**גורמים המשפיעים על מקומה של הרשות המקומית בקידום תהליכי התחדשות עירונית מסוג פינוי בינוי של מתחמים**

**תקציר**

במחקר הנוכחי אסקור את תפיסות שלוש קבוצות בשלטון המקומי – נבחרי ציבור, פרופסיה בכירה ואנשי המנהלות להתחדשות עירונית, לגבי תהליך ההתחדשות העירונית. תוך שימוש באמצעים איכותנים אנסה לבחון את תפיסתם לגבי מהות התהליך, מי הקבוצות הלקוחות חלק בתהליך ומה תפקידן בו. מתוך תפיסות אילו אציג מודלים עירוניים לקידום וביצוע תהליכי התחדשות עירונית

**תיאור הבעיה**

בשנים האחרונות, בהשפעת תהליכי גלובליזציה הפכה ההתחדשות העירונית לזירת מאבק לקידום אינטרסים של גורמים יזמיים פרטיים, תושבי הרשות, ארגוני מגזר שלישי ושל הממשל עצמו. מאבק זה מעצב את אופייה של ההתחדשות העירונית ואת מטרותיה. כיום, כשהשלטון המרכזי נסוג ממחויבותו ההיסטורית לשיקום העירוני ועבר לעמדה של גורם מאפשר ומקדם תהליכים, מהווה הרשות המקומית שחקן משמעותי. אחת המיומנויות הנדרשות בתהליך זה הינה חיבור בין האינטרסים והדרישות של הגורמים המעורבים לצרכי הרשות. היות ובמציאות הישראלית חסר השחקן המקומי סמכויות פיננסיות וסטטוטוריות לקידום התהליך, הרי שעליו למצוא דרכים אחרות לקידום תהליכים. עבודה זו בוחנת את האמצעים הקיימים לרשויות מקומיות מסוג עיריות על מנת לקדם תהליכי התחדשות עירונית בשטחן ואת הדרכים להשתמש בהם באופן מיטבי.

**רקע**

**התחדשות עירונית**

עיר הינה מערכת מורכבת ודינמית הכוללת מאפיינים פיזיים, חברתיים, כלכליים, סביבתיים ואחרים. אזורי מגורים רבים נוטים להתיישן ולאבד את האטרקטיביות שלהם. במקרה כזה מבקש השלטון המקומי למצוא כלים להתנעת תהליך התחדשות ולהכוונתו. כפי שאפרט במחקר עצמו, תהליך ההתחדשות מושפע מערכים ומאידיאולוגיות של מעצבי המדיניות, מתפיסות מקצועיות של העוסקים בתחום, ומאינטרסים של קבוצות בעלות השפעה הלוקחות חלק בתהליך; וכפי שארחיב במחקר עצמו גם הגדרת התהליך משתנה בין קבוצות, זמנים ומקומות שונים (אלפסי 2017; ורצברגר 2009; טורוגובניק 2001; Carmon 1999;De Magalhes 2015; Lai et all 2018; Lombardi, Porter, Austin & Rogers 2011; 1994Sykes & Roberts; Turok1992).

**מי לוקח חלק בתהליך**

כיום, בעיצומו של תהליך הגלובליזציה ובהשפעתו מתנהל התהליך בעיקר בגישת המשילות המשלבת, שבליבה שיתוף פעולה בין קבוצות של גורמים שיש להם זיקה למרחב ולתהליך. קבוצות אלו כוללות שחקנים תוך ממשליים וחוץ ממשליים, מוסדיים ולא מוסדיים כאחד (בארי 2014; להט ושר הדר 2017; Stoker 2006; Stone 2015; Vigoda 2009; Pollitt & Bouckert 2011). בעידן הגלובלי מתעצם כוחם של תאגידי המגזר הפרטי ובמקביל מתפתחת חברה אזרחית מקומית פעילה (צפדיה ויעקובי, 2007; רם, 2005) – גופים, שהשלטון המקומי זקוק לשיתוף הפעולה שלהם ולתרומתם. קבוצות אלו, מקומיות ובינלאומיות, רואות בתהליך ההתחדשות העירונית כר להשגת אינטרסים ועל כן פועלות להשתלב בתהליך ובמקביל לעצב אותו ולהתאים אותו לצרכיהן.

**מקומו של השלטון המקומי:**

השלטון המקומי נתפס כגורם המשילותי הקרוב ביותר לאזרחים. כחלק מכך, השפעתו על נושאי תכנון עירוני בכלל ותהליכי התחדשות עירונית בפרט היא מרכזית (איזנברג 2013; גנן ואלפסי 2011; Korthals 2002; Silva & Buccek 2017). עם זאת, בשל מבנה השלטן הריכוזי של ישראל, יש הגורסים שהשפעה זו מוגבלת (אלתרמן וגבריאלי 2008; דרי ושוורץ מילנר, 1994). רבים רואים בשלטון המקומי מייצג אותנטי של צרכי האזרחים ( Liu, Yi, Zhang, Shrestha, Martek & Wei 2017). על פי רוב, פועל השלטון המקומי תוך שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי על מנת לקדם תהליכים, לסייע בהתאמת המערכת הסטטוטורית ולרתום את האינטרסים העסקיים לתועלת העיר (אורתר 2017; ורטש ומרגלית 2015; חסון וחזן 1997; פדן 2014; Codecasa & Ponzi;2011 Meduri 2014; Knox & Schweitzer 2010). מבקרי התהליך טוענים כי במציאות זו תהליכי התחדשות עירונית פועלים לא אחת לטובת גופים פרטים - לעתים על חשבון הציבור (אלתרמן 2009; גבריאלי ואלתרמן 2008; פז-ארז, לוקר, אלוש ולביא 2017). בויאר ו-ואן סליק (Boyer & Van Slyke 2018) אף טוענים כי בשלושים השנים האחרונות נכשל השלטון המקומי הן בבריטניה והן בארה"ב בהבנת צרכי האזרחים ובמתן מענה לקבוצות החלשות בחברה. יתרה מכך, הטענה היא כי בעידן הניאו-ליברלי, כוחו וסמכויותיו של השלטון המקומי מתפזרים בין השותפים הרבים בתהליכי ההתחדשות. במקרים רבים לוקחים שחקני השוק הפרטי את ההובלה כאשר השלטון המקומי מסתפק בתפקיד ספק התשתיות והשירותים לאיזור המתחדש, לעיתים בניגוד להחלטתו המפורשת או הסכמתו לפיתוח (חסון וחזן 1997).

לסיכום חלק זה: תיאורטיקנים מתחום העירוניות ומדעי החברה תמימי דעים באשר לחשיבות הרבה של ההתחדשות העירונית, ברמה הלאומית וברמה המקומית. עם זאת, תהליך זה חסר הסכמה לגבי מהותו ואופן ביצועו. השלטון המקומי, שאמור להיות שחקן משמעותי המגשר בין צרכי השחקנים השונים, חסר במקרים רבים את הכוח הסטטוטורי ואת הכלים האדמיניסטרטיביים לעשות כן. קיימים מקרים בהם מצליחות רשויות לקדם תהליכי התחדשות המבוססים על תיאום מאוזן בין האינטרסים של הקבוצות השונות אך גם כאלה בהם אין הדבר צולח. מטרתי בעבודה הנוכחית היא לעמוד על האמצעים הקיימים, סטטוטוריים ואחרים, ולבחון את מודל הפעולה היעיל והאפקטיבי ביותר להתנעת תהליכי התחדשות של אזורי מגורים.

**מטרות המחקר**

במחקר הנוכחי בכוונתי להשיג מספר מטרות המשלימות זו את זו:

* הצגת תפיסת העולם של נציגי השלטון המקומי את תחום ההתחדשות העירונית ואת תפקידם בו
* בחינת שיתופי הפעולה המתקיימים בין השלטון המקומי ובין שחקנים אחרים ותרומתם לתהליך.
* בחינה של תפיסות העולם בעזרתן מקדמות רשויות מקומיות את תהליכי ההתחדשות העירונית בשטחן.
* בחינת התוצאות בפועל ומידת התאמתן לציפיות הרשות

**שאלות המחקר**

* כיצד תופסים שחקנים ברשות המקומית את תהליכי ההתחדשות העירונית?
* מי נתפס בעיני הרשות המקומית כשחקן בתהליך ההתחדשות העירונית ומה תפקידו?
* כיצד משפיעה תפיסת תהליך ההתחדשות העירונית על שיתופי הפעולה ועל הביצוע בפועל?
* מהם דפוסי הפעולה הקיימים בתחום ההתחדשות העירונית והאם קיימים הבדלים מהותיים בין רשויות שונות?

**השערות המחקר**

* על אף שהתחדשות עירונית מוגדרת בישראל על פי מודל אחיד יחסית, יש לצפות להבדלים בין הרשויות בהגדרת התהליך, מטרותיו והשחקנים השונים הלוקחים בו חלק;
* ההבדלים תפיסתיים בין הרשויות המקומיות יובילו להתייחסות שונה אל השחקנים המשתתפים בהתחדשות העירונית, לתפקידיהם ולכוח המוקנה להם;
* שונות זאת תוביל לבניית תהליכים שונים באופן ביצוע ההתחדשות העירונית ומקומה של הרשות בתהליך.

**המחקר המוצע**

המחקר מתבסס על השוואה בין חמישה מקרי חקר. במהלכו ייבחנו תפיסות העולם של נציגי השלטון המקומי המשתתפים בתהליכי התחדשות עירונית כפי שהם מתקיימים בחמש רשויות מקומיות מסוג עיריות.

תהליך התחדשות עירונית שיבחן יהיה מסוג פינוי-בינוי של מתחם**,** אחת השיטות המקובלות ביותר לביצוע התחדשות עירונית בישראל. שיטה זו היא בעלת השפעה סביבתית רבה ויש לה השלכות חברתיות, כלכליות ותדמיתיות על הרשות המקומית בזמן הביצוע ולאחריו.

בתוך מערך השלטון המקומי, יתייחס המחקר לשלוש קבוצות:

* נבחרי ציבור מקומיים: ראש העירייה וחברי מועצת העיר העוסקים בתכנון ובניה והתחדשות עירונית.
* פרופסיה מקומית: אנשי מקצוע הפועלים מטעם הרשות המקומית שלוקחים חלק בתהליך בזכות הידע המקצועי שלהם.
* מנהלות התחדשות עירונית: חלק מהפרופסיה המקומית וגם גורם בעל חשיבות רבה בתהליכי התחדשות עירונית. על כן, תהייה התייחסות נפרדת אל המנהלות המקומיות.

תפיסת השלטון המקומי תייחס הן לתהליך בכלל והן לתפיסותיהן את הקבוצות האחרות בתהליך.

הקבוצות אליהן תובא התייחסות, מתוך הפרספקטיבה של השלטון המקומי, הן:

* השלטון המרכזי**:** אשר יחולק גם הוא לפרופסיה ולנבחרי ציבור
* יזמים:חברות ואנשי המגזר הפרטי הפועלים בתחום ההתחדשות העירונית על מנת לקדם רווח כלכלי אישי.
* אנשי מקצוע פרטיים: מי שרכשו השכלה בתחומים הנוגעים להתחדשות עירונית או לתכנון (אדריכלים, מהנדסים, מתכנני ערים). מעורבותם בעניין נסמכת על תחום הלימוד שלהם. המחקר יתייחס בעיקר לאנשי מקצוע הפועלים בשוק הפרטי.
* אזרחים: האזרחים כוללים שלוש תת-קטגוריות, בהתאם למערכת היחסים שלהם עם השלטון המקומי:
1. בעלי בית מקומיים: בעלי נכסים הגרים בדירה במתחם העובר התחדשות;
2. בעלי בית מרוחקים: בעלי נכסים שאינם גרים בדירה במתחם המתחדש;
3. דיירים: שוכרי דירות שאינם בעלי נכס.
* גופי מגזר שלישי: המחקר יתייחס למספר תת-קטגוריות הנכללות בהגדרת החברה האזרחית:
1. ארגונים מקומיים: ארגונים של תושבים הפועלים כגוף אחד על מנת להשפיע על תהליכי התחדשות עירונית באזור מסוים.
2. שתדלנים: ארגונים הפועלים ברמה אזורית, ארצית או בינלאומית על מנת להשפיע על תהליכי התחדשות עירונית.

**סוג המחקר ושיטת איסוף הנתונים**המחקר המוצע להלן הינו מחקר איכותני על פי גישת "התיאוריה המעוגנת בשדה", תוך שימוש בניתוח שיח.

איסוף הנתונים יעשה ממספר מקורות וזאת מתוך רצון. לתאר בעושר רב ככל האפשר את המרכיבים השונים (Finaly 2013; Van Manen 2014 ), ריבוי המקורות יאפשר תיקוף ואמינות של הממצאים (ירושלמי וליכטנטריט 2010; Van Manen 1990; Onwueguzie & Leech 2007 ).

להלן רשימת דרכי איסוף המידע:

* ראיונות עומק עם נציגים משלוש הקבוצות של נציגי השלטון המקומי: כלי המחקר הוא ראיון קטגוריאלי מובנה-למחצה. הראיון יכלול שאלות פתוחות הנוגעות לתחום ההתחדשות העירונית ולמקומו של כל שחקן בתהליך.
* תצפית במפגשים קבוצתיים: התצפיות יכללו מפגשי תושבים עם נציגי הרשות המקומית או המינהלות להתחדשות עירונית, ישיבות של ועדות תכנון מקומיות ומחוזיות ועוד. מרבית הישיבות ייערכו בשל תנאי השעה ב"זום", אך ככל שניתן אשתתף גם בישיבות פנים-אל-פנים.
* שיח וירטואלי המתקיים בקבוצות וירטואליות מקומיות ונוגע להתחדשות עירונית.
* מסמכים: פרוטוקולי ישיבות, מסמכי מדיניות והצהרת כוונות נספחים בתוכניות מתאר
* כתבות בעיתונות ובאינטרנט, כגיבוי לאופן שבו מפורש תחום ההתחדשות העירונית ובו מתוארים תהליכים ספציפיים הנכללים במחקר הנוכחי.
* נתונים כמותניים: איסוף מידע מרישומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והרשות להתחדשות עירונית.

ניתוח הנתונים יעשה כאמור במתודה האיכותנית של ניתוח שיח. בעבודה עצמה ארחיב בנוגע לשיטות המחקר ותהליך ניתוח הנתונים עצמו. להן רק אסביר כי שיטה זו פועלת על פי הנחת היסוד ש'שיח' הוא פעולה תקשורתית המתווה את יחסי הכוחות בחברה. באמצעות תיאור וקטלוג השפה בה משתמשים המשתתפים במחקר, ניתן לזהות דפוסי התייחסות לחברה ולתהליכים בה, ומכאן לעמדות המנחות את התנהגות המשתתף (עזר 2010; קופפרברג 2010; Charmazk & McMullen 2011; Johanston 2008). במחקר הנוכחי אסתמך על ניתוח שפה תמתי, המתייחס לתקשורת וורבלית ועל ניתוח טקסטים כלומר מסרים כתובים. נתונים כמותניים ישמשו כרקע ובסיס לנתונים האיכותניים וכלי להעריך את התוצאות בפועל.

**עיבוד וניתוח הנתונים**

כל הראיונות והתצפיות המוקלטות יתומללו; לאחר מכן אערוך לכלל הנתונים ניתוח תימטי דו-שלבי, כלומר חיפוש קטגוריות/ תימות מרכזיות שיעלו מכל אחד מהראיונות או המסמכים הכותבים. בהמשך אבדוק את אופן ההתייחסות והמושגים בכל אחת מהקטגוריות בכל אחד מהראיונות ואת הגדרת הקטגוריות בשפתם של המרואיינים ולבסוף אשווה בין הראיונות השונים. בעבודה עצמה ארחיב כאמור בנוגע לאופן ביצוע תהליך זה עבור כל אחת משיטות איסוף הנתונים ואציג את שלביו של תהליך זה באופן מפורט.

מתוך עיבוד הנתונים האיכותניים אציג מודל עירוני ליחסי הכוחות, מי משתתף בתהליך ומי לא אשר יגובה על ידי הנתונים הכמותניים.

**תרומת המחקר**

**חשיבות המחקר**

* תהליכי התחדשות עירונית נתפסים כבעלי חשיבות רבה בכל העולם בין אם מדובר במדינות בהן יש צמצום או גידול באוכלוסייה (Wang & Fukuda 2019, Harada & Jorgensen, 2016). מכאן, שיש חשיבות לקידומם באופן מיטבי ורציף כחלק מההתנהלות העירונית השוטפת.
* הקונפליקט המתקיים פעמים רבות בין האינטרסים של יזמים ושל תושבי שכונות בנוגע לקידום תהליכי התחדשות עירונית מהווה אבן נגף בתהליכי התחדשות בארץ ובעולם. למרות ההסכמה הרחבה השוררת בדבר חשיבותו של השלטון המקומי בגישור, תיאום ושילוב אינטרסים של הגורמים המעורבים, מעט מאוד התייחסות קיימת לנושא ולא ברור מהם הכלים הסטטוטוריים והאדמיניסטרטיביים שעל הרשות להפעיל לצורך כך. המחקר הנוכחי יבחן סוגיה זו ויציע מסגרת פעולה מתאימה.

**חדשנות המחקר**

* ריבוי שחקנים: המחקר אומנם מניח שקיים מספר של שחקנים האמורים לקחת חלק בתהליך אך שובר את התבנית המקובלת של מספר מועט של שחקנים, על פי רוב שלושה (אייזנברג 2013, Akbar 1988) ) במקרה הנוכחי תיבחנה מערכות יחסים בין מספר גדול יותר של משתתפים. נוסף לכך אין התחייבות לכך שכל השחקנים ייקחו חלק בתהליך בכל אחד מהמקרים. מתוך כך אֶצור תמונה אותנטית וגמישה של המציאות.
* התחדשות עירונית מאחורי הקלעים ובאופן גלוי: תהיה התייחסות לשחקנים הפועלים באופן גלוי ומצויים בחזית התהליך, אך גם לאלו הנסתרים, שמשפיעים על עיצוב הזירה בה מתנהל התהליך.
הצגה באמצעות מודל רשתי: עד כה התבססו מודלים בתחום התכנון העירוני או על מודל היררכי או לחליפין על תפיסת התהליך כמערכת סגורה. במחקר הנוכחי יוצג התהליך באמצעות מודל רשתי רב מימדי.מודל הרשת מניח כי תהליכי תהחדשות עירונית נעשים בנקודות המפגש בין קבוצות בתהליך. מודל זה על פיו מתבססות גישות הנהול בשנים האחרונות אינו רואה בתהליך מבנה היררכי אלא מבני אופקי דינמי בו השפעות רבות הפועלות לכיוונים שונים.

**תרומה לישראל**

* לאחר ביצוע תהליך ההתחדשות, הרשות המקומית היא אשר אמונה על פיתוח תשתיות והמרחב הציבורי כמו גם על תפעולו לאורך זמן. מכאן חשיבות להבנת והצגת מקומה, השפעתה ותרומתה של הרשות על ביצוע התהליך בפועל.
* תהליכי התחדשות עירונית חיוניים למדינת ישראל אשר ללא התחדשות עירונית, עתודת הקרקע שלה תיכלה בעוד דור. חשוב לוודא כי תהליכי התחדשות עירונית ייצרו מרחב עירוני איכותי, מקושר ומתפתח. ההשלכות של תהליכי התחדשות על עיצוב המרחב הן בעלות השפעה עצומה על עתיד העיר. המחקר בוחן בין היתר נקודות אילו.
* מתוך החקר אציג מודלים באמצעותם מצליחות רשויות מקומיות לקדם תהליכי התחדשות עירונית מוצלחים עוד במקומות אחרים הן נכשלות.

**רשימה ביבליוגרפית**

אורתר, ל' (2017). מבוא. בתוך: **עיר תאגיד ותאגיד עיר.** חולון: "רסלינג".

איזנברג, א' (2013). התחדשות עירונית. בתוך: **המתכננים: השיח התכנוני בישראל** (עמ' 77 - 95). תל אביב: רסלינג.

אלפסי, נ' (2017). עיר ללא חוק. על גמישותו של חוק התכנון והבנייה בעיר הישראלית. בתוך: **עיר ישראלית או עיר בישראל: שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות**. רעננה: מכון ואן ליר.

אלתרמן, ר', וגבריאלי, ע' (2008). ב**ין מירכוז קיצוני לביזור קמצני: תוכניות שבסמכות מקומית על פי חוק התכנון והבניה** חיפה, הטכניון.

אלתרמן, ר. (2009) **מגדלים כושלים . בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי** המגורים. ירושלים משרד הפנים מנהל התכנון

בארי, ג' (2014). **המשילות הציבורית החדשה**. סקירת ספרות. אוחזר מתוך: ירושלים:

גנן, א', ואלפסי, נ' (2011). "ירושלים של כסף" משילות עירונית, יזמות עסקית ועיצוב המרחב. **סוציולוגיה ישראלית י**"ג (1), 107-134.

דרי דוד, ש'וורץ-מילנור ב' (1994). **מי שולט בשלטון המקומי**: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ורטש א', מרגלית. ט' (2015). האם המתכננים שונאים עניים? הקצאות תכנון בין צפון ודרום תל אביב-יפו. **מותר**, 22-23, 85-96.

ורצברגר, א' (2009). התחדשות עירונית פינוי-בינוי ומחזור עירוני. **תכנון**, 50-58.

חסון, ש' וחזן, א' (1997). **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי**. ירושלים: מכון פלורנסהיימר, האוניברסיטה העברית.

טורוגובניק, א' (1994). **הממד הפוליטי של מדיניות התכנון האורבני בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

להט. ל., שר-שדה. נ. (2017) **משילות משובלת -Collaborative governance סקירת ספרות.** מכון ון ליר ירושלים.

עזר, ח' (2010). השיח הרפלקטיבי ככלי מחקר עצמי בידי המורה החוקר בתוך קופפרברג, ע' (עורך): **חקר הטקסט והשיח: רשומון של שיטות מחקר**. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

פדן, י' (2014). **התחדשות עירונית: היבטים חברתיים בתכנון**. ירושלים: במקום.

פז- ארז, ד, לוקר, ג' אלוש, ט, ולביא, ד (2017)**תחזוקת מבנים גבהים בישראל.** ירושלים מנהל התכנון משרד הפנים

צפדיה, א' ויעקובי, ח' (2007). רב תרבותיות, לאומיות והפוליטיקה של העיר: המקרה של אשדוד. **סוציולוגיה ישראלית** ט (1), 127-148.

רם, א' (2005). **הגלובליזציה של ישראל: מק'וורלד בתל אביב, ג'יהאד בירושלים**. תל אביב: רסלינג.

Boyer, E., J. & Van-Slyke, D. M. (2018). Citizen Attitudes towards Public-Private Partnerships. **American Review of Public Administration** 49 (3), 259-275.

Carmon, N. (1999). Three Genarations of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implication. **Geoforum** 30, 145-158.

Charmaz, K. (2011). Grounded Theory Methods in Social Justice Research. In N. L. Denzin, Y (Ed.), **The Sage Handbook of Qualitative Research**. Thousand okas ca: sage

De-Magalhes, C. (2015). Urban Regeneration. **In international Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences** 2 (24).

Lai, L. W. C., Chaw, K. C. & Cheung-Polycarp, A.C.W. (2018). Urban Renewal and Redevelopment: Social Justice and Property Rights with Reference to Hong Kong's Constitutional Capitalism. **Cities** 74, 240-248.

Liu. G., Yi. Z., Zhang., X., Shresthe. A., Martek. I & Wei. L (2017) An evaluation of urban renewel policies of Shenzhen, China. **Sustainability**  9 pp 1-17

Lombardi.DR, Porter, L. Barber, A & Rogers. C,D.F (2011) Conceptualiosin sustainability in UK urban regeneration: A Discursive formation. **Urban studies** 48 (2) 273-296

Roberts, P. & Sykes, H. (2001). **Urban Regeneration: A Handbook**. London the British Urban Regeneration Association.

Stoker. G. (2006) Public value management. A new narrative for networked governance? **The American review of public administration**  36 41-59

Turok, I. (1992). Property-Led Urban Regeneration: Panacea or Placebo? **Environment and Planning** 24 (a), 361-379.

Vigoda-gadot, E. (2009) **Building strong nation.**  Fanham Ashgate