

**צפיפות, בנייה גבוהה והמרחב הציבורי – כמה מיתוסים שכדאי לנפץ וכמה דברים שכדאי לדעת**

**לקראת הבחירות לרשויות המקומיות / ד"ר יודן רופא**

**הצגת הבעיה: בניה גבוהה בלב שכונות מגורים קיימות**

הסיפור מתחיל בדרך כלל במודעה בעיתון, או על שלט בגבול מגרש כשלהו בלב שכונת מגורים. ההודעה רשמית, ומודיעה על הפקדת תכנית למגרש או לאזור התחום ברחובות מסוימים. בדרך כלל קשה להבין מההודעה על מה מדובר, אבל לפעמים מצורפת להודעה הדמייה, או שכתוב בה מספר הקומות של הבניינים בתכנית – מעל 14, ולפעמים אף יותר מ-20 קומות למגורים. התכנית מתוכננת על מגרש ריק שנותר בשכונה, ומשמש כמקום משחק לילדים, או כמקום מבנה ציבורי שאיננו משמש עוד ועומד נטוש. לפעמים זוהי יוזמה שמטרתה להרוס שיכונים ישנים, ולבנות במקומם בניינים חדשים ומודרניים יותר (פינוי-בינוי). הודעות כאלו אפשר למצוא היום בכל עיר בישראל, בתל-אביב ובבת-ים, בחיפה ובקריות, בבאר שבע ובאשדוד. גם ערים ערביות כנצרת או שפרעם עשויות למצוא את עצמן בעוד מספר שנים מתמודדות עם בעיה דומה, עם התמעטות הקרקעות והעלייה בלחץ הביקוש למגורים (כפי שניתן היום לראות בעזה ובשטחי הרשות הפלסטינית), ואפילו המגזר החרדי איננו חסין מפני ביקושים אלה למרות העדיפות הניתנת למגורים שניתן להגיע אליהם ללא מעלית בשבת. אך לרוב הערים אין מדיניות בניה לגובה, מדיניות שתאפשר יותר וודאות ליזמים ולתושבים כאחד.

בניינים גבוהים מעוררים בנו תחושות מעורבות. מצד אחד יש משהו מלהיב בגורדי שחקים. מי מאיתנו לא התפעם לנוכח קו הרקיע של עיר גדולה על שלל מגדליה? בניינים גבוהים מסמלים עבור רובנו קידמה ועושר. מי לא היה רוצה לגור בקומה עליונה של בניין גבוה – להנות מהנוף הנשקף מבעד לחלונות? להרגיש את תחושת ההתעלות שנלווית למבט על העולם מלמעלה? מצד שני, מי רוצה לחיות בצילו של בניין גבוה, אשר מסתיר את השמש ברוב שעות היום? בניינים גבוהים מגמדים את הבניינים הרגילים שנמצאים סביבם, ולעיתים קרובות אף גורמים לירידת ערך של הבניינים הסמוכים אליהם. מגדלי מגורים ממחישים את הפערים החברתיים והכלכליים בחברה – בין בעלי היכולת שיש להם אפשרות לקנות דירה במגדל חדש, ובין התושבים הגרים בבתים הישנים והרגילים שמסביבם. בניינים גבוהים משנים לגמרי את קנה המידה של הרחוב שבו הם נמצאים. בדרך כלל הם מתעלמים ממנו לחלוטין ומפנים אליו חומות, פתחי אוורור וכניסות לחניה תת-קרקעית. הכניסה לבניינים מורחקת מהרחוב, ונמצאת במפלס גבוה יותר, ועל ידי כך מדגישה את הריחוק ממנו. בניינים גבוהים יוצרים ריכוז גבוה של אנשים ומכוניות בשטח מצומצם, ומטילים עומס סביבתי נוסף על סביבתם הקרובה. התוצאה של תחושות אלו היא שפעמים רבות התושבים הגרים בשכונות למגרש שהוצעה בו בנייה גבוהה למגורים מגישים התנגדות לתכניות אלה, בטענה לפגיעה בערך נכסיהם ואיכות חייהם.

בתשובתם להתנגדויות מצדיקים העירייה, היזם והמתכנן את הצורך בבניה גבוהה בחשיבות של הגדלת הצפיפות העירונית תוך שמירה על שטחים פתוחים לרווחת הציבור. הצפיפות מצידה חשובה כי משאב הקרקע במדינת ישראל מצומצם, האוכלוסייה בישראל עדיין גדלה, ועל כן יש לבנות בצפיפויות עירוניות גבוהות יותר כדי

להוזיל את מחירי הדירות וכדי לשמור על שטחים פתוחים חוץ עירוניים. לכאורה הקשר בין בניה גבוהה וצפיפות עירונית הוא ברור ואינטואיטיבי – ככל שהבניה גבוהה יותר, השימוש בקרקע אינטנסיבי יותר, והצפיפות גבוהה יותר. אך למעשה הקשר בין בניה גבוהה וצפיפות מורכב יותר. שתי הערים הצפופות ביותר בישראל: בני-ברק ובת ים - בנויות ברובן מבניינים בני עד ארבע קומות. השכונה הצפופה ביותר בארץ – שכונת פלורנטין בתל-אביב בנויה ברובה מבניינים בני שתיים עד שלוש קומות. הצפון הישן בתל-אביב, עם צפיפות עירונית של 16 יח"ד לדונם ברוטו, צפוף יותר מפי שניים מאשר השכונות החדשות הנבנות בצפון העיר, למרות שברובו הוא בנוי ממבנים של שלוש קומות מגורים על עמודים, לעומת הבניינים בני 14-16 קומות שבשכונות הצפוניות של העיר.

על מה, אם כן, אנו מדברים כשאנו מדברים על צפיפות? מתי צפיפות היא רעה? ומתי היא טובה? האם בניה גבוהה תורמת בהכרח לצפיפות עירונית גבוהה יותר? האם היא תורמת ליצירת דיור בר-השגה? האם השטחים הציבוריים הפתוחים שבנייה גבוהה מאפשרת אכן תורמים לרווחת הציבור? איפה, למי ואיך כדאי לבנות בניה גבוהה למגורים? מה יכולה וצריכה להיות עמדת העירייה ונבחרי הציבור בנושאים אלה?

### שלושה סוגים שונים של צפיפות

ראשית עלינו להבחין בין שלושה סוגי צפיפות המשמשים בדרך כלל בעירוביה בשיח המקצועי והציבורי. האחד הוא צפיפות דיור – הנמדדת בדרך כלל במספר נפשות לחדר או מ"ר בנוי לנפש. צפיפות הדיור מודדת את כמות השטח הבנוי הזמין לכל אדם בבית מגוריו. (צפיפות הדיור הממוצעת בארץ היא 0.89 נפש לחדר, אך יש פערים גדולים בין עשירים ועניים בהקשר הזה (צפיפות הדיור בעשירון התחתון היא: 1.78 נפש לחדר, בחמישי 0.88 ובעליון 0.53)). צפיפות הדיור יכולה להיות גבוהה, גם כאשר הצפיפות העירונית נמוכה, בישובים כפריים למשל, כאשר בכל בית מתגוררת משפחה גדולה, אך המרחקים בין הבתים גדולים ועל כן הצפיפות הישובית נמוכה.

הסוג השני הוא צפיפות ישובית, או עירונית – הנמדדת בדרך כלל במספר נפשות לקמ"ר. צפיפות זו מחושבת על ידי חלוקת מספר התושבים בישוב, בסך כל השטח שלו, כולל רחובות, שטחים פתוחים ושטחים רבים שאינם למגורים. ככל שצפיפות זו גבוהה יותר, כך האוכלוסייה משתרעת על שטח קטן יותר, ונשאר יותר שטח פתוח למערכות טבעיות ולחקלאות. יתר על כן, ככל שצפיפות זו גבוהה יותר, יתרונות העיר גדולים יותר – יש יותר הזדמנויות לקשרים אישיים ולהזדמנויות כלכליות, ניתן לספק שירותים עירוניים ברמה גבוהה יותר, מגוון יעדים רחב יותר שניתן להגיע אליהם ברגל, והיתכנות גדולה יותר לתחבורה ציבורית נאותה.

הסוג השלישי הוא צפיפות בניה נטו – זהו מספר יחידות הדיור הבנויות, או שניתן לבנות, לדונם המיועד למגורים. צפיפות זאת מעניינת בעיקר את בעל הקרקע או היזם, כי על פיה נקבע ערך הקרקע. אולם אין היא בהכרח מיתרגמת לצפיפות עירונית גבוהה יותר, משום שהצפיפות העירונית תלויה בכמות הנפשות הממוצעת ליחידת דיור, ובסך כל השטח שיש להקצות לשטחים ציבוריים ולדרכים, ולשימושי הקרקע האחרים בעיר.

מבין שלושת הסוגים השונים של צפיפות שתוארו למעלה, צפיפות דיור היא היחידה שמחקרים הראו קשר בינה ובין שלל בעיות חברתיות: מחלות זיהומיות, חוסר הישגים בלימודים ונשירה, פשיעה ועוד. יש קשר הדוק בין צפיפות דיור גבוהה ועוני, וברור למה – ככל שמשפחה ענייה יותר, כך היא יכולה להרשות לעצמה פחות שטח בנוי

למגורים. יש גם קשר בין עוני וגודל משפחות – כללית משפחות עניות נוטות להיות גדולות יותר ממשפחות אמידות, מה שמשפיע על צפיפות הדיור. על כן בהחלט ייתכן שבבסיס הבעיות החברתיות הקשורות לצפיפות דיור גבוהה נמצא בעצם העוני, וההדרה ממקורות העושר של החברה. צפיפות דיור גבוהה היא רק אחד מן התסמינים של העוני שהוא הבעיה המהותית יותר.

### מדיניות עירונית נכונה לגבי צפיפות:

- העיר צריכה לשאוף להקטין את צפיפות הדיור במידה, ובאותם מקומות, שבהם היא גבוהה מדי, על ידי מציאת פתרונות דיור למשפחות הגרות בצפיפות דיור גבוהה, או על ידי יצירת פתרונות של דיור בר-השגה למשפחות שהכנסתן איננה מספקת לרכוש או לשכור דיור הולם את צרכיהן.
- מצד שני, העיר צריכה לשאוף להעלות את הצפיפות העירונית, הן משום שברוב הישובים בישראל צפיפות זו נמוכה מדי כדי לאפשר לתושביהן את היתרונות של עירוניות שצוינו למעלה, הן כדי להגדיל את ההיצע של הדיור ועל ידי כך להוזיל את מחירו, והן כדי להשתלב במדיניות הארצית של העלאת הצפיפות העירונית במטרה לשמור על שטחים פתוחים ומערכות אקולוגיות.

### בניה גבוהה אינה תורמת בהכרח להגדלת הצפיפות העירונית

בניה גבוהה מאפשרת צפיפות עירונית גבוהה בעיקר כאשר גורדי השחקים בניינים ללא מרווחים גדולים ביניהם. אך במצב זה, תנאי האור והאוויר בקומות התחתונות של הבניינים, וברחובות הצרים שביניהם רחוקים מלהיות מספקים. אי לכך, ברוב ארצות העולם המערבי, וגם בישראל, תוקנו תקנות שאינן מאפשרות בנייה צפופה של בניינים גבוהים. יתר על כן, יזמים ומתכננים ממליצים על בניה גבוהה כדי שניתן יהיה לשמור על שטחים פתוחים סביב הבניינים. הדימוי המוכר, והמשווק לציבור, הוא הדימוי של מגדלים בפארק – מגדלים שבעצם צפיפותם מאפשרים שמירה על תכסית קרקע נמוכה, והשאר שטחים פתוחים ניכרים סביבם. דפוס הבינוי המקובל בישראל, של בניינים נפרדים זה מזה ובנסיגה מקו הרחוב, מתאים לצפיפות נמוכה ובינונית, אך בצפיפות גבוהה יותר הוא יוצר שטחים פרטיים פתוחים בין הבניינים ומאחוריהם שהם צרים, מוצללים תמיד וקשים לניצול. לעומת זאת, ניתן להגיע לצפיפות דומה לבניה גבוהה, באמצעות בניה נמוכה יותר, ותוך שמירה על נגישות טובה של אור ואוויר לכל הדירות על ידי בניה היקפית סביב לבלוק, המגדירה חצר פנימית מצד אחד, וחזית עירונית לצד שני (ראה איור וטבלה).

יתר על כן, ברוב הערים בישראל נהוג, בבניה חדשה, תקן חניה הגבוה ממכונת אחת ליחידת דיור, ובערים מסוימות נדרשים תקני חניה של יותר משתי מכונות ליחידת דיור. כך, ככל שגדלה צפיפות הבניה נטו במגרשים למגורים, יש להקצות יותר שטח קרקע לחניה על חשבון השטח הפתוח המגונן (או לבנות חניה תת-קרקעית יקרה). בנוסף יש להקצות יותר שטח בשכונה לדרכי גישה, לשטחים ציבוריים פתוחים ולמוסדות ציבור – הקצאות המגבילות את יכולת היישום של ציפוף באמצעות בניה גבוהה בשכונות קיימות, ומגבילות את הצפיפות העירונית שניתן להגיע אליה בשכונות חדשות.

## האם השטחים הפתוחים הרבים שבניה גבוהה מאפשרת אכן תורמים לרווחת הציבור?

כל זה אמנם נכון, יגיד האדריכל, או הפעיל הסביבתי, אבל גם אם הצפיפות העירונית איננה גבוהה יותר, בניית בניינים גבוהים מאפשרת השארת יותר שטח קרקע פתוח ולא בנוי, ועל כן מגוון וירוק. יותר שטח ירוק משמעותו יותר רווחה לציבור.

אין ספק שעצים וגינות תורמים לתחושה הטובה של התושבים בסביבתם – ובלבד שהם מתחזקים כראוי. אך תחזוקתם היא מעמסה כבדה החלה על התושבים בבניינים עצמם – אם השטחים הם פרטיים, ועל העירייה, אם השטחים הם ציבוריים. יש לזכור שישראל היא ארץ יבשה, ושתחזוקת שטחים פתוחים נרחבים היא קשה ויקרה. בהעדר השקיה ותחזוקה מספקת חוזרים שטחים אלה, לפחות בקיץ, להיות יובשניים. במקרים רבים שטחים אלה הם בבחינת מותרות לראייה בלבד - במחקר שנעשה בין השנים 10-2007 מצאנו שגם בשכונות שבהם היו שטחים פתוחים נרחבים ומטופחים, בפועל נעשה בהם שימוש מועט מאוד על ידי התושבים. רוב הפעילות החברתית בשכונות היתה ברחובות וברחובות עירוניות שליד שירותי מסחר וקהילה מקומיים, למרות שאלו נפלו באיכותם מהגנים והפארקים בשכונה. סקר תושבים בשכונות אלה הראה שהבילוי בשטחים הציבוריים הפתוחים בשכונה היה בעדיפות נמוכה יותר, לעומת בילוי בשטחים פרטיים פתוחים, בשטחים ציבוריים פתוחים מחוץ לשכונה, כמו חוף הים או שמורות טבע, או טיול ברחובותיה. מסתבר שאנשים נוטים להשתמש בשטחים ציבוריים פתוחים המהווים חלק ממרחב התנועה היומיומי שלהם, ומרחב זה הוא בעיקרו רחובות העיר. על כן, השטחים הפתוחים הירוקים הנרחבים שניתן ליצור באמצעות בנייה גבוהה למגורים אינם שימושיים במיוחד, משום שהם אינם קשורים למרחבי תנועה, ואינם מוגדרים על ידי חזיתות פעילות. דווקא בנייה נמוכה יותר, המלווה את הרחובות, והיוצרת חזיתות מגוונות ומרובות עניין, עשויה לתרום יותר לאיכות המרחב הציבורי.

### מדיניות עירונית נכונה לגבי בנייה גבוהה ושטחים פתוחים:

- בנייה גבוהה מאפשרת שטחים פתוחים נרחבים יותר, אך עודף שטחים פתוחים איננו בהכרח יתרון.
- השקעה בטיפוח הרחובות והצללתם, באמצעות שדרות עצים, ורחבות עירוניות מטופחות ומוצללות, עשויה לתרום ליצירת מראה ירוק לעיר, במקומות שבהם אנשים באמת עוברים ומבלים.
- בבנייה נמוכה קל יותר מצד אחד, להגדיר את המרחב הציבורי באמצעות חזיתות רצופות לרחובות, המייצרות עניין, מושכות עוברי אורח ותורמות לבטיחות בו, ומצד שני לאפשר שטחים פרטיים פתוחים הנדרשים על ידי התושבים.

### איפה, למי ואיך כדאי לבנות בניה גבוהה?

עם זאת, אין לפסול לגמרי את הבניה הגבוהה למגורים. ישנם מקומות ומצבים שבהם בניה גבוהה היא הגיונית, ואף יכולה לתרום לסביבה העירונית. בניה גבוהה מתאימה למקומות שבהם ערכי הקרקע והביקושים גבוהים מאוד, בצמוד לנגישות מצויינת בתחבורה ציבורית. בניה גבוהה יכולה להתאים לאוכלוסיות צעירות, לאנשים מבוגרים, למשפחות ללא ילדים, לאנשים ברמת הכנסה גבוהה, למעדיפים דיור בשכירות, או דיור עם ניהול מרכזי.

בנייה גבוהה איננה אסון, ומצד שני גם איננה פתרון לבעיות העיר והסביבה שלה. המרוויחים העיקריים ממנה הם היזמים, והדיירים בקומות העליונות. על העיר לגבש מדיניות ברורה של בניה גבוהה, להגדיר את המקומות המתאימים לה, ואת סוגי האוכלוסייה שלהם היא מיועדת – ולנקוט בכל הכלים האפשריים כדי להקטין את העומס שהיא מטילה על סביבתה הקרובה מצד אחד, ומצד שני לנצל את הביקוש הקיים לבנייה גבוהה בקרב אוכלוסיות אמידות, כדי להשיג יתרונות כלכליים, סביבתיים וחברתיים לעיר.

### **מדיניות עירונית נכונה לגבי בנייה גבוהה:**

- העיר צריכה לקבוע מדיניות ברורה לגבי מיקום בניה גבוהה במרחב העירוני באותם אזורים שיש להם שירות טוב בתחבורה ציבורית. במקומות אלה תעודד העירייה הקטנה של תקני חנייה, תמחור מלא של מקומות החנייה, ועידוד התושבים לוותר על כלי רכב פרטיים ולהסתמך על תחבורה ציבורית.
- העיר יכולה לנצל את הביקוש למגורים בבניה גבוהה, לשיפור המרחב הציבורי שסביבה. על ידי חיוב היזמים בבניה היקפית בגבולות הרחובות, ליצירת חזיתות פעילות לרחוב, ולהקטנת ההשפעה הסביבתית של הבנין הגבוה הממוקם בלב הבלוק.
- העיר יכולה וצריכה להיות מסוגלת לחייב את היזם, תמורת הגדלת אחוזי הבניה, בבניית אחוז מסוים של הדירות במחירי השוק ו/או כדירור בר השגה, ובהגדלת המגוון של סוגי הדירות כך שיתאימו למגוון גדול יותר של משפחות.
- העיר צריכה גם לעמוד על כך שאותם שטחים פתוחים שבניינים גבוהים יוצרים סביבם יהיו חלק מן המרחב הציבורי - על ידי הקפדה על כך שמרחב זה יהיה המשכי לרחובות אליהן הוא מתחבר ולא במפלס שונה מהם.