



התחדשות עירונית במרחב החרדי

דוח מסכם

פברואר 2025



התחדשות עירונית במרחב החרדי

פברואר 2025

עורכי המחקר

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית:

דוד רוטר-הולץ – מרכז המחקר, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
אלעזר במברגר – מנכ"ל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
עינת גנון – סמנכ"ל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
עו"ד ד"ר איריס פרנקל כהן – יועמ"ש הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

המכון החרדי למחקרי מדיניות:

פרופ' שי שטרן – ראש המכון לאסטרטגיה ומדיניות חרדית, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן
בנצי ראקוב
שני זוסמן-אפרתי

ועדת ההיגוי:

מנהלת התחדשות עירונית ירושלים – דודי שוורץ
מנהלת התחדשות עירונית אשדוד – עו"ד ליאור לוי
עיריית בני ברק – יענקי ראבד
הרשות לפיתוח כלכלי של החברה החרדית – רועי אסף (ראש הרשות), הלל ואזנר
משב"ש – יהודה מורגנשטרן, מנכ"ל
מנהל התכנון – ורד ספיר חוף; נחמה מונסונגו
משרד הרווחה – נגה אדלר
הקריה האקדמית אונו – ד"ר חיים זיכרמן
מכללת אורנים – ד"ר לי כהנר

לציטוט בעברית: שי שטרן, בנצי ראקוב ושני זוסמן-אפרתי, התחדשות עירונית במרחב החרדי – דו"ח מסכם, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2025)

תוכן עניינים

4	עורכי המחקר
6	דבר המנכ"ל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
8	דבר ראש המכון החרדי למחקרי מדיניות
10	תקציר מנהלים
15	מבוא
20	מתודולוגיה
22	הממצאים
22	הכרת החברה החרדית את תהליך פינוי ובינוי ואת תועלותיו
26	חסמים בפני התחדשות עירונית בחברה החרדית
26	א. שיקולים כלליים
30	ב. חסמים ייחודיים לחברה החרדית
58	הבדלים בין הזרמים: ליטאים, חסידים, ספרדים
67	מיפוי ירושלים, אשדוד ובני ברק לפי זרמים בחברה החרדית
72	מקרי בוחן
72	שכונת רמות פולין, ירושלים
72	א. מאפייני השכונה
74	ב. תיאור המקרה – נתונים עובדתיים
75	ג. ניתוח מקרה הבוחן
79	שכונת שמואל הנביא, ירושלים
79	א. מאפייני השכונה
81	ב. תיאור המתחם
82	ג. תיאור המקרה – נתונים עובדתיים
84	ד. ניתוח מקרה הבוחן
86	אשדוד – רובע ג'
86	א. מאפייני השכונה
87	ב. תיאור המקרה
88	ג. ניתוח מקרה הבוחן
92	סיכום חסמים והמלצות

דבר המנכ"ל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

בשוק ההתחדשות העירונית, על אף השנה המורכבת שחווה בשל מלחמת חרבות ברזל, נמשכה המגמה החיובית של השנים האחרונות ונשמרו היקפי פעילות גבוהים ההולכים וגדלים הן בתכנון והן במתן היתרי הבנייה. אנו רואים בכך עדות ליתרונות שיש בשוק זה לעומת בנייה חדשה, וכן עדות לבשלות שמאפיינת את השוק כיום הן מבחינת הרגולציה המתקדמת והן מבחינת הניסיון שצברו החברות הפעילות בשוק זה. בשנה זו המשיכה ההתחדשות העירונית והרחיבה פעילותה אל מחוץ לאזורי הביקוש, ואנו עדים כיום למציאות חדשה שבה מקודמים במוסדות התכנון עשרות רבות של מתחמי פינוי ובינוי בערי פריפריה. כך התועלות הכלכליות, חברתיות והסביבתיות של תהליכי התחדשות עירונית מחלחלות לעוד ועוד אוכלוסיות ואזורים בארץ.



לחברה החרדית חיבור מתבקש וטבעי למימוש התחדשות עירונית מבחינה תכנונית ומבחינה חברתית. על פי רוב החברה החרדית מורגלת בעירוניות, בהליכתיות ובצפיפות, ורבים בה משתמשים בתחבורה ציבורית. החרדים ככלל רוצים לגור קרוב לקהילות האם שלהם, אולם בשל קשיים כלכליים יש מגמת הגירה של חרדים לאזורים מרוחקים מקהילת האם ורכישת דירות קטנות ולעיתים גם ישנות ובמצב תחזוקתי ירוד.

על אף מצוקת הדיור החמורה בקרב הקהילה החרדית, התאמתה להליכי התחדשות עירונית והצורך שלה בקידום הליכים אלה בשכונותיה, יישום של תהליכי התחדשות עירונית באמצעות פינוי ובינוי עדיין כמעט אינו קיים, והפוטנציאל הגדול של התחדשות עירונית בקהילה זו אינו ממומש.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מעוניינת להרחיב את קהלי היעד הנהנים מתהליכי ההתחדשות מתוך התאמתה לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של כל אחת מהאוכלוסיות החיות בארץ. עבודת מחקר

זו, נועדה להביא לשינוי תמונת המצב וליצור סיפורי הצלחה של תכנון ושל מימוש פרויקטים של פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים.

תהליך המחקר שבוצע בשיתוף המכון לאסטרטגיה ומדיניות חרדית היה מעמיק, מקצועי ומרתק. נערך בו סקר רחב שבחן את העמדות של הציבור על גוונים, וכן היו כינוסי שולחנות עגולים וראיונות עם דיינים בכירים, עם נציגויות, עם יזמים ועם בעלי דירות. במחקר זהו סוגי החסמים הייחודיים לחברה החרדית, והוא מציע סל פתרונות וכלים להתמודדות עם רובם. אני מודה לשותפות המקצועית של צוות המכון ובראשם לראש המכון פרופ' שי שטרן, מר בנצי ראקוב וגב' שני זוסמן-אפרתי.

אני מאמין שבשנים הבאות נראה כי התחדשות עירונית בקהילה החרדית, ובפרט בירושלים, באשדוד ובבני ברק, תיעשה לפרקטיקה מקובלת ולנוהג המקום.

קריאה מהנה!

אלעזר במברגר

ד"ר. אהרן ילי

מנכ"ל הרשות הממשלתית

להתחדשות עירונית

דבר ראש המכון לאסטרטגיה ומדיניות חרדית

בשנת 2016 כתב המכון לאסטרטגיה ומדיניות חרדית תכנית אסטרטגית לדיור בעבור החברה החרדית בישראל. תכנית זו, אשר אומצה על ידי ממשלת ישראל, המליצה על הרחבת היצע הדיור לחברה החרדית, שבה מצוקת הדיור חריפה עוד יותר מהמצוקה שבחברה הישראלית הכללית. אחת ההמלצות העיקריות בתכנית האסטרטגית לדיור בעבור החברה החרדית הייתה הגברת היצע הדיור באמצעות הרחבת יישומן של תכניות להתחדשות עירונית



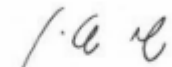
במרחבים החרדיים הוותיקים. מרחבים אלה הם זירות אופטימליות ליישומן של תכניות להתחדשות עירונית הן בשל הצורך הבטיחותי והביטחוני והן בשל היתרונות הגלומים בהתחדשות עירונית בכל הנוגע להגדלת היצע הדיור ואיכותו.

חרף המלצה זו וחרף ניסיונות חוזרים ונשנים לקדם תכניות כהתחדשות עירונית נתקלו גורמי המקצוע במשרד השיכון וברשות הממשלתית להתחדשות עירונית בקשיים ניכרים ביישומן של תכניות להתחדשות עירונית, בדגש על תכניות פינוי ובינוי בהיקף נרחב, במרחבים חרדיים ותיקים אלה. מטרתו של מחקר זה, אשר נעשה בשיתוף פעולה הדוק עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובהנחייתה, לאתר את החסמים המונעים את יישומן של תכניות להתחדשות עירונית במרחבים חרדיים ותיקים, וכן להצביע על פתרונות אפשריים להתמודדות עם חסמים אלה.

במחקר, אשר כלל מתודולוגיות כמותיות ואיכותניות גם יחד, הצלחנו לזהות כמה חסמים ייחודיים לחברה החרדית אשר יש בהם כדי למנוע או לכל הפחות לעכב את יישומן של תכניות להתחדשות עירונית במרחבים חרדיים ותיקים. צוות המחקר יצא לשטח, ראיין מנהיגי קהילות חרדיות, רבנים, יזמים ודיירים במרחבים החרדיים למיניהם, וכן תצפת בכמה אתרים העומדים בפני התחדשות עירונית. כמו כן נעשו במסגרת המחקר סקרים שנועדו לזהות חסמים בפני קידומן של תכניות להתחדשות עירונית, וגם להבין את משקלם של חסמים אלה בקבלת ההחלטות בקהילות החרדיות למיניהן. ממצאי המחקר המוצגים

לפניכם מעידים שהחברה החרדית על קהילותיה מעוניינת בקידום התחדשות עירונית במרחבים הוותיקים, אך כמה חסמים ייחודיים מעכבים אותה מלקדמן. זיהוי חסמים אלה והגורמים להתפתחותם מאפשר חשיבה על פתרונות שיאפשרו הרחבה ניכרת של התחדשות עירונית במרחבים החרדיים הוותיקים. אני רוצה להודות לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בראשותו של עו"ד אלעזר במברגר על שיתוף הפעולה ההדוק. צוות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בהובלת מר דוד רוטר-הולץ תרמו רבות ליכולת להוציא את המחקר אל הפועל וגילו נחישות ואחריות רבה במסעם להרחיב את קהלי היעד הנהנים מהליכי התחדשות עירונית. לכל אורכו של המחקר היה ניכר כי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית רואה בהבנת החסמים המאפיינים את המרחבים החרדיים הוותיקים ובמציאת פתרונות לחסמים אלה שליחות אמיתית ליצירת שינוי במרחבים האמורים. תפיסת שליחות זו וממצאי המחקר שלפניכם מחזקים את התקווה כי המרחבים החרדיים הוותיקים, המשוועים ליישומן של תכניות להתחדשות עירונית, יזכו לכך בקרוב.

פרופ' שי שטרן



ראש המכון לאסטרטגיה

ומדיניות חרדית

תקציר מנהלים

המרחבים שבהם גרה החברה החרדית בערים ירושלים, בני ברק ואשדוד, נדרשים להתחדשות עירונית בשל מצבם הירוד – ולעיתים המסוכן – של המבנים, היעדר מוכנותם לתרחישי חירום דוגמת רעידות אדמה וירי טילים, וכן בשל הצורך בהרחבת היצע הדיור במרחבים אלה. את העיכוב הניכר בתכנון ובביצוע של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים בערים אלה אי אפשר לנמק בחוסר מודעותם של הדיירים באותם מרחבים ליתרונות הגלומים ביישומן, וגם לא בהיעדר המוטיבציה לשינוי המרחב בקרב דיירים אלו. מחקר זה מגלה כי הדיירים במרחבים החרדיים הוותיקים בירושלים, בבני ברק ובאשדוד מודעים ליתרונות ומעוניינים ביישומן של תכניות התחדשות עירונית, בדגש על תכניות פינוי ובינוי.

בחינה מעמיקה של החסמים ושל השיקולים המונעים את יישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים מגלה כי הם נחלקים לשניים: כמה מהחסמים משותפים לחברה החרדית ולכלל האוכלוסייה הישראלית העומדת בפני הליכי פינוי ובינוי, ואילו אחרים ייחודיים לחברה החרדית ונובעים ממאפייניה הייחודיים. החסמים והשיקולים המשותפים כוללים חששות (כולל מאיודאות כלכלית, המאפיינת דיירים הנקלעים לתכניות התחדשות עירונית הן בכל הקשור לתמורות שיתקבלו בתכנית והן בנוגע להיקף הבטוחות שיוענקו לדיירים), וכן קושי בפעולה משותפת, המתחייבת בשל הרוב המיוחס הנדרש לצורך הוצאת התכניות אל הפועל.

השיקולים הייחודיים לחברה החרדית נחלקים לשלוש קטגוריות עיקריות:

- 1. חסמים הלכתיים-דתיים** – אשר נובעים הן מזכויות המוקנות בהלכה לדיירים בבית משותף (ומונעות כפייה של החלטות רוב הדיירים על דיירים מסרבים, שלא כבדין הישראלי) והן מהטמעת מערכות טכנולוגיות בבניינים חדשים גבוהים ומודרניים, היוצרות אתגר הלכתי לשימוש בשבת.
- 2. חסמים כלכליים-תכנוניים** – אשר נובעים בין השאר מההיקף הנרחב של בנייה לא מוסדרת במרחבים החרדיים הוותיקים ומעמיסים על עלות התמורות לדיירים, ולחלופין מקשים על היתכנות השגת הסכמות בקרב הדיירים.
- 3. חסמים תרבותיים-קהילתיים** – אשר נובעים מהחשש מפני הגעת אוכלוסייה חדשה שאורחות חייה אינם תואמים את אלה הנוהגים בחברה החרדית המקומית ותשנה את צביון השכונה לאחר יישום

תכנית פינוי ובינוי, ממעורבות רבנים בהחלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי, וכן מהקושי בהתנתקות משכונת המקור בתקופת הביניים.



דיני שכנים – החסם העיקרי בפני תכנית פינוי ובינוי

נמצא כי החסם הגדול ביותר העומד בפני יזמים המבקשים לקדם תכנית פינוי ובינוי בחברה החרדית הוא האופן שבו מיושמים "דיני שכנים" בהלכה בבתי הדין למיניהם בחברה החרדית. ההלכה קובעת ככלל כי דייר בבית משותף אינו יכול לכפות את רצונו על דייר אחר, ודאי כאשר רצונו כרוך בהשתתפות נוספות על יתר הדיירים, אלא אם מדובר בצורך "מוכרח". המחקר מגלה כי עד כה נמנעו בתי הדין בחברה החרדית מלקבוע כי תכנית פינוי ובינוי הן צורך מוכרח אשר בגינו ניתן לכפות את רצונם של רוב הדיירים על דייר סרבן.

מציאות זו מגלה פער של ממש בין הדין הישראלי ובין ההלכה כפי שהיא מיושמת בבתי הדין החרדיים בקהילה החרדית בכל הקשור ליכולתם של דיירים לכפות את רצונם על שכניהם. הדין הישראלי מאפשר לרוב מיוחס של דיירים לכפות הליכי התחדשות עירונית על דיירים סרבנים, ואף הפחית בהדרגה את שיעורו של הרוב הנדרש, ואילו דיני שכנים כפי שהם מיושמים בבתי הדין של החברה החרדית, מקנים זכות וטו לכל דירה, ולכן מסכלים את הוצאתן של תכניות אלו לפועל.

זכות הווטו שבתי הדין מקנים לכל דייר במתחמים הפוטנציאליים לפינוי ובינוי, עם איסור הפנייה לערכאות (קרי בתי המשפט הישראליים) הנוהג בחברה החרדית, משמשים מנגנון בידי דיירים שאינם מעוניינים בפינוי ובינוי מכל טעם שהוא – מטעמים אישיים, כלכליים, הלכתיים-דתיים או חברתיים-תרבותיים – למניעת הוצאתן של תכניות אלו לפועל. מציאות זו לא רק מונעת את יישומן של התכניות אלא גם מצננת את נכונותם של יזמים לתכנן תכניות במתחמים שמתגלה בהם התנגדות מצד דיירים, גם אם ההתנגדות זעירה בהיקפה.

אפשר להתגבר על חסם זה באמצעות הפיכת התחדשות עירונית בכלל ותכניות פינוי ובינוי ל"מנהג המדינה", כלומר למציאות שכיחה ורווחת בחברה החרדית כמו בחברה הכללית. מבחינה הלכתית, ככל שיהפכו לחלק משגרת המרחב הישראלי והחרדי תהליכי התחדשות עירונית בכלל ותכניות לפינוי ובינוי בפרט, תאמץ הפסיקה ההלכתית בעניינים אלה את הנוהג ותצמצם את זכות הווטו שניתן לדייר הסרבן, ובכך תאפשר לכפות על דיירים להצטרף לתכניות התחדשות עירונית.

ההמלצה העיקרית של מסמך זה היא יצירת סיפורי הצלחה במרחבים חרדיים ותיקים כדי להנכיח תכניות אלו כחלק משגרת המרחב החרדי וליצור אפקט דומינו שישפיע על תפיסת תכניות אלו כחלק מ"מנהג המדינה". מומלץ לקדם תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים גם אם יהיו בשלב הראשון בהיקפים מצומצמים למדי, כדי להפוך תכניות אלה לנוהג הרווח במרחב. ההמלצה היא לפעול ליישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים שיש בהם היתכנות סבירה ליישום הן מבחינת האוכלוסייה הגרה במתחם והן מבחינת היקפי המתחם, כדי ליצור סיפורי הצלחה מהירים שישנו את תפיסת הפינוי והבינוי במרחב החרדי. ליצירת סיפורי ההצלחה השפעה כפולה: (א) גם הפסיקה ההלכתית ב"דיני שכנים" תאמץ את הנוהג ותאפשר לכפות על דיירים להצטרף לתכניות התחדשות עירונית; (ב) הכרת הקהילה החרדית את תהליך הפינוי והבינוי ואת יתרונותיו תגבר ותמתן את החששות החברתיים והכלכליים הכרוכים בו. כדי ליצור סיפורי הצלחה במרחב החרדי ראוי לשקול כמה צעדים:

1. קידום מתחמים במרחבים החרדיים – הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תקבל עליה לקדם עשרה מתחמים במרחבים החרדיים הוותיקים, בין שתשמש הגורם המתכנן והמקדם של התכניות ובין שתשמש גורם המסייע ליזמים פרטיים בקידומן.

2. יצירת ערוצי תקשורת בין גופים ציבוריים ובין רבנים ומשפיעים קהילתיים – מרבית החסמים

העומדים בפני הוצאתן אל הפועל של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים מסורים במידה זו או אחרת לפסיקות הלכתיות שפוסקים רבנים ודיינים בחברה החרדית. המחקר מגלה כי במקרים רבים פסיקות אלה נקבעות בהיעדר מידע מלא על הצרכים ועל האתגרים שעומדים מולם מבקשות תכניות אלה להתמודד, וכן על ההשלכות של יישומן. מנגד, במקרים רבים גורמי התכנון והרשויות אינם מודעים למכלול השיקולים המונחים בבסיס החלטות אלה. יצירת ערוצי תקשורת בין גורמי מקצוע לרבנים עשויה לצמצם את פערי המידע, להפחית את החששות הנובעים מהיעדר הכרה ולחזק את תחושת השותפות בהוצאתן אל הפועל של תכניות פינוי ובינוי.

3. הנגשת הידע על תכניות התחדשות עירונית – מומלץ לפתח מערכים שיפיגו את החששות המקשים

על המשתתפים לחברה החרדית להחליט להצטרף לתכנית פינוי ובינוי. הנגשת הידע יכולה להיעשות באמצעות התאמת המידע לשפה המקובלת בקהילות חרדיות מסוימות, באמצעות הרחבת מעגלי שיתוף ציבור יזומים בקרב קהילות חרדיות, וכן באמצעות פרסום באמצעי תקשורת הפונים לאוכלוסייה החרדית. הנגשה זו תכלול הפשטה של ההליכים למיניהם, הסבר מפורט של השלבים ושל הבטוחות הכלכליות העומדות בפני המצטרפים לתכניות פינוי ובינוי, התמודדות ישירה עם החסמים המונעים הצטרפותן של קהילות חרדיות להליכים אלה וחידוד התועלות הביטחוניות והבטיחותיות.

4. חיזוק המעורבות של יזמים פרטיים המכירים את החברה החרדית – האמון הנמוך למדי של החברה

החרדית ברשויות המדינה, וכן החשש מפני ניסיונות השימוש בתכניות פינוי ובינוי כאמצעי לשינוי המרחב ולפגיעה בצביון החרדי, מחדדים את החשיבות של מעורבות יזמים פרטיים המכירים את החברה החרדית ואת מאפייניה הייחודיים. יזמים המכירים את המורכבות הייחודית יוכלו להציע פתרונות נקודתיים המותאמים לאתגרים הייחודיים העולים במהלך קידום הפרויקט ולרתום הן את התושבים והן את הרבנים טוב יותר מגוף ציבורי או מיזמים פרטיים שאינם מכירים את החברה החרדית.

5. גמישות תכנונית ויישומית – החסמים המונעים את יישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים חרדיים

ותיקים מעידים במקרים רבים על היעדר גמישות תכנונית ויישומית של גורמי התכנון והביצוע. החברה החרדית מורכבת ממגוון קהילות שלעיתים לכל אחת מהן אינטרסים משלה. יש להעמיק את הכרת הקהילות שאליהן משתייכים הדיירים במתחם, וכן להגביר את היכולת לפעול בגמישות יחסית, לדוגמה בכל הקשור לסיוע הרשויות ליזמים פרטיים בתכנון ובקידום של תכניות בהתאם למתרחש בשטח.

6. קידום חקיקה להקלת השגה של הסכמות – קידום חקיקה שתאפשר ליזמים (ולא רק לבעלי הדירות) להגיש תביעת דייר סרבן כדי לפתור את הקושי של שכנים חרדים להגיש תביעות מסוג זה נגד שכניהם.

הבדלים בין הזרמים

יש הבדלים מזעריים בין הזרמים בחברה החרדית – הזרם הליטאי, הזרם החסידי והזרם הספרדי – הן בטיבם של החסמים לקידום תכניות פינוי ובינוי והן במשקלם של חסמים אלו בעת קבלת ההחלטה על ידי בעלי נכסים מהזרמים למיניהם. כמה מההבדלים קשורים לתפיסת המקומיות המוגברת של הזרם הליטאי ולחשיבות שזרם זה מייחס לצביון השכונה (וממילא למשקל הגבוה שהליטאים נותנים להישארות בשכונת המקור בתקופת הביניים ולמניעת שינוי בצביון השכונה). ההבדלים נובעים גם מהמשקל הנמוך למדי שמייחסים המשתייכים לזרם הספרדי למעורבות רבנים בקבלת ההחלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי וכן בנוגע לקיומה של מעלית שבת בבניין החדש. מרבית המרחבים החרדיים הוותיקים בירושלים, בבני ברק ובאשדוד כוללים אוכלוסיות מכלל הזרמים בחברה החרדית, המתגוררים במשותף באותם בניינים. הטרוגניות זו מאפשרת פתרונות גמישים ויצירתיים יותר לצורך התמודדות עם החסמים המתוארים במחקר זה.

בחברה החרדית נמנים נכון לשנת 2023 כ־1.2 מיליון איש, שהם כ־12.3% מכלל האוכלוסייה הישראלית וכ־15.6% מכלל האוכלוסייה היהודית בישראל. קצב הגידול של החברה החרדית עומד על כ־3.9%, ובשנים 1979–2023 צמחה האוכלוסייה החרדית בישראל מכ־200,000 איש לכ־1.2 מיליון איש, כאמור. עם הגידול המתמשך של החברה החרדית גוברים צורכי הדיור שלה, וכיום הצורך הוא בכ־10,000 יחידות דיור חדשות מדי שנה לצורך אספקת צורכי הדיור שלה.¹ בהיעדר מענה לצורך זה מצוקת הדיור בחברה החרדית הולכת וגוברת.

בשנים האחרונות נעשו ניסיונות לזיהוי השיקולים המנחים את חרדים בבחירת מקום מגורים. התכנית האסטרטגית של משרד השיכון הציגה חמישה שיקולים מרכזיים המשפיעים על זוגות חרדים בבחירת מקום המגורים: יתרון הגודל; הקשר לקהילת האם; מחירה של יחידת דיור; תפיסת המקום; תעסוקה.² במחקרים אחרים הועלו שיקולים נוספים התורמים להחלטת זוגות חרדים בתהליך הבחירה של מקום המגורים: קרבה לסמכות רוחנית; היקף התחבורה הציבורית ואיכותה; קרבה לקהילה ועוד.³ המחקרים מגלים כי החברה החרדית מעדיפה בדרך כלל להתגורר במרחבים חרדיים או במרחבים המאפשרים את קיומו של אורח החיים החרדי.

הצורך ההולך וגדל ביחידות דיור, וכמוהו גם השאיפה של זוגות צעירים חרדיים לרכוש דיור במרחבים חרדיים, הופכת את ההתחדשות העירונית במרחבים חרדיים ותיקים לאחד הפתרונות האפשריים למצוקת הדיור בחברה החרדית. הגדלת מלאי יחידות הדיור הזמין במרחבים חרדיים מבוקשים עשויה לספק פתרון יעיל ומיטבי לפער ההולך וגדל בין הביקוש הרב ובין ההיצע הדל של יחידות דיור במרחבים אלה. על כך יש להוסיף את מצבם הירוד מבחינה בטיחותית של המבנים הקיימים במרחבים אלה ואת היותם נעדרי מיגון הנדרש לעיתות חירום ומלחמה ולא מחוזקים בפני רעידות אדמה. התכנית האסטרטגית לדיור בחברה החרדית, שאימצה ממשלת ישראל בהחלטה 1823 מיום 11 באוגוסט 2016, נתנה ביטוי להבנה זו בקובעה כי כ־5% מסך יחידות הדיור לחברה החרדית צריכות להיבנות בתכניות להתחדשות עירונית.⁴

¹ החלטה 1823 של הממשלה ה־34, "תכנון ושיווק מקרקעין לאוכלוסייה החרדית" (11.8.2016).

² שם.

³ ראו למשל: לי כהנר ויוסף שלהב, "מגטו לפרוור: תמורות בארגון המרחבי החרדי", קימי קפלן ונורית שטדלר (עורכים), מהישרדות להתבססות: תמורות בחברה החרדית ובחברה, ון ליר תשע"ב, עמ' 252–272; איתן רגב וגבריאל גורדון, שוק הדיור החרדי ופרישתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020.

⁴ איתן רגב ויהודית מילצקי, דו"ח מצב החברה החרדית 2023, המכון החרדי למחקרי מדיניות.

נוסף על כך פינוי ובינוי בחברה החרדית אינו משמש רק לפתרון מצוקת הדיור בחברה החרדית. התהליך מספק צרכים ציבוריים חיוניים, כגון הוספת שטחים פתוחים, גינות ציבוריות ומוסדות חינוך ודת. הגדלת הצפיפות, שלרוב נתפסת חיסרון ביישום פרויקטים כאלה בחברה שאינה חרדית, אינה בהכרח חסם בחברה החרדית, המורגלת לחיים בצפיפות, והיא גם אינה צפויה לגרום לעלייה ממשית בעומסי התחבורה במרחבים החרדיים נוכח הסתמכותה הרבה של החברה החרדית על תחבורה ציבורית.

התחדשות עירונית היא תהליך של תכנון והוצאה לפועל של תכניות למגורים במרקם עירוני קיים כדי לשפר את איכות המגורים ולהגדיל את מלאי הדירות הקיים. התחדשות עירונית נעשית בשני אופנים עיקריים: התחדשות בניינית (לפי תמ"א 38 או תכניות אחרות המתמקדות בבניין או במגרש ומקדמות התחדשות בדרך של הריסה ובנייה או בדרך של חיזוק ועיבוי) והתחדשות בדרך של פינוי ובינוי (במתחמים הכוללים בדרך כלל כמה בניינים). בשנת 2023 אושרו 40,982 יחידות דיור בתכניות פינוי ובינוי. בהתחדשות בניינית גוברת מגמה של העדפת מסלול הריסה ובנייה מחדש על פני חיזוק ועיבוי, ולראיה: בשנת 2023 היו במסלול הריסה ובנייה מחדש 60% מ-12,716 יחידות הדיור שאושרו בהיתרים שהונפקו.⁵ הערים ירושלים, בני ברק ואשדוד הן בעשר הערים המובילות במתן היתרים להתחדשות עירונית לפי תמ"א 38. בשנת 2023 ניתנו בירושלים 57 היתרים, בבני ברק – 29 היתרים, ובאשדוד – 21 היתרים. בשנים 2005–2023 ניתנו בבני ברק 200 היתרים במצטבר: שישה מהמבנים הכלולים בהם (62 דירות מוצעות) במסגרות חיזוק ועיבוי, ואילו ל-214 מבנים (3,337 יחידות דיור מוצעות) ניתנו היתרים במסלול הריסה ובנייה מחדש. באשדוד לעומת זאת ניתנו רוב ההיתרים בשנים 2005–2023 לפי תמ"א 38 במסלול חיזוק ועיבוי, 246 היתרים (9,784 דירות מוצעות), לעומת ארבעה היתרים להריסה ובנייה (126 דירות מוצעות). בירושלים ניתנו במצטבר 435 היתרים בהתאם לתמ"א 38; 311 מהם (6,246 דירות מוצעות) ניתנו במסלול חיזוק ועיבוי, ו-124 (1,641 דירות מוצעות) היתרים ניתנו במסלול הריסה ובנייה מחדש.⁶ ואולם תמונת המצב שונה בכל הנוגע לתכניות פינוי ובינוי. ירושלים מובילה במספר ההיתרים, ועד שנת 2024 ניתנו בה במצטבר 25 היתרים לפינוי ובינוי (5,713 יחידות מוצעות), אך לאורך השנים ניתנו באשדוד ארבעה היתרים במצטבר (1,814 דירות מוצעות), ובבני ברק ניתן היתר אחד בלבד (101 דירות מוצעות).

⁵ דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2023, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

⁶ שם.

כאמור, התחדשות עירונית עשויה להיות פתרון מיטבי לחברה החרדית הן לצורך הגדלת היצע הדירות במרחבים חרדיים והן לטיפול בסיכונים הבטיחותיים שבמרחבים אלה, וזאת בעיקר באמצעות פינוי ובינוי, ולמצער בדרך של התחדשות בניינית באמצעות הריסה ובנייה. ואולם עד היום אפשר לזהות כי במרחבים שגרה בהם אוכלוסייה חרדית נעשים תהליכי התחדשות עירונית ברובם המוחלט בדרך של התחדשות בניינית, ולרוב בדרך של מסלול תמ"א 38/1 (חיזוק ועיבוי). תהליכים אלו משפרים את איכות המגורים של דייריהם, וכמוהם גם את מצבם הבטיחותי של המבנים, אולם מאחר שהם ספורדיים ומתמקדים בבניינים פרטניים, תרומתם למלאי הדיור מזערית, ואין בהם כדי לספק את צורכי הציבור ואת התשתיות הנדרשות לציבור החרדי. הצלחת יישומן של תכניות תמ"א במרחבים החרדיים ממחישה עוד יותר את היעדרן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים אלו. מציאות זו מתחדדת נוכח הגידול המתמיד במספר תכניות פינוי ובינוי במרחבים הוותיקים שאינם חרדיים. נוסף על כך ירושלים, בני ברק ואשדוד מתקשות לעבור משלבי התכנון של פינוי ובינוי לשלב הביצוע. מציאות זו מקשה את תפיסת ההתחדשות העירונית כמכשיר לשיפור איכות החיים במרחבים החרדיים הוותיקים, וכן ככלי להגדלת מלאי הדיור לשם טיפול בפערים ההולכים וגדלים בצורכי הדיור של חברה זו.

נוכח התועלות הרבות שיש בהתחדשות עירונית בדרך של פינוי ובינוי בכלל, ולחברה החרדית בפרט, וכדי לעודד תהליכים אלו בחברה החרדית, בשנת 2020 פרסמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מסמך הסוקר את ההתחדשות העירונית בחברה החרדית, את החסמים לקידום תכניות של התחדשות עירונית ואת ההזדמנויות הייחודיות הכרוכות בהתחדשות עירונית בחברה החרדית.⁷

מטרתו של מחקר זה להשלים ולעבות את המסמך משנת 2020 כדי להעמיק את ההבנה על החסמים העומדים בפני תהליכים אלו בקרב מגוון הזרמים בחברה החרדית ולאתר כלים להסרתם בהסתמכות על בחינת תהליכים אלו במרחבים חרדיים ותיקים בערים ירושלים, בני ברק ואשדוד. לצורך איתור חסמים אלה בוצע מחקר אינטגרטיבי, המשלב נתונים כמותיים שנאספו בערי המחקר באמצעות סקרים, ראיונות אינפורמטיביים ואיכותניים לעיגון ולהעמקה בנתונים הכמותיים, וכן ניתוח מקרי בוחן של שני פרויקטים של פינוי ובינוי במרחבים חרדיים בירושלים ופרויקט של פינוי ובינוי במרחב חרדי בעיר אשדוד.

החלק הכמותי בחן את עמדות הנשאלים כלפי תכניות פינוי ובינוי ואת החשיבות שהם מייחסים לכדאיות הכלכלית של תכניות אלה ולהשלכותיהן האפשריות על צביון השכונה, הקהילה והפרט החרדיים.

⁷ התחדשות עירונית בחברה החרדית בישראל, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מאי 2022.

ממצאים אלה עומתו עם נתונים איכותניים שעלו מהשדה ואשר נאספו באמצעות ראיונות אינפורמטיביים עם מגוון גורמים המעורבים בקבלת ההחלטות בנוגע ליישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים, לרבות מקבלי החלטות, מובילי דעת קהל, יזמים, רבנים, מנהיגי קהילות, נציגויות דיירים ודיירים במתחמים שיש בהם היתכנות ליישום תכניות פינוי ובינוי. האינטגרציה בין הממצאים הכמותיים ובין הממצאים האיכותניים אפשרה לא רק לאתר את החסמים המונעים הצטרפות של דיירים במרחבים החרדיים הוותיקים לתכניות פינוי ובינוי, אלא גם להבין את המשקל שהם מייחסים לכל אחד מהחסמים, את היקפו של כל חסם, וחשוב לא פחות, את מגוון האפשרויות להתמודדות עימו.

בה בעת נותחו שלושה מקרי בוחן בפרויקטים של פינוי ובינוי במרחבים חרדיים בירושלים, בשכונת רמות פולין ובשכונת שמואל הנביא, ובקריית אברמסקי שבעיר אשדוד. בחקר מקרי הבוחן בוצעו ראיונות עם יזמים, עם דיירים ועם מנהיגי קהילות; נאספו ונותחו כל מיני מסמכים (דוגמת תכניות רלוונטיות, התכתבויות בין רשויות, יזמים ודיירים וקריאות פומביות של רבנים ומנהיגי קהילות); וכן נעשו תצפיות בשטח. ניתוח מקרי הבוחן חידד כיצד החסמים למיניהם באים לידי ביטוי בשלבי התכנון והיישום של תכניות פינוי ובינוי במרחבים חרדיים ותיקים, וכן את המשקל שמייחסים כלל הגורמים המעורבים בתכנון תכניות אלה לכל אחד מהחסמים.

עוד קודם להצגת הנתונים יש להעלות הסתייגויות מספר. ראשית, המחקר הכמותי הנוכחי נערך בקרב דיירים במתחמים שיש בהם היתכנות ליישומן של תכניות פינוי ובינוי בערים ירושלים, בני ברק ואשדוד בלבד. הגם כי רבים מהממצאים עשויים לספק תמונה רחבה של השיקולים, האינטרסים והחסמים בחברה החרדית כולה, להתמקדות בערי הראשה החרדיות – ירושלים ובני ברק – ובאשדוד, עיר שבה ריכוז חסידי גבוה, עלולה להיות השפעה על התוצאות, בעיקר בשל מאפייני הדיירים החרדים בערים אלה, מצבם הסוציאקונומי (הגבוה יחסית לחרדים המתגוררים בפריפריה) ומעורבותם בפוליטיקה המקומית. מאפיינים אלה של האוכלוסייה החרדית הגרה בערים אלו עשויים להשפיע על זיהויים של חסמים (בדגש על שאלת הכדאיות הכלכלית), אך בעיקר על המשקל שהם מייחסים לחסמים מסוימים.

לצד הסתייגויות אלו ראוי להבהיר כי יישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים עשוי להיות מושפע ממנעד של רכיבים פוליטיים, כלכליים ומשפטיים. רכיבים כגון העמקת משבר הדיור בחברה החרדית, עליית הריבית והתייקרות המשכנתאות עלולים לגרום לשינוי הן בעמדות הדיירים במרחבים החרדיים הוותיקים בנוגע לתכניות פינוי ובינוי, הן במשקל שהם מייחסים לחסמים למיניהם. כפי שעולה

ממציאי המחקר המפורטים להלן, כמה מהשיקולים ההלכתיים העומדים בבסיס חלק מהחסמים ליישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים מושפעים השפעה ישירה או עקיפה מתמורות חברתיות, כלכליות ופוליטיות. ממילא שינויים אלה, אם יקרו, עשויים להשפיע על היתכנות יישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים.

מתודולוגיה

כדי לגבש את תשתית הנתונים למחקר הנוכחי ולאתר את החסמים המונעים קידום תכניות פינוי ובינוי במרחבים חרדיים, וכן כדי להבין את משקלם ואת היקפם, בוצע מחקר אינטגרטיבי, המשלב נתונים כמותיים שנאספו בסקרים עם ראיונות אינפורמטיביים ואיכותניים לעיגון והעמקה בנתונים הכמותיים, וכן ניתוח מקרי בוחן על שלושה פרויקטים של פינוי ובינוי: שניים במרחבים חרדיים בירושלים, ואחד במרחב חרדי בעיר אשדוד. המתודולוגיה האינטגרטיבית שנבחרה לצורך מחקר זה נועדה ראשית לוודא מהם מרכיבי החסמים המונעים את יישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים חרדיים ותיקים, ושנית לאמוד את היקפו של כל חסם, וכן את המשקל שמעניקים לו הגורמים המעורבים בתכנון התכניות וביישומן.

במישור הכמותי נעשו שני סקרים בקרב בני 18 ומעלה מהאוכלוסייה החרדית שבבעלותם דירה למגורים. הסקרים בוצעו באמצעות חברת דיירקט פולס בספטמבר 2022 ובאפריל 2023 ובחנו את מידת ההכרה של האוכלוסייה הנדגמת את תכניות להתחדשות עירונית (תמ"א 38 ופינוי ובינוי), את עמדותיה של האוכלוסייה הנדגמת כלפי תכניות אלה, וכן את הגורמים המעכבים או מונעים את הצטרפותם לתכניות פינוי ובינוי. הסקר הראשון, אשר נערך בספטמבר 2022, כלל מדגם של 1,037 נדגמים בוגרים (בני 18+) מקרב האוכלוסייה החרדית ברחבי הארץ. טעות הדגימה הסטטיסטית עומדת על $\pm 4.7\%$ בהסתברות של 95%. הסקר השני, אשר נערך באפריל 2023, כלל מדגם של 575 בוגרים (בני 18+), שמהם 326 גברים (55%) ו-249 נשים (45%) מקרב האוכלוסייה החרדית בעלת דירות בערים ירושלים, בני ברק ואשדוד בלבד (דגימה זו עולה על הרף העליון של דגימה מייצגת, שעומד על 385 נדגמים). טעות הדגימה עומדת על $\pm 4.1\%$ בהסתברות של 95%.

הממצאים שהתקבלו מהסקרים אומתו עם ממצאים שהתקבלו מראיונות עומק ומראיונות אינפורמטיביים עם מגוון גורמים באוכלוסייה החרדית המעורבים בייזום, בתכנון ובביצוע של תכניות להתחדשות עירונית. ראיונות אלו נערכו עם יזמים, עם בעלי דירות המשתייכים לנציגויות דיירים במרחבים חרדיים, עם בעלי דירות המתגוררים במרחבים חרדיים ותיקים אשר לדירותיהם פוטנציאל להתחדשות עירונית, עם בעלי תפקידים במנהלות העירוניות להתחדשות עירונית בבני ברק, בירושלים ובאשדוד, עם רבנים ודיינים, עם יועצים חברתיים בפרויקטים של התחדשות עירונית במרחבים חרדיים ותיקים ועם נציגי ציבור חרדים במישור הלאומי והעירוני. בסך הכול נערכו במחקר יותר מעשרים ראיונות עומק וכחמישים ראיונות אינפורמטיביים עם הגורמים למיניהם. ראיונות אלה נערכו מתוך הבנה כי יש חשיבות מחקרית

ומתודולוגית לאיסוף הנתונים בשדה ומתוך ניסיון להסיר חסמי נגישות ולהתגבר על פערי מידע. המחקר האיכותני נעשה בעיקרו על ידי ראיונות עומק מובנים למחצה, המשלבים שאלות מוכנות מראש אשר מאפשרות את התפתחותה של שיחה פתוחה. הניתוח התבסס על שיטת תאוריה המעוגנת בשדה,⁸ המאפשרת איסוף נתונים בשדה המחקרי ומיפויים באמצעות תמות מרכזיות. התוצרים האמפיריים השפיעו על המהלכים המחקריים שננקטו ואף סייעו בעדכון מתמיד של הנחות היסוד הראשוניות לצורך ביסוס ממצאי המחקר.

נוסף על המחקר הכמותי, ולצורך הבנה מעמיקה יותר של החסמים וביטויים הלכה למעשה, נחקרו שלושה מקרי בוחן שקודמו בהם תכניות פינוי ובינוי במרחבים חרדיים. שניים בירושלים, בשכונת רמות פולין ובשכונת שמואל הנביא, ואחד באשדוד, ברובע ג'. הבחירה במקרי הבוחן הללו נעשתה בשל השונות שביניהם הן במבנה השכונה ובמאפייניה, הן במאפייני האוכלוסיות המתגוררות בכל אחד מהמתחמים, הן ביוזם התכנית (הרשות המקומית או יזם פרטי) והן בהיקף הפרויקט המתוכנן, כדי לבחון את השפעתם של החסמים על מקרים בעלי מאפיינים שונים זה מזה.

בחקר מקרי הבוחן ירדו החוקרים לתצפיות בשטח וראינו את המנהלות העירוניות הרלוונטיות, את יזמי התכניות למיניהן, דיירים ורבנים ומנהיגי קהילות רלוונטיים. בה בעת נותחו מסמכים, לרבות תכניות רלוונטיות, חלופות מכתבים בין יזמים, דיירים ומנהיגי קהילות, קריאות פומביות מטעם מנהיגי קהילות ורבנים, וכן קובצי הלכה ייעודיים וכלליים העוסקים בתכניות התחדשות עירונית בכלל ובפינוי ובינוי בפרט.

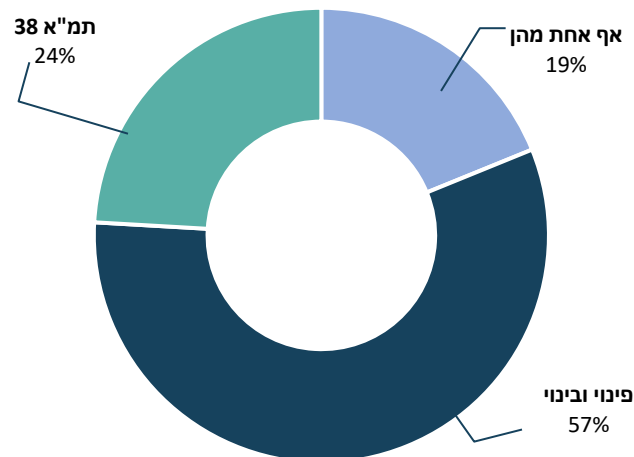
⁸Barney G. Glaser and Anselm L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York 1967.

הממצאים

הכרת החברה החרדית את תהליך פינוי ובינוי ואת תועלותיו

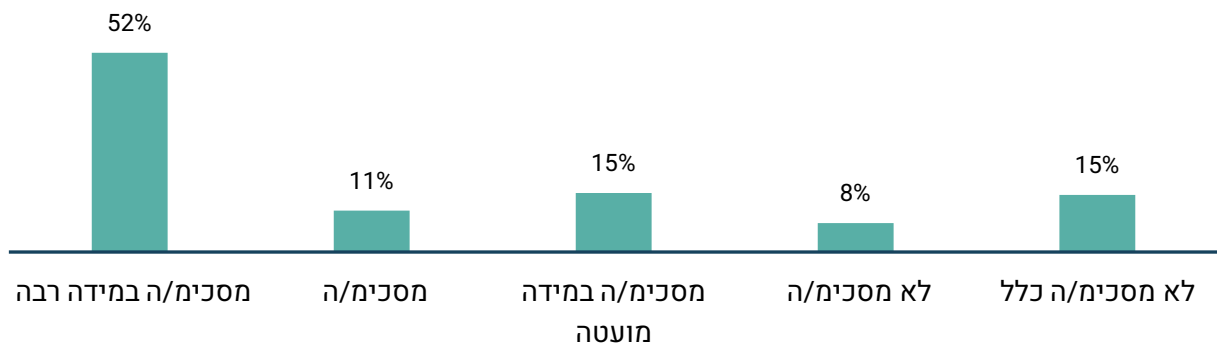
ממצאי הסקר מגלים כי יש מוטיבציה לפינוי ובינוי באזורים שיש בהם פוטנציאל לכך, כי מרבית המשיבים מעוניינים בפינוי ובינוי, וכן כי הם מכירים את תהליך פינוי ובינוי ויש להם ידע בסיסי על התהליך. לפיכך אין לשייך את חוסר ההצלחה של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים לעבור משלב התכנון אל שלבי הביצוע להיעדר מוטיבציה או לחוסר הכרת האוכלוסייה החרדית את התכניות האלה ואת היתרונות הגלומים בהן.

בשאלה על תכניות התחדשות עירונית ענו 57% מהמשיבים בסקר כי הם מעדיפים תכנית של פינוי ובינוי, 24% מהמשיבים מעדיפים תמ"א 38, ורק 19% מהמשיבים אינם מעוניינים באף אחת מהתכניות (גרף 1). ייתכן שממצא זה נובע מהכרת האוכלוסייה החרדית את תכניות תמ"א 38, שנערכו במרחבים החרדיים בהיקף גדול יותר מתכניות פינוי ובינוי, ולמעשה מעיד על הכרת החסרונות של תמ"א 38 ועל הבנה כי תהליך פינוי ובינוי כדאי יותר.



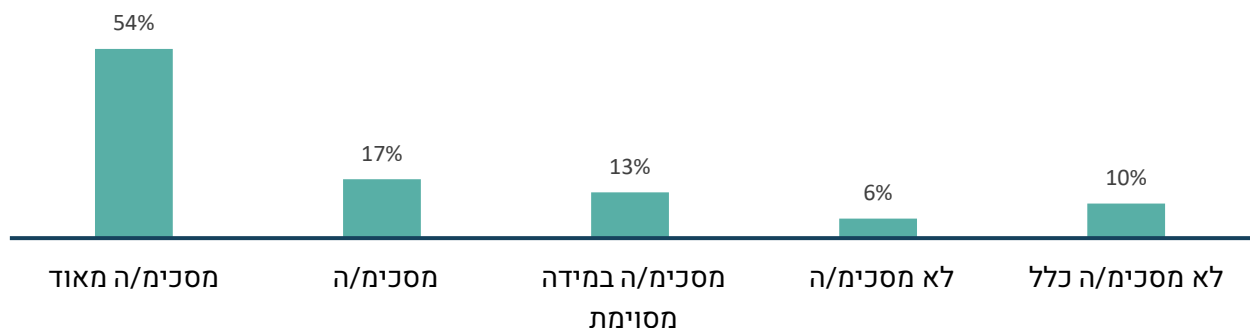
גרף 1: התפלגות המשיבים לפי סוג התכנית של התחדשות עירונית שהיו מעוניינים בה

מוטיבציה זו תואמת להכרה בסיסית של התהליך ומטרותיו. ממצאי המחקר מגלים כי יותר מ־60% מהציבור החרדי המתגורר בירושלים, בבני ברק ובאשדוד סבור כי תכניות פינוי ובינוי צפויות לסייע לפתרון מצוקת הדיור השוררת בחברה החרדית (גרף 2).



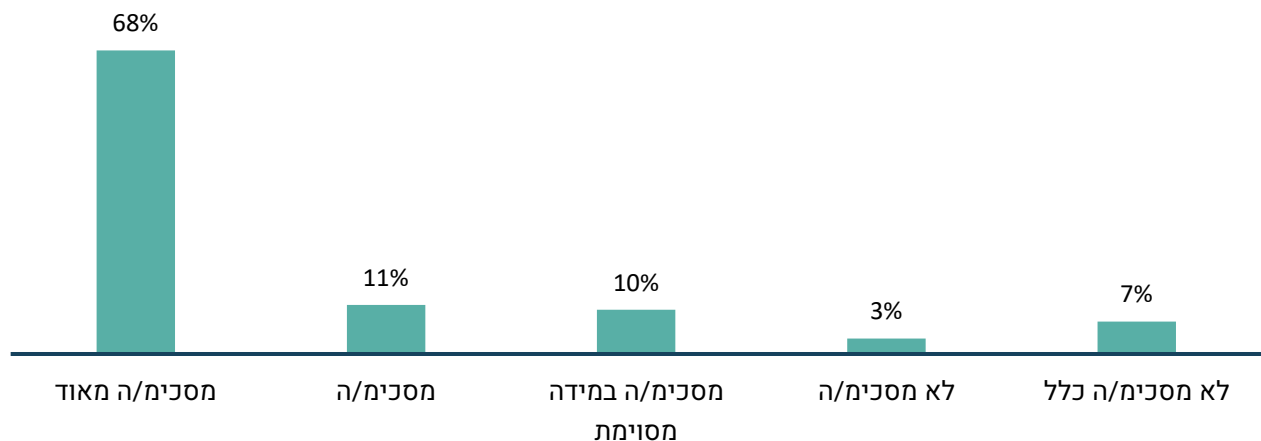
גרף 2: התפלגות המשיבים לפי מידת ההסכמה עם ההיגד:
תכנית פינוי ובינוי מסייעת לפתרון מצוקת הדיור בחברה החרדית

בדומה לכך 84% מהמשיבים מסכימים (במידה מסוימת עד מסכימים מאוד) כי תכנית פינוי ובינוי כדאית לבעלי דירות, לעומת 16% בלבד הסבורים שהתכנית אינה כדאית (גרף 3).

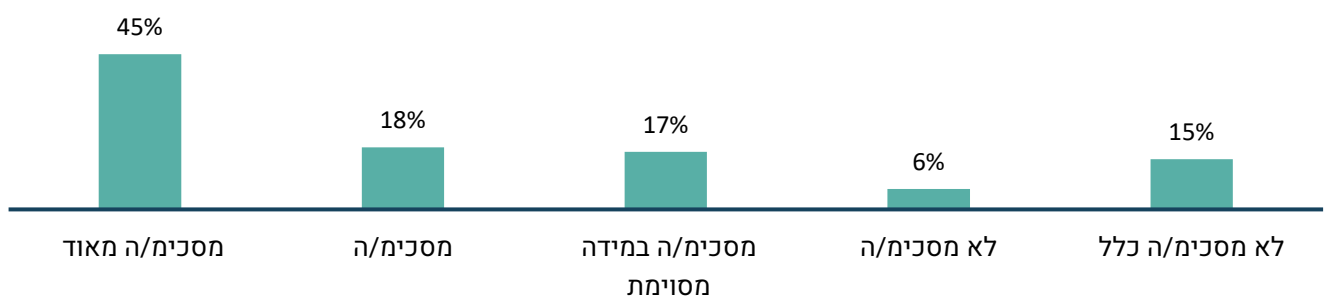


גרף 3: התפלגות המשיבים לפי מידת ההסכמה עם ההיגד: תכנית פינוי ובינוי כדאית לבעלי הדירות

נוסף על כך כ-90% מהנשאלים מסכימים (במידה מסוימת עד מסכימים מאוד) עם הקביעה כי תכנית פינוי ובינוי מסייעת להיערכות מפני רעידות אדמה (גרף 4); 80% מסכימים (במידה מסוימת עד מסכימים מאוד) שפינוי ובינוי נועד לשפר את תשתיות השכונה (גרף 5), ויותר מ-70% מהנשאלים מסכימים (במידה מסוימת עד מסכימים מאוד) עם הקביעה כי המרוויחים העיקריים של תכניות פינוי ובינוי הם היזמים (גרף 6).

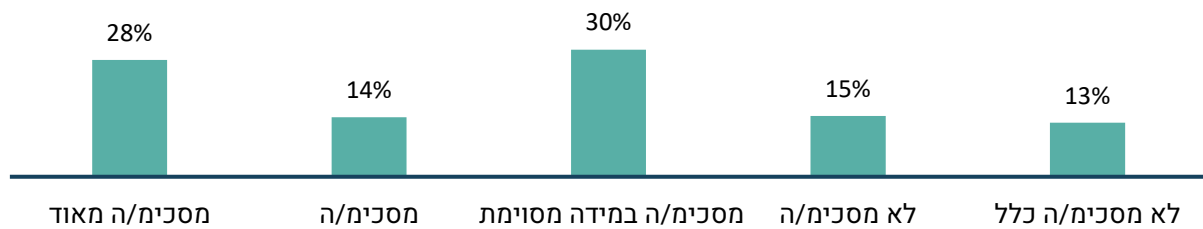


גרף 4: התפלגות המשיבים לפי מידת ההסכמה עם ההיגד: תכנית פינוי ובינוי מסייעת להיערכות מפני רעידות אדמה



גרף 5: התפלגות המשיבים לפי מידת ההסכמה עם ההיגד:

תכנית תכנית פינוי ובינוי נועדה לשפר את תשתיות השכונה



גרף 6: התפלגות המשיבים לפי מידת ההסכמה עם ההיגד:

המרוויחים העיקריים מתכנית פינוי ובינוי הם היזמים

ממצאים אלה מעידים על קיומו של פער בין המוטיבציה וההיכרות עם יתרונותיהן של תכניות פינוי ובינוי – הן ברמה האישית והן במישור הקהילתי והציבורי – ובין הנכונות ליישמן במרחבים החרדיים הוותיקים. הם גם מחדדים את חשיבות ההבנה המעמיקה של החסמים המונעים את יישומן של תכניות אלה במרחבים החרדיים הוותיקים. חסמים אלה, היקפם והשפעתם על היתכנות מימושן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים חרדיים ותיקים יעמדו במוקד מחקר זה.

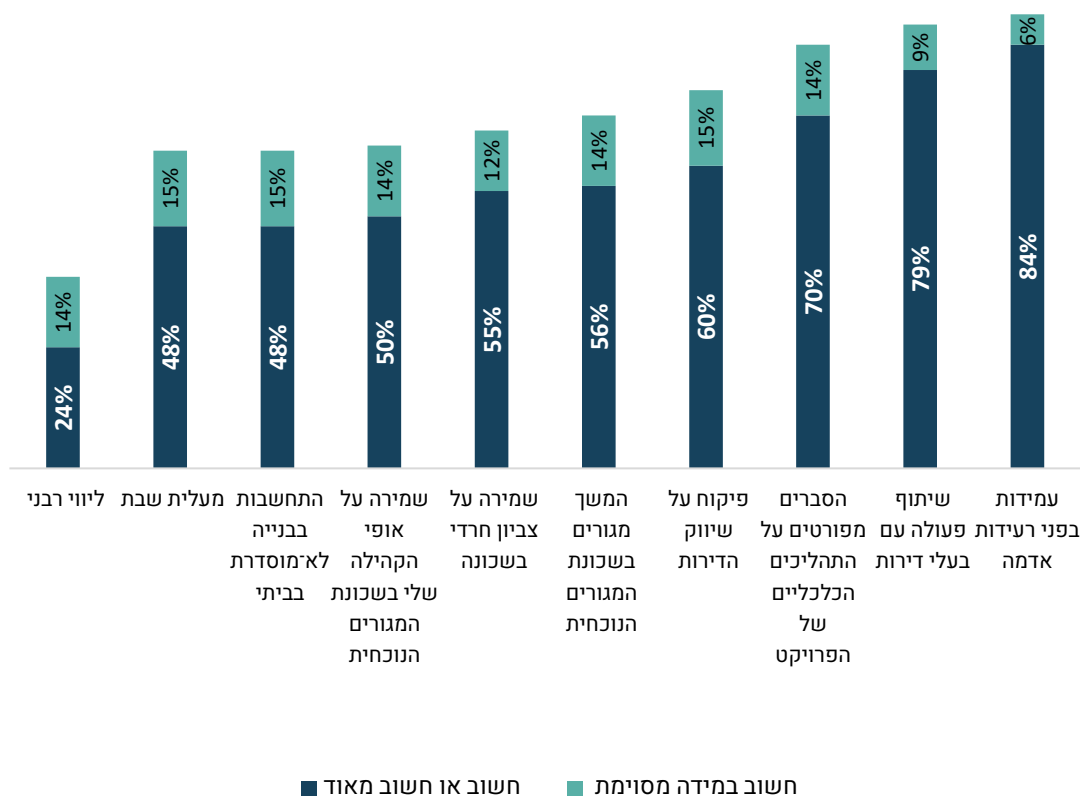
חסמים בפני התחדשות עירונית בחברה החרדית

החברה החרדית נתקלת במספר רב של חסמים ושיקולים המונעים מהפרטים המשתייכים אליה להסכים לקידום תכניות של התחדשות עירונית בהיקף זהה או דומה לזה של החברה הכללית בישראל. כמה מאותם חסמים משותפים לכלל האוכלוסיות בישראל, וחסמים אחרים ייחודיים לחברה החרדית ונובעים ממאפייניה, מאורחות חייה ומהמבנה הקהילתי המאפיין אותה. בסעיף זה נעמוד על מכלול החסמים המונעים מהחברה החרדית להצטרף לתכניות להתחדשות עירונית, בדגש על תכניות פינוי ובינוי, כפי שמראים ממצאי המחקר. נוסף על כך נבחן את השיקולים שיש בהם כדי לתמוך בהתחדשות עירונית בדגש על פינוי ובינוי ואת הדרכים למנף שיקולים אלו להסרת החסמים לקידום תכניות פינוי ובינוי בחברה החרדית.

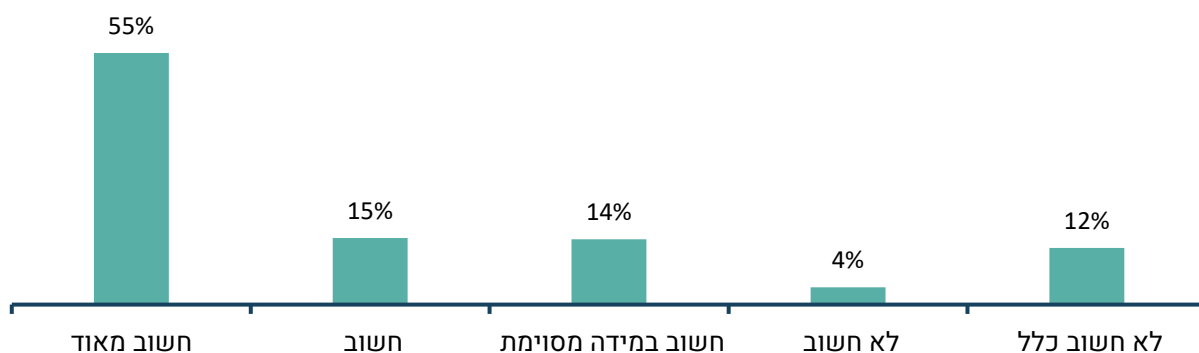
החברה החרדית מתמודדת עם אתגרים דומים לאלה שהחברה הישראלית הכללית מתמודדת עימם, הגם שלעיתים המשקל שהחברה החרדית נותנת לאתגרים אלה שונה מזה המוענק להם בחברה הישראלית הכללית. לדוגמה, מצוקת הדיור המחריפה בישראל מוצאת ביטוי ביתר שאת בחברה החרדית, המושפעת מאוד מעליית יוקר המחיה ומהשלכותיה של עלייה זו בתחום הדיור, בדגש על התייקרות מימון הדיור. אלו הם פני הדברים גם בכל הקשור לרצון בשימור מאפייני שכונות המגורים, שיקול עיקרי בחברה הישראלית הכללית, המקבל משנה תוקף בחברה החרדית. לעומת זאת גם חרדים המתגוררים בשכונות ותיקות ובמבנים ישנים מעוניינים לשפר את היערכותם לקראת אפשרות של רעידות אדמה.

א. שיקולים כלליים

על פי ממצאי המחקר, הסוגיות שעשויות להשפיע ביותר על ההחלטה להצטרף אינן סוגיות ייחודיות לחברה החרדית, אלא שותפים להן גם דיירים בחברה הכללית בישראל העומדים בפני החלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי. בראש הסוגיות החשובות ביותר בפרויקט פינוי ובינוי עומדים שיקולי עמידות בפני רעידות אדמה (90%) ושיתוף הפעולה עם יתר הדיירים (88%), וכן הצורך בקבלת הסברים ובטוחות כלכליות מספקות בנוגע לביצוע התכנית (84%, גרף 7 ו-8). הסוגיות אשר נושאות אופי ייחודי יותר לחברה החרדית (סוגיות הקשורות לשמירה על צביון השכונה ושאלות הקשורות להיתרים הלכתיים ולליווי רבני) זכו להתייחסות נמוכה יותר, גם אם לא זניחה, בקרב הנדגמים.

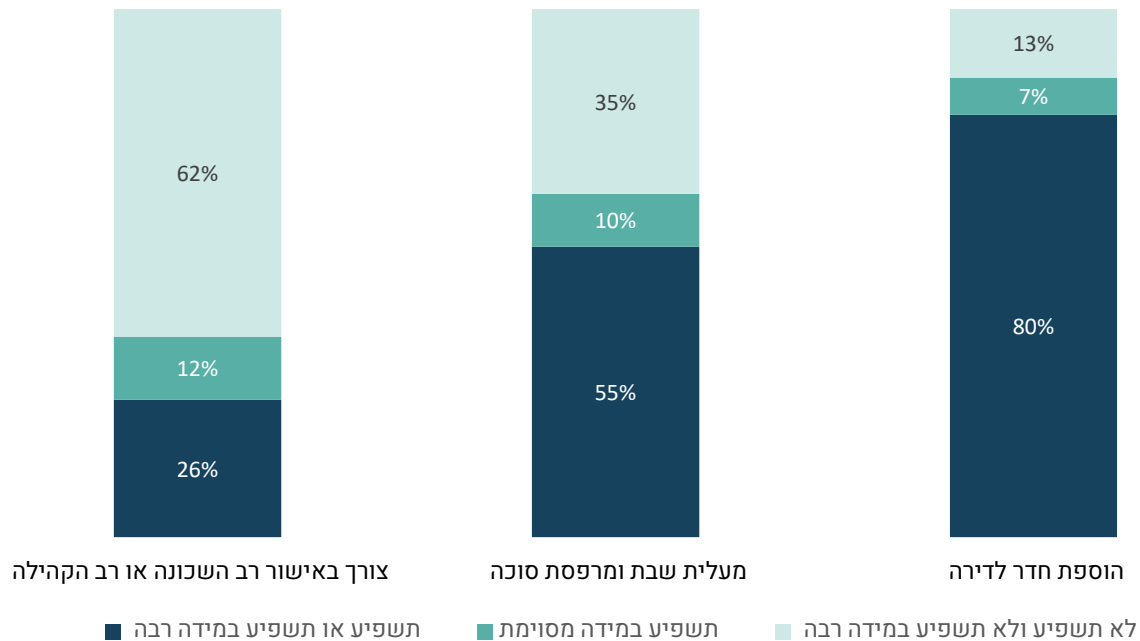


גרף 7: דירוג הנושאים החשובים בפרויקט פינוי ובינוי, לפי מידת החשיבות



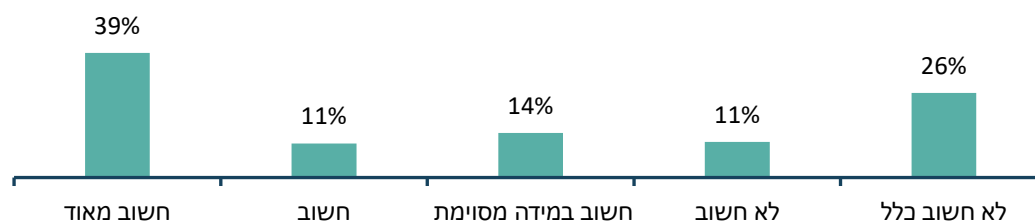
גרף 8: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות שיש לקבלת הסברים מפורטים על נתונים כלכליים של הפרויקט

בחינת הגורמים המשפיעים על נכונות להצטרף לתכניות פינוי ובינוי בחברה החרדית מעידה כי בדומה לחברה הכללית, שיקול הרחבת הדירה הקיימת באופן שיאפשר שיפור תנאי הדיור והגדלת ערכה הכלכלי של הדירה הוא שיקול עיקרי בקבלת ההחלטה (גרף 9).



גרף 9: הגורמים המשפיעים לחיוב על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי, לפי מידת ההשפעה

יותר מ-60% מהנשאלים טוענים כי השמירה על אופי הקהילה שהם מתגוררים בה היא שיקול חשוב בהחלטתם להצטרף לתכניות פינוי ובינוי (גרף 10).



גרף 10: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות של שמירה על אופי הקהילה

לא למותר לציין כי רבות מהתפיסות המאפיינות דיירים העומדים בפני החלטה בדבר הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי בחברה הכללית באות לידי ביטוי גם בחברה החרדית. כאמור לעיל, הרוב המוחלט של הנשאלים סבורים כי תכנית פינוי ובינוי כדאית לבעלי הדירות ונועדה גם לשפר את תשתיות השכונה ומסייעת להיערכות בפני רעידות אדמה (גרף 3-6 לעיל).

שיקולים ותפיסות אלה אינם ייחודיים לחברה החרדית, והם משקפים חששות כלכליים, חברתיים ומשפטיים הניצבים לפתחו של כל דייר העומד בפני החלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי. חסמים כלכליים (בדגש על איודאות אשר להיתכנות יישומה של התכנית, למשך זמן היישום, לבטוחות הכלכליות שיוענקו לדיירים וליוקר הדיור בשכונה לאחר יישום התכנית); משפטיים (בדגש על נכונות הדיירים להצטרף לתכנית) וחברתיים (בדגש על צביון השכונה, השלכות חברתיות של כניסת דיירים חדשים) מוצאים ביטוי בתכניות להתחדשות עירונית ברחבי ישראל. אך שלא ככלל הציבור הישראלי, הנהנה מחשיפה גבוהה יותר למעגלים בתהליכי פינוי ובינוי כזה או אחר אשר עשויה להפחית חששות מיציאה למהלך של פינוי ובינוי, הציבור החרדי נחשף פחות לתהליכי פינוי ובינוי, ומציאות זו מעצימה תחושות אלו.

לצד חששות כלליים אלה ממצאי המחקר מצביעים על קיומם של חסמים ייחודיים המונעים מדיירים חרדים במרחבים חרדיים בירושלים, בבני ברק ובאשדוד להצטרף לתכניות פינוי ובינוי. חסמים אלה יידונו בפרק הבא.

ב. חסמים ייחודיים לחברה החרדית

לצד השיקולים המשותפים לחברה הכללית בישראל ולחברה החרדית בישראל ממצאי המחקר מגלים כי יש גם כמה חסמים ייחודיים לחברה החרדית. חסמים ייחודיים אלה נובעים מאורחות החיים של החברה החרדית על קהילותיה, מתפיסת העולם הדתית-הלכתית הנוהגת בחברה זו ומהמבנה הקהילתי המאפיין את החיים בה. בחלק זה של המחקר נעמוד על חסמים אלה, אשר נחלקים לשלוש קטגוריות עיקריות: חסמים הלכתיים-דתיים, חסמים כלכליים-תכנוניים וחסמים תרבותיים-קהילתיים. כל אחת מהקטגוריות הללו כוללת מאפיינים מספר המונעים – או לכל הפחות מעכבים – את הצטרפותם של דיירים במרחבים החרדיים הוותיקים לתכניות פינוי ובינוי.

ב.1. חסמים הלכתיים-דתיים

אורח החיים החרדי מושתת על ציות מחמיר לכללי ההלכה היהודית בכל תחומי החיים, הקהילתיים והפרטיים גם יחד. עם זאת כללים אלה מקבלים לעיתים פרשנות שונה, וממילא יישום בעל אופי שונה, בקהילות וזרמים בחברה החרדית. הציות המחמיר לכללי ההלכה והכפיפות האישית והקהילתית לפוסקי ההלכה ברמה הארצית, המקומית והקהילתית, תוצאתם מגבלות או חסמים בכל הקשור להצטרפות לתכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים. החסמים ההלכתיים משפיעים לא רק על ההחלטה אם להצטרף לתכנית לפינוי ובינוי אלא גם על התנהלות הדיירים והיזם במהלך יישום התכנית, וכן על מאפייניה של שכונת המגורים לאחר יישום התכנית.

ב.1.א. מעלית שבת וטכנולוגיות אחרות בבניינים החדשים

תכניות פינוי ובינוי מחדדות שאלות הלכתיות העומדות במרכז של דיון הלכתי וציבורי ארוך שנים בחברה החרדית. אחת הסוגיות המרכזיות בדיונים אלה היא סוגיית מעלית השבת. בעבר אושר השימוש במעלית שבת מטעם רבנים חשובים בחברה החרדית, דוגמת הרב שלמה זלמן אוירבך ותלמידו הרב יהושע ישעיה נויבירט (תמונה 1).

כפי שגם ידוע, חסמים הלכתיים-דתיים
הם אחד מהחסמים העומדים בדרכו של
הדייר החרדי להצטרף לתכנית פינוי ובינוי
במרחבים החרדיים הוותיקים.

בס"ד גם אני מכיר את
העניין הנ"ל ומותר בהחלט
בשבת לעלות ולירד בה
אם היא אוטומטית

שלמה זלמן אויערבאך

תמונה 1: אישור לשימוש
במעלית שבת בכתב ידו של
הרב שלמה זלמן אוירבך

בספטמבר 2009 פרסמה קבוצה של רבנים חרדים בשם הרב יוסף שלום אלישיב פסק הלכה האוסר באיסור גורף שימוש במעלית שבת, אך אחר כך פורסם כי הם עומדים לחזור בהם מדבריהם ולהתיר שימוש במעלית שבת לפחות לבעלי צרכים מיוחדים, חולים ונשים הרות.⁹ פטירתו של הרב אלישיב עוד קודם לפרסום שינוי העמדה בנוגע למעלית שבת הותירה בתוקפו את איסור שימוש במעליות שבת על מרבית החברה החרדית הליטאית (תמונה 2).

פסק הלכה
על דבר מעליות הנקראות "מעליות שבת", כאשר לפי התפתחות המדע הטכנולוגי משתנים כסדר דברים. והנה הובא לפנינו חו"ד טכנית בכתב ובע"פ של טכנאי ומהנדסי מעליות מומחים ומוסמכים, ונתברר לנו שעל ידי השימוש במעליות אלו בין בעליה בין בירידה נוצרות הפעולות ישירות הנוגעות לעשיית מלאכה דאורייתא. ואין לסמוך על שום מכון וכדו' המכשירים דברים אלו, כי הדבר נוגע לאיסור הגור של חילול שבת ממש.
ניסים קרליץ
חיים קניבסקי
ב"ה, כבר שנים הרבה השטנו בכלל איסור זילזול בשבתא ועכשיו שנודע הנ"ל הוא גם בגדר איסור והריני מצטרף להנ"ל ע"ז באעה"ח שמואל הלוי ואנר
בס"ד, ש"סב"ק שובה תש"פ
בענין מעליות בשבת, גם לדעתי אין להשתמש בזה בשבת בין בעלי בין בירידה.
יוסף שלום אלישיב

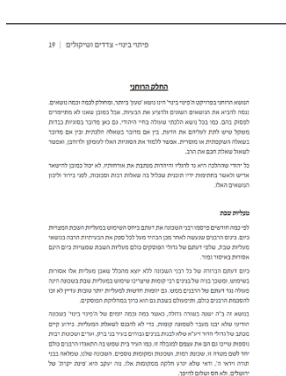
תמונה 2: פסק הלכה מאת הרב אלישיב האוסר שימוש במעלית שבת

בקרב כמה קהילות בזרם החסידי ובזרם החרדי-ספרדי הנכונות לשימוש במעליות שבת גבוהה מזו שבזרם הליטאי. כמו כן גם חרדים עולים חדשים ("חוצניקים") נוטים להקל בכל הקשור לשימוש במעלית שבת. חרדים אלו עשויים להיות רוכשים פוטנציאליים במתחמי התחדשות עירונית בירושלים. ואולם השפעה זו היא דו־כיוונית, מכיוון שבשכונות רבות החשש משינוי צביון השכונה נובע דווקא מחשש בכניסה מוגברת של חרדים חוצניקים.

תכניות פינוי ובינוי מאתגרות את החברה החרדית, בדגש על הזרם הליטאי, כיוון שבתכניות אלה עתידים להיבנות מבנים חדשים רבי קומות, המצריכים שימוש במנגנון שבת במעליות, אשר אינו מקובל על חלק מהזרמים בחברה החרדית. גובה המבנים מוכתב במקרים רבים הן מהשאיפה כי תכניות פינוי ובינוי ישמשו להתמודדות עם אתגרי הדיור בחברה הישראלית ובזו החרדית, הן משיקולים של כדאיות כלכלית ליזמים. האיסור של כמה מהזרמים בחברה החרדית להשתמש במעלית השבת היה למתנגדים לקידום תכניות לפינוי ובינוי לכלי שבאמצעותו הם משכנעים דיירים להימנע מהצטרפות לתכניות אלה. נדבך עיקרי בשימוש באמצעי זה הוא הבטחת סגנון האוכלוסייה החדשה שעתידיה להצטרף למתחם החדש. בניית מבנים נמוכים למדי, שאינם תובעים שימוש במעלית בשבת, מבטיחים לטענת המתנגדים כי האוכלוסייה שתגיע לשכונה החדשה תהא שמרנית ואדוקה יותר בטבעה. לדוגמה, בשכונת נווה יעקב בירושלים התפתח בחודשים הראשונים של שנת 2023 ויכוח ציבורי והלכתי על תכניות פינוי ובינוי בשכונה. במסגרת הדיון הוציאו רבני השכונה דעת תורה ולפיה יש להתנות עם היזמים כי בתכניות המוצעות לא

⁹ קובי נחשוני, "הרב אלישיב יכיר במעלית שבת", Ynet (11.11.2009).

יעלה גובה המבנים על שמונה קומות ממפלס הכניסה, כדי להימנע מהצורך להשתמש במעליות שבת בניין (תמונה 3). גם עלון שפרסמו מתנגדי תכניות פינוי ובינוי בשכונה הציג את מעלית השבת כחסם הלכתי בפני הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי (תמונה 4).



תוכנית פיתוי בנוי

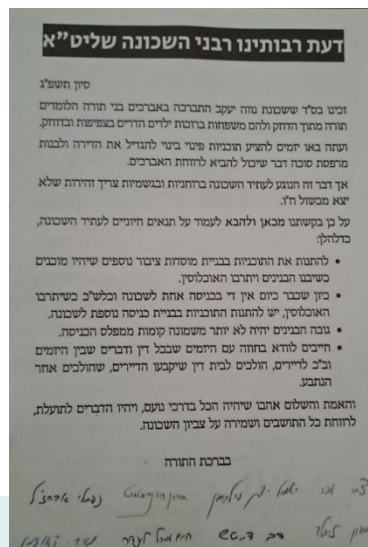
בנייני שכונת נוה יעקב

הצגת צדדים ושיקולים

בתוכנית פינוי בינוי

המוצעת לבניינים בשכונת נוה יעקב ירושלים

-החוצות מיועדת לדיירי שהונעו בבניין עשיית פרויקט פינוי בינוי-



תמונה 4: עלון "פיתוי בנוי", שחילקו מתנגדי התכנית בנווה יעקב

תמונה 3: דעת תורה שהוציאו רבני השכונה

העיסוק ההלכתי והציבורי בהכשר השימוש במעלית שבת גרם לכמה יזמים חרדים להציע פתרונות התואמים את כללי ההלכה. עם זאת, ואולי עקב הבשלתם הטכנולוגית של פתרונות אלה, חלה במהלך המחצית הראשונה של שנת 2023 החרפה מסוימת בפסיקה הרבנית בזרם הליטאי בנוגע לאפשרות השימוש במעלית שבת (תמונה 5 ו-6). החרפה זו מפחיתה את הנכונות של המשתייכים לזרם הליטאי להצטרף לתכניות פינוי ובינוי שיש במבנים שבהן שמונה קומות ומעלה.

בס"ד אייר תשפ"ג

הנהגת הכלל מסורה לגדולי וזקני הדור, והנה בענין מה שהודקנו לבדוק סוג חדש של מעלית שבת, שהיה נראה לענ"ד שהיא מתוכננת באופן שאין בה חשש חילול שבת ח"ו, כאשר באנו קמיה מרנן ורבנן, מרן ראש הישיבה הגאון רבי גרשון אדלשטיין שליט"א ומרן הגאון הגדול רבי דוב לנדו שליט"א שמענו את חוות דעתם בכל ענין השימוש במכשירים חשמליים המתחדשים חדשים לבקרים, אף באלו שהיה נראה שאין בהם חששות כלל, מכל מקום אלו הם נושאים מורכבים אשר מתגלים בהם בכל יום בעיות חדשות, וגם עצם ההיתר למעליות יש הרבה מה לדון בו, שכן לעתיד יכולות להיווצר בהם בעיות חדשות, ובכלל זה השימוש במעליות שבת לכל סוגיהן, ולדעתם הגדולה בכל זה, עקב חומר איסור שבת, אין להשתמש במעליות אלו כלל בשב"ק וביו"ט.

ואשרי הדור אשר הקמנים נשמעים לגדולים

ועי' בעה"ח

שריאל רוזנברג שלום יוסף גלבר יצחק מורדכי הכהן רובין

באתי בזה ע"ד הודון שעולה לאחרונה שוב, והוא שימוש במעליות שבת לקומות גבוהות. וכיון ששמעתי שלאור מה שנתפרסם לאחרונה על מעליות יותר טובות ממה שהיה, יש החושבים שיש מקום להקל למעשה, באנו להבהיר את ההנהגה הנוגעת למעשה.

וכפי ששמענו כל מה שכתבו גדולי הוראה שיש מעלית שהינה יותר טובה מהקודמות, כל עיקר כוונתם באה שבמקום שמשמשים במעליות שבת יש להשתמש במעלית החדשה.

אבל מה שנוגע לשכונותינו 'גני איילון' שהיא שכונה של בני תורה, כבר הורו גדולי ישראל שבשום אופן אין היתר להשתמש במעלית שבת, משום עובדא דחול וזילתא דשבת.

ומה גם שגם מעלית חדשה זו יש בה דיונים הלכתיים. כמבאר הטיב במאמרי ומכתבי גדולי הרבנים שעסקו בזה. ומתבאר שיש לדון גם ממדרי הלכות מלאכות שבת החמורות.

ולכן באתי להודיע בשער בת רבים שאין שום מקום קולא בזה, והנה תושבי שכונתנו 'גני איילון' סלם בני תורה, ולא יהיו לפרץ פרץ ח"ו בדבר שכבר דחה רבותינו.

שבת צבי רוזנבלט
רב אב"ד רבני ברק וגני איילון - אדיסן

תמונה 5: פסק הלכה בנוגע לשימוש במעלית שבת מאת הרב שבת צבי רוזנבלט	תמונה 6: פסק הלכה בנוגע לשימוש במעלית שבת מאת הרבנים רוזנברג, גלבר ורובין
---	---

עם זאת חשוב להבהיר כי לצד השיקולים ההלכתיים המשפיעים על הסירוב להצטרף לתכניות פינוי ובינוי, הכוללות בניינים רבי קומות המחייבים שימוש במעלית שבת, יש לסירוב זה גם שיקולים אחרים, אשר תכליתם קהילתית וחברתית. הקמת מבנים רבי קומות משמעה מטבע הדברים הגדלה ניכרת של מספר הדיירים העתידיים להתגורר בבניין ובשכונה. הגדלת מספר דיירים היא שיקול המטריד כל דייר, חרדי ושאינו חרדי, העומדים בפני החלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי. עם זאת בחברה החרדית יש משמעות נוספת להגעת דיירים חדשים בהיקף גדול: החשש כי מאפייני השכונה, ובהם גם הרכבה החרדי, ישתנו לאחר יישום התכנית.

לסיכום, ההתנגדות לתכניות פינוי ובינוי, מאחר שהן כרוכות בהקמת בניינים חדשים רבי קומות המחייבים שימוש במעלית השבת, והניסיון להתנות את ההצטרפות לתכנית פינוי ובינוי בהגבלת מספר הקומות בבניינים החדשים, נושאת טעמים הלכתיים, אך גם טעמים תרבותיים-קהילתיים.

הצעות להתמודדות עם החסם

העמקת הפעולה לאיתור פתרונות טכנולוגיים – הגם שלפי ממצאי מחקר זה הנושא הטכנולוגי – בדגש על מעליות שבת ומערכות טכנולוגיות אחרות בבניינים רבי קומות – אינו חסם עיקרי לקידום תכניות פינוי ובינוי במרחבים חרדיים, הוא עדיין חסם בקרב קהילות שמרניות או במרחבים שגרים בהם גם דיירים המשתייכים לקהילות אלה. לפיכך ראוי להמשיך ולפעול לאיתור פתרונות טכנולוגיים העומדים בגדרי ההלכה לבניינים רבי קומות. מציאת פתרונות טכנולוגיים תסייע גם להפחית את החסם הכרוך בשינוי אפשרי של צביון השכונה, שכן היא תאיין במידה רבה את החששות הכרוכים בכניסת אוכלוסייה בעלת מאפיינים תורניים שונים מאלו של תושבי השכונה המקורית.

ב.1.ב. דיני שכנים, סרבנות ויכולת כפייה של תכניות פינוי ובינוי ברוב דיירים

חסם עיקרי המשפיע על הצטרפותם של דיירים במרחבים החרדיים הוותיקים לתכניות פינוי ובינוי וזוכה להכרה מועטה למדי לעומת ההתנגדות לשימוש במעלית שבת, נובע מהפער שבין הדין הישראלי ובין יישום דיני שכנים בבתי הדין בחברה החרדית בכל הקשור ליכולתם של דיירים לכפות את רצונם על שכניהם: הדין הישראלי מאפשר לרוב מיוחס של הדיירים לכפות הליכי התחדשות עירונית על דיירים סרבנים, ואף הפחית בהדרגה את שיעורו של הרוב הנדרש, ואילו דיני השכנים בהלכה, כפי שזו מיושמת בבתי הדין למיניהם בקהילה החרדית, מקנים זכות וטו לכל דירה, ולכן מסכלים את הוצאתן של תכניות אלו לפועל.

בלי להיכנס לגופן של טענות הלכתיות, ההלכה קובעת ככלל כי דייר בבית משותף אינו יכול לכפות את רצונו על דייר אחר, ודאי כאשר רצונו כרוך בהשתתפות נוספות על יתר הדיירים, אלא אם מדובר בצורך "מוכרח". עיקר הדיון ההלכתי בחברה החרדית מתמקד לפיכך בשאלה אם תכניות להתחדשות עירונית – תמ"א 38 ופינוי ובינוי – הן צורך מוכרח שבגינן יכולים דיירים לכפות את רצונם על דיירים אחרים באותו בניין.

אחד הרבנים הבולטים העוסקים בתחום דיני השכנים בחברה החרדית הוא הרב יהודה סילמן, המשמש אב בית דין בבית הדין של הרב ניסים קרליץ בבני ברק. בדיון שערך הרב סילמן בשאלה אם שכנים יכולים לכפות זה את זה בתכנית תמ"א 38, קבע הרב סילמן: "לא ניתן לכפות על דיירים ליישם את התכנית, ואפילו אם רוב הדיירים מעוניינים, הם אינם יכולים לכופף את המיעוט" (תמונה 7). למסקנה זו הגיע הרב

סילמן בשל הנחתו כי התחדשות עירונית אינה בבחינת צורך מוכרח, וזאת למרות החשש מרעידות אדמה והסבירות הגבוהה (כלשונו) בצורך בחיזוק מבנים (תמונה 8). עם זאת ראוי לציין כי הרב סילמן משתית את פסיקתו על מצב נתון שלפיו רוב האנשים "אינם רואים בתכנית צורך מוכרח". מצב דברים זה עשוי להשתנות, להצדיק דיון מחודש אשר להיות התכנית בבחינת צורך מוכרח ולגרום בנסיבות המתאימות לשינוי הפסיקה ההלכתית. כפי שכתב הרב סילמן בפסק ההלכה: "אכן, אם הדבר ישתנה, ואנשים יהיו מעוניינים בתמ"א 38, אפילו אחד הדיירים יוכל לכפות את כולם ליישם את התכנית".¹⁰

מכל זה נראה שבאמת רוב האנשים אינם רואים בתוכנית צורך מוכרח, ולכך יש לומר שאפילו אם רוב הדיירים מעוניינים בה, אינם יכולים לכפות את המיעוט. ואין הבדל מתי השתתפו הדיירים במבנה, אם לפני שיצא החוק או אחריו, לפי שגם אם השתתפו אחרי שיצא החוק אי אפשר לכפות, מכיון שהצורך בכך אינו הכרחי, כדי נאמר שעל דעת כן השתתפו.

בפרט שלפעמים התוכנית גם מגרעת מטיב המבנה, לדוגמא כשמוסיפים כמה יחידות דיור, שהם היו רגילים לארבעה שכנים, ומוסיפים להם עוד ששה שכנים והדבר מפריע, וכן לפעמים הרחבת המבנה מצמצמת להם את האוויר בצורה משמעותית, או שהבניה החדשה תסתיר את הנוף, כך שיוצא שכרם בהפסדם, והם מעדיפים שלא יחזקו את המבנה ולא יוסיפו להם מגרעות אלו, כך שוודאי שאין לומר שהצורך הכרחי.

אולם לענ"ד נראה שאין אפשרות לכפות על הדיירים ליישם את התוכנית, ואפילו אם רוב הדיירים מעוניינים, הם אינם יכולים לכופף את המיעוט. ואת הטעמים הנ"ל אפשר לדחותם אחד לאחד, וכפי שיבואר להלן.

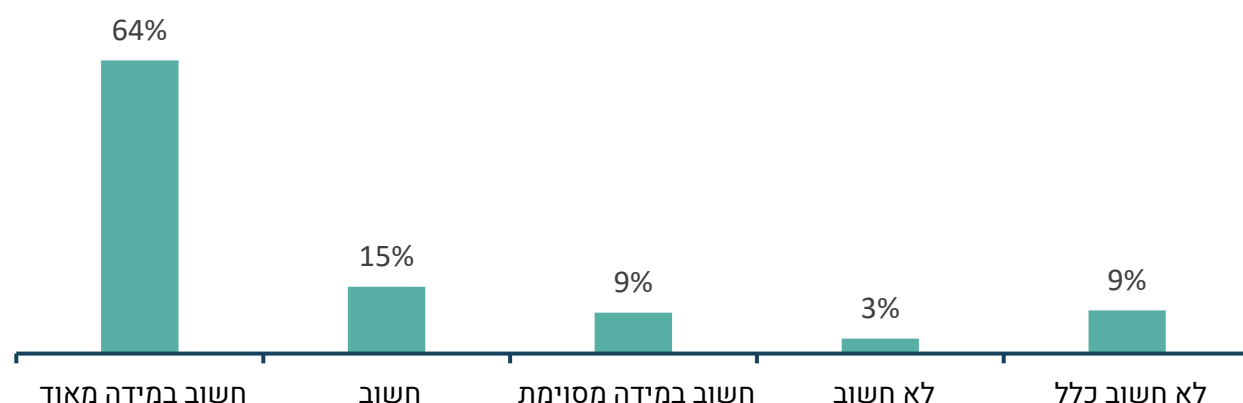
תמונה 7: יכולת כפיית דייר סרבן מטעמים כלכליים

רבנים אחרים, ובהם הרב שלמה ידידיה זעפרני (אב"ד כתר התורה, פוסק הלכה חרדי־ספרדי), הרב שמעון רוסק (דיין בבית הדין של הרב קרליץ בבני ברק, פוסק ליטאי) והרב אליהו שלזינגר (רבה של שכונת גילה, המשמש אב בית דין בבית הדין לממונות של מכון אריאל), פסקו אף הם כי יש קושי הלכתי במתן היתר לדיירים לכפות על זה שינוי במצב הנוהג בבניין המגורים. עם זאת מרבית הפסיקות מותרות מרחב רחב למדי של שיקול דעת לבתי הדין והרבנים. לדוגמה, הרב זעפרני קבע כי כפיית דיירים סרבנים להשתתף בתכניות פינוי ובינוי אפשרית כל זמן שרבני המקום סבורים כי יש תועלת כלכלית ורוחנית בהשתתפות בתכנית. הרב רוסק קבע: "אם אין שום סיבה נכונה למעכב מלבד צרות עין או סחטנות... יתכן שרשאים השכנים לכפותו בדרכים שונות לאלצו להסכים". ואילו הרב שלזינגר תלה את היעדר היכולת

¹⁰ את פסק ההלכה המלא של הרב סילמן בעניין זה ניתן למצוא בקונטרס "פינוי בינוי בהלכה" (2023)

לכפות דיירים סרבנים בחשש מפני שינוי צביונה של השכונה (שאלה עובדתית המשאירה שיקול דעת לרבני המקום).¹¹

ההבנה כי היכולת לקדם תכנית פינוי ובינוי במרחב החרדי תלויה במידה רבה בהסכמת כלל השכנים מוצאת ביטוי בממצאי הסקר, ולפיהם 88% מהנשאלים מבינים כי שיתוף פעולה עם יתר הדיירים בבניין חשוב לצורך הכרעה אם להצטרף לתכנית פינוי ובינוי (גרף 11).



גרף 11: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות של שיתוף פעולה עם בעלי הדירות האחרים בבניין

ואולם בדומה לחסם הנובע מהאיסור על שימוש במעלית שבת, גם החסם הנובע מהאיסור ההלכתי לכוף דייר אחד בשל רצונם של יתר הדיירים מערב לא רק שיקולים הלכתיים אלא גם שיקולים תרבותיים וקהילתיים. חלק חשוב מהפסיקה ההלכתית העוסקת בדיני שכנים בהיבט של תכניות להתחדשות עירונית מערב בגלוי ובמפורש שיקולים החורגים ממתחם ההגנה על הדייר הפרטי וזכויותיו בשקילת שיקולים קהילתיים ותרבותיים. לדוגמה, הרב סילמן קבע מפורשות בפסק ההלכה הנוגע ליכולת הדיירים לכוף דייר אחר לצורך הצטרפות לתכנית תמ"א 38, כי אם ישתנו הנסיבות החברתיות, ותהיה דרישה רבה יותר או חשש רב יותר בקרב הדיירים, יהיה אפשר לכפות על דייר סרבן להצטרף לתכנית.¹² הרב זעפרני שקל מפורשות שיקולים הקשורים לפגיעה בצביונה הרוחני של השכונה: "אם כן ישמש פרויקט פינוי בינוי למפגע רוחני בטיב האוכלוסייה ובצביונה, הרי שמתקבלת טענת המתנגדים". גם הרב שלזינגר ייחס

¹¹ המקורות המצוטטים בפסקה זו ניתן למצוא בקונטרס "פינוי בינוי בהלכה" (2023).

¹² פסק ההלכה של הרב סילמן, שם.

חשיבות רבה בהכרעתו לחשש מפני שינוי צביון השכונה, חששות אשר חייבים להישקל מול היתרונות הקיימים בהרחבת היצע הדיור על ידי תכניות להתחדשות עירונית (תמונה 8).

והנה כשמדברים על "צרכי הציבור"
לבנות מגדלים גבוהים למגורים, אך
מאידך יש גם צרכי ציבור אחרים, והם
צרכי הציבור שכבר גר במקום, כמו
שכונות שבחלקן הגדול דרים בהם מאות
משפחות חרדיות, ואופי השכונה הוא דתי
וחרדי. ועם בנייתם של המגדלים הללו
וכניסתם של מאות משפחות שאינן דתיות,
זה בודאי ישנה את אופי השכונה באופן
ברור, ואם כן יש לקבוע שצרכי השכונה
עם הדיירים שכבר גרים בה, הם קודמים
לצרכי הציבור שאולי עתידים להגיע
ולרכוש כאן דירות או צרכי ציבור אחרים.

תמונה 8: הרב אליהו שלזינגר – שואלין ודורשין, חלק י

אם כן, דיני שכנים הם חסם ממשי בפני נכונותם של דיירים בחברה החרדית להצטרף לתכניות פינוי ובינוי. היעדר ההכרה הרבנית עד כה בהיות תכניות להתחדשות עירונית בבחינת צורך מוכרח, קרי צורך הכרחי שלשמו יכולים דיירים לכפות זה על זה הצטרפות לתכניות פינוי ובינוי, מקנה זכות וטו לכל דייר במתחמים פוטנציאליים לפינוי ובינוי.

זכות הווטו שבתי הדין מקנים לכל דייר במתחמים הפוטנציאליים לפינוי ובינוי, עם איסור הפנייה לערכאות (קרי בתי המשפט הישראליים) הנוהג בחברה החרדית, משמשים מנגנון בידי דיירים שאינם מעוניינים בפינוי ובינוי מכל טעם שהוא – מטעמים אישיים, כלכליים, הלכתיים-דתיים או חברתיים-תרבותיים – למניעת הוצאתן של תכניות אלו לפועל.

מציאות זו לא רק מונעת את יישומן של תכניות בפועל אלא גם מצננת את נכונותם של יזמים לתכנן תכניות במתחמים שמתגלה בהם התנגדות מצד דיירים, גם אם ההתנגדות זעירה בהיקפה. כמו כן הימנעות הרבנים עד כה ממתן הכשר לכפיית הצטרפות לתכניות התחדשות עירונית נובעת לא רק מהחשש לפגיעה אפשרית בזכויות הקניין של הפרט אלא מושפעת גם מהחשש מפני שינויים אפשריים במרחב הקהילתי ובצביון השכונה.

הצעות להתמודדות עם החסם

יצירת סיפורי הצלחה שיגרמו אפקט דומינו – אפשר להתגבר על חסם זה באמצעות הפיכת התחדשות עירונית בכלל ותכניות פינוי ובינוי לחלק אינהרנטי מ"מנהג המדינה". מבחינה הלכתית, ככל שיהפכו לחלק משגרת המרחב הישראלי והחרדי תהליכי התחדשות עירונית בכלל ותכניות לפינוי ובינוי בפרט, שיש בהם להטיל על דיירים חבויות למיניהן, תאמץ הפסיקה ההלכתית בעניינים אלה את הנוהג ותצמצם את זכות הווטו שניתן לדייר הסרבן, ובכך תאפשר לכפות על דיירים להצטרף לתכניות התחדשות עירונית.

מהמחקר עולה כי רבנים המתמחים בפתרון סכסוכים הנובעים מדיני שכנים בהלכה סבורים כי ככל שיהפכו לחלק משגרת המרחב הישראלי והחרדי תהליכי התחדשות עירונית בכלל ותכניות לפינוי ובינוי בפרט, שיש בהם להטיל על דיירים חבויות למיניהן, תאמץ הפסיקה ההלכתית בעניינים אלה את הנוהג ותאפשר לכפות על דיירים להצטרף לתכניות התחדשות עירונית. ממפגשים ומראיונות עם רבנים בכירים העוסקים בפתרון סכסוכי שכנים על פי ההלכה עולה כי אם תעגן המציאות את ההתחדשות העירונית כחלק מהותי בשיח הקנייני הישראלי, גם הפסיקה ההלכתית תאמץ מציאות זו. לפיכך מומלץ לקדם תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים – גם אם יהיו בשלב הראשון בהיקפים מצומצמים למדי – כדי להפוך תכניות אלה לנוהג הרווח במרחב.

מסלול רשויות או מסלול יזמים – הבחירה במסלול רשויות או קידום באמצעות יזמים פרטיים צריכה להיעשות לאחר בחינה של מכלול הקהילות המתנהלות במרחב הגאוגרפי שבו עתידה התכנית להתיישם, של מאפייני אותן קהילות, וכן של מאפייני הדיור הנוהגים באותו מרחב. במובן זה התמודדות ראויה עם החסם מצריכה את הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להימנע מקביעת מדיניות אחידה בכלל המתחמים ולבחון את תפקידה של הרשות בהתאם למאפייניו של כל מתחם.

כלל האצבע הוא כי קידום תכנית במסלול רשויות צפוי להניב תוצאות טובות יותר מבחינה תכנונית, בעיקר נוכח היכולת של הרשויות לתכנן את השכונה בכללותה תכנון מיטבי. ועם זאת אם במרחב נתון מתנהל מספר רב של קהילות בעלות מאפיינים שונים זו מזו, ואם מאפייני הדיור במתחם כוללים חריגות בנייה מרובות ומורכבות, קידום התכנית באמצעות יזמים פרטיים, בדגש על יזמים שלהם הכרה מעמיקה של מאפייני הקהילות החרדיות, צפוי להיות יעיל ומהיר יותר מקידום תכנית במסלול הרשויות הן בשל ההיבט הכלכלי והן בשל ההיבטים החברתיים שביכולתו של היזם לשמר.

יצירת ערוצי תקשורת ישירה בין גופים ציבוריים העוסקים בתחום ובין רבנים ומשפיעים קהילתיים –

כיוון שהפסיקה בדיני שכנים רגישה לנוהג המקובל במרחב, ומאחר שרבנים העוסקים בדיני קניין ובפתרון סכסוכי שכנים מקנים חשיבות לשיקולים חיצוניים דוגמת המצב הביטחוני, נראה כי חשוב מאוד ליצור ערוצי תקשורת ישירה בין גופים ציבוריים העוסקים בתחום ובין רבנים ומשפיעים קהילתיים, שבאמצעותם יוכלו גורמי מקצוע להעביר מידע עדכני על הסיבות והטעמים המצדיקים את אישורן של תכניות פינוי ובינוי במרחב.

קידום חקיקה להקלה של השגת הסכמות – כדאי לקדם חקיקה שתאפשר הגשת תביעת דיור סרבן על

ידי יזם כדי לטפל בקושי הנובע מהצורך להגיש תביעות מסוג זה על ידי בעל דירה חרדי נגד שכנו.

2.2. שיקולים כלכליים-תכנוניים

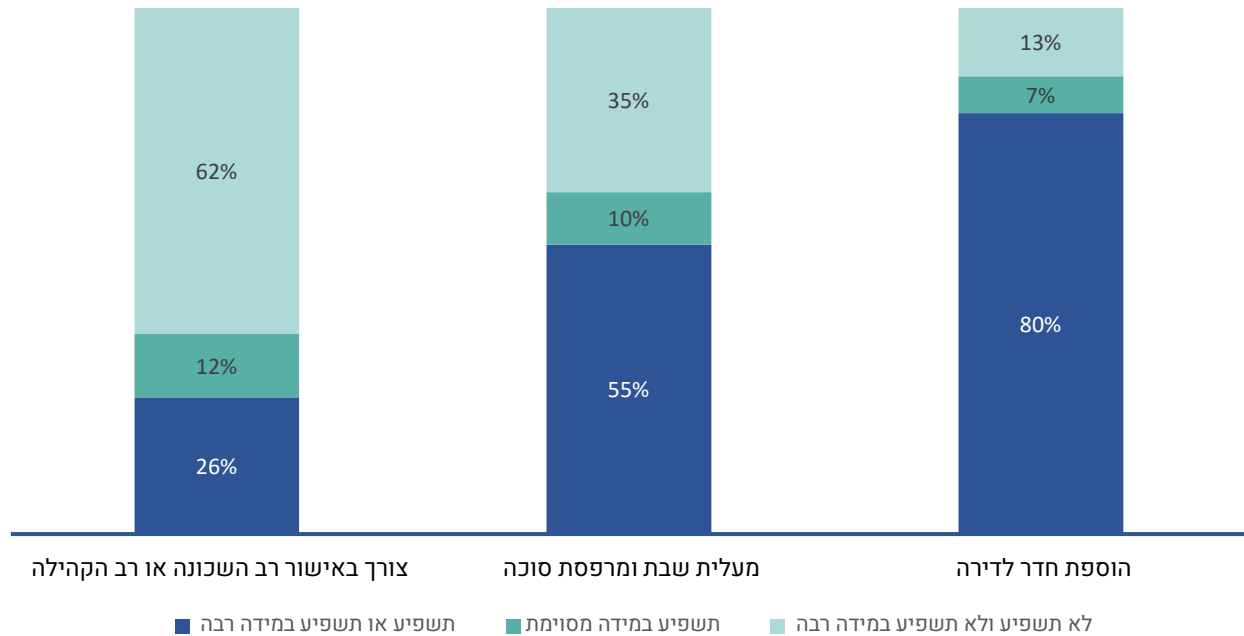
מצוקת הדיור בחברה החרדית גדולה, והפערים בין הביקוש לדיור ובין ההיצע גדולים עוד יותר מהפער שבחברה הכללית.¹³ פערים אלה נובעים בין השאר ממאפייניה של החברה החרדית: למשפחות החרדיות מספר ילדים גדול, והם נישאים בגיל צעיר למדי לעומת האוכלוסייה הכללית בישראל.¹⁴ גם הנוהג שלפיו זוגות צעירים בחברה החרדית רוכשים דיור מייד עם הנישואין, שלא כבחברה הכללית בישראל, הופך את הצורך בהרחבת היצע הדיור לאוכלוסייה זו למהותי במיוחד. בשל נוהג זה זוגות צעירים בחברה החרדית רוכשים דיור זול למדי, בין בשכונות ותיקות וזולות לעומת אחרות, בין דירות קטנות.¹⁵ התפיסה הרווחת בחברה החרדית היא כי עם התרחבות המשפחה תתרחב גם הדירה באמצעות הוספת חדרים לשטח הדירה. פרקטיקה זו הפכה מקובלת בתכנון דיור לחברה החרדית, ובניינים חדשים כוללים הכנה להתרחבות עתידית של דירות המגורים.

תכניות להתחדשות עירונית הכוללות אפשרות להרחבת הדירה ולהוספת חדרים בדירת המגורים נעשות מטבע הדברים אטרקטיביות במיוחד לאוכלוסייה החרדית. לפיכך לא מפתיע כי ממצאי המחקר מגלים שהוספת חדר לדירת המגורים היא השיקול העיקרי העומד בפני דיירים חרדים בבואם להחליט אם להצטרף לתכנית פינוי ובינוי (גרף 12). יותר מ-85% מהנשאלים ענו כי הוספת חדר לדירה היא השיקול העיקרי שישפיע על החלטתם להצטרף לתכנית פינוי ובינוי.

¹³ דו"ח מבקר המדינה 2023.

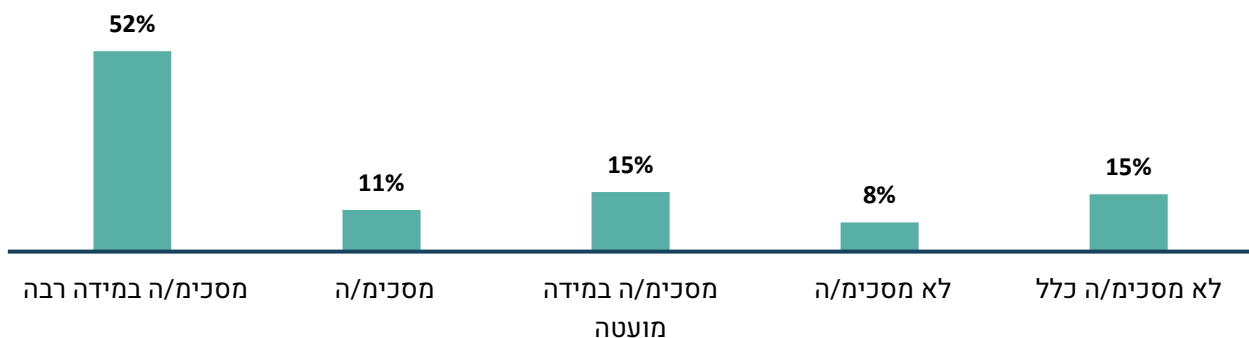
¹⁴ איתן רגב ויהודית מילצקי, דו"ח מצב החברה החרדית, המכון החרדי למחקרי מדיניות 2023.

¹⁵ שם.



גרף 12: דירוג הגורמים המשפיעים לחיוב על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי, לפי מידת ההשפעה

כמו כן יותר מ-75% מהנשאלים מסכימים (במידה מסוימת עד מידה רבה) כי תכניות פינוי ובינוי נושאות הזדמנות לסייע בפתרון מצוקת הדיור בחברה החרדית (גרף 13).

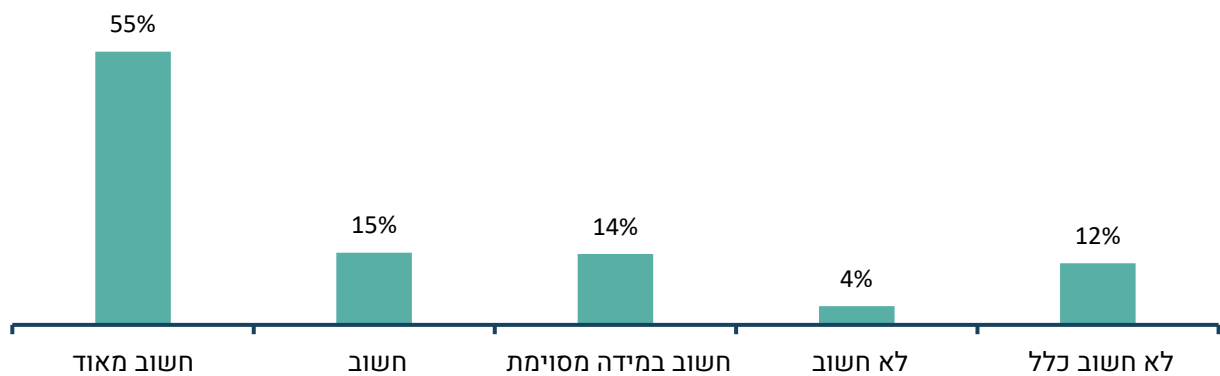


גרף 13: התפלגות המדגם לפי מידת ההסכמה עם ההיגד: תכנית פינוי מסייעת לפתרון מצוקת הדיור בחברה החרדית

ואולם לצד הצורך הגדול של החברה החרדית בהרחבת דיור קיים, שהוא תמריץ להצטרפות לתכניות פינוי ובינוי, יש שני חסמים כלכליים תכנוניים המונעים מהחברה החרדית להצטרף לתכניות אלה.

ב.2.א. פערי מידע בנוגע לתהליך

החסם האחד נובע מהיעדר מידע כלכלי מספק על הכדאיות הכלכלית של התכנית לדיירים הוותיקים, וכן על היקף הזכויות שיהיו זכאים להן הדיירים הוותיקים עם הצטרפותם לתכנית. ממצאי המחקר מראים כי אחד הגורמים המשפיעים על נכונותם של דיירים במרחב החרדי להצטרף לתכנית פינוי ובינוי הוא קבלת מידע מפורט על הכדאיות הכלכלית של התכנית, וכן על היקף הזכויות שיהיו זכאים להן (גרף 14).



גרף 14: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות של הסברים מפורטים על תהליכים כלכליים של הפרויקט

המחקר האיכותני חושף כי דיירים רבים במרחב החרדי העומדים בפני החלטה אם להצטרף לתכנית פינוי ובינוי סבורים כי הם אינם מקבלים מידע אמין ומלא על ההיתכנות הכלכלית של התכנית ועל הכדאיות הכלכלית לדיירים הכרוכה בה. אומנם החשש מפני האיודאות הכלכלית המאפיינת תהליכי התחדשות עירונית אינו ייחודי לחברה החרדית, אך הוא מקבל מקום מהותי דווקא בחלקים מחברה זו משני טעמים עיקריים: ראשית, לרבים בחברה החרדית דירת המגורים היא הנכס הכלכלי היחיד, והוא נועד לא רק למגורי הבעלים אלא גם להבטחת התחייבויות אחרות (כמו מתן סיוע כלכלי לילדים נישאים); שנית, כפי שעלה מראיונות עם דיירים ועם נציגויות דיירים, היזמים הפועלים במרחב החרדי מקנים חשיבות פחותה לאספקת מלוא המידע הכלכלי לדיירים ומסתמכים על נכונותם להצטרף לתכנית כחלק מקהילה או מכלול. מציאות זו גורמת כאמור להתגברות החשש מפני האיודאות הכלכלית הכרוכה ביישום התכנית ולקשיים בהחלטת הדיירים להצטרף לפרויקט.

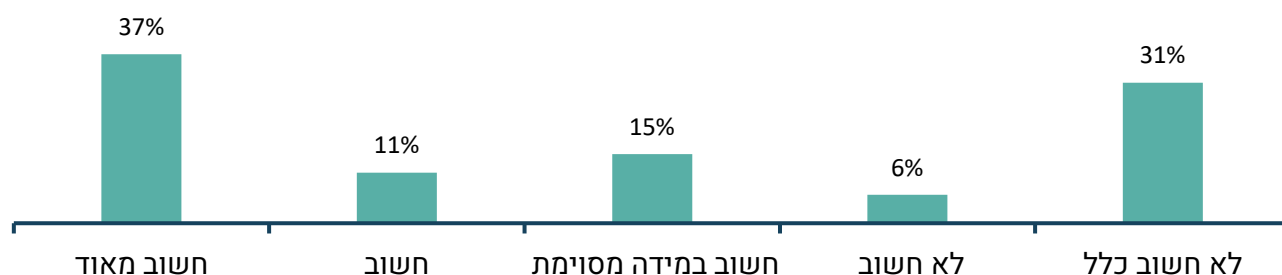
הצעות להתמודדות עם החסם

הנגשת הידע על תכניות התחדשות עירונית – הגם שהחברה הישראלית די רוויה במידע על תכניות להתחדשות עירונית על משמעויותיהן הכלכליות והחברתיות, מומלץ לחשוב מחדש איך להנגיש את המידע לחברה החרדית ולפתח מערכים שיפיגו את החששות מפניהן בקרב המשתתפים לחברה החרדית. הנגשת הידע יכולה להיעשות באמצעות התאמת המידע לשפה הנוהגת בקהילות חרדיות מסוימות, באמצעות הרחבת מעגלי שיתוף ציבור יזומים בקרב קהילות חרדיות, וכן באמצעות פרסום באמצעי תקשורת הפונים לאוכלוסייה החרדית. הנגשת המידע צריכה לפשט את ההליכים למיניהם, להסביר באופן ברור את השלבים, וכמוהם גם את הבטוחות הכלכליות העומדות בפני המצטרפים לתכניות פינוי ובינוי, ולהתמודד במישרין עם החסמים המונעים הצטרפותן של קהילות חרדיות להליכים אלה.

ב.2.ב. חריגות בנייה

תוספות בנייה לדירות ובניינים קיימים היא אחת התופעות המאפיינות את החברה החרדית, בדגש על ערים חרדיות ושכונות חרדיות בערים מעורבות. בשכונות אלה יש תופעה נרחבת של תוספות בנייה – חוקיות ולא חוקיות – הן במישור הדירה, קרי תוספת של חדרים לדירת מגורים קיימת הנדרשת בשל התרחבות המשפחה, והן במישור הבניין, קרי תוספת של יחידות דיור או פיצול של יחידות דיור לצורך מגורים של משפחות נוספות. הגם שאין נתונים על היקף תופעת תוספות הבנייה במרחבים החרדיים למעט דו"ח מבקר המדינה משנת 2020, אשר בחן את פעילות הרשויות המקומיות בבני ברק ובאלעד למיגור תופעה זו,¹⁶ תוספות הבנייה, החוקיות ואלה שאינן חוקיות, הפכו זה כבר לחלק בלתי נפרד מהרחוב החרדי. לקיומן של תוספות בנייה אלה, בדגש על אלה שאינן מאושרות חוקית, השלכה בטיחותית, כלכלית, חברתית והלכתית המשפיעה על נכונותם של דיירים במרחבים החרדיים להצטרף לתכניות פינוי ובינוי.

¹⁶ דו"ח מבקר המדינה, הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (14.7.2020).



גרף 15: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות של התחשבות בבנייה לא־מוסדרת

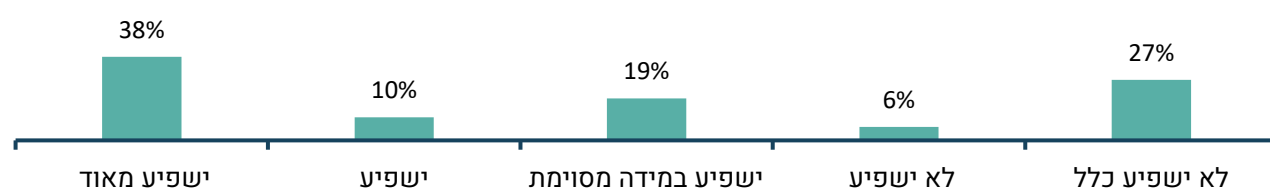
כפי שאפשר לראות בגרף 15 לעיל, ממצאי המחקר מגלים כי יותר מ־60% מהנשאלים מייחסים חשיבות להתחשבות הרשויות או היזמים בחריגות הבנייה שבביתם בהחלטתם על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי. ממצאים אלה חזרו ונראו לכל אורך המחקר וביססו את ההבנה כי הימנעות מהתמודדות עם תוצאותיה של הבנייה הלא־מוסדרת ועם חריגות הבנייה הקיימות בבניינים שבהם עתידה להתממש תכנית פינוי ובינוי נעשית חסם ממשי בפני הוצאתן של תכניות אלה אל הפועל.

לדוגמה, הדירוג הגבוה שניתן להתמודדות עם חריגות הבנייה בהחלטה על הצטרפות לתכניות פינוי ובינוי (גרף 16) נובע מהיות חריגות בנייה אלה חסם בעל מאפיינים רבים: כלכלי, חברתי, הלכתי ובטיחותי. מבחינה כלכלית, ריבוי חריגות הבנייה במרחבים החרדיים נובע ממצוקת הדיור בחברה החרדית, וכן מהצורך להציע פתרון זול ויעיל להתרחבות המשפחה. יישומן של תכניות להתחדשות עירונית הנמנעות מהתייחסות למצב קיים¹⁷ פוגעות בכדאיות הכלכלית הסובייקטיבית של תכניות אלה לדיירים.

במובן זה התמורה הניתנת לדיירים בתכניות פינוי ובינוי – תמורה אשר נתפסת כדאית כלכלית מבחינה אובייקטיבית בשוק – נמוכה מהערך הסובייקטיבי שמייחסים הדיירים לדירותיהם. לשם המחשה, דייר בדירת שלושה חדרים שנוספו לה באופן לא־מוסדר חדר או שניים, יתקשה לראות כדאיות כלכלית בתכנית המביאה בחשבון מצב קודם של שלושה חדרים בלבד. הדברים נכונים עוד יותר לדיירים אשר

¹⁷ החוק הישראלי שולל הכרה בבנייה לא חוקית ואף מאפשר להתעלם מזכויותיו של דייר להתנגד לתכניות התחדשות עירונית אם התנגדותו נובעת מבנייה לא חוקית.

מתגוררים ביחידת דיור לא־מוסדרת וצפויים לאבד את מקום המגורים שלהם אם תיושם במתחם תכנית פינוי ובינוי. אם כן, השאיפה להסדרת בנייה לא־מוסדרת בתכניות פינוי ובינוי משקפת הבנה שלפיה כדאיותה הכלכלית של התכנית מותנית בעיני הדיירים בהכללת הערכים הסובייקטיביים שהם מייחסים לדירותיהם ובמקרים אחרים בהכרה בזכאותם למקום מגורים במצב החדש. לפיכך הימנעות מהתמודדות עם בנייה לא־מוסדרת היא חסם של ממש בנכונותם של דיירים במרחבים חרדיים ותיקים להצטרף לתכניות פינוי ובינוי.



גרף 16: התפלגות המדגם לפי מידת ההשפעה של היעדר הסדרה של חריגות בנייה

ואולם הבנייה הלא־מוסדרת במרחבים החרדיים נושאת לא רק היבטים כלכליים אלא גם היבטים חברתיים והלכתיים. מצוקת הדיור בחברה החרדית, וכמוה גם יוקר הדיור והצורך למצוא פתרונות דיור לזוגות צעירים הנישאים בגילים צעירים, הפכה את תופעת הבנייה הלא־מוסדרת לחלק מובנה מהתפיסה החברתית הרווחת בחברה החרדית. הגם שרבים מהמשתייכים לחברה החרדית מבינים את ההשלכות הבטיחותיות והכלכליות של בנייה לא־מוסדרת זו, ואף שבנייה כאמור פוגעת ברווחתם של רבים מהדיירים במרחבים החרדיים הוותיקים (לרבות פגיעה ביכולת השימוש ברכוש המשותף במרחבים הציבוריים ובערך הכלכלי של הדירה), ניכר כי מעטים יהיו מוכנים לפעול נגד בנייה לא מוסדרת זו בין שבמישור המשפטי הפנים־חרדי ובין שבמישור המשפטי הכללי. הטעם לכך כפול: האחד נעוץ באיסור ההלכתי לפנות לערכאות משפטיות נגד חברי קהילה ובהשלכות החברתיות שהפונים לערכאות משפטיות צפויים לשאת בשל פנייה כזו; השני נעוץ בהפנמה חברתית על תרומתן האולטימטיבית של תוספות בנייה להתמודדות עם עומק משבר הדיור בחברה החרדית, וכן עם יוקר המחיה ויוקר הדיור. במובן זה הדיירים המתנגדים לתוספות בנייה לא־מוסדרות אלו מתקשים לפעול נגדן גם במישור החברתי בשל היעדר חלופות דיור. חשובה לא פחות ההבנה כי תוספות בנייה לא־מוסדרת בבנייני מגורים משמשות פעמים רבות גם למוסדות חינוך או למוסדות פעילות דתית קהילתיים (כמו בתי כנסת), בשל החסר הקיים בחברה החרדית במוסדות

חינוך ותפילה. החלוקה הנוהגת בחברה החרדית בין הזרמים (ליטאי, חסידי וספרדי) ובין קהילות באותם זרמים (חסידיות למיניהן וכל מיני קבוצות חברתיות) מכתובה קיום של מוסדות חינוך ומוסדות תפילה נפרדים לכל קהילה. כפי שנקבע בתדריך לתכנון עירוני של שכונות לאוכלוסייה החרדית, שכתב המכון החרדי למחקרי מדיניות בשנת 2020, הקצאת שטחים ומבנים למוסדות חינוך ולמוסדות תפילה היא אחת הסוגיות החשובות ביותר בחברה החרדית.¹⁸ הצורך במוסדות חינוך נפרדים לבנים ולבנות, וכן לתת-קהילות, משמעו מרחב עמוס במוסדות ציבור, אשר חלקם מוצא מקום בתוך בנייני מגורים במרחבים החרדיים הוותיקים. ההבנה כי הצטרפות לתכנית פינני ובינוי עלולה לגרום להפסקת פעילותם של מוסדות אלה או לחלופין לחייב את ראשי המוסדות למצוא מקומות חלופיים במרחב עמוס וצפוף, נעשית אף היא חסם בפני נכונותם של דיירים להצטרף לתכניות כאמור על אף הפוטנציאל של הוספת מבני ציבור רבים בזכות תכניות פינני ובינוי.

הצעות להתמודדות עם החסם

צמצום תופעת הבנייה הלא-מוסדרת באמצעות הגברת אכיפה במרחבים החרדיים הוותיקים – תופעת הבנייה הלא-מוסדרת הנוהגת במרחבים חרדיים ותיקים צפויה להמשיך ולהעמיק ככל שימשיך ויתעצם משבר הדיור ויאמיר יוקר הדיור בחברה הישראלית בכלל ובחברה החרדית בפרט. אף על פי שהגברת האכיפה בנוגע לבנייה לא-מוסדרת כרוכה במעורבות של כל מיני גורמים, יש לפעול להרחבת האכיפה כדי למנוע את העמקת היעדר הכדאיות בהתחדשות עירונית.

היזם הפרטי כמכשיר להתמודדות עם אתגרים קיימים – הפתרון המערכתי להתמודדות עם בנייה לא-מוסדרת במרחבים חרדיים ותיקים אינו יכול להתבסס על מתן הקלות או על הכרה בדיעבד בבנייה כזו לצורך התחשבות בתמורות בהליכי התחדשות עירונית. לצד היעדר החוקיות הכרוך בכך, יש בהתנהלות כזו משום מסר שגוי לחברה החרדית בדבר כדאיותה של בנייה כזו. ועם זאת, בניסיון להתמודד עם אתגרים קיימים, נכון לחזק את יכולתם של יזמים פרטיים המובילים תכניות פינני ובינוי להתמודד עם בנייה לא-

¹⁸ שלומית שהינו-קסלר, מלכה שניאור ויהודית מילצקי, "תדריך לתכנון עירוני של שכונות לאוכלוסייה החרדית", המכון החרדי למחקרי מדיניות 2020. להלן: תדריך התכנון.

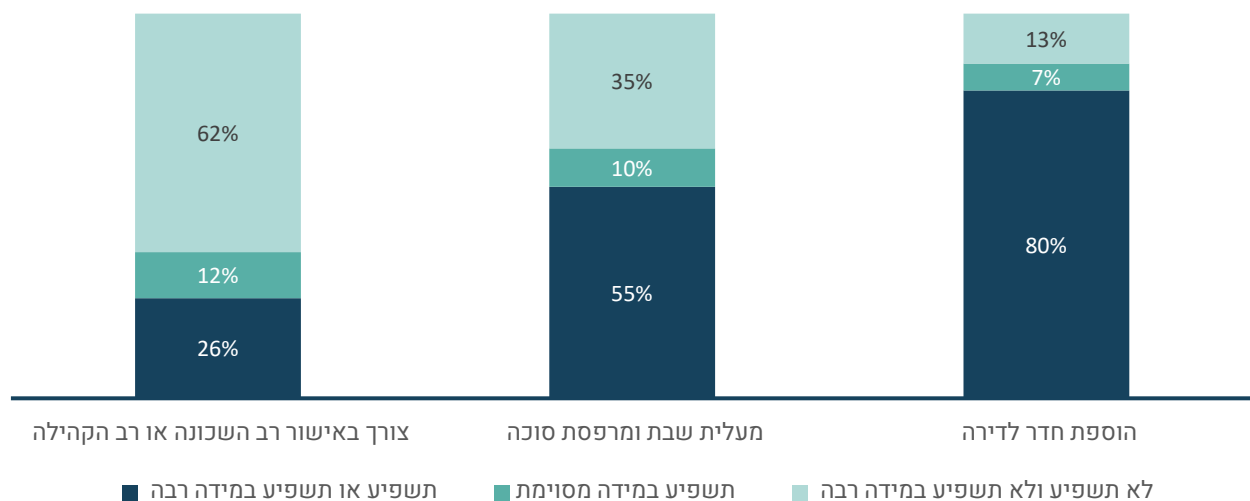
מוסדרת באמצעות הכרתם את הדיירים ואת צורכיהם ולהציע פתרונות נקודתיים שיאפשרו הוצאת תכניות כאמור אל הפועל.

3.ב. חסמים תרבותיים-קהילתיים

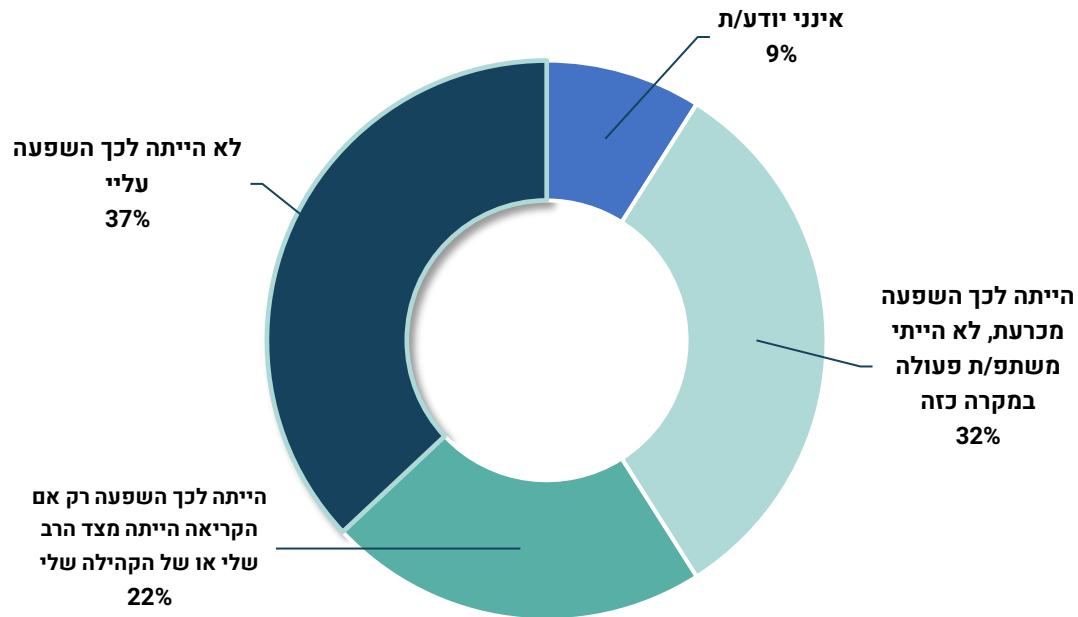
3.ב.א. מעורבות רבנים בקבלת ההחלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי ובליווי

החברה החרדית מתאפיינת בציות מחמיר לכללי ההלכה ובכפיפות לגדולי הדור ולפוסקי ההלכה ברמה הארצית, המקומית והקהילתית. מאפיינים אלה יוצרים מגבלות או חסמים בכל הקשור להצטרפות לתכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים.

ממצאי הסקר הכמותי מבטאים סתירה כביכול בכל הקשור ליחסם של הדיירים במרחבים החרדיים הוותיקים בירושלים, בבני ברק ובאשדוד כלפי מעורבותם של פוסקי הלכה ורבנים בהליכי פינוי ובינוי. מצד אחד 38% מהנשאלים טענו כי קבלת אישור מרב השכונה או רב הקהילה תשפיע על החלטתם להצטרף לתכנית פינוי ובינוי במידה מסוימת או במידה רבה (גרף 17), ומצד אחר יותר מ-50% מהנשאלים טענו כי להתנגדות רבנית לתכנית פינוי ובינוי תהיה השפעה מכרעת (32%) או השפעה מסוימת (22%) אם יבטא את ההתנגדות רב הקהילה שלהם (גרף 18).

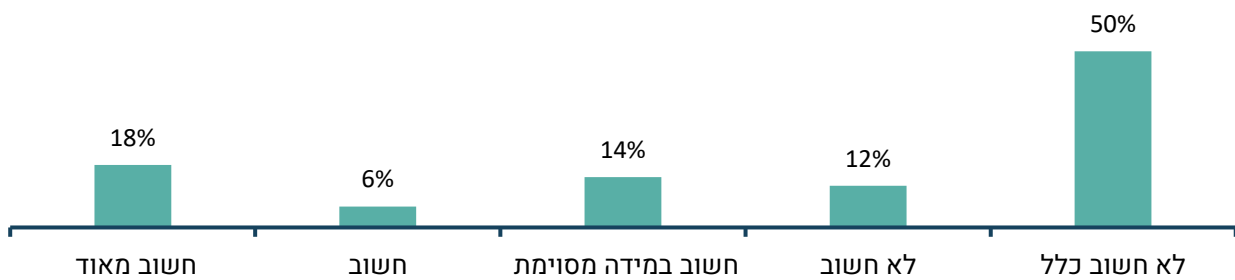


גרף 17: דירוג הגורמים המשפיעים לחיוב על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי, לפי מידת ההשפעה



גרף 18: התפלגות המדגם לפי מידת ההשפעה של התנגדות רבנים להצטרפות לתכנית פינוי ובינוי

מנגד, 62% מהנשאלים סבורים כי ליווי רבני בתהליך פינוי ובינוי אינו חשוב כלל (50%) או אינו חשוב (12%). ראו גרף 19.



גרף 19: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות של ליווי רבני בתהליך פינוי ובינוי

סתירה זו ניתנת להסבר בעיקר במהות ובעיתוי של המעורבות הרבנית בהליכי פינוי ובינוי. מעורבות רבנים בשלבי המשא ומתן, לפני ההחלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי, אינה חשובה בעיני רוב הנשאלים כל זמן שלא מדובר בהתנגדות ליישום התכנית. אם מתגלה התנגדות רבנים ליישום התכנית או לתנאיה לפני ההחלטה על הצטרפות לתכנית, התנגדות זו מקבלת מקום מרכזי בשיקוליהם של מרבית הדיירים העומדים בפני החלטה.

גם לעיתוי של מעורבות הרבנים יש השפעה על החלטת הדיירים: בשלב קבלת ההחלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי מעורבותם של הרבנים חשובה ואף מכרעת, ואילו בשלבי יישומה של התכנית חשיבות מעורבותם פוחתת. הטעם לכך נעוץ בתפיסה כי מרבית השאלות ההלכתיות המורכבות תוכרענה לפני ההחלטה על יישום התכנית, וממילא במועד זה נדרשת הסכמתם או מעורבותם של הרבנים בהליך. משהוכרעו השאלות ההלכתיות והתכנית עוברת לשלב הביצוע, מרבית הנשאלים סבורים כי אין עוד חשיבות ממשית במעורבות רבנית תכופה.

הצעות להתמודדות עם החסם

מגע ישיר עם רבנים ועם דמויות משפיעות בקהילה – על רקע מקומם המרכזי של רבנים ומשפיעים קהילתיים בעיקר בשלב הכניסה לתכניות פינוי ובינוי מומלץ לנסות ליצור דו־שיח של הרשות להתחדשות עירונית עם רבנים חשובים כדי לאפשר שיח מתמשך. מומלץ לחזק את ההכרה בצורך בפינוי ובינוי כבכלי הכרחי לשיפור הביטחון והבטיחות של בעלי דירות. דו־שיח זה יאפשר יצירת אמון בין הרבנים לרשות להתחדשות עירונית, והאמון יאפשר עבודה משותפת וימנע תחושה של הנחתה מלמעלה או ניסיון לשנות את המרחבים החרדיים באמצעות פינוי ובינוי.

חידוד התועלות הביטחוניות והבטיחותיות – מומלץ לחדד את המסרים בדבר התועלות הביטחוניות בפעולה ישירה עם מנהיגי הציבור החרדי. לפיקוח נפש יש תפקיד מכריע בפסיקה ההלכתית, ולכן הפנמת התועלות הבטיחותיות והביטחוניות בפינוי ובינוי עשויה להשפיע הן על ההסכמה למיזמים אלו בקרב האוכלוסייה החרדית והן על הפסיקה ההלכתית בנוגע לאפשרות לכפות עסקאות פינוי ובינוי על דיירים סרבנים, ובכך להסיר את אחד החסמים העיקריים לקידום תכניות פינוי ובינוי במרחב החרדי הוותיק.

ב.3.ב. צביון השכונה

אחד המאפיינים הבולטים ביותר של החברה החרדית במונחים מרחביים הוא נטייתה להתבדל מבחינה מרחבית.¹⁹ תהליכי היבדלות מרחבית של קבוצות אוכלוסייה הרואות בעצמן קהילות מיעוט אינה ייחודית לחברה החרדית. תהליכים אלה הם תהליכים אוניברסליים, ובהם קהילות מיעוט מבקשות להתבדל במרחבים גאוגרפיים מובחנים. ההפרדה המרחבית בהקשר הייחודי של החברה החרדית בישראל נובעת מסיבות מעשיות הקשורות במימוש החיים הדתיים היהודיים ומסיבות אידאולוגיות של היבדלות מכלל החברה בישראל. לפיכך השמירה על מרחב חרדי, או לכל הפחות מרחב מכיל לאורחות חיים חרדיים, היא אחד השיקולים המרכזיים המשפיעים על המשתתפים לחברה החרדית הן בבחירת מקום מגורים, הן בכל הקשור לשמירה על מאפייני מרחב המגורים. כך אפשר להסביר את ממצאי המחקר, שלפיהם שביעות הרצון משכונת המגורים נובעת במידה רבה מזהות השכנים ומצביונה החרדי של השכונה, מקרבה למוסדות ציבור חרדיים ומקיום מוסדות חינוך איכותיים במרחב (גרף 20). שיקולים אלה מנכיחים את אורח החיים החרדי במרחב השכונתי, וממילא משמשים שיקול חשוב בבחירת מקום המגורים ובהחלטה אם להישאר בו.

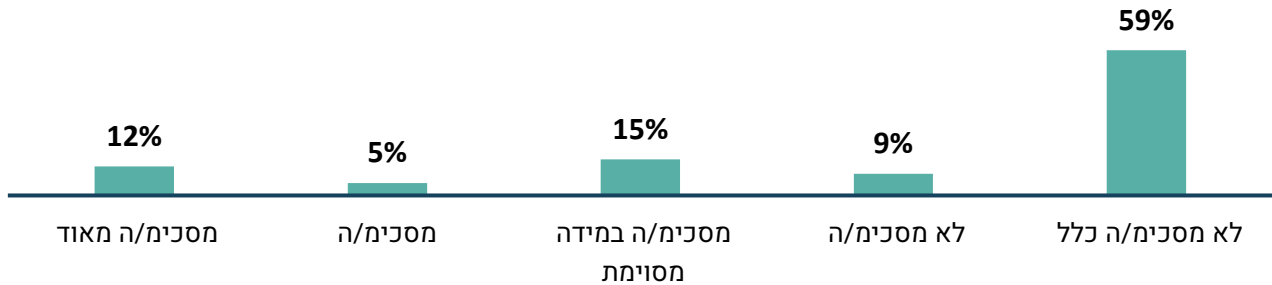


גרף 20: דירוג הגורמים לשביעות רצון מהשכונה, ממוסדותיה ומצביונה

לפיכך חשיבות השמירה על צביון השכונה באה לידי ביטוי גם כאשר דיירים במרחבים חרדיים שוקלים את הצטרפותם לתכניות להתחדשות עירונית בכלל ולתכניות פינוי ובינוי בפרט. אחד הנתונים המעניינים

¹⁹ ראו לעניין זה: לי כהנר, החברה החרדית על הציר שבין שמרנות למודרניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020; שי שטרן, "מרחב מוגן: הקהילה החרדית ותביעותיה לאוטונומיה בראי המשפט הישראלי", משפט, חברה ותרבות א (2018), עמ' 299–322; שי שטרן, "משפט, מרחב וקהילה: מרב-תרבותיות לפלורליזם מרחבי", חיים זיכרמן וגדעון ספיר (עורכים) שומרי החומות: בג"ץ והחברה החרדית, עמ' 363–382, אוניברסיטת בר-אילן 2023.

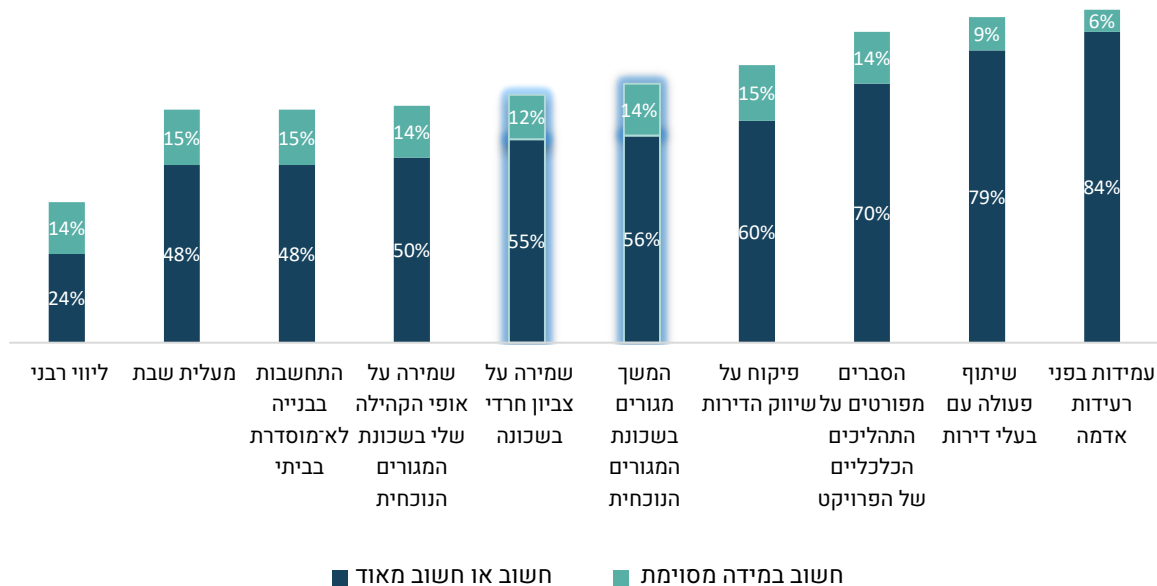
במחקר הוא כי רוב מוחלט של הנשאלים אינם רואים בתכניות פינוי ובינוי מכשיר ממשלתי, עירוני או חברתי שנועד לשנות את מאפייניה הדתיים של השכונה (גרף 21).



גרף 21: התפלגות המדגם לפי מידת ההסכמה עם ההיגד:

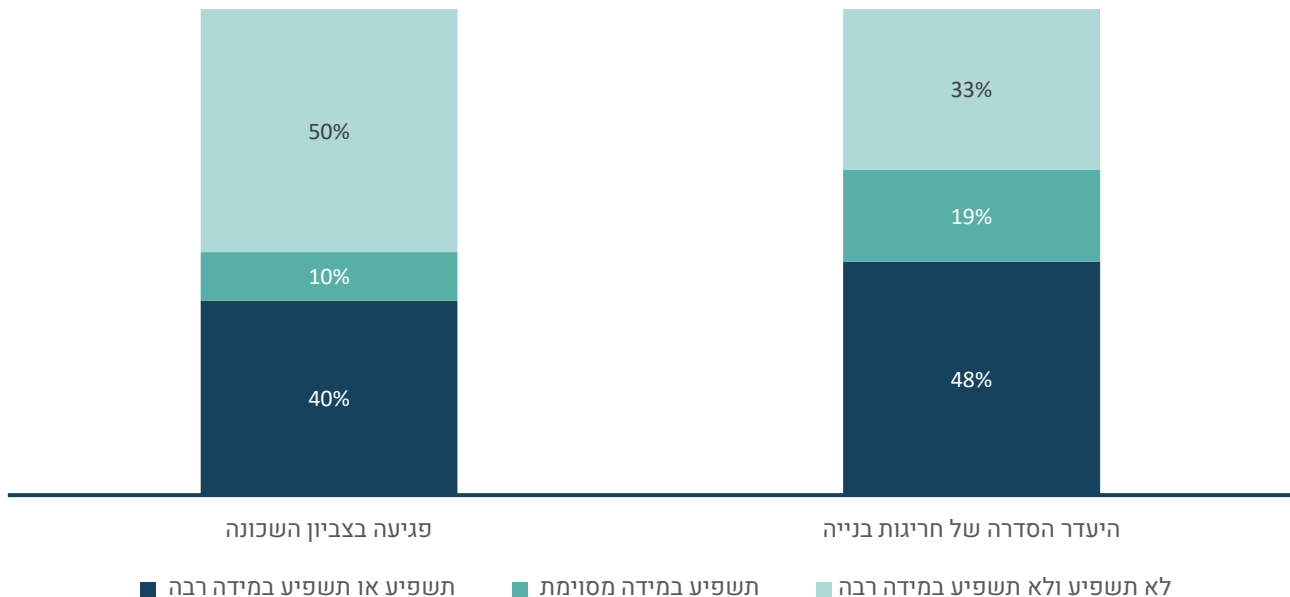
תכנית פינוי ובינוי נועדה לשנות את פני השכונה מבחינה דתית

ועם זאת ממצאי המחקר מגלים כי השמירה על צביונה החרדי של השכונה, וכמוה גם היתכנות המגורים בשכונת המקור בתקופת הביניים, הן שני שיקולים המשפיעים במיוחד על דיירים חרדים השוקלים הצטרפות לתכניות פינוי ובינוי (גרף 22).



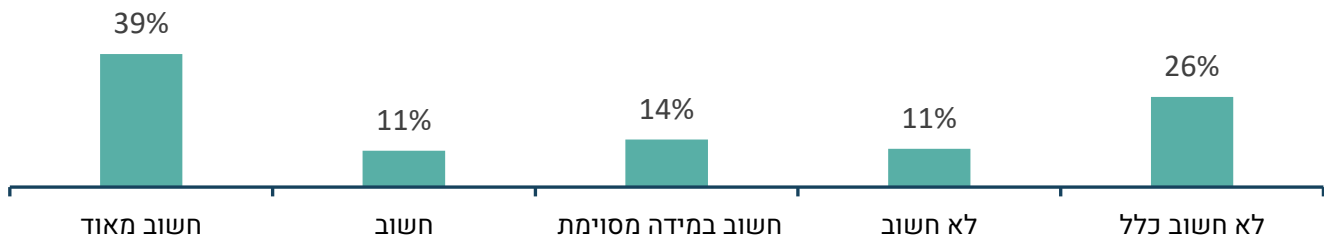
גרף 22: דירוג הנושאים החשובים בפרויקט פינוי ובינוי, לפי מידת החשיבות

ממצאים דומים התקבלו כאשר נשאלו המשיבים במישרין עד כמה חשובה להם השמירה על צביון חרדי בשכונה בתכנית פינוי ובינוי (גרף 23). 50% מהנשאלים השיבו כי פגיעה בצביון השכונה תשפיע (לשלילה) על החלטתם להשתתף בפינוי ובינוי, ו-33% השיבו כי שמירה על צביון השכונה אינה שיקול חשוב (גרף 22 לעיל).



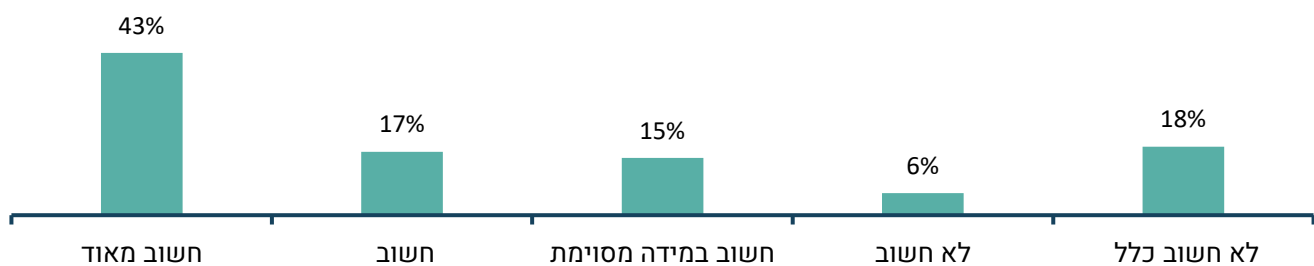
גרף 23: הגורמים המשפיעים לשלילה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי, לפי מידת ההשפעה

חשיבות השמירה על צביון השכונה באה לידי ביטוי גם בשאלה נוספת בסקר, ובה נשאלו המשיבים עד כמה חשובה השמירה על אופי הקהילה שהם מתגוררים בה בהחלטתם על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי. שאלה זו נועדה להוסיף נדבך על השאלות שקשורות לצביון החרדי של השכונה, בהתייחסות להרכב הפנים-חרדי ולמידת השמרנות המרכיבים ומגדירים את שכונת המגורים. 64% מהנשאלים השיבו כי השמירה על אופי הקהילה חשוב להם, ואילו 36% מהנשאלים טענו כי נושא זה אינו חשוב או אינו חשוב כלל בהחלטתם על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי (גרף 24).



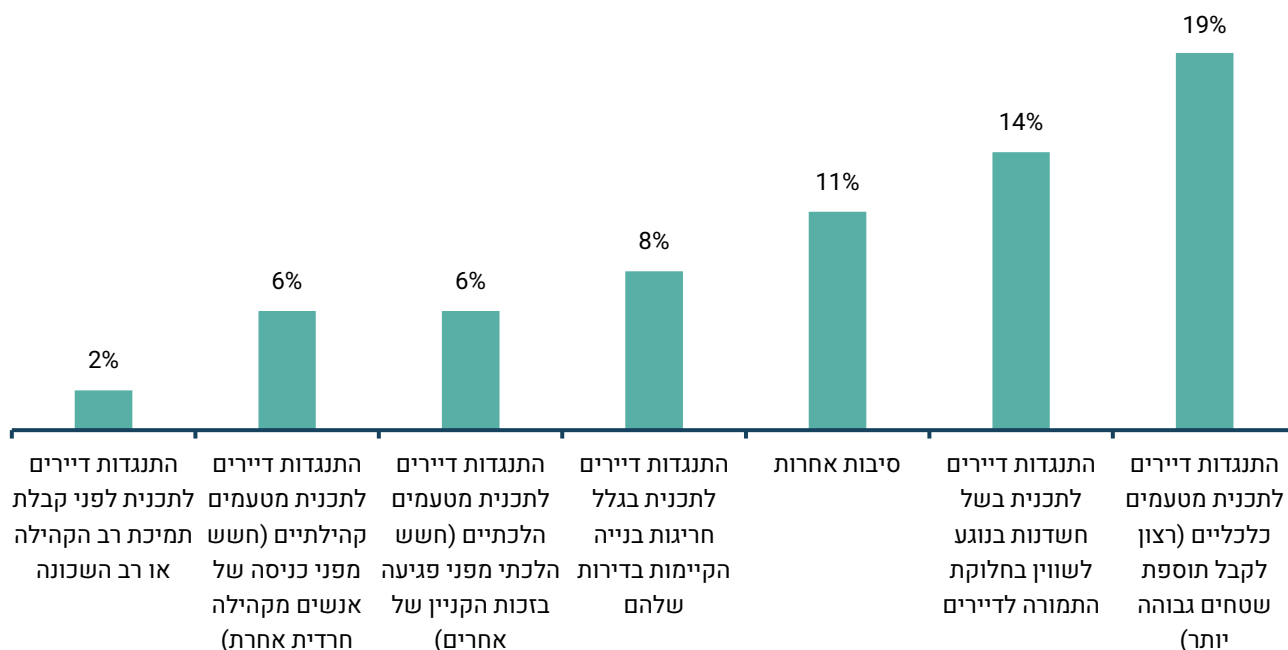
גרף 24: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות של שמירה על אופי הקהילה

אפשר לראות עד כמה מטרידה שאלת השמירה על צביון השכונה את הדיירים החרדים השוקלים הצטרפות לתכניות פינוי ובינוי גם בחשיבות שמרבית הנשאלים במחקר מייחסים לאפשרות הפיקוח על שיווק הדירות החדשות: 75% מהנשאלים טענו שאפשרות הפיקוח על שיווק הדירות החדשות שייבנו לאחר יישומה של התכנית חשובה במידה מסוימת עד חשובה מאוד (גרף 25).



גרף 25: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות של פיקוח על שיווק הדירות

גם הממצאים בנוגע לסיבות להתנגדות לתכנית פינוי ובינוי בקרב נשאלים שגילו הכרה של תכנית קונקרטית לפינוי ובינוי מגלים כי דיירים מביעים התנגדות לתכנית פינוי ובינוי מטעמים הקשורים בשמירה על צביון השכונה או לחלופין חשש מפני פגיעה בצביון העתידי של השכונה (גרף 26).



גרף 26: סיבות להתנגדות של דיירים חרדים לתכנית פינני ובינוי

ממצאים אלה מגלים כי השמירה על צביונה של השכונה, בדגש על שמירת מאפייניה החרדיים, היא אחד החסמים העיקריים בפני הצטרפותם של דיירים חרדים במרחבים חרדיים ותיקים לתכניות פינני ובינוי. החשש מפני אובדן צביון השכונה מוצא ביטוי לא רק בעמדות הנשאלים במחקר אלא גם בפסיקה ההלכתית העוסקת בתכניות להתחדשות עירונית. לדוגמה, הרב זעפרני סבור כי כל עוד התכנית להתחדשות עירונית עתידה לשמש "מפגע רוחני בטיב האוכלוסיה ובציביונה", טענות המתנגדים לתכנית ראויות.²⁰ פסיקה

והנה כשמדברים על "צרכי הציבור" לבנות מגדלים גבוהים למגורים, אך מאידך יש גם צרכי ציבור אחרים, והם צרכי הציבור שכבר גר במקום, כמו שכונות שבחלקן הגדול דרים בהם מאות משפחות חרדיות, ואופי השכונה הוא דתי וחרדי. ועם בנייתם של המגדלים הללו וכניסתם של מאות משפחות שאינן דתיות, זה בודאי ישנה את אופי השכונה באופן ברור, ואם כן יש לקבוע שצרכי השכונה עם הדיירים שכבר גרים בה, הם קודמים לצרכי הציבור שאולי עתידים להגיע ולרכוש כאז דירות או צרכי ציבור אחרים.

תמונה 9: הרב שלזינגר, סימן פו

דומה ניתנה מאת הרב שלזינגר, שקבע כי יש לשקול את השמירה על צביון השכונה בעת ההחלטה על התחדשות עירונית בשכונה חרדית (תמונה 9).²¹

לסיכום, החשש מפני אובדן צביונה החרדי של שכונת המגורים, וכן מפני כניסתם של דיירים שאינם חרדים לשכונה לאחר יישומה של התכנית, הוא חסם מרכזי המגביל הצטרפות של דיירים חרדים לתכנית פינני ובינוי. הקושי המשפטי, המוכר לאוכלוסייה החרדית, בדבר הקניית זכות פיקוח על שיווק הדירות

²⁰ נספח א.

²¹ פסיקתו של הרב שלזינגר, שם.

לדיירים הוותיקים או לגורמים קהילתיים בשמם, הופך חסם זה לניכר, ודיירים נחשפים ללחצים קהילתיים להימנע מהצטרפות לתכנית פינוי ובינוי.

הצעות להתמודדות עם החסם

היזם הפרטי כמכשיר להתמודדות עם אתגרים קיימים – הבטחת צביונה של השכונה החדשה היא חסם ממשי לחברה החרדית, ובמובנים רבים הוא מוצא ביטוי במגוון מופעים, כמו התנגדות רבנים להצטרפות לתכנית, הקפדה על גובה המבנים בשכונה החדשה והחמרה בפסיקה ההלכתית העוסקת בדיני שכנים. הגם שאי אפשר להבטיח את צביונה של השכונה החדשה, בדגש על מאפייניה של האוכלוסייה שעתידה להצטרף לשכונה, נראה כי עיקר ההתמודדות עם חסם זה צריכה להיות מוטלת על כתפיהם של היזמים הפרטיים המובילים את התכניות הן בשל הבנתם את מאפייני המרחב, הן בשל הכרתם את מאפייני הקהילות החרדיות המתגוררות בו. הפרטת הליכי ההתחדשות העירונית והפקדת התכנון והביצוע בידי יזמים פרטיים מאפשרת התמודדות טובה יותר, גם אם לא מלאה, עם חששותיהם של הדיירים המתגוררים במתחם העומד בפני תכנית פינוי ובינוי.

ב.3.ג. המגורים בשכונת המקור גם בתקופת הביניים

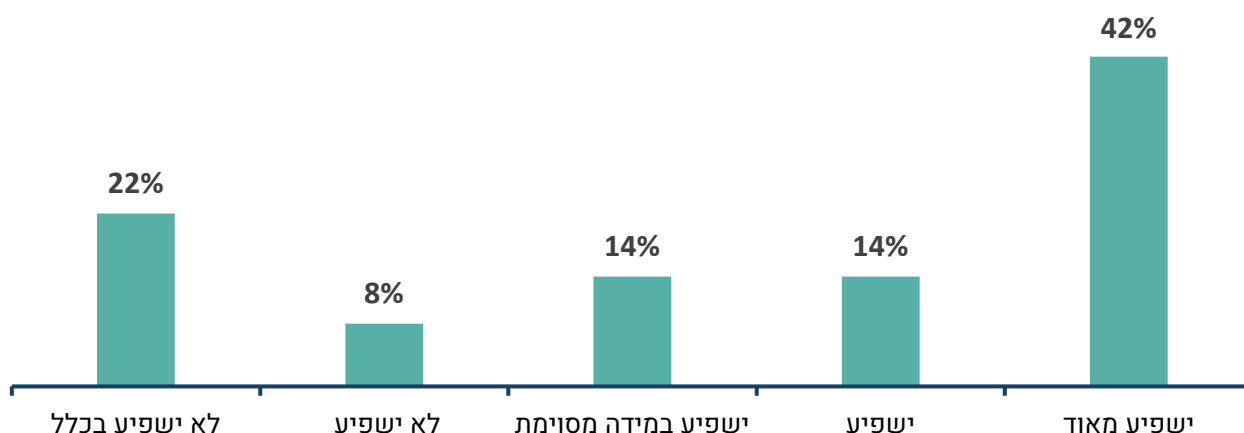
עוד חסם המפחית את הנכונות של דיירים במרחבים החרדיים להצטרף לתכניות פינוי ובינוי קשור לתקופת הביניים, שבמהלכה נדרשים הדיירים לעזוב את דירותיהם הישנות ולהתגורר במקום אחר עד לקבלת הדירה החדשה. תקופה זו מטילה על הדיירים נטל לא פשוט, שכן הם נאלצים לעקור משכונתם ולהמתין שנים מספר עד שיוכלו לשוב ולהתגורר במרחב המוכר להם.²² באוכלוסייה הכללית תשומת הלב בהתמודדות עם דיירים בתקופת הביניים מופנית בעיקר לקשישים,²³ ואילו בחברה החרדית תקופה זו משפיעה על בני כל הגילים, ובמידה מסוימת השפעתה רבה דווקא על משפחות צעירות שילדיהן במוסדות חינוכיים.

ממצאי המחקר מעלים כי המשך המגורים בשכונת המקור בתקופת הביניים, קרי בתקופה שבין היציאה מדירת המגורים הישנה לקבלת הדירה החדשה בסוף יישום התכנית, הוא אחד השיקולים הנכבדים ביותר

²² אלון כהן, התחדשות עירונית בישראל: חסמים מרכזיים והצעות ייעול, מכון אהרן למדיניות כלכלית 2019; מתן רבינוביץ, מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית: מחקר יישומי, מרכז הגר 2017.

²³ רבינוביץ, שם.

לדיירי חרדים השוקלים להצטרף לתכניות פינוי ובינוי. 70% מהנשאלים טענו כי המשך המגורים בשכונת המקור בתקופת הביניים הוא שיקול חשוב עד חשוב מאוד בתכניות פינוי ובינוי (גרף 27).



גרף 27: התפלגות המדגם לפי מידת החשיבות של המשך מגורים בשכונת המקור בתקופת הביניים

הטעם לחשיבות הגדולה שניתנת בחברה החרדית להמשך המגורים בשכונת המקור בתקופת הביניים נובע מכמה מאפיינים ייחודיים לחברה החרדית, ובראשם ההשתייכות הקהילתית והתת־קהילתית, המשפיעה על מכלול היבטי החיים של הפרט החרדי, והצורך בקרבה למוסדות חינוך ספציפיים, התואמים את ההשתייכות התת־קהילתית של המשפחה.

חלק ניכר מהחיים של הפרט החרדי ושל המשפחה החרדית מתנהלים במרחב חרדי. מושג זה נוגע הן למרחב המגורים המצומצם, השכונה החרדית בעיר החרדית או בעיר המעורבת, הן למרחב הארצי, הפריסה הארצית של הריכוזים החרדיים. חלק גדול מהיבטי החיים החרדיים מתנהלים במרחב המגורים השכונתי, ובו מסופקים בדרך כלל רוב הצרכים והשירותים היומיומיים.²⁴ המרחב השכונתי מאפשר לחברה החרדית נגישות לשירותים יום־יומיים, ובהם בתי כנסת, ישיבות, מוסדות חינוך וכן מסחר ושירותים נוספים המותאמים באופיים ובצביונם לחברה החרדית. זרמים מסוימים בחברה החרדית, לדוגמה הזרם הליטאי, מייחסים חשיבות רבה יותר למקומיות מזרמים אחרים (החסידי והספרדי),²⁵ אולם כל הזרמים בחברה החרדית רואים בהשתייכות המקומית מרכיב חשוב ביכולתם להמשיך ולנהל את אורחות חייהם התנהלות תקינה.

²⁴ תדריך התכנון.
²⁵ ראו דיון בחלק ג של דו"ח זה.

לפיכך ניתוקה של משפחה חרדית משכונת המקור לכמה שנים מציב קושי ממשי למשפחה זו, כיוון שהוא מצריך אותה למצוא מוסדות חינוך חלופיים לילדי המשפחה, ומשימה זו נעשית קשה יותר אם המשפחה משתייכת לתת־קהילה מסוימת בחברה החרדית וככל שמספר הילדים במשפחה גדול. גם מציאת פתרון לאב המשפחה, אם הוא אברך החפץ ללמוד במוסד התואם את מאפייניו, ולהמשיך תעסוקת ההורים מציב קושי של ממש בפני משפחה חרדית העומדת בפני החלטה בדבר הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי. קושי זה נוכח יותר בחברה החרדית הן בגלל מיעוט כלי הרכב והן בגלל ריבוי משפחות ברוכות ילדים.

הצעות להתמודדות עם החסם

תיעדוף מרחבים המאפשרים פינוי ובינוי – כדי להקל ביצוע של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים ולהתגבר על החסם הנובע מתקופת הביניים כדאי לנסות ולתעדף ייזום תכניות במרחבים המאפשרים פינוי ובינוי שבו כלל דיירי המתחם יקבלו פתרון קבע במתחם סמוך מייד עם הפינוי הנדרש לצורך ביצוע התכנית במתחם המקורי. עם זאת, כפי שאפשר ללמוד ממקרה הבוחן בקריית אברמסקי באשדוד אשר נלמד במחקר זה, הקצאת דיור קבע לדיירי המתחם העומד בפני פינוי ובינוי קודם לתחילת התכנית צריכה לעמוד בכמה תנאים הקשורים למאפייני החיים החרדיים: ראשית, על המתחם החדש להיות סמוך למתחם המקורי כדי למנוע את ניתוק הדיירים ממוסדות הקהילה שהם משתייכים אליה; שנית, יש לוודא כי המתחם החדש יכול לקלוט את כל הדיירים מהמתחם המקורי (אם הם מעוניינים בכך), ולבסוף יש לוודא כי המתחם החדש והביניים הקיימים בו תואמים את מאפייני החיים החרדיים של הדיירים (לרבות בכל הקשור לגובה המבנים ולקיומם של מוסדות ציבור תואמים).

תיעדוף מרחבים המאפשרים מציאת פתרונות זמניים סמוכים רחבי היקף – עוד אפשרות להתמודדות עם האתגרים בתקופת הביניים היא מציאת פתרונות זמניים המשמרים את המבנה הקהילתי ואת יכולתם של הדיירים להמשיך ולפעול במתווה קהילתי. לדוגמה, ראוי לתעדף מרחבים אשר יש בסמוך אליהם פתרונות שכירות מרובים לדיירים, חברי הקהילה.

פעולה מדורגת – בשל מצוקת הדיור הנוהגת באזורי הביקוש שממוקמים בהם מרבית המתחמים הרלוונטיים לצורך הוצאה אל הפועל של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים, ובשל הצורך באיתור מספר רב של יחידות דיור לשכירות בתקופת הביניים, נראה כי מציאת פתרונות מעין אלה צפויה להיות מצומצמת. על רקע זה נראה כי נכון לשקול פעולה מדורגת של פינוי ובינוי, דירוג המאפשר מציאת

פתרונות דיור זמניים לתקופת הביניים למספר מצומצם יותר של דיירים בשכונה ומותיר את מרבית הדיירים בשכונה בבתייהם. על אף העלויות של דירוג הפעילות, בין השאר בשל התמשכות פרקי הזמן להוצאת התכנית אל הפועל, נראה כי פעולה מדורגת כאמור היא אפשרות ריאלית להתמודדות עם האתגרים הכרוכים בתקופת הביניים בקהילות חרדיות.

התמודדות במתחמים שאינם מאפשרים פתרונות במרחבים סמוכים – האתגר הכרוך בתקופת הביניים נובע בעיקרו מניתוקה של האוכלוסייה מהמתחם המקורי לפרק זמן ממושך. בחברה החרדית משמעותו של ניתוק כזה רחבה וכוללת הן את מוסדות החינוך, הן את המוסדות הקהילתיים הממקדים את עיקר הפעולה היום-יומית של המשתתפים לחברה החרדית. בשל הקושי במציאת מתחמים שאפשר לבצע בהם פינוי ובינוי, וכן מתחמים שיש בקרבם אפשרות לשכירות רחבת היקף, מומלץ לחשוב על אפשרויות למימון פתרונות חלופיים אשר יאפשרו לדיירים המפונים להמשיך והשתתף, לכל הפחות בימות החול, במסגרות הקהילתיות והחינוכיות שהם משתייכים אליהן. עיקרם של פתרונות אלה נעוץ במימון היסעים ממקומות הדיור הזמניים אל המרחבים הקהילתיים המקוריים כדי לאפשר את שימור הזיקה גם בתקופת הביניים.

הבדלים בין הזרמים: ליטאים, חסידיים, ספרדים

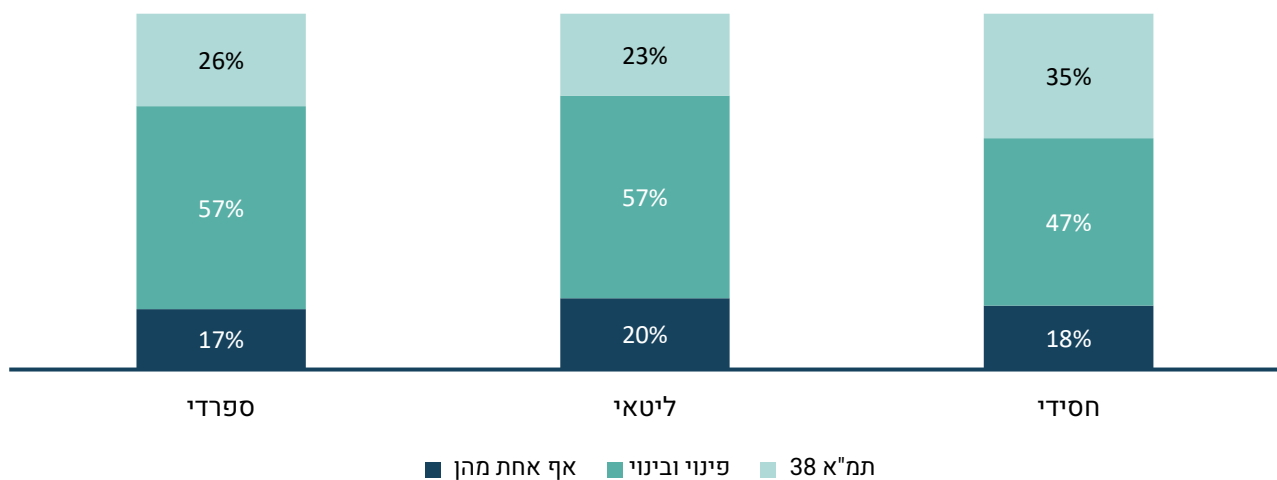
החברה החרדית מורכבת ממגוון קהילות ותת־קהילות הנבדלות זו מזו במאפיינים רבים. נהוג לחלק את החברה החרדית לשלושה זרמים עיקריים: הזרם הליטאי, הזרם החסידי והזרם הספרדי. חלוקה זו עשויה להיות כוללת מדי כאשר מנסים לבחון יישום אפשרי של מדיניות, ודאי כאשר זו קשורה לצעדים יישומיים במרחב. הטעם לכך נעוץ בשונות הנוהגת בין הקהילות ובכפיפות לסמכות רבנים בקרב אותן קהילות גם כאשר הן נכללות באותה קטגוריה זרמית. ואולם דינו של הניסיון לספק תמונה מדויקת לכל אחת מהקהילות בחברה החרדית להיכשל בשל היקפן הרחב של קהילות אלה, וכן בשל השינויים התכופים החלים בהגדרותיהן ובמאפייניהן.

בחלק זה של הדו"ח נבקש לעמוד על ההבדלים בין הזרמים למיניהם, הליטאי, החסידי והספרדי, בכל הקשור לעמדות כלפי תכניות פינוי ובינוי ולחסמים המונעים את יישומן. בפתחו של חלק זה ראוי להצביע על שתי מסקנות עיקריות העולות ממצאי המחקר. המסקנה האחת היא כי ההבדלים בין הזרמים בחברה החרדית ביחסם לתכניות פינוי ובינוי מצומצמים לסוגיות מסוימות. אף שיש בהבדלים אלה כדי להשפיע על היתכנות יישומן של תכניות פינוי ובינוי במתחמים שמתגוררים בהם דיירים המשתייכים לזרמים השונים בחברה החרדית, היקפם של הבדלים אלה קטן.

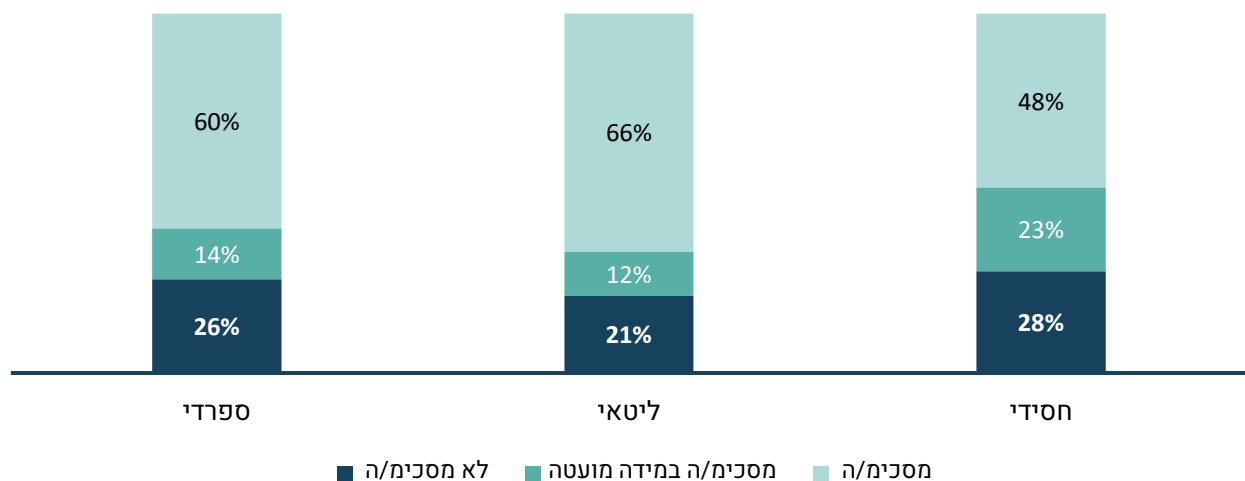
המסקנה השנייה העולה ממצאי המחקר היא כי הנוכחות המרחבית של המשתייכים לזרמים למיניהם בחברה החרדית כמעט אינה ניתנת להפרדה. למעשה למעט במקרים חריגים, במרבית השכונות בבני ברק ובאשדוד מתגוררים באותם מבנים ליטאים לצד חסידיים וספרדים. אומנם בירושלים אפשר להצביע על שכונות שיש בהן רוב ניכר לזרמים מסוימים, אולם גם באותן שכונות מתגוררים דיירים המשתייכים לכל הזרמים. המשמעות של ממצאים אלה לצורכי המחקר כפולה: ראשית, ניסיונות לגזור פתרונות לחסמים ממוקדי זרם עשויים שלא לספק פתרון מלא להתמודדות עם התנגדויות במרחב. שנית, במקרים שדיירי המבנים המשתייכים לכמה זרמים, יש סבירות כי התמודדות עם חסמים תידרש להתאים לדרישות המחמירות יותר.

השלכות ההשתייכות הקהילתית על עמדות כלפי התחדשות עירונית

הנשאלים מכלל הזרמים מגלים באופן כללי עמדות דומות כלפי תכנית פינוי ובינוי. לדוגמה, בשאלה מהי התכנית המועדפת להתחדשות עירונית, תמ"א 38 או פינוי ובינוי, ענו רוב הנשאלים בכלל הזרמים כי הם מעדיפים תכנית פינוי ובינוי על פני תמ"א 38 (גרף 28). מרבית הנשאלים בכלל הזרמים גם מסכימים אשר למטרותיה, וחשוב לא פחות, אשר להשלכותיה של תכנית פינוי ובינוי על החברה החרדית ועל מצוקותיה (גרף 29).



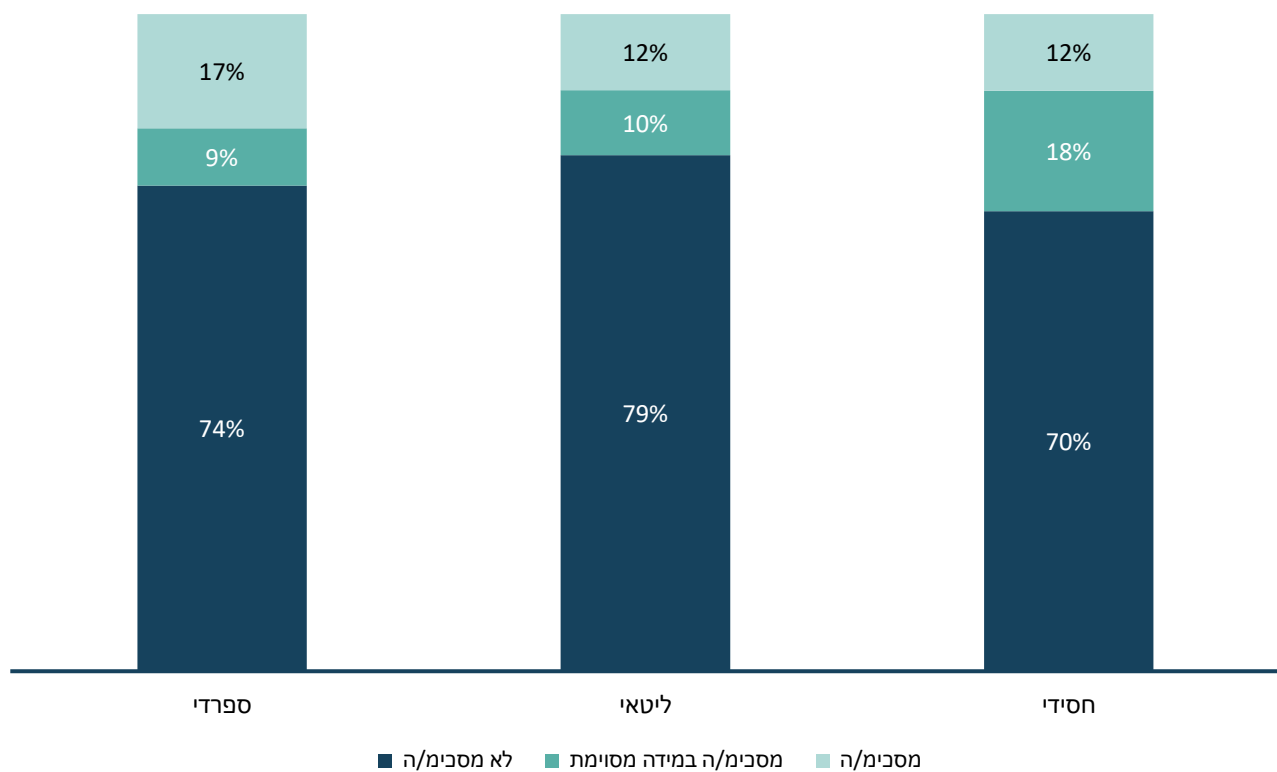
גרף 28: התפלגות המדגם לפי זרם ולפי סוג תכנית ההתחדשות העירונית המועדפת



גרף 29: התפלגות המדגם לפי זרם ולפי מידת ההסכמה עם ההיגד:

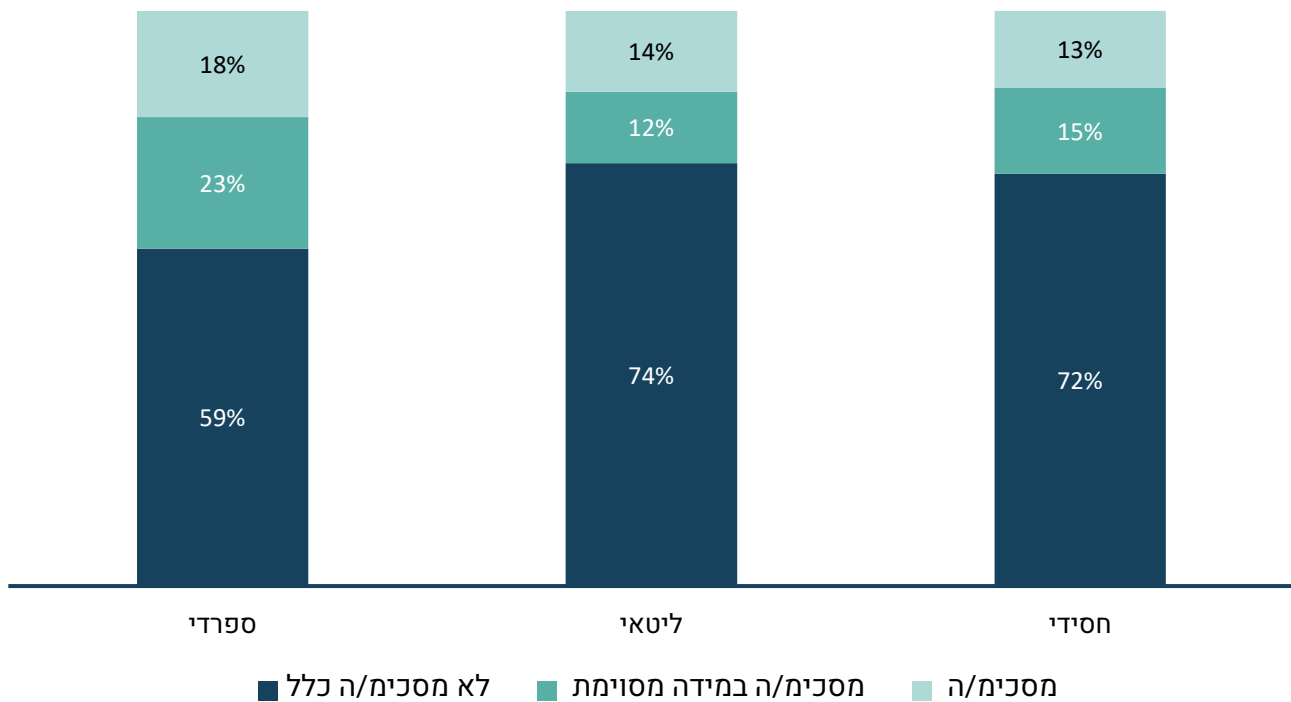
תכנית פינוי ובינוי מסייעת לפתרון מצוקת הדיור בחברה החרדית

דמיון בין תשובות הנשאלים המשתייכים לזרמים השונים בחברה החרדית התגלה גם בכל הקשור לתפיסה ההלכתית-דתית של תכניות פינוי ובינוי. לדוגמה, מרבית הנשאלים מכלל הזרמים סבורים כי אין מניעה הלכתית ליישומה של תכנית פינוי ובינוי (גרף 30), כי מטרות יישומה של תכנית פינוי ובינוי אינן כוללות ניסיון לשנות את פני השכונה מבחינה דתית (גרף 31) וכי התכנית כדאית לבעלי הדירות מבחינה כלכלית (גרף 32).

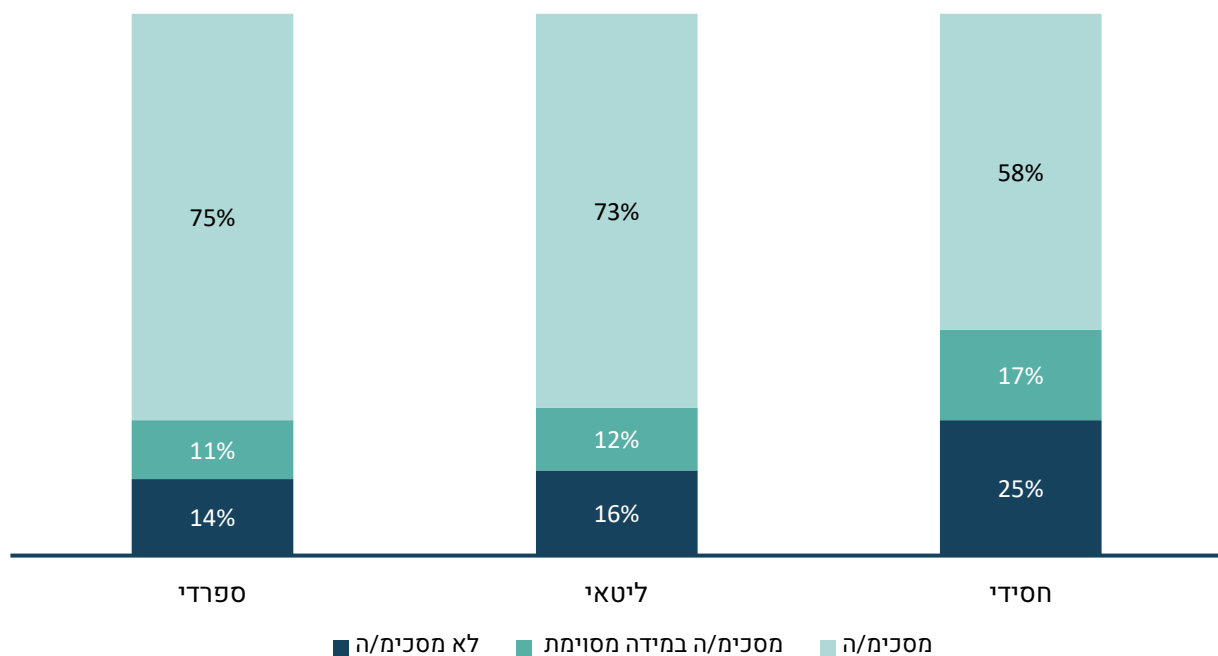


גרף 30: התפלגות המדגם לפי זרם ולפי מידת ההסכמה עם ההיגד:

תכנית פינוי ובינוי אינה אפשרית משיקולים הלכתיים

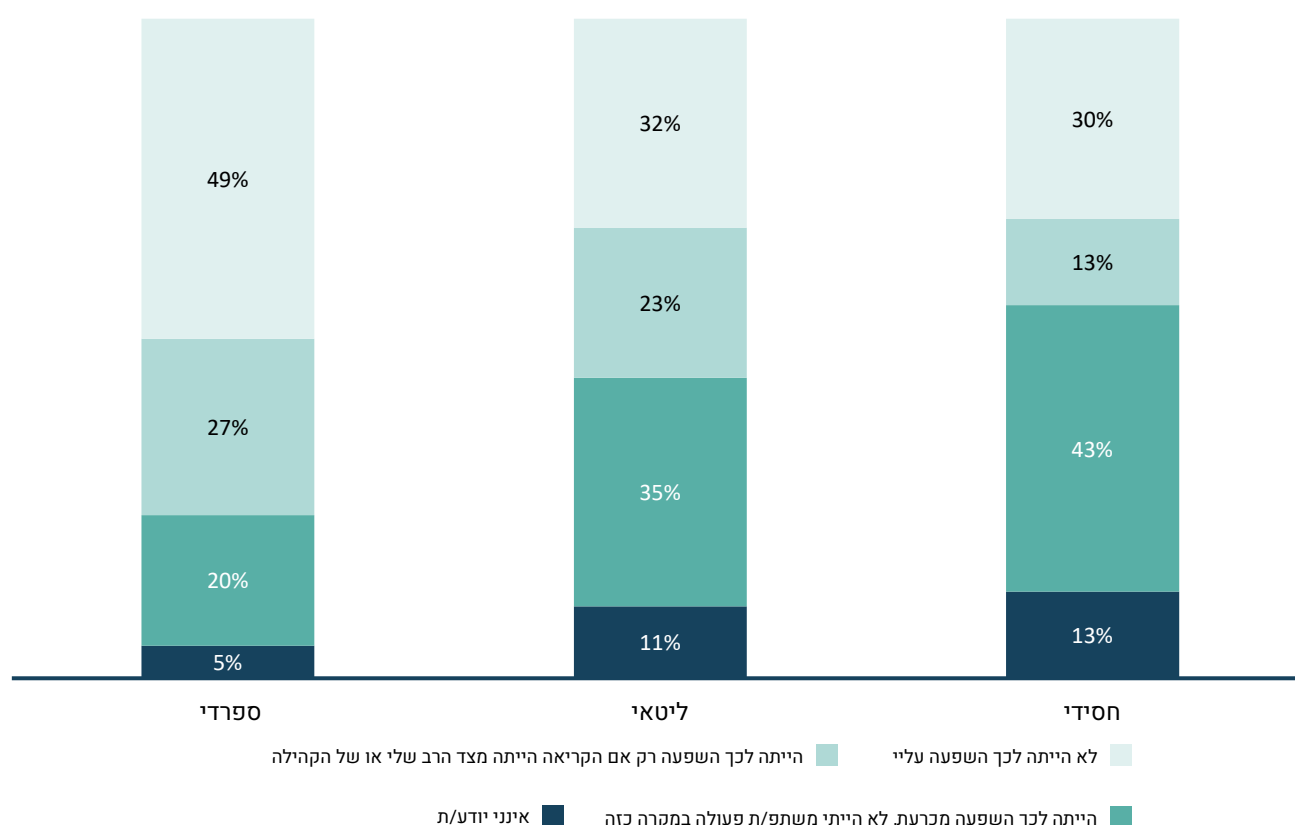


גרף 31: התפלגות לפי זרם ולפי מידת ההסכמה עם ההיגד:
תכנית פינני ובינוי נועדה לשנות את פני השכונה מבחינה דתית



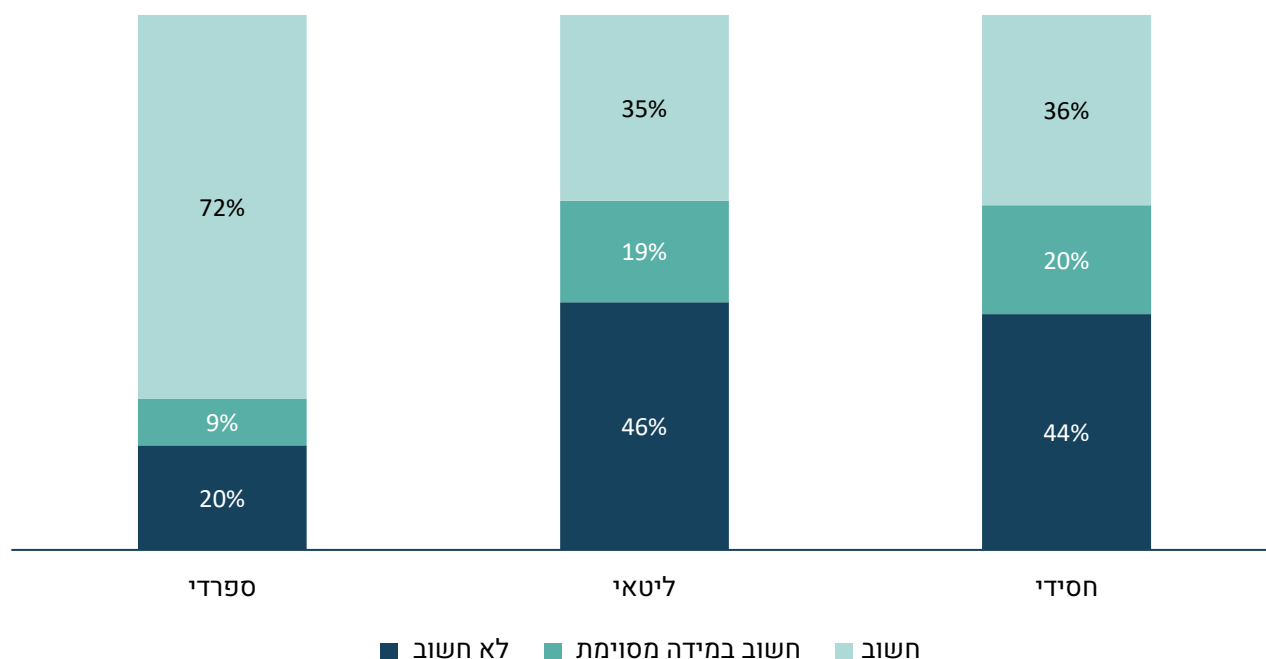
גרף 32: התפלגות לפי זרם ולפי מידת ההסכמה עם ההיגד: תכנית פינני ובינוי כדאית לבעלי הדירות

ואולם לצד הדמיון שבין עמדות המשתייכים לזרמים השונים בחברה החרדית בנוגע למטרותיהן של תכניות פינוי ובינוי וכדאיותן הכלכלית, אפשר להצביע על הבדלים מספר החושפים מאפיינים ייחודיים לכל זרם. לדוגמה, בכל הקשור למעורבות רבנים בהחלטה על הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי בכל הזרמים פחות מ-50% מהנשאלים סבורים כי נדרש אישור רב לצורך הצטרפות לתכנית פינוי ובינוי, ואף שרק כ-40% מהנשאלים בכלל הזרמים סבורים כי יש צורך בליווי רבני במהלך יישומה של תכנית פינוי ובינוי בשכונתם, ניכר הבדל בין המשתייכים לזרמים השונים במצבים שיש בהם התנגדות רבנים להצטרפות לתכנית פינוי ובינוי: בזרם החסידי ובזרם הליטאי רק 30% סבורים כי להתנגדות כאמור לא תהיה השלכה על החלטתם להצטרף לתכנית פינוי ובינוי, ובזרם הספרדי השיבו 49% מהנשאלים כי התנגדות רבנים להצטרפות לתכנית פינוי ובינוי לא תשפיע כלל על החלטתם להשתתף בתכנית פינוי ובינוי (גרף 33).



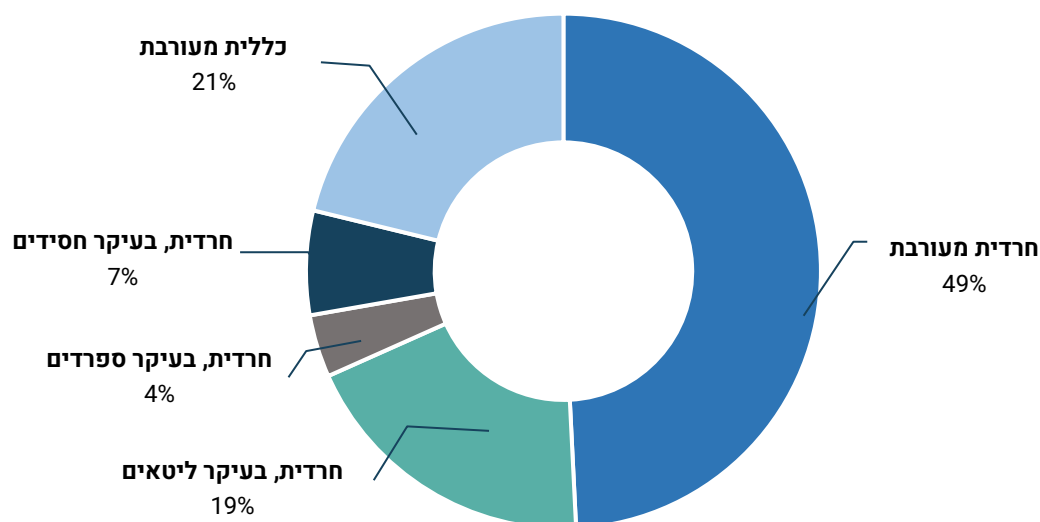
גרף 33: השפעת רב הקהילה על החלטת השתתף בתכנית פינוי ובינוי, לפי זרם

הבחנות נוספות נוגעות לאחד החסמים ההלכתיים העיקריים: מעלית השבת. בזרם הליטאי ובזרם החסידי יש רצון להוספת מרפסת סוכה ואדישות מסוימת כלפי קיומה של מעלית שבת בבניין (חרף ההשלכות האפשריות שיש למעלית שבת על הרכב האוכלוסייה העתידי בשכונה), ואילו הנשאלים מהזרם הספרדי מביעים עניין רב בקיומה של מעלית שבת בבניין (גרף 34).



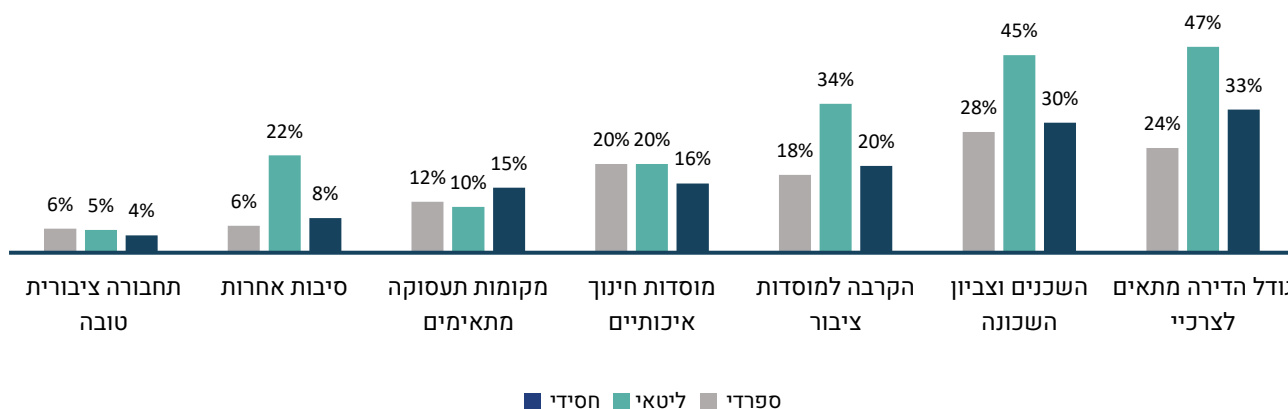
גרף 34: התפלגות המדגם לפי זרם ולפי מידת החשיבות של מעלית שבת

כאמור, להבדלים אלה חשיבות מוגבלת בעיקר משום שהמשתייכים לזרמים השונים בחברה החרדית גרים בשכונות מעורבות, ובמקרים רבים בבניינים הכוללים ליטאים, חסידים וספרדים גם יחד (גרף 35). המשמעות המעשית של מציאות מרחבית זו היא כי אם נדרשת קבלת הסכמה של רוב דיירי הבניין או המתחם מבחינה משפטית, ואם החסם ההלכתי הקשור ליכולת הכפייה ההלכתית של שכנים לא יוסדר, מוקנית זכות וטו למתנגדי ההתחדשות העירונית.

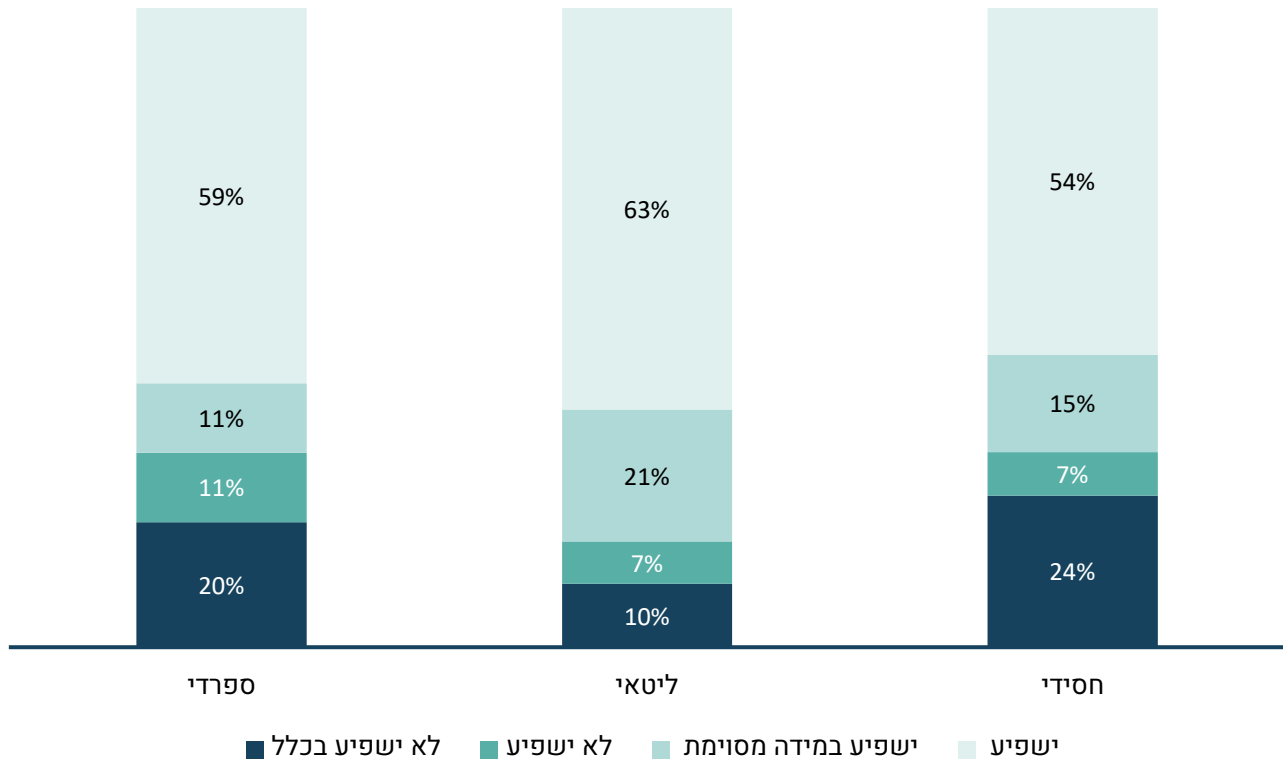


גרף 35: התפלגות המשיבים לפי אופי האוכלוסייה בשכונות המגורים

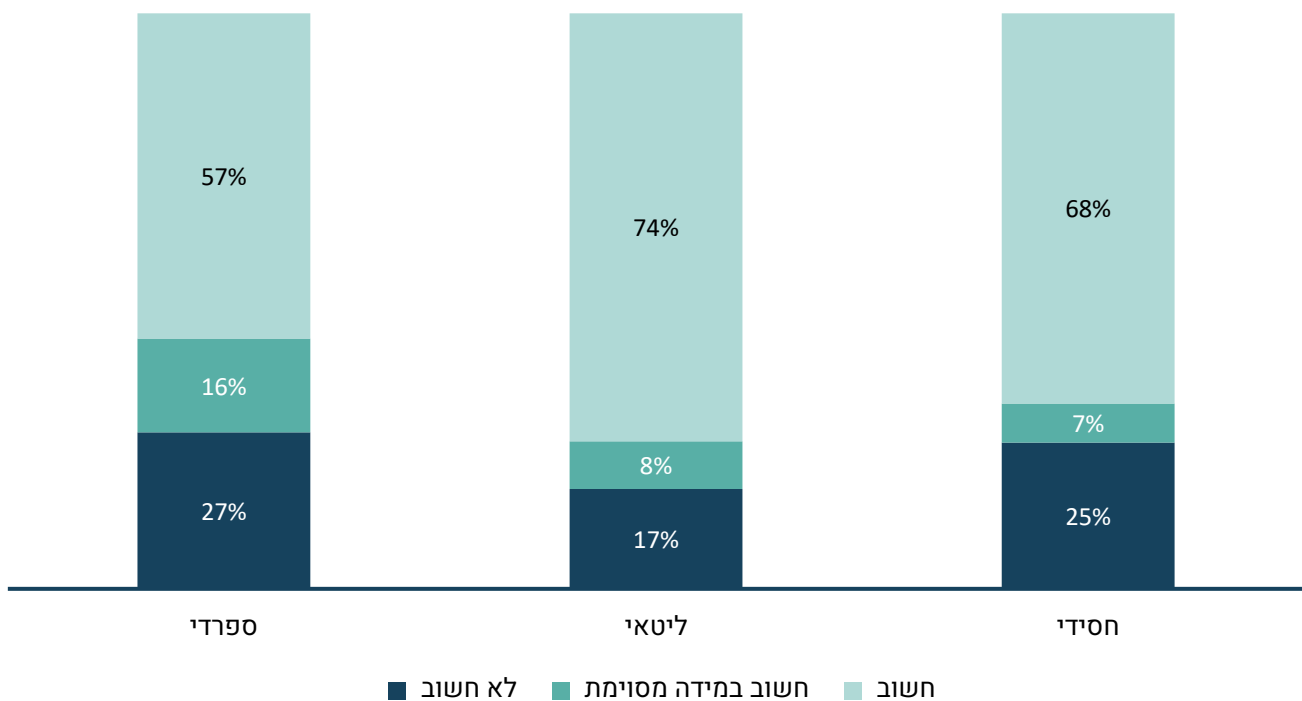
עם זאת אפשר להצביע על חריג אחד בעל משמעות מעשית לתכנון וליישום של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים, והוא תפיסת המקומיות (place based) המוגברת של הזרם הליטאי לעומת שני הזרמים האחרים. אף שהזרם הליטאי עצמו נחלק לתתיקהילות, עיקר החלוקה (לרבות ההשלכות ההלכתיות והחברתיות שהיא כוללת) נעשית על בסיס מקומי, ולא בהכרח על סמך השתייכות זרמית ארצית. אין באמור כדי לומר שאין לזרם הליטאי תחושת שייכות בחתך הארצי, ואולם שלא כזרם החסידי, שבמקרים רבים מעניק עדיפות לרובד הארצי, החסידות, על פני המקומי, הזרם הליטאי מעניק עדיפות לרובד המקומי. תפיסה זו מוצאת ביטוי בממצאי המחקר בעיקר בסוגיות הקשורות לגורמי שביעות הרצון משכונת המגורים (גרף 36), לחשיבות השהייה בשכונת המגורים המקורית גם בתקופת הביניים (גרף 37) ובחשיבות שהנשאלים המשתייכים לזרם הליטאי מייחסים לשימור צביון השכונה ומאפייניה (גרף 38) ולאפשרות לפיקוח על שיווק הדירות החדשות (גרף 38).



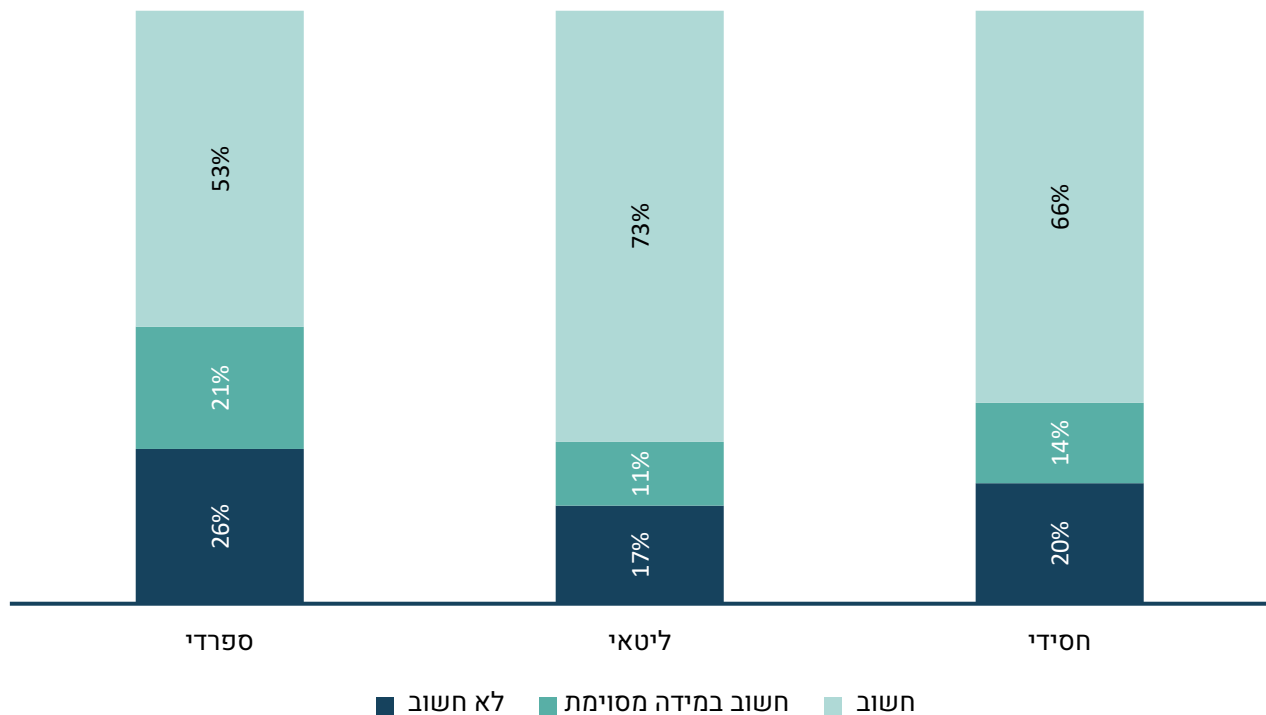
גרף 36: דירוג הגורמים לשביעות רצון מהשכונה, ממסודותיה ומצבינה, לפי זרם



גרף 37: התפלגות המדגם לפי זרם ולפי מידת ההשפעה של המשך המגורים בשכונת המגורים בתקופת הבנייה



גרף 38: התפלגות המדגם לפי זרם ולפי מידת החשיבות של שמירה על צביון חרדי

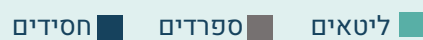


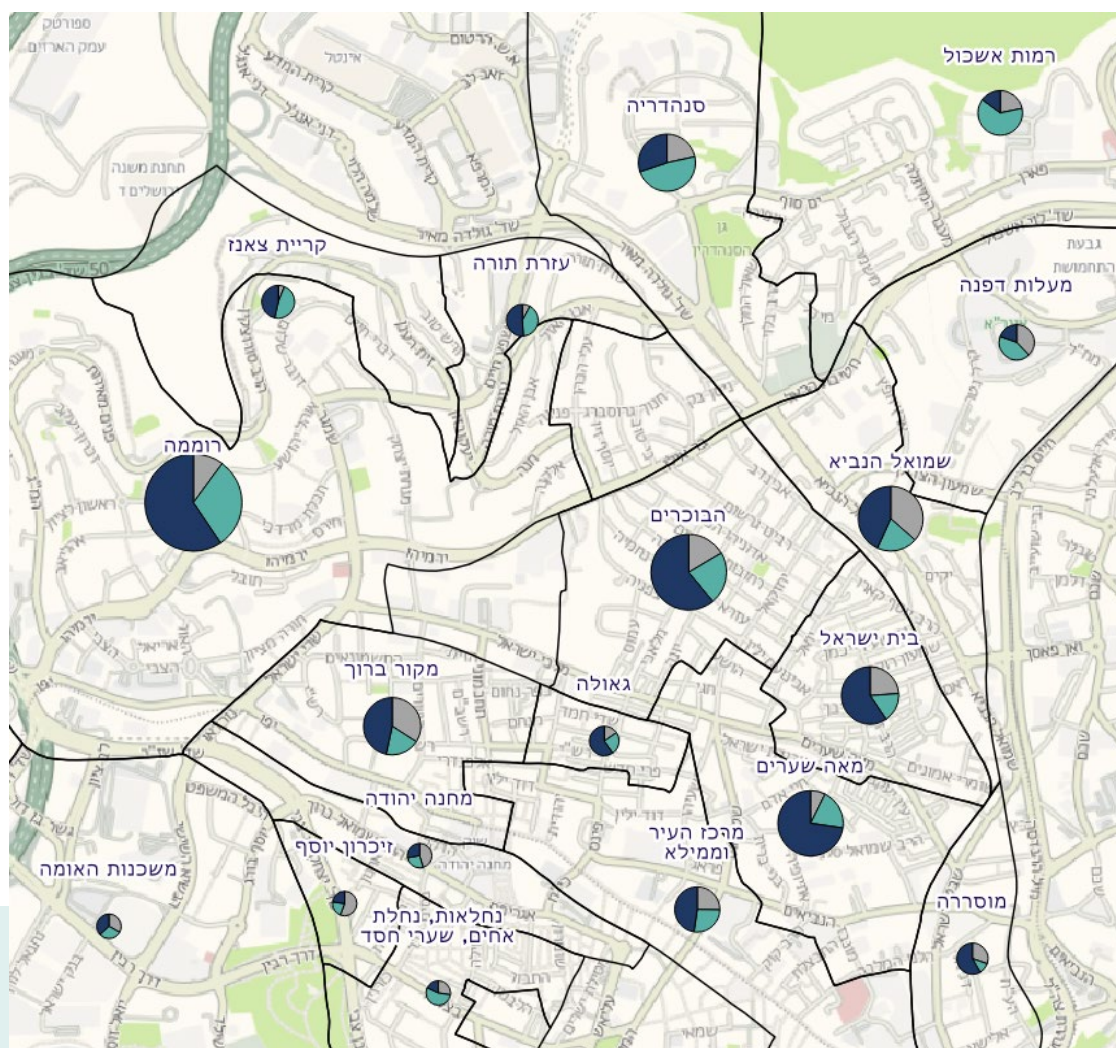
גרף 39: התפלגות המדגם לפי זרם ולפי מידת החשיבות של פיקוח על שיווק הדירות

אם כן, לחלוקה הנוהגת בחברה החרדית לכמה זרמים השפעה נמוכה למדי בכל הקשור לתכנון של תכניות פינוי ובינוי ויישומן במרחבים החרדיים. הטעם לכך הוא הן החיים המשותפים של המשתייכים לזרמים פנימיים אלה באותם שכונות ובניינים, הן היעדר הבדלים של ממש בין העמדות של המשתייכים לזרמים למיניהם. עם זאת ממצאי המחקר מעידים על החשיבות הגבוהה למדי שמעניקים המשתייכים לזרם הליטאי למקומיות וליכולת השמירה על צביון השכונה, לעומת הדיירים המשתייכים לזרם החסידי ולזרם הספרדי.

[illegible]

מקרא זרמים

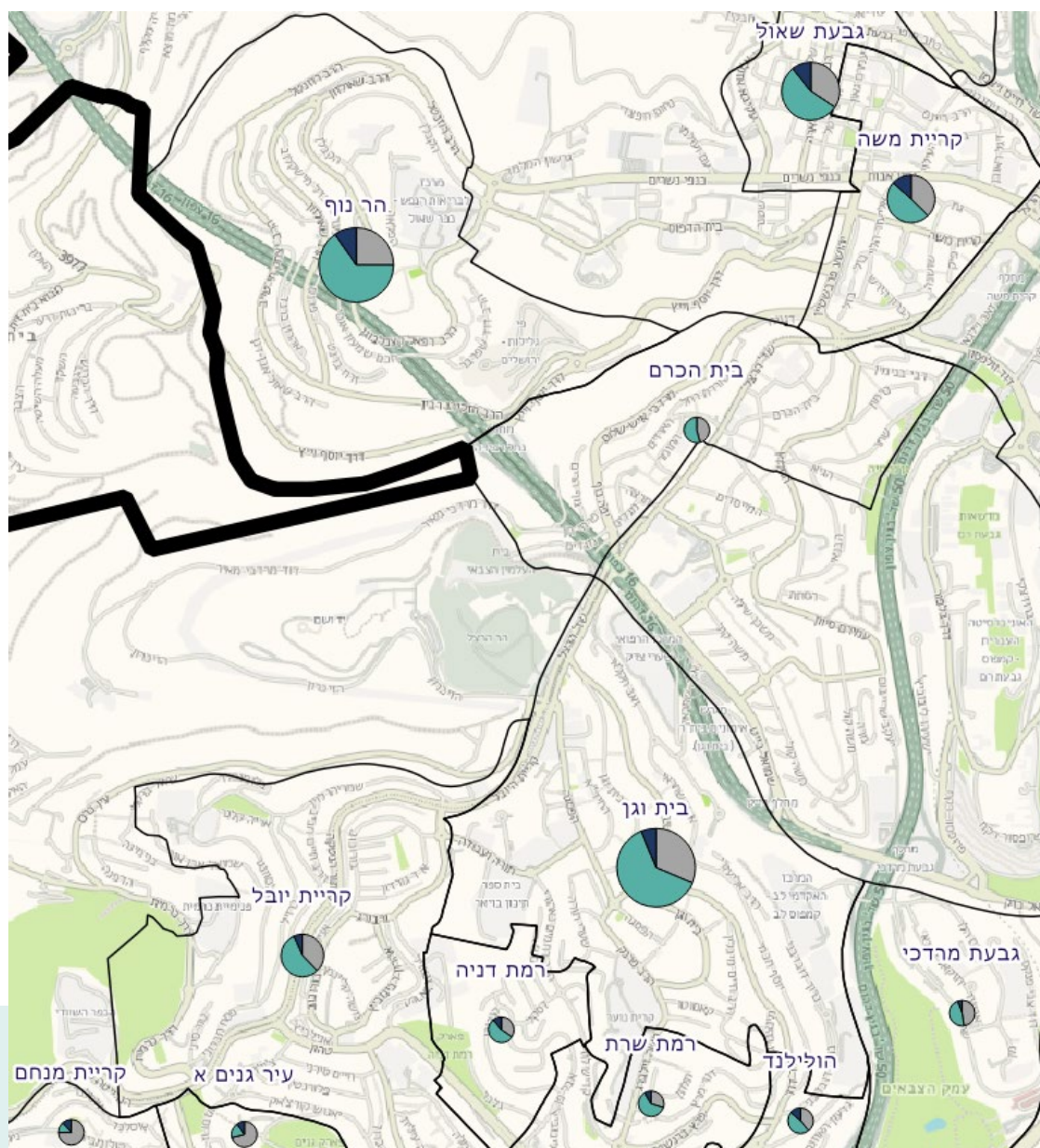




מפה 2: שכונות בירושלים לפי זרמים בחברה החרדית, התמקדות בריכוזים חרדיים

מקרא זרמים

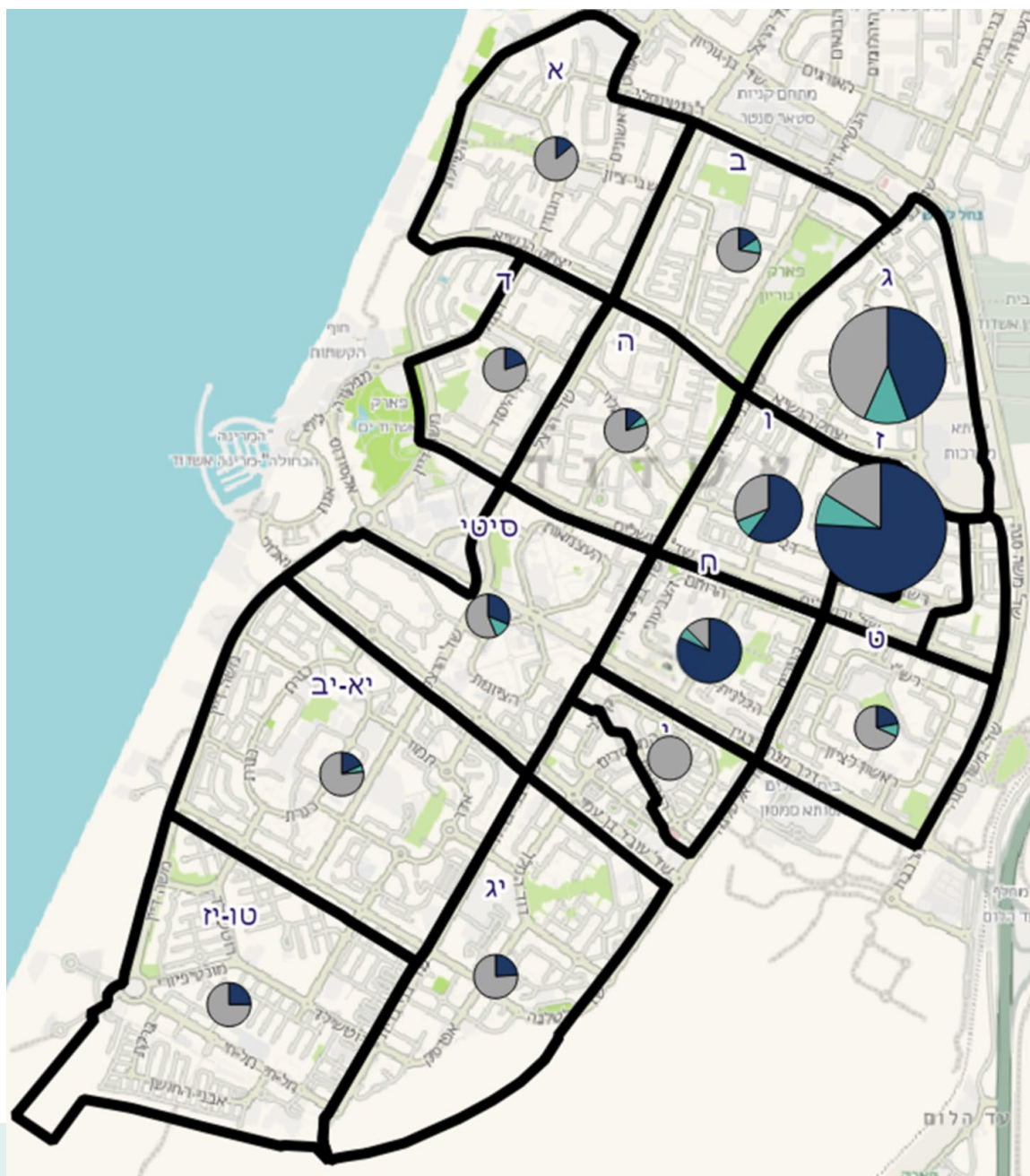
ליטאים ■ ספרדים ■ חסידים



מפה 3: מיפוי רבעים בירושלים לפי זרמים בחברה החרדית

מקרא זרמים

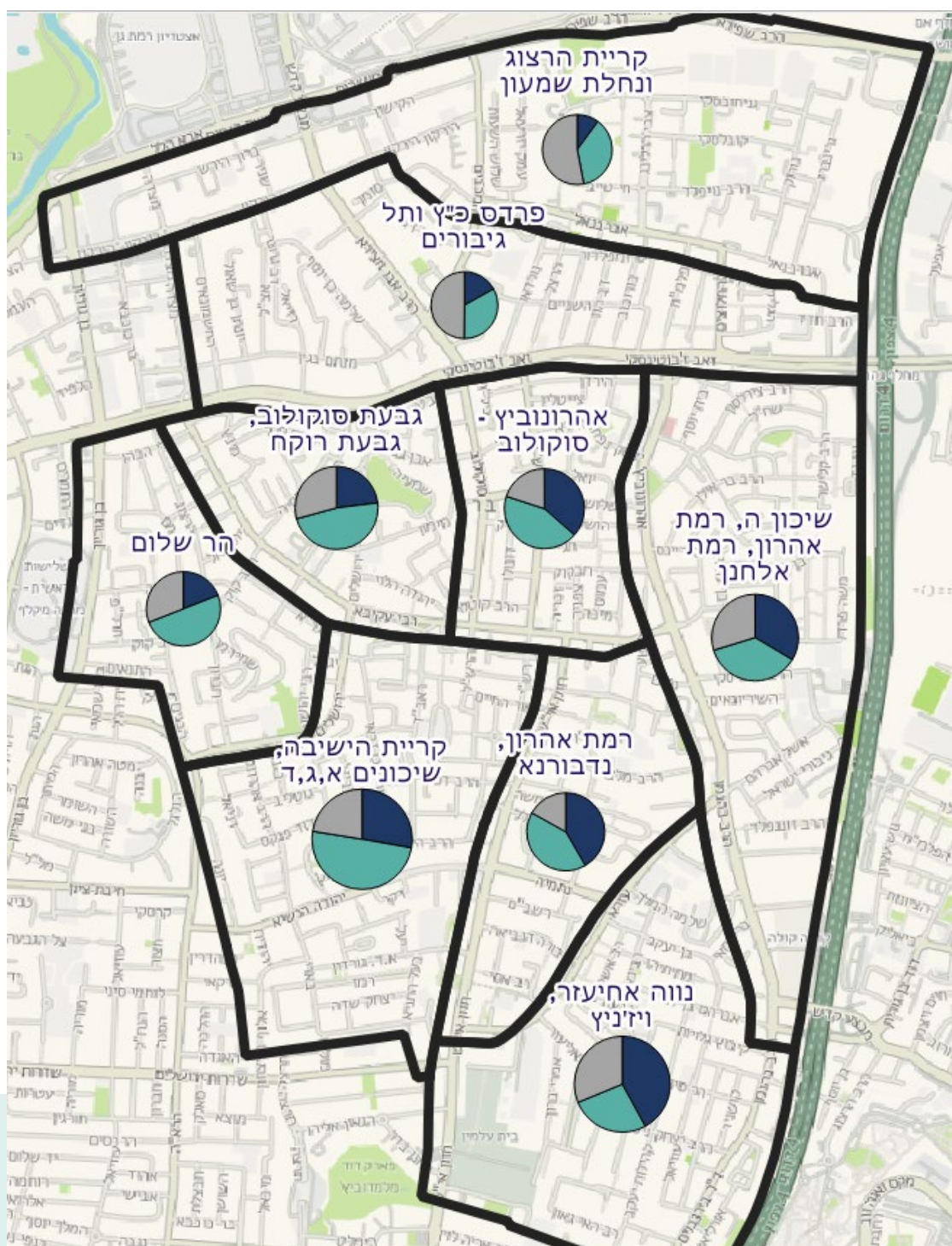
ליטאים ■ ספרדים ■ חסידים ■



מקרא זרמים

ליטאים ספרדים חסידים

מפה 4: מיפוי שכונות באשדוד לפי זרמים בחברה החרדית



מקרא זרמים

ליטאים ■ ספרדים ■ חסידים ■

מפה 5: מיפוי שכונות בבני ברק לפי זרמים בחברה החרדית

מקרי בוחן

שכונת רמות פולין, ירושלים

א. מאפייני השכונה

רמות פולין, תתי-שכונה בשכונת רמות אלון שבצפון-מערב ירושלים, הוקמה בשנת 1976 ביוזמה משותפת של משרד השיכון וכולל פולין כדי להקל את הצפיפות בבתי ורשה, שכונה שולית במאה שערים. השכונה שוכנת על גבעה המוקפת בכביש, ובמרכז בנייני רכבת המסודרים בתבנית עלה. בקצה המערבי של הבניינים עומדים 11 בנייני רכבת הכוללים 316 יחידות דיור בסך הכול ובנויים בצורת כוורות (הבניינים הצבועים בכחול באיור להלן). נוסף על בנייני הכוורת יש בשכונה 697 יחידות דיור, ובסך הכול 1,013 דירות בשכונה.



תמונה 10: שכונת רמות פולין, מבט מלמעלה

(דודי שוורץ ואדר' מירב אברומוביץ, מנהלת ההתחדשות העירונית, ירושלים)

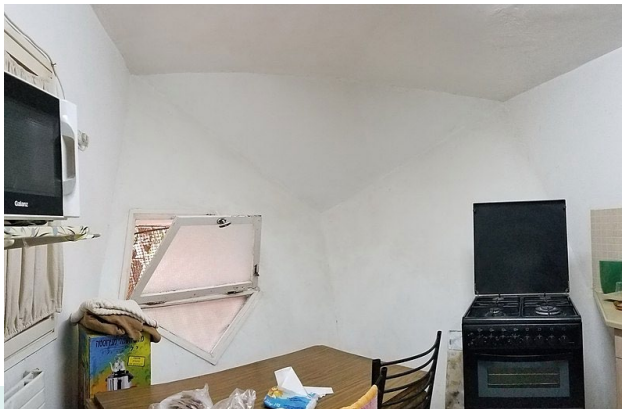
השכונה ידועה בזכות בנייני הכוורת המפורסמים שתכנן האדריכל צבי הקר. הבניינים בצורת בנייה זו, אשר זכתה לשבחים בזמנו בשל היצירתיות וחדשנות, נבנו מחלקי מחומשים, והקירות הפנימיים בהם משופעים. נוסף על טיב בנייה ירודה, אשר גרמה נזילות רבות, התגלה שבנייה זו אינה פונקציונלית למגורים, ותושבים רבים ניסו למצוא פתרונות ליישור הקירות הפנימיים המשופעים. כמו כן לאורך השנים נעשו בשכונה הרחבות בלתי חוקיות וסגירת מרפסות, ולכן כיום אין בשכונה אף בניין אחד שנותר בצורתו המקורית. כמו



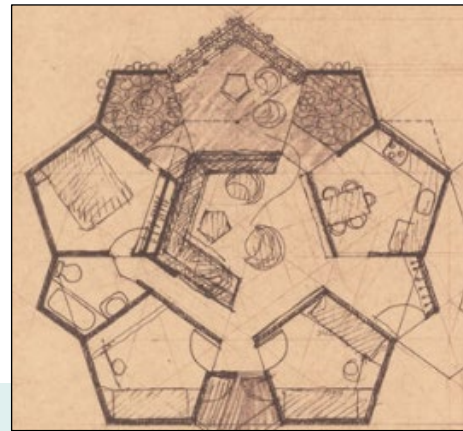
תמונה 11: דירת כוורת, מבט

מבחוץ

כן כלל הבניינים גבוהים ממפלס הרחוב, מדרגות מחברות בין הבניינים, והמתחם כולו אינו נגיש לעגלות ולאוכלוסייה מבוגרת.



תמונה 13: דירת כוורת, מבט מבפנים
(צילום: אושרה דיין, אתר פיקיויקי)



תמונה 12: סקיצה של דירה בבניין

עם הקמתה, כשהתברר כי אין ביקוש לשכונה, שווקה השכונה לחברה החרדית. כיום גרים בה כ-6,300 תושבים. כלל תושבי השכונה חרדים, ורובם משתייכים לקהילה הליטאית. האוכלוסייה המרכיבה את תושבי השכונה צעירה ברובה: 36.7% מתושבי השכונה בני 14 ומטה; הגיל החציוני בשכונה הוא 19.1, ובשנת 2021 עמד מספר הלידות בשכונה על 230.²⁶ מבחינה סוציאו-קונומית, נכון לשנת 2019 השכונה מדורגת באשכול החברתי-כלכלי 1.1²⁷ שיעור התעסוקה בו עומד על 61%, השכר הממוצע בקרב העובדים בשכונה עומד על 7,435 שקלים, והשכר החציוני הוא 6,180 שקלים.²⁸ שיעור הזכאים להנחות בארנונה בשכונה זו גבוה ועומד על 37.7%.²⁹ שיעור בעלי התארים בקרב בני 18 ומעלה נמוך ועומד על 5%.³⁰

²⁶ לידות, פטירות וריבוי טבעי בירושלים לפי אזור סטטיסטי, 2021, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022: <https://public.tableau.com/app/profile/snaton.jeursalem/viz/62023/sheet0>

²⁷ לוח מדד חברתי כלכלי בירושלים לפי אזור סטטיסטי, 2015–2019, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022: <https://public.tableau.com/app/profile/snaton.jeursalem/viz/202023/sheet0>

²⁸ עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של 2021.

²⁹ גביית ארנונה למגורים בירושלים לפי אזור סטטיסטי, 2022, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022: <https://public.tableau.com/app/profile/snaton.jeursalem/viz/202023/sheet0>

³⁰ עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לסקר כוח אדם, 2021.

ב. תיאור המקרה – נתונים עובדתיים

יולי 2019

מנהלת ההתחדשות העירונית פנתה אל תושבי השכונה באמצעות יועץ חברתי כדי להציג לפניהם את האפשרות לשיתוף פעולה בקידום התחדשות עירונית במתחם. הניסיונות לשיתוף הפעולה נחלו כישלון: הרבנים ותושבי השכונה התנגדו לתהליך והדפו אותו. המסקנה הייתה כי התהליך נעשה לא נכון, ויש לגשת ראשית אל מנהיגי הציבור המקובלים, ורק לאחר מכן לתושבים.

אפריל 2020

עם כניסת רכז חברתי חרדי למנהלת ההתחדשות העירונית בירושלים³¹ נעשה ניסיון מחודש ליצירת קשר עם השכונה, והפעם בדגם שיתוף אחר, שבו התקשורת מתחילה עם הרבנים, והם שותפים מלאים לכל מפגש או מסמך בעת גיבושו ולפני העברתו לתושבים.

לאחר שיח ארוך ופגישות מספר עם כל הרבנים הוסכם כי אחד הרבנים הגרים בשכונה, הרב אברהם דב הלפרין, יהיה הנציג המקובל על כל הרבנים, והוא יהיה איש הקשר בכל מה שנוגע לתהליך ההתחדשות. הוא כתב את הסכמתו לשיתוף הפעולה והפיץ את ההסכמה בקרב תושבי השכונה. בעקבות הקשר עם הרב הלפרין קודמה הכנה של כינוס לכלל תושבי השכונה כדי להציג להם את חלופות התכנון ולאפשר להם להביע את עמדתם. בה בעת הופץ שאלון עמדות בקרב התושבים.

אוקטובר 2021

הוצגו חלופות התכנון לרבני השכונה וכן לנציגים ולפעילים חברתיים ולמובילי דעה שהביעו התעניינות בקידום התכנית. הערותיהם נרשמו והוטמעו בתכנית.

מאי 2022

נערך כינוס מכובד ורב משתתפים שנכחו בו כ-90% מבעלי הדירות במתחם. באו לכינוס יו"ר הוועדה המקומית, צוות התכנון ונציגי מנהלת ההתחדשות העירונית. בעקבות הכינוס הובעה תמיכה רחבה של התושבים במנהלת ההתחדשות העירונית, ונשמע מגוון הקולות של התושבים. כמו כן פנה רכז מנהלת ההתחדשות העירונית לתושבים ודיבר איתם במישרין, והם שיתפו איתו פעולה מתוך אמון מלא.

³¹ תפקיד שנולד במנהלת ההתחדשות העירונית בירושלים, הפועלת במימון הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י), עקב ההבנה שנדרשת פעילות של אדם מהקהילה החרדית בעל יכולת לקשר בין רבנים, עסקנים ותושבים, כדי להצליח לקדם פרויקטים להתחדשות עירונית בשכונות חרדיות בירושלים.

תחילת 2023

נערך תהליך בחירה והקמה של נציגות בבניינים. במאי 2023 בחרה הנציגות עורך דין. בימים אלו נמשך השיח בין הנציגות ועורך הדין של הדיירים ובין מובילי התכנית כדי להטמיע את הערותיהם הנוגעות לצביון השכונה ולאופייה וכן להצגת דרישות הדיירים. בעת כתיבת מחקר זה נערכים דיונים בין הנציגות ועורך הדין של הדיירים ובין המתכננים לקראת הפקדת התכנית, והנציגות נערכת גם ליציאה למכרז יזמים.

ג. ניתוח מקרה הבוחן

רמות פולין היא שכונה חרדית המתאפיינת באוכלוסייה הנחלקת לכמה קהילות שמרניות במרחב. הניסיונות לקדם הליכי פינוי ובינוי בשכונה נמשכים יותר מעשור ונתקלים בקשיים שעיקרם סירוב חלקים ניכרים של תושבי השכונה להצטרף לתכניות המוצעות. במחקר זה בחנו את מאפייני השכונה, את הליכי ההתחדשות העירונית שקודמו עם השנים, וכן את המניעים להתנגדויות תושבי השכונה לקידומן של תכניות אלה. ממצאי המחקר, המפורטים בפרק זה, מגלים כי שכונת רמות פולין היא מתחם קשה במיוחד להוצאה אל הפועל של תכניות להתחדשות עירונית הן בשל היקפה הנרחב, הן בשל מאפייני האוכלוסייה הגרה בשכונה וקיומן של כמה קהילות, אשר לכל אחת מהן מורי דרך משלה. להלן נעמוד בתמצית על הגורמים המקשים את הוצאתן לפועל של תכניות פינוי ובינוי בשכונת רמות פולין, אשר יש בהם כדי להסביר את הקשיים הייחודיים המאפיינים שכונה זו.

רמות פולין: "האגוז הכי קשה לפיצוח"

מאפייניה של שכונת רמות פולין מקשים היתכנות יישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחב מטעמים מספר:

קהילות שמרניות

שכונת רמות פולין מתאפיינת באוכלוסייה חרדית הנתפסת שמרנית במיוחד. מרבית התושבים בשכונה משתייכים לזרם הליטאי ולזרם החסידי. הזרם החסידי בשכונה שייך למגוון חסידויות, והזרם הליטאי בשכונה מתאפיין בשמרנות עמוקה. רבני השכונה המוכרים הם הרב גואלמן והרב הלפרין. שמרנות האוכלוסייה הגרה ברמות פולין השפיעה על היתכנות יישומן של תכניות פינוי ובינוי בשכונה בארבעה מובנים:

ראשית, שמרנותן של הקהילות המתגוררות בשכונת רמות פולין משפיעה על אורחות החיים – בפועל ובאידיאל – של התושבים. חלק גדול מההטבות המוקנות לדיירים בתכניות פינוי ובינוי (לדוגמה הוספת

מרחב דירתי ושיפור תשתיות) אינן נראות לתושבים חיוביות בהכרח, בין השאר בשל אימוצן של נורמות צניעות והסתפקות במועט. חשוב לציין כי לא כל תושבי השכונה סבורים כי הטבות התשתית המוקנות לדיירים בתכניות פינוי ובינוי שליליות, אולם ממצאי המחקר מגלים כי הטבות אלה אינן משמשות תמריץ חיובי להצטרפות לתכניות פינוי ובינוי (בשונה מהאופן שבו הן נתפסות בחברה הכללית).

שנית, שמרנותן של הקהילות המתגוררות בשכונת רמות פולין משפיעה על נכונותם של התושבים להרחבה הניכרת הצפויה בהיקף השכונה ובמאפייני הדיירים החדשים בשכונה לאחר יישומה של תכנית פינוי ובינוי. מאפייניה השמרניים של האוכלוסייה החרדית הגרה בשכונת רמות פולין מחדדים את החשדנות כלפי שינויים אפשריים בצביון השכונה ופוגעים בנכונות להצטרף לתכניות פינוי ובינוי, הנושאות השלכות דמוגרפיות רחבות היקף על עתיד השכונה.

שלישית, שמרנותן של הקהילות המתגוררות בשכונת רמות פולין מחדדת את כפיפותם של תושבי השכונה לחסמים ההלכתיים והחברתיים, בדגש על היתכנות ההתגברות על סרבנות דיירים ודיני שכנים. שמרנותם ואדיקותם הדתית של תושבי השכונה מחדדות את ההתנגדות לתכניות פינוי ובינוי על בסיס הלכתי ומקשות את הוצאתן אל הפועל.

לבסוף, שמרנותם של תושבי שכונת רמות פולין יוצרת ריחוק מובנה בינם ובין רשויות השלטון ותומכת במגמה של היבדלות עמוקה. במצב דברים זה תכניות פינוי ובינוי בהובלת המדינה או מי מרשויות צפויות להיתקל בקשיים רבים, הנובעים בעיקרם מהיעדר הכרה, מחשדנות גבוהה ומאייאמון במוסדות שלטון ורשויות למיניהן שאינן משתייכות לחברה החרדית, בשל החשש המובנה כי בהכנת התכנית לא יוטמעו הדרישות הנוגעות לחסמים מצידם ומחוסר הבנת הרשויות את החסמים.

ריבוי קהילות ומנהיגים דתיים ורוחניים

שכונת רמות פולין מתאפיינת באוכלוסייה חרדית הנתפסת שמרנית במיוחד. מרבית התושבים בשכונה משתייכים לזרם הליטאי ולזרם החסידי. כאמור, הזרם החסידי משתייך לחסידויות רבות. הזרם הליטאי בשכונה מתאפיין בשמרנות עמוקה, ובראשו עומדים הרב הלפרין והרב גואלמן. ריבוי הקהילות, המונהגות על ידי מגוון מנהיגים דתיים ורוחניים, יוצר כשלעצמו בעיה של פעולה משותפת, המתחדדת בשל הפרשנות ההלכתית המחמירה, הדוחה את הרוב המיוחס הקבוע בדין הישראלי ומקנה זכות וטו לכל דייר.

כאמור, ההשתייכות המובנית של דיירים בחברה החרדית לקהילות מוסיפה גורם למשוואת ההסכמה על קידום תכניות פינוי ובינוי: הקהילה. בשכונת רמות פולין, שבה פועלות יחד קהילות בעלות מאפיינים שונים, אך חשוב לא פחות, בעלות הנהגה שונה, מתבטאת בעיית הפעולה המשותפת ביתר שאת, שכן קהילות אלה מתקשות להשיג הסכמות בנוגע לתכניות ההתחדשות העירונית, ובמובן מסוים אף יוצרות אפקט מצנן האחת לרעותה. הניסיונות שעשו גורמי מנהלת ההתחדשות העירונית והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להגיע להסכמות עם מקצת הרבנים ומנהיגי הקהילות בשכונה חידדו במידה מסוימת את ההתנגדות של מנהיגי קהילות אחרים.

גודלה של השכונה: המרכיב המקשה השגת הסכמות

בשכונת רמות פולין כ-6,300 תושבים. בתכנית הפינוי והבינוי המוצעת נכללו 316 דירות במצב הישן, והיו עתידות לקום כ-1,300 דירות במצב החדש. במצב דברים זה ברי כי מדובר במתחם רחב ידיים ומרובה יחידות דיור, אשר תובע השגת הסכמות מאת דיירים מרובים. לפיכך נתקל הניסיון ליישם תכנית אחת על חלקים נרחבים בשכונה בבעיית פעולה משותפת מוגברת, שבה מתקשים מקדמי התכנית להגיע להסכמות עם הדיירים הרבים. כיום אי אפשר לכפות את קידומה של תכנית פינוי ובינוי על דיירים סרבנים באמצעות כלים הלכתיים, ולכן פוחתת עוד יותר ההיתכנות של יישום תכניות פינוי ובינוי במתחמים רחבי היקף.

מסלול רשויות לעומת מסלול יזם פרטי

התכנית לפינוי ובינוי בשכונת רמות פולין היא תכנית המקודמת במסלול רשויות. מטבע הדברים בתכנית זו הרשויות העירוניות והממשלתיות הן המובילות של התכנית החל משלבי השגת ההסכמות. ממצאי המחקר מגלים כי החברה החרדית מתקשה להסתגל לתכניות בהובלת רשויות עירוניות וממשלתיות, בין השאר בשל האי-אמון של חברה זו ברשויות למיניהן ובשל החשש כי לצד האינטרסים הכלכליים והחברתיים פעילותן של רשויות אלה כרוכה גם בניסיון לשנות את הכללים השמרניים הנוגעים לתפיסת הדיור בחברה החרדית, בדגש על היבדלות, צביון השכונה והחשש הכלכלי. במובן זה ממצאי המחקר מגלים כי כמה מהתושבים בשכונת רמות פולין חוששים כי התכנית עלולה לפגוע בצביונה השמרני של השכונה וכי חלק ממטרות קידומה של התכנית נועד להעלות את הרמה הסוציאלית

אקונומית של השכונה על ידי שיווק דירות חדשות ויקרות לבעלי יכולת, אשר יגרום לשכונה לשנות את צביונה באמצעות הבאת אוכלוסיות שמרניות פחות. אומנם בסקר 60% לא הביעו חשש כזה, אך ייתכן שההסבר לכך נעוץ באופי השמרני של השכונה ובאופן שבו מסגרו אותה בעלי עניין לפני התושבים בשכונה.

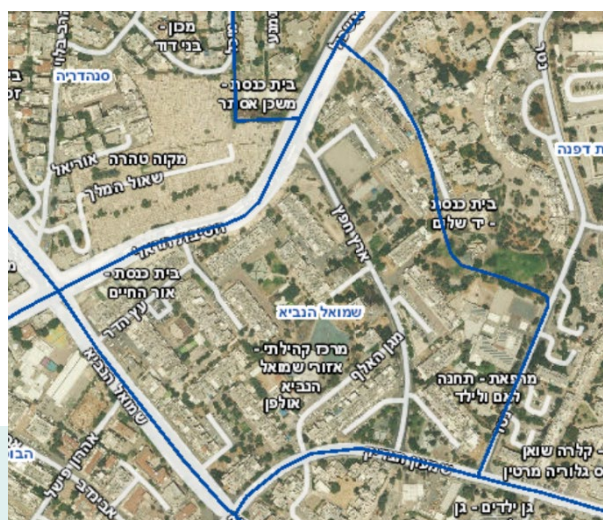
נוסף על כך ממצאי המחקר מגלים כי בעיני תושבי השכונה קידומה של תכנית פינוי ובינוי במסלול הרשויות אינו מאפשר התייחסות פרטנית לצרכיה של האוכלוסייה החרדית, בשונה ממציאות שבה יזמים פרטיים אמונים על קידומה של התכנית. עם זאת ראוי להדגיש כי ממצאי המחקר מגלים גם כי קידום התכנית במסלול הרשויות מקנה ביטחון כלכלי מסוים לתושבי השכונה, המפחית את החשש הכלכלי מפני השלכות כישלון התכנית או עיכוב בתכנית.

שכונת שמואל הנביא, ירושלים

א. מאפייני השכונה

שכונת שמואל הנביא שוכנת בריכוז השכונות החרדיות השמרניות בעיר. היא גובלת עם רמת אשכול וסנהדריה מצפון, ממזרח עם שכונת מעלות דפנה ושיח' ג'ראח, ומדרום-מערב עם שכונת הבוכרים, מאה שערים ובית ישראל. עד איחוד ירושלים ב-1967, בשל מקומה על קו התפר, הייתה השכונה חשופה לאש מירדן. מיקום זה השפיע על אופי האוכלוסייה שהסכימה להתגורר באזור זה, ולאורך השנים התאפיינה אוכלוסייה זו במצב סוציאקונומי נמוך.

מבחינת תחבורה השכונה מרושתת היטב באמצעות קו הרכבת הקלה שעובר בסמיכות אליה ומגיע למרכז העיר. כמו כן קווים רבים המחברים בין צפון העיר למרכז עוברים דרך השכונה או בסמיכות לה. נוסף על כך בזכות כביש 1, שגובל בקרבת מקום לצידה המזרחי של השכונה, יש בה נגישות גדולה לקווים בין עירוניים. בעתיד הקרוב יחלו עבודות על הקו הכחול של הרכבת הקלה, שמסילתו התת-קרקעית מתוכננת לעבור מתחת לשכונה, ואיתה תיבנה תחנת תת-קרקעית,³² אשר תחבר את השכונה עם שאר חלקי העיר אף יותר מכיום.



תמונה 14: שכונת שמואל הנביא, מבט מלמעלה

³² מירב שלמה מלמד, "8 קווים, 8 צבעים: כך תיראה מפת הרכבת הקלה של ירושלים", מיינט ירושלים, 19.3.2023.

https://jerusalem.mynet.co.il/local_news/article/rkq80wngh

מאמצע שנות השמונים עברה השכונה תהליך של התחדדות, ונכון לשנת 2021 גרים בשמואל הנביא ובמעלות דפנה (מערב) כ-4,900 תושבים. כיום השכונה חרדית ברובה, ויש בה רוב של חסידים וספרדים. תמהיל האוכלוסייה בקרב בני 18 ומעלה מתחלק כך: 41% ספרדים, 34% ספרדים ו-19% ליטאים.³³ בשכונה מרוכזים קהילות ומוסדותיו של הרב יצחק כהן, וכן נמצאים בה מרכזיהן של כמה חסידויות, ובהן מוסדות דושינסקיא, בית הכנסת סדיגורא ובית הכנסת זוויהל. נוסף על הרב יצחק כהן, המשמש רב השכונה, בשכונה פועלים שלושה רבנים אזוריים בעלי השפעה בזרמי הקהילה החרדית: הרב משה צדקה, ראש ישיבת פורת יוסף; הרב צבי ברוורמן, אב"ד של העיר ביתר עילית ואב"ד בירושלים; והרב נפתלי נוסבוים, רב קהילה חסידי.

מבחינה סוציאלקונומית השכונה מדורגת באשכול הכלכלי-חברתי 1.1³⁴ האוכלוסייה הגרה בשכונה צעירה מאוד: 46.9% מתושבי השכונה בני 14 ומטה, הגיל החציוני הוא 16.8, ובשנת 2021 בלבד נולדו בשכונה 190 ילדים.³⁵ ממוצע גודל דירה בשכונת שמואל הנביא הוא 61.4 מ"ר, ממוצע הדומה לזה של מאה שערים

ונמוך מממוצע גודל הדירה בשכונות הגובלות איתה. לדוגמה, ממוצע גודל הדירה בשכונת הבוכרים הוא 71.5 מ"ר, בסנהדריה 78.3 מ"ר, ובמעלות דפנה 80.5 מ"ר.³⁶

מבחינת תעסוקה, שיעור התעסוקה בשכונה הוא 61%. השכר הממוצע בקרב העובדים בשכונה נמוך מאוד



תמונה 15: בניינים בשכונת שמואל הנביא

³³ עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של 2021.

³⁴ לוח מדד חברתי כלכלי בירושלים לפי אזור סטטיסטי 2015–2019, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022: <https://public.tableau.com/app/profile/snaton.jeursalem/viz/202023/sheet0>

³⁵ לידות, פטירות וריבוי טבעי בירושלים לפי אזור סטטיסטי, 2021, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022: <https://public.tableau.com/app/profile/snaton.jeursalem/viz/62023/sheet0>

³⁶ דירות לפי גודל בירושלים לפי אזור סטטיסטי, 2022, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022: <https://public.tableau.com/app/profile/snaton.jeursalem/viz/202023/sheet0>

6,622 שקלים, והשכר החציוני הוא 5,332 שקלים.³⁷ גם רמת ההשכלה נמוכה, ושיעור בעלי תואר נמוך מאוד, 5% בלבד. כמו כן שיעור הזכאים להנחות בארנונה הוא מהגבוהים בעיר: 41% זכאים.³⁸

ב. תיאור המתחם

בשכונת שמואל הנביא עומדים בנייני רכבות ישנים מאוד שתחזוקתם ירודה, המסודרים לרוב בצורת חי"ת ובמרכזם חניות ומבני ציבור. נוסף על בנייני הרכבות יש כמה בניינים כדוגמת בלוקים 105, 104, 103. כמו כן בשכונה מבני ציבור: בתי ספר, מנהל קהילתי, גנים ועוד. סך הדירות בשכונה עומד על 731. במרכז השכונה עובר רחוב ארץ חפץ, שממזרחו מתחם המכיל שבעה בנייני רכבת שבהם 330 יחידות דיור (110-116), ומצידו המערבי עומדים 12 בנייני רכבת (1-7, 101, 102, 106, 107, 109), וכן שלושה בניינים יחידים שבהם 46 יחידות בסך הכול (103-105). בשכונה ארבעה מתחמים אשר נמצאים בשלבים שונים של התארגנויות להתחדשות עירונית: פיתוחי חותם, עץ הדר, ארץ חפץ ושמואל הנביא (תמונה 18).



תמונה 16: שכונת שמואל הנביא, מספרי בניינים

מקור: חוצות ירושלים

³⁷ עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של 2021.

³⁸ גביית ארנונה למגורים בירושלים לפי אזור סטטיסטי, 2022, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022: <https://public.tableau.com/app/profile/snaton.jeusalem/viz/202023/sheet0>

ג. תיאור המקרה – נתונים עובדתיים

שנת 2018

בשלב זה נכנסו לתמונה יזמים פרטיים, אשר יכלו לקדם פינוי ובינוי במתחמים קטנים יותר ולשמור על כדאיות הפרויקט. היזמים נטו לבחור מתחמים שמתגוררות בהם קהילות המתנגדות פחות להתחדשות עירונית.

בה בעת נתקלה מנהלת ההתחדשות העירונית בשני אתגרים עיקריים בקידום התכנית במסלול רשויות: האחת תכנונית, צורך בקרקע משלימה כדי לעמוד בכלכליות הפרויקט לצד הצורך בשטחים נרחבים למבני ציבור, והאחרת חברתית, הצורך להידרש להתנגדות הנחרצת של רבני השכונה. נוסף על כך עומד ברקע חוסר בשטחים למבני ציבור, אשר מקשה הוספת מבני ציבור בשכונה.

לדוגמה, חברת חוצות ירושלים שמואל הנביא מגורים בע"מ החלה לקדם תכנית פינוי ובינוי בהיקף מצומצם יותר במתחם עץ הדר. על פי התכנית, ייהרסו 76 יחידות דיור, ובמקומן יוקמו 220 דירות חדשות. על רקע מצבם הרעוע של הבניינים בשכונה זכתה התכנית לתמיכה של דיירי הבניינים. ואולם רבני השכונה הביעו התנגדות לקידום התכנית מחשש לשינוי בצביון השכונה בשל מכירה של דירות חדשות בהיקף רחב. רבנים אלה הפעילו את נציגי הציבור החרדים במועצת העיר. הרבנים ביקשו לקדם פרויקט תמ"א 38, שתוספת הבינוי בו מתונה יותר. ואכן, בעקבות פניית רבני השכונה לא התקבלה תמיכת מועצת העיר בתכנית.

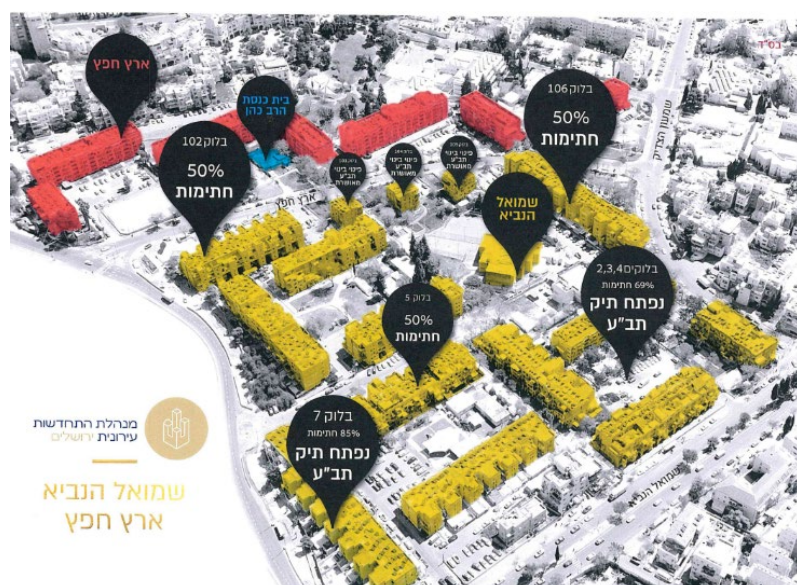
ואולם חרף העדר תמיכתה של העירייה לא נעצר קידומה של תכנית פינוי ובינוי בשכונת שמואל הנביא. היזם פנה לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, וזו הפעילה את סמכותה והצטרפה כמגישת התכנית, דבר שאיפשר את הגשתה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. הצטרפותה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כמגישת התכנית סייעה להתגבר על החסם שנבע מהימנעות העירייה. בעקבות התקדמות התכנית לאישור הוועדה המחוזית נכנסו דיירים של בניינים נוספים בשכונה למשא ומתן עם היזם כדי להיכלל בתכנית פינוי ובינוי.

שנת 2021

בשל אתגרים אלו נוצר פער בין קצב ההתקדמות של היזמים הפרטיים בקידום הליכים לאישור תכנית פינוי ובינוי ובין קצב ההתקדמות של מנהלת ההתחדשות העירונית. בעקבות פער זה החליטו מנהלת ההתחדשות עם הרשות לפיתוח ירושלים להשהות את התקדמות התכניות של מסלול רשויות בשכונה. החלטה זו למעשה פתחה את הדרך ליזמים פרטיים לקדם תכניות ותהליכים מקבילים ולגייס את תושבי השכונה גיוס עצמאי.

שנת 2023 – תמונת מצב

יש התקדמות ממשית במתחמים רבים שכבר נכנסו אליהם יזמים. לדוגמה, בבלוק 7 במתחם עץ הדר סיים היזם את תהליך ההפקדה לקראת היתר הריסה, וההריסה מתוכננת ל-2025. בה בעת, בסיוע מנהלת ההתחדשות העירונית של ירושלים, מתארגנות נציגויות דיירים במתחמים חדשים. כיום בשכונה כלל המתחמים נמצאים בשלב מסוים של הליכי תכנון, אם כי חלקם בשלב התחלתי מאוד.



תמונה 18: סטטוס של המתחמים המיועדים להתחדשות עירונית

בשכונת שמואל הנביא

(מקור: חוצות ירושלים)



תמונה 17: מודעה מטעם רבני השכונה

בשמואל הנביא קוראת לתושבים

להתנגד לתכניות פינוי ובינוי

ד. ניתוח מקרה הבוחן

אגוז קל לפיצוח

במובנים רבים שכונת שמואל הנביא היא זירה ראויה לקידומן של תכניות להתחדשות עירונית הן בשל מצבם הרעוע של המבנים, הן בשל מצבה הסוציאקונומי הנמוך של מרבית האוכלוסייה הגרה בשכונה. נוסף על כך הכדאיות הכלכלית הגבוהה מעוררת מוטיבציה שהיא גורם למימוש פרויקטים: מקומה של שכונת שמואל הנביא במרכז של העיר ירושלים וההשלכות הכלכליות של מכירת דירות חדשות בשכונה הופכים אותה אטרקטיבית ליזמים המבקשים לקדם תכניות פינוי ובינוי. במובן זה שכונת שמואל הנביא, שלא כשכונת רמות פולין, היא כר נוח ליישומן של תכניות פינוי ובינוי.

מסלול רשויות לעומת מסלול יזם פרטי

שכונת שמואל הנביא חוותה שני גלים של ניסיונות לקידום תכניות פינוי ובינוי. בשלב הראשון קודמה תכנית פינוי ובינוי במסלול רשויות, ולאחר שזו כשלה קידמו יזמים פרטיים תכנית נוספת, מצומצמת יותר בהיקפה. בשונה מהתכנית הראשונה הצליחה התכנית השנייה להתקדם לאישורה של הוועדה המחוזית מטעמים מספר. ראשית, קידומה של התכנית על ידי יזם פרטי הפחית את העוינות והחששות של חלק מתושבי השכונה, בעיקר בנוגע לאינטרסים הסמויים כביכול של רשויות השלטון. חששות אלה מקידומם של אינטרסים זרים על ידי הרשויות מתקשרים בעיקר לחשש כי הרשויות מבקשות לשנות את מאפייני השכונה אגב הוספת אוכלוסייה בעלת צביון שאינו חרדי או כזה הכולל תפיסות חרדיות מודרניות. שנית, התכניות המקודמות על ידי יזמים פרטיים מצומצמות בהיקפן לעומת התכנית אשר קודמה במסלול הרשויות. התכנית במסלול רשויות כללה את כל בנייני המגורים בשכונה, ואילו התכניות המקודמות על ידי היזם הפרטי כוללות בדרך כלל מספר מצומצם של מבנים. בחלק מהמקרים היזמים מוסיפים לתכנית בהדרגה מבנים נוספים. הפעולה המדורגת של היזמים הפרטיים הפחיתה את החשש בקרב מקצת תושבי השכונה בדבר השפעת התכנית על צביון השכונה. חשוב לא פחות, פעולה מדורגת זו אפשרה את קיומו של אפקט דומינו, שבו נחשפו תושבי השכונה ליתרונות המוצעים בתכנית – הן בממד הפרטני והן בממד השכונתי – והקלה עליהם להביע נכונות להצטרף בהתבססותם על הסכמתם של אחרים. ממצאי המחקר מגלים כי נכונותם של תושבי השכונה להצטרף לתכנית פינוי ובינוי בשכונה גוברת ככל שהם ניצבים בפני תכנית הקורמת עור וגידים ומתקדמת בהליכים, המחזקת את הרצון להצטרף להצלחה.

שלישית, יזמים פרטיים מסוגלים להתמודד עם בעיות ייחודיות של החברה החרדית טוב יותר מרשות ממשלתית או עירונית. יכולת זו נובעת מטעמים מספר: אחד, יזם פרטי, בעיקר כזה הבא מהחברה החרדית או מעסיק נציגים הבאים מהחברה החרדית, מכיר טוב יותר את הצרכים של דיירים המשתייכים לחברה זו, וכן את מאפייני הדיור, הפנאי והתרבות של אוכלוסייה זו. הכרה זו מאפשרת ליזם הפרטי לקדם תכנית המתאימה מבחינת מאפייניה לאלה של מרבית הדיירים, וממילא מקילה עליו להשיג הסכמה ולהתגבר על בעיות הנובעות מצרכיה של חברה זו.

הטעם השני הוא שיזם פרטי הוא גמיש יותר מרשות ממשלתית או עירונית ביכולתו לספק פתרונות נקודתיים המונעים קבלת הסכמה מאת דיירים או לחלופין מעכבים את קידומן של התכניות. הגם שהיזמים הפרטיים כפופים לרגולציה, ביכולתם לספק פתרונות יצירתיים המאפשרים התגברות על מחסומים הקשורים לבעיית הפעולה המשותפת ולרתום מנהיגי קהילות ורבנים לצורך זה.

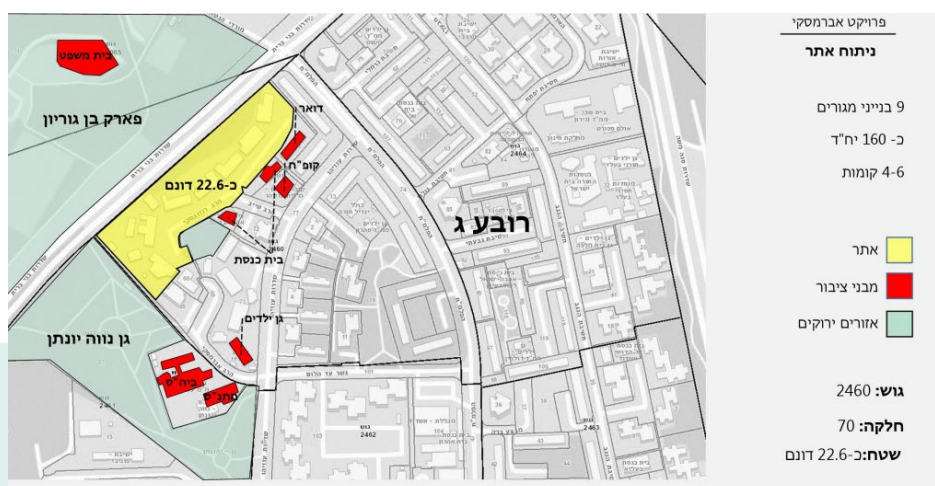
הטעם השלישי: יזמים פרטיים הבאים מהחברה החרדית עשויים לצלוח בקלות יחסית חסמים הנובעים מהתנגדות רבנית או קהילתית בשל הכרת הצרכים של הקהילה והפחתת החשש של אותם גורמים בנוגע לעתיד השכונה ולהשלכות הוצאת התכנית אל הפועל.

ועם זאת לעיתים פעולה באמצעות יזם פרטי עלולה להיתקל בקשיים דווקא משום שהוא אינו מייצג גוף או רשות רשמיים ונתפס גורם בעל אינטרס שאינו תואם בהכרח את האינטרסים של הדיירים. יתרה מזאת, הפעולה באמצעות יזמים פרטיים גורמת לקיטוע תהליכי ההתחדשות העירונית שאינם מקדמים יישום תכנית כוללת ומקיפה למתחם או לשכונה בכללותה. המקרה של שכונת שמואל הנביא ממחיש את הבעייתיות הכרוכה בקידום תכניות פינוי ובינוי באמצעות יזמים פרטיים, כי בשכונה פועלים בו בזמן כמה יזמים בעלי תכניות שאינן מתכתבות בהכרח זו עם זו. במציאות זו השכונה במצב החדש לא תיהנה בהכרח מרציפות תכנונית אשר תאפשר את מיצוי הפוטנציאל הגלום במרחב ותחוה קשיים באיתור שטחים למבני ציבור. קשיים אלו ישפיעו על היתכנות עיבוי המגורים בכלל השכונה.

אשדוד – רובע ג'

א. מאפייני השכונה

קריית אברמסקי נמצאת ברובע ג' באשדוד, רובע שנבנה במהלך שנות השישים והשבעים של המאה העשרים (אזור סטטיסטי 143). רובע ג' הוא הרובע הגדול ביותר בעיר אשדוד, ונכון ל-2019 מניין אוכלוסייתו כ-23,000 תושבים.³⁹ 60% מתושבי הרובע בני 18 ומעלה הם חרדים, ומהם 41% משתייכים לקהילה החסידית, 47% לקהילה הספרדית ו-12% לקהילה הליטאית. באזור הסטטיסטי 143, שבו ממוקם הפרויקט, שיעור המשתייכים לקהילה הספרדית גבוה במיוחד: 72%. 47% מהתושבים באזור סטטיסטי זה הם חרדים, שיעור נמוך יותר מהשיעור הממוצע של תושבים חרדים ברובע.⁴⁰ ברובע זה נמצאים מרכזי הקהילות של מוסדות גור, בעלז ופיטסבורג, וכן ישיבת גרודנא, המשויכת לקהילה הליטאית.



תמונה 19: פרויקט אברמסקי, מבט מלמעלה

מקור: מנהלת התחדשות עירונית באשדוד

הפרופיל החברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי נמוך ומדורג באשכול החברתי-כלכלי 2.⁴¹ שיעור התעסוקה בו הוא 68%, השכר הממוצע בקרב העובדים הוא 7,139 שקלים, והשכר החציוני הוא 6,408

³⁹ אוגדן נתונים רבעון 3, עיריית אשדוד 2019:

<https://www.ashdod.muni.il/media/16501659/%D7%90%D7%95%D7%92%D7%93%D7%9F-%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%A8%D7%91%D7%A2%D7%95%D7%9F-3-2019-%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%92%D7%A9.pdf>

⁴⁰ עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של הלמ"ס, 2022.

⁴¹ לוח מדד חברתי כלכלי בירושלים לפי אזור סטטיסטי 2015–2019, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022: <https://public.tableau.com/app/profile/snaton.jeursalem/viz/202023/sheet0>

שקלים.⁴² האוכלוסייה בשכונה (אזור סטטיסטי) צעירה ברובה: 37% מתושבי השכונה בני 14 ומטה,⁴³ ומספר הלידות בשכונה בקרב החרדים היה 116 לידות, שהן 77 לידות לאלף איש, מספר לידות גבוה בהרבה מהלידות בקרב היהודים הלא-חרדים ברובע, אשר עמד על עשרים לידות, שהן 12 לידות בממוצע לאלף נפש.⁴⁴

ב. תיאור המקרה

הפעילויות לצורך קידום פרויקטים של התחדשות עירונית ברובע ג' בעיר אשדוד בכלל החלו כבר בשנת 2015. עיריית אשדוד פעלה בקרב תושבי השכונה, חרדים ושאינם חרדים, כדי לקדם פתרונות התחדשות עירונית במגוון היקפים.

בשנת 2018 הגיש היזם דניאל גרוס, כאייל תערוג נדלן בע"מ, הצעה לפרויקט פינוי ובינוי במתחם קריית אברמסקי. בהצעה תוכנן הפרויקט להתבצע במתכונת של פינוי ובינוי בהעתקת תושבי המתחם למתחם סמוך במרחק של 150 מטר בקו אוירי. ליזם קרקע מאושרת לבנייה למגורים במתחם סמוך, וההצעה הייתה לאפשר לדיירים להתפנות בקהילה אחת למתחם שייבנה, ולאחר מכן יהרוס היזם את מתחם אברמסקי ויבנה אותו מחדש. ההצעה הייתה אמורה להיות אטרקטיבית לתושבי קריית אברמסקי מכמה סיבות: ראשית, תושבי המתחם לא נדרשו להמתין לבניית הבניינים החדשים אלא היו צפויים לקבל דירות בנויות במתחם החדש מייד עם הפינוי, אגב קיצור ניכר של לוחות הזמנים וכניסה לדירה החדשה בתוך כ-24 חודש מחתימת ההסכם, מאחר שלמתחם השני היה היתר בנייה. במציאות זו הייתה נחסכת לתושבי קריית אברמסקי האידואות הכלכלית המאפיינת את מרבית תכניות פינוי ובינוי, וכן הם היו נמנעים ממצירת פתרונות זמניים לתקופת הביניים שבין הפינוי לבנייה מחדש. שנית, הבניינים שהקים היזם במתחם החדש שמרו על מגבלות הגובה המקובלות על תושבי קריית אברמסקי למניעת שימוש במעליות שבת או לכניסת אוכלוסייה העושה שימוש באמצעים אלה. לבסוף, המתחם שנבנו בו הדירות החדשות היה מרוחק מרחק קצר של 150 מטר בקו אוירי מקריית אברמסקי, והקרבה אפשרה לתושבי הקריה לשמור על זיקותיהם הסביבתיות והחברתיות.

⁴² עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של 2021.

⁴³ https://www.govmap.gov.il/?c=168085.83,633637.32&z=7&lay=STATISTIC_AREAS_2011&q=%D7%A8%D7%95%D7%91%D7%A2%20%D7%92%27,%20%D7%90%D7%A9%D7%93%D7%95%D7%93&bs=STATISTIC_AREAS_2011%7C167867.80531569,634506.41424717

⁴⁴ אפיין יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2019.

חרף האטרקטיביות של ההצעה הביעו כמה תושבים מקרב תושבי קריית אברמסקי התנגדות עיקשת ומנעו מתושבי המתחם לקבלה.



תמונה 20: תמונות מכינוסי שיתוף ציבור שערכו עיריית אשדוד ומנהלות הרבעים

לצורך התחדשות עירונית בשנת 2015

(צילום מאתר הפייסבוק של מנהלת רובע ג')

ג. ניתוח מקרה הבוחן

בדומה לשכונת שמואל הנביא בירושלים, קריית אברמסקי היא זירה אידיאלית לביצוע תכניות פינוי ובינוי. מצבם הרעוע של המבנים ומצבה הסוציאקונומי הנמוך של האוכלוסייה הגרה במתחם הופכים את קריית אברמסקי למתחם פינוי ובינוי מיטבי. גם פרטי ההצעה שהעביר היזם לתושבי המתחם היו צריכים להיתפס אטרקטיביים במיוחד בעיני תושבי המתחם. כאמור, ההצעה כללה את העברת תושבי המתחם לדירות חדשות שבנה היזם במתחם סמוך, הבטחת ישימות הפרויקט, חיסכון במציאת פתרונות מגורים זמניים בתקופת הביניים, וחשוב לא פחות: שמירה על זיקתם של תושבי המתחם לשכונה. התושבים בקריית אברמסקי נחשפו לפרטי התכנית באופן סדור על ידי היזם ונציגי העירייה, וכן השתתפו באירועים שנועדו לשתף את פרטי התכנית.



תמונה 21: תמונות מאירועי שיתוף ציבור לקראת התחדשות עירונית בקריית אברמסקי

(תצלום מאתר הפייסבוק של מנהלת רובע ג')

חרף נתוני פתיחה אידיאליים אלה סירבו תושבי קריית אברמסקי לקבל את ההצעה ונמנעו מקידום תכנית פינוי ובינוי במתחם. הצורך להבין את הגורמים לסירוב תושבי קריית אברמסקי לקבל את הצעת היזם שהונחה לפתחם מתחדד שזו עמדה כביכול בכל האתגרים שעמדו בפני תושבי שכונת שמואל הנביא בירושלים: זו שכונה חלשה מבחינה סוציאלקונומית שהיא לכאורה אגוז קל לפיצוח ליזמים, וכן ההצעה הוגשה על ידי יזם פרטי, חרדי, ללא מעורבות עירונית או ממשלתית, וכללה התייחסות למאפייני החיים החרדיים (דוגמת בניינים חדשים בגובה שאינו מצריך שימוש במעליות שבת). נתונים אלה כאמור היו צריכים להפחית את החשש בקרב תושבי קריית אברמסקי ולקדם את נכונותם לביצוע הפרויקט.

כדי להבין את החסמים שמנעו בסופו של דבר את קידום פרויקט ההתחדשות העירונית בקריית אברמסקי נפגשנו עם נציגי היזם וגם עם תושבים מהשכונה. מהראיונות איתם עולה כי אפשר להצביע על שני חסמים עיקריים שגרמו לסירוב תושבי המתחם: האחד נעוץ במאפייני האוכלוסייה הגרה במתחם, והשני נעוץ בטיב ההצעה שהוגשה לתושבי המתחם.

האוכלוסייה הגרה בקריית אברמסקי היא ברובה חרדית ספרדית (72%) ומתאפיינת בביזור קהילתי שאינו מקיים מרכז כובד אחיד ודומיננטי. במצב דברים זה יש לאוכלוסייה זו פוטנציאל רחב יותר מקהילות חרדיות אחרות לפיצול החלטות ולשונות תפיסתית בין חבריה. מציאות זו מקשה השגת הסכמה רחבה בקרב תושבי המתחם, וחשוב לא פחות, מאפשרת התפתחות של קבוצות תושבים הפועלות זו נגד זו בכל הקשור לקידום אינטרסים משותפים. מציאות זו הובילה להתנגשות פנים-קהילתית בקרב תושבי קריית אברמסקי הן בכל הקשור לזהות הנציגים שהיו צפויים לעמוד מול היזם, הן בכל הקשור להעלאת חששות בנוגע לשמירת מבנה הקהילה וצביונה לאחר השלמת ההליכים.

ואולם נדמה כי נדבך עיקרי בסירובם של תושבי קריית אברמסקי לתכנית המוצעת נבע מטיב התכנית כפי שנתפסה בעיניהם. לכאורה סיפקה התכנית המוצעת לתושבי קריית אברמסקי את מכלול הסיבות להצטרף לתכנית: היא סיפקה ודאות כלכלית, ודאות בקבלת הדירות בסמוך לפינוי, וכן התייחסות למאפייני החיים החרדיים במתחם החדש. עם זאת חלק מתושבי קריית אברמסקי סברו כי התכנית פוגעת בצביון השכונה, וחשוב לא פחות, מחלישה מאוד את יכולתה של הקהילה הגרה בשכונה להמשיך ולהתקיים במאפייניה הנוכחיים. לדוגמה, לטענת כמה מתושבי קריית אברמסקי, התכנית המוצעת לא כללה הענקת דירות חדשות במתחם החדש לכלל תושבי השכונה במועד אחד אלא מחצית במועד ראשון, והמחצית הנוספת כשנתיים לאחר מכן. נוסף על כך לא כל תושבי קריית אברמסקי סברו כי התכנית

המוצעת משמרת את צביון השכונה, מאחר שבניגוד למתחם הישן, שבו היו בכל בניין ארבע-חמש קומות, הבניינים במתחם החדש היו עתידיים לכלול שמונה-תשע קומות. הגם שחלק ניכר מתושבי קריית אברמסקי סברו כי בניינים בגובה זה מאפשרים שמירה על מאפייני החיים החרדיים (בדומה לבנייה לגובה במרחבים חרדיים אחרים), כמה מתושבי השכונה טענו כי הכפלת מספר הקומות בכל בניין היא פתח לשינוי ממשי של צביון השכונה ולכניסה אפשרית של אוכלוסייה חרדית מודרנית יותר.

לבסוף, כמה מתושבי קריית אברמסקי סברו כי חרף הקרבה בין המתחמים המתחם החדש שוכן בשכונה אחרת מזו של קריית אברמסקי, והזיקה למרחב הישן מתנתקת בשל מאפייני האוכלוסייה החרדית הגרה בסביבת המתחם החדש. אלו היו כביכול איום על הלכידות הקהילתית של הקהילה שתפונה מאברמסקי. נוסף על כך עלו התנגדויות בשל התכנית החדשה שהציע היזם למתחם המפונה, והיה חשש שהיזם יבנה שם מבנים גבוהים יותר משמונה-תשע קומות וישנה את אופי השכונה הקיימת, ולכן נוצר לחץ גם מתושבים ברחובות הסמוכים, שאינם חלק מהתכנית, להתנגד להצעה.

גם באברמסקי, בדומה לשכונות חרדיות אחרות, הטיעון על כפייה על דייר סרבן היה שיקול מהותי להתנגדות לתכנית. גם התושבים שהיו מעוניינים בהצעה לא הצטרפו לתכנית בשל שיקולים הלכתיים בשאלת דייר סרבן ועמדת ההלכה בנושא, שאינה תומכת בפעולות נגד דייר סרבן.

השגות אלה על התכנית לא היו מנת חלקם של כלל תושבי קריית אברמסקי. כמה מהתושבים סברו כי התכנית ביטאה יחס ראוי כלפיהם הן בכל הקשור לצרכים הכלכליים, הן בכל הקשור לצרכים החברתיים והקהילתיים של התושבים. מי מהתושבים שסברו כי התכנית ראויה, ראו בהתנגדויות של תושבים אחרים מאבקי כוח פנים-קהילתיים שנועדו לצרכים אינטרסנטיים מבחינה חברתית וכלכלית. ואולם כאמור, מאפייניה של הקהילה הקיימת בקריית אברמסקי שימשו כר נוח להתפתחות חשדנות הדדית בין תושבים ולהיווצרות של חוסר אמון פנים-קהילתי. בסופו של דבר השפיעו על ההתנגדות להצעה הגורמים הדומיננטיים יותר בשכונה זו, ובהם דיירים מהמתחם שהתנגדו להצעה משיקולים כלכליים או משיקולים אחרים אך השפיעו על הפן ההלכתי של דייר סרבן וזנקי שכנים, וכן תושבים מסביב למתחם אשר השפיעו בשל חששות משינוי צביון השכונה על שיקולי הדיירים במתחם.

ממצאי המחקר על כישלון התכנית לפינוי ובינוי בקריית אברמסקי מעלים כי היא נכשלה בעיקר בשל מאפייניה של הקהילה הגרה במתחם ובשל חוסר הצלחת היזם לשכנע את התושבים בדבר כדאיות יישומה של התכנית באופן המשמר את הצביון הייחודי הקיים במתחם גם לאחר העתקת הקהילה ובניית הפרויקט

החדש. מבנה הכוח הביזורי של הקהילה הגרה בקריית אברמסקי גיבש כמה מוקדים של קבלת החלטות ומנע אפשרות של פעולה משותפת בין הדיירים. תפיסה ביזורית זו מאפיינת קהילות חרדיות ספרדיות ותיקות, והיא מקשה כאמור השגת הסכמות לצורך אישור תכניות פינוי ובינוי.

סיכום חסמים והמלצות

התחדשות עירונית בכלל ותכניות פינוי ובינוי בפרט הן נדבך חשוב להתמודדות עם מצוקת הדיור במרחב החרדי הוותיק ובשיפור ממשי של המבנים והתשתיות במרחבים אלה להתמודדות עם אתגרים בטיחותיים וביטחוניים. העיכוב הניכר שחל בתכנון ובביצוע של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים לעומת מרחבים שגרה בהם אוכלוסייה ישראלית שאינה חרדית מעיד על קיומם של חסמים ייחודיים המונעים מהחברה החרדית להצטרף לתכניות אלה חרף ההכרה בנחיצותן ובתועלתן. במחקר זה מצאנו כי חסמים ייעודיים אלה נחלקים לשלושה: חסמים הנובעים מטעמים הלכתיים-דתיים, חסמים הכרוכים בשיקולים כלכליים ותכנוניים וחסמים המבטאים חשש קהילתי ותרבותי (לוח 1). חסמים אלה נובעים במידה רבה ממאפייניה של החברה החרדית, הנחלקת לקהילות, אך גם מניתוק יחסי של מרבית מאותן קהילות מהמתרחש בחברה הישראלית, לרבות בכל הקשור לתכנון המרחב העירוני ולהתחדשותו.



לוח 1: חסמים ושיקולים לפינוי ובינוי

המחקר האינטגרטיבי שנעשה, אשר שילב נתונים כמותיים שנאספו בסקרים עם ראיונות אינפורמטיביים ואיכותניים לעיגון ולהעמקה בנתונים הכמותיים, וכן ניתוח מקרי בוחן של שלושה פרויקטים של פינוי ובינוי, זיהה כי החסם הגדול ביותר העומד בפני נכונותם של דיירים בחברה החרדית להצטרף לתכניות פינוי ובינוי הוא האופן שבו מיושמים דיני שכנים ההלכתיים בבתי הדין בחברה החרדית.

ההלכה קובעת ככלל כי דייר בבית משותף אינו יכול לכפות את רצונו על דייר אחר, ודאי כאשר רצונו כרוך בהשתתפות הוצאות נוספות על יתר הדיירים, אלא אם מדובר בצורך "מוכרח". המחקר מגלה כי עד כה נמנעו בתי הדין בחברה החרדית מלקבוע כי תכניות פינוי ובינוי הן צורך מוכרח אשר בגינו ניתן לכפות את רצונם של הדיירים על דייר סרבן. זכות הווטו שבבתי הדין מקנים לכל דייר במתחמים הפוטנציאליים לפינוי ובינוי, עם איסור הפנייה לערכאות (קרי בתי המשפט הישראליים) הנוהג בחברה החרדית, משמשים מנגנון בידי דיירים שאינם מעוניינים בפינוי ובינוי מכל טעם שהוא – מטעמים אישיים, כלכליים, הלכתיים-דתיים או חברתיים-תרבותיים – למניעת הוצאתן של תכניות אלו לפועל. מציאות זו לא רק מונעת את יישומן של תכניות אלא גם מצננת את נכונותם של יזמים לתכנן תכניות במתחמים שמתגלה בהם התנגדות מצד דיירים, גם אם ההתנגדות זעירה בהיקפה.

אפשר להתגבר על חסם זה באמצעות הפיכת התחדשות עירונית בכלל ותכניות פינוי ובינוי לחלק אינהרנטי מ"מנהג המדינה". מבחינה הלכתית, ככל שיהפכו לחלק משגרת המרחב הישראלי והחרדי תהליכי התחדשות עירונית בכלל ותכניות לפינוי ובינוי בפרט, שיש בהם להטיל על הדיירים חביות למיניהן, תאמץ הפסיקה ההלכתית בעניינים אלה את הנוהג ותצמצם את זכות הווטו שניתנת לדייר הסרבן, ובכך תאפשר לכפות על דיירים להצטרף לתכניות התחדשות עירונית. **ההמלצה העיקרית** של מסמך היא ליצור רצף של סיפורי הצלחה בכל מיני מתחמים במרחבים שיש בהם היתכנות סבירה ליישום הן מבחינת האוכלוסייה הגרה במתחם והן מבחינת היקפי המתחם, **כדי להנכיח תכניות אלו בשגרת המרחב החרדי וליצור אפקט דומינו שישפיע על תפיסת תכניות אלו כחלק ממנהג המדינה**. ליצירת סיפורי ההצלחה השפעה כפולה: (א) הפסיקה ההלכתית בדיני שכנים תאמץ את הנוהג ותאפשר לכפות על דיירים להצטרף לתכניות התחדשות עירונית; (ב) הכרת הקהילה החרדית את תהליך הפינוי והבינוי ואת יתרונותיו תגבר ותמתן את החששות החברתיים והכלכליים הכרוכים בו.

כדי ליצור סיפורי הצלחה במרחב החרדי ראוי לשקול כמה צעדים:

1. קידום מתחמים במרחבים החרדיים – הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תקבל עליה לקדם עשרה מתחמים במרחבים החרדיים הוותיקים, בין שתשמש הגורם המתכנן והמקדם של התכניות ובין שתשמש גורם המסייע ליזמים פרטיים בכל הקשור להפחתת רגולציה בכל הנוגע לחסמים תכנוניים וכלכליים.

2. יצירת ערוצי תקשורת בין גופים ציבוריים ובין רבנים ומשפיעים קהילתיים – מרבית החסמים העומדים בפני הוצאתן אל הפועל של תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים מסורים במידה זו או אחרת לפסיקות הלכתיות שפוסקים רבנים ודיינים בחברה החרדית. המחקר מגלה כי במקרים רבים פסיקות אלה נקבעות בהיעדר מידע מלא על הצרכים ועל האתגרים שעומדים מול תכניות אלה להתמודד, וכן על ההשלכות של יישומן. במקרים רבים גורמי התכנון והרשויות אינם מודעים למכלול השיקולים המונחים בבסיס החלטות אלה. יצירת ערוצי תקשורת בין גורמי מקצוע לרבנים עשויה לצמצם את פערי המידע, להפחית את החששות הנובעים מהיעדר הכרה ולחזק את תחושת השותפות בהוצאתן אל הפועל של תכניות פינוי ובינוי.

3. הנגשת הידע על תכניות התחדשות עירונית – מומלץ לפתח מערכים שיפיגו את החששות המקשים על המשתתפים לחברה החרדית להחליט להצטרף לתכנית פינוי ובינוי. הנגשת הידע יכולה להיעשות באמצעות התאמת המידע לשפה המקובלת בקהילות חרדיות מסוימות, באמצעות הרחבת מעגלי שיתוף ציבור יזומים בקרב קהילות חרדיות, וכן באמצעות פרסום באמצעי תקשורת הפונים לאוכלוסייה החרדית. הנגשה זו תכלול הפשטה של ההליכים למיניהם, הסבר מפורט של השלבים ושל הבטוחות הכלכליות העומדות בפני המצטרפים לתכניות פינוי ובינוי, התמודדות ישירה עם החסמים המונעים את הצטרפותם של קהילות חרדיות להליכים אלה וחינוך התועלות הביטחוניות והבטיחותיות.

4. חיזוק המעורבות של יזמים פרטיים מכירים את החברה החרדית – האמון הנמוך למדי של החברה החרדית ברשויות המדינה, וכן החשש מפני ניסיונות השימוש בתכניות פינוי ובינוי כאמצעי לשינוי המרחב ולפגיעה בצביונו החרדי, מחדדים את החשיבות של מעורבות יזמים פרטיים מכירים את החברה החרדית ואת מאפייניה הייחודיים. יזמים מכירים את המורכבות הייחודית ויכולו להציע פתרונות נקודתיים המותאמים לאתגרים הייחודיים העולים במהלך קידום הפרויקט ולרתום הן את התושבים והן את הרבנים טוב יותר מגוף ציבורי או מיזמים פרטיים שאינם מכירים את החברה החרדית.

- 5. גמישות תכנונית ויישומית –** החסמים המונעים את יישומן של תכניות פינוי ובינוי במרחבים חרדיים ותיקים מעידים במקרים רבים על היעדר גמישות תכנונית ויישומית של גורמי התכנון והביצוע. החברה החרדית מורכבת ממגוון קהילות שלעיתים לכל אחת מהן אינטרסים משלה. יש להעמיק את הכרת הקהילות שאליהן משתייכים הדיירים במתחם, וכן להגביר את היכולת לפעול בגמישות יחסית, לדוגמה בכל הקשור לסיוע הרשויות ליזמים פרטיים בתכנון ובקידום של תכניות בהתאם למתרחש בשטח.
- 6. קידום חקיקה להקלת השגה של הסכמות –** קידום חקיקה שתאפשר ליזמים להגיש תביעת דייר סרבן כדי לפתור את הקושי של שכנים חרדים להגיש תביעות מסוג זה נגד שכניהם.

למראה האמור לעיל, ההמלצות המוצגות במחקר זה מיועדות להתמודדות עם החסמים הייחודיים לחברה החרדית אשר מונעים ממנה לגלות נכונות ליישום תכניות פינוי ובינוי במרחבים החרדיים הוותיקים. ככלל, המלצות אלו חוסות תחת החשיבות של יצירת רצף של סיפורי הצלחה בכל מיני מתחמים מתוך ההבנה כי החסם העיקרי הוא דיני שכנים והעובדה שבתי הדין הפועלים בחברה החרדית אינם רואים בתהליך פינוי ובינוי הצדקה לביטול הווטו של הדייר הסרבן.



הרשות הממשלתית
להתחדשות עירונית



המכון לאסטרטגיה
ומדיניות חרדית

פברואר 2025