

טרגדיית השפ"פים

אסטרטגיות מוניציפליות
לניהול שטחים פתוחים משותפים
באזורי מגורים

שירה לובודה ליכטנבאום
גלעד רוזן



מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

טרגדיית השפ"פים

אסטרטגיות מוניציפליות לניהול
שטחים פתוחים משותפים באזורי מגורים

שירה לובודה ליכטנבאום וגלעד רוזן

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

The Tragedy of Residential Collectively Owned Open Spaces

Shira Loboda Lichtenbaum, Gillad Rosen

סדר ועימוד: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/90 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2018 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

<https://fips.huji.ac.il>

<https://en.fips.huji.ac.il>

על המחברים

שירה לובודה ליכטנבאום – מוסמכת המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

shiraloboda@gmail.com

ד"ר גלעד רוזן – מרצה בכיר במחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

gillad.rosen@mail.huji.ac.il

על המחקר

שטחים פרטיים פתוחים (שפ"פים) סובלים מהזנחה ותת-שימוש, משום שוועדי בתים מתקשים להתמודד עם תחזוקתם, בפרט כשהם משתייכים ליותר מבית משותף אחד. מחקרים רבים נוטים לעסוק בפתרונות ניהוליים וארגוניים פרטיים לבעיות ציבוריות, אך מחקר זה של סוגיית השפ"פים מבקש לבחון מתן מענה ציבורי לבעיה פרטית כביכול ומנתח את המענה המגוון לאתגר זה בשלוש ערים: ירושלים, מודיעין ומעלה אדומים. ההתערבויות המרכזיות במודיעין ובמעלה אדומים נסמכות בעיקרן על הגישה הניהולית: מתן פתרונות טיפול טכניים המופעלים על ידי עובדי עירייה, בהם ניהול עירוני הממומן על ידי תושבים, טיפול ומימון מלא על ידי העירייה וטיפול בנושאים נקודתיים המצריכים מומחיות או עלולים להיות סכנה לציבור. בירושלים, כתוצאה מגודלה וממורכבותה הרבה הייתה הסתמכות משמעותית על הגישה הקהילתית, הרואה בתושבים את האחראים על השטח ושואפת לסייע להם לממש את בעלותם, ופתרונות ניהוליים היו רק בשולי הפעילות העירונית. גישה נוספת, תכנונית, מבקשת למצוא פתרונות רישומיים או סטטוטוריים ארוכי-טווח להסדרת השטח, בהם הרחבות בנייה, רישום מחודש או שינוי ייעוד וקידום תוכניות התחדשות עירונית על גבי השפ"פים, אך עד כה לא יושמה במידה משמעותית. המחקר מצביע על כך שרשות מקומית מעורבת ופעילה מסוגלת להציע לתושבים פתרונות גם בסוגיות שאינן בתחום אחריותה הרשמית, ולהתמודד עם תוצרי תכנון בעייתיים. כמו כן, אתגר תחזוקת תוצרי התכנון צריך להיות חלק אינטגרלי בתהליך התכנון, בהיותו נוגע ללב ליבת המקצוע ובהיותו עשוי להבטיח את הצלחת התוצר התכנוני לאורך זמן.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (1925-2011).

מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול

ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' ערן רזין מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מחקרי פלורסהיימר

האוניברסיטה העברית בירושלים

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 2000

- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורנים, 1990-1992**, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005
- נחום בן-אליא, **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**, 2006
- נחום בן-אליא, **מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל**, 2006
- נחום בן-אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משר' הפנים**, 2006
- יצחק דהן, **תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח**, 2006

- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן-אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינוי עומק בפריפריה; ירוחם, 1983-2006, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009
- נחום בן-אליא, משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?, 2009
- פרלה אייזנקנג-קנה, יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית, 2010
- גדליהו אורבך ועירא שרקנסקי, תכנון ופוליטיקה בירושלים, 2010
- מריק שטרן, בשדות זרים: דפוסי אינטראקציה במתחמי מסחר מעורבים בירושלים, 2010
- צפריר גדרון ואיתי פישנהדלר, מדע, מדיניות ואי-ודאות: תפקידם של מדענים בעיצוב מדיניות סביבתית בישראל, 2010
- ערן רזין (עורך), תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל: קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר, 2010
- יצחק דהן, באר שבע: פיתוח כלכלי ותרבות פוליטית, 2011
- יניב ריינגורץ, איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית: עדות מאיחוד הרשויות של שנת 2003, 2011
- ערן רזין ואנה חזן, הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, 2012
- ראסם ח'מאסי, רפורמה לרפורמה: תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות הערביות, 2012
- נעם לוין וישי דיוק, ניתוח תמונות לוויין של אורות לילה ברזולוציה מרחבית גבוהה: יישומים אפשריים במחקרים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים, 2012
- צאלה קרניאל וארזה צ'רצ'מן, שינויים במאפייני התכנון המרחבי והאדריכלי בקיבוץ כביטוי של השינוי במבנה הקיבוץ ובאורחות חייו, 2012

- רוג'ית לוי-שנור, החוק, החוזה והתכנון העירוני: היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים, 2013
- עמירם אורן וקובי מיכאל, "הפיקוח האזרחי" במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל: מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה, 2013
- בני פירסט, צמיחתה של תרבות ירוקה: מאבקים סביבתיים בישראל והשפעתם על המרחב, 2014
- עודד סטקלוב ויניב ריינגוורץ, השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית: תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן, 2015
- איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל, ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, 2015
- ינון גבע וגלעד רוזן, עבודה קהילתית בתהליך התחדשות עירונית: מודל חדש לקידום צדק בעיר?, 2016
- אפרת שנהב וערן רזין, היקשרות למקום בשכונות שונות ובעיר אחת: על הקשר בין אדם לשכונתו ובין אדם לעירו, 2018
- שירה לובודה ליכטנבאום וגלעד רוזן, טרגדיית השפ"פים: אסטרטגיות מוניציפליות לניהול שטחים פתוחים משותפים באזורי מגורים, 2018

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתרי האינטרנט:

<https://fips.huji.ac.il>

<https://en.fips.huji.ac.il>

תוכן העניינים

11	תקציר
13	מבוא
15	1. הבית המשותף וניהולו
18	2. מהו שפ"פ?
18	2.א. הגדרה ומאפיינים
19	2.ב. התפתחות השטחים הפרטיים המשותפים
21	2.ג. טרגדיית השפ"פ
29	2.ד. השפעות
32	3. מתודולוגיה
34	4. שיטות התערבות מוניציפליות
34	4.א. סוגי המערבות: גישות עיקריות
35	4.ב. המקרה של מודיעין
41	4.ג. המקרה של מעלה אדומים
47	4.ד. המקרה של ירושלים
65	5. מסקנות: ערים של קוצים ודרדרים?
70	6. מקורות

תקציר

השטחים הפתוחים בישראל כוללים קטגוריה עירונית מובחנת – שטח פרטי פתוח (שפ"פ). שטחים אלו שייכים למגרש המגורים ולפיכך הם קניינם הפרטי והמשותף של בעלי הדירות. השפ"פים הם בעלי נצפות גבוהה ונפוצים מאוד בישראל, אולם הם סובלים מהזנחה ותת-שימוש, והממונה על טיפוחם – ועד הבית – מתקשה להתמודד עם תחזוקתם, בפרט כאשר הם משתייכים ליותר מבית משותף אחד. על אף שהשטחים פרטיים בהגדרתם, הם מתאפיינים בהיבטים ציבוריים משמעותיים, בהם נראותם ושימושם הציבורי. היבטים אלה הביאו לכך שרשויות מקומיות שבתחומן שפ"פים בהיקף משמעותי נאלצו להתייחס לבעיה ולחפש לה מענה. מחקר זה עוסק באפיון וניתוח בעייתיות שטחים אלו, ובבחינת המענה של הרשויות המקומיות לבעיות אלו.

המחקר בוחן את הבעיות הסבוכות מהן סובלים השפ"פים, הנוגעות לנושאים התנהגותיים, ארגוניים, משפטיים, כספיים, סטטוטוריים, אסתטיים ונזיקיים. הבעלות הפרטית המשותפת מקשה על התארגנות וניהול, ויחד עם ליקויי ועד הבית והחוק המסדיר את התנהלותו, מעודדת התחמקות מאחריות ומקשה על טיפוח או שיקום השטח. בנוסף לכך, השטחים במקרים רבים אינם מוגדרים היטב וייעודם הסטטוטורי, כמו גם מצבם הרישומי ועיצובם בפועל, מעורפלים ומייצרים אי ודאויות לגבי מהות השטח. לאלו מצטרפת בעיית אופיו הציבורי של השטח במקרים רבים, המקשה על זיהוי כשטח פרטי. השפ"פים יקרים ומורכבים לטיפול, במקרים רבים, ובעלי הדירות אחראים משפטית במקרה של נזק הנגרם למשתמשים.

השפ"פים יוצרים אתגר משמעותי לרשויות המקומיות, הנאלצות להתמודד עם שטחים מוזנחים נרחבים בתחומיהן. מחקרים רבים נוטים לעסוק בפתרונות ניהוליים וארגוניים פרטיים לבעיות ציבוריות, אך מחקר זה של סוגיית השפ"פים מבקש לבחון מתן מענה ציבורי לבעיה פרטית כביכול. לשם כך נבחרו שלוש ערים כמקרי בוחן: ירושלים, מודיעין ומעלה אדומים, המתמודדות כל אחת בצורה שונה עם אתגר השפ"פים ומציעות פתרונות ברמות שונות של מחויבות והתגייסות. המחקר בוחן ומנתח את הפתרונות, תוך התייחסות להשפעת מאפייני הערים על השונות בדרכי הפעולה, ומתבסס על ראיונות מובנים-למחצה עם מרואיינים משלוש הערים: עובדים בכירים באגפי תפעול ותכנון, עובדים קהילתיים, מתכננים אורבניים קהילתיים, יועצים משפטיים ועוד. הממצאים מעידים על היענות מוניציפלית מגוונת לאתגר השפ"פים. מהותם הדואלית

של השפ"פים – פרטיים באופן פורמלי אך במקרים רבים ציבוריים בנראות ובשימוש – משפיעה על המענה העירוני שניתן להם ומעניקה לרשויות יכולת פרשנות משתנה ומרחב אפשרויות בבחירת דרך ההתייחסות אליהם. השונות במענה קשורה גם במאפייני העיר עצמה – גודל, מצב סוציאקונומי, מיקום – כמו גם בגישת עובדי העירייה והגישת המוניציפלית הכללית. שלוש גישות עיקריות שזוהו לטיפול עירוני בשפ"פים הן: הגישה הניהולית, הגישה הקהילתית והגישה התכנונית. הגישה הניהולית דוגלת במתן פתרונות טיפול טכניים המופעלים על ידי עובדי עירייה, בהם: ניהול עירוני הממומן על ידי תושבים; טיפול ומימון מלא על ידי העירייה; וטיפול בנושאים נקודתיים המצריכים מומחיות או עלולים להיות סכנה לציבור. הגישה הקהילתית רואה בתושבים את האחראים על השטח ושואפת לסייע להם לממש את בעלותם על השטח. היא עושה שימוש בשיטות ארגון קהילתי, לעיתים בסיוע עירוני ו/או בגורמים שלישיים לעידוד תושבים לטיפול השטח. הגישה התכנונית מבקשת למצוא פתרונות רישומיים או סטטוטוריים ארוכי-טווח להסדרת השטח, גם אם חלקיים או מורכבים, כמו הרחבות בנייה על גבי השטח; רישום מחודש או שינוי ייעוד; וקידום תוכניות התחדשות עירונית על גבי השפ"פים.

ההתערבויות המרכזיות במודיעין ובמעלה אדומים נסמכות בעיקרן על הגישה הניהולית – פתרונות יזומים שמופעלים על ידי העירייה עצמה, הרואה עצמה כאחראית על הנראות הציבורית בעיר, ככל הנראה בזכות היות ערים אלו קטנות וצעירות באופן יחסי. בירושלים, כתוצאה מגודלה, ממורכבותה הרבה, מרמתה הסוציאקונומית הנמוכה ומההתארגנות במינהלים קהילתיים, הייתה הסתמכות משמעותית על הגישה הקהילתית, ופתרונות ניהוליים היו רק בשולי הפעילות העירונית. באופן כללי, נמצא כי הגישה התכנונית מצויה יותר בשיח מאשר בפועל, אם כי ייתכן כי בעקבות ההאצה בקידום תוכניות התחדשות עירונית, פתרונות ברוח זו יחלו להופיע בשטח.

בחינת אתגר השפ"פים והמדיניות העירונית כלפיו מעלה שתי מסקנות עיקריות. ראשית, רשות מקומית מעורבת ופעילה מסוגלת להציע לתושבים פתרונות גם בסוגיות שאינן בתחום אחריותה הרשמית, כאשר העיר כולה עשויה להרוויח מכך. רשות מקומית פעילה ויזמת מסוגלת לקדם פתרונות לבעיות ולהתמודד עם תוצרי תכנון בעייתיים – סוגיה שלא מעט רשויות נדרשות לה. שנית, נושא תחזוקת תוצרי התכנון צריך להוות חלק אינטגרלי בתהליך התכנון, בהיותו נוגע ללב ליבת המקצוע ובהיותו עשוי להבטיח את הצלחת התוצר התכנוני לאורך זמן.

שטחים פרטיים פתוחים (שפ"פים) מהווים חלק אינטגרלי מהנוף העירוני של אזורי המגורים בישראל. במקרים רבים, השטח הפתוח המשותף תופס אחוזים גבוהים ממגרש המגורים, והוא בעל נצפות גבוהה מהבתים הסמוכים כמו גם מהמרחב הציבורי הסובב. לרוב שטחים אלו משמשים כגינה או חצר של הבית המשותף – צורת המגורים הנפוצה בישראל (Gonen, 1995). בחלק מן המקרים שטחים אלו הינם משותפים למספר מבנים, כאשר מספר הבעלים הפוטנציאליים הוא גבוה. בעקבות זאת, לשפ"פים השפעה ישירה על דיירי הבית המשותף ואף לעיתים על המרחב הציבורי הכללי.

למרות זאת, נדמה כי שיטת הניהול לשטחים המשותפים הנפוצה כיום בישראל אינה מתמודדת בצורה יעילה עם אתגר השפ"פים (אלתרמן, 2009; מועלם, 2018). ניהול על ידי נציגות הבית המשותף (הידועה כ"ועד הבית") הוא אמנם שיטה ותיקה ונפוצה לניהול שטחי מגורים משותפים, אולם מעמדה החוקי הרעוע (Alterman, 2010), יחד עם שינויים חברתיים כלליים ושינוי בעיצוב אזורי המגורים בישראל, הביאו לשחיקה משמעותית ביעילותו של ועד הבית כמודל ניהולי לבית המשותף (מרכז מחקר ומידע של הכנסת, 2007). כיום, בנסיבות מסוימות, הניהול על ידי ועד הבית מתקשה להבטיח שהשפ"פים ישמשו את תושבי הבתים בצורה נאותה, ובמקום זאת מתפתחים שטחים כושלים המהווים נזק לבעליהם, מבחינה אסתטית, חוקית, פונקציונאלית וכספית.

התנהלותו הכושלת של ועד הבית הותירה אזורים עירוניים שעלולים להידרדר במהירות ולסכן את שלום הציבור. חלל ניהולי זה הביא להתפתחות מגוון סוגי מענה לאתגר השפ"פים, החל מיוזמות של התושבים עצמם, דרך פרויקטים של עמותות שונות ועד להתערבויות של הרשות המקומית. בין הפתרונות השונים הנהוגים ניתן למנות, בין היתר, את השימוש בחברת ניהול, ארגון קבוצות מתנדבים במבצעים עירוניים, רגולציה הדוקה יותר בהוראות התוכנית בעת אישור תב"ע, צמצום השטח על ידי הרחבות בנייה או ניהול מוניציפלי מלא. בתוך שלל הפתרונות השונים המוצעים לסוגיה זו, הולכת ומתבררת חשיבותן של הרשויות המקומיות, המציעות מידות משתנות של מעורבות ופתרונות מגוונים לניהול השטחים.

מחקר זה הינו מחקר מדיניות הבוחן את מעורבותן של רשויות מקומיות במתן פתרונות ניהוליים לשטחים הפרטיים הפתוחים באזורי מגורים, בשלוש עיריות שונות: ירושלים, מודיעין ומעלה אדומים. עיקר המחקר התבסס על ראיונות עם אנשי מפתח, יחד עם ניתוח מסמכים רלוונטיים הכוללים תוכניות, פרוטוקולים של דיונים, טפסים

ודו"חות מוניציפליים, וניתוח הצגת הנושא באמצעי מדיה שונים. טענתנו העיקרית היא שהיעדר שיטת ניהול אפקטיבית לשטחים הפרטיים הפתוחים המשותפים יוצרת שטחים כושלים שמייצרים קשיים עבור בעליהם, משפיעים לרעה על החזות העירונית ואף מסכנים את הציבור. כישלון זה מושך את הרשות המקומית להתערב ולספק מענה מגוון לסוגיה על ידי יישום שיטות ומנגנונים שונים השואפים לספק מענה ניהולי ולשפר את מצב השטחים הפתוחים.

מאמר זה מורכב משני חלקים: חלקו הראשון כולל רקע כללי על הבית המשותף והשפ"פים בישראל, וחלקו השני דן בסוגי ההתערבות השונות המוצעות במקרי החקר שנבחנו. החלק הראשון פותח בסקירה קצרה של נושא ניהול הבית המשותף בישראל, על היבטיו החוקיים, חברתיים ותכנוניים. לאחר מכן נידונים השפ"פים עצמם – הגדרתם, התפתחות הסוגים השונים בישראל, הבעיות המאפיינות את השטחים הללו וההשפעות של הבעיות הללו. חלקו השני של המאמר פותח בפירוט המתודולוגיה ששימשה את המחקר הזה. לאחר מכן יוסברו הגישות השונות המאפיינות את סוגי ההתערבות של הרשויות, ובחלק האחרון מוצגות ההתערבויות השונות בשלושת מקרי הבוחן של המחקר. המאמר חותם בדיון קצר ומסקנות.

1. הבית המשותף וניהולו

מודל הבעלות הנפרדת על יחידות שונות בבניין מגורים אחד קיים כבר מהעת העתיקה, אולם שורשי החקיקה המודרנית נעוצים בקוד הנפוליאוני הצרפתי של 1804, שהתפשט משם לשאר חלקי אירופה והעולם (Cribbet, 1963; Moriarty, 1973). המסגרות המשפטיות מצאו פתרונות חוקיים לחלוקת זכויות קנייניות אנכיות של בעלים שונים זה על גבי זה בחלקה אחת (Lehavi, 2015). השיטה הנהוגה כיום לרישום זכויות הבית המשותף הינו רישום של בעלות כפולה – בעלות אינדיבדואלית על כל יחידת דיור בודדת, ובעלות קולקטיבית על השטחים שמחוץ ליחידות הדיור או לשטחים המוצמדים להם. שטחים משותפים אלו, בין בתוך הבניין ובין מחוצה לו, יוצרים אתגרים ניהוליים בגלל הדואליות שביסודם – הם שטחים בבעלות פרטית, אך גם בעלי היבט ציבורי בגלל ריבוי הבעלים הללו (Garfunkel, 2017). הבטחת האיכות התחזוקתית והתפקודית של השטחים הללו דורשת התארגנות עצמית של הדיירים, שהיא למעשה התארגנות ניהולית הנתמכת במגוון מסגרות חוקיות במדינות שונות (Lehavi, 2015). בארצות הברית למשל, הניהול באמצעות HOA (Homeowners Association) – מעין נציגות דיירים בעלת סמכויות חוקיות נרחבות – היא שיטה הולכת ונפוצה הנחשבת יעילה במיוחד. שיטה זו רלוונטית מרמת הבניין הבודד ועד לפרוייקטים רחבי היקף, ופועלת על פי תקנון חוקי אפקטיבי אך נוקשה המהווה מוקד למחלוקת בשל יכולתו להטיל סנקציות קשות על דיירים (Arabian, 1996; McKenzie, 2003).

על אף שישנן שיטות מוצלחות כמו ה-HOA, התארגנות הדיירים לניהול משותף דורשת למעשה פעילות קולקטיבית, ולפיכך פוגשת בנורמות התנהגותיות ותרבותיות המייצרות רמות שונות של אפקטיביות ניהולית (Lehavi, 2015). ניהול עצמי, הנדרש על ידי המבנה החוקי של ועד הבית, דורש שיתוף פעולה והשתתפות הדיירים, דרישה שאינה תמיד עומדת במבחן המציאות: במקרים רבים, דיירים מביעים רמת עניין נמוכה או מעדיפים שלא להשתתף בניהול הבית בפועל (Low et al., 2012). השתתפות נמוכה זו, יחד עם הצריכה הקולקטיבית של השטחים המשותפים, עשויה להוביל לבעיית 'הטרמפיסטים' (free riders), שגורמת להשקעת-חסר וניצול-יתר של המשאב המשותף (קלמנט, 2010), הידוע גם כ'טרגדיה של נחלת הכלל' (Hardin, 1968). בעיה זו נפוצה בישראל הודות למבנה שוק הדיור המקומי, החקיקה הנוכחית המסדירה את ניהול הבית המשותף והמבנה החברתי המשתנה. רמת הבעלות על הדיור בארץ היא גבוהה, ומרבית הישראלים חיים

בבתים משותפים בדירות שנמצאות בבעלותם (Ginsberg and Churchman, 1985; Hananel, 2016). במקרים רבים המבנים מצויים בחלקות שכוללות שטחים פתוחים סביב או בסמוך למבנה, בהתאם לאופנה התכנונית והצו האידאולוגי של תקופת הבנייה (שדר, 2013).

על אף מסורת ארוכת שנים זו של תכנון שטחים משותפים גדולים, ועל אף שכיחותו של מודל הבית המשותף בישראל, החוק הרלוונטי נחשב למיושן והופך את ניהול הבית המשותף לקשה ולבלתי יעיל (אלתרמן וצפריר, 2004; אלתרמן, 2009; יחידת המחקר של הכנסת, 2007; מועלם, 2018). ב-1969 אושר חוק המקרקעין, במטרה לייעל את רישום הבעלויות ולהסדיר את ניהול הבית המשותף. בית משותף מוגדר על פי החוק כ"בית שיש בו שתי דירות או יותר והוא נרשם בפנקס הבתים המשותפים" (חוק המקרקעין תשכ"ט-1969, סעיף 52). הגדרת הרכוש המשותף הינה שירותית ופועלת על דרך השלילה – כל מה שאינו רשום כדירה נחשב לרכוש משותף. הרכוש המשותף שייך לכל בעלי הדירות ביחס הנקבע לפי גודל כל יחידת דיור, אולם הבעלות היא קולקטיבית, ללא חלוקה וללא הצמדה. החוק קובע כי כל בית משותף יכין תקנון לניהול הבית המשותף, בין אם זה "תקנון מצוי" המוצע בחוק עצמו, ובין אם תקנון זה נכתב על ידי הדיירים עצמם, ובלבד שהוא מוסכם על ידי רוב של הדיירים (שם, סעיפים 64-61). כמו כן, החוק מסמך את ועד הבית כישות החוקית הרשאית לשמש צד בניהול חוזים או בהשתתפות בהליכים משפטיים (שם, סעיף 69). החוק אמנם מציין את האפשרות לשכירת שירותי חברת ניהול ואחזקה, אולם באופן כללי החוק למעשה מניח כי במרבית המקרים הבית ינוהל על ידי נציגות הבית המשותף עצמו (Alterman, 2010).

החוק מתייחס בצורה תמציתית לניהול הבית המשותף, והוא אינו כולל הנחיות מיוחדות בדבר אכיפת החוקים הללו. החוק אמנם דורש מכל בעל דירה לשלם את דמי ועד הבית, אולם הוא מספק אמצעים חוקיים דלים לאכיפת חובה זו, בשונה מארצות הברית, למשל, שם ל-HOA יש סמכויות נרחבות עד כדי שעבוד הנכס במקרה של אי תשלום חובות (McKenzie, 1994). החוק מאפשר לפנות למפקח על הבתים המשותפים לשם פתרון סכסוכי שכנים, שמשמש כבורר בשלב ראשון אך יכול גם לשמש כערכאה שיפוטית במידת הצורך. עם זאת, מרבית הקונפליקטים נוטים להפתר בתוך הבית המשותף עצמו, או לא להיפתר כלל (Alterman, 2010). נראה כי למרות שחוק המקרקעין מסדיר את הקניין המשותף של מספר רב של בעלי בתים בישראל, מעטים הם אלו המודעים לחוק ולתנאיו, והם נוטים להתייחס אליו כאל דרך אחת מני רבים להסדרת המרחב המשותף, תוך שימוש בהיגיון פשוט או בנורמות חברתיות כמסגרת התייחסות תקפה באותה מידה. מנגנון אכיפה חלש זה לרוב לא מנע מבתים משותפים בישראל לשמור על רמה סבירה של תחזוקה וניהול, בעיקר בזכות נורמות חברתיות המכתיבות את חובת הדיירים לעמוד בתשלומים, במיוחד בבניינים קטנים עם יחסית מעט דירות (גינזברג וורצברגר, 1988). במקרים רבים, סכסוכים ייפתרו על פי אמות מידה המשתנות מבניין לבניין, תוך התייחסות לקטריונים כגון גיל, ותק ומעמד חברתי (Rabinowitz, 2012). עם זאת, מעמדו של ועד הבית שהיה עד כה הכלי העיקרי לניהול הבית המשותף,

נמצא בהדרדרות מתמשכת, ואפקטיביות הניהול באמצעות מנגנון זה הולכת ונשחקת (מירובסקי, 2005). דיירי הבית המשותף נוטים לראות בועד הבית מטרד ולהתחמק ממילוי תפקידים בו, והתוצאה היא תפקוד ברמה מינימלית המובילה להזנחת הרכוש המשותף. שינויים חברתיים-תרבותיים בחברה הישראלית שמתבטאים בשחיקת ערכי השיתופיות והקהילתיות, הובילו אף הם לירידה משמעותית ביכולת האכיפה החברתית הא-פורמלית שעמדה בבסיס כוחו המסורתי של ועד הבית.

שינויים אלו, יחד עם שינויים אדריכליים ותכנוניים שיצרו העדפה גוברת לבניית מגדלי מגורים, הובילו לעלייה בשימוש בחברות ניהול (מרכז מחקר ומידע של הכנסת, 2007). מגדלי המגורים, שהפכו למראה נפוץ בנוף המקומי בעשורים האחרונים (Margalit, 2016; Rosen and Charney, 2016; Alfasi and Ganan, 2015; 2013), חידדו את הבעייתיות שבמודל הניהולי הקיים, בעקבות קשיים שנובעים מהמערכות המשותפות המורכבות והיקרות, קבוצת הדיירים הגדולה ועלויות התחזוקה הגבוהות (מועלם, 2018). קשיים אלו הפכו את משימת ניהול הבית המשותף למשימה מורכבת שהדיירים מתקשים לעמוד בה (גרינברג, 2005; נחום-הלוי, 2010). כמו כן, המסגרת החוקית המסדירה את ניהול הבית המשותף איננה מתייחסת בצורה ראויה לניהול על ידי חברה חיצונית, מודל החשוף לקשיים אף הוא, ולפיכך גם שיטה זו אינה מהווה כיום פתרון בר קיימא לבעיית ניהול הבית המשותף (מן ואחרים, 2003). הקושי של החוק הנוכחי לספק מענה לאתגר הניהולי של הבית המשותף תרם להפיכת שטחים משותפים בבנייני המגורים בישראל לשטחים עזובים ומוזנחים, כפי שיורחב בפרק הבא.

2. מהו שפ"פ?

2.א. הגדרה ומאפיינים

השטחים הפתוחים המשותפים נפוצים מאוד בנוף העירוני המקומי, ולרוב הם מכונים שפ"פ – שטח פרטי פתוח. אולם חסרה להם הגדרה רשמית כוללת ומוסכמת, וחשוב בפתח הדברים לשרטט במדויק את דמותם. לפיכך, הפרק הבא ידון בהגדרה, איפיון ותאור השטחים עצמם.

השפ"פים השונים עשויים להבדל זה מזה בגודלם, צורתם, שימושיהם ואף בהגדרתם הסטטוטורית, אולם כולם חולקים שני מאפיינים מהותיים המגדירים אותם לצורך מחקר זה: 1. שטחים אלה הם שטחים **פתוחים**, כלומר שטחים שאינם מבונים ונמצאים מחוץ לקונטור המבנים הקיימים בחלקת המגורים. 2. שטחים אלה אינם פרטיים לגמרי (כמו למשל יחידת דיור) וגם לא ציבוריים לגמרי (כמו למשל גן ציבורי), אלא **משותפים**, כלומר הם נמצאים בבעלות קולקטיבית של קבוצת דיירים פרטית. הבעלות המשותפת הזו אינה מוגבלת לשטחי המבנה החיצוניים, אולם אלו מציגים בעיות ומורכבויות שונות מהשטחים הפנימיים (כגון חדר המדרגות). על אף שקיימים שפ"פים בקני מידה שונים, המחקר בעיקרו מתייחס לשטחים משותפים משמעותיים בעלי היבט מתחמי, ולא לחצר המשותפת של מבנה מגורים בודד. כמו כן, מחקר זה אינו מתייחס לשפ"פים מסחריים, מכיוון שזוהי סוגיה הכוללת היבטים מעט שונים, אך מתמקד בשטחים משותפים באזורי מגורים בלבד.

במסגרת הגדרת התופעה הנחקרת, חשוב להבהיר כי אין מדובר כאן בשפ"פ במובן הסטטוטורי, אלא בשימוש הרווח המתייחס רק לשני הקריטריונים שלעיל. שטח פרטי פתוח, על פי ההגדרה הסטטוטורית, הוא שטח פתוח המצוי בבעלות פרטית – קטגורייה שדומה אך אינה זהה למעשה לבעלות פרטית משותפת. כמו כן, השפ"פ הסטטוטורי עשוי לכלול בינוי, כמו במקרה של הגדרת השפ"פ על פי תוכנית מתאר 62 לירושלים (1959), בו נקבע כי מותר לבנות בשפ"פ מבנים שונים, ביניהם כנסיות, מלונות ובתי חינוך (תוכנית מתאר ירושלים 62, פרק ו(ב) 9, 1959). לפיכך ההגדרה הסטטוטורית של השפ"פ אף אינה בהכרח מתייחסת לשטח פתוח בלבד. כמו כן, במרבית המקרים השטחים הפתוחים המשותפים באזורי המגורים מוגדרים כחלק ממגרש המגורים, ואינם מקבלים ייעוד רשמי של שפ"פ, וככאלה הם למעשה משמשים כ"שפ"פים דה פקטו". הבלבול הרב וחוסר ההגדרה הרשמית המדויקת לשטחים אלו בלטה בראיונות השונים, בהם אנשי מקצוע לא הבחינו בין ההגדרות הסטטוטוריות השונות העשויות לחול על שטחים אלו, ואילו

אחרים אף לא הסכימו על פירוש המונח עצמו: יש מאלו שסברו שכוונת המילה "פתוח" היא למעשה "לא מבונה", בעוד אחרים גרסו כי "פתוח" פירושו ל"פתוח לציבור".

גם בספרות המקצועית קשה למצוא הגדרה מדויקת לשפ"פ הישראלי. מרבית הספרות הרלוונטית מתארת שטחים דומים אך לא זהים, והשפ"פ נותר ייחודי יחסית מסוגו. ההקבלה הקרובה ביותר עשויה להיות לקהילה המגודרת (Blakely and Snyder, 1997; Grant and Rosen, 2009), שאף היא כוללת שטחים פתוחים המצויים בבעלות קולקטיבית. אולם הקבלה זו אינה מדויקת מכיוון שהקהילות אלו לרוב משרתות רק קהל צרכנים סגור ומונהגות על ידי תקנון מוסדר ויעיל, לעומת השפ"פ שבמקרים רבים דווקא פתוח לציבור – או לפחות אינו מגודר בפועל – ובמקרים מסויימים אף כולל זיקת הנאה לציבור מתוקף הנחיה סטטוטורית.

נראה כי הקושי לסווג את השטחים הללו קשור לדואליות שביסודם – הם אינם ציבוריים מחד, אולם גם אינם לגמרי פרטיים. כדי לאפיין את מהות השטחים הללו, ניתן להיעזר במודל של Gaus ו-Benn (1983), המגדיר שטחים כציבוריים או פרטיים לפי שלושה קריטריונים: סוכנות (בעלות), נגישות ואינטרס. במקרה של השפ"פ, הסוכנות היא אמנם פרטית – כלומר השטח אינו בבעלות ציבורית – אולם הנגישות שלו במקרים רבים היא ציבורית, ולפיכך גם האינטרס הציבורי – הן מבחינה פונקציונאלית והן מבחינה ויזואלית. כך, לפי מודל זה, השפ"פ אינו ציבורי או פרטי, אלא שטח בעל מאפיינים ציבוריים ופרטיים גם יחד. McKenzie (2003) מוסיף עוד ממד למודל זה בטענה כי מאפיינים אלו אינם חד-ערכיים או קשיחים, ושהגבולות ביניהם הם מטושטשים (fuzzy) – למשל, שטחים עם נגישות ציבורית נמוכה אך אינטרס ציבורי גבוה. לפיכך באופן תאורטי יכולים להיווצר שילובים רבים של סוגי שטחים שונים לאורך ציר תלת-ממדי, שיכולים לאפיין מגוון סוגי שפ"פים, המתאפיינים בעצמם בגבולות מטושטשים ובהגדרות מעורפלות.

2.ב. התפתחות השטחים הפרטיים המשותפים

השפ"פים הינם תופעה בעלת שונות גבוהה, המוסברת לרוב על ידי התקופה והמקום בו תוכננו, והנרטיב השולט בתקופה זו. השינויים שהתרחשו לאורך זמן בעיצוב שטחים אלו משקף במידה רבה שינויים שחלו בחברה הישראלית בכללותה, ומעידים על שינויי צורה יחד עם תוכן אידאולוגי: במעבר משטחים שנועדו לשרת צרכים חברתיים וקהילתיים, אל שטחים שנועדו לשרת צרכים כלכליים. בחלק הבא נתאר בקצרה את התפתחותם של השטחים הפתוחים הקולקטיביים בישראל, ונבחן את סוגיהם השונים, בדגש על התפתחות העיצוב האורבני לאורך זמן בהתאם להשפעות אידאולוגיות ותכנוניות של התקופה הרלוונטית.

שטחים פתוחים משותפים היו קיימים כבר לפני קום המדינה (נאור-ורניק, 2014), אולם הופעתם המשמעותית בנוף העירוני בישראל החלה בבינוי למגורים ביוזמת

המדינה, החל משנותיה הראשונות. משרד הבינוי והשיכון, שתכנן את מרבית הפרוייקטים הללו, שכר את שירותיהם של אדריכלים מן השורה הראשונה להקמת שכונות וערים יש מאין. רבים מאדריכלים אלו התחנכו במוסדות מובילים באירופה וספגו בהם השפעות מודרניסטיות מובהקות, דבר שבא לידי ביטוי בשכונות שהם תכננו (Kallus and Yone, 2002; Efrat, 2014). לאדריכלים הללו גם ניתנה יד יחסית חופשית על ידי משרד השיכון לתכנון 'ניסויים' אדריכליים ולכן הפרוייקטים המתוכננים שיקפו גם את האג'נדה האסטרטגית והחברתית של האדריכלים, מעבר לשיקולי פונקציה טהורים. האג'נדה החברתית לא היתה מנותקת מצו השעה: קליטת גלי העלייה ההיסטוריים שהגיעו למדינת ישראל בשנותיה הראשונות (שדר, 2014). התוצר הסופי של צירוף השפעות אלו התבטא באב טיפוס של שיכוני עולים מודרניסטיים ששוכפל במספר וריאציות שונות ברחבי הארץ. השטחים הפתוחים בין הבניינים היו גם הם חלק מהחזון החברתי-אידאולוגי, והם נועדו לשמש מרחב קהילתי למפגש השכנים העולים, הכר הפיזי ממנו תצמח החברה הישראלית החדשה. דירות גן לא היו בנמצא, וכך השטחים הפתוחים הנרחבים שיקפו את ערכי השוויון והשיתופיות ששלטו באותה עת ונועדו לשמש את כלל הדיירים יחדיו (אפרת, 2004). לפיכך היה גם היגיון בצירוף השטחים הפתוחים בכל פרוייקט לכדי שטח אחד גדול (קרי מרחב פונקציונאלי אחד) שיוכל לשמש את דיירי המתחם בצורה המיטבית כקולקטיב. אולם, שטחים אלו במקרים רבים תוכננו כלאחר יד, ללא הגדרת גבולות ברורה או פיתוח שטח יאה, בתכנון שנטה להתייחס לשטחים בצורה שיורית (שבתאי-ציזר, 2012). יש הטוענים כי התכנון היה למעשה אנטי-אורבני בעיקרו, ומרבית הפרוייקטים מתקופה זו הורכבו משיכונים טוריים שהוצבו בדגמים גאומטריים שונים על מגרש גדול עם שטחים פתוחים, שנועדו למתן את ההשפעות השליליות לכאורה של המגורים בעיר (שדר, 2013).

בשנות ה-60 וה-70 עיצוב השטחים השתנה וקיבל צורה מוגדרת יותר: פרוייקטים טיפוסיים באותה עת עוצבו כקומפלקס החובק חצר פנימית משותפת גדולה שנועדה לשמש מעין "חדר מגורים שכונתי" (שדר, 2013, עמ' 210). היה זה עידן "יחידת השכנות" המועדפת באותה עת על משרד השיכון, כאשר כל יחידה שימשה כמעין שכונה קטנה ואינטימית סמי-אוטונומית שבמרכזה השטח המשותף. שטחים אלו תוכננו כשטחים להולכי רגל בלבד כאשר התנועה המוטורית הוגבלה להיקף החלקה וקישרה בין היחידות השונות. הפרוייקטים שתוכננו בשכונות החדשות בירושלים לאחר 1967 הושפעו גם מרעיונות אוריינטליסטיים של אדריכלות החצרות הורנקולרית בעיר העתיקה (קרויאנקר, 1991; 2006). החזון החברתי העומד בלב התכנון עמד בעינו, אולם הוא קיבל צורה שונה בהתאם לאופנה התכנונית של אותה עת. על אף שבמקרים רבים שטחים אלו לא קיבלו הגדרה ציבורית פורמלית, הם המשיכו לשמש את הציבור (נאור-ורניק, 2014).

השינוי המשמעותי במהות השטח המשותף הגיע בשנות ה-80 וה-90, עם משיכת ידה של הממשלה ממעורבות ישירה בייזום ותכנון פרוייקטים למגורים ועם ההפרטה הגוברת במשק. כללי השוק החדשים שהוחלו על שוק הדיור הביאו לבינוי מסוג חדש שהוביל על

ידי היזמים והקבלנים, שלא יכלו לסמוך עוד על סובסידיות ממשלתיות והפכו לאחראים על השיווק והמכירה בצורה ישירה. היזמים שאפו להתאים את הבינוי לטעמי הקהל, ובעקבות כך החלו להופיע טיפולוגיות בינוי חדשות (ריאיון עם בכיר לשעבר במשרד השיכון, 2016). השינוי במדיניות הבינוי התפתח בד בבד עם שינוי כללי בחברה הישראלית שהתבטא בירידה בערכי השיתופיות ובאינדיבודואליזם גובר (שדר, 2013). גם עולם התכנון החל לפתח מודלים עיצוביים שנטו לשקף פחות ערכים קהילתיים ואורבניים יותר: היררכיית רחובות, חניית רחוב ומבני מגורים היושבים על מגרשים בודדים הפונים לכביש. השטחים הפתוחים במגרש השתנו בצורה מהותית: משטחים משותפים גדולים המשמשים את כלל דיירי הפרוייקט, הופרט מרבית שטח הקרקע של מגרש המגורים לדירות גן פרטיות. גם השינוי בתקני החניה, שגובשו בכדי לתת מענה לשימוש הגובר ברכב הפרטי, השפיעו על עיצוב המגרש בדרישה לפתרון חניה עצמאי מכל מגרש מגורים, שהלך וכוסה באספלט. במקביל, סוג נוסף של שטח פתוח החל להופיע משנות ה-90: מתחמי מגורים פרטיים יוקרתיים שכללו בתוכם חצרות או גינות פרטיות לדיירים בלבד, מעין קהילות מגורים מגודרות קטנות (Rosen and Razin, 2009). גלגול זה של השטח הפתוח המשותף ייצג סוג של השלמת מעגל בהתפתחות השטחים הפתוחים, בהיותו משרת למעשה מטרה הפוכה – משיתופיות שוויונית ועד לאקסלוסיביות מדירה (נאור-ורניק, 2014). כך השתנה השטח הפתוח במגרש המגורים מכלי שנועד לשרת מטרות חברתיות-אידאולוגיות לכלי שנועד להגשים יעדים כלכליים. בנוסף, אחת הסיבות המשמעותיות להקטנת השטחים הפתוחים באזורי המגורים הוא השיח התכנוני הנוכחי המדגיש את הצורך בציפוף המרקמים העירוניים (Shachar, 1998). המדיניות התכנונית כיום מקדמת בינוי צפוף ברמה שלא היתה נתפסת בעת תכנון השכונות והערים הישנות, כאשר תפרוסת הבינוי הונחתה דווקא על ידי הרצון לתפוס כמה שיותר שטח. ככל שהדגש על ציפוף הלך וגבר, כך התברר הצורך בתכנון יעיל של מגרש המגורים. לבסוף, השפעה נוספת על עיצוב השטחים הפתוחים באזורי המגורים הינה הטמעת לקחי העבר בהבנה כי הקושי התחזוקתי הנובע ממבנה הבעלות הבעייתי יוצר שטחים מוזנחים בהיקפים גדולים, נושא שיידון בהרחבה בפרק הבא.

2.ג. טרגדיית השפ"פ

קל להבין את הרציונל שעמד מאחורי התכנון המקורי של השטחים המשותפים: שטחים ירוקים נרחבים לתושבי הבית המשותף, כר פורה למפגש קהילתי וריאה ירוקה לרענון חיי העיר האפורים. על אף הכוונות הטובות שעמדו מאחורי תכנון שטחים אלו, עד מהרה התברר כי תחזוקתם בפועל אינה מתאפשרת בצורה בת-קיימא, ומצבם החל להדרדר. בשלוש הערים המשמשות כמקרי בוחן, השפ"פים כיום מהווים אתגר משמעותי: בירושלים, בעיית השפ"פים קיימת כבר שנים רבות ומשפיעה על חזות

שכונות רבות בעיר ומהווה מקור לתסכול תושבים; מודיעין החלה לחוות קשיים על רקע תחזוקת שטחים אלו תוך זמן קצר לאחר ייסוד העיר; ובמעלה אדומים הובן עוד לפני האכלוס כי שטחים אלו עתידים להפוך לבעיה עירונית, והיום תחזוקתם מהווה עול כלכלי כבד על התקציב המוניציפאלי. בכל שלושת מקרי החקר הללו, המקור לבעיית השפ"פים לא נעוצה ברמת פיתוח נמוכה של השטח או רמה סוציאקונומית נמוכה של הדיירים, אלא במהות השטח עצמו, כשטח פרטי אך משותף.

במבט ראשון לא תמיד קל לזהות שמדובר בתופעה אחידה – העיצוב האורבני בשכונותיה החדשות של מודיעין אינו דומה כלל לזה של "יחידות השכונות" בירושלים ואף לא למרחבי הדשא המטופחים במעלה אדומים – אולם, המאפיינים המהותיים של השטח ותפקודו הבסיסי הם זהים, והאתגרים שהם מציבים מוכרים וידועים. הסיקור העיתונאי של התופעה הינו שלילי ונוטה לראות בשפ"פ 'תרגיל' של הרשות על חשבון התושבים (ראו למשל גרינברג, 2005; נחום-הלוי, 2010; חודורוב, 2014; חסיד, 2014; היפס, 2016; אברהם, 2017). גם המרואיינים השונים בכל רמות הניהול והתכנון העירוני, כמו גם המחוזי, היו תמימי דעים בנוגע לזיהוי השפ"פים כבעיה. כך למשל תיאר מנהל מחלקה בכיר בעיריית ירושלים את השפ"פים כ"אתגר לאין קץ" (ריאיון, 2016); בכירה בעיריית מודיעין התייחסה אליהם כאל "עקב אכילס מעצבן" (ריאיון, 2016); מתכנן קהילתי בירושלים ראה בהם "בעיה ארוכת טווח" (ריאיון, 2016); ומתכנן בכיר במחוז ירושלים חיווה את דעתו על אופיים כ"שטחים מאוד מאוד בעייתיים" (ריאיון, 2016). הבעייתיות שבשטחים אלו נובעת ממספר ממדים ומתבטאת בצורות שונות (לדיון נוסף ראו דיון במועלם (2018), Lehavi (2015), Garfunkel (2017)). במחקר זה זוהו חמש בעיות עיקריות של השטחים הללו, שיפורטו להלן.

בעיית הפעולה הקולקטיבית

המורכבות של מצב השפ"פים נובעת כאמור ממספר סיבות, אולם נדמה כי המשמעותית בהן היא בעיית הפעולה הקולקטיבית שמתעוררת בעקבות מבנה הבעלות על השטח. השפ"פ הינו הקניין החוקי המשותף של כל בעלי היחידות בחלקה, כאשר כל אחד מהבעלים זוכה לאחוז בלתי-מוצמד של השטח. הבעלות הקולקטיבית הבלתי-ספציפית הזו נוטה להוביל להיעדר זיקה ותחושת חוסר-אחריות של בעלי החלקה על השטח המשותף היוצר מצב של שימוש לקוי במשאב המשותף, תופעה שידועה גם כ"טרגדיית נחלת הכלל" – *The Tragedy of the Commons* (Hardin, 1968). למעשה היו מספר מרואיינים שאף כינו את בעיית השטחים המשותפים כ"טרגדיית השפ"פים" בהתייחסם לסוגיה מוכרת זו. כפי שתמצת זאת מתכנן קהילתי ותיק בירושלים: "הבעיה היא שהשטח שייך לכולם ולאף אחד. אף אחד לא לוקח אחריות" (ריאיון, 2015).

התאוריות המרכזיות בחקר הפעולה הקולקטיבית טוענות כי במצבים בהם נדרשת התארגנות יחידים בניהול משאב משותף, התוצאה הסבירה ביותר היא פעילות של היחידים בקידום האינטרס הפרטי הצר שלהם כנגד טובת הכלל (Olson, 1965; Hardin,).

1968). כל בעלי הדירות במצב כזה הם מעין "טרמפיסטים" המקווים שמישהו אחר ייקח על עצמו את התפקיד כפוי הטובה של האחריות על התחזוקה המשותפת, וזוהי לכאורה התגובה ההגיונית ביותר לפי התאוריות המתוארות לעיל (Olson, 1965). התאוריה הזו רלוונטית לכל דיירי הבית המשותף באופן כללי, אולם היא מתעצמת ביחס לשפ"פים הודות לקבוצת הבעלות המורחבת, הנראות הגבוהה של השטחים והקושי בהגבלת משתמשים חיצוניים (Lehavi, 2015; Garfunkel, 2017). האינטרס הפרטי של כל אחד מן הדיירים הוא התחמקות מהשתתפות במטלות ניהול הבית המשותף, לא כל שכן בטיפול המרחב הציבורי המשותף למספר בניינים, וה"מחיר" שהם מוכנים לשלם הוא הזנחת השטח. בעיה בסיסית זו מחריפה נוכח העובדה שבמקרים אלה גם דיירי הסביבה עשויים להפוך ל"טרמפיסטים" עקב הקושי שבהגדרת גבולות השטחים ומניעת כניסת משתמשים חיצוניים בחלק מן המקרים.

הגוף הממונה על תחזוקת השטחים המשותפים הינו "נציגות הבית המשותף", הידוע כ"ועד הבית", אולם מוסד זה מצוי בהדרדרות מתמשכת, כפי שתואר לעיל. הבעיות המאתגרות את תפקודו היעיל של ועד הבית מוכרות היטב ונובעות מחולשת החוק האחראי על הסדרת ניהול הבית המשותף ומשינויים בנורמות חברתיות מקומיות (אלתרמן וצפירי, 2004; יחידת המחקר של הכנסת, 2007; אלתרמן, 2009). היכולת של הוועד לאכוף תשלומים במקרה של דיירים סרבנים הוא מוגבל ביותר ומצריך מאמץ יזום, והפעלת האכיפה דורשת הבנה ויכולת התנהלות משפטית שעשויה להקשות על אזרח מן השורה המשמש בהתנדבות בניהול ועד הבית. הכתובת הרשמית לסכסוכי הבית המשותף הוא המפקח על הבתים המשותפים, אולם מהריונות עלה כי הליך הפנייה למפקח מורכב או שאינו מופעל לעיתים קרובות. למעשה, על אף שדובר רבות במהלך הראיונות על בעיות הבית המשותף, אופציית הפנייה אל המפקח עלתה רק במספר מצומצם של מקרים. בכיר לשעבר במשרד השיכון קבע כי "אני לא יודע על מה הוא מפקח, אני לא חושב שמישהו פנה אליו אי פעם" (ריאיון, 2016), ואילו מתכנן קהילתי טען כי זה "התעסקות וכאב ראש מטורף, וצריך ללמוד את זה" (ריאיון, 2016).

במקרים רבים, ועד הבית אינו מתפקד כראוי, אינו אוסף מספיק כספים בכדי לתחזק את הבניין מעבר לרמת המינימום או במקרים אחרים, פשוט אינו קיים. זוהי בעיה חמורה יותר בשכונות עם דיירים בעלי מעמד סוציאקונומי נמוך, בהם עצם קיומו של ועד הבית אינו מובן מאליו והמטלות הבסיסיות ביותר בטיפול המרחב המשותף אינן מטופלות. במקרים רבים, גם אם קיים ועד בית מתפקד, הדיירים אינם יכולים לעמוד בתשלומים שנועדו לכסות את טיפוח השפ"פ שעשויים להגיע לסכומים גבוהים, בפרט אם השטח נמצא במצב מתמשך של הזנחה. איסוף כספים למטרת שיפור השטח החיצוני המשותף אינו עומד בראש מעייניהם של דיירים שהתרגלו לסטטוס קוו של הזנחה, כפי שתיארה עובדת קהילתית מירושלים: "התושבים אומרים שכסף על דברים בסיסיים קשה לגייס, אז על שפ"פ קל וחומר יהיה קשה לגייס" (ריאיון, 2015). דיירים בשכונות עניות יותר אינם נוטים להקדיש משאבי זמן, אנרגיה או כסף לטובת טיפוח המרחבים

המשותפים (גינזברג וורצברגר, 1988), שהיא סוגיה שאינה השרדותית למעשה, ולכן מצב סוציאקונומי של דיירי הסביבה הוא גורם חשוב ובעל השפעה משמעותית על מצב השפ"פים. אחד המתכננים הקהילתיים בירושלים הסביר את הסוגיה: "אנשים מבוססים יותר יכולים להרשות לעצמם להתעסק בדברים שלא קשורים בלשים אוכל על השולחן כל יום, אבל לאלו שיותר עניים אין זמן להתעסק עם גינון וניקיון" (ריאיון, 2015).

עם זאת, גם בשכונות מבוססות יותר, נראה כי בעיה זו עומדת בעינה. המרואיינים השונים טענו באופן כמעט גורף כי טיפוח השפ"פים – מטלה הכוללת ייזום, איסוף נציגים מבניינים שונים, גביית כספים, רישום חשבונות מים, חשמל ובנק וניהול לאורך לזמן – הינה משימה שהיא מעבר ליכולת או לעניין של הדייר המצוי. הבעיה העיקרית בניהול השטחים הללו, הדגישו המרואיינים, הינה הצורך בהתארגנות העצמית של הדיירים. במקרים מסויימים, השטחים המשותפים שייכים לקבוצה נרחבת ביותר של בעלים, לעיתים עד 80 או 90 דירות, המפוזרים על פני בניינים שונים במתחם גדול. כמות הזמן, האנרגיה, יכולת השכנוע וכוח ההנעה הנדרשים לאיסוף נציגים וגביית כספים מקבוצה כה גדולה של דיירים, מהווה לרוב משוכה גבוהה מדי בשביל הדייר הממוצע עם רמת עניין בינונית בשטחים שמחוץ למפתן ביתו. כפי שתהתה עובדת עירייה במודיעין, "מי הפראייר הישראלי שילך וייקח על עצמו תפקיד התנדבותי וינהל עכשיו מתחם של המון בניינים?" (ריאיון, 2016). במהלך הראיונות הובהר כי התארגנות ספונטנית ויעילה של דיירים היא לא תרחיש נפוץ, והקונצנזוס הכללי היה כי ייסוד וניהול ועד בית יעיל הוא הליך שדורש מומחיות, זמן ותחזוקה מתמדת. למעשה, ארגון תושבים והקמת ועד בית הם חלק מהותי בתפקיד המקצועי של חלק מהמרואיינים, בהם עובדים קהילתיים, וההליך שהם מתארים הוא ארוך, מורכב ואינטנסיבי. לפיכך, נראה כי קשה לסמוך על ועד הבית בצורתו הנוכחית כמודל ניהולי בר-קיימא. רבים מן המרואיינים הדגישו כי ניתן ליחס את מקרי ההצלחה המעטים של שפ"פים למתנדב ספציפי שלקח על עצמו את תפקיד גביית הכספים וניהול השטח. ביטוי שחזר על עצמו מספר יחסית רב של פעמים במהלך הראיונות היה "משוגע לדבר" – אותו אדם שהצלחת השפ"פ תלויה בו ובלעדיו השטח נידון לכישלון. גם ההסתמכות על אינדיבידואל מסוג זה איננה יכולה להוות מודל ניהולי בר-קיימא.

מרואיינים שונים הבהירו כי התוצאה בפועל היא שטחים מוזנחים שאינם מטופלים על ידי ועד הבית. מתכנן קהילתי ותיק ציין כי "ועדי הבתים אחראים בתאוריה, וגם על פי החוק, לטיפול בשטחים האלה, אבל למעשה הם לא עושים את זה, או עושים את זה בצורה גרועה ביותר" (ריאיון, 2015), בעוד שמתכנן בכיר בעיריית ירושלים הודה כי "זה שועד בית לא מסוגל לטפל בכאלו שטחים זה די ברור" (ריאיון, 2014). מתכנן בכיר בועדה המחוזית לירושלים סיכם את הבעיה וההשפעות המרחיקות שפעשויות להיות להזנחת השטחים הללו: "שטחים לימנליים שלא ברור מי ינהל אותם – הם שטחים גרועים. זה מפתח לדעיכה עירונית מאוד חזקה" (ריאיון, 2016).

עמימות ההגדרה הפיזית והסטטוטורית

בעיה מהותית נוספת של השפ"פים היא הבעיה הנוצרת על ידי העיצוב הפיזי של השטחים הללו והגדרתם הסטטוטורית. השפ"פים אמנם לובשים מגוון צורות, אולם במקרים רבים סובלים מבעיה זהה: השטח תוכנן בצורה שאינה מבהירה את מהותו וגבולותיו. שטח שאינו מוגדר ומתוחם כראוי, או שאינו משדר בצורה ברורה את ייעודו, ככל הנראה יסבול משימוש לקוי. אחד מתפקידי העיצוב העירוני הוא תכנון שטחים המאפשרים שימוש אינטואיטיבי במרחב, כזה שאינו דורש ידע מוקדם או פיענוח תנאי השטח. השפ"פים אינם תמיד עונים על הגדרה זו ורבים המקרים בהם הדיירים, ולא כל שכן עוברי האורח, אינם מודעים לכך שהשטח פרטי ושייך לבניינים הסמוכים אליו. עיצוב השפ"פים עשוי להטעות את הדיירים הן לגבי מהותו הפרטי של השטח לכתחילה, והן לגבי שיוכם למבנים ספציפיים. מרואיינים שונים טענו כי לעיתים שיוך השטחים המשותפים למבנים נראה אקראי לגמרי, ולדיירים לא ברור שהשטח שייך דווקא למבנה שלהם. עובדת קהילתית בירושלים תיארה בתסכול את חלוקת השטחים בשכונה שבה היא עובדת: "זה נראה כאילו עיוור חילק את הדבר הזה... אף אחד לא יודע למה [השטחים] קשורים" (ריאיון, 2016). ישנם שפ"פים שגם עשויים להטעות מכיוון שהם כוללים מערכות שלרוב משמשות את הציבור הרחב, כגון כבישים, מתקני משחקים או מתקני תאורה, לרוב ללא שום גידור או התוויה פיזית המשדרת פרטיות.¹ בכיר לשעבר במשרד השיכון תיאר את הבעיה בשיכונים הציבוריים שנבנו בעשורים הראשונים למדינה: "אם את מסתכלת על השיכונים של השנים האלה קשה מאוד להגדיר מה בדיוק שייך לבניין כמגרש ומהו שטח ציבורי כללי. זה בתים ששטים בשטח עם איזשהו בינוי אקראי כזה... גם אם היתה הגדרה בתוכניות הסטטוטוריות לא היתה הגדרה בפועל בשטח" (ריאיון, 2016).

בעיית עיצוב השטחים מחריפה לנוכח ההגדרה הסטטוטורית והפרצלציה הרלוונטית (חלוקת המגרשים), שבמקרים רבים אינה מתכתבת בצורה מדויקת עם המציאות בשטח. ייעוד הקרקע קובע לרוב מי הוא הגורם האחראי על השטח: שטח המוגדר כמגורים לרוב יתוחזק על ידי בעלי הקרקע הפרטיים; שטח המוגדר, למשל, כדרך או שטח ציבורי פתוח יתוחזק על ידי הרשות המקומית. על אף שהגדרה זו חיוניות לניהול תקין של העיר, הייעודים לא תמיד מקבלים ביטוי ברור בשטח, דבר המוביל לאי ודאות לגבי שייכותו בירושלים, למשל, תוארו מקרים של מעברים או שבילים שהגדרת הייעוד שלהם משתנה לאורכם בלי ציון הנקודה המדויקת. במקרים אחרים שצ"פ גובל בשפ"פ ללא התוויה

1 מתכננת קהילתית הסבירה כי במקרים מסויימים, אפילו העירייה לא יודעת אם השטח פרטי או ציבורי, ועובדים קהילתיים עדכנו את עובדי העירייה על שטחים ציבוריים שהזנחו בגלל ההנחה המוטעית של העירייה שמדובר בשפ"פים (ריאיון, 2015).

פיזית של הבדל מהותי זה,² מה שכונה על ידי מתכננת בכירה בעיריית ירושלים כ"ממשקים נורא נורא בעייתיים" (ריאיון, 2014). במקרים כאלו, הדרך היחידה לדעת אם הבעלות היא פרטית או ציבורית היא לעיין בתב"ע (תוכנית בניין עיר) הרלוונטית, פעולה הדורשת ידע מוקדם ומידה של מומחיות שלרוב אינם נחלתו של הדייר המצוי. בעיית אי הוודאות לגבי מהות, ייעוד ושיוך השטחים, הועלתה שוב ושוב על ידי עובדי עירייה במהלך הראיונות כבעיה אקוטית התורמת להזנחתם. המרואיינים ציטטו את הפתעתם של התושבים לנוכח הגילוי ששטחים שנדמו להם כמעבר או גינה ציבוריים המוזנחים על ידי העירייה, למעשה שייכים להם ונמצאים תחת אחריותם. מתכננת בעיריית מודיעין תיארה את תגובתם הטיפוסית של תושבי העיר: "הם הרבה בשוק – 'מה, זה שלנו? אבל זה ברחוב!'. הם לא רואים את הקו התכנוני של התב"ע שאומר שזה במגרש וזה ברחוב... התושב לא יודע איפה הגבול מבחינת התב"ע. אז הוא בא לעירייה ואומר 'תטפלו' (ריאיון, 2016). עובדים ומתכננים קהילתיים לרוב הסכימו שניתן לאפיין את תיחום השטחים הללו כ"קו דמיוני".

האופי הציבורי של השפ"פים

אי הוודאות הזו לגבי זהות השטחים הללו נובעת גם מאופיים הציבורי של חלק מהאזורים. על אף שבעלי המבנים הסמוכים הינם הבעלים המשותפים של השטח הפרטי, במקרים מסוימים הציבור נוטה לעשות בו שימוש. בשטחים המוגדרים כשפ"פים סטטוטוריים, יש נטייה לכלול הוראה בתקנון התוכנית המחייבת שמירה על זיקת הנאה לציבור, לעיתים ללא מגבלה. הוראה כזו קובעת שכל עובר אורח רשאי לעשות שימוש בשטח כאילו היה ציבורי, ולדייר המתחם אין אפשרות חוקית למנוע זאת ממנו. בראיונות תואר הקושי של הדיירים לעכל את הדואליות הזו של השטח – מצד אחד, פרטי המחויב בתחזוקת בעלי הדירות, ומצד שני פתוח לשימוש הציבורי. ההגדרה הפורמלית של השטח כפרטי לא עניינה אותם, לפי תיאורי המרואיינים, והם לרוב המשיכו להתעקש שהשטחים יטופחו על ידי העירייה. עובדת קהילתית בירושלים תיארה את מצב השימוש בפועל בשפ"פים ותחושות הדיירים בנוגע לאופיים: "[השטחים הללו] מוגדרים כשפ"פים על אף שהם בשימוש ציבורי לכל דבר. יש תרעומת גדולה של תושבים, בצדק, כי זה בשימוש ציבורי, אפילו שהגדירו איפשהו שזה פרטי" (ריאיון, 2015).

2 בראיונות עם מתכננים בכירים בעיריית ירושלים ובעיריית מודיעין, הסבירו שבחלק מהמקרים העיריות העדיפו לצמצם במודע את ההבחנה בין השטחים הצמודים כדי לפתח את השטח הפתוח כחטיבה אחת שתהיה אפקטיבית יותר לשימוש הציבורי (ראיונות, 2014, 2016). ברור כי במקרים כאלו קשיי התחזוקה הינם משמעותיים ומקשים על הבעלים הפרטיים.

בעיית מורכבות התחזוקה

גם במקרים בהם הדיירים מודעים לזהות השטחים ומעוניינים לתחזק אותם, הם עשויים להתקל בקושי בעקבות גודלם של השטחים, יחד עם המערכות השונות הממוקמות בהם או אפיוניהם הפיזיים. השטחים עצמם עשויים להגיע לממדים משמעותיים, והם תוארו במהלך הראיונות כשטחים "עצומים" או "ענקיים", בגודל של עשרות מטרים. מתחם גדול במיוחד במודיעין, שכונה על ידי מרואיינת בעירייה כ"מפלצת חולנית" (ריאיון, 2016), משתרע על יותר מעשרה דונם בין כ-30 בניינים.

העלויות של תחזוקת שטח חיצוני גדול הן גבוהות, בפרט עבור דיירים ממעמד סוציאלקונומי נמוך שלא תמיד מסוגלים להקדיש אפילו סכומים מינימליים לתחזוקה השוטפת של הבניין. תשלום עבור גינון ותחזוקה על שטחים חיצוניים גדולים אינו אפשרי לוועד בית שמתקשה לאסוף עשרות בודדות של שקלים בחודש מדיירי הבניין. מעבר לעלות עצמה, ישנן פעולות תחזוקה הדורשות מומחיות או מכשור מיוחד, שדיירים יתקשו לבצע בכוחות עצמם. עובדת קהילתית בירושלים הסבירה ש"יש דברים שלא חשוב אם התושבים היו מיליונרים", ופירטה: "אספלט, ריצוף מחדש של החניה, גיזומים, תיקון המדרגות ומעקים, מעברים שכל השכונה משתמשת בהם, תיקון חריצים במדרכה, זבל..." (ריאיון, 2015). בחלק מן השטחים נוספים גם קשיים הנובעים מהמאפיינים הפיזיים של השטח. בירושלים, הטופוגרפיה התלולה, שלעיתים מקשה אף על גישה רגלית יומיומית, היא בעיה נפוצה המעכבת טיפול שוטף הולם. שטחים ללא נגישות רגלית תקינה נוטים לסבול מהזנחה באופן מיוחד: "אין עניין לטפל כי לא משתמשים [בהם]", הסביר מתכנן קהילתי בירושלים (ריאיון, 2015).

עוד בעיה שעלתה רבות בירושלים באופן ספציפי נוגעת לכבישים הפנימיים שנסללו בשכונות הטבעת בשנות ה-70 במקביל לכבישים הציבוריים, המשמשים כחניונים לבניינים הסמוכים. רובם של כבישים אלו לא רובדו מחדש מאז סלילתם ומצבם כיום בכי רע. אולם פעולת ריבוד כבישים היא פעולה מורכבת ויקרה, והיה ברור לכל המרואיינים, כולל נציגי עירייה, שזוהי פעולה שיכולה להתבצע רק על ידי גורמים עירוניים ולא פרטיים. עובדת קהילתית תיארה את הקושי בנושא במתחם בו היא עובדת: "אתה מצפה שתושבים עכשיו ירבדו כאן אספלט? בקושי העירייה עושה את זה. חצי שם דיור ציבורי. איך? זה באמת בעיה" (ריאיון, 2016). עובדת קהילתית אחרת הביעה תסכול רב ממצב זה: "אין מצב שתושב יכול לקחת אחריות על תיקוני אספלט, אין מצב, אין מצב!" (ריאיון, 2015).

בשפ"פים מסויימים לעיתים ניתן למצוא פסולת בנייה או ריהוט זרוק שתושבים יתקשו להוציא ללא מכשור מיוחד ויקר, ובמקרים אחרים, בפרט במודיעין, ישנן מערכות תאורה, ביוב, חשמל, מתקני משחקים ועוד שדורשים תחזוקה מיוחדת ונדרשים לעמוד בתקני בטיחות. עלה בבירור מן הראיונות כי השפ"פים עשויים לכלול בעיות בסדר גודל שהדיירים יתקשו מאוד בטיפולם, ויכולים לקבל מענה הולם רק על ידי גורמים עירוניים.

הבעיה המשפטית

השפ"פים מציבים אתגרים גם בתחום המשפטי. הבעיה העיקרית היא שאין בחוק הגדרה של "ועד מתחם" המקביל לועד בית של בניין פרטי. כלומר, בעוד ועד הבית מוגדר כישות משפטית פורמלית המורשית לבצע פעולות מסוימות מתוקף החוק – בהן פתיחת חשבון בנק וביצוע פעולות אכיפה מוגבלות – אין אפשרות חוקית כזו במקרה של השפ"פ. לקונה זו בחוק יוצרת בעיות שונות, כאשר אחת המורכבות שבהן הינה היעדר יכולת אכיפת תשלום. זאת מכיוון שאין אפשרות חוקית לקבוצת דיירים לדרוש תשלום מדייר סרבן שמתגורר בבניין אחר, על אף שהם בעלים משותפים של שפ"פ. נציגת האגודה לתרבות הדיור במודיעין הסבירה את הבעייתיות שבסוגיה: "אין דבר כזה בחוק ועד מתחם, לא קיים מושג כזה. אז אין יכולת אכיפה... אין שום כיסוי משפטי... מי שיודע את האמת יכול לצפצף על ועד מתחם כי אין כזה דבר. אדם יכול לא לשלם" (ריאיון, 2016). מרואיינת תושבת מודיעין תיארה מקרה בו רכב פרטי ננטש ברחוב שלה המוגדר כשפ"פ. התושבים ביקשו מהעירייה לפנות את הרכב אך זו סירבה בטענה שמדובר בשטח פרטי. עם זאת, לדיירים לא היתה סמכות משפטית לפנות רכוש פרטי של אדם אחר, פעולה שהיתה חושפת אותם לתביעה, בעוד לעירייה יש סמכות כזו מתוקף חוק עזר עירוני. לבסוף לאחר מסע שכנועים העירייה הסכימה לפנות (ריאיון, 2016). נציגת היועץ המשפטי בעיריית ירושלים סיכמה את סוגיית השפ"פ מהצד המשפטי כ"יצור כלאיים שלא יכול לפעול" ו"אזור בעייתי ואפור. בעיה משפטית מאוד מאוד קשה" (ריאיון, 2016). בעיה נוספת נובעת מהאחריות המשפטית של התושבים על שפ"פ. הזנחת השטחים, יחד עם הקושי במניעת כניסתם של משתמשים חיצוניים, יוצר מצב בעייתי העשוי לחשוף את הדיירים לתביעות מצד עוברי אורח הניזוקים בשטח. עובר אורח שנפצע במהלך שהייה בשטח המוזנח – מועד על מדרגה שבורה או נחבט מענף לא גזום – יכול לתבוע את הדיירים.

נושא מורכב זה לא מקבל מענה בחוק הנוכחי, מצב המוביל במקרים מסוימים את בתי המשפט להטיל את האחריות, לפחות באופן חלקי, על הרשות המקומית. בתי המשפט נוטים להתעלם מההגדרה הקניינית של שטח נתון ותחת זאת להתרכז בהיבט הפונקציונאלי שלו – בשימוש שהציבור עושה בו בפועל (ראו למשל אגדי נ' מדינת ישראל, 1994). למעשה, ישנם מקרים בהם העיריות בעצמן מבקשות להחיל סמכויות עירוניות על שטחים פרטיים בטענה ששטחים אלו הם ציבוריים בפועל מכיוון שהם משמשים את הציבור (ראו למשל באסס נ' עיריית תל אביב, 2006; סלאימה נ' עיריית ירושלים, 2003). הגדרה רחבה זו של "שטח ציבורי" מביאה את בתי המשפט לפסוק לעיתים לטובת אזרחים התובעים פיצוי מהעירייה על נזקים שהתרחשו בשטחים פרטיים או שנגרמו ממפגע שמקורו בשטח פרטי (ראו למשל אשאר נ' קניון לב אשדוד ואחרים, 2002; סרנו נ' עיריית ראשון לציון ואחרים, 2011; עובד עינת נ' עיריית מודיעין ואחרים, 2016). במקרה של סרנו נ' עיריית ראשון לציון, בית המשפט קבע במפורש כי "אחריות העירייה משתרעת גם על סיכונים שמקורם בשטח פרטי והיא אינה יכולה להתנער

מחובתה הציבורית בטענה כי מדובר בשטח פרטי ולהמתין עד שבעל הקרקע ימצא לנכון לתקן את המפגע" (פסקה 7). במקרה של עובד עינת נ' עיריית מודיעין, בית המשפט ציין, לאחר סיקרה משפטית קצרה על אחריותה הנזיקית של העירייה בשטחים פרטיים פתוחים, כי "עולה בבירור אחריותה של העירייה גם לשטחים שהם שפ"פ" (פסקה 15). מכאן עולה כי השפ"פים מציבים בעיה משפטית לא רק לדיירים אלא גם לעירייה.

2.ד. השפעות

המורכבויות השונות הללו הביאו לכך שהשפ"פים הפכו לבעיה אקוטית המשפיעה באופן רחב על נראות המרחב הציבורי באזורים נרחבים בעיר. השטחים עצמם, בפרט בירושלים, הפכו למוזנחים, מלוכלכים ולעיתים גם מסוכנים, מכוסי קוצים ועזובה ומלאי אשפה. מהראיונות עולה תאור שלילי אחיד של מצב השפ"פים בירושלים, עם איפיונים הכוללים את תיאור המצב על ידי מתכנן מהמגזר השלישי כ"מלוכלך, מבולגן" (ריאיון, 2016), או תיאורו של מנהל רובע בירושלים כ"גועל נפש, גרפיטי, לכלוך" (ריאיון, 2015), כשהמילה הנפוצה ביותר לתיאור השטחים הללו היה "מוזנח" (מילה שהופיעה למעלה מ-40 פעם במהלך הראיונות). מצב בעייתי זה אינו מוגבל לירושלים רבתי אלא מאפיין את כלל השטחים הפתוחים המשותפים ברחבי הארץ, במידות משתנות של חומרה (פלדי ואחרים, 1989; פרחי-צפריר אדריכלים, 2011).

המראה המוזנח גורם לתחושות תסכול וכעס של תושבי העיר ועלול להפוך למקור של מתיחות ועיונות תושבים כלפי העירייה. במקרים רבים, התושבים מגלים את זהות השטח לאחר תלונות לנציגי עירייה על הזנחתו. על אף שבירור זה מבהיר להם כי האחריות להזנחה היא שלהם ולא של העירייה, התושבים נוטים להגיב בהפתעה ובכעס, ודבקים בתחושה כי העירייה אינה ממלאת את חובתה לטיפול המרחב הציבורי. ברוב המקרים המתוארים בראיונות, התושבים לא התעניינו בהגדרות קנייניות או סטטוטוריות, אלא חשו באופן אינטואיטיבי כי ההיבט הציבורי הפונקציונאלי של השטח צריך להביא לאחריות עירונית. מתכננת קהילתית בירושלים סיפרה על תושבי השכונה כי "מבחינתם זה הזיה שהם צריכים לטפל בשטח כזה" (ריאיון, 2016). במודיעין, עובדת עירייה תיארה את דרישתם של תושבי העיר מהעירייה בנושא: "קחו את הרעה החולה הזאת מאיתנו" (ריאיון, 2016). מתכנן קהילתי ותיק בירושלים תיאר את תחושות התושבים בנושא: "העירייה באה ומנקה את השביל, מנקה את הרחובות, מטפלים במים, והיא גם צריכה לבוא לטפל בשפ"פים" (ריאיון, 2015). מנהל רובע בירושלים סיכם את תחושות הכעס והתסכול של התושבים בנושא: "את מסבירה [לתושב] מה זה שפ"פ, קודם כל הוא מתחיל להתווכח איתך... אז קודם כל מקללים אותי... ואחרי זה מקללים את ראש העיר" (ריאיון, 2015).

הזנחת השפ"פים עשויה לגרום לבעיות נוספות. סוגיית הנראות אינה רק בעיה של

אסתטיקה – השטחים הינם מפגעים ויזואליים שעשויים לגרום לנזק תדמיתי למתחמים ואף לשכונות שלמות. מפגע זה לא רק משפיע על חוויית התושבים של סביבת מגוריהם, אלא עשוי גם להשפיע על ערכי הקרקע, בפרט באזורים עם תושבים ממעמד סוציאקונומי נמוך. בעקבות כך עשוי להווצר 'מעגל קסמים' בו המחירים הנמוכים יותר ימשכו בעיקר תושבים שאינם מסוגלים כלכלית לטפח את השטחים ותמשך ההזנחה, וכך הלאה, במצב תמידי בו תושבים עניים מתגוררים בסביבות עזובות. סוגיה זו יכולה גם להתפס כסוגיה של צדק עירוני, וכפי שניסחה זאת מתכננת קהילתית בירושלים, "מותר גם לאוכלוסייה חלשה להנות מסביבה מטופחת" (ריאיון, 2015).

בנוסף, הזנחת השטחים עשויה לגרום למפגעים המסכנים את שלום הציבור. מתכננת בכירה בעיריית ירושלים הסבירה ש"מעבר לזה שזה נראה ג'יפה, זה החלק הקל. יש את כל הנושא של מפגעים. היעדר תאורה, ריצוף הרוס, זה ממש מפריע... זו שאלה מאוד מאוד קשה" (ריאיון, 2014). מפגעים כאלו עשויים לכלול ריצופים, מדרגות ומעקים שבורים שעשויים להכשיל הולכי רגל, אזורים מוחשכים שאינם בטוחים למעבר ליל, עצים ושיחים שגדלים פרא ומפריעים למעבר ואף עשויים לגרום נזק לרכוש או לעוברי אורח, וקוצים גבוהים המשמשים מחסה לנחשים ועכברים ועשויים להתלקח בקלות בקיץ. מפגעים אלו מקשים על הדיירים והשכנים הסובבים ומן הראוי שיטרידו גם את העירייה בהיבט המשפטי כפי שתואר לעיל.

מעבר לכך, שטחים שאינם מנוצלים מהווים 'פרצה הקוראת לגנב' – שטחים שלאחר זמן ינוצלו לשימוש פרטי 'פראטי'. תושבי דירות הקרקע עשויים לנכס את השטח הסמוך אליהם ולמנוע שימוש של יתר בעלי הקרקע החוקיים. זהו חלק מהבעיה הרחבה יותר – שטחים אלו אינם מנוצלים כראוי ואינם משרתים את הדיירים או הסביבה בצורה המיטבית.

שילוב הבעיות הללו הפך את נושא השפ"פים לסוגיה מורכבת המושרשת בסביבה העירונית. האפקט של השטחים הללו על המרחב העירוני עלה לא אחת במהלך הראיונות, כאשר המרואיינים השונים הבהירו כי כיום השפ"פים מהווים למעשה נזק לא רק למגרשים עצמם אלא גם ברמה השכונתית ואף העירונית. רבים מן השטחים הללו הינם נצפים במיוחד לא רק בגלל גודלם המשמעותי, אלא בחלקם גם בגלל מיקומם במגרש ושימושם הציבורי. חלק מן השטחים ממוקמים באזורים בולטים במגרש – במרכז או לאורך חזית הרחוב, ושטחים אחרים משמשים מעבר ציבורי שכונתי. התוצאה היא שתושבים רבים באים במגע יומיומי עם השטחים המוזנחים והם הופכים לחלק מהפנים הציבוריות של השכונה, ולפיכך עשויים להשפיע בצורה בלתי-פרופורציונאלית על נראותה. השכונה כולה מקבלת צביון ציבורי מוזנח, והתושבים מושפעים בצורה שלילית מהמרחב הקרוב ביותר לבתיהם, מה שמשפיע גם על תפיסת אזור המגורים שלהם ברמה הפרטית ואפילו על תפיסת העיר כולה. מנהל רובע בירושלים תיאר את תסכול התושבים בנוגע לסביבה הקרובה לביתם: "המון אנשים בעצם פותחים את החלון בבוקר ואומרים 'איפה אני גר?'", תיאר (ריאיון, 2015). מתכננת בעיריית מודיעין,

בהתייחסה להשפעה הוויזואלית של השפ"פים ברמה העירונית, שאלה באופן רטורי: "אנחנו מודיעין, עיר העתיד – נהיה עיר של קוצים ודדרים?" (ריאיון, 2016). עובדת קהילתית בירושלים התייחסה אף היא להשפעה של השפ"פים ברמת התפיסה העירונית הכללית: "בשבילי שפ"פים זה ירושלים המלוכלכת...שזו תפיסה שיש להרבה אנשים... אני חושבת שאם יהיו פחות שפ"פים בירושלים אז תהיה פחות התפיסה המלוכלכת הזאת של ירושלים. אני חושבת שאפילו אם יש מעט, ההשפעה שלהם על האווירה היא כל כך קריטית" (ריאיון, 2015). גם ברמת המטה עובדי העירייה הבכירים מבינים כי השפ"פים מייצרים בעיה רחבה. "המרחב הציבורי נפגע מאוד. זה עבר את גבול הטעם הלא טוב. השפ"פים לא מטופלים ורואים את זה, המרחב הציבורי נראה רע", הודה מנהל רובע בירושלים (ריאיון, 2016).

מתכנן בוועדה המחוזית ירושלים סיכם את הסוגיה והשפעותיה הפוטנציאליות בהסברו כי "השטחים האלה היו שטחים מוזנחים ויש להם אפקט של ספירלה על המרקם העירוני. זה תאוריית 'החלונות השבורים' קלאסי. ממש. השפ"פים [...] נתנו תמריץ עצום לדעיכה של הערים בישראל" (ריאיון, 2016).

3. מתודולוגיה

בחלקו הראשון, מאמר זה פרש ובחן את הטענה כי שפ"פים מהווים מפגע ברמה העירונית, תוך פירוט הסיבות וההשפעות לכך. שיטת הניהול הנוכחית הנפוצה – ניהול משותף על ידי ועד הבית – תוארה כשיטה בלתי יעילה שאינה מצליחה להתמודד עם אתגר השפ"פים, ומייצרת שטחים כושלים. בהמשך לכך, חלקו השני של המאמר בוחן את תפקידה של הרשות המקומית במתן מענה לאתגר השפ"פים, ממפה ומנתח את סוגי האסטרטגיות השונות של הרשויות בהתייחסן לסוגיה. המחקר כאמור מבקש לטעון כי היעדר האחריות הברורה על השטחים הללו מייצר מצד אחד בלבול והתחמקות, ומצד שני הזדמנויות למעורבות ברמות שונות והאפשרויות להציע פתרונות משתנים ברמה המקומית על ידי הרשות. מידת וסוג המעורבות משתנים בהתאם לגורמים שונים הכוללים קנה מידה עירוני, מאפיינים סוציאקונומיים של התושבים, מבנה ארגוני וגישה מוניציפלית.

בכדי לבחון טענות אלו, המחקר מתייחס לשלוש ערים במרחב ירושלים רבתי כמקרי בוחן, שזוהו כבעלות בעיית שפ"פים משמעותית: ירושלים, מעלה אדומים ומודיעין. על אף סמיכותן הגיאוגרפית, הן מתאפיינות בשוני בגודלן, במעמד הסוציאקונומי של תושביהן, במיקומן היחסי במטרופולין ובתקופת התכנון והבנייה שלהן. ירושלים היא עיר הבירה והעיר הגדולה ביותר בישראל, ובעלת ייחוד היסטורי ודתי ברמה עולמית, אולם מבחינה סוציאקונומית היא מדורגת באשכול 3 מתוך 10 בלבד וסובלת מפילוג חברתי ובעיות פוליטיות ודמוגרפיות מורכבות. מודיעין, עיר חדשה בסדר גודל ביניים, שוכנת במיקום מרכזי בין ירושלים לתל-אביב, ומדורגת באשכול 8 מתוך 10. מעלה אדומים היא הקטנה מבין ערי מקרי הבוחן והיא ממוקמת מעבר לקו הירוק ומדורגת באשכול 6 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). הבדל חשוב נוסף בין הערים נעוץ בהקשר המוסדי: כל אחת מהן משוייכת למחוז תכנוני שונה – ירושלים למחוז ירושלים, מודיעין למחוז מרכז, ומעלה אדומים למינהל האזרחי המפקח על התכנון ביהודה ושומרון. הבדלים אלו בין הערים מאפשרים בחינה רחבה של סוגי האסטרטגיות השונות המופעלות ברמה המקומית.

מיפוי וניתוח אסטרטגיות אלו נסמך על מספר שיטות מחקר שונות, בהן ראיונות, ניתוח מסמכים וביקורים בשטח. מרבית המחקר נשען על שלושים ואחד ראיונות מובנים למחצה מוקלטים ומתומללים שנערכו בין 2014 ל-2016, באורך ממוצע של

כשעה וחצי לריאיון. קבוצת המרואיינים כללה בעיקר עובדי עירייה ברמות שונות, בהם ראשי אגפים – כולל אגפי מדיניות תכנון, תכנון אסטרטגי, תכנון עיר ושפ"ע (שיפור פני העיר), וגם מהנדסי עיר, אדריכלים ואדריכלי נוף עירוניים, יועצים משפטיים, מנהלי רובע, מתכננים קהילתיים, עובדים קהילתיים ונציגי האגודה לתרבות הדיור. התמקדות המחקר בתפקיד הרשות המקומית הביא לדגש על ראיונות עם אנשי הדרג המקצועי, אולם מספר רב של מרואיינים כלל עובדי שטח (בהם עובדים קהילתיים ומתכננים אורבנים קהילתיים) שיכלו גם להציע מבט רחב על הפרספקטיבה של התושבים שאתם הם עובדים. 19 מתוך ראיונות אלו התקיימו עם מרואיינים מירושלים, ארבעה ממודיעין וארבעה ממעלה אדומים. בנוסף נערכו עוד מספר ראיונות שנועדו לתת הקשר רחב יותר לתופעה, בהם ראיונות עם סגן מתכנן מחוז ירושלים, בכירים לשעבר במשרד השיכון ומתכנן מגזר שלישי. מלבד זאת, מספר מקורות נוספים נבחנו ונותחו, בהם פרוטוקולים של ועדות תכנון שונות, פסקי דין, סיקורים באמצעי מדיה שונים ומסמכים שסופקו על ידי המרואיינים עצמם כגון דו"חות, סקרים וטפסים מוניציפליים. למקרה של ירושלים, באופן פרטני, הוכן מאגר של 70 תוכניות עיקריות מהם נבחנו לעומק 12 תוכניות הכוללות שפ"פים, כולל בחינת פרוטוקולים של ועדות בהם נדונו תוכניות אלו, על מנת לאפשר הבנה מעמיקה יותר של גישות מוניציפליות ומחוזיות כלפי נושא השפ"פים. כמו כן, נעשה שימוש במערכות GIS עירוניות וממשלתיות לניתוח ייעודי הקרקע הסטטוטוריים באתרים נבחרים בשלוש הערים. לבסוף, נערכו ביקורי שטח חוזרים בשלוש הערים שאפשרו התרשמות ממקור ראשון על סוגי השטחים שנבחנו במחקר זה.

4. שיטות התערבות מוניציפליות

4.א. סוגי המערבות: גישות עיקריות

השפ"פ, המציבים אתגר הן בהשפעתם על המרחב הציבורי והן בהיבט יחסי תושב-עירייה, הביאו את העיריות שנבחנו לחפש פתרונות המתאפיינים במידות מעורבות שונות. המחקר בחן מגוון רחב של מעורבויות מוניציפליות, אותן ניתן לחלק לפי סוג הגישה הכללית העומדת בבסיסן. שלוש גישות בסיסיות זוהו וכוללות את הגישה הניהולית, הגישה הקהילתית והגישה התכנונית. האסטרטגיות שמופעלות על ידי העיריות שנחקרו מושפעות על ידי גישות אלו וניתנות לחלוקה על פיהן (לוח 1). פתרונות אלו מוצעים או מיושמים בצורה מגוונת על פני שלוש העיריות, שאינן חולקות גישות דומות כלפי מעורבות בשפ"פ, כפי שיוסבר במקרי החקר שיפורטו בהמשך הפרק.

לוח 1: גישות מרכזיות להתערבות מוניציפאלית

פתרונות ניהוליים	פתרונות קהילתיים	פתרונות תכנוניים
אספקת שירותים חלקיים שוטפים	מבצעים חד-פעמיים	הרחבות בנייה
צוות תחזוקה ייעודי	ארגון קהילתי עם משאבים עירוניים	רישום או חלוקה מחדש
פיקוח עירוני	גינות קהילתיות	שינוי ייעוד
ניהול עירוני ממומן על ידי התושבים	שותפויות מגזר שלישי	התחדשות עירונית
תחזוקה עירונית מלאה		

הפתרונות הנסמכים על הגישה הניהולית הינם פתרונות טכניים וניהוליים המקודמים על ידי בכירים בעירייה. פתרונות אלו אינם מערבים את התושבים ומתמקדים בפתרון בעיות בהיבטים תחזוקתיים. גישה זו מיושמת על ידי אנשי מקצוע עם ניסיון, משאבים ויכולות בתחומי הטיפול הפיזי ולכן גישה זו לרוב תקודם ברמת המטה העירוני ולא ברמה התת-עירונית. למעשה גישה זו לוקחת אחריות על השטח, במידה כזו או אחרת, מתוך הנחה כי התושבים אינם מסוגלים לבצע את הפעולות הללו בעצמם. גישה זו כוללת מספר פתרונות,

המוצעים ומיושמים באופן דיפרנציאלי בעיריות השונות: אספקת שירותים חלקיים שוטפים; טיפול עירוני על ידי צוות תחזוקה ייעודי; טיפול עירוני במימון תושבים; תחזוקה מלאה על ידי העירייה; ובמידה פחותה – שימוש משלים בפיקוח העירוני.

הגישה הקהילתית רואה בתושבים את הגורם האחראי לשטח, ומעודדת אותם לממש את בעלותם על השטח באמצעים שונים. מבין שלושת מקרי החקר, גישה זו כרגע מיושמת רק בירושלים. פתרונות הנסמכים על גישה זו מקודמים על ידי גורמים הפועלים מהשטח, לרוב עובדים קהילתיים ומתכננים אורבניים הפועלים בחסות המינהלים הקהילתיים בשכונות העיר. ארבעה סוגים עיקריים של מעורבות בשפ"פים זהו בהקשר של הגישה הקהילתית: מבצעים חד-פעמיים, המייצגים מעין פתרון קהילתי בעל היבט ניהולי; ארגון קהילתי עם משאבים עירוניים; גינות קהילתיות; ושותפויות מגזר שלישי.

הגישה התכנונית שואפת ליישם פתרונות ארוכי טווח הכוללים שינוי המעמד הסטטוטורי או הרישומי/קנייני של השטח. בעוד שפתרונות אלו מורכבים ליישום, יתרונם בכך שהם מסדירים את מעמד השטח בצורה קבועה לאורך זמן, ובכך שמים קץ לממד הדואלי שלו. אי לכך, פתרונות אלו הועלו רבות על ידי מרואיינים שונים, על אף נדירותם בפועל בשטח. ארבעה פתרונות תכנוניים מוצעים זוהו: הרחבות בנייה; חלוקת אחריות או רישום מחדש; שינוי ייעוד הקרקע; ותוכניות התחדשות עירונית.

הפרק הבא ידון במדיניות התערבות עירונית בנוגע לשפ"פים בשלוש עיריות שונות: מודיעין, מעלה אדומים וירושלים. שלושתן מציגות גישות ויחסים שונה לבעיית השפ"פים. כל עיר תוצג כמקרה חקר המפרט את ההקשר המקומי בנוגע לתכנון ומדיניות, מדיניות נוכחית כלפי השפ"פים, סוגי המעורבות המוצעים בכל עיר וניתוח הגישה העירונית הכללית בהתבסס על סוגיית השפ"פים. חשוב לציין כי רשימת ההתערבויות והפתרונות המפורטת במחקר זה אינה מתיימרת להיות רשימה ממצה של כלל סוגי הפתרונות המוצעים עבור בעיית השפ"פים בשלוש הערים הנחקרות, מכיוון שהיא כוללת רק פתרונות בהם מעורבים העירייה או נציגיה. מעבר לכך, הרשימה אף אינה מבקשת להציג תמונה מסכמת וכוללת של כל הפתרונות המוניציפליים המוצגים בכל עיר, מכיוון שהגודל והפיצול הארגוני – בפרט בירושלים – אינם מאפשרים, בהיקף מחקר זה, לבדוק את כל אחת מהשיטות המיושמות בעיר, דבר שהיה מחייב ראיונות עם נציג מכל מינהל קהילתי ורובע בעיר. אלא, רשימת הפתרונות המופיעה במחקר זה מבקשת להציג פתרונות נפוצים או מדוברים במיוחד, או פתרונות ייחודיים או חדשניים.

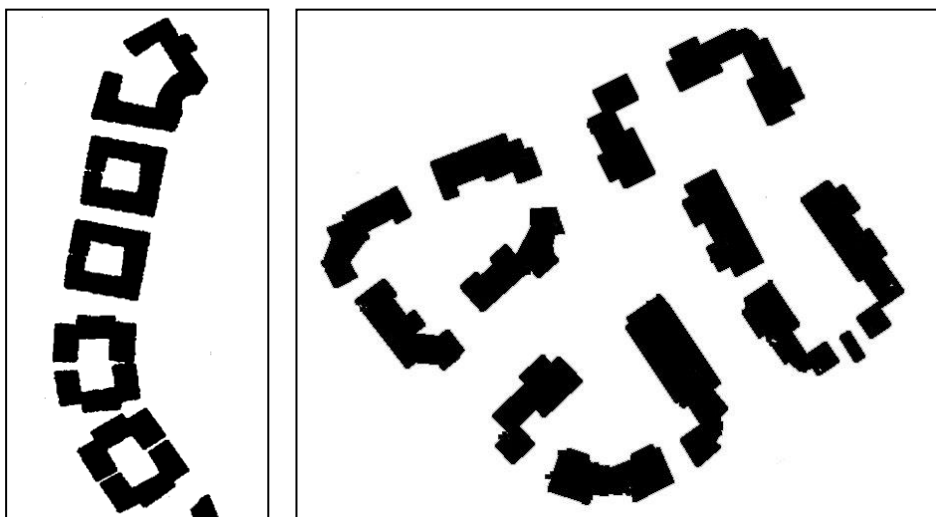
4.ב. המקרה של מודיעין

תכנון העיר

העיר מודיעין תוכננה על יד האדריכל משה ספדיה, ביוזמת משרד השיכון, במהלך סוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90, ואוכלסה ב-1996. במודיעין מתגוררים כ-92,000 תושבים

והיא מדורגת באשכול 8 מתוך 10 (אתר עיריית מודיעין, 2016). תכנון העיר נחשב לחדשני בזמנו והדגיש בינוי על שיפולי הגבעות עם שטחים פתוחים וכבישים מרכזיים לאורך העמקים (כהן וספדיה, 2014). הדגש על השטחים הפתוחים בעיר כלל הנחיות שנועדו להבטיח שטח חיצוני כלשהו – גינה או מרפסת – עבור כל יחידת דיור בעיר, ומגבלות גובה הבנייה שאפו להתאים את גובה הגגות לגובה צמרות העצים. הנחיה נוספת צמצמה את קווי הבניין הקדמיים באזורים מסויימים בעיר, ובכך למעשה העבירה את מרבית השטחים המשותפים בחלקה לעורף המגרש. התכנון המוקדם בעיר כלל שטחים משותפים רבים. מתכנתת מהעירייה ציינה כי "בהתחלה מודיעין הובילה את תחום השפ"פ. כל פרויקט היה לו שפ"פ" (ריאיון, 2016), ועובדת עירייה אחרת הצהירה על העיר כי "השפ"פ הם ב-DNA שלה מבחינה תכנונית" (ריאיון, 2016). השטחים לא קיבלו ייעוד סטטוטורי שהגדיר אותם כשפ"פ, ונכללו בהגדרת המגרש כולו כייעוד מגורים. הגדרה זו יצרה בלוקים גדולים עם מגוון שימושים – מבנים, חצרות, חניות, רחובות פנימיים – וייעוד סטטוטורי אחיד. תכנון השכונות הראשונות נעשה על ידי מספר אדריכלים שונים לפי הנחיות כלליות שניתנו על ידי משרדו של ספדיה, כך שנוצרו מספר טיפולוגיות שונות של שטחים פתוחים משותפים במגרשי המגורים (איורים 1 ו-2): ישנם שטחים נרחבים במיוחד המשתרעים בין מספר רב של מבנים, בעוד שטחים אחרים מתפקדים כמעבר מדורג מגוון בין רחובות או, במקרים מסויימים, כפס צר מגוון לאורך חזית הרחוב. בהרבה מקומות השפ"פ כוללים מערכות ותשתיות מורכבות, בהם חשמל, גז, מים, ביוב, תאורה או מתקני משחק לילדים.

איור 1: טיפולוגיות בינוי עם שפ"פ במודיעין



איור 2: שפ"פים במודיעין צילום מסך מתוך תחקיר ערוץ 10

(חודרוב, 2014)



עד מהרה החלה להתברר הבעייתיות שבשטחים אלו. השטחים היו גדולים, כללו כאמור מערכות יקרות ומורכבות והשתייכו למספר רב של בעלים. במודיעין היתה מורכבות נוספת: כל תושבי העיר למעשה היו תושבים חדשים, וכפי שתיארה נציגת האגודה לתרבות הדור, העיר "מאוד מאופיינת בסכסוכי שכנים... עיר בהגירה, מייצרת קונפליקטים" (ריאיון, 2016). פוטנציאל מוגבר זה לסכסוכים הקשה עוד יותר על הליך ההתארגנות העצמית המורכב גם כן, ואיסוף כספים הפך למטלה מתישה במיוחד, בפרט בפרוייקטים הגדולים. מצבם של השטחים החל להדרדר. נציגת האגודה לתרבות הדור תיארה בנוגע לבעיות בשפ"פים כי "מהיום הראשון זה התעורר ובאו טענות ותלונות" (ריאיון, 2016). גם באתר העירייה מתואר כי "בעיית השפ"פים מלווה את העיר מאז הקמתה כאשר לתושבים יש קושי לתחזק אותם ברמה התפעולית וברמה המשפטית" (אתר עיריית מודיעין, 2012). הבעיות הללו החלו להשפיע גם במרחב הציבורי בעיר. מתכנתת מוניציפלית בכירה סיפרה כי "לאט לאט ראינו שתחזוקתית זה קשה. כי לא לכל בניין יש ועד חזק שיכול לטפל בזה, ובסופו של דבר הרחוב סובל כי הוא בדרך כלל פונה לרחוב. אז אם הוא מוזנח, אז הרחוב שלי מוזנח" (ריאיון, 2016).

היא סיכמה כך את התפתחות הסוגיה בעיר: "בהתחלה זה היה נראה תכנון מאוד יפה, עטוף כולו בירוק. היום אנחנו כבר יודעים שזה לא כל כך נפלא כי זה לא מטופל" (ריאיון, 2016).

מדיניות שפ"פים

כבר בשלבים מוקדמים העירייה חיפשה מענה לבעיה, אולם קשיים משפטיים ולוגיסטיים עיכבו זאת ולאחר מספר ניסיונות הופסק העיסוק בנושא. הבעיה עמדה בעינה עד ל-2008, אז נבחר חיים ביבס לראשות העיר. בתוכנית העבודה החדשה שהציע לאחר כניסתו לתפקיד נכלל גם הטיפול בבעיית השפ"פים, "כי הוא גם ידע שזה משהו שמאוד מטריד את התושבים", כפי שתיארה בכירה בעירייה (ריאיון, 2016).

העירייה החלה לבחון מחדש פתרונות לסוגיה, בחיפוש אחר גישה מאוזנת שתסייע לתושבים יחד עם מתן מענה מספק לקריטריונים עירוניים. עם הזמן והניסיון גובשה "חבילת" פתרונות, מעין סל של התערבויות שהעירייה מנהלת כמענה לבעיה. פתרונות אלו מוצעים בעיקר לשטחים שנחשבים לבעייתיים במיוחד, לרוב שטחים גדולים או נצפים באופן חריג, או בעלי שימוש ציבורי מובהק (עיריית מודיעין, 2015). מבין הפתרונות או האמצעים השונים המיושמים בעיר כיום, שלושה פתרונות שייכים לגישה הניהולית, ואחד מוצע כפתרון תכנוני. הפתרונות השייכים לגישה הניהולית כוללים שיטה מרכזית אחת המוצהרת כמדיניות עירונית: *תחזוקה עירונית במימון התושבים*. בנוסף, בפועל העירייה עושה שימוש בשני אמצעים משלימים נוספים שאינם מהווים מדיניות עירונית רשמית כפתרון לבעיית השפ"פים: *פיקוח עירוני*; *ואספקת שירותים חלקיים שוטפים*. במקרה אחד בודד בעיר העירייה מציעה פתרון תכנוני: *שינוי ייעוד קרקע מפרטי לציבורי*.

הפתרון הראשון והמרכזי (אותו מכנים בעירייה 'מודל שוהם', שם מיושם פתרון דומה) מציע למעשה תחזוקה של השטחים המשותפים על ידי העירייה, אך במימון כספי של התושבים. מודל זה נסמך על הסכם חתום בין דיירים של מתחם נתון לבין העירייה, בו הדיירים מסכימים להעביר סכום חודשי קבוע תמורת שירותי תחזוקה שוטפים של העירייה. החוזה מפרט את השירותים אותם מציעה העירייה ותכיפות ביצועם: טיאתוא ואיסוף אשפה – פעמיים בשבוע, גינון – פעמיים בחודש, הדברה – פעמיים בשנה, והחלפת תאורה כפי הצורך. בתמורה לכך הדיירים מתחייבים לעמוד במספר תנאים, העיקרי שבהם הוא התחייבות לתשלום של 25₪ חודשיים עבור כל יחידת דיור,³ וחתימה של 90% מהדיירים. הדיירים מתחייבים להירשם באגודה לתרבות הדור ולהוציא ביטוח צד ג', ומסכימים לאפשר גישה חופשית לעובדי העירייה תוך ויתור על זכותם להתלונן או לתבוע על הפרעות כלשהן הנגרמות על ידי העבודות. החוזה מבהיר שהעבודות אינן כוללות תיקון תשתיות או תשלומי מים וחשמל, ושהתחזוקה השוטפת תחל רק לאחר שיקום ראשוני של השטח שימומן על ידי התושבים. כמו כן, העירייה שומרת את הזכות להפסיק כל עבודות תחזוקה במתן התראה של 14 יום מראש (עיריית מודיעין, ל.ת.).

3 סכום זה נקבע לפי תחשיב של עלות כוללת עבור פעולות תחזוקה שונות פר מטר רבוע, ובחינת סכום זה במספר שפ"פים טיפוסיים, בחלוקה למספר הדיירים.

תנאים אלו נותנים מענה לבעיות המשפטיות המהוות חשש והצדקה לכאורה לחוסר מעורבות של רשויות בשטחים הפרטיים: התושבים מאפשרים גישה חוקית בהסכמה, מכירים בכך שהחזרה לא ייצור תקדים או אחריות עירונית כלפי השטחים הללו, מספקים ביטוח צד ג' למקרה של פגיעת עובד עירוני בשטח פרטי, ומוותרים על זכותם לתבוע את העירייה על כל מפגע שעשוי להיגרם. מודל זה החל לפעול כבר ב-2010 כפילוט מצומצם, תוך כוונה להרחיבו לכלל השפ"פים הרלוונטיים בעיר. עם זאת, יישום המודל נתקל בקשיים והעירייה ביצעה בו מספר שינויים עם השנים, העיקרי שבהם בהסדרי התשלום: בראשית ההליך התשלום החודשי נגבה מכל דייר בנפרד בהוראת קבע. אולם שיטה זו היתה מסורבלת ובלתי יעילה. לכן הוצעה לתושבים אפשרות לשלם דרך ועד הבית שישלם לעירייה בהוראת קבע חודשית מאוגדת.

על אף המאמצים להנגיש את האופציה הזו עבור דיירים, מודל זה זכה להיענות חלקית מאוד וכיום הוא מיושם במספר מתחמים בלבד (בין שניים לחמישה, על פי הערכת העירייה). נראה כי העכבה המרכזית הינה הקושי בהשגת חתימות של 90% מהדיירים, המהווה כאמור תנאי של העירייה להפעלת המודל במתחם נתון. למעשה זוהי בעיית הפעולה הקולקטיבית, שמודל זה אינו פותר. בכירה בעירייה המרכזת את הפרוייקט הביעה תסכול נוכח הקושי של הדיירים בהחתמה: "זה מדהים אותי, לא מצליחים להתאגד. הם לא מצליחים לנהל את זה", והדגישה כי "אנשים לא משלמים, לא מצליחים להתאגד, לא מצליחים להחתים, זה לא פשוט להחתים" (ריאיון, 2016). ייתכן גם כי תנאי החוזה עצמו גרמו להיסוסים בקרב הדיירים, וכמובן ייתכן גם כי ישנם דיירים שסירבו לשלם את התשלום החודשי, על אף שהוא נמוך, אולי מתוך תחושה של תסכול כלפי העירייה על הצורך בביכול לשלם סכום נוסף על גבי הארנונה. בכירה בעירייה אף הציעה כי זהו גורם מעכב להתחמת דיירים, אותו היא הגדירה כ"קמפנות של תושבים, גם על ה-25 שקל" (ריאיון, 2016). עובדת אחרת בעיריית מודיעין הציעה שהמענה הנמוך נעוץ באופן פרסום והפעלת המודל. לטענתה, במקום להוציא קול קורא ולחכות לפניות מתושבים, עדיף היה לנסות לגייס תושבים בצורה אקטיבית, וסברה כי "... היה צריך לעשות הרבה יותר עבודת שטח" (ריאיון, 2016). בכך הציעה למעשה מעין שילוב של המודל הניהולי והקהילתי.

כאמור, ישנם שני אמצעים ניהוליים נוספים המהווים אמצעים משלימים בלתי-רשמיים כמענה לאתגר השפ"פים. ראשית, העירייה לעיתים מציעה סיוע שוטף בעניינים ספציפיים, גם עבור מתחמים שלא חתמו על חוזה אחזקה, כגון החלפת תאורה או הסרת גרפיטי מקירות. על אף שהתושבים לא התחייבו בתשלום או ויתרו על זכויות עבור פעולות אלו, והעירייה לכאורה חשופה לתביעות, היא מטפלת בבעיות אלו כמחווה של רצון טוב כלפי התושבים. עם זאת, מכיוון שזו אינה מדיניות רשמית, לא ברור באלו מקרים העירייה בוחרת להתערב ועל בסיס אלו קריטריונים. אמצעי משלים נוסף מהווה תמריץ שלילי – הפעלת הפיקוח העירוני. הפיקוח אינו מופעל בעניינים המהווים מפגעים אסתטיים אלא במקרי הזנחה המסכנת את הציבור: מפגעי בטיחות כגון צמחייה

המפריעה למעבר הציבורי, הזנחת תשתיות גז או חשמל, וכו'. בכירה בעירייה תיארה גם את השימוש בפיקוח העירוני לצורך דרבון התושבים במקרה שדיירים מתקשים בהחתמת שכניהם על חוזה התחזוקה (ריאיון, 2016).

כאמור, מוצע גם פתרון נוסף בעיר, המבוסס על הגישה התכנונית: שינוי ייעוד קרקע. במקרים חריגים בהם מדובר במתחם יוצא דופן בגודלו ובמורכבותו, העירייה הציעה את האפשרות להפוך את השטח לפארק ציבורי בתחזוקת העירייה, על ידי שינוי תב"ע להמרת ייעוד הקרקע מפרטי לציבורי. כרגע אפשרות זו מוצעת רק במתחם אחד בעיר הנחשב גדול-מימדים באופן חריג ובלתי אפשרי לניהול עצמי, בו הצליחו התושבים לארגן את ההחתמות הדרושות. אולם לא ברור אם אפילו במתחם זה שינוי הייעוד יצא לפועל בגלל מורכבויות משפטיות הקשורות לתשתיות פרטיות בשטח. ניתן להבין את המענה הנמוך במיוחד עבור אופציית שינוי הייעוד על רקע העובדה שהעירייה מלכתחילה מציעה זאת עבור מספר מאוד מצומצם של מתחמים, וגם על רקע הקושי להשיג החתמות דיירים. במקרה זה השגת הסכמת הדיירים היא מורכבת הרבה יותר מכיוון שמדובר על ויתור על זכות במקרקעין באופן קבוע ולא רק בחתימה על חוזה אחזקה. בנוסף, כפי שהציעה היועצת המשפטית לעירייה, ייתכן כי ככל שעולה הפופולריות של תוכניות התחדשות עירונית, תושבים יהיו פחות מעוניינים לוותר על זכותם בקרקע שאולי ישמש יום אחד לבנייה (ריאיון, 2016). עבור מספר מצומצם של מתחמים שמהווים כיום סכנה פוטנציאלית לציבור – בגלל ציבוריותם והמערכות הממוקמות בהם, כגון גן משחקים פרטי המוצב על צומת ראשית – העירייה מתחזקת על חשבונה גם לפני או תוך כדי הליך החתמת דיירים או שינוי תב"ע.

גישה מוניציפלית

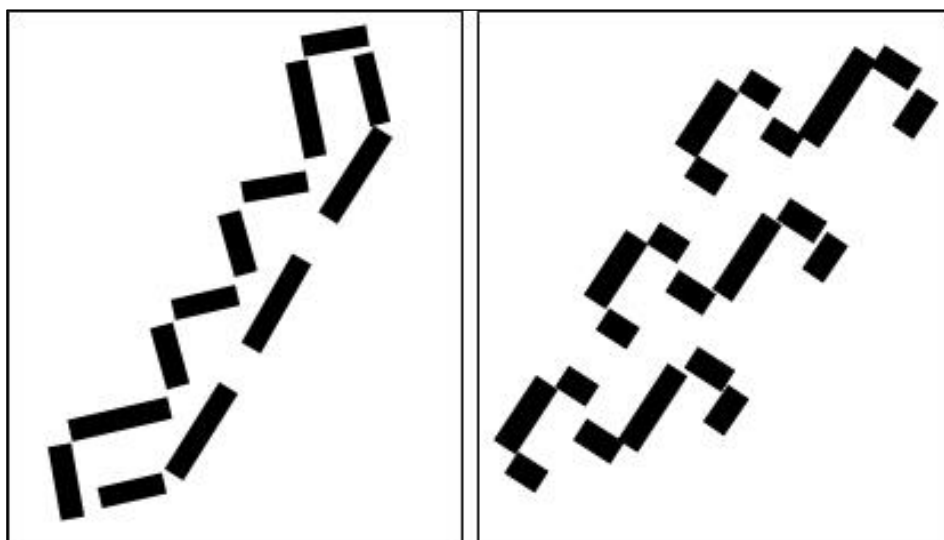
הגישה העירונית לגבי אחריותה הכללית של העירייה כלפי התושבים משתקפת בסוגיה זו. העירייה רואה את התושבים כאחראים על השטחים הפרטיים מצד אחד, ומצד שני מבינה את המורכבות ואינה מבקשת להתחמק כליל מן האחריות עליהם, כפי שסיכמה בכירה בעירייה: "גם אם זה משהו פרטי אבל הוא נמצא מבחינת התושבים כמשהו שמטריד את מנוחתם, אז אנחנו כן צריכים להתערב" (ריאיון, 2016). עם זאת, העירייה מבקשת להדגיש את השיתוף של העירייה עם התושבים, את תפקידם בטיפול בשטחים הללו ואת מעורבות העירייה לפני משורת הדין. הכתבה שפורסמה באתר העירייה בעת השקת פיילוט התחזוקה נקרא "הטיפול בשפ"פים: הכדור עובר לידי התושבים", בו צוטט ראש העיר חיים ביבס: "העירייה הסירה את המכשול העיקרי להסדרת כל עניין השטחים הפרטיים הפתוחים וכעת הדבר נמצא בידי התושבים. ככל שהתושבים יקדימו לחתום על ההסכם לטיפול העירייה בשפ"פים כך נוכל לסייע להם לשדרג את אזור המגורים שלנו לנוחיותם ולרווחתם" (אתר עיריית מודיעין, 2009).

יש לציין עם זאת, כי הגישה הזו אינה אחידה על פני כל גורמי העירייה. עמדת היועצת המשפטית של העירייה מדגישה את אחריות התושבים ואת הקושי המשפטי

במעורבות של העירייה בסוגיה זו, עמדה שגם הביע מבקר העירייה (ד"ח מבקר העירייה, 2014). הטענה היא שמעורבות העירייה בשטחים פרטיים, במידה והדיירים אינם משלמים, תהווה חלוקה בלתי-הוגנת של כספי ציבור. זאת משום שבעוד חלק מהשטחים המשותפים הפרטיים בעיר הם חיצוניים, חלקם פנימיים – כלומר בתוך הבניינים עצמם, במקומות שהעירייה בפירוש אינה מתערבת – וחלוקה זו אינה שווה על פני העיר. יתרה מזו, מעורבות "חינמית" של העירייה עשויה לעודד תושבים להזניח את שטחיהם כדי לקבל עזרה בתחזוקה ללא תשלום. העמדה המשפטית של העירייה יוצאת כנגד הפרשנות המופיעה לעיתים בבתי משפט המחייבת את העירייה בהשתתפות בתשלום על פיצויים בעקבות מפגע בשטח פרטי, ומשתדלת להימנע מיצירת תקדימים בנושא. כמו כן, חשוב לציין כי המרואיינים נתנו קרדיט אישי לראש העיר ביבס על כך שהחל לטפל בנושא, כראש עיר מעורב ופעיל. בכירה בעירייה תיארה כך את תפקידו בסוגיה: "הוא ידע שזה קוץ בנפש של התושבים. וביבס מאוד מאוד קשוב לצרכים של התושבים..." [הוא] בא והרים את הכפפה... השינוי הגיע אתו" (ריאיון, 2016).

4.g. המקרה של מעלה אדומים

איור 3: טיפולוגיות בינוי עם שפ"פים במעלה אדומים



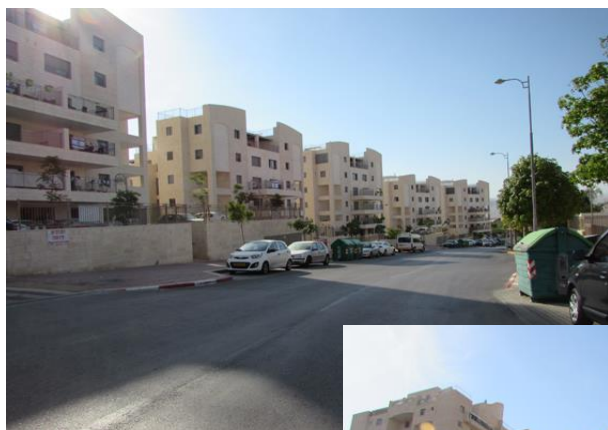


תכנון העיר

מעלה אדומים נבנתה כ-7 קילומטרים מזרחית לירושלים, מעבר לקו הירוק ועל שפת המדבר. ב-1979 היא הוכרה כרשות מקומית, וב-1991 הוכרזה כעיר. ב-2015 מנתה העיר כ-37,000 תושבים והיא מדורגת באשכול 6 מתוך 10 במדד הסוציאקונומי של הרשויות המקומיות. העיר תוכננה על ידי משרד השיכון, שמילא תפקיד פעיל בבניית העיר מראשיתה ועד היום. בדומה למודיעין, אדריכלים שונים תכננו את השכונות המקוריות תחת הנחיית תוכנית המתאר הראשונה שאושרה ב-1984. בכיר לשעבר בעיריית מעלה אדומים הסביר כי לאדריכלים ניתנה יד חופשית יחסית לתכנון "אקספירמנטים" אדריכליים (ריאיון, 2016), והתוכניות הונחו בין היתר על ידי חזונו הקהילתי-אידאולוגי, כפי שתואר בפרק הקודם. אי לכך הושם דגש בשכונות המקוריות על בינוי נמוך המקיף שטחים פתוחים משותפים, בצפיפות נמוכה ובהפרדת תנועת הולכי הרגל מתנועת כלי הרכב (איור 3). הפרדה זו באה לידי ביטוי בתכנון חניה היקפית למתחמים שאפשרה תכנון של חטיבות ירוקות גדולות במרכזם. אחת המטרות בתכנון זה היתה לאפשר מרחבי משחק מוגנים לילדים בסמוך לבתיהם. עקרונות תכנוניים אלו גם באו לידי ביטוי באחד מהאלמנטים התכנוניים הייחודיים לעיר: "שביל הקרונית" (איור 4) – מערכת ירוקה של שבילים, מנהרות וגשרים המאפשרת מעבר בין חלקי העיר הוותיקה ללא צורך בחציית כבישים (אתר עיריית מעלה אדומים, 2016). הבינוי המתחמי הנמוך גם הונחה על ידי שיקולים אקלימיים: מיקומה וגובהה של העיר, על קצה המדבר ובמפלס הנמוך מירושלים בכ-300 מטר, חושף אותה לתנאי רוחות קיצוניים. בכירה לשעבר במשרד

השיכון הסבירה שיועצי האקלים של משרד השיכון המליצו כי הבינוי יוגבל בגובהו ויקיף מתחמים פנימיים מוגנים (ריאיון, 2016). היועץ המשפטי לעירייה הסביר שהשיקולים השונים יצרו עיר המורכבת ממתחמים סגורים המקיפים שטחים פתוחים נרחבים המיועדים להולכי רגל בלבד, לרוב מתוכננים כחטיבת בעלות אחת, במרקם עירוני המשלב מעברים ציבוריים ותשתיות ציבוריות בשטחים לכאורה פרטיים (ריאיון, 2016). בשנות ה-90 החלו להיבנות שכונותיה החדשות של העיר, במתכונת פיזית שונה המונחית על ידי שיקולים תכנוניים חלופיים. העירייה, שלא היתה קיימת בזמן התכנון המקורי של השכונות הישנות, שימשה כעת גוף פעיל בתכנון והשפיעה בין היתר גם על תכנון השטחים הפתוחים, שצמוצמו משמעותית בתוך מגרשי המגורים. תקני חניה חדשים יחד עם העדפות צרכנים לשימוש ברכב הפרטי הביאו לתכנון רחובות עם חניות פרטיות לכל מגרש בנפרד. דרישות הצפיפות החדשות הכתיבו בנייה צפופה וגבוהה יותר ושיקולים כלכליים של קבלנים הביאו לשיווק יחידות עם דירות גן במקום הגינה המשותפת (איור 5). אי לכך בשכונות אלו כמעט ואין שטחים פתוחים משותפים נרחבים בתוככי מגרש המגורים כפי שניתן למצוא בשכונות הישנות, ולכן המדיניות העירונית המפורטת בפרק זה אינה מתייחסת לשכונות החדשות אלא לוותיקות.

איור 5: בינוי בשכונות החדשות של מעלה אדומים



מדיניות שפ"פים

לעירייה מדיניות מרכזית ייחודית המופעלת בכל שכונות העיר הוותיקות: תחזוקה עירונית מלאה של השטחים המשותפים. העירייה לוקחת אחריות מלאה על השטחים הללו, לא רק מבחינת הטיפול הפיזי עצמו אלא גם במימנו על ידי תקציב העירייה. אחריות זו מתבטאת בגינון, טיאוט, הדברה, תיקונים, צביעה, תאורה ותחזוקת תשתיות. חלוקת עובדי מחלקת שפ"ע נעשית על פי אזור, ללא התייחסות להיבט הפרטי או ציבורי, והשטחים הפרטיים מקבלים את אותו טיפול בדיוק של שטחים ציבוריים סמוכים. הגישה ההוליסטית של העירייה כלפי שטחיה הפתוחים גם באה לידי ביטוי בכך שאין הבחנה תקציבית בין עלויות תחזוקת שטחים פתוחים משותפים לבין שטחים ציבוריים פתוחים – מעולם לא נעשה פילוח כזה. למעשה, ההבדל היחיד בפועל הוא שהתושבים משלמים את חשבונות המים והחשמל על השפ"פים, הנגבים כחלק מהוראת קבע יחד עם הארנונה. ייתכן מאוד כי דיירים רבים אינם מודעים כלל למהותו של השטח והם מניחים כי השטחים הללו הינם ככל שטחי העיר הציבוריים האחרים. המבקר בשטחים אלו יווכח כי הם מטופחים ונעימים – המדשאות הירוקות והשבילים המוצלים מציגים צביון עירוני ירוק ונאה שמעיד על המעורבות העירונית ומאמציה בשטח (איור 6). למעשה, הדיירים – שרבים מהם ממעמד סוציאקונומי נמוך ואין ידם משגת לתחזק שטחים בגודל כזה בעצמם – זוכים בגינות ציבוריות מטופחות ממש על סף ביתם. שכונה ותיקה טיפוסית בעיר תוארה על ידי כותב בלוג ארכיטקטורה מקומי כ"אחת משכונות המגורים היפות ביותר שבקרתי בהן עד היום" (יעקבסון, 2011).

איור 6: שפ"פים מטופחים בשכונה ותיקה במעלה אדומים



מדיניות זו של תחזוקת השטחים היא חריגה בקנה מידה ארצי, מודל שרשויות אחרות לרוב נמנעות מלהפעיל. החלטה יוצאת דופן זו של עיריית מעלה אדומים התקבלה כבר בימיה הראשונים של העיר, וככל הנראה אפילו טרם אכלוסה. עובד עירוני בכיר הדגיש בריאיון כי "מאז ומתמיד העירייה ניקתה את זה, מהאכלוס, לא היה יום אחד שהעירייה לא ניקתה את זה" (ריאיון, 2016). הסיבה שניתנה לכך על ידי מרואיינים מהעירייה היא שהובן בשלבים מוקדמים מאוד כי התושבים העתידיים לא יוכלו לתחזק שטחים בגודל כזה בכוחות עצמם. בכיר בעירייה תיאר את ההיגיון שעמד מאחורי ההחלטה: "הרציונל היה שאם הרשות לא תיקח את זה על אחריותה המרחב הציבורי יהיה מוזנח ואז המרחב הציבורי ייראה נורא" (ריאיון, 2016). הצלחתה של העיר היתה תלויה, בין היתר, בכוחה למשוך אוכלוסייה ולכן שמירה על צביון העיר בראשיתה היתה חשובה. מרחב ציבורי מוזנח היה יכול להשפיע לרעה על אכלוסה של העיר חדשה, על שפת המדבר, ללא אטרקציות מובהקות מעבר לקרבתה לירושלים, ולכן פרנסי העיר הדגישו את צביון העיר המטופח והירוק – דגש שקיים גם כיום. כפי שתיאר עובד עירייה ותיק בהקשר זה: "לקחו בחשבון שאם ישמרו על רמה יוכלו למשוך אנשים לעיר הזו. וזה היה הרווח, שאנשים באו" (ריאיון, 2016). לרוב מוסכם על ידי עובדי העירייה שמודל זה מייצר מרחבים ציבוריים מטופחים ששומרים על צביון עירוני ירוק ונאה, והתושבים מרוויחים: "אני חושב שלתושבים זה סידור מצויין. קודם כל הם נהנים מזה שהשטחים מטופחים, ובהיבט הכלכלי הם מקבלים עסקה מצויינת. כולם מרוצים", כפי שסיכם בכיר בעירייה (ריאיון, 2016).

עם זאת, מודל זה אינו חף מבעיות. הקושי העיקרי הוא כמובן תקציבי – עלות הטיפול בשטחים המשותפים הגדולים הינה גבוהה, ואף עלתה עם השנים בעקבות העלייה בתעריפי המים ובשכר העובדים. "כל שנה זה עולה כבעיה בספר התקציב", תיאר ראש אגף בכיר, ואף הצר כי "הטעות נעשתה ואנחנו משלמים עליה. הרבה כסף" (ריאיון, 2016). בכיר לשעבר בעירייה אף ביקר את הקונספט כולו, בטענה כי "זו תפיסה רומנטית, היא נגמרה, היא לא יכולה להתקיים. היא מחייבת כלכלה אחרת, היא לא יכולה להתקיים במבנה המוניציפלי הרגיל. אי אפשר שער תתחזק דונמים על דונמים של שטחים ואי אפשר שתושבים יעשו את זה" (ריאיון, 2016). על אף הביקורת והקושי בתחזוקת השטחים המשותפים, לא דובר על שינוי סטטוס הקו ששורר בעיר בעניין זה מאז הקמתה. בעיר קטנה יחסית כמו מעלה אדומים, המורכבות הפוליטית בהפסקת תחזוקת שטחים שטופחו על ידי העירייה מאז הקמתה הוא ברור. "זו טעות היסטורית, והיום לחזור אחורה מאוד בעייתי. להוציא את העובדים משם, זה יכול להגיע לזעזוע פוליטי בתוך העיר. את לא יכולה לחזור אחורה, אין אפשרות", סיכם זאת ראש אגף (ריאיון, 2016). מעבר לכך הובהר גם על ידי העובדים המלינים על ה'טעות' הזו, כי אין ברצונם לראות את השטחים מדרדרים ויש התגייסות נחרצת שלהם למציאת דרכים להמשיך את תחזוקת שטחים אלו במאמצים גדולים.

חשוב לציין כי בשכונות החדשות העירייה אינה מפעילה את המודל הזה בכדי להמנע

מיצירת תקדים יקר ובעייתי מבחינתה. העירייה מתעקשת כי השטחים המשותפים בשכונות החדשות הם קטנים יותר, גבולותיהם ברורים יותר, התושבים עצמם מבוססים יותר ולפיכך אין הצדקה לטיפול של העירייה. בשכונות אלו מצופה מן הדיירים לתחזק את השטחים המשותפים כמו בכל עיר אחרת, על פי החוק, ללא סיוע עירוני יוצא דופן. מדיניות דיפרנציאלית זו הוצדקה, בין היתר, על ידי מרואייני העירייה לא כאפליה של תושבי השכונות החדשות אלא כהטבה לתושבי השכונות הוותיקות שכאמור ממוצבות במעמד סוציאקונומי נמוך יותר: "בשכונות הישנות החתך הסוציאקונומי נמוך יותר מהשכונות החדשות... אנחנו חייבים איכשהו לתמוך ולעזור להם", הסביר ראש אגף בכיר בעירייה, לעומת תושבי השכונות החדשות, אותם תיאר כ"אוכלוסיה חזקה... ועד בית חזק" שמסוגלים לנהל את ענייניהם: "לאורך הזמן אנחנו למדים שהם עושים את זה מצויין" (ריאיון, 2016). אולם גם על כך ישנה ביקורת. בכיר לשעבר בעירייה טען כי יש בכך חלוקת משאבים בלתי שוויונית: "זה שמטפחים [את השטחים הפרטיים] זה כמו ילד שאתה אומר, אני לוקח את כל המשאבים אני שם על הילד הזה הוא ינגן פסנתר כל היום, הוא לא יעבוד. אבל אני גם צריך להשקיע בילדים אחרים" (ריאיון, 2016).

גישה מוניציפלית

נהיר מן הראיונות, כמו גם מביקור בעיר עצמה, שצביונה הירוק והמטופח של העיר עומד בראש סדרי העדיפויות המוניציפלי. הקרדיט על כך ניתן על ידי המרואיינים השונים לבני כשריאל, ראש העיר המכהן ברציפות מאז 1994, המקדיש חשיבות רבה להיבט זה בניהול העירייה. על אף מיקומה של העיר על שפת המדבר, נעשים מאמצים רבים לשמור על הצביון הירוק האמור, כפי שתואר על ידי בכיר לשעבר בעירייה: "בתפיסה שלה... שהיא באמת מונחית ראש עיר והנהלה, [המדיניות העירונית] אומרת – אני לא רוצה מדבר" (ריאיון, 2016). כמות השטחים הפתוחים פר דייר, לפי הערכת עובד בכיר בעירייה, היא מהגבוהים במדינה – 50 מטר לתושב⁴ (ריאיון, 2016). בהמשך הריאיון תואר יחס זה כ"מעל ומעבר לתקן או סטנדרט... בגלל שלעיר יש חולשה במובן החיובי לירוק" (ריאיון, 2016). חולשה זו נובעת ככל הנראה מרצונה של העיר למתג את עצמה כאופציית מגורים איכותית. ואכן כיום למעלה אדומים יש מוניטין של עיר ירוקה ונקייה, כמו גם זולה יותר ביחס לירושלים, והיא זוכה בעקביות בפרסים מהמועצה לישראל יפה. דגש זה על השטחים הפתוחים בא לידי ביטוי, כפי שתואר, גם ביחס לשטחים הפתוחים המשותפים – העירייה רואה בהם חלק מהותי ואינטגרלי מהמרחב הציבורי בעיר

4 לשם ההשוואה, מכסת המינימום המומלצת נעה בין 10 מ"ר לתושב (שטחים ציבוריים פתוחים בערים – מדריך לתכנון, המשרד להגנת הסביבה ואחרים, 2008) ל-15 מ"ר לתושב (המדריך לתכנון גנים ציבוריים, משרד השיכון והבינוי ואחרים, 2012).

ומטפלת בהם בהתאם. לפי הגדרת מרואיין בכיר בעירייה, משמעותו של שטח פרטי פתוח הינו פתוח לציבור, ולכן השטחים נצפים ומתפקדים כשטחים ציבוריים לכל דבר. תפיסה זו של הציבור מחזקת את מחויבותה של העירייה לטפל בשטחים אלו, ללא קשר לבעלות הפורמלית. המחיר הכספי הגבוה שמשלמת העירייה על תחזוקת שטחים אלו אינו נתפס כסיבה לגיטימית כיום להפסקת פעולות אלו. גישה זו נתמכת גם על ידי היועץ המשפטי לעירייה, הרואה בתחזוקת שטחים אלו הסכם היסטורי בין התושבים לעירייה. על אף שכביכול מדובר ב"פלישה" של העירייה לשטחים הפרטיים, כמעט ולא היו תלונות מצד התושבים לאורך השנים.⁵

ניתן לסכם את הגישה המוניציפלית כלפי תחזוקת השטחים הפתוחים בעיר במילותיו של בכיר בעירייה שהרחיב על הסוגיה:

"בואי אני אסביר לך משהו על ההסתכלות שלנו כעירייה. [...] עירייה זה לא עסק כלכלי. העירייה תפקידה לתת שירותים לתושב. הרעיון הוא... לתת כמה שיותר בגבולות היכולות. [...] נושא טיפוח המרחב הציבורי הוא בראש סדר העדיפויות של עיריית מעלה אדומים... ואנחנו מתייחסים לשפ"פים כאל שטחים ציבוריים לכל דבר ושטחים שהם תחת אחריותנו לכל דבר. שניהם חלק מאותו מרחב ציבורי, העין לא מבחינה בין השפ"פ לשצ"פ. בסופו של דבר הם חלק ממרקם אחד, ממרחב אחד. בתפיסה שלנו השטחים האלו בסופו של דבר הם כולם חלק מהמרחב הציבורי ואנחנו רואים את המרחב הציבורי כאחריות של העירייה... תקציב מבטא סדר עדיפויות ובסדר העדיפויות שלנו הוא תופס מקום חשוב. אף פעם לא היה מצב, ואני גם לא רואה מצב, שהעירייה תחליט שהיא מפסיקה לתחזק שפ"פ או שצ"פ... ונותנת לו לקמול משיקולי חיסכון תקציבי" (ריאיון, 2016).

4.ד. המקרה של ירושלים

תכנון העיר

ירושלים היא עיר הבירה והעיר הגדולה בישראל, הן מבחינת אוכלוסייתה והן מבחינת שטח שיפוט. נכון ל-2015, מתגוררים בירושלים מעל לשלושת רבעי מיליון תושבים,

5 במקרה החרוג הבודד לנורמה זו, על פי היועץ המשפטי לעירייה, תושבים התלוננו לעירייה לאחר שקיבלו חשבון מים גבוה. הסתבר ששעון המים התקלקל מספר שנים לפני כן והתושבים לא שילמו חשבון מים כלל עבור השפ"פים לאורך כל התקופה. התושבים, שהתרגלו לא לשלם חשבון מים עבור השטחים הללו, ביקשו שהעירייה תפסיק לתחזק את השטח ותאפשר להם לא לשלם את חשבון המים. בינתיים העירייה מסרבת לדרישה זו והעניין נמצא בבירור (ריאיון, 2016)

כ-10% מכלל אוכלוסיית המדינה (על פי נתוני למ"ס, 2017). ירושלים היא בין העניות בישראל, עם דירוג סוציאקונומי באשכול השלישי מתוך עשר (ציאון, 2016): המשפחה הירושלמית הממוצעת גדולה יותר, צפיפות המגורים גבוהה יותר ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה בעיר נמוך יותר מהממוצע הארצי (למ"ס, 2017). העיר מפוצלת מבחינה פוליטית ודמוגרפית, וקיימים בה מתחים בין האוכלוסיה היהודית לאוכלוסיה הערבית, כמו גם בין זו הדתית לחילונית (Shlay and Rosen, 2015).

ההיסטוריה התכנונית של העיר, יחד עם תנאיה הפיזיים והסוציאקונומיים, יצרו בעיית שפ"פים נרחבת שהעירייה מתקשה להתמודד עימה ברמה המערכתית. בעיה זו אינה אחידה ברחבי העיר,⁶ ונפוצה בעיקר בשכונות שנבנו לאחר קום המדינה והלאה, ובפרט בשכונות שנבנו לאחר 1967. בשלב הראשון תוכננו שפ"פים בשיכונים ציבוריים שנבנו בשנות ה-50 לאכלוס עולים חדשים, ביניהם בשכונות קריית מנחם, קריית היובל וגוננים. השפ"פים המשמעותיים הבאים נבנו ב"שכונות הטבעת", שכונות פרבריות המקיפות את העיר בשטחים שנוספו לעיר לאחר 1967, בהם השכונות גילה, רמות, נווה יעקב, תלפיות מזרח והגבעה הצרפתית. בשנות ה-90 נוסף סוג חדש של שפ"פים, במתחמים יוקרתיים הכוללים בין היתר את פרויקט הוילנד.

השטחים הבעייתיים ביותר מבחינת תחזוקתית נמצאים בפרוייקטים שנבנו בשנות ה-50 ובגל הבנייה שלאחר 1967. זאת בגלל העיצוב והבעלות המוגדרים בצורה לקויה, ובגלל גיל המתחמים והמצב הסוציאקונומי של תושביהם (איור 7). בדומה למעלה אדומים ומודיעין, הפרוייקטים בשכונות הטבעת נבנו אף הם עם מעורבות עמוקה של משרד השיכון והבינוי. בנוסף לבעיות הבסיסיות של שטחים אלו, ירושלים היא עיר ענייה והררית, שני גורמים המקשים עוד יותר על תחזוקה נאותה.

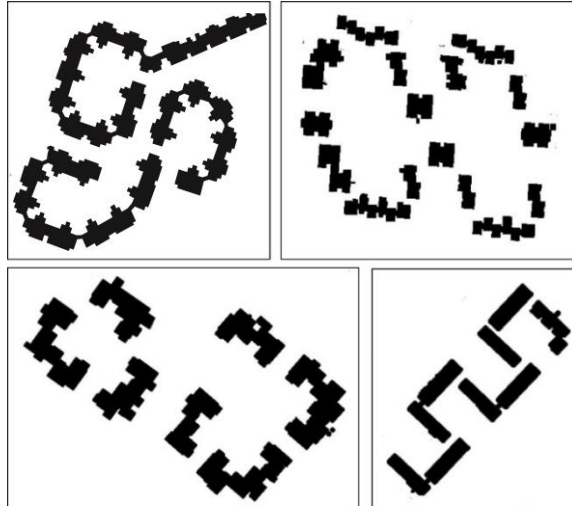
6 חשוב לציין כי פרק זה אינו כולל התייחסות לשפ"פים בשכונות מזרח העיר, שם האתגרים רבים ומורכבים, ובעיית השפ"פים מייצגת סימפטום של בעיה נרחבת יותר שאינה משקפת את מציאות הסוגיה ביתר חלקי העיר.

איור 7: שפ"פים בשכונות
גילה וגוננים בירושלים



כמות השטחים המשמשים בפועל כשפ"פים בירושלים אינו ידוע. בכיר בעירייה שיער כי מדובר ב"אלפי דונמים" (ריאיון, 2015), ודו"ח עירייה בנושא מ-1996 כלל הערכה של בין 700,000 למיליון מ"ר (עיריית ירושלים, 1996). המספר הזה כולל סוגים רבים של שטחים. בחלק מן השכונות השפ"פים הטיפוסיים הם חצרות פנימיות המוקפות בינוי, בעוד בפרוייקטים אחרים שטחים אלו משמשים חיצים מקבילים בין מבנים (איור 8). במקומות מסוימים השפ"פים הינם מעברים המשמשים את כלל הציבור. שטחים המשמשים כרחובות פרטיים או חניה מקבילה לרחוב מייצגים בעיה מהותית במיוחד – מרביתם פתוחים לציבור בפועל, אינם מוצמדים למבנה או דייר מסויים, ובחלק מן המקרים אף מקבלים שם של רחוב (אברהם, 2017).

איור 8: טיפולוגיות בינוי עם שפ"פים בירושלים



השילוב של טיפולוגיה אורבנית, מעמד סוציאקונומי נמוך, תנאי שטח הרריים והכמות הגדולה של השטחים יצרה בעיה מורכבת ומושרשת בעיר. הבעיה מוכרת וידועה הן לתושבים והן לעירייה כבר שנים רבות. ראש אגף בכיר בעירייה הודה כי "תמיד כשאתה יורד לשטח, אתה שומע שהשפ"פים הם בעיה [...] משמעותית שלרשויות אין בה דריסת רגל... כל גורם בשטח – מנהל רובע, מנהל נפה, מפקחים, מינהל קהילתי, מתכננים אורבנים, קבוצות שונות בציבור, פניות ציבור – אומר שהנושאים הללו מאוד מפריעים להם" (ריאיון, 2016). הקושי והמורכבות של הבעיה בעיר, כמו גם הכמות הרבה של השטחים הללו והפיצול הארגוני של ניהול העיר, יצר מקרה חקר המייצג מספר רב של מעורבויות שונות. בפרק זה יידונו העיקריים או הייחודיים שבהם, בחלוקה לפי גישה כללית כפי שתואר בתחילת הפרק.

מדיניות שפ"פים

הבעיה כאמור מוכרת בעירייה, ולאורך השנים הועלתה ברמת המטה מספר פעמים. ככל הנראה הניסיון הראשון לפתור בעיה זו ברמה בכירה נעשה ב-1996, אז יצא דו"ח עירייה שכותרתו "שטחים פרטיים בעלי אופי ציבורי".⁷ הדו"ח פורסם על ידי סמנכ"ל העירייה כהערכת מצב ראשונית והוגש לראש העיר דאז אהוד אולמרט, בבקשה

7 ב-1993 הוחלט על ביצוע סקר כבישים פרטיים בעיר, אולם סקר זה מעולם לא בוצע. הסקר הוזכר בדו"ח כיזומה העירונית הראשונה בנושא.

להתייחסות ואישור להמשך פעולה בנושא.⁸ הדו"ח, בן 30 עמודים, פירט את היקף הסוגיה והיבטיה השונים, בציון העובדה כי בעיה זו ידועה שנים רבות בעירייה וכי מדובר ב"בעיה סבוכה בעלת היבטים משפטיים, תקציביים וציבוריים כבדי משקל" (עיריית ירושלים, 1996, עמ' 2). הדו"ח יצא מתוך נקודת הנחה כי אין לעירייה אחריות רשמית על השטחים הללו מכיוון שהם נמצאים בבעלות פרטית, אולם בגלל שהם פתוחים לציבור במידה מסוימת, לעירייה יש סמכות פיקוח ואכיפה בשטחים אלו, דבר שעלול לגרור השלכות משפטיות מסוימות. לפיכך הוצעו שלוש חלופות פעולה אפשריות. חלופה ראשונה – שימור הסטטוס קוו, בדרישת העירייה לתחזוקת השטחים על ידי התושבים. חלופה זו אמנם אטרקטיבית מבחינה תקציבית, אולם מצויין כי בהיבט הציבורי העירייה תצטייר "כמי שבוחרת לטאטא את הבעיה מתחת לשטיח" (עיריית ירושלים, 1996, עמ' 3). בהקשר לחלופה זו מצויין כי לא ניתן לגבות מהדיירים תשלומים נוספים מלבד הארנונה, אולם אין הסבר או פירוט מדוע. חלופה שנייה היא למעשה "הלאמת" השטחים הללו. הדו"ח מצייין כי "היות ומדובר בשטחים הנושאים אופי ציבורי, מן הראוי... שהעירייה תעביר לאחריותה / תטפל בכל השטחים באופן מלא" (ההדגשה אינה במקור, עיריית ירושלים, 1996, עמ' 3). הדו"ח מציע את שינוי מצבם הרישומי של שטחים אלו, אולם מסתייג מהמשמעות התקציבית של חלופה זו. חלופה שלישית – טיפול עירוני ללא שינוי משפטי של השטחים. הדו"ח ממליץ על שילוב גופים תומכים שונים בחלופה זו כגון המינהלות השכונתיות (היום המינהלים הקהילתיים) והאגודה לתרבות הדור. הדו"ח חותם עם האמירה ש"אין ספק שמדובר בבעיה מורכבת ומתמשכת שלא נוכל עוד שלא לתת לה פתרון כזה או אחר" (ההדגשה אינה במקור, עיריית ירושלים, 1996, עמ' 3).

על אף אמירות נחרצות אלו, כעבור מעל לעשרים שנה, טרם ניתן פתרון מערכתי ברמת כוללת לבעיית השפ"פים בירושלים. בניגוד לעיריות מודיעין ומעלה אדומים, שם המדיניות הינה יחסית ברורה ואחידה, המצב בירושלים מורכב הרבה יותר. באופן רשמי נטען בעירייה כי השטחים הינם פרטיים ולפיכך אסורה כניסתם של גורמים עירוניים בתפקיד רשמי, במילותיה של בכירה בעירייה: "במדיניות, אנחנו לא נכנסים לשפ"פים... לא מתעסקים, נקודה" (ריאיון, 2015). גם עובדים בשטח לרוב מתארים כך את המדיניות הרשמית של העירייה, בהם מתכנן קהילתי ותיק שטען כי "הגישה שלהם היא 'זאת לא האחריות שלי'" (ריאיון, 2015), ועובדת קהילתית שהצרה על כך ש"לעירייה יש מדיניות – להפנות את זה חזרה לתושבים. לברוח מאחריות, זה המדיניות שלה" (ריאיון, 2016). לאחרונה פרסמה העירייה הודעה רשמית בתגובה לכתבה על רחובות פרטיים בירושלים, בה לדבריה "בימים אלה מתבצעת עבודת מטה עירונית למציאת פתרון חוקי לטיפול בשטחים הפרטיים" (אברהם, 2017), אולם לעת עתה לא יושמה מדיניות רשמית חדשה. עם זאת, על אף שהמדיניות המוצהרת בירושלים היא של אי-מעורבות, בפועל נראה

8 ככל הידוע, לא פורסם דו"ח המשך ולא ננקטו פעולות נוספות בנושא בעקבות דו"ח זה.

כי קיימים מספר רב של דרכי מעורבות רשמיות ובלתי-רשמיות, ברמות שונות בהיררכיה העירונית. היעדרה של מדיניות עירונית כוללת, יחד עם האתגר המתמשך של השפ"פ, הביאו ליצירת שלל פתרונות על ידי גורמים מקומיים במקומות ובזמנים שונים. עובדים עירוניים רבים מתמודדים עם הסוגיה ללא כלים רשמיים לטיפול בנושא, תוך אלתור ויוזמה אישית, אולם תסכולם מהמצב הבלתי-פתור השתמע בבירור במהלך הראיונות. אחד ממנהלי הרבעים שיתף את תסכולו ושיקף בכך את תחושתם של רבים מהמראיינים: "אנחנו מנסים כל פעם לראות איך תוקפים את הנושא של השפ"פ... אין לנו פתרון, הלוואי והיה לנו פתרון" (ריאיון, 2015).

הסיבות שניתנו לחוסר המעורבות הרשמית על ידי עובדי עירייה היו ההיבט המשפטי והתקציבי: המורכבות המשפטית שבכניסה לשטחים פרטיים וגובה עלות הטיפול בשטחים אלו. אולם, במהלך הראיונות התברר שהקושי בגיבוש מדיניות רשמית בנושא הינו גם ארגוני – מכיוון שהשטחים הם פרטיים, למעשה אין לשום גורם עירוני זיקה רשמית לסוגיה, וככל הנראה, אף לא אינטרס להרים את הכפפה בסוגיה היקרה והסבוכה הזו.

בהקשר זה חשוב להבין את מבנה העירייה, מכיוון שנראה כי ההבדלים בין הפתרונות שניתנו ברמות השונות נובעים בין היתר גם מקנה המידה המוניציפלי והמבנה הארגוני שלו. העירייה מורכבת משמונה מינהלים הממלאים כל אחד תפקיד אחר בניהול ותכנון עיר. אלו מחולקים לאגפים, המחולקים אף הם למחלקות. יצויין כי עצם גודלו ומורכבותו של המבנה העירוני, יחד עם היעדר כתובת טבעית לנושא השפ"פ, היקשה מהותית על זיהוי המראיינים הרלוונטיים לסוגיה – מינהלים ומחלקות שונים נושאים זיקה חלקית לנושא ברמות כאלו ואחרות, אולם כאמור, השפ"פ אינם נופלים בתחום האחריות הרשמית של אף גורם עירוני. לבסוף אותרו 17 מראיינים שונים שנבחרו מקרב המינהלים והאגפים השונים, ביניהם עובדי מינהלי תפעול, תכנון, קהילה, ותרבות ופנאי, יחד עם עובדים מאגף היועץ המשפטי והאגף למדיניות ותכנון אסטרטגי.

בנוסף, קיימים שני גופים ייחודיים יחסית לעיר שרלוונטיים לדיון זה: מינהלת הרבעים והמינהלים הקהילתיים. מינהלת הרבעים יושבת תחת מינהל התפעול, האחראי על ניהול ותפעול כל היבטי הטיפול הפיזי בעיר. מינהל התפעול כולל בנוסף למינהלת חמישה אגפים נוספים: תברואה, חנייה, שפ"ע, פיקוח עירוני, וחירום ובטחון. מינהלת הרובעים מחלקת את העיר לשבעה רובעים תפעוליים שנועדו להקל על תיאום וביצוע פעולות פיזיות בתחומיו. כל רובע כולל כ-15,000 דונם או עד 120,000 תושבים, ובראשו עומד מנהל רובע ולרשותו צוות ניהולי מצומצם.

המינהלים הקהילתיים, היושבים תחת אגף חברה ונוער במינהל תרבות ופנאי, נוסדו בירושלים לאחר 1967, כאשר העיר גדלה בצורה משמעותית וניהולה נעשה מורכב יותר. צרכי השעה הכתיבו ביזור ניהולי ונגישות מקומית גבוהה יותר לשירותים עירוניים (Hasson and Ley, 1994). כיום משלבים המינהלים פונקציות של ממשל שכונתי דמוקרטי יחד עם שירותי קהילה כמתנ"סים (שמיד, 1996). בהקשר השפ"פ, כוללים המינהלים שני עובדים חשובים – המתכנן האורבני הקהילתי והעובד הסוציאלי

הקהילתי. המתכננים הקהילתיים משמשים כאנשי קשר ומגשרים בין העירייה לבין התושבים בכל הנושאים הקשורים בתכנון ופיתוח באזורם. העובדים הקהילתיים עוסקים במגוון פרויקטים הקשורים לפיתוח וארגון קהילתי של התושבים המקומיים, ובכלל זה פרויקטים פיזיים, כפי שיפורט בהמשך. אחת המתכננות הקהילתיות בעיר תיארה את הייחוד שבכך: "ירושלים היא עיר מיוחדת... רק בירושלים יש מתכננים ועובדים קהילתיים שעובדים תחת המינהל הקהילתי שהאג'נדה שלנו זה עבודה מול התושבים במגוון סוגיות" (ריאיון, 2015).

המעורבות של אנשי השטח בירושלים במציאת פתרונות לסוגיית השפ"פים הביאה לכך שמרבית הפתרונות המוצעים כיום בעיר הינם קהילתיים, בשונה מהפתרונות המוצעים במודיעין ובמעלה אדומים. הסיבה לכך היא היעדר מעורבות רשמית ברמת העירייה – המסוגלת לבדה להציע פתרונות ניהוליים או תכנוניים הדורשים משאבים רבים יותר וסמכות רשמית – והאורייטנציה הקהילתית החזקה של עובדי השטח הנאלצים למצוא פתרונות מקומיים ברמה הפרטנית. קיימים גם פתרונות ניהוליים ופתרונות תכנוניים בעיר, אם כי בהיקף מצומצם יותר, אשר יידונו אף הם בתת-הפרקים הבאים. בשורה התחתונה, נראה כי רמת העניין, היוזמה, סדרי העדיפויות והיכולת האישית של העובדים השונים היא המכתיבה לרוב את סוג הפתרון ורמת המעורבות המוצעת, דבר המסביר את הגיוון בפתרונות ברחבי העיר.

פתרונות ניהוליים

מערך הפתרונות הניהוליים המוצע כיום בירושלים נחלק לשלושה סוגי מעורבות עיקריים:

- (1) אספקת שירותים חלקיים שוטפים
- (2) פרויקט פיילוט המפעיל צוות תחזוקה ייעודי
- (3) שימוש משלים בפיקוח עירוני

(1) אספקת שירותים חלקיים שוטפים

צורת המעורבות הבסיסית של העירייה בשפ"פים בירושלים הינה על ידי אספקת מספר מצומצם של שירותים שוטפים באתרים שונים בעיר, הכוללים פעולות כגון איסוף אשפה ותחזוקת תאורת רחוב. המעורבות הזו איננה מדיניות רשמית: הקריטריונים העומדים בבסיס ההחלטה על ביצוע פעולות אלו, הן מבחינת סוג הפעולות המבוצעות והן מבחינת המיקום, אינו ברור, ונדמה כי הן מתרחשות כמדיניות אד-הוק בהתאם לאתר הנבחר ולגוף המבצע. נראה כי השירותים הללו מוצעים במקומות בעלי היבט ציבורי ניכר או כשאין למעשה ברירה אחרת – כמו למשל, איסוף מפחי אשפה הממוקמים בתוך שפ"פ, במקרה שאין מקום ציבורי סביר להציב בו את הפחים. נראה כי העירייה גם תטפל במקרים שעשויים להפוך למפגע ציבורי מסוכן. למשל, בשכונת הר-נוף במערב העיר

ישנם רחובות המוגדרים כחניה פרטית בתב"ע, על אף שהם זהים לרחובות הסמוכים שאינם פרטיים ומשמשים את אותן פונקציות. במקרה זה, מחלקת תברואה ומאור מטפלים בשטח כבכל שטח ציבורי אחר, אולם המחלקות של גינון ונוף ותחזוקת כבישים נמנעים מביצוע כלל הפעולות המבוצעות על ידיהן בשטחים ציבוריים. המתכנן הקהילתי בשכונה תיאר את הסיטואציה כ"נורא ספורדי" והוסיף כי "כל אגף לפי השגונות שלו מטפל בזה" (ריאיון, 2016). במקרה אחר, כתבה על רחובות פרטיים בעיר סיפרה כי העירייה אינה מפעילה תאורה או מבצעת תחזוקה ברחוב, אולם היא אוספת אשפה ולעיתים מנקה, פעולות שהוגדרו על ידיה כ"לפני משורת הדין" (אברהם, 2017). עובדי עירייה תיארו את המצב הבלתי רשמי הזה כפעילות יזומה הנסמכת על היגיון בריא ומענה למצב בשטח. בכירה בעירייה הסבירה ש"זה יכול להיות משתנה: לגבי דבר אחד יכול להיות שהעירייה מתעלמת מזה שזה שפ"פ ומתייחסת לזה כשטח ציבורי...ובפן אחר העירייה אומרת, סליחה זה שטח פרטי, אנחנו לא נעשה משהו" (ריאיון, 2016). עובד בכיר תיאר זאת כ"לא איזשהו נוהל מסודר...באמת לפני משורת הדין" (ריאיון, 2014), ומנהל רובע סיכם את המדיניות שלו בנושא: "זה אולי לא רשמי, אבל זה הגיוני" (ריאיון, 2016).

(2) צוות תחזוקה ייעודי

בשנים האחרונות, כפי שהסביר אחד ממנהלי הרובעים, הושם דגש במדיניות העירונית על מה שמכונה "הסביבה הקרובה לבית" (ריאיון, 2016), בהכוונת תקצוב לשכונות ברחבי העיר. כחלק מדגש זה הועלה גם נושא השפ"פים, אחת הבעיות המשמעותיות בזירה זו. אחד הפרוייקטים ששמו להם למטרה להתייחס לסוגיה הינו צוות התחזוקה הייעודי. פרויקט זה הופעל כפילוט בשני רובעים בשנת 2016: רובע דרום ורובע צפון, במטרה טנטטיבית להרחיב את התוכנית לכלל הרובעים. תוכנית זו כוללת הכנסת צוות קטן אך ייעודי של חמישה עובדים, הפועל בסמכותו של מנהל הרובע, שמפקיד אותם בעיקר על השפ"פים בשכונה. זאת לעומת המצב הקודם, בו עבור כל טיפול של עובדי אגף שפ"ע מעבר לסידור העבודה הרגיל (שאינו כולל שפ"פים) היה צורך לבקש זאת כטובה מיוחדת – שיטה לא עקבית ולא יעילה. בשיטה החדשה, המינהלים הקהילתיים התבקשו לספק למנהל הרובע רשימה של שפ"פים מועדפים לטיפול – בעיקר אלו בעלי נראות גבוהה או אופי ציבורי מובהק. התכנון המקורי היה לספק טיפול ראשוני מעמיק עבור כל שפ"פ ולאחר מכן להכניס אותם לסבב תחזוקה של כל כמה חודשים, הכולל פעולות בסיסיות כגון ניקיון, ניכוש עשבים והדברה. נכון למועד ביצוע הראיונות, טופלו כמאה שפ"פים ברובע צפון ועוד רבים גם ברובע דרום. צוות התחזוקה מתפקד ככלי גמיש ויעיל שמאפשר למנהלי הרובע לטפל בשלל שטחים שאינם עונים להגדרות עירוניות ברורות ולפיקח לא נכנסים לסבב עבודה פעיל. אחד ממנהלי הרובע תיאר את היתרונות שבמודל זה: "אני מפעיל את צוות השפ"פים בתור כלי שיש לי, כי התברואה עובדים לפי תוכנית עבודה מאוד ברורה שלהם, הוא לא יכול פתאום להסיט עובדים מכאן לכאן בהתאם לגחמות של מישהו. הצוות שיש לי היום הוא מאוד ורסטילי" (ריאיון, 2016).

על אף שנראה כי התוכנית הצליחה במידה סבירה ברובעים בהן הופעלה, לא ברור אם תוכל להמשיך להתרחב בפורמט זה. שני מנהלי הרובע שרואינו הדגישו בעת ביצוע הראיונות (2015-2016) כי זוהי תוכנית פיילוט ניסיונית שאין הבטחה כי תתקצב בהמשך, אם כי כתבה שפורסמה לאחרונה תיארה פרויקט דומה שהחל לפעול ברובע שלישי בעיר (בכרך, 2017). עם זאת, ראש אגף בכיר בעירייה תיאר את המודל כבלתי אפשרי ליישום בכל הרובעים מכיוון שהתקציב כולו משולם על ידי העירייה כיום: "הוא לא כל כך פיילוט, כי כל הכסף הוא עלינו, אז לא נוכל לעשות אותו פי מאה. אין מצב" (ריאיון, 2016).

(3) הפיקוח העירוני

הפעלת הפיקוח העירוני אינה מהווה פתרון לבעיית השפ"פים אלא משמשת אמצעי משלים לעידוד טיפוח השטחים, באופן דומה לזה שתואר לעיל במודיעין. ניתן לסווג את השיטה הזו כשייכת לשיטה הניהולית מכיוון שהיא מופעלת ברמת המטה על ידי עובדי עירייה. באופן כללי, חוקי העזר העירוניים מקנים לפקחי העירייה סמכות פיקוח גם בשטחים פרטיים, להבדיל מפקחי משטרה להם נדרש צו לשם כך. נראה כי הפקחים לרוב אינם מתערבים באכיפת טיפוח השפ"פים בנושאים הקשורים לאסטטיקה או ניקיון, ומתמקדים במפגעים שעשויים להוות סכנה לציבור. אלו כוללים אזהרות ואכיפה בעניין הסרת פסולת בנייה, ניכוש עשבים שעשויים להפוך למפגעי אש בקיץ או גזימת צמחייה שמפריעה למעברים ציבוריים. במרבית המקרים נראה כי הפיקוח מאיים להטיל קנסות רק לאחר הדרדרות משמעותית ולא כאכיפה שוטפת. על אף שאמצעים אלו אינם מופעלים בצורה שוטפת או עקבית, נראה כי בכוחם לדרבן תושבים, שבמרבית המקרים אכן מתארגנים ומטפלים בבעיה. עם זאת, רוב המרואיינים לא ראו בהפעלת הפיקוח אמצעי רצוי לטיפול מערכתי בשפ"פים, מתוך הנחה שאמצעי זה אינו פותר את הבעיה המהותית ורק מגביר את מרמור ותסכול התושבים כלפי העירייה. מנהל רובע הסביר כי אינו מעוניין להפעיל את הפיקוח בשטח שבאחריותו, אפילו שזה לכאורה "הכי קל בעולם", אלא אם כן המינהל הקהילתי המייצג את התושבים יבקש זאת, מתוך התחשבות במצבם הכלכלי של התושבים (ריאיון, 2015).

פתרונות קהילתיים

הגישה העיקרית המשמשת היום כבסיס לפתרונות המוצעים לבעיית השפ"פים בירושלים הינה הגישה הקהילתית. מכיוון שגישה זו היא המרכזית בעיר, ראוי להתעכב מעט על שלושת בעלי התפקידים הרלוונטיים בהקשר זה בירושלים: העובדים הקהילתיים, המתכננים האורבניים והקהילתיים ומנהלי הרובע.

העובדים הקהילתיים הינם עובדים סוציאליים בעלי התמחות בעבודה קהילתית העובדים תחת המינהלים הקהילתיים השונים בעיר. תפקידם הגמיש והדינמי מביא אותם לעיסוק תכוף עם הנושא והם משמשים במקרים רבים ב'קו החזית' מול התושבים

שמגיעים אליהם עם תלונות בסוגיה. הבסיס המקומי וההכשרה בתחום העבודה הסוציאלית מביאה לכך שהפתרונות המותווים על ידי העובדים הקהילתיים הינם בעלי אוריינטציה קהילתית מובהקת (גבע ורוזן, 2016). העובדים עושים שימוש בכלים המקצועיים המוכרים להם בניסיון לפתור בעיות יחד עם התושבים, כפי שתיארה אחת העובדות: "אני לא מגיעה מתחום התכנון, אני רואה את התושבים בעיניים" (ריאיון, 2016). העובדים הקהילתיים שרואיינו רואים את השפ"פים כבעיה שצריכה לקבל מענה עירוני, ומצד שני כפוטנציאל ומנוף לתהליך קהילתי, על ידי יצירת מעורבות של תושבים במרחב הציבורי. כעובדים מקומיים שמייצגים את התושבים אך גם משמשים כעובדי עירייה, העובדים הקהילתיים עוסקים לא רק בארגון קהילתי אלא גם באיגום משאבים: הם מסייעים לתושבים באיסוף מימון, ציוד או עזרה פיזית ממקורות שונים, ולמעשה מסייעים לתושבים ביצירת 'סל שירותים' המותאם לכל מתחם בנפרד, על ידי יצירת קשר עם גורמי עירייה וגורמי מגזר שלישי, דרך אפיקים מוסדרים וגם על ידי משא ומתן ויזמה אישית.

גם למתכננים האורבנים, אף הם עובדים כחלק מצוות המינהל הקהילתי, יש ממשק עם סוגיית השפ"פים. על אף שלרוב המתכננים עוסקים בסוגיות הקשורות בתכנון עתידי לשכונה, הם עשויים לעסוק גם בשפ"פים הן בשיתוף פעולה ובהנגשת מידע תכנוני לתושבים יחד עם העובדים הקהילתיים, והן כ'לוביסטים' בניסיונות קידום פתרונות ארוכי טווח לבעיה אל מול גורמי עירייה. נראה כי שיתוף הפעולה של המתכננים והעובדים הקהילתיים הינו תלוי אופי וסדרי עדיפויות במינהלים הקהילתיים השונים ואינו אחיד על פני כל העיר, אם כי נראה ששיתוף פעולה זה תורם ומפרה באופן הדדי בטיפול בסוגיה זו.

כאמור, גם מנהלי הרבעים הינם רלוונטיים לסוגיית השפ"פים בעיר. תפקידם הרשמי הינו ניהול ותיאום הטיפול הפיזי ברובע, בעבודה שמתבצעת תחת מינהל תפעול בעירייה, אולם יש בתפקיד גם מקום לקידום ויזום פרויקטים פיזיים ברמה האישית, ובמסגרת זו תיתכן נגיעה בסוגיית השפ"פים. אחד ממנהלי הרובעים תיאר כך את תפקידו: "מנהלי הרובע נותנים דין וחשבון למנהל מינהל תפעול – אני לא עושה מה שאני רוצה. אבל יש לי יד מאוד חופשית" (ריאיון, 2016). הגמישות הזו מאפשרת למנהלי הרובע לקדם את נושא השפ"פים על פי נטייתם האישית או על פי התנאים הפיזיים והחברתיים בתחומי אחריותם, ולכן הטיפול וסוג המעורבות משתנים מרובע לרובע. תפקידם כמתכללי גורמי הטיפול הפיזי ברובע הופך אותם לכתובת הרשמית לסוגיית השפ"פים מבחינת המתכננים והעובדים הקהילתיים, ואלו אכן מתארים מידות משתנות של רצון והיענות לטיפול בסוגיה. חלק ממנהלי הרובעים מקדמים בעצמם תוכניות יזומות לשפ"פים בעוד אחרים מתייחסים לסוגייה לאחר קבלת פניות של עובדים קהילתיים. התייחסות זו נעשית אף היא במידה משתנה של היענות, משיתוף פעולה הדוק וגיוס משאבים עירוניים ועד להתחמקות בטענה כי לא ניתן להכנס לשטחים אלו. אחת העובדות הקהילתיות טענה בהקשר זה כי "יש נורא הבדלים בין הרובעים", ושחסור

בנוהל מוסדר לטיפול בשפ"פים מקשה על עבודתה מכיוון שהיא "לא יודעת מה אישיותי...ומה ארגוני" בצורת ההתנהלות ברובע בו היא עובדת (ריאיון, 2015). עובדת אחרת אף היא טענה בהקשר של מנהלי הרובעים כי "המחויבות וההתגייסות היא שונה, פרסונלית, מאוד מאוד שונה" (ריאיון, 2016). עם זאת, נראה כי גם המנהלים המעורבים ביותר נתקלים בקשיים בעקבות חוסר משאבים, העדר הנחיות עירוניות ברורות לגבי סוגיות שונות בטיפול בשפ"פים, ומחסור במידע אודות שיטות התערבות מוצלחות ומוכחות. פירוט סוגי המעורבות בחלק הבא ממחיש את השונות והאילוצים המתוארים לעיל. ישנן מספר מעורבויות המתייכות לקטגוריה הזו:

- (1) מבצעים חד-פעמיים. שיטה קהילתית עם מאפיינים ניהוליים
- (2) 'מודל גילה' – מודל שמשלב התארגנות קהילתית עם משאבים עירוניים
- (3) גינות קהילתיות
- (4) שותפויות מגזר שלישי

(1) מבצעים חד-פעמיים

סוג זה של מעורבות נתפס על ידי המרואיינים השונים כמעורבות הנפוצה ומבחינתם אולי אף היחידה המוכרת של העירייה בסוגיית השפ"פים בעיר. במבצעים אלו, העירייה מתאמת דרך המינהל הקהילתי או מנהל הרובע יום ספציפי בו היא תעניק סיוע בפעילות חד פעמית, לרוב בשיתוף התושבים. המשאבים הללו אינם מוענקים באופן אחיד לכל השפ"פים בעיר או ברובע נתון, ותלויים בתעדוף הנמסר לעירייה על ידי הגורמים המקומיים, המנסים למנף את האירוע לצרכים קהילתיים. בהיבט זה, ובהשתתפות פעילה של התושבים עצמם, ניתן לראות במעורבות זו כמעורבות קהילתית. עם זאת, יש לה גם מאפיינים ניהוליים: העירייה היא זו שקובעת את התאריך ואת סוגי הסיוע שיינתנו, ומודיעה לעובדים הקהילתיים שאם ברצונם לקבל סיוע בשפ"פים, הוא יינתן רק ביום הזה (לרוב יום זה הוא "יום המעשים הטובים", שהפך למעין שם נרדף למבצעי טיפול בשפ"פים בעיר). הסיוע ניתן כמעין "טובה" לתושבים, ומוצג כסיוע שהוא לפנים משורת הדין ומעבר לחובת העירייה הרשמית. סיוע זה כולל ציוד ולעיתים גם מתנדבים, ולרוב העבודות המבוצעות ביום זה כוללות גינון, ניקיון, צביעה, תוספת אדניות, הסרת גרפיטי ועוד.

על אף שהמבצעים הללו אכן משפרים את מצבם של שפ"פים רבים בעיר, ולרוב עדיפים על הגישה שמתעלמת מסוגיה זה, קיימת לא מעט ביקורת על מעורבות זו כפתרון לבעיה. הביקורת העיקרית מגיעה מהעובדים הקהילתיים, שמרגישים שיום זה נכפה עליהם ועל התושבים ושהוא מהווה אנטי-תזה לתהליכים קהילתיים ועשוי אף להזיק מבחינה זו. כמו כן, רבים מהמרואיינים חשו שזוהי שיטה מועדפת על העירייה מכיוון שיש לה נראות גבוהה ותוצאות מיידיות, אולם השפעותיה הנין קצרות טווח. כפי שתיאר מתכנן מגזר שלישי: "זה מאוד בר השגה ברמת המדידות – אתמול זה היה ככה, היום זה נקי ומסודר. הבעיה היא שעוד חודש זה עוד פעם ככה. זה תמיד התערבות

כירורגית כזאת, זה אף פעם לא רפואה מונעת" (ריאיון, 2016). מתכנן קהילתי ותיק תיאר את תסכולו מהתהליך: "אני לא יודע כמה פעמים עשינו את זה. כבר ויתרתי. [...] המקום נראה נהדר – למשך חודש. כבר עברתי את הדרך הזאת, עשיתי את המבצעים האלה. הם לא מחזיקים מעמד. הם אינם מודלים ברי קיימא" (ריאיון, 2016). ראש אגף בכיר בעירייה הסכים עם הבעייתיות שבמודל זה כפתרון: "השקעה של זבנג וגמרנו היא השקעה בעייתית לדעתי מבחינת מדיניות. אם באת ועשית קו צינור או צבעת מאדום לירוק והכל נשאר אותו דבר, אז מעלת בתפקיד כגורם שאמור לשפר את זה לאורך זמן. אתה צריך להתאמץ ולעשות פה מודל שיחזיק מעמד גם אחרי זה" (ריאיון, 2016).

(2) התארגנות קהילתית עם משאבים עירוניים

מודל התערבות נוסף בעל מאפיינים דומים החל כמודל המופעל על ידי המינהל הקהילתי בשכונת גילה, ומשם אומץ על ידי מינהלים אחרים. שכונת גילה תוכננה ב-1971 על ידי אדריכלים מטעם משרד השיכון שיצרו מתחמים שונים על פני השכונה כמעין 'ניסויים אדריכליים'. היום השכונה, בין הגדולות בעיר עם כ-30,000 תושבים, סובלת מבעיית שפ"פים משמעותית באותם מתחמים. כבר ב-1984, מספר לא רב של שנים לאחר אכלוס השכונה, המינהלת השכונתית הזמינה ד"ח על השפ"פים בשכונה עם תיעוד ופירוט המתחמים יחד עם הצעות לפתרון הבעיה (טרנר, 1984). לאורך השנים, נעשו נסיונות על ידי המינהל הקהילתי לדרוש פתרונות מוניציפליים, אולם הבעיה נותרה בעינה. בהיעדר פתרון עירוני מוסדר, מופעל בשנים האחרונות נוהל התערבות בשפ"פים על ידי העובדת הקהילתית והמתכננת האורבנית בתיאום עם מנהל הרובע. נוהל זה כולל מספר שלבים. בשלב הראשון, תושבי שכונה שמעוניינים לשפר את מצב השפ"פ שלהם פונים אל המינהל הקהילתי (לאחר פרסום קול קורא על ידי המינהל). בעקבות כך מתנהל סיור ראשוני בשטח עם העובדת הקהילתית, המתכננת האורבנית, מנהל הרובע ונציגי התושבים. בשלב השני מתרחש תהליך ארגון קהילתי בסדרת מפגשים של התושבים עם העובדת הקהילתית ומנהל הרובע שנועד להבין לעומק את בעיות המקום, למפות את צרכי השטח ולחלק אחריות. בסוף ההליך הזה מתקיים יום פעילות מיוחד בו התושבים מנקים את השטח ומתקנים בו ליקויים בעזרת משאבים עירוניים – העירייה מביאה ומפעילה את הציוד והחומרים היקרים, התושבים מנקים וצובעים. העבודה כוללת גיזום, ניקיון, הדברה, גינון, סימון חניות, צביעה, הסרת גרפיטי, ריבוד חניה, החלפת נורות ועוד. השלב השלישי הוא בניית 'מנגנון שימור' למינוף התהליך הקהילתי להשפעה ארוכת-טווח, שעשוי לכלול בניית ועד בית שייקח אחריות על השטח, חלוקת אחריות בין הבניינים ועוד. שלב זה תואר כשלב המורכב ביותר ובעל סיכויי ההצלחה הנמוכים יותר. המודל אמנם דומה לשיטת ה'מבצע החד-פעמי', אולם במקרה זה הסיוע העירוני ניתן רק למתחמים שעברו תהליך קהילתי ובתיאום ושיתוף פעולה הדוק עם נציגי המינהל הקהילתי ומנהל הרובע לאורך כל התהליך מתחילתו. הושם דגש על ידי המרואיינים על אחריות התושבים והתניית מתן הסיוע העירוני בגילוי יוזמה, השתתפות פעילה ולקחת

אחריות על ידי התושבים. מנהל הרובע, המהווה חלק מהותי מההליך בתיאום וגיוס משאבים מהעירייה, ציין גם את החשיבות בתהליך הקהילתי: "חייבים עבודה קהילתית... בלי עבודה קהילתית אני אחזור אחרי שבוע" (ריאיון, 2015).

נראה כי המודל לעת עתה נוחל הצלחה. ב-2015, המודל הופעל ב-16 מתחמים, ומאז הפעלתו, מינהלים קהילתיים נוספים בעיר ביקשו ללמוד את שיטת הפעולה גם הם. עם זאת, במינהל רואים את הפתרון הזה כפתרון זמני עד למציאת פתרון קבע על ידי העירייה, ומתאמצים במקביל לקדם פתרונות מדיניותיים ארוכי-טווח. ב-2014 נשלח מכתב מטעם המינהל הקהילתי גילה לסגן ראש העיר, בדרישה להסדרת הנושא על ידי העירייה, ובו נטען כי "על המערכת העירונית, שמבינה שנעשו בתכנון שכונת גילה טעויות קשות, לקחת אחריות סטטוטורית, משפטית וארגונית על חלק גדול מהמתחמים... המינהל הקהילתי משקיע במשך שנים רבות מאמצים רבים, כח אדם וזמן בקידום התארגנויות של תושבים לקחת אחריות על סביבת המגורים שלהם – פעילות חברתית וקהילתית חשובה ומבורכת אך אין בכך די כדי לפתור את בעיית התחזוקה המורכבת של השפ"פים בשכונה" (מינהל קהילתי גילה, 2014). כך העובדת הקהילתית של המינהל תיארה את תפיסתה בנושא: "אני רואה את זה כך – העבודה שלנו לא עוסקת בשינוי מדיניות, לצערי אנחנו עדיין לא שם. אנחנו עוסקים ב'אוקיי זה המצב הקיים, מה אנחנו עושים?'. אנחנו בתור התושבים והמינהל הקהילתי שעובד איתם, כדי שלא נחיה בתוך הג'פה, כדי שנשפר קצת את איכות החיים. פיתחנו איזשהו מדיניות בפועל, עדיין לא נוצר שינוי מדיניות בתפיסה" (ריאיון, 2016).

(3) גינות קהילתיות

אפיק נוסף של מעורבות מוניציפלית קהילתית בשפ"פים הינה מעורבות עקיפה וחלקית באמצעות המרת ייעוד השטח לגינה קהילתית (לדיון בגינות קהילתיות הקמתן והשפעתן ראו Eizenberg 2012a, 2012b). זוהי אינה שיטת מעורבות בשפ"פים פרופר, אלא ערוץ אלטרנטיבי להשגת השתתפות בסיוע עירוני חלקי. על מנת לקבל תקצוב כגינה קהילתית יש לעמוד במספר קריטריונים הכוללים, בין היתר, פתיחת הגינה לציבור, קיום יום פעילות שבועי קבוע עם מספר מינימום של פעילים, קביעת איש קשר אחראי וקיום אירועים קהילתיים מספר פעמים בשנה. במידה והשפ"פ עונה על תנאים אלו, הוא יכול להחשב כגינה קהילתית ולקבל תקצוב מהעירייה, ובדרך כלל גם מהמינהל הקהילתי. במקרים מסוימים יש גם דרישה ל'מצ'נג' מטעם התושבים או השתתפות מסוימת במימון. באחד המקרים המתוארים, התושבים התקינו מערכת השקיה בהשתתפות עצמית של כשליש מהעלות, כאשר השליש השני שולם על ידי המינהל הקהילתי והשליש הנותר שולם על ידי העירייה. לעיתים העירייה תספק גם ציוד או חומרים. העובדים הקהילתיים משמשים במקרה זה כאנשי קשר מטעם המינהל הקהילתי, ויכולים להעלות לתושבים את האופציה להפוך לגינה קהילתית, לסייע להם לעמוד בקריטריונים המצויינים ולתאם קבלת סיוע ומשאבים מגורמים נוספים. העובדים הקהילתיים באופן

כללי רואים את הגינות הקהילתיות ככלי קהילתי חשוב שעוזר ליצור תודעה קהילתית ולייצר מנהיגות מקומית, כמו גם ליצור תשתית קהילתית מתחמית שעשויה לסייע בעתיד בתוכניות התחדשות עירונית: "הגינה הקהילתית, ההתערבות במרחב הציבורי, זו פלטפורמה מדהימה לשינוי", תיארה עובדת קהילתית את מנגנון זה בריאיון (2015). אולם, הם אינם רואים את מנגנון הגינה הקהילתית כפתרון טוב לשפ"פים, ובפועל מספר קטן של שפ"פים משמשים כגינות קהילתיות (דה לנגה, 2015). הגינות דורשות השקעה שוטפת רבה – הן ברמה הפיזית והן ברמת הארגון הקהילתי, ותלויות במידה רבה ביוזמה ובקידום של פעיל בולט אחד, שעשוי לעזוב או לאבד עניין, ובעקבות זאת הגינה קמלה. אחד המתכננים הקהילתיים תיאר מקרה של גינה קהילתית מוצלחת שנוהלה בעיקר על ידי פעילה שכונתית אחת, "עד שהיא הזדקנה והתעייפה והיום המקום כבר אינו מטופל" (ריאיון, 2015). כמו כן, התושבים אינם תמיד מעוניינים לפתוח את המתחם לציבור או לקיים את רמת הפעילות הנדרשת. כך סיכמה זאת עובדת קהילתית שעבדה עם מספר גינות קהילתיות בשפ"פים: "גינה קהילתית זה דבר דינאמי, פתאום מצליח, באים והולכים, זה נופל. גינה קהילתית זה לא פתרון לשפ"פים, ממש לא" (ריאיון, 2015).

(4) שותפויות מגזר שלישי

סוג זה של מעורבות, שאינה נפוצה אולם הוזכרה בראיונות, הינה שילוב כוחות של גופים מקומיים עם גופים שאינם מוניציפליים, כגון ארגוני מגזר שלישי. גופים אלו מייעדים תרומות ספציפיות עבור פרויקטים שכוללים את שיפור מצב השפ"פים ומנתבים זאת דרך המינהל הקהילתי והעובדים הקהילתיים. באחד המקרים המתוארים, מטרת הפרויקט באופן ספציפי ומוגדר היתה שיפור מצב השפ"פים בשכונה, אולם במרבית המקרים שיפור השפ"פ מהווה רק חלק מפרויקט רחב יותר של שיפור הסביבה הפיזית בשכונה ובמבנים המיועדים. במקרה המדובר, ניתנה תרומה לשיפור השפ"פים בשכונת רוממה דרך ארגון הג'וינט. מרבית תושבי השכונה שייכים למגזר החרדי, ומתאפיינים במשפחות ברוכות ילדים ומצב סוציאקונומי נמוך, כאשר טיפול בשפ"פים נדחק לתחתית רשימת סדר העדיפויות. התרומה ניתנה דרך המינהל הקהילתי שהיה אחראי על גיוס תושבים וארגון התהליך הקהילתי ליישום שיפורים בשפ"פים באמצעות התרומה. הפרויקט הציע להעניק סכום נתון לחמישה או שישה מבנים, כהשלמה לסכום זהה שיינתן על ידי התושבים תחילה. התוכנית מעולם לא יצאה לפועל בגלל רמת המעורבות הנמוכה של התושבים, הקושי וההסתייגות שלהם ממילוי התנאים השונים לקבלת התרומה והקושי בגיוס הסכום הראשוני, כמו גם המורכבות של ניהול תהליך קהילתי בשכונה בעלת מאפיינים תרבותיים ייחודיים, ולבסוף התרומה בוטלה. דוגמה נוספת היא של תוכנית המתקצבת חלקית על ידי הקרן לירושלים, יחד עם המינהל הקהילתי המקומי הפועל בשכונה ועיריית ירושלים, בה תושבים נותנים 60% מהסכום המיועד לשיפורים פיזיים במבנה וסביבתו והיתר מוענק על ידי הגורמים המתקצבים את התוכנית.

פתרונות תכנוניים

הגישה התכנונית מבקשת למצוא פתרונות ארוכי-טווח המשנים את מצבו הייעודי או הרישומי של השטחים. הפתרונות הללו אמנם לרוב לא פשוטים ליישום, אולם לאחר יישומם הם אינם דורשים השקעה נוספת מהתושבים או תמיכה חיצונית נוספת. פתרונות תכנוניים אינם תמיד פתרונות מוניציפליים, אולם עובדי עירייה ברמות שונות יכולים לקדם או ליזום פתרונות מסוג זה. הקושי בביצוע הפתרונות הללו מסביר את העובדה כי קיימים מעט פתרונות תכנוניים מיושמים בפועל, במהלך הראיונות הועלו הפתרונות המפורטים מטה כיעדי ביצוע או שאיפה לטווח הרחוק. הפתרונות התכנוניים כוללים:

- (1) הרחבות בנייה
- (2) חלוקת אחריות על השטח
- (3) שינוי ייעוד סטטוטורי
- (4) תוכניות התחדשות עירונית

(1) הרחבות בנייה

אחת השיטות התכנוניות לשיפור מצב השפ"פים בפרוייקט נתון הינו שינוי תוכנית בניין העיר (תב"ע) המתייחסת לשטח, על מנת לאפשר את הרחבת הבתים על גבי השטח הפנוי הסובב. התב"ע החדשה מאפשרת לבעלי הבתים להרחיב את דירותיהם, תוך כדי ניצול שטחי השפ"פ. בעוד נוהג זה בדרך כלל אינו מיושם כפתרון ישיר לבעיית השפ"פים, הוא יכול לשמש כלי יעיל כדי להקל על חלק מן ההשפעות השליליות שלהם. במקרה של אחת השכונות בעיר, המינהל הקהילתי ממלא תפקיד פעיל ביישום שיטה זו על ידי יזום תוכניות כאלה וסיוע לתושבים בקידומן עד לאישור. המתכנן האורבני במינהל זה תיאר את הרווחים המושגים על ידי תוכניות אלו: "על ידי הרחבות הבנייה, לוקחים את המגרשים הענקיים האלה ובונים עליהם. אז אם לבניין יש עשרה מטרים בין קו הבניין לקו המגרש... אם נרחיב אותם עד ארבעה או ארבעה וחצי מטר, נפטרם ממחצית הבעיה" (ריאיון 2015). מנהג זה, של הרחבות בנייה על גבי השפ"פים הפך למנהג כה רווח עד שבועדה המחוזית הגיעו למסקנה כי השטחים עצמם אינם משמשים את התושבים כשטחים פתוחים, ועל כן החלו לסרב לאשר תוכניות הכוללות שפ"פים. כך תיאר מתכנן בועדה המחוזית את ההחלטה: "[...] הדיירים כבר התחילו בתוכניות הנקודתיות, והם אמרו שהם רק רצו להרחיב על משהו שבתכלס שטח פתוח אבל בפועל אף אחד לא עושה כלום וזה טרשים. משם התפתח הגישה שזה ייעוד גרוע" (ריאיון, 2016).

על אף שפתרון זה מעניק לתושבים יתרונות ממשיים, הן מבחינת השיפור בתנאי המגורים הפרטיים שלהם והן מבחינת השטח הפתוח הסובב, שיטה זו אינה מהווה שיטה יעילה לטיפול בשפ"פים באשר הם, והוזכרה כפתרון לשפ"פים רק בריאיון אחד. זאת מכמה סיבות: ראשית, כאמור הפתרון הינו חלקי בלבד. המתכנן הקהילתי המוזכר לעיל תיאר כי "הבעיה היא שחלק מהשפ"פים האלו הם כל כל גדולים...שיתר החלקה...אינה

מטופלת" (ריאיון, 2015). בנוסף, הליך שינוי התב"ע ובניית ההרחבה דורשים יוזמה, יכולת ניהולית ואורך רוח, כמו גם משאבים כלכליים, מה שאינם תמיד זמינים לתושבים, בפרט בשכונות העניות יותר.

(2) חלוקת אחריות על השטח

אחת הבעיות המרכזיות של השפ"פים הינו ריבוי הבעלים על השטח. קבוצה נוספת של פתרונות מתייחסת להיבט זה על ידי התרת הקשר בין הבעלים, חלוקת השטח או הקצאת אחראי לו. אחד הפתרונות מקבוצה זו דומה לפתרון שתואר לעיל – שינוי תב"ע להרחבות הבנייה, אם כי במקרה זה מדובר בבניית מרפסות בקומות העליונות בעוד בקומת הקרקע בעל הדירה מקבל אחריות על חלק מהשפ"פ, כמעין דירת גן. לא מדובר בשינוי הבעלות, אלא בחלוקת אחריות בהסכמה, שמפורטת בתב"ע. בשיטה זו, לבעל דירת הקרקע ישנה הזכות לפתוח פתח אל השטח ולגדרו בסדר גודל של המרפסות שמעליו. לרוב פעולה כזו תתמרץ את בעל הקרקע להשקיע בטיפוחו, וכך מטופל חלק מהשטח המוזנח.

דוגמה נוספת לחלוקת אחריות על השטח תוארה בשכונת גילה, שם בעליהם של חניה משותפת ביצעו בעזרת המינהל הקהילתי רישום מחודש לקרקע. במקום חניון אחד גדול משותף, כיום החניה מורכבת מחניות מוצמדות לדירות ספציפיות הרשומות על שמן. אמנם זהו הליך מורכב יותר, מכיוון שדרושה הסכמתם של כל בעלי הקרקע, אולם היתרון בכך הוא שהבעלות האינדיבידואלית על הקרקע הינה קבועה ורשומה באופן מוסדר ופורמלי.

דוגמה נוספת לפתרון ברוח הזו תוארה כחלק מחלופות התכנון שהוצעו בתהליך הכנת תוכנית האב לשכונת גילה. המתכננים הציעו חלוקת השפ"פ לחלקות אישיות לדיירים, שיוכלו לעשות בהם כרצונם – מעין גינות פרטיות זעירות. כפי שהסביר מתכנן בכיר בעיריית ירושלים הצעה זו לא שולבה לבסוף בתוכנית (ריאיון, 2014).

(3) שינוי ייעוד סטטוטורי

פתרון זה מבקש לשנות את ייעוד הקרקע משטח פרטי (במרבית המקרים השטח מוגדר כשטח מגורים), לשטח ציבורי פתוח, ובכך להפוך את השטח לאחריות העירייה. שיטה זו מוצעת כיום במודיעין, כפי שתואר בפרק הקודם, אולם כרגע אינו עומד על הפרק כלל בירושלים באופן רשמי. עם זאת, הצעה זו הועלתה רבות על ידי מתכננים ועובדים קהילתיים בעיר שרואים את פתרון שינוי ייעוד הקרקע כיעד האולטימטיבי אליו הם שואפים – הסדרה סופית של הנושא והעברת האחריות לעירייה באופן רשמי ובלתי הפיך. גם בדו"ח שתואר בתחילת הפרק רעיון זה הוצע כאחד החלופות. בעירייה טוענים כי העלות הגבוהה של תחזוקת השטחים הנוספים אינה מאפשרת ביצוע פתרון כזה.

(4) תוכניות ההתחדשות עירונית

פתרון ההתחדשות העירונית על שטחי שפ"פ הוזכר על ידי מרואיינים רבים. פתרון זה

אינו רואה את השפ"פ כבעיה, אלא להפך – כמשאב: עתודות בנייה משלימות לתוכניות התחדשות על המבנים הסמוכים (ראו גם גבע ורוזן, 2016). למעשה, עצם הזנחת השטח היא זו שמאפשרת את חלופה זו, מכיוון שכיום אזורים אלו נמצאים במצב של תת-שימוש ואי-מיצוי הפוטנציאל הטמון בהם. מתכנן בועדה המחוזית הסביר כי "השפ"פ מבחינתנו, וזה המזל שעשו את זה, זה העתודה שהכי נוח להתרחב אליה...הגישה [...] של עיבוי היא מאוד נוחה עם השפ"פים. אני עכשיו לוקח מבנן ואני מוסיף לו אגף...אם השטחים היו מפותחים לא היה על מה לדבר" (ריאיון, 2016).

פתרון זה נתפס על ידי מרבית המרואיינים כשיטת win-win: תוספת יחידות דיור ופתרון בעיית השפ"פ במכה אחת. תוכניות ההתחדשות העירונית מסוגלות להציע תוכניות חדשות כוללניות מתחמיות, שיכולות לעבד מחדש את המרקם האורבני הקיים ולהפוך אותו, באופן תאורטי, לשטח שמיש יותר: חלק מהקרקע ישמש לתוספת בינוי, חלקו לשטחי ציבור הנדרשים מתוספת יחידות הדיור, והיתר יוכל לשמש כשטחים פתוחים קטנים אך יעילים יותר. ייתכן גם כי תוך כדי הליך שינוי התב"ע ניתן יהיה אף לשנות את חלק מייעוד השטח הפרטי לגינות ציבוריות בתחזוקת העירייה. פתרון ההתחדשות העירונית הוצג כבעל פוטנציאל כלכלי עצום, יחד עם התאמתו ליעדי תכנון עירוניים וארציים – תוספת יחידות דיור, הגברת הצפיפות ויצירת מרקמים אורבניים.

עם זאת, יש לקחת בחשבון שכבכל תוכנית להתחדשות עירונית, לדיירים הותיקים עשויים להתעורר קשיים בשיכון מחודש, ותתכן גם הדרתם בפועל (גבע ורוזן, 2016). כמו כן ייתכנו התנגדויות רבות מדיירים שאינם מעוניינים בבינוי צפוף בחלקות שעד עתה עמדו פנויות.

גישה מוניציפלית

גישתה הרשמית של העירייה כלפי סוגיית השפ"פ הינה שונה בתכלית מאלו של עיריות מודיעין ומעלה אדומים, השואפות לפרואקטיביות בפתרון בעיות לתושבים בתחום זה. המדיניות המוצהרת של עיריית ירושלים משקפת אטימות בסוגיה המטרידה רבים מתושבי העיר, ומבהירה כי העירייה מוצאת לנכון להתחמק מהתמודדות יסודית עם הבעיה. העובדה שהפתרון לבעיה זו אינו נמצא בתחום אחריותו של אף אגף עירוני מקל על נציגי העירייה השונים להעביר את האחריות הלאה ולהמנע מהצורך להרים את הכפפה בסוגיה היקרה והמורכבת הזו. עם זאת, ברור משלל ההתערבויות שתוארו לעיל כי הגישה הרשמית אינה זו השולטת בפועל בשטח. גודלה ומורכבותה הניהולית של העיר מקשים על איפיון כללי של הגישה העירונית. נראה כי מתאים יותר להתייחס לגישות השונות הקיימות בפועל והמשתנות בהתאם למספר גורמים כגון: תפקיד ואישיות בכירי המינהל הקהילתי, המתכנן או העובד הקהילתי, מנהל הרובע ועובדי המטה, וגם המאפיינים המקומיים של השכונה.

ניתן להבחין בצורה כוללנית בין המטה העירוני בכיכר ספרא, בה המדיניות הרשמית

בולטת יותר, לבין עובדי השטח הכוללים את מנהלי הרובעים ועובדי המינהלים הקהילתיים, המפגינים יותר יוזמה ופעלתנות בתחום. חלק מהקושי של מטה העירייה להתמודד עם בעיית השפ"פים קשורה לגודל המבנה העירוני וריבוי האגפים, כמו גם האינרציה המצויה בארגונים גדולים מעין אלו. בנוסף, עלתה מן הראיונות בעיית המחסור בכוח אדם ומימון באגפי העירייה הפיזיים, המאלצים את עובדי אגפים אלו לפעול באופן 'הישרדותי', ומנמיכים את הסיכוי להפעלת פרויקטים יזומים חדשים.

ברמה המקומית ניתן לראות גישה יותר יוזמת פעילה לסוגיית השפ"פים. ייתכן שעובדה זו קשורה לכך שהעובדים והמתכננים הקהילתיים מצויים בקשר ישיר עם התושבים עצמם ולכן מתאמצים למצוא פתרונות כדי לספק מענה לבעיות המיידיות המגיעים לפתחם. בנוסף, ייתכן שזוהי האוריינטציה האישית של עובדים הבוחרים לעבוד מול קהילות בתפקידים הדורשים מעורבות אישית ומקומית.

המשותף בין העובדים ברמות השונות היו המודעות לבעיה, הרצון למצוא פתרון והתסכול שהביעו אל מול מורכבותה והיעדר המענה לבעיה. המרואיינים השונים, כולל הבכירים בעירייה, חשו כי כיום ישנה התעלמות מהבעיה או הצעת פתרונות שטחיים בלבד, ללא פתרון יסודי וארוך טווח, על אף הניסיונות הרבים הנעשים ברמות השונות. אחד ממנהלי הרובעים שיקף את תחושותיהם של עובדים רבים באומרו כי "אנחנו כל הזמן חושבים איך הדרך הנכונה ביותר... אנחנו לא יודעים עדיין, אף אחד לא יודע מה נכון" (ריאיון, 2015).

בעיית השפ"פים בירושלים היא גדולה ומורכבת מדי בכדי לקבל מענה מיוזמה של עובד עירייה בודד, פעלתן וחדור מטרה ככל שיהיה. העובדים השונים אינם יכולים באופן עצמאי להביא לפתרון כללי ויסודי – גודל המבנה העירוני אינו מאפשר זאת. נראה כי ללא מעורבות של הדרגים הבכירים ביותר בעירייה שיתעדפו ויתקצבו את הנושא, ירושלים לא תראה סוף לטרגדיית השפ"פים.

5. מסקנות: ערים של קוצים ודרדרים?

מחקר זה בחן את תופעת השפ"פים בהתמקדות באתגר שהיא מציבה לרשות המקומית, והציג מגוון התערבויות מוניציפליות שונות הנותנות מענה כזה או אחר לבעיה. ככול שהתקדם המחקר והצטברו הממצאים, כך התברר היקף האתגר ומורכבותו הרבה; ומאידך, גם האסטרטגיות והמנגנונים השונים שהוצעו כפתרונות אפשריים הוכיחו שהם במידה רבה מגוונים ואף חדשניים יותר ממה שניתן היה לשער במבט ראשון.

הספרות העוסקת בשטחים ציבוריים-למחצה או פרטיים-למחצה נוטה לשים דגש על תהליכי הפרטה נאו-ליברליים – רשויות ציבוריות המעבירות את סמכויותיהן וחובותיהן לקבלני משנה פרטיים (Sorkin 1992; Loukaitou-Sideris, 1993; Mitchell, 1995; Banerjee, 2001; Kohn, 2004), תוך העברת ניהול שטחי ציבור אל גופים פרטיים. אולם, מחקר זה בחן תהליך הפוך – מעורבות ציבורית באתגרים הנובעים דווקא משטחים פרטיים. ההפרטה מוצגת לרוב כפתרון לחוסר-היעילות הפוטנציאלית של הניהול הציבורי, אולם נראה כי השפ"פים מייצגים דווקא מעין כישלון של הניהול הקבוצתי-פרטי. למרות שייחננו גם פתרונות פרטיים לכישלון זה – למשל הפעלת חברות ניהול פרטיות – מחקר זה בחר לבחון את המענה הציבורי שניתן לבעיה.

השפ"פ מתגלה במחקר זה כתופעה בעייתית שמורכבותה תוארה כמעט על ידי כל מרואייני המחקר. הבעיות שמהן סובלים השפ"פים סבוכות ורחבות היקף, ונוגעות לנושאים התנהגותיים וארגוניים כמו גם משפטיים, כספיים, סטטוטוריים, אסתטיים, נזיקיים ועוד. השטחים המוזנחים הללו יוצרים אתגר משמעותי עבור הרשויות המקומיות שנאלצות להתמודד עם תוצר תכנוני פגום כעובדה קיימת בשטח, המשפיעה על אזורים ותושבים רבים ברחבי העיר. עצם העובדה שהעיריות רואות לנכון להתערב בשטחים פרטיים, מוכיחה את מידת ההזנחה וההשפעה השלילית על העיר רבתי.

ההיענות המוניציפלית הזו לאתגר השפ"פים הינה מגוונת ומושפעת מגורמים שונים. גיוון זה אינו רק נובע ממאפייני העיר או העירייה, אלא בראש ובראשונה קשור בהגדרת הבעיה עצמה – השפ"פ הוא שטח ציבורי למחצה או לחלופין פרטי למחצה, בעל היבט דואלי מובהק הנתון לפרשנות משתנה. הדואליות הזו מאפשרת לגורמים הרלוונטיים לבחור את ההיבט בו הם מעוניינים להתמקד – ציבוריות השטח או דווקא פרטיותו – בהתאם להעדפת המתבונן. היבט זה יוצר מצב של אי-ודאות בנוגע לאחריות על השטח: התושבים מרגישים שהשטח אינו פרטי בפועל, ואילו העירייה מדגישה כי השטח אינו

ציבורי באופן רשמי. מצב מעורפל זה הוביל להתפתחות של מגוון גישות ושיטות לפתרון בעיית השפ"פים. כמו כן, היעדר אחריות רשמית על השטחים יצרה מצב בו העיריות חשות כי כל התערבות בשפ"פים מוענקת כטובה לתושבים, לפני משורת הדין, ולפיכך 'טובות' אלו תלויות ברצון טוב, סדרי עדיפות ונטייה אישית של עובדי העירייה השונים. הדואליות והעמימות המאפיינות את סוגיית השפ"פים נותנות מקום למרחב שלם של פרשנויות והתייחסויות על ידי בעלי העניין השונים – החל ממעורבות עמוקה ודאגה כנה לשלומם של השטחים, ועד לאדישות או התחמקות מהתייחסות לסוגיה. היכולת הזו לבחור את סוג היחס התבטאה מרמת השטח ועד לראשי הערים, ומרמת העובד הבודד ועד לאגפים או עיריות בכללותן. במודיעין ובמעלה אדומים, כאמור, מידת המעורבות העירונית הושפעה מסדרי העדיפות של ראשי הערים עצמם, ברמה האישית. בירושלים, ההבדלים בין הגורמים האנושיים הפועלים בעיר באו לידי ביטוי בהתערבויות השונות שהוצעו בהתאם ליכולות, להעדפות, לאידאולוגיות וגם לאילוצים של כל עובד ותפקיד. עובדה זו משתקפת במגוון הרחב יחסית של התערבויות הקיימות או מוצעות לפתרון או שיפור הבעיה. מקומה של הפרשנות האישית המשתנה בא לידי ביטוי גם ברמת המאקרו' – לכל עיר סגנון או גישה ניהולית משלה, המושפעים מעובדי העירייה עצמם אך גם משפיעים עליהם. נראה כי עיריות מודיעין ומעלה אדומים הן עיריות פעלתניות המחפשות פתרונות בצורה יזומה, ואילו עיריית ירושלים, אולי כתוצאה מהאתגר של ניהול עיר כה גדולה ומורכבת, טרודה יותר בשמירה על סטטוס קוו סביר. ייתכן שסגנון הניהול הפראקטיבי של מודיעין ומעלה אדומים נובע גם מכך שכערים חדשות יחסית, היה עליהן לעשות מאמצים מתמשכים כדי למשוך אליהן תושבים חדשים ולגדול. כיום, כשהן כבר ערים מבוססות, ייתכן שהעיריות החדשות היו צריכות לאמץ אסטרטגיות ניהול מסוימות כדי להפוך את הערים למקומות אטרקטיביים לתושבים חדשים, סגנון ניהול שהפך לחלק מהתרבות הארגונית של העיר עד היום. ניתן לראות בהשפעת מנגנוני השוק על הממשל העירוני אפקט דומה לזה המתואר בתאוריית ה-'public choice', לפיה תושבים יכולים לבחור מקום מגורים בהתבסס על איכותם היחסית של השירותים הניתנים על ידי עיריות שונות (Tiebout, 1956). ניתן גם לזהות בכך וריאציה של מה שדייויד הארווי מכנה המעבר מ'ניהוליות' ל'יזמות', בו ערים חדלות להתמקד אך ורק בניהול העיר ומתחילות לחפש דרכים לקדם באופן פעיל את פיתוח הכלכלי (Harvey, 1989). שינוי זה עדיין לא נראה בירושלים מבחינת אספקת השירותים הציבוריים, אך עשוי להסביר התגובה היזומה של שתי הערים הקטנות יותר.

מעבר לכך, השוני בשיטות ההתערבות בין הערים השונות אינו תלוי רק בפרשנות הגורם האנושי אלא גם בתנאים נוספים המשתנים בין שלושת מקרי הבוחן, בהם גודל, מיקום, תקופה תכנונית, רמה סוציאקונומית ומבנה ארגוני, המשפיעים כולם על ניהול העיר וגישה עירונית. יש לציין כי המכנה המשותף לשלושתן הינו הגורם התכנוני – משרד השיכון והבינוי, שיזם והוציא לפועל את תכנון ובינוי מודיעין ומעלה אדומים ושכונות הטבעת בירושלים.

אחד הגורמים המשפיעים על הגישה המוניציפלית, המתבטאת בסוגי ההתערבות המוצעים בעיר, הינו קנה המידה העירוני. בשתי הערים הקטנות יותר שנחקרו במחקר זה – מעלה אדומים ומודיעין – היו מעט מרואיינים רלוונטיים שהיו קלים לאיתור ויכלו לתאר בצורה ברורה ומפורטת את אסטרטגיות ההתערבות העירוניות. הגורמים הללו החזיקו בידע יחסית מקיף ונרחב בנוגע לאסטרטגיות, בין אם מוצהרות ורשמיות ובין אם לאו, המופעלות בעיר. כמו כן, בשתי הערים הללו ראשי העיר הוזכרו מפורשות על ידי המרואיינים השונים, שייחסו מידה לא מבוטלת של הצלחה לחזונם ויכולתם של אלה להשפיע על המדיניות בנושא באופן ישיר. לעומת זאת, המקרה בירושלים הינו שונה בתכלית. ירושלים גדולה פי כמה וכמה, וקנה המידה המוניציפלי, ובעקבות כך גם המבנה הארגוני של העירייה, שונה מאוד. גודלה הפיזי של העיר ותושביה הרבים מקשים על יישום מדיניות בצורה קפדנית ואחידה על פני כל העיר. בשונה ממודיעין וממעלה אדומים, לא היו מרואיינים שיכלו לתת מידע מקיף ויסודי על השיטות השונות הנהוגות ברחבי העיר – לא ברמת מדיניות המטה בעירייה המשתנה בין אגפים ובוודאי לא בעשייה הרבה בשטח. המבנה העירוני המורכב, הנובע מגודל העיר והניהול המוניציפלי המפוצל לרבעים ומינהלים קהילתיים, הוביל לפרגמנטציה של מידע בנוגע לשיטות ההתערבות בשטח בפועל.

גורם חשוב נוסף המשפיע על ההתערבות העירונית בנושא, כפי שצויין, הוא הרמה הסוציאקונומית של התושבים כמו גם היכולת הכלכלית של העירייה. ירושלים היא עיר ענייה עם תקציב מוגבל, ובמצב כזה בעיות שנתפסות כאסתטיות בעיקרן נדחקות לתחתית סדר העדיפויות. האגפים הפיזיים בעירייה טוענים לקושי בתפקוד ותחזוקה מינימליים, מה שאכן משתקף בשטח ואף משפיע על המוניטין העירוני בתחום. מצבם הסוציאקונומי של תושבי מעלה אדומים ומודיעין חזק יותר בהכללה והם ככל הנראה מסוגלים לשלם את הפרמיה הנדרשת כדי לדאוג למראה עירוני מטופח. תושבי האזור הוותיק במעלה אדומים אמנם מצויים ברמה סוציאקונומית נמוכה, אולם העירייה לקחה על עצמה את טיפוח אזור מגוריהם דרך התקציב הכללי, ובאזורים החדשים התושבים המבוססים יותר משלמים בעצמם. דרישת העירייה לתשלום נוסף במודיעין אינה נתפסת כבלתי-אפשרית פוליטית, מכיוון שהעירייה מניחה שהתושבים מסוגלים לעמוד בעלויות החודשיות הנוספות – בשונה מההנחה הרווחת בירושלים. יש לציין כי ההבדלים בין סדרי העדיפות העירוניים באו לידי ביטוי גם בראיונות עם עובדי העירייה בערים השונות: בעוד שבמעלה אדומים ובמודיעין עובדי העירייה הרבו להדגיש את נושא הנראות והטיפוח, בירושלים הובעה הרבה יותר דאגה דווקא בענייני בטיחות ועניינים נזיקיים ומשפטיים.

עוד גורם משפיע על גישת העיריות לבעיית השפ"פים הוא מיקומם היחסי של הערים. ירושלים היא עיר הבירה, עיר גדולה ומרכזית המשמשת כמרכז מטרופוליני, בעלת מוניטין היסטורי ודתי בקנה מידה עולמי. עיר עם נתונים כאלו מסוגלת לספוג, במידה מסוימת, בעיות שאינן קיומיות כגון בעיית השפ"פים, ואכן גישה זו משתקפת ביחס העירוני לסוגיה. נסיבותיהן של שתי הערים הקטנות יותר הן שונות – שתיהן ערים

קטנות יותר וחדשות, בהן טעויות תכנוניות מקיפות עשויות להציב אתגר משמעותי יותר לפיתוח העיר. למודיעין נכס עצום בעצם מיקומה המרכזי, בין שתי הערים הגדולות בישראל, ויתרון זה מסוגל לרכז במידה מסוימת את החיסרון בסוגיות כגון אי-טיפוח שטחים פתוחים בעיר. אולם במעלה אדומים היה לבעיית השפ"פים פוטנציאל הנזק הרב ביותר לעיר – היא אינה גדולה וותיקה כמו ירושלים, ואף לא מרכזית כמו מודיעין, אלא עיר פריפריאלית על שפת המדבר ומעבר לקו הירוק. הפוטנציאל הרב יותר לבעייתיות בעקבות סוגיית השפ"פים אכן הוביל לפתרון הרדיקלי ביותר בסופו של דבר – התחזוקה העירונית המלאה. נראה כי מייסדי העיר חשו שמוניטין של הזנחה ולכלוך יהוו מכה אנושה לאכלוס העיר, וייתכן כי ההחלטה שהתקבלה בראשית ימיה השפיעה בצורה משמעותית על המשך פיתוח העיר.

הבדל חשוב נוסף בין הערים, שהתברר תוך כדי המחקר, הוא העמדה המשפטית של העירייה בסוגיית השפ"פים. אחת הטענות הנפוצות ביותר שהושמעו במהלך הראיונות היתה שלעירייה אסור להתערב בשטחים הללו מכיוון שהם פרטיים, כשהמרוויינים המשיילו לא אחת את הדבר לכניסה לסלון הפרטי של התושב – דבר שלכאורה לא רק שאינו באחריות העירייה אלא גם עשוי לחשוף אותה לתביעות. עם זאת, כפי שצויין לעיל, בתי המשפט לעיתים דווקא תולים את אשמת המפגעים בעירייה עצמה, ואף נראה כי מקרים בהם אזרחים תבעו את העירייה על כניסה והתערבות בשטחים פרטיים הינם נדירים ביותר.⁹ ברור כי מעמד החוקי של השפ"פים, הנובע מן הדואליות שבמהותם, הוא מורכב ונתון לפרשנות, וזו משפיעה על המעורבות העירונית בסוגייה. נראה כי לרוב החוק משמש למעשה נימוק לרצונן של העיריות להזניח או לחלופין דווקא לתחזק את השטחים. במעלה אדומים, העמדה המשפטית גורסת כי ההסדר הנוכחי טוב לעירייה וטוב לתושבים, ולכן אם יהיה צורך ימצאו גם ההנמקות המשפטיות לכך – כולל למדיניות הדיפרנציאלית שמבחינה בין אזורי העיר. זוהי גישה שונה לחלוטין מגישתן של עיריות מודיעין וירושלים. במודיעין העמדה המשפטית היא הפוכה – שם נעשה שימוש בהנמקות משפטיות כדי לצמצם את מעורבות העירייה באופן אקטיבי, לעיתים גם אל מול גורמים עירוניים אחרים שביקשו דווקא להגביר מעורבות. גם כאשר העירייה התערבה בנושא השפ"פים, הודגש כי אין חובה חוקית לעשות כן וזהו סיוע שניתן לתושבים לפנים משורת הדין. בירושלים לא התקבלה עמדה רשמית אחידה אולם במקרים רבים עובדים שונים ציינו כי יש קושי משפטי בכניסה לשטחים פרטיים בתור גורם ציבורי – כלומר, נעשה שימוש בחוק כדי להצדיק את העמדה הרשמית של העירייה לאי-מעורבות.

9 נציגת המחלקה המשפטית בעיריית ירושלים הכירה רק מקרה אחד כזה, וטענה כי "אין כמעט מקרי טענות על הסגת גבול. ברור שהאינטרס של האנשים שהעירייה תיכנס ותתפל" (ריאיון, 2016).

כתוצאה ממגוון הגורמים שתוארו לעיל, לכל עיר היצע שונה וייחודי של התערבויות. כאמור, אלו מתחלקים לשלושה סוגים: הגישה הניהולית, הגישה הקהילתית והגישה התכנונית (לוח 1). ההתערבויות המרכזיות במודיעין ובמעלה אדומים נסמכות בעיקרן על הגישה הניהולית – פתרונות יזומים שמופעלים על ידי העירייה עצמה. בערים אלו, לא הוזכרו כלל פתרונות מהסוג הקהילתי. במודיעין הוזכרה התערבות תכנונית אחת שטרם הבשילה, ובמעלה אדומים לא הוזכרו פתרונות כאלו כלל. בירושלים, כתוצאה מגודלה ומורכבותה הרבה, כמו גם מהמבנה הארגוני הכולל מינהלים קהילתיים, ישנה הסתמכות משמעותית על הגישה הקהילתית, בעוד שהפתרונות הניהוליים והתכנוניים מצויים יותר בשולי הפעילות העירונית.

בחירת אתגר השפ"פים ודרכי ההתערבות העירונית מעלה שתי מסקנות עיקריות. המסקנה הראשונה היא שרשות מעורבת ופעילה מסוגלת להציע לתושבים פתרונות גם בסוגיות שאינן בתחום אחריותה הרשמית, והעיר על תושביה תרוויח מכך. רשות מקומית יכולה לפעול ממקום של "אקטיביזם ניהולי" – כלומר, גישה יוזמת לפתרון בעיות שמטרידות תושבים ללא קשר לתחום הסמכות הפורמלית. סוגיית השפ"פים מדגימה היטב את הנושא הזה, בהיותה בעיה משמעותית ומקיפה ברמה העירונית שנופלת בתחום האחריות הפרטית. בעיית הפעולה הקולקטיבית, יחד עם הקושי בזיהוי וקטלוג השטחים והעלות הכספית הגבוהה יחסית של שיפור השטח, הופכת את פתרון סוגיית השפ"פים ברמה מקיפה לפתרון שאינו בר יישום ברמה הפרטית. נראה כי אין מנוס מלהניח את הסוגיה לפתחה של הרשות המקומית כגורם ציבורי מקצועי, בעל משאבים, ניסיון ויכולת ניהולית, שאמון על פתרון בעיות עירוניות עבור התושבים. רשות מקומית פעילה ויוזמת מסוגלת לקדם פתרונות לבעיות ולהתמודד עם תוצרי תכנון בעייתיים – סוגיה שלא מעט רשויות נדרשות לה. זוהי מסקנה שאמורה לתמרץ עיריות לבחון אתגרים עירוניים במשקפיים רחבים יותר, בשאיפה לייצר חוויית מגורים חיובית ורמת שירות גבוהה לתושבים, מעבר לפתרון נקודתי של בעיות מזדמנות.

המסקנה השנייה המתבקשת מבחינת הסוגיה הזו נוגעת לתחום התכנון. סוגיית השפ"פים מצביעה על התוצאות העגומות של תכנון שאינו מקדיש די תשומת לב לנושא התחזוקה. נושא תחזוקת תוצרי התכנון צריך להוות חלק אינטגרלי בתהליך התכנון, בהיותו נוגע ללב ליבת המקצוע ובהיותו עשוי להבטיח את הצלחת התוצר התכנוני לאורך זמן. במקרים רבים הממשק בין תכנון לבין תחזוקה או ניהול עתידי אינו ברור דיו, ונראה כי חסר פרוטוקול ניהולי לזרימת מידע או מודל להיזון חוזר בין אגפי התכנון לניהול בעירייה. מומלץ להטמיע מודלים כאלו לרגולציה של הפקה ויישום של לקחים על מנת להבטיח את איכותם לאורך זמן של תוצרים תכנוניים עתידיים.

6. מקורות

אברהם, י' (2017). "הכירו: ה'רחובות הפרטיים' של י-ם". אתר חדשות מאקו, 29 באוגוסט. אוחרז מתוך

https://www.mako.co.il/news-israel/local-q3_2017/Article-01ac3825a1f2e51004.htm

אלתרמן, ר' (2009). מגדלים כושלים: בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

אלתרמן, ר' וצפירי, ט' (2004). היבטים משפטיים ומינהליים של בנייה לגובה: הצורך בשינוי מדיניות. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור ומוסד שמואל נאמן, הטכניון (בשיתוף משרד הפנים).

אפרת, צ' (2004). הפרויקט הישראלי: בנייה ואדריכלות 1948-1973. תל אביב: מוזיאון תל אביב לאמנות.

אתר הכנסת, מרכז מחקר ומידע של הכנסת (2007). קשיים בניהול בתים משותפים. אוחרז מתוך

<https://knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01771.pdf>

אתר עיריית מודיעין (2009). הטיפול בשפ"פים: הכדור עובר לידי התושבים. אוחרז מתוך http://www.modiin.muni.il/modiinwebsite/ChannelArticleNews.aspx?PageID=2_295&id=820

אתר עיריית מודיעין (2012). שפ"פים – מפגש הסברה. אוחרז מתוך http://www.modiin.muni.il/ModiinWebSite/ChannelArticleNews.aspx?PageID=2_295&ID=1513

אתר עיריית מודיעין (2016). שנתון סטטיסטי. אוחרז מתוך http://www.modiin.muni.il/ModiinWebSite/ChannelArticle.aspx?PageID=879_1363

אתר עיריית מעלה אדומים (2016). העיר שלי: מידע והסברה. אוחרז מתוך <http://www.maale-adummim.muni.il/MyCity/?p=Info>

בכרך, ל' (2017). תלפיות: השטחים הפתוחים עוברים לאחריות העירייה. אתר עיתון כל העיר, 2 באפריל. אוחרז מתוך

<http://www.kolhair.co.il>

גבע, י', ורוזן, ג' (2016). עבודה קהילתית בתהליך התחדשות עירונית: מודל חדש לקידום צדק בעיר? ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

גרנברג, צ' (2005). "התושבים רצו פארק פרטי ועכשיו הם צריכים לדאוג לתחזוקת הרחוב". אתר עיתון הארץ, 20 באוגוסט. אוחר מתוך <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1037250>

גינזברג, י', ורצברגר, א' (1988). הגורמים לתחזוקת בנייני מגורים: השפעת השיפוץ בפרויקט שיקום השכונות. *מגמות*, 428-438.

דה לנגה, א' (2015). *גינזון מטא קהילתי בישראל – תופעה בצמיחה: מאפיינים, שחקנים ותוצאות בשטח* (חיבור לקבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית).

היפס, ר' (2016). "הנביאים שפופים מהשפ"פ". אתר מודיעינט: הפורטל של מודיעין והסביבה, 9 במרץ. אוחר מתוך <http://modiinet.co.il/articles/6934>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013). *הודעה לתקשורת: אפיון רשויות מקומיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2013*. ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2017). *הודעה לתקשורת: לקט נתונים ליום ירושלים*. ירושלים.

חודורוב, (2014). "'השטחים הפרטיים' שהפכו לקנס". ערוץ 10, אנליסט: המגזין הכלכלי, שודר ב-30.11.14. אוחר מתוך <http://10tv.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1095243>

חסיד, א. (2014). "נתניה: כך הפכו תושבי הגזל לקורבנות השיטה". אתר נתניה-און-ליין, 17 בדצמבר. אוחר מתוך <http://ksn.co.il/>

טרופ, ת', שריג, ג' (2012). *המדריך לתכנון גנים ציבוריים*. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

טרנר, מ' (1984). *תוכנית לאחזקת שטחים פתוחים בגילה: תוצאות ביניים לצורך דיון פנימי*. האגודה לקידום מינהלות שכונתיות בירושלים ומינהלת גילה. (מסמך פנימי).

יעקובסון, מ' (6 בינואר, 2011). סיבוב בשכונה של סלו הרשמן במעלה אדומים. *חלון אחורי: ארכיטקטורה ואידיאולוגיה בדיסנילנד מקומי* (בלוג). אוחר מתוך <https://michaelarch.wordpress.com>

כהן, מ' וספדיה, מ' (2014). מודיעין: סיפור תכנונה של עיר. בתוך: *מודיעין העיר*, עורך: אייל מירון. ירושלים: יד בן צבי.

מועלם, נ' (2018). *צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת*. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

מן, א' ואחרים (2003). *המדריך לבחינת תוכניות לבנייה לגובה*. מחקר בהוצאת משרד הפנים – מנהל התכנון, האגף להנחיות ולתקנות תכנון ובניה, בשיתוף עם מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ, המרכז לחקר העיר והאזור, המכון הלאומי לחקר הבנייה ועם אמיר מן עמי שנער אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ.

נאור-ורניק, מ' (2014). *החצר המשותפת והתפתחותה באדריכלות המגורים הישראלית. פרספקטיבה – ביטאון עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל*. אוגוסט 2014: 16-27.

נחום-הלוי, ר' (2010). "הבעלות על שטחים פרטיים פתוחים: ההשבחה שהפכה לנטל כספי כבד". אתר עיתון The Marker, 7 בינואר. אוחר מתוך <http://www.themarker.com/realestate/1.564087>

עיריית מודיעין, מבקר העירייה (2014). דר"ח שנתי 2014. אוחר מתוך <http://www.modiin.muni.il/modiinwebsite/GlobalFiles/021020150810120358.pdf>

עיריית מודיעין (2015). סיכום ועדת שפ"פים עירונית מיום 3.9.15. (מסמך פנימי).

עיריית מודיעין (ללא תאריך). טופס בקשה לקבלת סיוע בתחזוקת השטחים הפתוחים המשותפים (שפ"פים) מעל חצי דונם.

עיריית ירושלים, המשנה למנהל הכללי. (1996). *שטחים פרטיים בעלי אופי ציבורי*. (מסמך פנימי).

פלדי, ע', וולפסון, מ', אלדור, ס', משרד הבינוי והשיכון: אגף לתכנון ובינוי ערים. (1989). *חיפוש דרך בבינוי השכונתי: מבנו, חצר, רחוב – תכנון במבחן המציאות היומיומית*. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, אגף לתכנון ובינוי ערים.

פרחי-צפריר אדריכלים בשיתוף חברת גאודע. (2011). *הנחיות לתכנון הבית המשותף*. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.

ציאון, ה' (2016). ירושלים ענייה יותר מבעבר, כפר שמריהו בראש. אתר ynet, 2 לנובמבר. אוחר מתוך <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4873438,00.html>

קלמנט, א. (2010). *הכוונה חברתית בקהילות המגורים המגודרות*. בתוך: *קהילות מגודרות*, עורך: אמנון להבי. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.

קרויאנקר, ד' (1991). *גלגולי האוריינטליזם: האדריכלות הירושלמית המודרנית. אדריכלות ישראלית*, 11: 88-94.

קרויאנקר, ד' (2006). *אוריינטלי יותר מהמזרח: גלגוליה של שפת הציטוטים הירושלמית*. *זמנים: רבעון להיסטוריה*, 96: 28-37.

שבתאי-ציזר, נ' (2012). *אדריכלות ונוף בשיכון הציבורי: מרחבי מגורים בגבעתיים ובגבעת אונו*. בתוך: *תבנית נוף: הגנים של ליפא יהלום ודן צור*, עורכות: נורית ליסובסקי ודיאנה דולב. שותפות יהלום-צור, בבל ומשכל.

שדר, ה' (2013). מקהילתיות מאולצת לאינדיבידואליזם בבינוי העירוני הציבורי. *עיונים בתקומת ישראל*, 23: 204-232.

שדר, ה' (2014). אבני הבניין של השיכון הציבורי: שישה עשורים של בנייה עירונית ביוזמה ציבורית בישראל. תל אביב: משרד הבינוי והשיכון.

שמיד, ה' (1996). דילמות ארגוניות בניהול שכונתי: הניסיון של המינהל הקהילתי בירושלים. *ביטחון סוציאלי*, 45: 21-36.

שפירא, ע', האן, א' (2008). *שטחים ציבוריים פתוחים בערים: מדריך לתכנון*. ירושלים: המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון.

חקיקה ופסיקה:

חוק המקרקעין תשכ"ט-1969

עת"מ (י-ם) 564/03 סלאימה נ' עיריית ירושלים, פ"ד תשס"ג (2003) 529 רע"פ 6795/93 אינגריד אגדי נ' מדינת ישראל, מח (1) 705.

רע"פ 6723/05 ג'אבר באסם נ' מדינת ישראל - עיריית תל-אביב.

תא 6872/98 אשער אורלי נ' קניון לב אשדוד בע"מ

תא (רמ') 17423-12-10 עינת נטע עובד נ' עיריית מודיעין

תא (ת"א) 44619-06 ניסים סרנו נ' עיריית ראשון לציון

תוכנית מתאר מקומית לירושלים 62, 16/07/1959

Alfasi, N. and Ganan, E. (2015). Jerusalem of (foreign) gold: entrepreneurship and pattern-driven policy in a historic city. *Urban Geography*, 36(2):157-180.

Alterman, R. (2010). The Maintenance of Residential Towers in Condominium Tenure: A Comparative Analysis of Two Extremes – Israel and Florida. In: S. Blandy, J. Dixon and A. Dupuis (Eds.), *Multi-Owned Housing: Law, Power and Practice*, p: 73-90. Aldershot: Ashgate.

Arabian, A. (1996). Condos, Cats, and CC&Rs: Invasion of the Castle Common. *Pepperdine Law Review*, 23: 1-30.

Banerjee, T. (2001). The Future of Public Space: beyond invented streets and reinvented places. *Journal of the American Planning Association*, 67: 9-24.

- Benn, S.I., and Gaus, G.F., eds. (1983). The Public and the Private: Concept and Action. In *Public and Private in Social Life*, p: 3–27. New York: St. Martin's.
- Blakely, E. and Snyder, M. (1997). *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Cribbet, J. E. 1963. Condominium: home ownership for megalopolis?. *Michigan Law Review*, 61(7): 1207-1244.
- Efrat, Z. (2014). *The object of Zionism: Architecture of statehood in Israel, 1948–1973* (Doctoral dissertation, Princeton University).
- Eizenberg, E., 2012a. Actually existing commons: three moments of space of community gardens in New York City. *Antipode* 44(3): 764-782.
- Eizenberg, E., 2012b. The changing meaning of community space: two models of NGO management of community gardens in New York City. *International Journal of Urban and Regional Research* 36(1) : 106-120.
- Garfunkel, D., 2017. High-rise residential condominiums and the transformation of private property governance. *UBC Law Rev.* 50(4): 891-934.
- Ginsberg, Y., and Churchman, A. (1985). The pattern and meaning of neighbor relations in high-rise housing in Israel. *Human Ecology*, 13(4): 467-484.
- Gonen, A. (1995). *Between city and suburb: urban residential patterns and processes in Israel*. Aldershot, England: Avebury.
- Grant, J. L., and Rosen, G. (2009). Armed compounds and broken arms: The cultural production of gated communities. *Annals of the Association of American Geographers*, 99(3): 575-589.
- Hananel, R. (2016). From central to marginal: The trajectory of Israel's public-housing policy. *Urban Studies*, DOI: 10.1177/0042098016649323.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, New Series 162: 1243-1248.
- Harvey, David (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1): 3-17
- Hasson, S., and Ley, D. (1994). *Neighbourhood organizations and the welfare state*. Toronto: University of Toronto Press.

- Kallus, R., and Yone, H. L. (2002). National home/personal home: Public housing and the shaping of national space in Israel. *European Planning Studies*, 10(6): 765-779.
- Kohn, M. (2004). *Brave New Neighborhoods: The Privatization of Public Space*. New York: Routledge.
- Lehavi, A. (2015). Law, Collective Action and Culture: Condominium Governance in Comparative Perspective. *Asia Pacific Law Review*, 23(2): 5-35.
- Loukaitou-Sideris, A. (1993). Privatisation of public open space: the Los Angeles experience. *Town Planning Review*, 64(2): 139 -167.
- Low, S., Donovan, G.T. and Gieseking, J. (2012). Shoestring Democracy: Gated Condominiums and Market Rate Co-operatives in New York. *Journal of Urban Affairs*, 34(3): 279-296.
- Margalit, T. (2013) Land, politics and high-rise planning: ongoing development practices in Tel Aviv-Yafo. *Planning Perspectives*, 28: 373-397.
- McKenzie, E. (2003). Common-interest housing in the communities of tomorrow. *Housing Policy Debate*, 14: 203–234.
- McKenzie, E. (2005). Constructing the Pomerium in Las Vegas: a case study of emerging trends in American gated communities. *Housing studies* 20(2): 187-203.
- Mitchell, Don (1995). The end of public space? People's Park, definitions of the public, and democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, 85: 108-133.
- Mirovsky, A. (2005). The Sad Decline of the Residents' Committee. Ha'aretz online, September 19.
<http://www.haaretz.com/print-edition/business/the-sad-decline-of-the-residents-committee-1.170096>
- Moriarty, M. J. 1973-1974. A comparison of United States and foreign condominiums. *St. John's Law Review* 48(4): 1011-1027.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Rabinowitz, D. (2012). Residual residential space as commons. *International Journal of the Commons*, 6(2): 302-318.

- Rosen, G., and Razin, E. (2009). The rise of gated communities in Israel: Reflections on changing urban governance in a neo-liberal era. *Urban Studies*, 46(8): 1702-1722.
- Rosen, G., and Charney, I. (2016). Divided we rise: politics, architecture and vertical cityscapes at opposite ends of Jerusalem. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(2): 163-174.
- Shachar, A. (1998). Reshaping the Map of Israel: A New National Planning Doctrine. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555: 209-218
- Shlay, A. B., and Rosen, G. (2015). *Jerusalem: the spatial politics of a divided metropolis*. John Wiley & Sons.
- Sorkin, M. (Ed.) (1992). *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*. New York: Hill and Wang.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

נספח: רשימת מרואיינים

מראיין	תאריך
1	ראש מחלקת תכנון עיר, עיריית ירושלים 5.8.2014
2	אדריכלית מרחב ציבורי, צוות אדריכל העיר, עיריית ירושלים 11.8.2014
3	עובדת קהילתית, מינהל קהילתי גוננים, ירושלים 23.11.2015
4	מתכנן אורבני, מינהל קהילתי תלפיות מזרח, ירושלים 25.11.2015
5	מתכננת אורבנית, מינהל קהילתי גילה, ירושלים 26.11.2015
6	עובדת קהילתית, מינהל קהילתי גוננים, ירושלים 30.11.2015
7	מתכננת אורבנית, מינהל קהילתי גנים, ירושלים 1.12.2015
8	מתכנן אורבני, מינהל קהילתי גוננים, ירושלים 8.12.2015
9	עובדת קהילתית, מינהל קהילתי רוממה, ירושלים 9.12.2015
10	מנהל רובע דרום, עיריית ירושלים 13.12.2015
11	מתכנן אורבני, מינהל קהילתי רוממה, ירושלים [תשובות כתובות] 14.12.2015
12	מתכנן אורבני, מינהל קהילתי נווה יעקב, ירושלים 16.12.2015
13	סמנכ"ל עיריית מודיעין 16.2.2016
14	ראש אגף אחזקה ושפ"ע, עיריית מעלה אדומים 17.2.2016
15	ראש מחלקת גינון וניקיון, עיריית מעלה אדומים 17.2.2016
16	תושב מייסד גינה קהילתית, ירושלים 5.6.2016
17	ראש המחלקה למדיניות תכנון, עיריית ירושלים 7.6.2016
18	סגן מתכננת מחוז ירושלים 7.7.2016
19	אדריכלית נוף, עיריית מודיעין 11.7.2016
20	עובדת קהילתית, מינהל קהילתי גילה, ירושלים 14.7.2016
21	אדריכל ראשי לשעבר, משרד השיכון והבינוי 20.7.2016
22	ראש צוות בכיר לעניינים אזרחיים, עיריית ירושלים 21.7.2016
23	מנהלת סניף ירושלים באגודה לתרבות הדיור 21.7.2016
24	מנהל תחום התחדשות עירונית, מוזאיקה – המרכז ליישוב סכסוכים בהסכמה 24.7.2016
25	מנהלת אגף פרוגרמות לשעבר, משרד השיכון והבינוי 26.7.2016
26	מהנדס העיר לשעבר, עיריית מעלה אדומים 28.7.2016
27	מנהלת סניף מודיעין באגודה לתרבות הדיור 1.8.2016
28	יועץ משפטי, עיריית מעלה אדומים 9.8.2016

22.9.2016	אחראית שילוב היבטים חברתיים בתכנון, מינהל לשירותי קהילה, עיריית ירושלים	29
22.9.2016	יועצת משפטית, עיריית מודיעין	30
3.11.2016	מנהל רובע צפון, עיריית ירושלים	31
6.12.2016	ראש אגף מדיניות אסטרטגית, עיריית ירושלים	32

 טחים פרטיים פתוחים (שפ"פים) סובלים מהזנחה ותת-שימוש, משום שוועדי בתים מתקשים להתמודד עם תחזוקתם, בפרט כשהם משתייכים ליותר מבית משותף אחד. מחקר זה מבקש לבחון מתן מענה ציבורי לבעיה פרטית כביכול ומנתח את המענה המגוון לאתגר זה בשלוש ערים: ירושלים, מודיעין ומעלה אדומים. ההתערבויות המרכזיות במודיעין ובמעלה אדומים נסמכות בעיקרן על הגישה הניהולית: פתרונות טיפול טכניים על ידי עובדי עירייה, בהם ניהול עירוני ממומן על ידי תושבים, טיפול ומימון מוניציפלי מלא וטיפול שוטף בנושאים נקודתיים. בירושלים, לעומת זאת, יש הסתמכות משמעותית על הגישה הקהילתית, הרואה בתושבים את האחראים על השטח. הגישה התכנונית, אשר עד כה לא יושמה במידה משמעותית בערים אלו, מבקשת למצוא פתרונות רישומיים או סטטוטוריים ארוכי-טווח להסדרת השטח: הרחבות בנייה, רישום מחודש או שינוי ייעוד וקידום תוכניות התחדשות עירונית על גבי השפ"פים.

המחקר מצביע על כך שרשות מקומית מעורבת ופעילה מסוגלת להציע לתושבים פתרונות גם בסוגיות שאינן בתחום אחריותה הרשמית, ומדגיש את הצורך בשילוב נושא תחזוקת תוצרי התכנון בתהליך התכנון.

<https://fips.huji.ac.il>

<https://en.fips.huji.ac.il>