

הרצאה: פינוי – בינוי

רקע כללי

"פינוי-בינוי" הפך בשנים האחרונות לכינוי כולל לתכניות בעלות רקע, היקף ואופי שונים, המקודמות על ידי גורמים מגוונים: משרד השיכון, מנהל מקרקעי ישראל, רשויות מקומיות, יזמים פרטיים ובמקרים ספורים אף ע"י התארגנויות של תושבים. העיקרון המשותף לכל התכניות הוא הניסיון לתכנן מחדש מרקם קיים ע"י תוספת זכויות בניה. התוספת, כלומר ההפרש שבין ערך הקרקע הקיים לערך הקרקע העתידי, אמורה לממן את עלות פינוי המבנים הקיימים על תושביהם, את בניית המבנים החדשים (בצפיפות גבוהה יותר) כולל מתן פיצוי כלשהו לבעלי הדירות ואפילו, בסופו של התהליך, להשאיר רווח לגורם שייקח על עצמו אופרציה מורכבת זו על סיכונה. העובדה כי בתכניות פינוי-בינוי מעורבים לעיתים קרובות גורמים ציבוריים מביאה לא פעם לראיה של התכניות כבעלות מניע חברתי או כמייצגות של הדור החדש של תכניות שיקום שכונות. מנגד, המניע הכלכלי לתכנית ומעורבותם של כוחות שוק מביאים לרתיעה מהן ולתפיסתן כיוזמה הרסנית של בעלי כוח כנגד תושבים חסרי ישע. בפועל, שתי התפיסות אינן מדויקות. סיבות חברתיות אינן המניע העיקרי לתכניות, ולעיתים קרובות הן אינן מניע כלל. למעשה, גם גורמים ציבוריים המקדמים תכניות פינוי-בינוי מנסים לעיתים להתכחש לכל היבט "סוציאלי" בתכנית מחשש לירידת כוח המשיכה שלה בעיני גורמים העשויים להתעניין ולהשקיע בה. מנגד, גם התדמית הדורסנית של התכניות אינה מוצדקת תמיד והפחד מהן מופרז, הרעיון כי בעל דירה יושלך מביתו לרחוב יום בהיר אחד על ידי יזם ש"רכש" את השכונה הוא ברוב רובן של התכניות לא מדויק. העובדה כי כדאיות כלכלית עומדת תמיד מאחורי תכניות פינוי-בינוי היא זו האמורה להבטיח שהתוכנית תהיה כדאית כלכלית הן לבעלי הדירות והן ליזמים ולכן אם לא יהיה לבעלים כדאי לעזוב את דירתם הם פשוט יישארו בהן, גם כאן יש לסייג ולומר שעקרון זה נכון ברוב המקרים אך לא בכלם. הכדאיות הכלכלית היא גם זו הדוחקת את השיקולים החברתיים בתכניות, כי הרי שיקול חברתי משמעותו כמובן פגיעה בכלכליות.

פרוייקט "התחדשות עירונית" הוא אחד האפיקים המרכזיים בהם מקודמות כיום תכניות פינוי-בינוי. למרות שהסיבה המרכזית המוצהרת של הפרוייקט הוא הצורך בציפוף מרקמים קיימים ושמירת השטחים הפתוחים, גם כאן הפרוייקט מסתמך על כדאיות כלכלית ועל כוחות שוק. יחסי הציבור שנעשו לפרוייקט, שהפכו אותו לבעל חשיבות לאומית, והעובדה שבתהליך בחירת המתחמים למסלול פינוי-בינוי נבדקו, קודמו והוגשו למיון עשרות מתחמים בכל רחבי הארץ הביאו לכך שחשיבות הפרוייקט ומשקלו בשיח התכנוני עולה על משקלן של התכניות המקודמות כיום באמצעותו.

בהתאם לתכנית להתחדשות עירונית של הועדה הבינמשרדית שותפים בתהליך ארבע גופים: החברה המנהלת, הועדה הבינמשרדית, הרשות המקומית והתושבים. בעצם הטרימינולוגיה שלפיה התושבים מכונים גוף בדומה לכל אחד מהגופים אחרים ניתן לזהות בעיה. התושבים אינם גוף, במקרה הטוב הם קבוצה של בעלי אינטרס משותף ובמקרה הפחות טוב גם אין להם אינטרס משותף, התושבים מורכבים, לכל הפחות מאנשים שלא מעונינים בפינוי, אנשים שכן מעונינים בפינוי ואנשים שמעונינים בפינוי בתנאים מסוימים ולכן הצבה של התושבים כגוף שווה ערך מול כל אחד מהגופים האחרים מעמידה אותם במצב נחות. הבדל נוסף הוא שלכל אחד מהגופים האלה, יש ייצוג מקצועי משל עצמו של אנשי מקצוע מתחומים שונים ולענייננו, מתחום התכנון. החברה המנהלת מעסיקה מתכננים, לוועדה הבינמשרדית אנשי מקצוע של המשרדים הממשלתיים המרכיבים אותה, כמובן שהרשות המקומית מעסיקה מתכננים. ה"גוף" היחיד שנשאר ללא ייעוץ תכנוני הם התושבים.

מבחינה תכנונית-חברתית-פוליטית ניתן לתקוף את העמדה שתכנון עירוני צריך להסתמך על, ורק על, הגיון כלכלי ועל כדאיות למגזר הפרטי. העובדה כי תכניות מסוג זה מוצעות על פי רוב באזורים "חלשים" יחסית; פרק הזמן הקצר שאליו נדחסות התכניות תוך ניסיון לקבוע סד זמן לקידומן ולביצוען; הניסיון לקדם חקיקה שתאפשר התמודדות קלה יותר עם סרבני פינוי ועם התנגדויות לתכנית ובמיוחד העובדה שתכניות אלו משאירות את האחריות בידי כוחות השוק ללא הצעת מנגנוני איזון או אלטרנטיבות מחדדים כולם את הטיעונים כנגד תכניות פינוי-בינוי.

אם לא די בכך שהאחריות עוברת למגזר הפרטי, הרי שלאחרונה התבשרנו כי בניגוד להצהרות שניסו למנוע כל תווית סוציאליות לפרוייקט בראשיתו, הרי שכיום, משרד הבינוי והשיכון עצמו רואה בתכניות פינוי-בינוי תחליף לפרוייקט שיקום שכונות. כלומר, מחד נבחרים מתחמים ע"פ קריטריונים של ציפוף ושל כדאיות כלכלית תוך התייחסות מינימאלית לפרמטרים חברתיים (עיון באוגדן "פינוי-בינוי" של משרד הבינוי והשיכון, אוגדן בן כמה סנטימטרים בעוביו לא יעלה ולו מילה אחת בנוגע לקריטריונים חברתיים לבחירת המתחמים לפינוי בינוי). ומאידך מנצלים את ההזדמנות כדי להיפטר מפרוייקט שהקריטריונים המרכזיים בו נשענו על פרמטרים חברתיים.

סיפור המקרה:

שכונת רמת משה הנה שכונת מגורים בקריות, שכונה טיפוסית של שנות ה-50, 60, בלוקים של 3-4 קומות ומספר בתים צמודי קרקע, מוזנחים למדי אך עדיין מציעים רמת מחייה סבירה בשל השטחים הפתוחים הנרחבים, הקרבה היחסית למרכז העיר ונגישות טובה בתחבורה ציבורית. רוב תושבי השכונה הם בעלי הכנסה בינונית-נמוכה, האוכלוסייה בשכונה

מזדקנת, אך בשוליים קיימת כניסה של זוגות צעירים הנמשכים למחירי הדירות הזולים יחסית בשכונה.

בשכונה קיים מתחם של 8 בלוקים בהם הדירות קטנות במיוחד (כ-40 מ"ר), דירות אלו היו שייכות במקור כולן לעמידר, במהלך השנים הוחכרו רוב הדירות, כשליש מהדירות נותרו בידי עמידר. שמונת הבלוקים המדוברים מוזנחים אף יותר מהמקובל בשאר השכונה. גודל הדירות הקטן והעובדה שחלק גדול מהן מושכרות (בשכירות ציבורית או בשכירות פרטית) גורם לכך שהאוכלוסייה הגרה בדירות אינה מסוגלת או אינה מעוניינת לדאוג לתחזוקת הבניינים.

חברה מנהלת מעוניינת ליזום פרוייקט פינוי-בינוי במתחם ופונה למשרד מתכננים בהצעה לקידום הפרוייקט. החברה הבהירה כי היא מתנגדת לקיום מגע כלשהו עם התושבים בשלב זה. להערכתם חשיפת כוונות התכנון בשלב מוקדם כל כך עשויות ליצור דינמיקה לא רצויה מבחינתם במתחם (התארגנות דיירים, עליית ערך דירות). החברה אינה שוללת לחלוטין אפשרות של שיתוף הציבור בהמשך אך אינה יכולה להתחייב בשלב זה על היקפו או מהותו.

משרד המתכננים החליט לקבל לידי את הפרוייקט ולבצע את הבדיקות הנדרשות ואת התכנון הראשוני. המשרד הכין אלטרנטיבת בינוי לפי הצפיפויות הנדרשות ע"פ התחשיבים הכלכליים. היקפי הבניה המתקבלים בפרוייקט מחייבים הצפפה ניכרת ובניה לגובה חסר תקדים בשכונה. קווי הבניין המוצעים בין הבניינים החדשים לקיימים ובין החדשים לבין עצמם מצומצמים ביותר. יחד עם זאת ברור שהקטנת הצפיפות והגובה או הגדלת קווי הבניין יורידו מריווחיות הפרוייקט ויתכן שאף יהפכו אותו לבלתי אפשרי.

בנוסף, כדי להתגבר על הצפיפות המתקבלת מציעים המתכננים לכלול בתחום הקו הכחול של התכנית שטח פנוי ביעוד למבני ציבור הסמוך למתחם. המתכננים מציעים אלטרנטיבת בינוי היוצרת מתחם מופנם, המנותק חלקית מהשכונה, מתוך תפיסה שבינוי כזה יהיה נכון יותר שיווקית בשל דימויה הנמוך של השכונה.

חלוקה לקבוצות וגבוש עמדות:

המשתתפים יחולקו ל-3 קבוצות: תושבים המתנגדים לפרוייקט, תושבים התומכים בפרוייקט והעירייה/הרשות המקומית שבתחומה מצוי הפרוייקט. כל קבוצה תצטרך לגבש את נקודות התייחסותה לפרוייקט. להלן מספר נקודות העשויות לעלות בדיון בכל קבוצה, ניתן לתת את הנקודה הראשונה ככדוגמא לטיעון, במהלך דיון הקבוצה ניתן לכוון ולהציע נקודות נוספות אם הקבוצה מתקשה במציאת טיעונים לבדה.:

תושבים המתנגדים לפרוייקט:

- **הבנינים החדשים יהיו גבוהים וצפופים בהרבה מהקיים בשכונה, יחסי השכנות ודרך החיים בשכונה תשתנה ולא תתאים לנו.**
- עלות המחיה בדירות החדשות תהיה גבוהה הרבה יותר בשל הצורך לשלם לחברת החזקה, כך שלא נוכל להמשיך ולגור בהן ונאלץ לעבור למקום רחוק יותר ופחות נוח.
- בגלל סביבתו הפרוייקט לא יצליח למשוך אוכלוסיה שתוכל לתחזק את הבנינים הגבוהים והשטחים הפתוחים והפרוייקט יהפוך לסלאמס.
- הפרוייקט ימשוך תושבים חדשים רבים, השכונה תשתנה ושוב לא נחוש בה בנוח.
- אנחנו לא מאמינים ביזם, נראה לנו שהוא מעוניין ברווח מהיר ואנחנו עלולים להיתקע ללא הדירה הישנה וללא דירה חדשה.
- אנחנו לא מאמינים לעירייה, נראו לנו שמקדמים את הפרוייקט בגלל סיבות של יוקרה אישית וניסיון לרווח פוליטי.
- תהליך הפינוי והבינוי יהיה ארוך ויגרום לרעש, אבק, ובעיות תנועה במשך זמן רב.
- בתור שוכרי דירות לא נזכה לשום פיצוי ולא נצליח למצוא דירות במחירים דומים באזור נוח וזמין כל כך.
- אנחנו מבוגרים ורגילים לשכונה כמו שהיא, אנחנו לא רוצים בשינוי.
- אנחנו מבוגרים ולא זקוקים לדירה גדולה יותר.
- בתור שכנים של הפרוייקט (אנחנו לא כלולים בו) לא נרוויח שום דבר ממנו, הבניינים הגבוהים יצלילו על הבתים הנמוכים שלנו והצפיפות תגרום בעיות חניה בשכונה.

תושבים התומכים בפרוייקט:

- **הפרוייקט ימשוך אוכלוסיה חדשה וצעירה שתחדש את השכונה ותמנע את סגירת גני הילדים וכיתות בית הספר.**
- הפרוייקט הנו הזדמנות עבורנו לקבל דירות גדולות יותר ולשפר את רמת החיים שלנו או להציע דירה מתאימה לילדים שלנו.
- הפרוייקט הנו הזדמנות להרוויח רווח כספי.
- הדירות שלנו ישנות והבתים במצב גרוע, במקום שנשלם על שיפוץ נוכל לקבל דירות חדשות.
- מראה השכונה ישתפר, הבניינים יהיו יפים יותר והשטחים הציבוריים מטופחים יותר.
- בתור שכנים של הפרוייקט אמנם לא נקבל פיצוי אבל הערך הכללי של הדירות בשכונה יעלה ולכן גם אנחנו נרוויח.

עירייה:

כל הנ"ל ובנוסף:

נגד:

- הצורך להישען על תחשיבים כלכליים לפינוי-בינוי ועל טבלאות משרד השיכון תוך עמידה בתחרות עם פרוייקטים אחרים מביא לבינוי צפוף וגבוה באופן חריג.
- למרות הבטחונות שהיזמים יהיו מחוייבים בהם, עצירת הפרוייקט באמצע, בגלל המצב הכלכלי או בגלל דיירים סרבנים תהיה הרסנית למרקם השכונה.
- אין לנו דוגמאות לפרוייקטים דומים מוצלחים בשכונות דומות והסיכון בעשיית נסיונות בשכונה לא חזקה רב מידי.
- הפרוייקט אינו כולל הליך של שיתוף ציבור ולכן לא ברורה עמדת התושבים לגביו.
- הפרוייקט לא מציע תמיכה ויעוץ חברתי לתושבים לפני, במהלך ובמיוחד אחרי תהליך הפינוי.

בעד:

- הגדלת הצפיפות תנצל בצורה יותר טובה את הקרקע ואת התשתיות הקיימות בשכונה, יביא להשבחת הקרקע ולהגדלת מלאי הדירות.
- אין לנו אלטרנטיבות אחרות לשיפוץ הבתים או לשידרוג השטחים הפתוחים במתחם.
- הפרוייקט יכול להיות גרעין להתפתחות חיובית והתחדשות בשכונה.
- יצירת בסיס כלכלי לפרוייקט והעברתו לטיפול השוק הפרטי יבטיחו את קידומו ואת אי-תלותו בתקציבים שעשויים להיפסק.
- ניתן לשלב יעוץ חברתי בפרוייקט שיבדוק את עמודות התושבים לגביו ויסייע להם בתהליך עצמו.
- הזדמנות לקבל פרסום ויוקרה פוליטית.
- איחוד המגרשים יביא לבינוי באיכות גבוהה יותר.

הצגת העמדות ודין:

נציג מכל קבוצה יציג את הנקודות שעלו בקבוצה, הקבוצות האחרות יוכלו לשאול ולהביע עמדות, אולם אין כוונה ליצור דין סביב העמדות אלא להציג את מורכבות הנושא ולהבהיר כי יתכן שלגבי אותו פרוייקט תהינה עמדות שונות.

הדין יעסוק בדרכים בהם כל ארגון יכול לטפל במקרה כמו המקרה הנדון או במקרה דומה:

מה הכלים העומדים לרשות כל ארגון?

מה יתרונותיו? מה חסר לו – ידע? אמצעים? כוח אדם?

האם עסק הארגון במקרים דומים?

מה עושים כאשר יותר מקבוצת תושבים אחת פונה אלינו וכאשר לקבוצות שונות אינטרסים שונים?

מה עושים אם רק קבוצה בעלת אינטרס אחד פונה אלינו אולם לדעתנו ישנן קבוצות אחרות בעלות אינטרס אחר?