפרי המקיף אותן, וסובלות ממחסור בהון אנושי, במנועי צמיחה ובאמצעי ייצור. באופן כללי, בגזרות המזרחיות יש ריכוז גבוה יותר של תיירות ושל חקלאות, ויש בהן תעשייה מסורתית.

מחוז הדרום: באזור הדרום ישנו מוקד מטרופוליני אחד - "מטרופולין באר שבע" - שיש אליו סף יוממות של למעלה מ- 20% מן המועסקים ביישובים הסמוכים אליו. על פי הנתונים שאליהם התייחסנו,²⁷ תחום ההשפעה של מטרופולין באר שבע הוא מצומצם, סך המועסקים בו עומד על כ-85,000 איש, ומרבית ערי המחוז נמצאות מחוץ לטווח היוממות אליו. בשנים האחרונות העיר מקדמת חזון של מרכזי תעסוקה בתחום הסייבר וההייטק, וכן נערכת לקלוט ולספק שירותים למשפחות של אנשי קבע שצופים כי יעברו לדרום בעקבות הקמת עיר הבה"דים²⁸ בצומת הנגב. רקמות מגורים חדשות ומתחדשות יש לתכנן בזיקה לאופי האוכלוסייה שמצפים לקלוט. מיקומן הגאוגרפי של אשדוד ושל קריית מלאכי, בגבול הדרומי של מחוז המרכז, ממקם אותן בטבעת החיצונית של מטרופולין תל אביב.



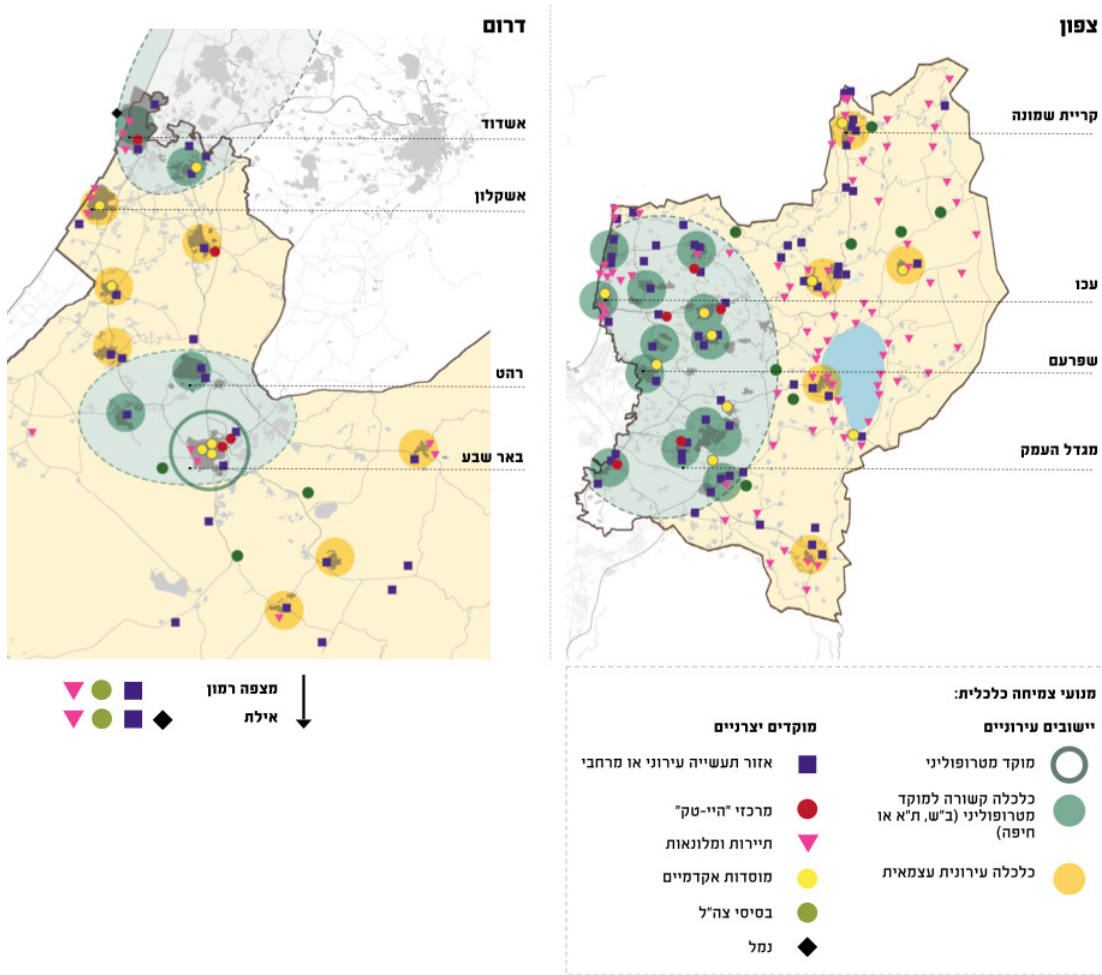
איור 17: אזורים אקלים וסיכונים סייסמיים (מקור הנתונים: פול'טר וסערזוני (1998) בחינת מפת אזורים האקלים של ארץ-ישראל על פי מיון קפן; מפת המקדם הסייסמי לתקן 413 תאוצת קרקע לחבנון בניינים לעמידה ברעידות אדמה, ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, המרכז למיפוי ישראל)

25 מדינת ישראל יזמה בעבר את תמ"א 38 במטרה לאפשר לבעלי דירות מבני מגורים ישנים (שאינם עומדים בדרישות תקן 413 לעמידות מבנים ברעידות אדמה) לחזק את הבניין שלהם מפני רעידות אדמה באמצעות מתן תמריץ כלכלי ותכנוני: תוספת שטח לבנייה לצורך הרחבת הידיות הדור הקיימות ולבניית דירות חדשות. בדומה לתהליכי ההתחדשות האחרים, גם תמ"א 38, כפי שהוצג במיפוי הראשוני, התממשה כמעט אך ורק במרכז הארץ ולא נתנה מענה ליישובים שנמצאים ברמת הסיכון הגבוהה ביותר.

26 להרחבה, ראו: מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, **סוגיות לגיבוש תכנית מטרופולין לצפון דו"ח סופי** (2016), https://www.neaman.org.il/Files/Issues%20in%20developing%20a%20metropolitan%20plan%20for%20the%20north%20of%20Israel_20180717160229_281.pdf.

27 הודעה לתקשורת, "מטרופולינים בישראל - הגדרה מחודשת בעקבות מפקד האוכלוסין 2008" 29.7.2014 https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2014/199/24_14_199b.pdf.

28 עיר הבה"דים החלה לפעול בשנת 2015. היא נמצאת כיום בתחום השיפוט של ירוחם, ומעבירה לה את תשלומי הארנונה.



איור 18: מיקום מוקדי צמיחה כלכלית במחוזות צפון ודרום. (מיקום: המעבדה לעיצוב עירוני)

סיכום | לקראת קידום מדיניות-אזורית להתחדשות בפריפריה

לסיכום, מודל ההתחדשות העירונית הקיים והנהוג אינו ישים בפריפריה. במשך השנים הועלו לא מעט הצעות בדבר הדרכים לממש התחדשות גם של אזורים עירוניים שבהם ערכי הקרקע אינם מאפשרים פרויקט העומד בתנאים הכלכליים המקובלים. הצעות אלו כללו למשל מענקים ייעודיים, מענקים מקרן התחדשות עירונית, הקצאת מגרשי השלמה, ניוו זכויות וכן שכלול של מנגנוני מימון (למשל זיכוי מס), אך בפועל הן כמעט שלא יושמו. המודל הנהוג כיום בהתחדשות עירונית אינו תקף דיו ביישובים בינוניים וקטנים, ובכלל זה ביישובים הערביים. יתרה מזו, ברשויות מקומיות שנהנות ממידה מופחתת של עצמאות (כלומר שפועלות בהן ועדות תכנון "רגילות" או שהן כפופות לוועדות מרחביות) לרוב מקודמת באינטנסיביות רבה יחסית בנייה של שכונות מגורים חדשות באמצעות הוראות שעה (הסכמי גג). דווקא ברשויות המקומיות הללו תוכניות התחדשות עירונית אינן מיושמות בגלל התלות הרבה בכדאיות כלכלית. היעדר כדאיות כלכלית נובע לרוב מערכי קרקע נמוכים, אשר מלמדים בדרך כלל על חולשה כלכלית של הרשות המקומית, שמשמעה לרוב אי-יכולת לעמוד בתנאים הנדרשים לקבלת מעמד עצמאי של מערכת התכנון המקומית. חלק מן הרשויות הללו, בעיקר היהודיות "הפריפריאליות", נאלצות להיענות לדרישה להקים בשטחן המוניציפלי שכונות חדשות בהוראות שעה כנגד הסכמי גג.

על מנת להניע תהליכי התחדשות בפריפריה המדינה נדרשת לשינוי כיוון משמעותי ולמתווי מדיניות חדשים וישימים. מתווים אלו צריכים לכלול התייחסות לשונות הקיימת בתוך אזורי הפריפריה בהיבטים כלכליים, חברתיים, פיזיים ואקלימיים, מתוך הבנה שהתחדשות עירונית מצריכה עיצוב סל כלים מותאם, הכולל התייחסות הוליסטית למאפיינים אלו.

ברמה המתודולוגית מומלץ לקדם מדיניות אזורית להתחדשות עירונית אשר תתבסס על מנועי הצמיחה הכלכליים.

כידוע, בעיית מפתח במשיכת אוכלוסייה לפריפריה אינו מצאי הדיור אלא מצאי התעסוקה והגישות, ועל כן התחדשות עירונית אינה יכולה להתמקד בפיתוח מגורים בלבד. חוסר בתעסוקה בפריפריה הוא החסם העיקרי, ובעקבותיו נרשמת הגירה שלילית מערי הפריפריה. כמו כן, למודלים של התחדשות משולבי תעסוקה ושטחים מניבים יכולים להיות יתרונות, כמו למשל "הנמכת" המבנים יחסית למודל ההתחדשות מבוסס הרווח הקבלי הקיים. בהתאם לכך יש לאפיין את ענפי התעסוקה והתעשייה בכל עיר ואזור: מה יודע ההון האנושי המקומי "לעשות"? האם רוצים לפתח גם ענפים נוספים? תהליך ההתחדשות העירונית חייב להתחיל בניתוח של מנועי הצמיחה הכלכליים שצריכים להיות הבסיס להגדרת תתי-אזורים - קלאסטרים של התחדשות עירונית. תפיסת הקלאסטרים (Economic Clusters) מניחה כי צמיחה כלכלית אזורית איננה אחידה, אלא מתרחשת ב"קלאסטרים" - תתי-אזורים המתגבשים סביב תעשיות ליבה. קידום אזורים עכשווי בעולם נעשה ברוח "האזורים החדשה", תוך שימוש בפרקטיקה הנשענת על תפיסה זו.²⁹ פרדיגמה זו מגלמת הזדמנויות משמעותיות בייחוד עבור אזורים פריפריאליים, הסובלים מקשיים מבניים במשיכת השקעות והון אנושי ומחוסרים בתשתיות. מבחן המציאות מראה, כי תפיסות ותקוות של "אזורים הרווחה" או של "אזורים יזמית" הרעו עימם. הפרדיגמה המכלילה, הרב-תחומית, שמתייחסת לפוטנציאל האזורי הייחודי, מהווה הזדמנות לצמצום פערים כלכליים ופערי פיתוח מול אזורים עירוניים מרכזיים ולקידום סביבות חיים טובות יותר ורווחה לתושבים.

בהקשר זה נדרשת הכנה של תוכניות אסטרטגיות להתחדשות בקנה מידה עירוני-אזורי לפריפריה הגיאוגרפית במדינת ישראל. התוכניות יעסקו בנושאים הבאים:

- **חשיבה על התחדשות עירונית בהקשר עירוני-אזורי, תוך התאמה של הכלים של ההתחדשות להקשר הכלכלי, החברתי והמרחבי של כל אזור.** יש צורך בגיבוש סדר יום איכותי וכמותי באשר לאזור הנבחן במטרה ליצור סביבות מגוונות. התמהיל של ההתחדשות העירונית אינו צריך להיות רק בקנה המידה של המתחם בעיר, אלא בקנה מידה כולל של האזור. לא ייתכן שכל הערים יציעו אורח חיים וטיפולוגיות מגורים זהות.
- **שינוי דפוסי הפיתוח בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל. יש צורך בשינוי פרדיגמטי בתחום תכנון המגורים, הן על רקע השינויים בתחום התכנון והן על רקע הצרכים והמגמות של המהפכה התעשייתית, המתעדפת את הקרבה הפיזית שבין השימושים השונים.** לפיכך שני העשורים הבאים צריכים להשהות את הפיתוח הפרברי ואת האיזור הטהרני (בעיר ובהתיישבות הכפרית), ולהתמקד בפיתוח של טיפולוגיות סינכרוניות המשקפות מגמה חדשה של פיתוח סביבות מגורים אשר מבוססות על תעשייה ותעסוקה, המותאמות לאורח החיים העכשווי והנשענות על טכנולוגיות חדשות. טיפולוגיות אלו מבוססות על סנכרון בין סביבת התעשייה והתעסוקה לסביבת המגורים באופן שלא היה אפשר לקדמו קודם לכן. טיפולוגיות אלו הן הדיום של המהפכה התעשייתית הרביעית, המשנה והמעצבת מחדש את המרחב העירוני במגוון דרכים. בראייה היסטורית, כל שלב במהפכה התעשייתית השפיע השפעה דרמטית על החיים בעיר ובאזור; המהפכה הנוכחית מסמנת את החזרה של התעשייה לעיר בצורה חדשה שתשנה את חיינו.

שני אלו - חשיבה עירונית-אזורית על דפוסי בינוי בזיקה למנועי תעסוקה וקידום של טיפולוגיות מגורים חדשות - הם המפתח לצמיחה ולהתחדשות עירונית בערים הממוקמות בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל. בתחילת המאה העשרים ואחת, בעידן העיור המואץ, ערים מסדר גודל בינוני המרוחקות מן המרכז של מדינת ישראל הן הזדמנות להציע אורח חיים אחר ואולם יכולתן של ערים אלו להציע אורח חיים מתחרה לזה של המרכז תלוי בתשתיות התכנון ובעיצוב סביבות המגורים וסביבות העבודה. לשם כך נדרש שינוי פרדיגמטי בחשיבה ובעשייה התכנונית.

29. אומנם "אשכולות משרד הפנים" הם איגודי רשויות שהתגבשו על בסיס מצב ניהולי-רגולטורי קיים, של ריבוי רשויות במרחב (סה"כ 93 רשויות במחוז הצפון), שלחלקן היה אינטרס לשותף פעולה לטובת התייעלות כלכלית ותפעולית; אולם תפיסת הקלאסטרים מבוססת על שיתוף פעולה סביב מנועי צמיחה כלכליים. היבטי הכלכלה והתעסוקה הם הכרחיים לקידום הפריפריה, כפי שעלה מיישומן החלקי של התוכניות המחוזיות. על התחדשות עירונית למגורים במחוז להתאים ולשרת את התעסוקה ואת התעשייה המקומיות.

נספח: התחדשות עירונית בפריפריה | פיתוח קלאסטרים של התחדשות בראייה אזורית

נספח זה מתמקד בניתוח עומק של מחוז הצפון. הנספח מציג כיצד תפסו הממסד והמתכננים לאורך השנים את המבנה הפנימי של המחוז, ובהתאם לכך כיצד הם ביקשו לפתחו וכיצד הוא נתפס ומנוהל כיום. הנספח מציע לקדם התחדשות העירונית על בסיס חלוקה של המחוז לקלאסטרים כלכליים-חברתיים כנקודת מוצא.

תכנון | תפיסות ומגמות פיתוח של מחוז הצפון על ציר הזמן



איור 19: תפיסות ומגמות פיתוח של מחוז הצפון בתוכניות השונות על ציר הזמן. (מקור התוכניות: סוגיות לגיבוש תכנית מטרופולין לצפון דו"ח סופי (2016), מוסד שמואל נאמן, מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

מאז קום המדינה ממשלות ישראל מקדמות תוכניות ופרויקטים לפיתוח אזורי הפריפריה, ובכלל זה אזור הצפון, במטרה לצמצם את הפערים הסוציו-אקונומיים אשר ביניהם ובין אזור המרכז, הגלעין הכלכלי של המדינה. **תוכניות אלו מדגישות היבטים מרחביים, והיבטי הכלכלה והתעסוקה הם משניים. אך כאשר מתכננים התחדשות עירונית נושא זה חייב להיות מובא בחשבון, שכן מגורים ותעסוקה הם שימושים משלימים, וחוסר במקומות תעסוקה בפריפריה הוא חסם עיקרי לפיתוח אזורי.**

בשנת 1991 החלה - במקביל להכנתה של תמ"א³⁰ - ביוזמה משותפת של מנהל התכנון, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל העבודה על תוכנית המתאר האזורית למחוז הצפון תמ"מ 2/9 לשנת היעד 2020. היא כוללת את נפות יזרעאל, כנרת, עכו וצפת, ללא נפת הגולן וללא מחוז חיפה. משום הכנתה בראשית שנות התשעים, היא מבטאת את רוח התוכניות הארציות שגובשו באותו עשור. תמ"מ 2/9 פורסמה למתן תוקף בשנת 2007,³¹ והוראותיה מנחות הכנה של תוכניות מתאר כוללניות, מקומיות ומפורטות.

מטרת תוכנית המתאר המחוזית היא פיתוח מחוז הצפון, תוך התבססות על כוחות השוק. מתווה הפיתוח מבוסס על חלוקת המחוז לתתי-אזורי פיתוח, "הקרנה" מהגזרה המערבית הסמוכה לגלעין מטרופולין חיפה מזרחה דרך מיטף מרכז הגליל. התוכנית מניחה כי אפשרויות הקליטה של אמצעי ייצור בגזרה המערבית ובחיפה היא מוגבלת, ולכן בשלב ראשון היא שמה **דגש על פיתוח**

הגזרה המרכזית לתעשייה ולמגורים תוך העצמת שני מוקדים בתוכה - כרמיאל-מעלות ונוף הגליל-מגדל העמק-עפולה, במטרה ליצור "חלחול" לגזרה המזרחית בטווח הרחוק.³²

מאוחר יותר הוכנו תוכניות שאינן בעלות תוקף סטטוטורי, אשר יפורטו להלן. בשנת 1999, ביוזמת אותם גופים וכחלק ממאמץ ארצי להכנת תוכניות אב למערכים המטרופוליניים במדינת ישראל ובמקביל לעבודת צוות תכנון תמ"א^{33,35} הוכנה **"תכנית האב למחוז חיפה"**.³⁴ היא כוללת את מחוז חיפה ואת מה שנתפס כ"מטרופולין" שלו בלבד, ונעדרת תוקף סטטוטורי. בתוכנית זו, בשונה מהקודמות, **מודל הפיתוח הוא ארבעה מוקדי מתמחה משלים**. תוכנו ארבעה מוקדי עיור - גישת פיתוח "כלפי פנים". כל מוקד מורכב מאוכלוסייה גדולה ומעורבת, מגוונת בתעסוקותיה ובהתמחויותיה: א. חיפה והקריות - הגלעין; ב. נצרת-עפולה - מוקד מטרופוליני ראשי לאוכלוסייה הערבית; ג. בית הכרם-סכנין - מרכז שירותים ותעסוקה מבוססת היי-טק ד. עכו-נהריה-כפר יאסיף - עוגן תיירותי ארצי. המוקדים משלימים האחד את האחר באמצעות קישור תחבורתי.

בשנת 2005, בעקבות החלטת ממשלה הקוראת להכנת תוכנית אסטרטגית לפיתוח הצפון, הכינה עמותת "צפונה"³⁵ תוכנית אסטרטגית רחבה, **"צפונה"**, הכוללת את שטח המחוז במלואו: **מודל פיתוח רב-מוקדי היררכי משלים**. המודל כולל הגדרה של מערכת יחסי הגומלין שבין הגליל לאזור חיפה, ועקב כך את פיתוחם של המוקדים ביחס אליה: א. מוקדים ראשיים: גוש נצרת, גוש כרמיאל-סחנין, גוש שפרעם-טמרה; ב. מוקדי משנה - אזוריים מתמחים: עכו - תיירות, טבריה - תיירות, עפולה - שירותים, צח"ר (צפת, חצור הגלילית וראש פינה) - אזור אקדמי; ג. מוקדים מקומיים הוגדרו כמרכזי שירות מוגבלים, המשלימים פונקציות השייכות לדרג שמעליהם: נהריה, מעלות תרשיחא, יקנעם עילית, קריית שמונה, בית שאן, קצרין, ירכא.

בשנים האחרונות עולה שוב העניין בקידומו של מחוז הצפון **כמטרופולין**.³⁶ משנת 2016, ביוזמת משרד הבינוי והשיכון, מקודמת תוכנית "מטרופולין צפון". את התוכנית מאפיינים הנושאים הבאים: **מודל הפיתוח הוא גלעין-טבעת-ארבעה מוקדי**; זיהוי תמונת המטרופולין מתוך תמ"א 35/1 המגדירה מרקמים עירוניים ויישובים מיוחדים (פרבריים) בתוספת מרכזי התעסוקה האזוריים; פיתוח עירוני לפי המרקמים העירוניים של התמ"א; זיהוי של ראש - גוש חיפה, הכרמל, יקנעם והקריות, המפרץ, עכו וגוש שפרעם; זיהוי של כתר (טבעת חיצונית) - נהריה, מעלות, שלומי, כרמיאל סכנין נצרת ועפולה; זיהוי של יהלומים - גוש קריית שמונה ויישובים דרזיים ברמה; גוש קצרין, חצור הגלילית וצפת; גוש טבריה וגוש בית שאן.

סיכום ומסקנות מתוך ארבע התוכניות שנסקרו

- התוכניות המחוזיות שהוכנו לאורך השנים מאופיינות בסדרי יום לא-עקביים ובגבולות גאוגרפיים ובהגדרות תתי-אזוריים משתנים. חוסר עקביות זו פגעה ביכולת לפתח את האזור, והביאה למימוש חלקי של התוכניות.
- התוכניות שנסקרו מתמקדות בפיתוח עירוני כמנוף כלכלי אזורי, המאפשר גם שמירה על השטחים הפתוחים במחוז, שטחים שהם נכס מקומי ולאומי, באמצעות צמצום מגמת הפרבר. יש ניסיון להפחתת התלות במטרופולין תל אביב באמצעות חיזוק של מטרופולין חיפה כגוף עצמאי.

32 ארטון בנטור ואח', **סוגיות לגיבוש תכנית מטרופולין לצפון - דו"ח סופי** (מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, 2016), https://www.neaman.org.il/Files/Issues%20in%20developing%20a%20metropolitan%20plan%20for%20the%20north%20of%20israel_20180717160229.281.pdf.

33 תמ"א 35, תכנית מתאר ארצית משולבת לשנת יעד 2020. היא מתאפיינת בגישה מטרופולינית-ריכוזית של ארבעה מטרופולינים מתמחים, שמירה על השטחים הפתוחים באמצעות ריכוז הפיתוח במרכזים העירוניים והגדרת מרקמי שימוש מקור: יגיל לוי, ואתי שריג, "השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק" (האוניברסיטה הפתוחה, 2014).

<https://kotar.cet.ac.il/KotarApp/Viewer.aspx?nBookID=102547317&nTocEntryID=102550401>.

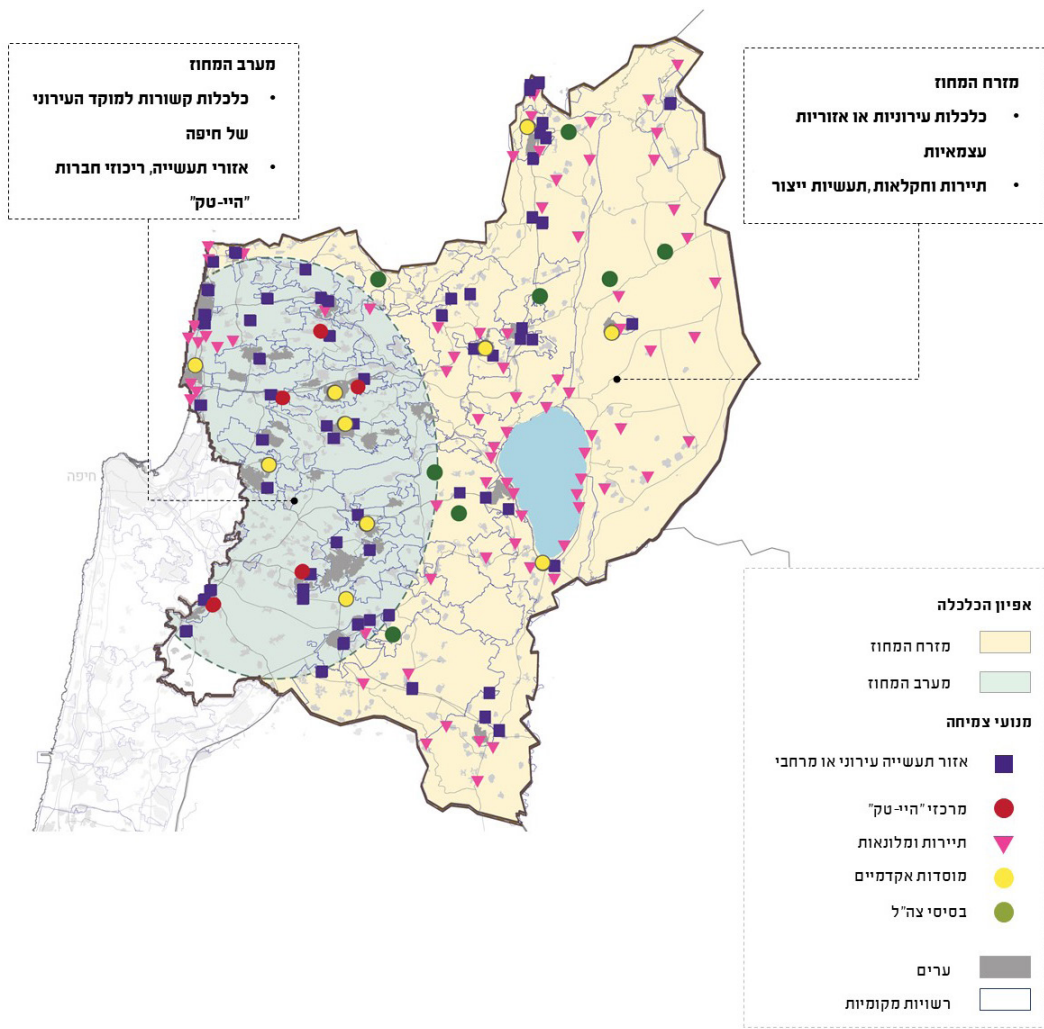
34 תכנית האב למחוז חיפה נערכה כבסיס לתכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה.

35 עמותת "צפונה" היא מלכ"ר שהוקם ביזמתם של אנשים פרטיים ושל הסוכנות היהודית. היחמה הנוגעת לאזור הצפון נתמכה בהחלטת ממשלה משנת 2005, הקוראת להכנת תוכנית אסטרטגית לפיתוח. "צפונה" שמה לעצמה לתמוך במפעלי תעשייה בגליל ובנעב באמצעות מעון כלים עסקיים, הן ממוניים והן ניהוליים.

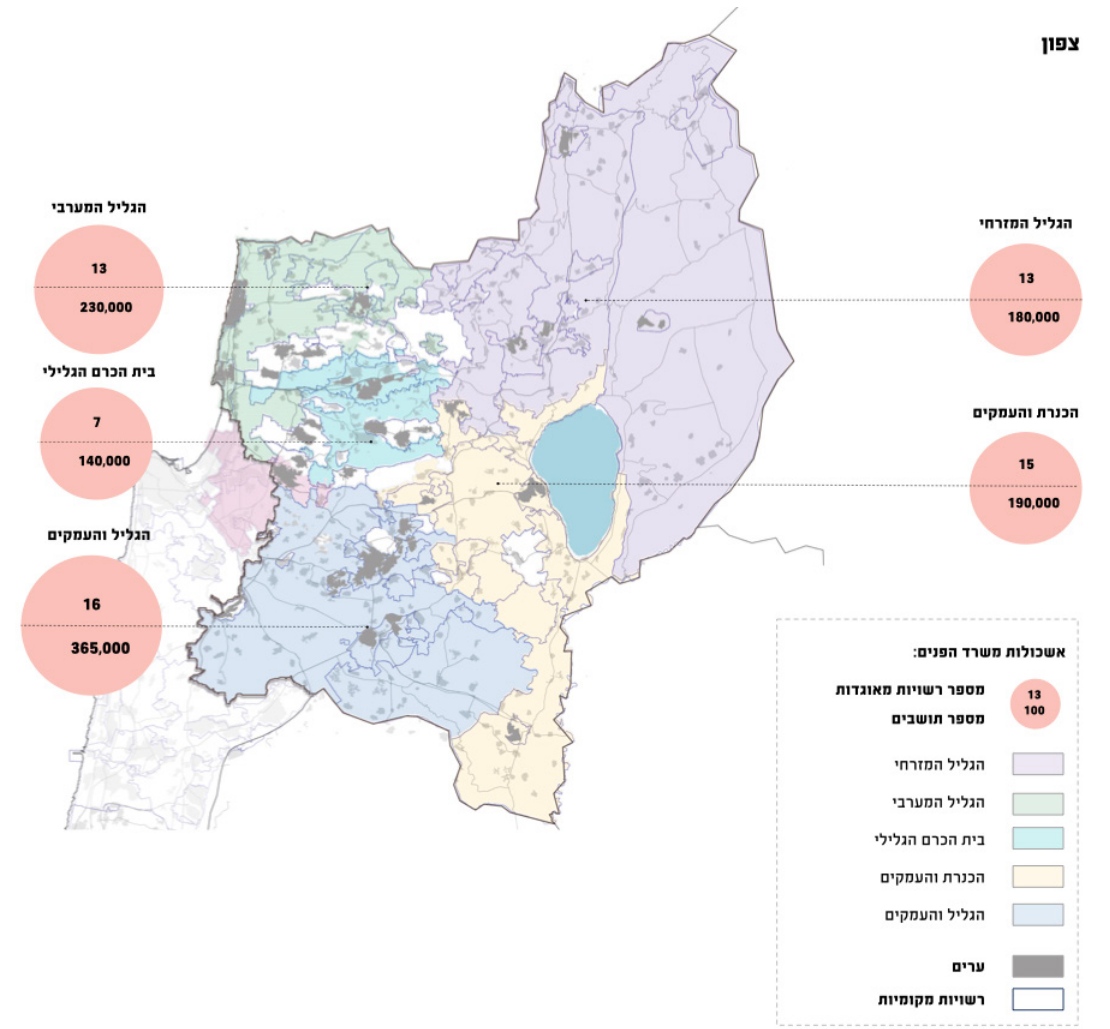
36 אזור מטרופוליני מהווה מוקד של עיור המבוסס על עיר ליבה המקיימת קשרי גומלין שונים עם יישובים עירוניים וכפריים סביבה. הוא מאופיין בריכוז תעסוקה ושירותים, והוא בעל כוח משיכה כלכלי. בדרך כלל מתקיימים קשרי יוממות אל עיר הליבה, ובמקרים רבים ניתוח דפוסי היוממות משמש קריטריון לקביעת גבולות המטרופולין. יש לציין כי התכנית אינה מאושרת לפרסום.

30 תמ"א 31, תכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה, אושרה בידי הממשלה בשנת 1993. התוכנית הוכנה כתוכנית חומש אשר התמקדה בארבעה מרכיבי יסוד: תעסוקה, דיור, תשתיות ושירותים, בתגובה לקליטת העלייה המסיבית מברית המועצות. בשנת 2005 החליפה אותה תמ"א 35. מקור: יגיל לוי, ואתי שריג, "השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק" (האוניברסיטה הפתוחה, 2014), <https://kotar.cet.ac.il/KotarApp/Viewer.aspx?nBookID=102547317&nTocEntryID=102550401>.

31 מבקר המדינה, דו"ח הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז צפון (דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013), <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/Shilton2013/2014-shilton2013-301-north.pdf>.



איור 21: מיפוי מנועי צמיחה כלכלית במחוז צפון. (מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)



איור 20: אשכולות משרד הפנים במחוז צפון. (מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

- הגליל המזרחי, הגולן, אזור השבר הסורי-אפריקני (אצבע הגליל, בקעת כנרת ועמק בית שאן) ובתוכם הערים קריית שמונה, בית שאן, טבריה וקצרין אינם נתפסים כחלק מהמטרופולין הצפוני או כאזורי גלישה שלו. כך למשל בתוכנית "צפונה", הערים שצוינו מהוות מוקדים מתמחים עצמאיים ויפותחו "כלפי פנים", כל אחת בהתאם לתחומה.

הגדרת קלאסטרים להתחדשות עירונית במחוז צפון | שינוי פרדיגמה: שילוב בין נקודת מוצא כלכלית ונקודת מוצא מרחבית

אשכולות משרד הפנים

הדרך לחשוב על תהליכי התחדשות בצפון הוא שילוב של חשיבה אזורית תכנונית ושל חשיבה כלכלית. ברמה האזורית, ממשלת ישראל מעודדת את האזוריות דרך מיזם "אשכולות משרד הפנים", צורה של אגד רשויות שהחלה את דרכה כיחמה וולונטרית סביב נושאי התייעלות כלכלית ותפעולית, ועברה מיסוד. כיום פועלים בישראל עשרה אשכולות הכוללים 109 רשויות, חלקן הארי פריפריאליות.

בצפון פועלים כ-6 אשכולות: הגליל והעמקים, בית הכרם, המפרץ, גליל מערבי, גליל מזרחי, הכנרת והעמקים. מרבית הערים במחוז מאוגדות במסגרת זו. האשכולות חולשים על מרבית שטחו של המחוז. ערי הפריפריה הבינוניות והקטנות, שהן מרבית היישובים העירוניים, מאוגדות במסגרות של אשכולות. במרכז ובמערב המחוז ישנם מקבצי יישובים ערביים שאינם מאוגדים במסגרת האשכולות: אעבלין, טמרה, כאבול, סחנין, דייר חנא; ג'דידה-מכר, אבו סנאן וירכא. כל האשכולות במחוז מעורבים מבחינה מגזרית. כך למשל, באשכול בית הכרם חברות כרמיאל, מגד אל כרום, משגב, ראמה, בענה, דיר אל אסד ונחף.

במישור הכלכלי, ועל מנת להתחיל לבסס נקודות מוצא להגדרת קלאסטרים להתחדשות עירונית, יש לנתח את מנועי הצמיחה העיקריים ואת פריסתם הגאוגרפית ברמה מחוזית.

מנועי הצמיחה הכלכליים העיקריים של מחוז הצפון הם תעשייה, "האבים" של היי-טק, מוסדות אקדמיים, תיירות ומסחר והיישובים העירוניים והכפריים.

ישנו שוני בין הגזרה המערבית של המחוז למזרחית מבחינת מצאי מנופי הצמיחה וסוגם. הבדל זה בא לידי ביטוי בהתייחסות בכלל התוכניות המחוזיות שנערכו במהלך השנים:

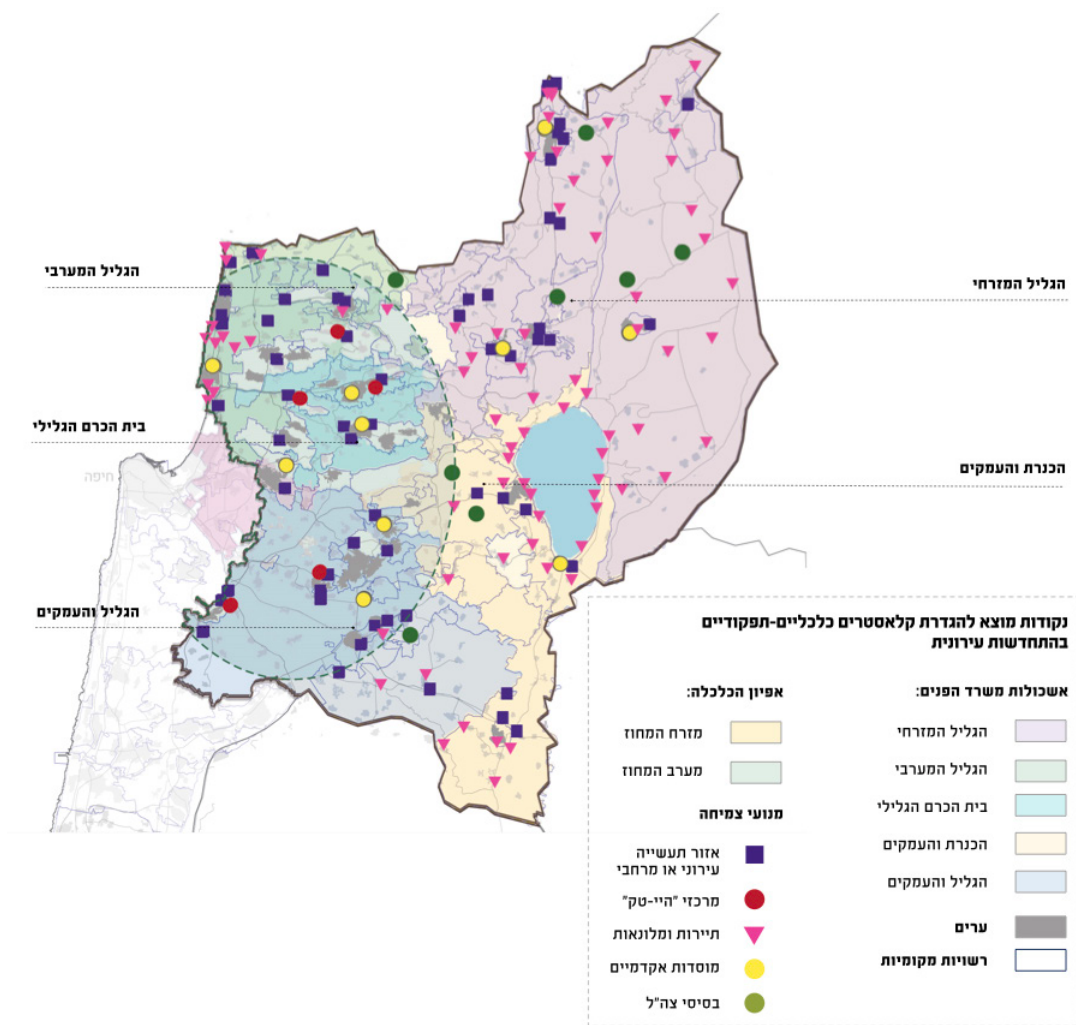
➤ **גזרה מערבית:** הגליל המרכזי מושפע מחיפה ומקיים עימה יחסי גומלין כלכליים - זרמים של יוממות, הון אנושי, הון כלכלי, אספקת שירותים ומוצרים ועוד. יש ריכוז גבוה של אזורי תעשייה ותעשיית היי-טק.

➤ **גזרות מזרחיות:** הן אינן מושפעות מחיפה ישירות, והערים והאזורים שבהן מנהלים מערכות כלכליות "עצמאיות" בעיקר מול עצמן. לעיתים הערים אף נמצאות בקונפליקט כלכלי מול האזור סביבן (בית שאן), וסובלות ממחסור בהון אנושי, במנופי צמיחה ובאמצעי ייצור. באופן כללי, בגזרות המזרחיות יש ריכוז גבוה יותר של תיירות וחקלאות.

הכלכלה המחוזית היא דיפרנציאלית מבחינת מנועי הצמיחה שלה. כלכלות האזור המזרחי הן עצמאיות בעיקרן, וכלכלות תת-האזור המערבי נסמכות על חיפה והמפרץ, בשילוב החלוקה המנהלית של "אשכולות משרד הפנים". חלוקה זו מייצגת תשתית לשיתופי פעולה בין ערים ויישובים נוספים, המתקיימים בפועל ואף מקדמים תוכניות אסטרטגיות אזוריות משותפות שכוללות פיתוח כלכלי (כך למשל של חלוקת הכנסות מאזורי תעשייה ושל הקמת בתי ספר מקצועיים חדשים).

לסיכום, אי-אפשר להתייחס לנושא הדיור וההתחדשות העירונית בנפרד מנושא התעסוקה. מנועי הצמיחה והאשכולות יכולים לספק נקודות מוצא ראשוניות טובות להגדרת קלאסטרים כלכליים-תפקודיים בהתחדשות עירונית. מתוך השילוב ביניהם נוצרים אשכולות "מזרחיים" ואשכולות "מערביים".

אל תתי-האזורים הכלכליים-תפקודיים יש להוסיף את הפרמטרים של ערכי הקרקע, מדד סוציו-אקונומי, מורפולוגיה עירונית והיבטים ערכיים - כמו הצורך לספק איכות חיים (סביבת מגורים, שירותים ותשתיות איכותיים) שתמשוך הון אנושי גבוה, אשר יתאים למנועי הצמיחה בקלאסטרים. על בסיס כל הנתונים שלעיל יש לגבש מדיניות מותאמת הקשר.



איור 22: נקודות מוצא להגדרת קלאסטרים כלכליים-תפקודיים בהתחדשות עירונית במחוז הצפון - סופרפוזיציה בין אשכולות משרד הפנים למנועי צמיחה כלכלית. (מיפוי: המעבדה לעיצוב עירוני)

- פיתוח העירוניות במרכז הגליל הוא סביב שלושה מוקדים: א. עפולה-מגדל העמק-נצרת ובנותיה-נוף הגליל; ב. כרמיאל-בקעת בית כרם-בקעת סכנין ומג'אר והעיר מעלות; ג. עכו-נהריה-כפר יאסיף.
- הפיתוח מרוכז בחלקו המערבי של המחוז, מה שמבטא שינוי תפיסה תכנונית שהחל בשנות השמונים: סדר היום השתנה מפזיזר אוכלוסייה טריטוריאלית לתכנון המותאם לכוחות השוק. כך מושקע מאמץ בטבעת הערים המקיפה את לב המטרופולין, חיפה, כ"מרחב התפשטות טבעי", שכן הן מאפשרות יוממות אליה במרחק סביר.
- קיים ניסיון לאינטגרציה בין יהודים לערבים במטרה להגדיל את שוויון ההזדמנויות ואת אפשרויות הבחירה לשתי הקבוצות. מוקדי הפיתוח שהוגדרו בתוכניות מורכבים מאשכולות יישובים רבים ומעורבים. ישנה הגדרה של מוקד מטרופוליני לכל אחת מהאוכלוסיות - חיפה ליהודים ונצרת לערבים; כל מוקד יתמחה באופן שישדר עד למקסימום את שתי הקהילות ויעודד את שיתוף הפעולה ביניהן.

לקריאה נוספת

1. אורי אטינגה, נגה שני (2021) התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל. עמותת סיכוי, מרכז הגה, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. https://95a8002f-7213-49ea-b9cc-3740efc65539.filesusr.com/ugd/976b1a_425201a547b2430f8ac7744233f080f8.pdf
2. בנק ישראל, **דין וחשבון 2019** (2019) פרק ח ("שוק הדיור") 141-168. <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/chapter8-2019.aspx>
3. החלטת ממשלה 2457 (דר/131), "תכנית אסטרטגית לדיור", משרד ראש הממשלה, 02.03.2017. https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457
4. הצעה לרפורמה בתחום ההתחדשות העירונית: מסמך מדיניות של הקואליציה האקדמית בתכנון ומשפט, ינואר, 2020. שותפים למסמך: פרופ' טלי חתוקה, פרופ' נורית אלפסי, פרופ' נטע זיו, פרופ' ראסם חמיסי, פרופ' ארז צפדיה, פרופ' דבורה שמואלי, פרופ' הנרייט דאהן כלב, ד"ר רות חננאל, ד"ר טליה מרגלית. <https://urbanologia.tau.ac.il/wp-content/uploads/2020/01/לקראת-רפורמה-בתהליכי-התחדשות-עירונית-בישראל>
5. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020 (2021). <https://web.moch.gov.il/book/renewal/report/2020>
6. מבקר המדינה, "משרד הבינוי והשיכון - פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי", 2016. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2016-66C-228-Hitchadshut.pdf>
7. מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד - משבר הדיור (2015). https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_279/f43ab2c3-db98-447c-8e49-8b3977bc660d/003-diur-1-new.pdf
8. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, סוגיות לגיבוש תכנית מטרופולין לצפון דו"ח סופי (2016). https://www.neaman.org.il/Files/Issues%20in%20developing%20a%20metropolin%20plan%20for%20the%20north%20of%20Israel_20180717160229.281.pdf
9. מינהל התכנון הוועדה למתחמים מועדפים לדיור, דו"ח פעילות שנתי ותיאור פעילות 2014-2019 (2019). https://www.gov.il/BlobFolder/reports/vatmal_2019/he/National_planning_institutions_report_vatmal2019.pdf
10. ראסם חמיסי "תהליכי התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הצעה לפיתוח מדיניות וארגון כלים מתאים", אורבנולוגיה, 5.2.2020. <https://urbanologia.tau.ac.il/urban-renewal-processes-in-arab-towns>