

הצעה לרפורמה

במדיניות הקצאה וניהול קרקעות, מבני ציבור ונימב"י במרחב העירוני

מנחה: דורון יעקובי

הובלת הצוות: ויטא גופין

עריכה, מחקר ומפה: אדרי' איל מיגדלוביץ, אדרי' טליה לוי רוזנבוים

חברי צוות נוספים: עו"ד ליאה פרידמן, תומר ולדזי, גייק גולדשטיין

אוקטובר 2020

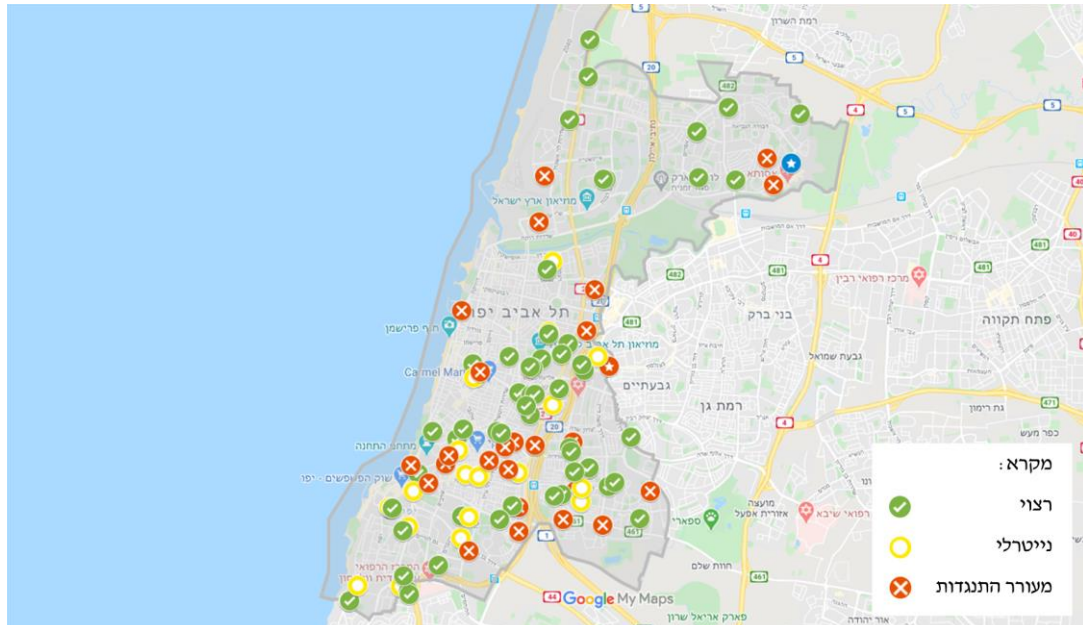
תקציר

הרשויות וגורמי התכנון מתמודדים באופן קבוע עם קונפליקט שנוצר בין הצרכים והעקרונות הכלל עירוניים (ולעיתים אף הארציים והלאומיים) בהקצאה ובניהול קרקעות ומבני ציבור במרחב העירוני, לבין העדפותיהם של התושבים הגרים בסמוך לאתר המיועד. במקרים רבים התושבים הגרים בסמוך מבקשים לשמור על אורח חייהם, איכות הסביבה והקניין שלהם, וטוענים שעקרונות התכנון לא עומדים בקנה אחד עם שאיפותיהם ואופי השכונה. לתושבים יש אומנם מוטיבציה רבה ורצון להשפיע, אך בפועל יכולת ההשפעה שלהם מוגבלת מאוד – הם יכולים להביע את עמדתם רק בשלב הגשת ההתנגדויות לאחר פרסומה בעיתונות. שלב זה אומנם מוגדר בזמן ונראה מצומצם יחסית לאורך תהליכי התכנון המורכבים, אך הוא זה שמקבל את התהודה התקשורתית והציבורית הגבוהה ביותר. התהודה הציבורית משמעותית במיוחד כאשר קיים פער בין האינטרסים הציבוריים לאינטרסים פרטיים וישנו ניסיון של התושבים למנוע את הקמת המיזם מעורר המחלוקת ב"חצר האחרית שלהם" (תופעת זו ידועה כנימב"י, באנגלית NIMBY: Not In My Back Yard).

מנקודת מבטם של המתכננים ומקבלי ההחלטות, תופעת הנימב"י מהווה בדרך כלל חסם או עיכוב משמעותי לתוכניות הפיתוח. מנגד, זו הדרך של התושבים המקומיים להביע את רצונם ולשמר את מאפייני סביבת המגורים שלהם (פורטמן ופירסט, 2018). ההגדרה המוסכמת של המושג נובעת מהמאפיין המרכזי המשותף לכל עימותי הנימב"י – הקרבה הגאוגרפית. ככל שהתושבים מתגוררים קרוב יותר למיזם מעורר מחלוקת, כך הסיכוי להתנגדות נימב"י גבוה יותר (Dear, 1992). אם כן, מצד אחד התנגדויות במסגרת תופעת הנימב"י מופיעות כאשר מימוש פרויקט טומן בחובו פגיעה אפשרית בתושבים סמוכים מבחינה סוציאלית, בריאותית וכלכלית. מצד שני, הפרויקט כולל יתרונות ותרומה לחברה או לקבוצה רחבה ורחוקה יותר (Sebastian, 2017).

ברוב המקרים המוגדרים כנימב"י, ההתנגדויות נובעות משני גורמים עיקריים (פורטמן ופירסט, 2018): גורמים סביבתיים שבאים לידי ביטוי בהתנגדות למיקום מתקנים להטמנת פסולת, תשתיות אנרגיה וכדומה; וגורמים חברתיים שבאים לידי ביטוי בהתנגדות למוסדות ציבוריים, דוגמת מוסדות חינוך, בתי אבות, מוסדות דת, מעונות לאנשים עם צרכים מיוחדים וכדומה.

נייר מדיניות זה מתמקד בהתנגדויות הנובעות מגורמים חברתיים, תוך התמקדות במקרי בוחן של מוסדות ציבוריים בעיר תל אביב-יפו. הנייר בוחן את אופן הקצאת שטחי הציבור במרחב העירוני ואת יחסי הגומלין בין המדינה, הרשויות המקומיות והתושבים והשפעתם על עיצוב המרחב העירוני. מתוך ריכוז השימושים הציבוריים ומיפויים בעיר תל אביב-יפו, עולה כי מרבית השימושים המעוררים יחס שלילי מצד התושבים ממוקמים בשכונות שבדרום העיר תל אביב-יפו ומזרחה, וככל שמצפינים – ריכוזם פוחת. בנוסף, השימושים השנויים במחלוקת הממוקמים בצפון העיר, מקורם בשימושים שלא ניתן להימנע מהם, כגון תחנות משטרה וכיבוי אש. ניתן להתרשם מפריסת השימושים בעיר תל אביב-יפו באמצעות המפה הבאה:



מסקירה ספרותית, עריכת סקר שדה וניתוח מקרי בוחן בעיר תל אביב-יפו, עולות שתי סיבות מרכזיות לחסמים המונעים הקצאה יעילה, שוויונית ושקופה של שימושים ציבוריים במרחב העירוני. סיבה אחת היא שאפשר להגיש התנגדויות רק בשלב מאוחר יחסית של הליך התכנון והבנייה, והגשת התנגדות דורשת משאבים כלכליים ויכולת לנהל מאבק משפטי וציבורי מורכב. הסיבה השנייה נוגעת לסוגיית הבעלות על שטחים חומים (קרקעות ציבור) ומבנים הזמינים לרשות המקומית ולמדינה ואופן ניהולם. נראה כי השילוב של חסמים מהותיים המקשים על אוכלוסיות מוחלשות להביע התנגדות אפקטיבית, והחשש של הרשויות כי ההקצאה תיפול בשלבים סופיים לאחר השקעת משאבים רבים בהליך התכנון מצד בעלי העניין, מביא למצב שבו גורמי התכנון נוטים למקם שימושים מעוררי התנגדות דווקא באזורים שבהם ההתנגדויות צפויות להיות פחותות בכמותן ובעוצמתן וכך נוצרת חלוקה בלתי שוויונית של שימושים שנויים במחלוקת במרחב העירוני. נייר המדיניות הזה מציע שורה של המלצות שעשויות להביא להקצאה יעילה והוגנת של שטחים ומבנים לשימושים ציבוריים בפריסה העירונית ולמנוע את תופעת הנימבי"י. ההמלצות הן:

א. שיתוף ויידוע הציבור בשלבי התכנון הראשוניים:

בהליך הקצאת שטחי ציבור הדורש תכנון ו/או היתר (לרבות היתר לשימוש חורג), שיתוף הציבור בהליכי התכנון מתרחש רק לאחר הפקדת התוכנית ו/או הבקשה להיתר. בהקצאות שאינן כוללות הליכי תכנון לא ניתנת אפשרות פורמלית להתנגד.

הואיל ויחס התושבים לשימושים משתנה בהתאם לאופי השימוש, בגין שימושים שנויים במחלוקת הצפויים לעורר התנגדויות, מומלץ לבצע הליך יידוע ציבור מוקדם (ולא שיתוף ציבור) כדי לתווך לתושבים את הצורך והחשיבות הציבורית בהקצאה, לעודד מודעות בקרב התושבים, ולייצר שקיפות והפחתת ההתנגדות. בנוסף, מומלץ לבצע הסברה אודות שימושים שנתפסים כשליליים על מנת לשנות את גישת הציבור להקצאות עבור שימושים מסוגים אלה. בגין הליכי הקצאה של שימושים שאינם נתפסים כשליליים, יש להגביר את מעורבות התושבים ולאפשר להם להביע את עמדתם באמצעות הליך שיתוף ציבור מוסדר.

כמו כן, מסקירת הליכי התכנון עולה כי התנגדות לאחר הפקדת התוכנית מתרחשת לאחר שיוזם התוכנית מצוי בשלבי תכנון סופיים ולאחר השקעת משאבים רבים, ולכן ההתנגדות בהכרח נבחנת גם ביחס לעלויות השקועות. כדי להימנע מנזקים לבעלי העניין וכדי להפוך את הליך ההתנגדויות לכזה שייתן מענה להתנגדות התושבים, יש להקדים את הליך ההתנגדויות לשלב מוקדם יותר ולהגביר את מעורבות הציבור בהליכי קבלת ההחלטות אודות ההקצאות המתוכננות בקרבתם. רוב ההתנגדויות שנוצרות לגבי שימושים שאינם בעייתיים נובעות מחוסר התאמה בין הרצונות של תושבי השכונה הגרים בקרבת השימוש הצפוי לבין החזון של הרשות המקומית.

ב. הקמת ועדות אזורית מתוך הקהילה

אנו ממליצים להטמיע את מעורבות הציבור בהקצאות שאינן שנויות במחלוקת באופן מוסדר על ידי הקמה של ועדות אזוריות שייצגו את תושבי השכונות השונות, בדומה למודל הבריטי המאפשר מעורבות גדולה יותר של הציבור בהליכי התכנון. תקצוב הוועדה יהיה באמצעות הקצאת שיעור מסוים מהכנסות הרשות המקומית מהיטלי השבחה, והוועדה תהיה אמונה על ניהול התקציב בהתאם להעדפות התושבים באזור וצורכיהם. מומלץ שתקצוב הוועדות האזוריות יעשה באופן דיפרנציאלי וייקבע על פי קריטריונים מוגדרים, כגון החתך החברתי-כלכלי של תושבי השכונה והשיעור היחסי של מבני הציבור השנויים במחלוקת. כך שכונה המתאפיינת בהיקף נרחב יחסית של מבני ציבור בלתי רצויים ושיעור גדול יחסית של תושבים במעמד חברתי-כלכלי נמוך, תזכה בשיעור גבוה יותר מתוך ההיטלים שיועברו לוועדה האזורית.

ג. צדק חלוקתי בהקצאת שטחי הציבור מסוג נימב"י

הקצאות של שטחי ציבור מכל הסוגים צריכות להתבצע באופן שוויוני ובפריסה אחידה ברחבי העיר. אנו ממליצים על הקמת ועדה ייעודית להקצאת שימושי ציבור, על מנת לווסת ולנהל את פיזור השימושים הציבוריים במרחב העירוני באופן שבו הקצאת שימושים שנויים במחלוקת לשכונות שבהן כבר קיים שיעור גבוה של שימושים מסוג אלה תישקל בכובד ראש, תתואם מול הוועדה האזורית הרלוונטית ותיבחן ביחס לכל החלופות הקיימות. הוועדה תורכב מנציגי הרשות המקומית וישתתפו בה נציגים נוספים לפי העניין (למשל, נציגי משרד הרווחה בדיון על הקמת הוסטל לבני נוער בסיכון).

ד. שיתוף פעולה בין גורמי התכנון

כיום ישנם שירותים ציבוריים כגון שירותי רווחה ובריאות הנפש שנוכחותם במרחב העירוני שנויה במחלוקת. שירותים אלו מסופקים ברוב המקרים על ידי המדינה בתוך המרחב העירוני, והאחריות לאיתור נכס מתאים מוטלת על המדינה, כך שלרשות המקומית אין כל מחויבות לסייע באיתור נכס או בהקצאתו. המלצתנו היא שגורמי התכנון ייצרו רשימה סגורה של שימושים שנויים במחלוקת, ועבור השימושים האלה הרשות המקומית תפעל כדי להקצות שטחים ו/או מבנים לפי הצורך, וכן תסייע בהליכי הרישוי עבורם.

ה. דיגיטציה של תהליכי הפרסום

יש להתאים את אופן הפרסום לשיטות ההפצה המקובלות היום, ולהגביר את המודעות והסברה בנושא הקצאת השימושים הציבוריים.

1. מבוא

נייר המדיניות בוחן את תהליך הקצאת שטחי ציבור במרחב העירוני, ואת יחסי הגומלין בין המדינה, הרשויות המקומיות והתושבים הנגזרים מתהליך זה והשפעתם על המרחב העירוני. בעת קידום ותכנון פרויקט חדש יש פערים בין בעלי האינטרסים השונים במרחב שעליהם נדרש לגשר. פערים אלו יצרו מושג שנקרא נימבי" (NIMBY – Not In My Back Yard), המתייחס להתנגדויות של תושבים המתגוררים בסמוך לאתר שבו מיועד התכנון. בתחילה המושג התמקד בפער שבין האינטרסים הציבוריים לאינטרסים פרטיים, אך בהמשך התרחב השימוש במושג נימבי" ואף הגיע לשימוש יתר שהוזיל אותו וגרם לו לאבד מחשיבותו.

בתחומים החברתיים, הגורם העיקרי להתנגדות להקצאת שטח נובע מנטייתן של קהילות להתנגד לפונקציות שכוללות מתן שירותים לאוכלוסייה שונות מהן או לנושאים שאינם מוכרים להם. כמו כן, בין קבוצות האוכלוסייה שזקוקות לשירותי הרווחה מתקיימת היררכיה הקובעת אילו קבוצות מתקבלות בקלות לעומת אחרות. לכן אנשים יעדיפו שבסביבת מגוריהם ייבנו בתי ספר וגני ילדים ולא בתי מחסה למחוסרי דיוור או מרכזי גמילה (Dear, 1992). הטיעון נגד הקמת הוסטלים ומעונות ייעודיים לקבוצות אלו הוא אי התאמה לשימוש הקרקע המוגדר בתוכניות העיר ומיועד למגורים. כדי לתת מענה לטיעון זה, בטורונטו שבקנדה אושר חוק הקובע כי ייעוד הקרקע למגורים כולל גם מעונות ייעודיים לאוכלוסייה. גורמים נוספים המעוררים התנגדות הם קנה המידה של המתקן, כלומר מספר האנשים שיקבלו שירות בעקבות הקמתו, אופן ניהול המתקן, והרושם שהוא מותיר על השכונה (Dear, 1992).

כפי שיפורט בהמשך המסמך, כיום התושבים יכולים להביע את עמדתם בשלב מאוחר של התכנון, אך לצורך כך הם נדרשים להשקיע מאמצים ומשאבים כלכליים שלא תמיד זמינים עבורם. רוב ההתנגדויות שהוגשו לא נענות או שאינן מקבלות תגובה מספקת, ורק התנגדויות מעטות מבשילות לכדי מאבק ציבורי ומצליחות להשפיע על הליכי התכנון (Margalit & Kemp, 2019). השפעת התנגדויות אלו עשויה לבוא לידי ביטוי בשינוי ייעוד הפרויקט, בשינוי התכנון, ובמקרים חריגים אף בשינוי המיקום. בנוסף, פרויקטים מסוימים מתוכננים מלכתחילה באזורים שיעלו מעט התנגדויות כדי להאיץ את התכנון ולמנוע עיכובים. הפרויקטים הללו חיוניים ונחוצים, משפיעים על המרחב ומגדירים אותו, ולכן שיתוף הפעולה עם התושבים חיוני לא פחות. עליית השכיחות של תופעת הנימבי" בישראל נובעת בעיקר מצמצום הקרקע הפנויה שנותרה, וכן מהמודעות הסביבתית והחברתית שהלכה וגדלה בקרב התושבים. אלה מתווספים לחוסר אמון כללי ובממסד בפרט (פורטמן ופירסט, 2018). לאור זאת הוזכר המושג נימבי" באופן שכיח בעיתונות ובפסקי דין בנושא, ובשנת 2011 גם האקדמיה ללשון עברית הכירה בו כמונח מקצועי.

במוקד נייר המדיניות נמצאת העיר תל אביב-יפו בגלל הצפיפות הגבוהה בה, גיוון צורכי הציבור המאפיין אותה, וכן המודעות הגבוהה של תושבי העיר להליכי תכנון המתקיימים בעיר. כמו כן, בניגוד לרשויות מקומיות אחרות, לרשות המקומית של תל אביב-יפו יש נכסים רבים והיא מקצה שימושים ציבוריים בהם על פי שיקול דעתה. שילוב של גורמים אלו מביא לעיתים קרובות למאבקים מתוקשרים של בעלי האינטרסים השונים בעיר, לרבות התושבים, הרשות המקומית, המדינה וגופי תכנון.

נייר המדיניות הזה בוחן את העדפות התושבים בפועל באמצעות סקר ייעודי ובאמצעות מקרי בוחן שקרו בעיר, וכן בוחן את פריסת השימושים הנוכחית לגבי העדפות הציבור. בשלב הראשון נעשתה סקירה ספרותית על מנת להבין את יחס הספרות האקדמית בנושא למושג נימבי", בהמשך נעשתה

סקירה של הליכי התכנון כפי שהם מופיעים בחוק התכנון והבנייה, ולאחר שקלול הנתונים מובאות המלצות צוות המחקר.

הסקירה הספרותית תרמה להגדרת המושג נימב"י, תיאורו, הבנת התפיסה שלו והשינויים שחלו בו בחלוף השנים. כמו כן, פירטנו את תהליך התכנון בארץ כדי להבין מה המצב כיום וכיצד ניתן לשפר אותו ככל שהדבר נוגע להקצאות לשימושים ציבוריים במרחב העירוני. על מנת לבחון את עמדת התושבים לגבי השימושים הציבוריים השונים בסביבת מגוריהם, נערך סקר (ראו נספח 01) שבמסגרתו גובשה רשימת שימושים ונבחנה עמדת התושבים לגבי כל אחד מהם. על פי תוצאות הסקר ומיפוי ייעודי הקרקע הציבוריים בעיר תל אביב-יפו (ראו נספח 02), ניכר כי רוב הייעודים שדורגו על ידי משתתפי הסקר כשנויים במחלוקת או ניטרליים ממוקמים בשכונות דרום העיר ומזרחה, וככל שמצפינים ריכוזם פוחת. עוד עלה מהמיפוי כי השימושים השנויים במחלוקת הממוקמים בצפון העיר הם שימושים כגון תחנות משטרה או תחנות כיבוי אש שנועדו לתת שירות לתושבי האזור, ולא ניתן להימנע מהם מכוח פרוגרמת משרד הפנים המגדירה את היקף שימושים אלו ומיקומם במרחב העירוני. במקביל, נבחנו מספר מקרי בוחן העוסקים בהקצאות של שימושים ציבוריים מהשנים האחרונות על מנת לבחון את עמדת התושבים הלכה למעשה. השימושים שנבחרו משקפים את מנעד יחס התושבים כלפיהם הנע בין רצוי, ניטרלי ושלילי. בהתאם לכך, מקרי הבוחן שנבחנו מהווים דוגמה להקצאות שונות שהתרחשו, והשימוש בהם נועד לבחון את עמדת התושבים כלפי שימושים אלו בפועל. מקרי הבוחן שנבחנו הם: תחנת משטרה לב-תל אביב ברחוב יהודה הלוי, מרכז לחלוקת מתדון ברחוב המסגר, להקת בת שבע במבנה התחנה המרכזית הישנה, ואגודת ניצן בשכונת מגורים בצפון תל אביב.

מסקירת הספרות, הסקר שנערך ומקרי הבוחן, עולה כי קיימים חסמים מהותיים המונעים הקצאה יעילה, שוויונית ושקופה של שימושים ציבוריים במרחב העירוני. חסמים אלו נובעים משתי סיבות עיקריות. הראשונה היא שלפי המדיניות הקיימת השלב של שיתוף הציבור נעשה רק בשלב מתקדם מאוד של ההליך התכנוני, במסגרת הגשת התנגדויות רק בהליכי תכנון ובנייה, וזאת על מנת למנוע את תופעת הנימב"י (Not in My Backyard). הסיבה השנייה קשורה בסוגיית הבעלות על שטחים חומים (צבעו של ייעוד הקרקע בתוכניות העירוניות המיועד לשימושים ציבוריים) הזמינים לרשות המקומית ולמדינה, באופן ניהולם ובאופן התיאום בין גופי התכנון השונים. בנוסף, הליכי הרישוי הנדרשים עבור שימושים שנויים במחלוקת עשויים להביא לקשיים וחסמים באיתור שטחים ומבנים שימשו למטרות אלו ו/או מבני ציבור.

2. מטרת המסמך

פיזור השימושים הציבוריים במרחב מאפיין אותו ומגדיר את אופי ההתנהלות היומיומית בו. לכן יש חשיבות מכרעת לפיזור שוויוני, שקוף ולשיתוף פעולה עם האוכלוסייה המקומית. מטרת המסמך היא לבחון את אופן הקצאת שטחי הציבור במרחב העירוני, ואת יחסי הגומלין בין המדינה, הרשויות המקומיות והתושבים והשפעתם על עיצוב המרחב העירוני.

3. מתודולוגיית המחקר

העיר תל אביב-יפו עומדת במוקד נייר המדיניות, מפני שמלבד אופן הניהול השוטף של העיר, העירייה גם מנהלת קרקעות ונכסים רבים שנמצאים בבעלותה. שיטת ניהול זו מעניקה לרשות המקומית השפעה עצומה על עיצוב המרחב האורבני, שכן בהיותה הבעלים של נכסים רבים

ביכולתה להקצות נכסים אלו לשימושים ציבוריים לפי שיקול דעתה ובהתאם לסדר העדיפויות של מקבלי החלטות. לעומת זאת, לתושבים יש יכולת מועטה (אם בכלל) להתנגד להקצאות של שימושים ציבוריים על ידי הרשות המקומית חרף המודעות האזרחית הגבוהה המאפיינת את תושבי העיר. בנוסף, תל אביב-יפו מהווה דוגמה לעיר בעלת צפיפות גבוהה ביחס לערים אחרות בישראל, וכוללת מגוון שימושים ציבוריים במרחב העירוני. כמו כן, תל אביב-יפו מתאפיינת באוכלוסייה הטרוגנית ולכן מהווה מקרה בוחן טוב.

לאחר בחירת מרחב אורבני שיעמוד במוקד המחקר, מופו בעלי העניין הרלוונטיים לנייר מדיניות זה. הקו המנחה במיפוי בעלי העניין נגזר מהגדרת שימושים ציבוריים בחוק התכנון והבנייה. מסקירה ובחינה של בעלי העניין נמצא כי למדינה זיקה כפולה למושא המחקר, שכן המדינה אמונה על יצירת שטחי ציבור ועל ניהולם בפועל. המדינה מתכננת חלק משטחי הציבור באמצעות תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, ובמקביל היא נדרשת לספק חלק ניכר מהשירותים העירוניים, הכוללים תחנות משטרה, בתי חולים, מרפאות, שירותי רווחה, בתי משפט ומשרדי ממשלה מקבלי קהל. הקצאת שטחי ציבור לשימושים אלו מעוררת לעיתים התנגדויות הן מצד הרשות המקומית והן מצד התושבים המתגוררים בסמיכות ואינם זקוקים לשירותים הספציפיים הללו. בעל עניין נוסף שזיקתו נבחנה הוא המגזר השלישי, לרבות עמותות, מלכ"רים ומוסדות רווחה וחינוך שמנצלים שטחים ציבוריים מתוקף אופי פעילותם.

לאחר בחינה ומיפוי של בעלי העניין ובחינת מידת זיקתם למושא המחקר, נבחרו מקרי בוחן הכוללים שימושים ציבוריים שהוקצו למטרות שונות ברחבי העיר ולוו במאבקים של בעלי עניין. המטרה היא לבחון את עמדת בעלי העניין, את מקור ומהות הקונפליקט שהביא למאבק, ואת אופן ואופי המאבק שנוהל ותוצאותיו באופן שיאפשר להפיק מתצפיות אלו תובנות ולקחים רוחביים. על מנת לגבות את הממצאים האמפיריים, בחנו את הספרות האקדמית הקיימת בנושאי הקצאות, שימושים ציבוריים, הליכי התנגדות ומאבקים ציבוריים שהקצאות אלו עוררו.

בנוסף, כדי להבין את המסגרת החוקית ואת השלכותיה על מושא המחקר, נערכה סקירה מקיפה של הליכי התכנון והקצאת שטחים ו/או מבנים לשימושים ציבוריים. במסגרת פרק זה נבחנו נוהלי משרד הפנים לרשויות המקומיות בכל הנוגע להליכי תכנון והקצאת מבני ציבור. פרק זה, לצד מקרי הבוחן, מציף סוגיות רבות שבמצב הקיים אינן מקבלות מענה, ונייר המדיניות הזה עשוי לספק מענה עבורן.

4. סקירה ספרותית – נימבי"י (NIMBY) ויכולת תושבים להתנגד

לפי לפבר (2018), המרחב החברתי מכתוב מקומות (מתאימים יותר או פחות), ובו-בזמן מכיל את היחסים בין המינים והגילים ואת יחסי הייצור שמהווים חלוקת עבודה וארגונה. חלוקת העבודה משפיעה על הסובייקטים והקבוצות המשתתפים בה באותה מידה שהם משפיעים על ארגון העבודה. כלומר, הפעילויות החברתיות, ההתבטאויות והאיסורים נטמעים במרחב החברתי והופכות לחלק בלתי נפרד ממנו. לכן המרחב החברתי עשוי לשמש ככלי לניתוח החברה (לפבר, 2018). את הפעילויות החברתיות, את מיקומן במרחב, ואת אופי התהליך והגדרתו, אנו נבחן במהלך מסמך המדיניות.

אם נתייחס ל"תהליך הייצור" של המרחבים החברתיים, השטחים מוגדרים לייעוד ציבורי על פי תוכניות בניין העיר או תוכניות המתאר על ידי פרוגרמה שלוקחת בחשבון את צפיפות האוכלוסייה ואופייה (מנהל תכנון, 2018). כלומר, שטחים אלו מוגבלים ונקבעים מראש בעת התכנון כנגזרת ממספר התושבים והגיל שלהם, אופי התושבים, מצבם הכלכלי, התרבות המקומית ועוד. הרשויות המקומיות מקצות שטחים לפונקציות ספציפיות כדי שישרתו את התושבים המתגוררים בקרבת מקום בפרט ואת תושבי העיר בכלל.

מאמרים רבים מגדירים ומאפיינים את תופעת הנימב"י ואף מציעים הצעות שונות לפתרון התופעה ולצמצומה. החל משנות ה-80 של המאה הקודמת, שבהן התחילה להתפרסם ספרות אקדמית בנושא, ניתן לראות שלוש גישות שונות כלפי הנימב"י: עד אמצע שנות ה-90 הנימב"י הוצג כמאבק בין אינטרסים ציבוריים לאינטרסים פרטיים. הגישה השנייה הציגה את התופעה כמאבק ציבורי של המתנגדים לטובת הכלל. ולבסוף, כמאבק בין מתכננים עירוניים שרואים את התמונה הכוללת לבין מתנגדים בעלי אינטרסים אישיים (Sebastien, 2017). ההתמודדות עם המתנגדים השתנתה בהתאם, החל מתפיסת המתנגדים כאנוכיים וכבורים, דרך פתירת המחלוקת מולם על ידי פיצויים והצגת דעות מומחים התומכים בפרויקט, ועד לשימוש יתר במונח נימב"י על ידי היזמים כדי להימנע מדיונים ושינויים בתהליכי התכנון ומימוש הפרויקט.

הגורם העיקרי להתנגדות בתחומים החברתיים נובע מנטייתן של קהילות להתנגד לפונקציות שכוללות מתן שירותים לאוכלוסייה שונה מהן או לנושאים שאינם מוכרים להם. כמו כן, בין קבוצות האוכלוסייה שזקוקות לשירותי הרווחה מתקיימת היררכיה הקובעת אילו קבוצות מתקבלות בקלות לעומת אחרות. לדוגמה, אנשים יעדיפו שבקרבת סביבת מגוריהם יבנו בתי ספר וגני ילדים על פני בתי מחסה למחוסרי דיור או מרכזי גמילה (Dear, 1992). הטיעון נגד הקמת הוסטלים ומעונות ייעודיים לקבוצות אלו הוא אי התאמה לשימוש הקרקע המוגדר בתוכניות העיר ומיועד למגורים. כדי לתת מענה לטיעון זה, בטורונטו שבקנדה הועבר חוק שקובע כי ייעוד הקרקע למגורים כולל גם מעונות ייעודיים לאוכלוסייה מסוימת. גורמים נוספים המעוררים התנגדות הם קנה המידה של המתקן, כלומר מספר האנשים שיקבלו שירות בעקבות הקמתו, אופן ניהול המתקן והרושם שהוא מותיר על השכונה (Dear, 1992).

הגדלת ערכי הסובלנות על ידי חינוך, יצירת מערכת שתאפשר משא ומתן וגישור; תכנון מקדים שיגדיל את טווח השירותים המוגדר בייעודי הקרקע; היכרות עם המתקן והצגת היתרונות שלו ותרומתו לשכונה כמו שיפוץ המבנה וסביבתו הקרובה, הגדלת מקומות העבודה באזור, זמינות המתקן לתושבים באזור והגדלת הרווחים שינוצלו לטובת הקהילה המארחת – כל אלו מהווים גישות שונות שנועדו למזער את ההתנגדויות המקומיות וכולן כוללות בבסיסן שיתוף פעולה (Dear, 1992). מחקרים מראים כי התייעצויות עם הציבור כמעט שלא מתקיימות, וגם אם כן – במקרים של יוזמות פרטיות או מוסדות ציבוריים ההתחשבות היא מעטה (Sebastien, 2017). חוקרים מציעים את שיתוף הציבור על מנת להתמודד עם תופעת הנימב"י, אך הפיכת ההתמודדות עם נימב"י למטרה עבור שיתוף ציבור אינה מפתחת אמון או הבנה הדדית של צורכי התכנון. הרעיון של תהליך תכנון שנובע מעימות צריך להפוך לתהליך שנובע משיתוף פעולה ותקשורת.

מודלים כמותיים מתחום הגנטיקה הובילו לפתרון אפשרי לנושא הנימב"י, ומחקר שעסק בכך מציע נוסחאות לחישוב המרחק המינימלי הדרוש למיקום פונקציות שבדרך כלל הציבור אינו מעוניין שימוקמו בקרבתו (Young, Morrison & Duk, 2013). החוקרים סבורים כי תנועות ההתנגדות של התושבים המתגוררים בסמוך לפונקציה הלא רצויה גדלות ככל שהפונקציה נותנת מענה

לאוכלוסייה גדולה שאינה מתגוררת בסביבה, ולכן הם מציעים להקטין את נפח הפונקציות הלא רצויות למידה המינימלית הנותנת מענה לתושבים המתגוררים בסמוך בלבד. באופן ספציפי יותר, נטען כי המיקום הנכון ביותר להקמת מטמנת פסולת בישראל מבחינה פוליטית וכלכלית הוא בין שתי הערים הגדולות והצפופות ביותר במדינה – ירושלים ותל אביב-יפו (Feinerman, Finkelstein, & Kan, 2004). אם נאמץ את העקרונות הללו, יהיה ניתן למקם את אותן פונקציות נדרשות בכל שכונה, רובע, יישוב או עיר בהתאם להיקפים שכל אחד מהם דורש וההתנגדויות תפחתנה. יודגש כי התושבים מבינים את הצורך בפונקציות השונות, אך הם מתנגדים שימוקמו דווקא סמוך אליהם ועל חשבון בריאותם, איכות חייהם ועלויות הנכסים שלהם.

החל משנות ה-90 חלה עלייה באינטראקציה בין הציבור למערכת התכנון בישראל. הכרה במגמה זו, יחד עם למידת פרופיל המתנגדים, יכולה להוביל לתכנון דמוקרטי ומושכל יותר (גרדוס, חגית ואבינועם, 2002). על פי כרמון ואלתרמן (2011), חלק מהתנאים שיועילו לשיפור זכות הטיעון כוללים את הקדמת מועד הגשת ההתנגדויות בתהליך התכנון, והעברת המידע לציבור לא רק על ידי מסירתו אלא בהטמעה הדרגתית בקרב בעלי העניין. תנאים נוספים כוללים את הגדלת מספר נציגי הציבור הנבחרים שמשתתפים בוועדות התכנון השונות, והגדלת הנגישות של הציבור לשמוע ולהבין את התוכניות ולהשמיע את קולם בדרכים נוספות מעבר למערכת המשפט (Ernest, 2008).

במדינות דמוקרטיות בעלות חוק תכנון ובנייה מוסדר, כפי שקיים בישראל, קיים פער גדול בין הזכויות המעוגנות בחוק להשמיע טיעונים לבין השתתפות הציבור בתוכניות העירוניות וביכולת שלו להשפיע עליהן. הזכות להתנגד מתקיימת בשאר המדינות באופן דומה, אך הן מאפשרות ומיישמות ערוצים נוספים לתקשורת בין יוזמי התוכנית לתושבים המתגוררים בסמוך לפרויקט (Ernest, 2008). ארנשטיין פיתחה סולם דרגות לשיתוף ציבור, החל מניצול דעת הקהל כחותמת גומי, דרך ריצוי ופיוס התושבים, ועד לשליטה ובקרה של הציבור (Arnstein, 2019). כאמור, ההתנגדויות בישראל נשמעות בשלב מאוחר של תהליך התכנון. שלב הגשת ההתנגדויות מתבצע לאחר שהמתכננים כבר התדיינו עם היזם והיועצים השונים, גיבשו את עקרונות התכנון שלהם ויישמו אותם בפרויקט. ככל שמתאחר מועד שמיעת טענות התושבים בתהליך התכנון, כך קשה יותר לשנות את התוכניות וליישם את טענותיהם.

בשנות ה-60 חל מפנה תקשורתי בתהליכי התכנון. המפנה נבע מרעיון הדמוקרטיה התכנונית, והביא לשינויים שנועדו לשנות את המודל של תכנון מלמעלה למטה ולכלול את כל הקבוצות בתהליך התכנון (Margalit & Kemp, 2019). שיתוף הציבור התפתח במקביל לרעיונות אלו, והזכות העיקרית שנוספה כתוצאה מכך היא הזכות לטעון בשלב הגשת ההתנגדויות. זכות זו מעגנת בחוק את השתתפות האזרחים בתהליך תכנון של פרויקט הנוגע אליהם במידה זו או אחרת. למתנגדים מוקנית זכות לטעון את ההתנגדותיהם בפני ועדות התכנון וחובת הוועדות לשמוע אותן (אלתרמן וכרמון, 2011). עם זאת, תושבים רבים לא מנצלים את זכותם האזרחית להתנגד לתוכניות מכיוון שהם תופסים את הזכות הזאת כמוגבלת (Margalit & Kemp, 2019).

את הזכות להישמע והחובה לשמוע המוקנית לכל אזרח בישראל ניתן למקם בדרגות 3-4 של ארנשטיין, ולטענתה דרגות אלה מייצגות שיתוף סמלי בלבד בגלל חוסר השליטה של הציבור ביישום טענותיהם בהחלטות הוועדה (Arnstein, 2019). שיתוף הציבור והזכות להתנגד, שמלכתחילה אינם נמצאים בדרגה גבוהה (על פי ארנשטיין), הולכים ומצטמצמים עם השנים בתיקונים שנוספים לחוק התכנון והבנייה. לדוגמה, תיקון 23 הוסיף דרישה לצרף תצהיר להתנגדות, ותיקון 43 העניק לוועדת התכנון סמכות לחייב מתנגדים לשלם על הוצאות ההליך

(אלתרמן וכרמון, 2011). שני התיקונים מקשים על אוכלוסייה ללא יכולת כלכלית להגיש התנגדויות לתוכניות, שכן רוב המתנגדים (63%) פונים לעורך דין (בתשלום) שיכתוב עבורם את התצהיר (אלתרמן וכרמון, 2011).

יחד עם המגמה השלילית שטומנים בחובם תיקוני החוק שהוצגו, קיימים גם שיפורים ברפורמות המוצעות לחוק התכנון, בעיקר בהיבטי פתיחות ושיתופיות (אלתרמן וכרמון, 2011). השקיפות של שלב ההתנגדויות השתפרה בעקבות חובת ועדות התכנון לנמק את החלטותיהן בתגובה להתנגדויות השונות. עם זאת, על פי Margalit and Kemp (2019), רוב ההחלטות הן שליליות והנימוקים מבוססים על אוצר מילים ושיח שאינם מובנים לאוכלוסייה שלא עוסקת בתכנון באופן מקצועי. כמו כן, קיים קשר בין החלטותיהן של ועדות התכנון לקבל או לדחות התנגדויות והמאמצים שמושקעים בנימוקי החלטות, לבין זהות המתנגדים וחוזקת או חולשת הקבוצה שאליה הם משתייכים בחברה הישראלית.

פערים נוספים נובעים מכך שבמקומות המבוססים התוכניות מתקדמות מהר יותר מאשר בשכונות העניות, למרות הבטחות התכנון העירוני לשפר את תנאיהם של האחרונים (Margalit & Vertes, 2015). זה קורה בשל מדיניות שלפיה יוזמות פרטיות אחראיות לבנות גם תשתיות או שימושים ציבוריים בתמורה למתן פיצוי מסוים. היוזמות הפרטיות מתרחשות באיטיות (אם בכלל) באזורי העיר המתאפיינים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה, מה שמביא להנצחת הפערים ואף להגדלתם ברוב המקרים. למעשה, המציאות הפוליטית של מערכת התכנון משכפלת את מבני הכוח הקיימים ולא מתאמצת כדי להתגבר על חוסר האמון הציבורי (Bedford, Clark & Harrison, 2002). מציאות זו תוצג בפרק הבא על ידי פירוט תהליך התכנון בישראל, שמתחיל בקנה מידה ארצי ולבסוף מגדיר תכנון מפורט של מבנה וייעודו.

5. תהליך הקצאת שטחים ציבוריים במרחב העירוני

השליטה המנדטורית של הבריטים בישראל הסתיימה אומנם בשנת 1948, אך השפעת מערכת החקיקה והמינהל ניכרת גם כיום. נושא תכנון הערים נכלל במסורת החקיקה של האימפריה הבריטית, כאשר בשנת 1909 נחקק בבריטניה החוק הראשון בתחום זה בעקבות המהפכה התעשייתית. החוק העיקרי שהוביל ליצירת מערכת התכנון בישראל הוא "פקודת בניין ערים" שנחקק בשנת 1921 במטרה להבטיח תכנון מוסדר של ערים ולדאוג לבריאות הציבור ולרווחתו (בר-כהן, 2006). פקודת בניין ערים הוחלפה בחוק התכנון והבנייה שנחקק בשנת 1965, ועד היום זה החוק שמגדיר את ההיררכיה של מוסדות התכנון ובתוך כך גם את ההיררכיה של התוכניות והמסמכים הנוגעים לתכנון המרחב בישראל.

על פי חוק התכנון והבנייה, כל אדם שמבקש להקים מבנה בשטח מסוים נדרש לקבל היתר בנייה, לרוב על ידי הרשות המקומית שבוחנת את המבנה בהתאם לתוכניות שחלות על אותו תא שטח. התוכניות מגדירות את גודל, נפח ועיצוב המבנה ואת השימושים שמותרים בו (מגורים, מסחר, ציבור, תעסוקה וכו'). על כל תא שטח כזה חלות מספר תוכניות שיש ביניהן היררכיה שמגדירה את אופי הבינוי במקרה של סתירה בין התוכניות השונות. התוכניות מתחלקות לשלושה סוגים עיקריים ומופיעות על פי מדרג החשיבות שלהן: תוכנית מתאר ארצית, תוכנית מתאר מחוזית, ותוכנית מתאר מקומית.

תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) חלה על כל שטח המדינה, כאשר המדינה מחולקת לשישה מחוזות (ירושלים, צפון, מרכז, דרום, תל אביב וחיפה); תוכנית מתאר מחוזית (תמ"מ) חלה על שטח המחוז;

ותוכנית מתאר מקומית חלה על שטח במרחב תכנון אחד ומאושרת על ידי הרשות המקומית. בהתאם לגודל השטח שעליו התוכניות חלות.

גם קנה המידה והפרטים המוגדרים בתוכניות משתנה. בתוכנית מתאר ארצית יוגדרו כבישים ראשיים, יערות, אנטנות סלולריות, בתי עלמין ועוד, בתוכנית מתאר מחוזיות יגדירו את שטחי היישובים ואת היחס ביניהם לשטחים הפתוחים, ובתוכנית המתאר המקומית יגדירו את אופי הבנייה ביישוב. מתוקף תוכניות המתאר המקומיות מאשרים תוכניות מפורטות או תוכנית בניין עיר (תב"ע, מקור המונח בפקודת בניין ערים המנדטורית). התוכניות כוללות תשריט שמהווה מפה של התכנון העירוני ותקנון שמגדיר את נפח הבינוי, שימושים ספציפיים והוראות עיצוב. מתוקף התוכניות המפורטות ניתן לקבל היתר בנייה להקמת מבנה על פי הייעוד המוגדר באותו שטח.

כחלק מכל תוכנית מפורטת, מוקצים שטחים לצורכי ציבור בהתאם לפרוגרמה הנדרשת באותו אזור ולפי צפיפות האוכלוסייה בו ואופייה (מתוך המדריך להקצאת שטחים לצורכי הציבור, 2018). מינהל התכנון אחראי על גיבוש מדיניות ארצית בנושאים שונים ומפרסם מדריכים שונים, ובהם המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור שנכתב במטרה להגדיר את מכסת השטחים הנדרשים לצורכי ציבור. קיימים שימושים לא מעטים שלא מקבלים מענה במדריך זה, כמו מעונות דיור מוגן, מגורים לאנשים בעלי מוגבלויות ועוד. המינהל טוען שמדובר בשימושים שלרוב ניתנים באופן פרטי, אך ברוב המקרים אלה השימושים שיביאו להתנגדויות רבות מצד התושבים המתגוררים בסמוך. זה קורה מפני שהצורך העירוני שההקצאה הציבורית נותנת לו מענה, לא תמיד תואם את הצרכים המיידים של התושבים הסמוכים לו ולכן הם מתנגדים אליו.

סעיף 188 לחוק התכנון והבנייה מגדיר צורכי ציבור כמפורט: דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, שמורות טבע, עתיקות, שטחי חנייה, שדות תעופה, נמלים, מזחים, תחנות רכבת, תחנות אוטובוסים, שווקים, בתי מטבחיים, בתי קברות, מבנים לצרכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבוריים, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש, מתקני ביוב, מזבלות, מתקנים להספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר האוצר לעניין סעיף זה. כל אלו מסומנים בתשריט בצבע חום. הרשות המקומית מלווה את תהליך התכנון מראשיתו ובמקרים רבים גם יוזמת אותו, והיא אחראית לקדם ולאשר תכנון מפורט וספציפי של המבנים שיוקמו על גבי אותם שטחים חומים. למעשה הרשות המקומית היא הבעלים של השטחים החומים במרחב העירוני.

ככלל, בעת העברת מקרקעין שנמצא תחת אחריותה, העירייה נדרשת לקיים מכרז. עם זאת, כאשר מדובר בהקצאת מקרקעין למוסדות ציבוריים המשמשים למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, בריאות או ספורט, העירייה לא הייתה נדרשת לקיים חוזה או מכרז וכל אחת מהעיריות הייתה מקצה את קרקעותיה ומבניה על פי ראות עיניה. בשנת 1999 הוגשה עתירה נגד הקצאת קרקע של עיריית רחובות לעמותת "הליכות חיים" להקמת מרכז רוחני קהילתי להפצת היהדות (בג"צ 3638/99). בפסק הדין טענה השופטת שטרסברג-כהן כי "הקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על-פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, ענייניים וגלויים ועל-פי שיקולים ענייניים סבירים ומידתיים" (בג"צ 3638/99). פסק הדין עמד בבסיסו של "נוהל הקצאת מקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית" שפורסם שנתיים לאחר מכן על ידי משרד הפנים (נוהל מתוקן בחוזרים 6/2000, 7/2004). מטרות הנוהל, בין היתר, הן להסדיר את תהליך הקצאת המקרקעין, לשמור על שוויון ואחידות בעת ההקצאה ולהביא לשקיפות בפני הציבור. על פי הנוהל, הרשות המקומית נדרשת

להכין פרוגרמה לשטחים המיועדים לפעילות ציבורית ולהקצות אותם לגופים שונים הפועלים ללא מטרת רווח בהתאמה לפרוגרמה שהוכנה מבעוד מועד (וינוגרד, 2010). כנגזרת מנוהל זה ובכפוף לו, רשויות ומועצות מקומיות רבות, ובהן עיריית תל אביב-יפו, קבעו נוהל מוסדר שנדרש בעת בקשה להקצאת מקרקעין על ידי העירייה. נוהל ההקצאה נמצא תחת אחריותו של אגף נכסי העירייה וכולל את השלבים הבאים:

1. הגשת טופס בקשה למשרד מינהל אגף נכסי העירייה
 2. בדיקה מקדמית ובחינת עמידת הגוף המבקש בתנאי סף
 3. אישור ההקצאה על ידי הנהלת העירייה
 4. פרסום בעיתונות
 5. אם אין התנגדות, תובא הבקשה לדיון בוועדת ההקצאות
 6. אם יש התנגדות, תובא הבקשה לדיון בוועדת המשנה להתנגדויות והיא תגיש את המלצותיה להנהלת העירייה
 7. הודעה על החלטת ההנהלה
 8. חתימה על חוזה מול העירייה
 9. אישור החוזה על ידי שר הפנים
 10. רישום על ידי אגף נכסי העירייה בספר הקצאות מקרקעין
- עוד נקבעו בנוהל בעלי התפקידים הממלאים את הרכב ועדת ההקצאות, ועדת המשנה לבחינת ההתנגדויות, סדר פעולותיה, עקרונות כלליים להקצאה ועוד.

6. סקר ופריסה של שימושים מעוררי התנגדות במרחב העיר תל אביב

על בסיס השימושים המפורטים בסעיף 188 לחוק התכנון והבנייה, גיבשנו רשימה של שימושים ציבוריים. הרשימה אוגדה לכדי סקר שבדק את מידת התנגדות התושבים למיקום כל אחד מהשימושים הציבוריים סמוך למקום מגוריו. הסקר הופץ ברשימות תפוצה ואפשר לכל משתתף לדרג את השימושים הציבוריים השונים בין 1 ("מתנגד מאוד") ל-5 ("לא מתנגד כלל"). על פי הסקר היה באפשרותנו לחלק את הרשימה לשימושים הנתפסים כ"רצויים" לעומת שימושים שמעוררים יותר התנגדות.

המגמות העולות מן הסקר מוצגות בגרפים (ראו נספח 01) ומצביעות על המגמות הבאות:

- א. מרכז קהילתי (ספרייה, מתני"ס, מרכז למידה, מועדון גמלאים): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- ב. מרכז ספורט / מרכז תרבות (מוזיאון, תיאטרון, מחול): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- ג. מוסד חינוכי עבור הזרם שאליו אתה שייך (גני ילדים, בתי ספר): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- ד. מוסד חינוכי המיועד לזרם אליו אינך שייך (זרם ממלכתי/ ממלכתי-דתי/ חרדי, אוכלוסיית זרים): רוב המשתתפים בסקר אומנם היו בצד המתנגד/ שאינו תומך בהקצאת השימוש בסמוך למקום מגוריהם, אך מכיוון שלא היה רוב מכריע, הוחלט להתייחס לשימוש זה כשימוש ניטרלי.
- ה. מוסדות דת עבור הזרם שאליו אתה משתייך: על פי ממצאי הסקר נראה כי קיימת התנגדות ברורה להקצאת קרקע לשימוש זה סמוך לביתם. לגבי שימוש זה יש לתת את הדעת כי מרבית משתתפי הסקר משתייכים לזרם יהודי חילוני.

- ו. מוסדות דת עבור הזרם שאליו אינך משתייך : בהמשך לסעיף הקודם, כאן ההתנגדות גוברת.
- ז. מרכז רפואי (קופת חולים, בית חולים) : רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- ח. מוסדות גמילה (תחנות לחלוקת סם) : רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי יתנגדו להקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- ט. תחנות למתן שירותי חירום (תחנות כיבוי אש, מד"א) : 30% ממשתתפי הסקר אומנם נמצאים בצד המתנגד, אך מכיוון שרוב המשתתפים בסקר נמצאים בצד התומך/ניטרלי להקצאת השימוש בסמוך למקום מגוריהם, הוחלט להתייחס לשימוש כזה כשימוש רצוי.
- י. תחנת משטרה (חניון לשינוע עצורים, תחנת מעצר, ומתן שירות לתושבי העיר) : רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי יתנגדו להקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- יא. מרכז סיוע ומעונות לאוכלוסיות בסיכון (שיקום עבריינים, מכורים, סיוע לנשים במעגל הזנות, נשים מוכות, מחוסרי דיור, בית תמחוי, נוער בסיכון) : רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי יתנגדו להקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- יב. מוסד לבעלי מוגבלויות משולב בקהילה : רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- יג. בית אבות/דיור לגיל הזהב : רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.
- יד. מסוף לתחבורה ציבורית : רוב המשתתפים בסקר אומנם היו בצד המתנגד/שאינו תומך בהקצאת השימוש בסמוך למקום מגוריהם, אך מכיוון שהרוב לא היה מכריע הוחלט להתייחס לשימוש זה כשימוש ניטרלי.
- טו. מרכז לטיפול בפסולת, מכון לטיהור שפכים : רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי יתנגדו להקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.

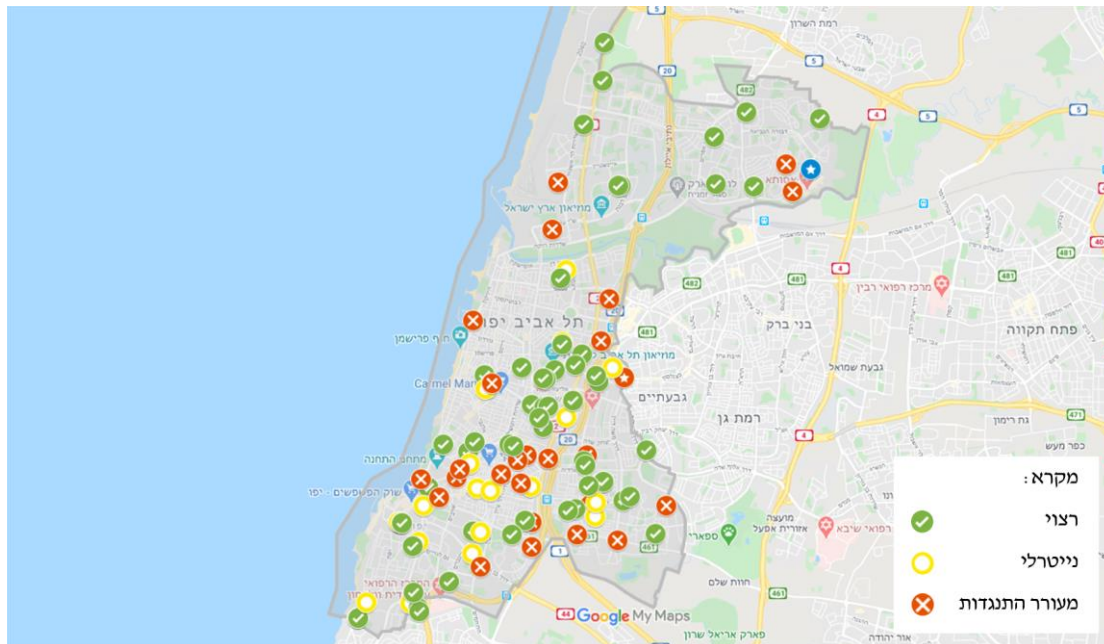
בנוסף, משתתפי הסקר נשאלו באיזו תדירות הם נחשפים לפרסומים של הרשות המקומית אודות הקצאת קרקעות. ניתן לראות כי חלק ניכר מהמשיבים נחשף לפרסומים בתדירות נמוכה, אם בכלל. אי חשיפה לפרסומים מונעת מהתושבים להתנגד להקצאות השונות (בין אם דרך נוהל הקצאת מקרקעין ובין אם דרך אישור תוכניות מתאר או תוכניות מפורטות). כאמור, אנשים המשתייכים למעמד סוציו-אקונומי נמוך יותר ממעטים להתנגד לתוכניות לעומת אוכלוסיות מבוססות יותר (Margalit and Kemp, 2019). ניתן לייחס את הממצאים לעובדה שהליך ההתנגדות דורש משאבים רבים, ובנוסף ניתן להעריך כי אי החשיפה לפרסומים מעמיקה את הפערים החברתיים.

לאחר עיבוד תוצאות הסקר, ביקשנו לבחון את הקשר בין עמדת התושבים לגבי השימושים השונים לבין פריסת השימושים בפועל. השימושים הציבוריים שעליהם נשאל בסקר מוקמו על גבי מפה של העיר תל אביב-יפו (תמונה 01). הכתובות של השימושים נאספו ממספר מקורות :

1. מדגם אקראי של פרוטוקולי הוועדה להקצאת מקרקעין בתל אביב-יפו. מטרת הוועדה היא לבחון את הבקשות השונות המועברות אליה להקצאת מבני ציבור וקרקעות ציבור עבור שימושים ציבוריים כגון בתי כנסת, גני ילדים, מעונות, עמותות, מוסדות רווחה וכיו"ב.

2. רשימות הכתובות של יחידות משרד הבריאות, משרד הרווחה והמשטרה ומשרדי ממשלה נוספים שהופיעו בסקר השימושים. השימושים סודרו בשכבות וסומנו בצבעים ובצורות על פי תוצאות הסקר. בצבע ירוק ובסימן "ויי" סומנו השימושים שסווגו כרצויים, בצבע צהוב ובסימן "מעגל ריק" סווגו השימושים הניטרליים, ובצבע אדום ובסימן "איקס" סווגו השימושים שמעוררים התנגדות.

תמונה 1: מיפוי שימושים ציבוריים בעיר תל אביב לפי סוג רצוי/ניטרלי/מעורר התנגדות.



על פי תוצאות הסקר וריכוז התוצאות על מפת העיר (תמונה 01):

א. רוב השימושים שזוהו כשנויים במחלוקת או ניטרליים ממוקמים בשכונות בדרום העיר ומזרחה, וככל שמצפינים ריכוזם פוחת. כמו כן, השימושים השנויים במחלוקת הממוקמים בצפון העיר הם מכוח פרוגרמת משרד הפנים, כגון תחנות משטרה וכיבוי, ואי אפשר להימנע מהם.

ב. ניתן לשער כי ההתנגדות להקצאת קרקע עבור מוסדות דת, מכל הזרמים, נובעת מהעובדה כי רוב המשתתפים בסקר הם חילונים. אילו הקצאת מבני ציבור לטובת הקמת מוסדות דת הייתה משתקפת כרצויה בתוצאות הסקר ומסומנת בירוק על המפה – הפער בין אופי מבני ציבור בצפון העיר לדרומה היה מתחדד, אך גם כך הפער ניכר במפה. ההתנגדות למוסדות דת מתחזקת כאשר מדובר במוסדות שאינם שייכים לזרם שאליו משתייכים התושבים, מה שמחזק את השערת המחקר כי כאשר השימוש הציבורי אינו עולה בקנה אחד עם אופי השכונה, התנגדות התושבים עולה.

ג. ממצא יוצא דופן מהסקר הוא עמדתם החיובית של המשתתפים לגבי מוסד לבעלי מוגבלויות בקהילה (חיובי) לעומת עמדתם לגבי מרכזי סיוע ומעונות לאוכלוסיות בסיכון (שלילי). ייתכן כי הפער נובע מפעילות הסברה כלל ארצית שבוצעה על ידי החברה למתנ"סים בנוגע ליחס לאנשים עם מוגבלות בתוך הקהילה. מסקר שנערך עלה שכ-90% מההורים בישראל יתנגדו לשהייה משותפת של ילדיהם עם ילדים בעלי מוגבלויות, ובעקבות כך התעוררה סערה ציבורית שהובילה את חברת המתנ"סים לצאת במסע הסברה כלל ארצי שנמשך כחצי שנה. בתום מסע ההסברה ביצעה החברה

למתנ"סים סקר נוסף שפורסם שממנו עלה כי היחס כלפי אנשים עם מוגבלויות נפשיות השתנה לטובה באופן משמעותי.

7. מקרי בוחן

נבחרו ארבעה מקרי מבחן על מנת לבחון את תהליכי הקצאה של שימושים ציבוריים ואת יחס התושבים להקצאות אלו. מקרי הבוחן מתייחסים למקרים נקודתיים, אך ניתן לקבל מהם תמונה ברורה של עמדת התושבים בנוגע למנעד רחב יותר של שימושים ציבוריים, מתוך הבנה כי היכרות מוקדמת של עמדת התושבים, הבנת מקור ההתנגדות ומתן מענה בזמן אמת, ימנעו הישנות של מאבקים כאלו. השימושים השונים חולקו לשלוש קבוצות עיקריות: שימושים המעוררים יחס שלילי ו/או התנגדויות, שימושים שהיחס אליהם ניטרלי, ושימושים רצויים.

א. תחנת משטרת לב תל אביב

מבנה תחנת משטרת לב תל אביב משמש את משטרת ישראל להפעלת תחנת משטרה בגזרת הפעילות "לב תל אביב". מבנה תחנת המשטרה היה בבעלות מדינת ישראל עד לשנת 2004, ואז המבנה שווק ונמכר על ידי רשות מקרקעי ישראל לגורם פרטי. בעקבות כך עלה הצורך באיתור מבנה חלופי עבור תחנת המשטרה, ומינהל הדיור הממשלתי (יחידה במשרד האוצר תחת אגף החשב הכללי שאמונה בין היתר על הקצאת דיור לכל משרדי ממשלה) החל באיתור מבנה חלופי. בין השנים 2005 עד 2014 פורסמו מכרזים, בקשות לקבלת מידע ואף בקשות לאיתור דיור בפטור ממכרז, אך כל הניסיונות לאיתור מבנה לא העלו חלופות מתאימות. לאור האמור, הוארך הסכם השכירות בגין המבנה ברחוב דיזינגוף מעת לעת.

לאור הליכי החיפוש, ובהמשך להודעת המשכיר כי תקופת השכירות עומדת לפוג ועל המדינה להיערך לפינוי המושכר, החליטה ועדת הפטור במשרד האוצר לאשר הסכם שכירות בגין נכס חלופי הממוקם במרכזיית בזק לשעבר במפגש הרחובות יהודה הלוי, לינקולן ושינקין בשכונת לב תל אביב (להלן: "המושכר"). במסגרת הסכם השכירות סוכם כי תקופת ההתקשרות תהיה ל-20 שנה, כי על המשכיר לפעול על מנת לקבל את כל האישורים וההיתרים הנדרשים לאכלוס ולשימוש במושכר, וכי עליו לבצע את ההתאמות והשיפוצים הנדרשים על מנת להכשיר ולהתאים את המושכר לשימוש תחנת משטרה על פי פרוגרמה שהועברה לו.

היות שהמושכר ברחוב יהודה הלוי שימש קודם לכן כמרכזייה של בזק, הגיש המשכיר לוועדה המקומית בקשה להיתר שימוש החורג מהיתר עבור תחנת משטרה. בנוגע לבקשה זו הוגשו מספר התנגדויות, בין היתר בטענה כי שימוש של תחנת משטרה אינו חלק מהשימושים המותרים על פי התוכנית שחלה על המקרקעין האמור. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב דנה בבקשה לשימוש חורג מהיתר, והחליטה לאשר את הבקשה ולדחות את ההתנגדויות, תוך שהיא קובעת כי שימוש של תחנת משטרה נכלל במסגרת השימושים המותרים בתוכנית.

מרבית ההתנגדויות הוגשו על ידי תושבי קהילת קריית ספר ועמותת "ירוק וגם בטון". על פי רשם העמותות, מטרות העמותה "ירוק וגם בטון" הן כדלהלן: "יצירה וטיפוח מרכז קהילתי שכונתי בצמוד לגן קריית ספר – תל אביב במבני מפ"י ובזק לשעבר, שמירה על המרקם הקהילתי וצביון שכונת גן קריית ספר – לב תל אביב, הגנה על איכות החיים בשכונת גן קריית ספר – לב תל אביב". כלומר, העמותה חרתה על דגלה את המאבק למען הפיכת מבנים בבעלות ובשימוש המדינה למבנים שישמשו את הקהילה המתגוררת באזור.

המתנגדים טענו כי אזור לב העיר סובל ממצוקה של שטחי ציבור, לרבות שירותי בריאות, חינוך ותרבות ומעונות-יום, וסברו כי הרשות המקומית צריכה להפקיע את המבנה לטובת הקצאתו למטרות ציבוריות. עוד הם טענו כי תחנת משטרה אינה מתאימה לאופי האזור והשכונה. מאבק התושבים והעמותה בוצע באמצעות פרסום כתבות מגמתיות באמצעי התקשורת השונים, שבהן נטען כי הבניין "נחטף" מהציבור, שהמדינה עוברת על החוק, ושהיקף ההתקשרות גבוה מדי אף שדמי השכירות למ"ר שסוכמו נמוכים בצורה משמעותית מהממוצע באזור (כ-75 ש"ח/מ"ר/חודש).

טענה נוספת הייתה שליזם שולמו דמי שכירות בטרם מסירת המבנה המותאם – טענה משוללת כל יסוד ומנוגדת לתנאי ההסכם שקבעו דווקא ההיפך. בנוסף על המאבק התקשורתי, נוהל גם מאבק באמצעים משפטיים. המתנגדים הגישו עתירה על החלטת הוועדה המקומית לוועדת הערר, מהלך שצלח לאור החלטת ועדת הערר שהתקבלה מיום 10/8/2016, הקובעת כי אומנם "לטענת המשיבות שימוש של תחנת משטרה 'מתאים' לשימוש המפורט בסעיף 1.10(ב)(4) – שירותי מינהל וחירום עירוני וציבורי..." אך "לעמדתנו שימוש של תחנת משטרה אינו 'מתאים' לשימושים המפורטים בס"ק (4) הנ"ל". למעשה ועדת הערר קבעה כי משטרת ישראל, גוף שחלק מהותי מפעילותו הוא שמירה על הסדר הציבורי ואכיפת החוק בשעות חירום, אינה עונה על ההגדרה של שירותי חירום והחליטה להתנגד להקמת תחנת המשטרה במבנה שיועד לה.

לאור החלטת ועדת הערר, הוגשה עתירה מינהלת על ידי הוועדה המקומית כנגד החלטת ועדת הערר. במסגרת העתירה נטען כי תחנת משטרה נכללת בגדר השימושים המותרים בתוכנית שחלה במקום (המייעדת את הנכס כמבנה ציבורי). כך למשל, סעיף 188 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע כי "תחנת משטרה" נכללת בגדר "צורך ציבורי". זאת ועוד, גם אם היה מקום להגביל את השימוש במבנה לצורכי ציבור מסוג של "חירום" בלבד (כפי שסברה תחילה ועדת הערר), אין בכך כדי למנוע את השימוש במבנה לתחנת משטרה, שכן תחנת משטרה עונה על דרישת "החירום" – מה גם שהתוכנית מאפשרת לוועדה המקומית להתיר "שימושים נוספים".

עקב הימשכות תהליכי הוצאת ההיתר, שלח בא כוחו של המשכיר למינהל הדיור הממשלתי הודעה על ביטול הסכם השכירות ביחס למושכר, בטענת סיכול בשל התמשכות ההליכים המשפטיים שאינם מאפשרים לטענתו הוצאת היתר לשימוש במבנה כתחנת משטרה. בפסיקה שהתקבלה בבית המשפט המחוזי בתל אביב בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, קיבלה השופטת את עמדת ועדת הערר ופסלה את התוכנית להפוך את המבנה לתחנת משטרה בטענה כי התב"ע אינה מאפשרת זאת: "התוכנית אינה מאפשרת שימוש של תחנת משטרה במקרקעין במסגרת היתר החורג מהיתר", במילים אחרות, בית המשפט קיבל את עמדת התושבים כי תחנת משטרה אינה עונה להגדרה של חירום ולפיכך חורג מהתב"ע.

מינהל הדיור הממשלתי פנה לרשות מקרקעי ישראל בבקשה לסיוע באיתור דיור חלופי. הרשות הבינה את ההשלכות הצפויות בהיעדר תחנת משטרה בלב תל אביב, והקצתה לתקופה זמנית שטח סמוך לתחנת סבידור מרכז שמשמש היום משכנה הרשמי של תחנת לב תל אביב. המשכיר הרס את מבנה בית בוזק המקורי והשטח משמש היום כחניון.

במקרה בוחן זה בולטת התנגדות התושבים. היעדר הידברות עם תושבי השכונה הביא בין היתר להתנגדות הגורפת מצד התושבים. ייתכן שהליך שיתוף ציבור מטעם העירייה היה מפחית את התנגדויות התושבים ומביא לתוצאה שונה. כמו כן, הליך הוצאת ההיתר הוטל על היזם, אף שמדובר בשימוש שניתן היה לצפות שיהיו לו מתנגדים. במקרה כזה נדרש הליך שיתוף ציבור שבו יש מעורבות משמעותית יותר של המדינה והרשות המקומית, שכן גורם פרטי מייצר אנטגוניזם

ויתכן שאם היו מסבירים לציבור את החשיבות של השימוש ההתנגדות הייתה פוחתת. בנוסף, המדינה כיוזמת וצד להליך הוצאת ההיתר ככלל אינה מעורבת בהליכי הרישוי מול מוסדות התכנון. עם זאת, במקרים שבהם אופי השימוש בדיוור צפוי לעורר מחלוקת, המדינה צריכה ללוות את הליכי הרישוי.

ב. מרפאה לחלוקת מתדון

משרד הבריאות מפעיל מרפאה לחלוקת מתדון בדרום תל אביב. השירות שמספקת המרפאה הוא שירות ממשלתי הכרחי שצריך להינתן במרכזים עירוניים נגישים, גם אם מטבע הדברים המטופלים המגיעים עלולים לגרום לאי נוחות לסביבה הנורמטיבית. השירות סופק ברחוב אדם מיצקביץ ביפו, בדיוור שהושכר למינהל הדיוור הממשלתי בשכירות חופשית על ידי עיריית תל אביב-יפו. במהלך יוני 2010 הודיעה העירייה על דרישתה לפינוי הדיוור, ובהתאם החל מינהל הדיוור הממשלתי לפעול למציאת דיוור חלופי. הליכי החיפוש נמשכו מספר שנים ללא תוצאה, לאור אופי השימוש הייעודי. לאחר כשבע שנות חיפושים אותר מושכר פוטנציאלי ברחוב המסגר, אך לנכס היו חסמים קנייניים רבים. בבדיקה קניינית שנעשתה התברר כי לבעל הנכס אין הסכם חכירה בתוקף מול עיריית תל אביב-יפו, טרם התקבלה הסכמת העירייה לשימוש המבוקש (הסכמה שנדרשה בהתאם לתנאי הסכם החכירה), וכי מעמדו של הסכם שיתוף שנחתם לכאורה בין המשכירה לבין שותפיה לחכירה אינו ברור. עוד התברר כי קיימת תביעת פינוי תלויה ועומדת של עיריית תל אביב-יפו כנגד החוכר ושותפיו.

במקביל נודע לתושבי השכונה על כוונת משרד הבריאות לעשות שימוש במושכר כמרפאה לחלוקת מתדון והם החלו לפעול בנושא. "חברים יקרים, תושבים ובעלי עסקים – תתעוררו דחוף, כי קטסטרופה עומדת לנחות עלינו", נכתב בפוסט אחד מיני רבים שעלה בפייסבוק. "תחנת חלוקת מתדון (אדולף) או בשם המכובס תחנה לטיפול בנפגעי סמים עומדת לעבור אוטוטו למסגר 68, ממש ליד רחוב ישראל בק". בהמשך גם הוגשה עתירה מינהלית (עת"מ (ת"א) 9549-11-17) על ידי שכנים בבניין בסופו של יום נמחקה העתירה בהסכמת העותרים, לאחר שהצדדים הגיעו להסכמות מסוימות, ובפרט הכשרתה של כניסה נפרדת למשתמשי המרפאה.

משרד הבריאות קיבל אישור לשכירת הדיוור מאת החוכר ולהעתיקת המרפאה אליו. במקביל, ביקש משרד הבריאות את אישור העירייה כי ככל שהמשא ומתן עם החוכר לא יבשיל לחתימה על הסכם חכירה, והעירייה תפנה את החוכר מהנכס, תקצה העירייה את הנכס למדינה במישרין. תחילה גם עיריית תל אביב-יפו, בכובעה כבעלת מקרקעין, סירבה לאשר את השימוש המבוקש במושכר, אך כבעלת המקרקעין בנכס הנוכחי ששימש את המרפאה והייתה מעוניינת בפינוי מידי שלה, אושר לחוכר להשכיר את הנכס למינהל הדיוור הממשלתי למטרת מרפאה לחלוקת מתדון.

משרד הבריאות קיבל את הנכס ברחוב המסגר והיום הוא מעניק שירות ממנו. יודגש כי הנכס משמש כתחנה לחלוקת מתדון, מסוג השימושים שקשה מאוד למצוא דיוור באזור הרלוונטי ובכלל, ואלמלא הצורך של עיריית תל אביב-יפו בנכס הקודם ששימש את המרפאה, כלל לא בטוח כי השימוש בנכס החדש היה מאושר על ידי העירייה. במקרה זה משרד הבריאות היה נאלץ להמשיך במאמציו לאיתור נכס חלופי ולשלם באותה עת גם דמי שימוש לעיריית תל אביב-יפו בגין הנכס ברחוב אדם מיצקביץ' (בסך של כ-120,000 ש"ח לחודש), מה שהיה מביא לבזבוז משווע של כספי ציבור.

ג. להקת בת שבע

במהלך השנים 2014-2015 פנתה הנהלת להקת בת שבע לעיריית תל אביב-יפו באמצעות קרן תל אביב ומינהל קהילה, מחלקת תרבות, בבקשה להקצות שטח ציבורי בתחנה המרכזית הישנה לטובת העברה של קמפוס להקת בת שבע מהמתחם בסוון דלל.

במהלך שנת 2017 נחתם הסכם בין קרן תל אביב ללהקת בת שבע שאינו פומבי ועוסק בענייני התרומות ומימון התכנון. בהסכם נקבע כי הפרויקט ימומן על ידי העירייה והלהקה. קבוצת תורמים, אנונימית באותו שלב, הנמנית עם ידידי בת שבע, תממן מחצית מהעלות, כ-70 מיליון שקלים. 70 מיליון שקלים נוספים ימומנו על ידי העירייה. לפי מנהל אגף הנכסים בעירייה, אלי לוי, מערכת היחסים בין העירייה לבת שבע טרם עוגנה בחוזה.

פרטים מההסכם מובאים בדוח הכספי של להקת בת שבע לשנת 2017: "ביום 6.12.2017 נחתם הסכם בין העמותה לקרן תל אביב, להקמת מבנה חדש לפעילותה וצרכיה של העמותה. להקת בת שבע אחראית לגיוס ולהעברת כספים בשווי מחצית מעלות הפרויקט, בסך של 74 מיליון שקלים. תשלומי העמותה יועברו לקרן בחלקים... במועד חתימת ההסכם העבירה העמותה לקרן סכום של 4 מיליון שקלים (שמיועדים לצורכי תכנון, נ"ר)".

במהלך חודש מאי 2019 אישרה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פה אחד את התוכנית להקמת קמפוס להקת המחול "בת שבע" במתחם התחנה המרכזית הישנה. הקמפוס אמור היה לכלול מתקנים מגוונים, ומחוץ למבנה תוקם כיכר ציבורית גדולה שעל גגו יפעל בית קולנוע פתוח. עם זאת, נכון להיום השטח טרם הוקצה לקמפוס וטרם הוגשה בקשה להיתר בנייה.

מתחם התרבות משתלב למעשה במתחם העתידי אדיר הממדים "תוכנית השומרון", שיכלול הקמת מגדלי מגורים ומשרדים ונמצא בהליכי תיקונים בוועדה המחוזית. התוכנית שהוצגה ואושרה בוועדה לא הייתה פתוחה להתנגדויות ולתגובות הציבור, זאת מכיוון שהעירייה קידמה לפני כשלוש שנים "תוכנית צ" – המאפשרת לה לבנות שטחי ציבור בהיקפים נרחבים על כל השטחים הציבוריים בעיר. לכן במעמד אישור התוכנית נדרשה הוועדה המקומית רק לאשר את עיצוב המתחם ושימושו. בעיריית תל אביב בירכו על המהלך, אבל אישור התוכנית עורר תגובות מעורבות בקרב תושבי שכונת נווה שאנן שטענו כי הליך אישור התוכנית התנהל בחוסר שקיפות וללא שיתוף הציבור. כמו כן, לטענתם קיים מחסור חמור של מבני ציבור עבור תושבי השכונה והשכונות הסמוכות, ולכן לפני אישור התוכנית העירייה הייתה צריכה לתת את הדעת להקצאה של שטחי ציבור למוסדות ציבור שתפקידם להוות מוקד משיכה תרבותי וקהילתי עבור התושבים. לטענתם, להקת בת שבע לא עונה על צרכים אלו בהיעדר ממשקים ישירים של תושבי השכונות עם עולם התוכן של הלהקה.

לדברי דפנה ליכטמן, מנהלת ספריית לוינסקי ותושבת שכונת נווה שאנן, באמצעות הקצאה זו העירייה מתעלמת מצורכי הציבור במקום. "אני לא יודעת איך אתם חיים בשלום עם זה שלא היה כאן שיתוף של הציבור במקום. יש שם 3,000 ילדי קהילת פליטים, אין להם תיכון. איפה הם ילמדו? זו עתודת השטח הציבורית האחרונה".

העובדה כי לא ניתן מענה לצורכי תושבי השכונה באישור התוכנית באה לידי ביטוי גם בתגובות העירייה, שטענה כי היא פועלת לשלב בקמפוס מרכז לתרבות יהדות ספרד והמזרח, שיזום ויאצור פעילות אומנותית של יוצרות ויוצרים עכשוויים ממגוון תחומים עבור הקהל הרחב. בתגובה טענו התושבים כי לא ברור כיצד הקמת מרכז כזה באה לידי ביטוי בפרוגרמה שהגישה להקת בת שבע לעירייה. עוד טענו התושבים שמדובר ב"עלה תאנה" שמיועד כביכול לתת מענה לאופי השכונה הקיים מבלי לתת את הדעת לצרכים הממשיים של תושבי השכונה.

המקרה הזה מדגיש היטב את התעלמות העירייה מצורכי התושבים באזור ומאופי השכונה, ואת היעדרו של הליך שיתוף הציבור. מצד שני, המקרה מוכיח כי תופעת הנימבי"י אינה בהכרח באה לידי ביטוי כנגד שימושים שנויים במחלוקת, אלא גם כלפי שימושים שעשויים להיתפס כקונצנזוס. העירייה טוענת שתושבי השכונות יוכלו להביע את התנגדותם לתוכנית לאחר הפקדת התוכנית, אך הסיכוי שהתנגדויות אלו יילקחו בחשבון בשלב הזה קטן מאוד לאור המאמצים הרבים שהושקעו בגיוס המימון ובתכנון המתחם, ולאור האינטרס המובהק שיש לעירייה בהקמת המתחם, שכן היא צפויה לשאת רק במחצית מהעלויות של פרויקט משמעותי בעל השפעה מהותית על אופי האזור. במצב התכנוני הקיים היום, הליך שיתוף ציבור יכול להתרחש בשלבים שונים של הליך הקצאת הקרקע, בשלבים ראשוניים של התאמת הקרקע ליעוד, ולחלופין בשלב קידום תוכנית עיצוב ופיתוח אדריכלית. אלא שבמסגרת תוכנית צ' – התכנית לשטחים, מבנים ומוסדות ציבור, שהיא התוכנית שתחתיה מקודם קמפוס בת שבע, לא קיימת חובה לבצע שיתוף ציבור, אלא רק לאחר הפקדת התוכנית להתנגדויות.

מן האמור לעיל עולה כי ניתן היה להפחית את התנגדויות התושבים באמצעות הליך שיתוף ציבור, שכן היעדר מידע קונקרטי אודות התוכנית ועתיד המתחם הביא לחוסר אמון בין תושבי השכונה לעירייה, לא אפשר לתושבים להביע את עמדתם ואת צורכי השכונה בפני הגורמים הרלוונטיים, והגביר את תחושות התסכול והקיפוח. ככל ששיתוף הציבור היה מתקיים בשלב מוקדם יותר, אפשר שהמתכננים היו נותנים מענה לכל בעלי העניין בזמן אמת ובכך מונעים מאבקים מיותרים.

ד. הקצאת קרקע בנאות אפקה ב' לאגודת ניצן

אגודת ניצן היא ארגון שהוקם במטרה לתת מענה לילדים ובוגרים בעלי ליקויי למידה והפרעת קשב. לאגודה סניפים בפריסה ארצית, ובתל אביב מפעילה האגודה מרכזי אבחון וטיפול עבור תלמידים לקויי למידה, תפקוד והסתגלות, מועדונים חברתיים לנוער ובוגרים לקויי למידה, ומערך דיור מוגן. בשנת 2014 הגישה האגודה בקשה להקצאת מגרש בהיקף של דונם לטובת הקמה, שימוש, ניהול והפעלה של סניף תל אביב, שימש כהוסטל לבוגרים בעלי ליקויי למידה, תפקוד והסתגלות בשכונת נאות אפקה ב'. לפי הבקשה הבנייה תמומן על ידי אגודת ניצן, ביטוח לאומי ותורמים שונים.

המטרה העיקרית של האגודה בהקמת ההוסטל היא הכשרת החוסים לחיי קהילה ותפקוד, ולכן מיקום ההוסטל בתוך הקהילה מהווה חלק אינטגרלי ממערך הכשרת החוסים והטיפול בהם. אגודת ניצן שוכרת את הדירות מגופים ואנשים פרטיים מכספי האגודה.

לאחר הגשת בקשת ההקצאה לרשות המקומית, העירייה ככל הנראה הבינה כי מדובר בשימוש שנוי במחלוקת שצפוי לעורר התנגדויות, והחלה בהליך שיתוף ציבור מוקדם שבמסגרתו נערכו מספר דיונים בהשתתפות נציגי האגודה, מנהל הרובע מטעם העירייה ותושבי שכונת אפקה ב'. במסגרת הדיונים הביעו התושבים את חששם מירידת ערך הנכסים הסמוכים להוסטל ומאלימות של חוסים, וכן העלו צורך במבני ציבור שיענו לצרכים הקיימים כעת. במסגרת הליך שיתוף הציבור, התושבים קיבלו התייחסות ומענה לכל חששותיהם באמצעות הסברה והידברות מול הגורמים הרלוונטיים. יעילות ההליך באה לידי ביטוי בשלב אישור ההקצאה ופרסומה להתנגדויות. בישיבת הנהלת העירייה מתאריך 3/2015 אושרה ההקצאה, ועל פי נוהל הקצאות של העירייה מיד אחר כך פורסמה ההקצאה להתנגדויות, אך לא הוגשו התנגדויות וההקצאה המבוקשת אושרה.

הליך שיתוף הציבור שקדם לאישור ההקצאה מהווה דוגמה למדיניות שיתוף ציבור בהליכי תכנון והקצאה, מדיניות שחוסכת לגורמים המעורבים משאבים, חוסכת עיכוב בתכנון ומביאה להליכי תכנון והקצאה קצרים ויעילים.

על פי הסקר שנערך והסקירה הספרותית, ניתן לחלק את ארבעת מקרי המבחן לשלושה סוגים: שני המקרים הראשונים משתייכים לשימושים ציבוריים המעוררים התנגדות, המקרה השלישי שתיאר את המבנה של להקת בת שבע משתייך לשימושים רצויים, ואילו המקרה האחרון משתייך לשימושים ניטרליים – שימושים לא רצויים בהכרח אך לא מעוררים התנגדות מצד התושבים. בשימושים שנתפסים כרצויים, נכון לערב את התושבים בהליך ההקצאה על מנת להימנע מהתנגדויות התושבים ולטובת הטמעת צורכי התושבים כבר בשלבי התכנון הראשוניים באופן שישרת את השכונה. ממקרה הבוחן של להקת בת שבע ניתן לראות כי שימוש שעל פניו אינו צפוי לעורר התנגדויות, בסופו של דבר עורר מחלוקות בין העירייה לתושבים. במצב כזה שיתוף התושבים בהליכי ההקצאה ואישור התוכניות עשוי היה להפחית את ההתנגדות, או לחלופין להביא את העירייה לשנות את ההקצאה לשביעות רצון הצדדים המעורבים, שכן ניכר כי מדובר בשימוש רצוי שהיה מתקבל בברכה בשכונות אחרות ומביא להקצאה יעילה של משאבי הציבור. לעומת זאת, כאשר מדובר בשימושים ציבוריים שנתפסים באופן שלילי ומעוררים התנגדויות, יש לפעול לביסוס הליך שיתוף הציבור באופן של הסברה לטובת הנגשת המידע לתושבים, כדוגמת מקרה הבוחן של אגודת ניצן שמהווה דוגמה להליך שיתוף מוקדם שייתר את הצורך הבלתי הכרחיים ומשפטיים של התושבים כלפי הרשות המקומית.

8 סיכום והמלצות

מסקירת הספרות, הסקר ומקרי הבוחן עולה כי קיימים חסמים מהותיים המונעים הקצאה יעילה, שוויונית ושקופה של שימושים ציבוריים במרחב העירוני. חסמים אלו נובעים משתי סיבות עיקריות. הראשונה נובעת מהמדיניות הקיימת לשיתוף הציבור, המאפשרת הגשת התנגדויות רק בשלב הליכי התכנון והבנייה על מנת למנוע את תופעת הנימבי"י. מבחינה מעשית וכפי שהמחקר הראה, הליכי ההקצאה של שימושים ציבוריים שנויים במחלוקות (על ידי הרשות המקומית, המדינה או המגזר השלישי, כגון תחנות אל סם, מעונות רווחה, תחנות משטרה ועוד), מעוררים התנגדות למרות הניסיון להימנע מהתנגדויות אלו. משכך, תושבים בעלי גישה לידע והמשאבים הנדרשים לניהול מאבקים עירוניים מצליחים לעיתים ליצור לחץ, שמביא להסטה של השימושים השונים במרחב העירוני באופן בלתי הפיך, ובעיקר באופן שמרחיב את הפערים בין השכונות השונות בעיר. התוצאה של מאבקים מסוג זה ניכרים בהתפלגות הנוכחית של השימושים הציבוריים בעיר תל אביב-יפו (ראו תמונה 01).

סיבה נוספת לכך שנמנעת הקצאה יעילה של שימושים ציבוריים, קשורה בסוגיית הבעלות על שטחים חומים (קרקעות ציבור) ועל שטחים ומבנים נוספים שזמינים לרשות ולמדינה ובאופן הניהול של שטחים אלו. נכון להיום, מרבית השטחים הזמינים בבעלות הרשות המקומית, ושטחים חומים שנוצרים מכוח הליכי התכנון שייכים לרשות המקומית. הרשות המקומית פועלת לרוב על מנת להקצות לצרכיה את השטחים הדרושים לה, אך אינה מחויבת לפעול באופן דומה עבור צורכי המדינה במרחב העירוני (כפי שהראו מקרי הבוחן). יתרה מכך, לרשות המקומית שמורה הזכות להפקיע שטחים בבעלות המדינה לטובתה מכוח סעיף 190 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965.

אומנם למדינה שמורה הזכות להפקיע שטחים לצרכיה מכוח סעיף 22 לפקודת הקרקעות (באמצעות הפקעת שר האוצר), אך מהלך זה מופעל במקרים חריגים ולא ניתן להחיל סעיף הפקעה זה עבור הקצאות שבשגרה. חוסר הסימטריה מביא לעיתים לצמצום היקף השטחים שבעלות המדינה הזמינים להקצאה.

בנוסף, בסוגיות רישוי עבור שימושים ציבוריים שנויים במחלוקת, ובהיעדר היצע של שטחים בבעלות המדינה, ככל שהמדינה מעוניינת לשכור שטחים בשוק הפרטי, הרשויות המקומיות באמצעות ועדת התכנון והבנייה המקומית עשויות להתנגד לשימושים אלו ובכך להקשות ולעיתים אף למנוע מתן שירותים ציבוריים במרחב העירוני, כפי שתואר למשל במקרה הבוחן של תחנת משטרת לב תל אביב.

יחס התושבים לשימושים השונים משתנה משימוש אחד למשנהו וכך גם אופי ההתנגדות והמאבק. על מנת לתת מענה לפערים שהוצגו, נדרשת מדיניות שיתוף ציבור דיפרנציאלית המותאמת לאופי השימוש המתוכנן. אי לכך, אנו ממליצים על צעדי המדיניות הבאים, שיקדמו את תהליך התכנון והקצאת קרקעות ומבנים לשימושים ציבוריים:

א. בשלבי התכנון הראשוניים, שיתוף ויידוע הציבור בהליכי תכנון ובהקצאות של שטחים ציבוריים

כיום, בהליך הקצאת שטחי ציבור הדורש תכנון ו/או היתר, שיתוף הציבור בהליכי התכנון מתרחש רק לאחר הפקדת התוכנית ו/או הבקשה להיתר. הקצאות שאינן כוללות הליכי תכנון אלא רק הקצאה לא כוללות את האפשרות להתנגד באופן פורמלי. הואיל והציבור מתייחס באופן שונה לשימושים שנתפסים כרצויים ולכאלה שאינם רצויים, הרי שלגבי שימושים שנויים במחלוקת הצפויים לעורר התנגדויות, מומלץ לבצע הליך יידוע ציבור מוקדם (ולא שיתוף ציבור) שמטרתו לתווך לתושבים את הצורך והחשיבות הציבורית בהקצאה על מנת לעודד מודעות בקרב התושבים ולייצר שקיפות, ובכך להפחית התנגדות מצד התושבים לשימושים הצפויים. יותר מזה, מומלץ לבצע הסברה אודות שימושים שנתפסים כשליליים על מנת לשנות את גישת הציבור להקצאות שטחים לשימושים אלו בקרבם. למשל, ניתן לראות כי בהקצאת שטח ההוסטל לאגודת ניצן (ראו מקרי בוחן לעיל), הליך יידוע הציבור מנע הגשת התנגדויות מצד התושבים. כמו כן, ניתן לראות כי כתוצאה מפעילות הסברה אודות שימושים שנויים במחלוקת כדוגמת מוסדות לילדים עם מוגבלות, יחס הקהילה כלפיהם השתנה לטובה.

בגין הליכי הקצאה של שימושים שאינם בהכרח נתפסים כשליליים, יש להגביר את מעורבות התושבים ולאפשר להם להביע את עמדתם באמצעות הליך שיתוף ציבור מוסדר. עוד ניתן לראות כי יש חיסרון משמעותי בלאפשר התנגדות דווקא בשלב מתקדם, לאחר שיוזם התוכנית מצוי כבר בשלבי תכנון סופיים ולאחר שהשקיע משאבים רבים – או אז ההתנגדות בהכרח נבחנת גם ביחס לעלויות השקועות. כפי שניתן לראות למשל במקרה הבוחן של תחנת לב תל אביב ולהקת בת שבע (ראו מקרי בוחן לעיל), ההתנגדויות הוגשו לוועדה לאחר שיזמי התוכנית השקיעו משאבים רבים בהליכי התכנון והרישוי. כדי להימנע מנזקים לבעלי העניין וכדי להפוך את הליך ההתנגדויות לכזה שייתן מענה להתנגדות התושבים, יש להקדים את הליך ההתנגדויות לשלב מוקדם יותר ולהגביר את מעורבות הציבור בהליכי קבלת ההחלטות אודות ההקצאות המתוכננות בקרבם. רוב

ההתנגדויות שנוצרות לגבי שימושים שאינם בעייתיים נובעות מחוסר התאמה בין רצון תושבי השכונה הגרים בקרבת השימוש הצפוי לבין חזון הרשות. דוגמה לכך ניתן לראות במקרה הבוחן של להקת בת שבע: הרצון של הרשות לקדם את השכונה והרצון של התושבים לשמר את אופי השכונה לא עלו בקנה אחד, מה שהביא להתנגדות גורפת לשימוש – התנגדות שיכולה הייתה לקבל מענה בדמות הקמת מרכז קהילתי ייעודי במתחם להקת בת שבע כחלק מתוכנית הבינוי.

ב. הקמת ועדות אזוריות

ועדות אזוריות מתוך הקהילה במימון ההיטל שמושת על היזם. אנו ממליצים להטמיע את מעורבות הציבור בהקצאות שאינן שנויות במחלוקת באופן מוסדר על ידי הקמת ועדות אזוריות, בדומה למודל הבריטי המאפשר מעורבות גדולה יותר של הציבור בהליכי התכנון. כחלק מההליכי התכנון בבריטניה, על יזמים חל היטל בגין הקמת תשתיות הנדרשות באזור הפיתוח. היטל זה מכונה היטל תשתיות קהילתיות (CIL) ומזכיר במהותו את היטל ההשבחה החל על יזמים בישראל. כ-80% מהכנסות הרשות המקומית בגין היטלים אלו משמשים לכיסוי ההוצאות של פרויקטים כלל עירוניים, אך 15%-25% מהכנסות אלו מועברות לוועדות אזוריות הקרויות "Area Committees" על מנת לתמוך בסדר העדיפויות המקומי. חברי הוועדה מקצים את הכספים לפרויקטים בעלי עדיפות מקומית, כגון שיפור מרכזים קהילתיים או פארקים. הוועדה מורכבת מחברי מועצה הנבחרים על ידי תושבי השכונות והחלטותיה מתקבלות לאחר התייעצות עם הקהילה וגופים שונים הפועלים בתוכה.

הוועדה האזורית אמונה על הקצאת ההכנסות מההיטל שמושת על היזם, תוך תעדוף צורכי הקהילה השונים, ביצוע בקרת איכות על השירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית וגורמים נוספים, ייזום ופיתוח פתרונות קהילתיים, ועידוד התושבים למעורבות בהליכי קבלת החלטות. כמו כן, הוועדה פועלת לפי חזון מוגדר ואסטרטגיה ארוכת טווח. לדוגמה, בברנט בלונדון (אנגליה), הוועדה האזורית חרטה על דגלה מספר יעדים עיקריים כגון עידוד הכלכלה המקומית, שיפור מערכת החינוך, תמיכה בשירותי רפואה מקומיים שניתנים על ידי חברי הקהילה, תמיכה באוכלוסייה המבוגרת, וקידום רווחת המשפחה והקהילה. פעילות הוועדה נתמכת ברובה על ידי העירייה באמצעות כספי ההכנסות מההיטל כאמור.

לאור זאת, אנו ממליצים על הקמת ועדות אזוריות שאת פעילותן תממן הרשות המקומית, כאשר התקציב יהיה מתוך כספי ההיטלים שייגבו. הוועדה תהיה אמונה על הקצאת ההכנסות מהיטל זה תוך תעדוף צורכי הקהילה השונים. הוועדות האזוריות יהיו אחראיות על תקצוב פרויקטים מקומיים בהתאם לסדרי העדיפויות שייקבעו תוך שיתוף הציבור באופן מלא. הוועדה תהיה מעורבת בהליכי קבלת החלטות בכל הנוגע להקצאת שטחי ציבור בשטח השיפוט שלה. במקרה הבוחן של להקת בת שבע, למשל, אם הייתה קיימת ועדה אזורית שהחליטה להקצות שטח בתחנה המרכזית הישנה ללהקת בת שבע, כנראה שההחלטה הייתה משקפת נאמנה את רצון השכונה, ואם הייתה מתקבלת החלטה שהם אינם מעוניינים במבנה ללהקת בת שבע, היה ניתן למצוא בשלב מוקדם יחסית מבנה חלופי באזור שתושביו היו תומכים במהלך.

נדגיש כי מומלץ שתקצוב הוועדות האזוריות יעשה באופן דיפרנציאלי, וייקבע על פי קריטריונים מוגדרים כגון החתך החברתי-כלכלי של תושבי השכונה ו/או השיעור היחסי של מבני הציבור הלא

רצויים בה. בצורה כזאת שכונה שמתאפיינת בהרבה מבני ציבור בלתי רצויים ובשיעור גדול יחסית של תושבים במעמד חברתי-כלכלי נמוך, תקבל שיעור גבוה יותר מתוך ההיטלים לוועדה האזורית ופחות לצרכים הכלל עירוניים של הרשות המקומית.

לצורך הדוגמה, אם נתבסס על תוצאות הסקר ונדרג את שימושי הקרקע מ-2 ועד 2- (בקורלציה בין נמוך לגבוה ובהתאמה לסקר שבו עמדתם של התושבים לגבי שימושים נבחנה במדד של 1 עד 5), וניקח שתי שכונות הדומות באופן יחסי בגודלן (כגון נווה שאנן ורמת אביב), נגלה כי בשכונה הדרומית יש יותר שימושים שמגלים כלפיהם התנגדות, ושהדירוג של שכונת רמת אביב הוא גבוה (1.46) לעומת הדירוג הנמוך מאוד של שכונת נווה שאנן (-0.33). אם הייתה קמה ועדה אזורית במודל המוצע, נווה שאנן הייתה זוכה לאחוז גדול יותר מההכנסות על היטלים.

רמת אביב ג		נווה שאנן	
דירוג	סיווג	דירוג	סיווג
1.46	מרכז קהילתי	-0.9	מוסדות גמילה
		-0.3	תחנת משטרה
		-0.43	מרכזי סיוע לאוכלוסיות בסיכון
		-0.43	מרכזי סיוע לאוכלוסיות בסיכון
		-0.1	מוסד חינוכי המיועד לזרם אליו אינך שייך
		-0.1	מוסד חינוכי המיועד לזרם אליו אינך שייך
		-0.1	מוסד חינוכי המיועד לזרם אליו אינך שייך
1.46	ממוצע	0.33714	ממוצע

מנגנון כזה יאפשר מתן פיצוי לשכונות שבהן יש שיעור גבוה של שימושים לא רצויים, ועשוי להוות תמריץ לתושבי שכונות לתמוך בהקצאת שימושים מסוג זה. ייתכן שיש מקום להקים גם ועדת ביקורת עירונית שתבחן את שיפור התנאים ואת שביעות רצון התושבים בשכונה מדי שנה ותשקול צעדים לצמצום הפערים. נדגיש כי האמור לא בא לפגוע בעקרון השוויוניות כפי שעולה מההמלצה הבאה.

ג. שמירה על שוויוניות והגינות בפריסת שימושים ציבוריים במרחב העירוני

הקצאות של שטחי ציבור מכל הסוגים צריכות להתבצע באופן שוויוני ובפריסה אחידה ברחבי העיר. המתנגדים לכך טוענים כי קהל היעד של שירותים מסוימים מפוזר באופן לא שוויוני על פני העיר,

אך למעשה גישה זו מביאה לפריסת השימושים בצורה שאינה שוויונית, מגדילה את הפערים בין חלקי העיר, ובעיקר מהווה גורם מרכזי בהנצחת הפערים התוך-עירוניים. מקרה הבוחן של תחנת אל סם (ראו מקרי בוחן לעיל) ממחיש כי מיקום התחנה לא נקבע על פי עיקרון של צדק החלוקתי או לפי מיקום קהל היעד של התחנה, אלא בשל היעדר חלופות מתאימות לאור אופי שימוש המרפאה. לפיכך, המיקום היחיד שנמצא מתאים היה בדרום תל אביב – שם יכולת האוכלוסייה המקומית להביע את התנגדותה פחותה ביחס לאזורים אחרים בעיר. כלומר, לא נעשתה חשיבה על מיקום המרפאה באופן שבו שיקום קהל היעד יהיה חלק מהמרחב העירוני. בנוסף, משיחות שנוהלו עם העמותות השונות (למשל סלעי"ת) עולה כי למרות אופי השימוש בעקבות נוהל ההקצאות של עיריית תל אביב שאינו כולל התנגדויות, הצליחה העירייה למקם את העמותות בצורה שוויונית במרחב העירוני. חשוב לציין כי למיקום העמותות במרחב העירוני יש חלק מרכזי בהליך השיקום והשילוב בקהילה של דיירי העמותות. לכן קיימת חשיבות רבה לפריסה שוויונית של שימושים ציבוריים במרחב העירוני.

אנו ממליצים על הקמת ועדה ייעודית להקצאת שימושי ציבור כחלק מן המינהל העירוני, על מנת לווסת ולנהל את פיזור השימושים הציבוריים במרחב העירוני באופן שבו הקצאת שימושים שנויים במחלוקת לשכונות שבהן כבר קיים שיעור גבוה של שימושים כאלה תישקל בכובד ראש, תתואם מול הוועדה האזורית הרלוונטית ותיבחן ביחס לכל האלטרנטיבות הקיימות. הוועדה תורכב מנציגי הרשות המקומית וישתתפו בה נציגים נוספים לפי העניין.

ד. שיתוף פעולה בין גורמי התכנון במקרה של שימושים מעוררי התנגדות

כיום ישנם שירותים ציבוריים (כגון שירותי רווחה ובריאות נפש) שנוכחותם במרחב העירוני שנויה במחלוקת. שירותים אלו מסופקים ברוב המקרים על ידי המדינה בתוך המרחב העירוני והאחריות לאיתור הנכס מוטלת על המדינה, כאשר לרשות המקומית אין כל מחויבות לסייע באיתור נכס או בהקצאתו. לפיכך, מומלץ כי גורמי התכנון ייצרו רשימה סגורה של שימושים שנויים במחלוקת שבגינם צריכה הרשות המקומית לפעול למען הקצאת שטחים ו/או מבנים לפי הצורך. כמו כן תסייע הרשות המקומית בהליכי רישוי עבור שימושים אלו על מנת לייעל את תהליכי התכנון ולהבטיח את קיומם של שירותים ציבוריים העונים למגוון הצרכים הציבוריים (שפעמים רבות מודרים מאזורים מסוימים ומשכונות מסוימות בעקבות התנגדויות התושבים).

ה. חשיפת פרסומי ועדות התכנון והבנייה בערוצים הנגישים לציבור הרחב

מן המחקר עולה כי חלק ניכר מהציבור אינו חשוף לפרסומים של ועדות התכנון והבנייה. לכן יש לחשוף את פרסומי ועדות התכנון והבנייה בערוצים הנגישים לציבור הרחב בתקופה הנוכחית, ובכך להגביר את המודעות וההסברה בנושאים האמורים. קיימים ממשקים המאפשרים הנגשת מידע תכנוני. למשל, פרויקט "מעירים" מאפשר להירשם בפלטפורמה דיגיטלית לממשק המספק התראות בזמן אמת על שינויים בתוכניות מתאר ותב"עות לפי גבולות גזרה שמוגדרות על ידי המשתמש. באופן דומה, ניתן לעשות שימוש באפליקציות העירוניות וברשתות החברתיות. יש לציין כי הוועדות להקצאת מקרקעין אינן מחויבות לפרסם את החלטותיהן באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ובכך תהליכי שיתוף הציבור נפגמים. יש לפעול להפיכת פרסומים אלו לנגישים יותר עבור כלל התושבים.



מקורות

- Alexander Ernest, Public Participation in Planning – A Multidimensional Model: The Case of Israel, *Planning Theory & Practice*, Vol. 9, No. 1, 57–80, March 2008.
- Arnstein R. Sherry, A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 85: 1, 2019, p. 24-34.
- Bedford Tracy, Clark Judy & Harrison Carolyn, Limits to new Public Participation Practices in Local Land Use Planning, *The Town Planning Review*, Liverpool, Vol. 73, Iss. 3, Sep 2002, p. 311-331.
- Dear Michael, Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome, 1992, *Journal of the American Planning Association*, 58: 3, p.288-300.
- Feinerman Eli, Finkelstein Israel & Kan Iddo, On a Political Solution to the NIMBY Conflict, *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 1, Mar. 2004, p. 369-381.
- Ko Dae Young, Morrison R. James & Song Duk Byung, Efficient location and allocation strategies for undesirable facilities considering their fundamental properties, *Computers & Industrial Engineering*, 65, 2013, p. 475-484.
- Margalit Talia & Kemp Adriana, Stratified and defensive planning democracy: Hearings on objections to plans in nine Israeli cities, *Urban Studies Journal*, 2019, p. 1-18.
- Margalit Talia & Vertes Efrat, Planning Allocation and the stubborn north – south divide in Tel Aviv – Jaffa, *Planning Theory and Practice*, Tel Aviv University, 2015, Vol. 16, No. 2, p. 226-247.
- Sebastien Lea, From NIMBY to enlightened resistance: a framework proposal to decrypt land-use disputes based on a landfill opposition case in France, *Local Environment*, 2017, 22: 4, p. 461-477.

בג"צ 3638/99, בלומנטל נ' עיריית.

ממצאי סקר דעת קהל - 2018 : יחס לאנשים עם מגבלה

הנוהל תוקן בחוזרים : 6/2000, 7/ רחובות, פ"ד נד (4) 2202004 של המינהל הכללי של משרד הפנים.
בר-כהן ענת, חקיקה במרחב קולוניאלי : ביטויי המדיניות המנדטורית בחקיקת התכנון הפיזי בארץ ישראל, קרקע 63, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל, 2006, עמ' 52-77.
וינוגרד אליהו, דיני רשויות מקומיות, הוצאת הלכות בע"מ, רמת השרון, 2010, עמ' 633.
לפבר אנרי, המרחב החברתי הוא מוצר חברתי מתוך ייצור המרחב, תרגום : אבנר להב, הוצאת רסלינג, 2018.

מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, מינהל התכנון, אוגוסט 2018.

פירסט בני ופורטמן מישל, "נגד מיקום בחצרי": מאפיינים, גורמים והתמודדות עם תופעת הנמב"י בישראל - הדגמה על תשתיות אנרגיה, *אקולוגיה וסביבה*, יוני 2018, 9 (2), עמ' 34-41.
אלתרמן רחל וכרמון דפנה, התשמע קולי!! הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל, בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ, חיפה, 2011.

גרדוס יהודה, יהל חגית ומאיר אבינועם, היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר), קרקע, מכון חקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל, 54, מאי 2002.

נספחים

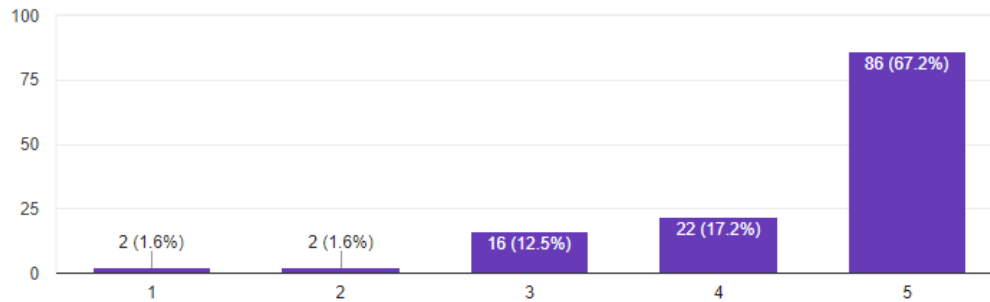
נספח 01 - סקר

הסקר כלל רשימה המבוססת על השימושים המפורטים בסעיף 188 לחוק התכנון והבנייה. המטרה הייתה לבחון את מידת התנגדות התושבים למיקום כל אחד מהשימושים הציבוריים סמוך למקום מגוריהם. הסקר הופץ ברשימות תפוצה ואפשר לכל משתתף לדרג את השימושים הציבוריים השונים בין 1 ("מתנגד מאוד") ל-5 ("לא מתנגד כלל").

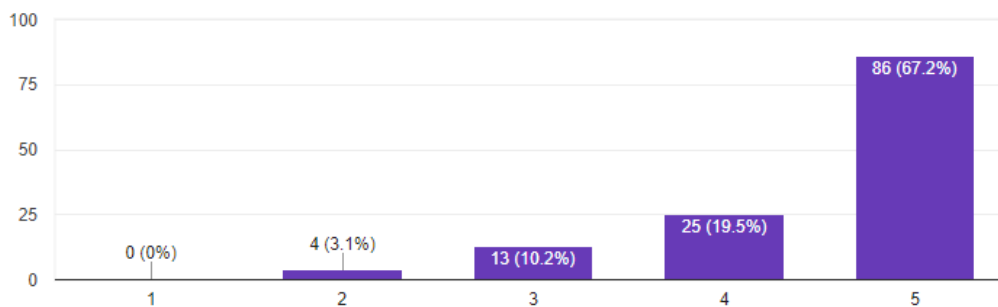
בסקר השתתפו 128 איש ואישה מכל רחבי הארץ, עם נציגות בולטת של תושבי תל אביב (75%). טווח הגילאים של משתתפי הסקר נע מגיל 20 ועד לגיל 72, 59.5% נשים. מבחינת הגדרה דתית - 78.1% ממשתתפי הסקר הגדירו את עצמם כילונים, ומבחינת מצב משפחתי 50.8% ממשתתפי הסקר נשואים/ות + ילדים, 32.8% רווקים/ות, 10.9% נשואים/ות ללא ילדים והיתר רווקים/ות עם ילדים.

תוצאות הסקר:

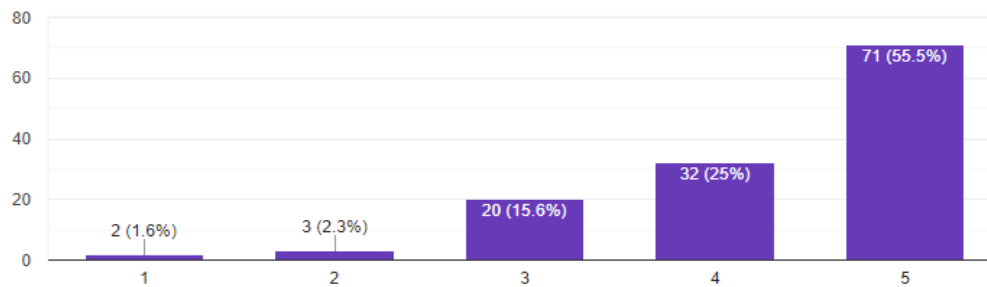
מרכז קהילתי (ספרייה, מתני"ס, מרכז למידה, מועדון גמלאים): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.



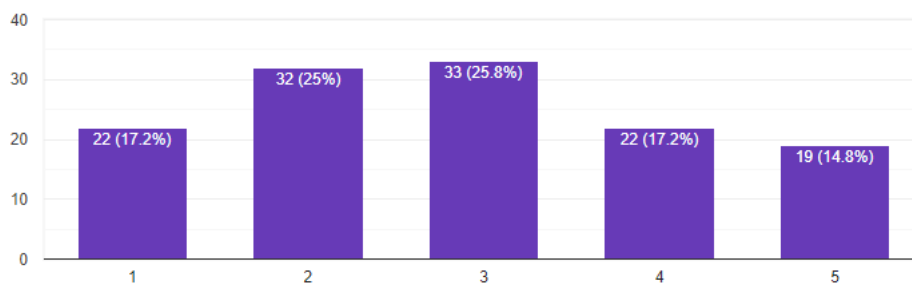
מרכז ספורט / מרכז תרבות (מוזיאון, תיאטרון, מחול): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.



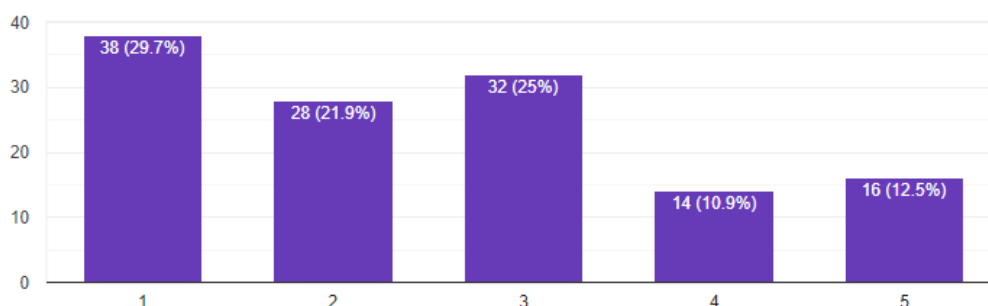
- מוסד חינוכי עבור הזרם שאליו אתה שייך (גני ילדים, בתי ספר): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.



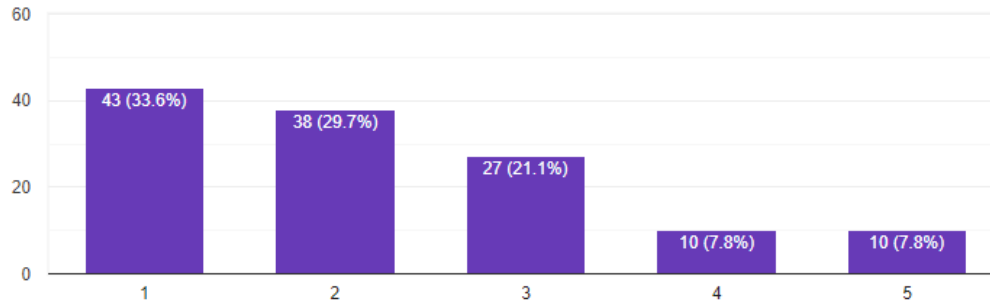
- מוסד חינוכי המיועד לזרם שאליו אינך שייך (זרם ממלכתי/ ממלכתי דתי/ חרדי, אוכלוסיית זרים): רוב המשתתפים בסקר אומנם היו בצד המתנגד/ שאינו תומך בהקצאת השימוש בסמוך למקום מגוריהם, אך מכיוון שהרוב לא היה מכריע, הוחלט להתייחס לשימוש זה כשימוש ניטרלי.



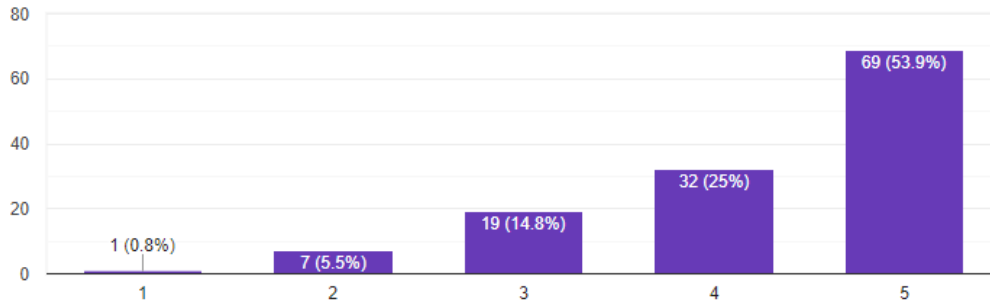
- מוסדות דת עבור הזרם שאליו אתה משתייך/ת: על פי ממצאי הסקר נראה כי קיימת התנגדות ברורה להקצאת קרקע לשימוש זה סמוך לביתם. לגבי שימוש זה יש לתת את הדעת כי מרבית משתתפי הסקר משתייכים לזרם יהודי חילוני.



- מוסדות דת עבור הדת שאליו אינך משתייך: בהמשך לסעיף הקודם, כאן ההתנגדות גוברת.



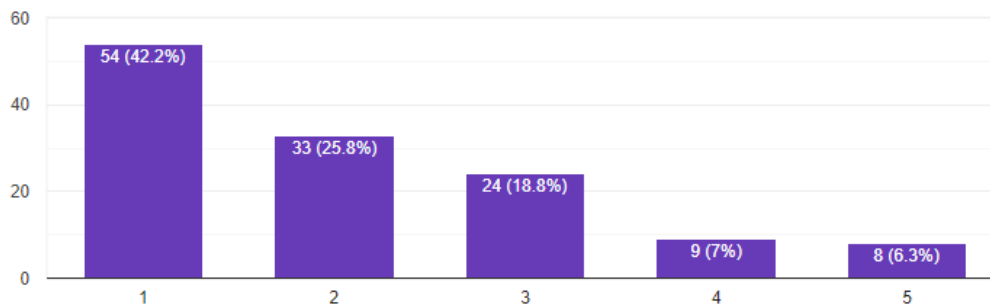
- מרכז רפואי (קופת חולים, בית חולים): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.



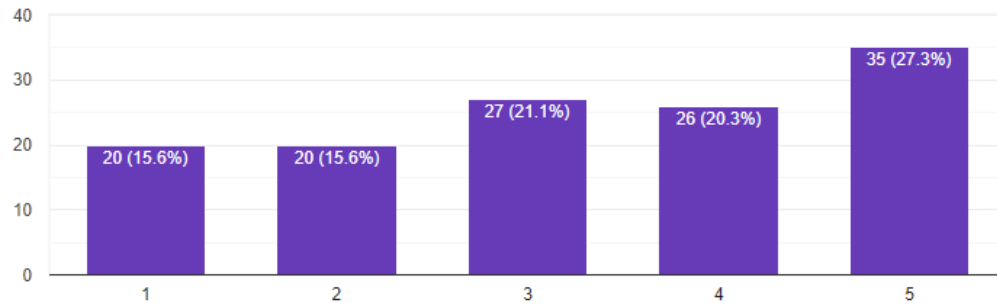
- מוסדות גמילה (תחנות לחלוקת סם): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי יתנגדו להקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.

מוסדות גמילה (תחנות לחלוקת סם)

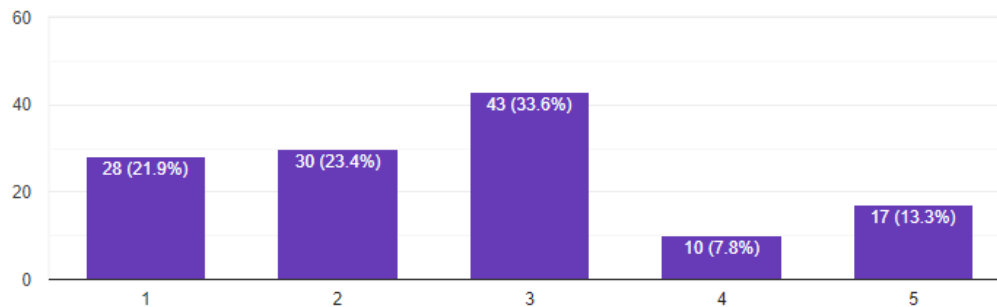
128 responses



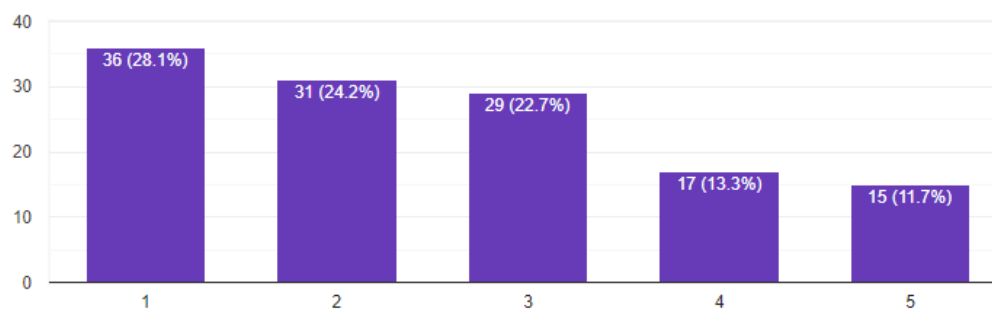
- תחנות למתן שירותי חירום (תחנות כיבוי אש, מד"א): 30% ממשתתפי הסקר נמצאים בצד המתנגד, אך מכיוון שרוב המשתתפים בסקר נמצאים בצד התומך/הניטרלי להקצאת השימוש בסמוך למקום מגוריהם, הוחלט להתייחס לשימוש זה כשימוש רצוי.



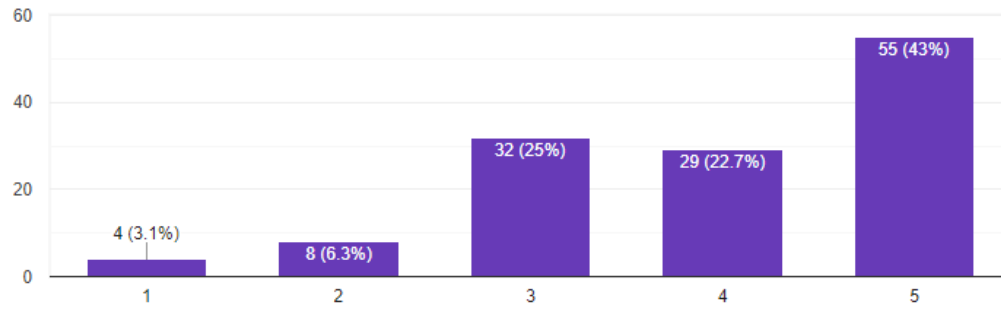
- תחנת משטרה (חניון לשינוע עצורים, תחנת מעצר, ומתן שירות לתושבי העיר): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי יתנגדו להקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.



- מרכז סיוע ומעונות לאוכלוסיות בסיכון (שיקום עבריינים, מכורים, סיוע לנשים במעגל הזנות, נשים מוכות, מחוסרי דיור, בית תמחוי, נוער בסיכון): רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי יתנגדו להקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.



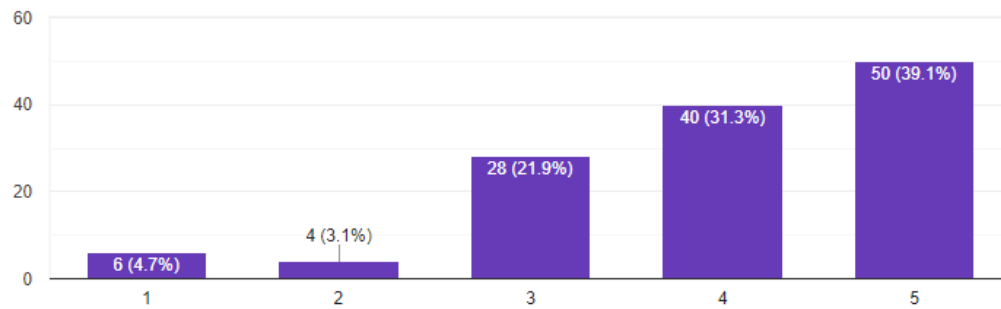
- מוסד לבעלי מוגבלויות משולב בקהילה: רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.



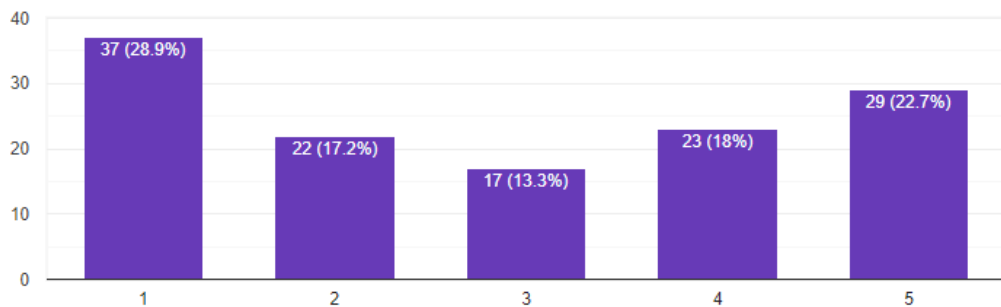
- בית אבות/דיור לגיל הזהב: רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי ישמחו או יתמכו בהקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.

בית אבות/ דיור לגיל הזהב

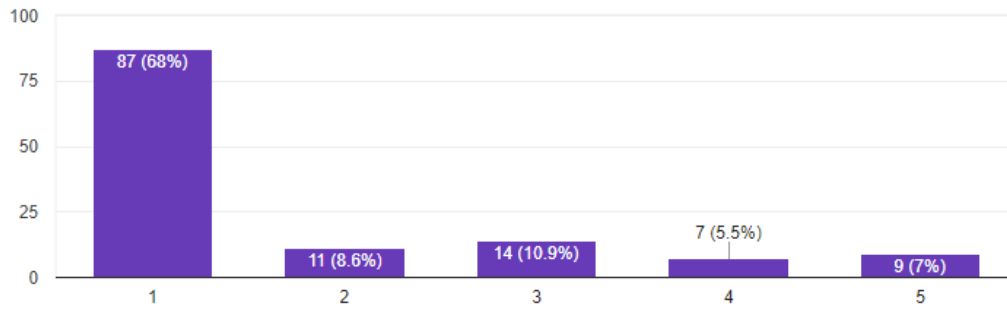
128 responses



- מסוף לתחבורה ציבורית: רוב המשתתפים בסקר אומנם נמצאים בצד המתנגד/שאינו תומך בהקצאת השימוש בסמוך למקום מגוריהם, אך מכיוון שלא מדובר מכריע הוחלט להתייחס לשימוש זה כשימוש ניטרלי.



- מרכז לטיפול בפסולת, מכון לטיהור שפכים : רוב ברור של משתתפי הסקר ציינו כי יתנגדו להקמה של מוסד כזה בסמיכות לביתם.



- בנוסף, משתתפי הסקר נשאלו באיזו תדירות הם נחשפים לפרסומים של הרשות המקומית אודות הקצאת קרקעות, ניתן לראות כי חלק ניכר מהמשיבים נחשף לפרסומים בתדירות נמוכה, אם בכלל.

