



נייר מדיניות : תכנית ליישום התחדשות עירונית יעילה והוגנת



ינואר 2016

רוני אדלר, אורי דביר, דורון יעקבי, עמית לוונטל, אמיר ליבנה, דניאל קופל ואלעד רוזגוביץ

חברי הצוות

מחבר המסמך: עמית לוונטל, חוקר ראשי ב-ERI – מכון טנאי למחקר אתי, בוגר תואר ראשון בביולוגיה מהאוניברסיטה העברית ותואר שני בכלכלה מהתוכנית המשותפת לאוניברסיטת תל אביב ולאוניברסיטה העברית בירושלים

רוני אדלר, מנהל פרויקטים, בוגר תואר ראשון בניהול ובמדע המדינה מאוניברסיטת תל אביב וסטודנט לתואר שני במנהל עסקים באוניברסיטת תל אביב

אורי דביר, בוגר תואר ראשון בכלכלה ובפילוסופיה מאוניברסיטת תל אביב, וסטודנט לתואר שני בכלכלה מהתוכנית המשותפת לאוניברסיטת תל אביב ולאוניברסיטה העברית בירושלים

אמיר ליבנה, אדריכל ויועץ במאן נכסים, בוגר תואר ראשון בארכיטקטורה מאוניברסיטת Witwatersrand שביהנסבורג ותואר שני במנהל עסקים מאוניברסיטת תל אביב

דניאל קופל, אדריכל במשרד רן בלנדר אדריכלים, בוגר תואר ראשון בארכיטקטורה מהטכניון וסטודנט לתואר שני במנהל עסקים באוניברסיטת תל אביב

אלעד רוזגוביץ, יועץ פרלמנטרי לח"כ מיקי לוי, בוגר תואר ראשון במשפטים ממכללת שערי משפט וסטודנט לתואר שני במדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב

מנחה: דורון יעקבי, עו"ד ושמאי מקרקעין (הממלכה המאוחדת), בוגר תואר ראשון במשפטים מאוניברסיטת לונדון (קינג'ס קולג') ותואר שני במימון נדל"ן מאוניברסיטת קיימברידג'

תודות

אנו מודים לתמיכה הפיננסית של מכון אלרוב לחקר הנדל"ן בפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב ולליווי האקדמי והמחקרי של ד"ר דני בן-שחר וגב' רות הוברפלד. כמו כן, אנו מודים להערות המועילות של: אורי אטינגר, ליאת בירון, חיים גורן, גיל גן-מור, סבסטיאן ולרשטיין, אריאל יוצר, יהונתן כהן-ליטאנט, אודי כרמלי, גלעד לוקר, משה למדן, צחי עומר, אריה קמיל ואלי רוזנטל.

צילום שער: דרום תל אביב 2015, דורון יעקבי

תוכן

3	תוכן	
7	תמצית מנהלים	
11	הקדמה	1
11	מטרות המסמך	1.1
11	מבנה המסמך	1.2
12	רקע	1.3
12	התחדשות עירונית – מטרות, יתרונות וחסרונות	1.3.1
13	מסלולים בהתחדשות עירונית	1.3.2
17	תקן 21	1.3.3
18	חסמים וגורמים מעכבים	2
19	היעדר ודאות כלכלית	2.1
19	סבך של אינטרסים והיעדר גוף שינווט ביניהם	2.1.1
21	ליקויים בתמריצים ממשלתיים	2.1.2
22	דיירים סרבנים	2.1.3
23	חולשת הדיירים	2.1.4
24	אי הודאות של בעל הנכס המיועד לפינוי	2.1.5
25	ריבוי בעלים	2.1.6
26	התנגדות השלטון המקומי	2.1.7
27	קביעת הפרוגרמה התכנונית לפני השמאות	2.1.8
28	סיכום – כיצד חוסר הודאות פוגע בכדאיות הכלכלית	2.1.9
28	היעדר הפנמה של השפעות חברתיות וסביבתיות	2.2
29	היעדר הפנמת השפעות חברתיות וסביבתיות והיעדר שיתוף ציבור	2.2.1
30	היעדר הפנמת האינטרס הציבורי מצד התושבים – "Not In My Back Yard"	2.2.2
31	גינטריפיקציה	2.2.3
32	ציפיות הדיירים בעקבות תמ"א 38	2.2.4

33	עומס על תשתיות קיימות.....	2.2.5
33	פתרונות קיימים.....	3
34	פתרון מוצע.....	4
34	מבוא לפתרון המוצע.....	4.1
35	שלבים 1-6 : התכנון המקדים.....	4.2
35	שלב 1 : התמקדות בשכונה ספציפית לצורך התחדשות עירונית.....	4.2.1
35	שלב 2 : הקמת ועד שכונתי.....	4.2.2
37	שלב 3 : ביצוע סקרי אוכלוסייה ומיפוי איכויות קיימות ונקודות לציון ולשימור ...	4.2.3
38	שלב 4 : הגדרת תכנית אב ראשונית לפי שלבים 1-3.....	4.2.4
38	שלב 5 : איתור "מתחמי התערבות" המיועדים להתחדשות עירונית.....	4.2.5
38	שלב 6 : הערכת התשואה הכלכלית, החברתית והסביבתית של כל מתחם.....	4.2.6
39	שלב 7 : התכנון המפורט.....	4.3
39	שלב 7.1 : שדרוג ושיקום עירוני של תשתיות ושטחים ציבוריים.....	4.3.1
39	שלב 7.2 : התערבות באמצעות התחדשות עירונית.....	4.3.2
46	שלב 8 : ביקורת וסקירת ההשפעה והעמידה ביעדים.....	4.4
46	המענה של הפתרון המוצע לחסמים.....	4.5
46	סבך של אינטרסים והיעדר גוף שינווט ביניהם.....	4.5.1
47	ליקויים בתמריצים ממשלתיים.....	4.5.2
47	חולשת הדיירים.....	4.5.3
48	אי הודאות של בעל הנכס המיועד לפינוי.....	4.5.4
48	ריבוי בעלים.....	4.5.5
48	התנגדות השלטון המקומי.....	4.5.6
48	קביעת הפרוגרמה התכנונית לפני השמאות.....	4.5.7
48	המענה של הפתרון המוצע להיעדר הפנמה של השפעות חברתיות וסביבתיות.....	4.6
48	היעדר הפנמת השפעות חברתיות וסביבתיות והיעדר שיתוף ציבור.....	4.6.1
49	היעדר הפנמת האינטרס הציבורי מצד התושבים – "Not In My Back Yard".....	4.6.2

49	..... ג'נטריפיקציה	4.6.3
49	..... ציפיות הדיירים בעקבות תמ"א 38	4.6.4
49	..... עומס על תשתיות קיימות	4.6.5
49	..... מקרה בוחן : שכונת התקווה ונווה צה"ל	5
49	..... רקע: המצב בדרום תל אביב	5.1
49	..... הגדרה	5.1.1
50	..... פערים חברתיים-כלכליים	5.1.2
50	..... פערים בבינוי	5.1.3
52	..... מתחמי פינוי-בינוי קיימים	5.1.4
52	..... שלבים 1-6 : התכנון המקדים	5.2
52	..... שלב 1 : התמקדות בשכונה ספציפית לצורך התחדשות עירונית	5.2.1
53	..... שלב 2 : הקמת ועד שכונתי	5.2.2
53	..... שלב 3 : ביצוע סקרי אוכלוסייה ומיפוי איכויות קיימות ונקודות לציון ולשימור ...	5.2.3
54	..... שלב 4 : הגדרת תכנית אב ראשונית לפי שלבים 1-3	5.2.4
54	..... שלב 5 : איתור "מתחמי התערבות" המיועדים להתחדשות עירונית	5.2.5
55	..... שלב 6 : הערכת התשואה הכלכלית, החברתית והסביבתית של כל מתחם	5.2.6
55	..... שלב 7 : שלב התכנון המפורט	5.3
55	..... שלב 7.1 : שדרוג ושיקום עירוני של תשתיות ושטחים ציבוריים	5.3.1
55	..... שלב 7.2 : התערבות באמצעות התחדשות עירונית	5.3.2
63	..... שלב 8 : ביקורת וסקירת ההשפעה והעמידה ביעדים	5.4
63	..... סיכום	6
64	..... מקורות	
13	..... טבלה 1 : הגורמים המשתתפים בתהליך פינוי-בינוי	
44	..... טבלה 2 : דוגמאות תכנוניות מהעולם	
50	..... טבלה 3 : מאפיינים חברתיים כלכליים נבחרים של רובעי דרום ומזרח העיר, 2008	

- טבלה 4 : אוכלוסייה ומאפייני בינוי נבחרים של אזורים בתל אביב-יפו, 2014..... 50
- טבלה 5 : מתחמי פינוי-בינוי בדרום תל אביב 52
- טבלה 6 : חישוב עלות בנייה למ"ר שטח עיקרי 58
- טבלה 7 : מחיר ממוצע למ"ר של דירות בשכונות הסובבות את נווה צה"ל..... 58
- טבלה 8 : שטח רכיבים שונים במתחם הסופי 59
- טבלה 9 : שטח רכיבים שונים במתחם הסופי, עם דיור בר השגה 61
- טבלה 10 : חישוב היטל ההשבחה לנכס 62
-
- איור 1 : The Whale, תכנית..... 44
- איור 2 : VSQ2, תכנית 45
- איור 3 : המרחב בו מתמקדת העירייה, לרבות מתחם התערבות 53
- איור 4 : שכונת נווה צה"ל..... 54
- איור 5 : חלקות מגורים בנווה צה"ל..... 56
- איור 6 : בנייה קיימת בנווה צה"ל..... 57
- איור 7 : הדמיית תוספת זכויות בנייה עד 10 קומות 59
- איור 8 : הדמייה של בנייה מרקמית 60
- איור 9 : הדמיית בנייה מרקמית בתוספת דיור בר השגה..... 61
-
- תרשים 1 : עיקרי תהליך פינוי-בינוי 15
- תרשים 2 : תהליכים ליצירת תכנית אב ראשונית להתחדשות עירונית..... 35
-
- משוואה 1 : חישוב הזכויות הנוספות ליזם..... 41
- משוואה 2 : חישוב עלות הקרקע..... 41
- משוואה 3 : חישוב הזכויות הנוספות ליזם, לרבות דיור בר השגה ושטחי ציבור 43
- משוואה 4 : חישוב זכויות נדרשות בנווה צה"ל..... 58
- משוואה 5 : חישוב זכויות בתוספת דיור בר השגה 60
- משוואה 6 : חישוב זכויות בנייה בתוספת השקעה בשטחי ציבור..... 62
- משוואה 7 : חישוב זכויות ליזם שנכנס לאחר אישור התב"ע 62
- משוואה 8 : חישוב הזכויות הנוספות עקב היטל השבחה 63

תמצית מנהלים

מטרת מסמך זה היא לבחון ולנתח את תהליך ההתחדשות העירונית במדינת ישראל, בהתמקדות על שכונות דרום תל אביב. ניכר כיום כי למרות היתרונות הרבים של תהליך זה אין די פרויקטים של התחדשות עירונית וכוחות השוק לא מצליחים להוביל לתוצאה יעילה. יתר על כן, גם התערבות הממשלה שקבעה מערכת של תמריצים לקידום התהליך לא עמדה ביעדים.

במסמך זה חקרנו לעומק את הבעיות העולות מתהליך ההתחדשות העירונית בישראל מתוך ניסיון להבין מדוע התהליך אינו מתקיים ולגבש פתרון יישומי שיצליח ליצור איזון וגיזור בין האינטרסים הכלכליים של היזמים, האינטרס של הרשות המקומית והצרכים של דיירי השכונה.

ההמלצות העיקריות שלנו הן:

- ביצוע שמאות מקדימה לתכנון ומתן זכויות על בסיס השומה (על פי הנוסחה המופיעה בנייר העמדה). בפתרון שאנו מציעים, הפרוגרמה התכנונית נקבעת לפי השמאות וכך היזם והדיירים יודעים מראש כי התכנית כדאית.
- הפיכת תקן 21 למחייב – קביעת התמורה ההולמת לדיירים וליזם תיעשה על בסיס תקן 21.
- שיתוף ציבור – שיתוף הדיירים ותושבי השכונה המיועדת לחידוש, תוך התחשבות בצרכים חברתיים, סביבתיים וכלכליים במהלך התהליך.
- פטור מהיטל השבחה ומתן סובסידיות על ידי העירייה על מנת להסתפק במתן זכויות מינימליות ליזם, תוך שמירה על כדאיות כלכלית.
- מתן אפשרות לרשות המקומית להוסיף זכויות בנייה ליזם בתמורה לבניית דיור בר השגה, שדרוג תשתיות ובניית מבני ציבור.

במהלך העבודה זיהינו כמה כשלים עיקריים המעכבים את תהליך ההתחדשות העירונית:

- חוסר ודאות כלכלית – כיום אין גוף אחד שמוביל את תהליך ההתחדשות העירונית, והאינטרסים המנוגדים של שלל הגורמים המעורבים מעכבים את קידום התהליך ומגדילים את הסיכון הכלכלי של הפרויקט.
- מתן דגש נמוך על כדאיות כלכלית במתן זכויות בוועדות התכנון – כיום וועדות התכנון לא בוחנות את הכדאיות הכלכלית בבואן לקבוע את זכויות הבנייה האפשריות לכל שכונה.
- חוסר התחשבות בדיירים – ברוב המקרים הדיירים בשכונות המיועדות להתחדשות עירונית מגיעים מרקע סוציו-אקונומי נמוך ואין ברשותם את הידע והאמצעים בכדי לדאוג לאינטרס שלהם.

• התנגדות השלטון המקומי – תוספת של תושבים חדשים יוצרת עומס על התשתית הקיימת ויכולה לפגוע ביציבות הכלכלית של הרשות המקומית משום שזו צריכה לספק לתושבים שירותים רבים.

אנו מציעים למקבלי ההחלטות תכנית המאפשרת חלוקה מיטבית של המשאבים הציבוריים לקידום התחדשות עירונית על בסיס של "נקודות התערבות" – פרויקטים בודדים אך משמעותיים בשכונות בהן אין לכוחות השוק תמריץ להוביל להתחדשות. אנו מונים שלבים, המפורטים להלן, לצורך התחדשות עירונית בשכונה אחת, מנקודת המבט של העירייה.

שלבים 1-6 – תכנון מקדים: מטרת שלבים אלה הינה איתור והגדרת מתחמים להתחדשות עירונית

שלב 1: התמקדות בשכונה ספציפית לצורך התחדשות עירונית. הבחירה תיעשה על פי האינטרס העירוני ועל פי מדיניות משרד הבינוי.

שלב 2: הקמת ועד שכונתי – לצורך תהליך שיתוף הציבור בתכנון. פעולה זו תגרור הפחתה של התנגדויות ותביא ליחסי עבודה תקינים בין היזם לדיירים.

שלב 3: ביצוע סקרי אוכלוסייה ומיפוי איכויות קיימות ונקודות לציון ולשימור - זאת במטרה לקחת בחשבון את האופי והמאפיינים הייחודיים של האזור המיועד.

שלב 4: הגדרת תכנית אב ראשונית לפי צעדים 1-3.

שלב 5: איתור "מתחמי התערבות" המיועדים להתחדשות עירונית - בתוכנית שגובשה בצעד 4 יסומנו מספר מתחמים. במתחמים אלה ירוכזו המשאבים, מתוך כוונה ששדרוגם יגדיל את הכדאיות של תושבים מקומיים ושל משקיעים לשדרג את השכונה כולה.

שלב 6: הערכת התשואה הכלכלית, החברתית והסביבתית של כל מתחם – זאת בכדי להצדיק את המחויבות ואת הקצאת המשאבים. במידה ואין הצדקה לביצוע מהלך מסיבי של התחדשות עירונית לשכונה ניתן להסתפק ב שדרוג ושיקום עירוני של תשתיות ושטחים ציבוריים.

שלב 7 – תכנון מפורט: מטרת שלב זה הינה ייעוד זכויות בנייה במתחם

שלב 7.1: שדרוג ושיקום תשתיות ושטחים ציבוריים. במידה ואין הצדקה לביצוע מהלך מסיבי של התחדשות עירונית במתחם, ניתן להסתפק ב שדרוג ושיקום עירוני של תשתיות ושטחים ציבוריים.

שלב 7.2: התערבות באמצעות התחדשות עירונית בצורת פינוי-בינוי. זאת, כאשר יש צורך בשינוי קיצוני לחידוש השכונה, ולפי המתואר להלן:

א: שומת ערך הקרקע על ידי גורם חיצוני - אנו ממליצים שרף הרווחיות בשלב התכנוני יעמוד על 30% בעוד שבפרויקט שקיבל מימון ממשד הבינוי וכבר קיימת בו פרוגרמה תכנונית למתחם, יעמוד רף הרווחיות על 20%. רווחיות זו, כמו גם הקביעה שתמורה סבירה בעבור הדייר היא דירה חדשה בתוספת 25 מ"ר מתבססות על תקן 21.

ב1: במידה שדירה בתוספת 25 מ"ר לא תהיה כדאית מבחינת הדיירים, מפני שהערך הנוכחי של נכסיהם גבוה יותר, הדיירים לא יזכו להטבות מיוחדות. יש באפשרותם להתארגן באופן פרטי ולהשתמש במידע שהתקבל מן השמאי במיקוח עתידי מול יזם.

ב2: במידה שהתוספת משקפת תמורה סבירה - צריך לבחון כמה זכויות בניה נוספות יש לאשר בכדי שליזם יהיה רווח של 30%.

ג. קביעת זכויות הבנייה: חישוב הזכויות הנוספות שיינתנו ליזם ייעשה על-בסיס הנוסחה המפורטת במסמך.

ד. במידה שזכויות הבנייה הנדרשות פוגעות במרקם העירוני, העירייה יכולה לצמצם את השטח הדרוש לבנייה על-ידי מתן הטבות מס, ניווד זכויות, או סובסידיות בכדי שהפרויקט יהיה כדאי עם פחות זכויות בנייה.

ה. במידה שזכויות הבנייה מובילות למצב של מחסור במבני ציבור או באם העירייה מעוניינת בבניית דיור בר השגה היא תדרוש מהיזם לבנותם ובתמורה תגדיל את הזכויות ליזם, על בסיס הנוסחה.

שלב 8 – בקרה וסקירת ההשפעה והעמידה ביעדים: בכדי לכמת עד כמה ההתחדשות השיגה את מטרותיה לטווח קצר, הבינוני והארוך במסגרת העלויות. הסקירה לא צריכה להיות מוגבלת לשלב שלאחר הביצוע, ויש לבצע אותה באופן תדיר.

הפתרון שמוצע על ידינו נותן את המענה לחסמים, מאזן בין האינטרסים המנוגדים של כל אחד מהצדדים, מגביר את השקיפות בהליך בין היזם לדיירים ומחליש באופן משמעותי את אי הודאות של כל אחד מהצדדים. קביעת תקן 21 כמחייב מחד, וכן שימוש בנוסחה שבנינו לחישוב זכויות הבנייה שעל הרשות המקומית להעניק ליזם מסירה את הצורך במו"מ בין היזם לדיירים לצורך קביעת התמורה. בנוסף, הפתרון מספק את הצורך של הרשות המקומית בהקמתם של מבני ציבור וכן בפיתוחן של תשתיות משום שמימון הדרישות הללו יהיה על ידי תוספת זכויות בנייה ליזם.

יש להדגיש שהפתרון המוצע מאפשר לעירייה שליטה מלאה על תכנון הפרויקט ועוזר לה להתאים את כמות הזכויות לאינטרסים שלה. כלומר, העירייה יכולה לתת ליזם יותר זכויות בתמורה לבניית שטחים

ציבוריים, מבני ציבור, דיור להשכרה ועוד, או לאלתר, להמעוט בזכויות על ידי ניוד שלהן למתחמים אחרים או על-ידי פטור ממיסים ואגרות.

אנו מקווים כי אימוץ המלצות הצוות על ידי מקבלי ההחלטות יאפשר תהליך התחדשות עירונית שהינו יעיל יותר מבחינה כלכלית ומכיל יותר מבחינה חברתית, המשרת את צרכי התושבים.

1 הקדמה

1.1 מטרות המסמך

להתחדשות עירונית יתרונות רבים על פני בניה בשטחים פתוחים, ומקבלי החלטות וגופי התכנון מכירים בכך. למרות זאת, היא מהווה חלק קטן בלבד מן הבניה בישראל. הציטוט הבא מעיד על סתירה זו:

”בנוף העירוני בישראל ניכר פוטנציאל עצום להתחדשות ולעיבוי. החלפת בנייני מגורים ישנים ומוזנחים של 2-4 קומות בבנייה מודרנית ורוויה לגובה עשויה להגדיל מאוד את היצע הדיור באזורי הביקוש. בתוך כך ייצאו התושבים נשכרים וייהנו ממגורים בבניין חדש, מבנייה מתקדמת ומעיצוב אדריכלי מודרני – כל זאת במחיר של פגיעה מזערית בלבד באיכות הסביבה. לנוכח הביקוש העצום לדיור עירוני מחד גיסא, והחשש לפגיעה בסביבה עקב בנייה מאסיבית בשטחים פתוחים מאידך גיסא, התחדשות עירונית (הכוללת עיבוי עירוני) נראית כפתרון מושלם. אלא שבפועל, הבנייה על בסיס בניינים קיימים (תמ”א 38 ופינוי-בינוי) השתקפה באחוזים אחדים בלבד מסך הבנייה בשנים 1997-2008, כ-4% במוצע הארצי”¹

מטרת הניתוח המוצג במסמך זה הינה לבחון את החסמים המונעים קידום של פרויקטים להתחדשות עירונית, בדגש על פרויקטים של פינוי-בינוי, מלצאת אל הפועל, וכן לגבש המלצות אפשריות להתמודדות עם חסמים אלו.

1.2 מבנה המסמך

חלק 1 מציג את מטרות המסמך ורקע רלוונטי, לרבות יתרונות וחסרונות ההתחדשות העירונית, את מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים ואת תקן 21 המגדיר את התמורות ליום ולדיירים במסלולים אלה. חלק 2 מציג את החסמים והגורמים המעכבים שאיתרנו. חלק 3 סוקר בקצרה פתרונות קיימים. חלק 4 מציג את הפתרון שאנו מציעים. חלק 5 מדגים את הפתרון באמצעות מקרה בוחן. חלק 6 מסכם את עבודת הניתוח.

¹ בן דוד, ד., ”דו”ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות” מרכז טאוב, ירושלים (2014)

1.3.1 התחדשות עירונית – מטרות, יתרונות וחסרונות

במשך שנים, הייתה נהוגה מדיניות תכנון ארצית שעודדה פרבור והקמת יישובים חדשים מחד, והקשתה על צמיחתם של יישובים עירוניים קיימים ועל יכולתם לספק שירותים איכותיים מאידך. תכנון זה היה מפוזר ומוטה רכב פרטי, מה שהקטין את הנגישות להזדמנויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות לחלק גדול של תושבי הערים, וגבה מחיר סביבתי. תכנית המתאר הארצית (תמ"א) 35, שקודמה ואושרה בשנת 2005, ביקשה להגדיר עקרונות תכנוניים אחרים. על עקרונות אלה נמנים שמירה על רצף של שטחים פתוחים ומניעת בנייה בהם, חיזוק וציפוף השטח הבנוי הקיים, והבטחת הקמתן של תשתיות ראויות בשטחים אלה, לרבות תחבורה ציבורית. עם זאת, גם כיום הבניה החדשה מתמקדת בשטחים פתוחים ותכנונה ממשיך להיות מפוזר ומוטה רכב פרטי (מרחב – התנועה לעירוניות בישראל 2014).

בין הצעדים שכן ננקטו, נמנים מתן דגש מובהק בעיבויים ובפיתוחם של היישובים הקיימים, חיוב בנייה בצפיפות רבה ביישובים העירוניים, וכן חיוב הועדות המקומיות להכין תכנית והנחיות לחידושם, שיפורם ועיצובם של החלקים הוותיקים של המרחב התכנוני המקומי, ובכלל זה מרכזי היישובים (בס-ספקטור 2011). משמע – לבצע תהליך של התחדשות במרכזים העירוניים בישראל, הכוללת גם בניה חדשה וצפופה יותר בשטח בנוי קיים תוך ניצול ושיפור של התשתית הקיימת.

קידומן של תכניות להתחדשות עירונית מסייע להשגת מטרות אלה בדרכים רבות. הדבר מאפשר שימוש יעיל בקרקע במרקם הבנוי, והשאתו רציף וצפוף, מה שמאפשר בין היתר להקטין את התלות ברכב פרטי, לרכז מגוון שירותים במקום אחד, ולשמור על שטחים פתוחים. כמו כן, התהליך יוצר שכונה בעלת אוכלוסייה מגוונת: הגדלת היצע הדירות והשאתו בר-השגה מאפשרת משיכת אוכלוסייה צעירה ("המעמד היצירתי") תוך שמירה על האוכלוסייה הקיימת (קלמפרט וחקלאי 2014).

פרויקט של התחדשות עירונית שנעשה בצורה נכונה ישפר את מצבם של התושבים המוחלשים בשכונה, יגדיל את ערך נכסיהם וישפר את איכות החיים. אולם קיים חשש כי משפחות שאינן אמידות לא יוכלו לרכוש בתים בפרויקט החדש, בעלי הדירות יצטרכו לשלם עלויות תחזוקה גבוהות משמעותית מהעלויות הנוכחיות, ואלה שלא יוכלו לעמוד בהן ייאלצו לצאת מהמרחב הקיים. בפרויקטים מסוג זה קיים פרדוקס מובנה שכן תושבים המעוניינים בהתחדשות עירונית נמצאים בה בעת בסכנת הדרה מסביבת מגוריהם בעקבות עליית ערך הקרקע ומבנה המחירים החדש (איזנברג, 2013).

הדוגמאות לתוכניות אשר מומשו אינן רבות. לפי דו"ח מבקר המדינה הוכרזו בשנים 2000-2010 137 מתחמים כמתחמים להתחדשות עירונית, אך רק ב-52 מהם אושרו התוכניות וקיבלו תוקף, ומתוך אלה רק

עשרה קיבלו היתרי בניה ובשני מתחמים בלבד החלה, נכון לשנת 2010, פעילות מעשית בשטח² (מבקר המדינה 2010).

כמו כן, וכפי שנראה בהמשך המסמך, דווקא בשכונות המוחלשות, שיש לתושביהן בפרט ולתושבי האזור בכלל את התועלת הרבה ביותר מהתחדשות עירונית, קיים מחסור מובנה בזכויות בניה שמונע הכרות מתחמים בהן כמתחמי התחדשות עירונית, ועשוי לעכב פעילות במתחמים מוכרזים. בהמשך המסמך נראה כיצד לאתר מתחמים להתחדשות עירונית, כיצד לקבוע כמה זכויות לתת, ואיך לבצע התחדשות עירונית בצורה אפקטיבית יותר, ועם השפעה חיובית מקסימלית על השכונה.

1.3.2 מסלולים בהתחדשות עירונית

קיימים שלושה מסלולים שבעזרתם תומך משרד הבינוי בתהליך ההתחדשות העירונית: מסלול פינוי-בינוי ברשות המקומית, מסלול מיסוי, ומסלול עיבוי-בינוי. אנו מביאים תיאור קצר של כל אחד מהם בחלק זה.

1.3.2.1 מסלול פינוי-בינוי ברשות מקומית

מתחם פינוי-בינוי הוא מתחם בו התקבלה החלטה להרוס את מבני המגורים הישנים ולבנות חדשים במקומם. תחלופה זו מאפשרת חידוש וגידול במלאי הדירות ללא הגדלת השטח הבנוי אל תוך שטחים פתוחים ומניעת הידרדרות פיזית וחברתית של שכונות בהן קיימת בנייה ישנה. מאז שנת 1998 מעודדות הממשלה והכנסת תהליך זה בדרכים שונות. אחת מדרכים אלה הינה יצירת מסלול בהובלת הרשויות המקומיות, תוך שיתוף גורמים נוספים, כמפורט בטבלה 1:

גורם	תפקידים
הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית	ייצוג משרדי הממשלה, קביעת נהלי העבודה, גיבוש קריטריונים למיון ובחירת המתחמים, המלצה על מתחמים כאזורי התחדשות עירונית.
הרשות המקומית	הגשת הצעות לוועדה, התקשרות בחוזה עם החברה המנהלת את הפרויקט, יצירת וניהול תקציב המתחם, עריכת התקשרויות, קידום תכנון סטטוטורי, תכנון עבודות פיתוח ומוסדות ציבור במתחם, הוצאת היתרי בנייה, דיווח, בקרה על קבלנים ומועסקים אחרים.
החברה המנהלת את הפרויקט	הזרוע הביצועית של הרשות המקומית. האצת הפרויקט על ידי בדיקת וסקירת המתחמים, ניהול ותיאום תכנון, הסברה וקשר עם התושבים, מתן ייעוץ וסיוע לבעלי הנכסים, ניהול פיננסי ודיווח.
בעלי הנכסים	אחראים על ביצוע הפעולות למימוש הזכויות לפי התוכנית, לרבות קבלת היתרים וביצוע הבניה בפועל, בדרך כלל דרך יזם.

טבלה 1: הגורמים המשתתפים בתהליך פינוי-בינוי²

² כמו כן, לא קיימת אינדיקציה לשינוי מהותי בקצב אישורי התוכניות וקבלת היתרי הבנייה בשנים 2011-2015

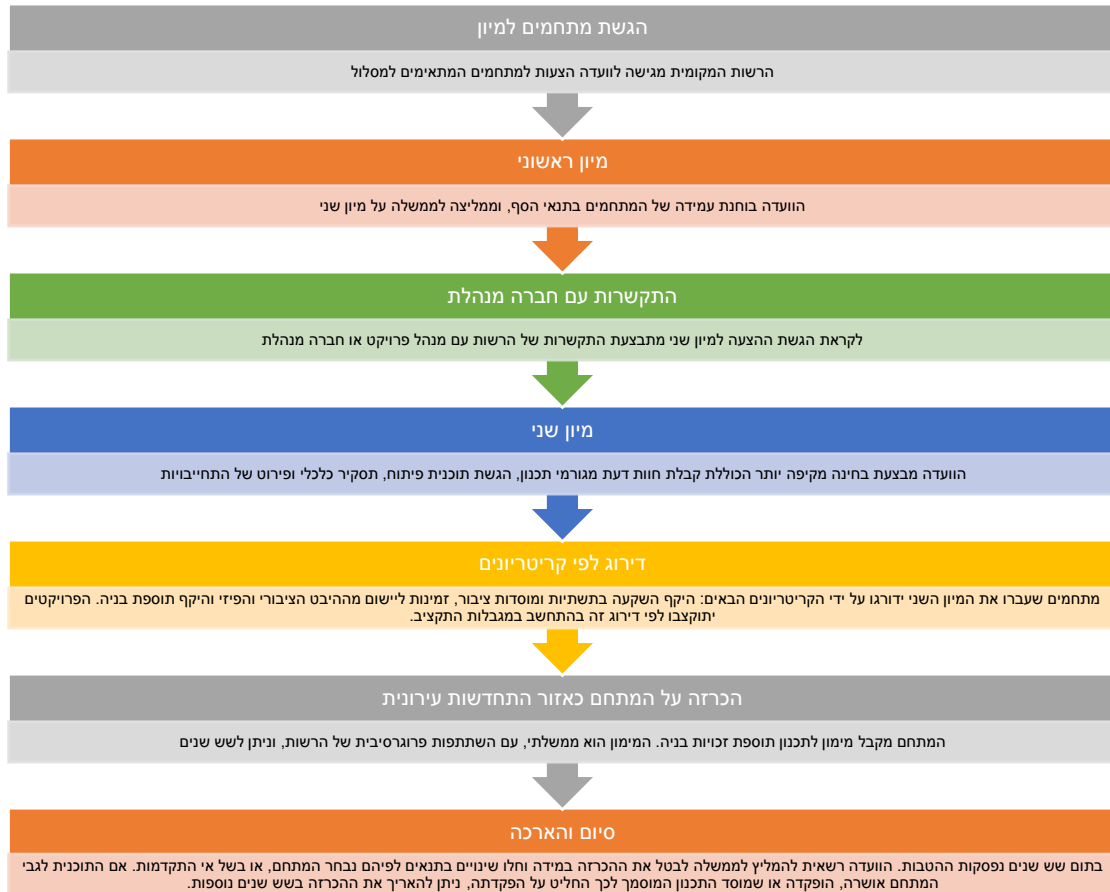
³ משרד הבינוי. פינוי-בינוי - מסלול הרשויות המקומיות. מקור: http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/pinuy_ubinuy_maslul_haras_huyot_hamekomiyot.aspx, נדלה ב-22.3.2015.

מסלול הרשויות המקומיות מתאפיין בכך שהתהליך כולו מובל על ידי רשויות אלה, עד לשלב ביצוע העסקאות. המסלול מתמקד בשכונות ומתחמים מתאימים שלאחר שעברו תהליך מיון, מוכרזים בתור "אזורי התחדשות עירונית" וזוכים להטבות ממשלתיות. הרשויות מגישות לוועדה הבין-משרדית הצעות באופן שוטף (או פעמיים בשנה בשלב השני), והן עוברות תהליכים של מיון.

תהליך המיון הראשון בודק עמידה בתנאי סף הנוגעים לגודל המתחם, לשטח הקרקעות הפנויות, לשיעור הגדלת שטח הבנייה ולמתן פתרון לטיפול בשפכים. את המיון השני עוברים מתחמים עבורם סופקו ניתוח התכנון המוצע, מסמכי תכנון, הסכמות עקרוניות מגורמי תכנון רלוונטיים, תכנית פיתוח, תסקיר כלכלי ורשימה של התחייבויות הרשות המקומית לוועדה הבין-משרדית.

מגבלות תקציב בדרך כלל אינן מאפשרות תקצוב של כל המתחמים שעברו את השלב השני, ולכן הם מדורגים לפי מספר קריטריונים, כאשר רק המתחמים שדורגו גבוה מספיק יוכרזו ויקבלו תקצוב. מדורגים גבוה מתחמים בהם היקף ההשקעות הנדרש בתשתיות ובמוסדות ציבור הינו נמוך, שניתן לבנות בהם מספר רב ככל האפשר של דירות ללא השקעה ציבורית, שנדרש לפנות בהם מעט יחידות דיור ככל האפשר על מנת להקים מבנה חדש, ושהיקף תוספת הבניה המוצע גבוה יחסית למינימום הנדרש.

כאמור, האחריות הכוללת על ניהול הפעילות במתחמים מוטלת על הרשות המקומית דרך חברה מנהלת. מימוש הפרויקט הינו באחריות הבלעדית של בעלי הנכסים, דרך יזמים וקבלנים מטעמם. עסקאות המקרקעין ייעשו רק על ידי בעלי הזכויות בעוד שפעילות הרשות המקומית תמומן על ידה דרך היטלים שונים. דגשים נוספים הינם תכנון הכולל הוספת זכויות בנייה, יצירת ודאות תכנונית והבטחת מימון ציבורי לתכנון זכויות אלה. סכמה של התהליך מתוארת בתרשים 1.



תרשים 1: עיקרי תהליך פינני-בינוי⁴

כפי שניתן לראות מן התרשים, התהליך מתחיל עם הגשת מתחמים למיון, כאשר הרשות המקומית מגישה לוועדה הצעות למתחמים המתאימים למסלול. לאחר מכן הוועדה מבצעת מיון ראשוני, בוחנת עמידה של המתחמים בתנאי הסף, וממליצה לממשלה על מיון שני.

לקראת הגשת ההצעה למיון שני מתבצעת התקשרות של הרשות עם מנהל פרויקט או חברה מנהלת. במיון השני הוועדה מבצעת בחינה מקיפה יותר, לרבות קבלת חוות דעת מגורמי תכנון, ועיון בתוכנית הפיתוח, בתסקיר כלכלי בפירוט של התחייבויות שהוגשו לה על ידי הרשות.

מתחמים שעוברים את המיון השני מדורגים לפי היקף ההשקעה בתשתיות ומוסדות הציבור שהם כוללים, זמינותם ליישום מההיבט הציבורי והפיזי והיקף תוספת הבנייה שלהם. המתחמים בעלי הדירוג הגבוה ביותר מוכרזים כאזור התחדשות עירונית למשך שש שנים. מספר המתחמים המוכרזים תלוי במגבלות התקציב. משמעות ההכרזה הינה מימון ממשלתי (עם השתתפות של הרשות, שקטנה ברשויות עניות וגדולה בעשירות) לתכנון תוספת זכויות בניה.

⁴ ש.ס.

ההטבות נפסקות לאחר שש שנים. הוועדה רשאית להמליץ לממשלה לבטל את ההכרזה במידה וחלו שינויים בתנאים לפיהם נבחר המתחם, או בשל אי התקדמות. אם התוכנית לגבי המתחם אושרה, הופקדה או שמוסד התכנון המוסמך לכך החליט על הפקדתה, ניתן להאריך את ההכרזה בשש שנים נוספות.

1.3.2.2 מסלול מיסוי

חוק מיסוי מקרקעין קובע מתי העברת זכות במקרקעין נחשבת למכירה וחייבת בתשלום מס ומתי איננה נחשבת כזו. קיימים שני מיסים עיקריים. מס שבח הוא מס המוטל על הרווח ממכירת דירה בגודל ההפרש בין הקניה למכירה. מס רכישה משולם בעת רכישת דירה. מס זה מכוון בעיקר לרוכשים של דירות להשקעה, ורוכשים של דירה ראשונה פטורים עד סכום מסוים ומשלמים מס בשיעור נמוך יותר. התשלום הוא לפי מדרגות בסכומים שמתעדכנים מידי שנה על ידי משרד האוצר.

מסלול מיסוי פועל מתוקף חוק מיסוי מקרקעין והוא תיקון שנחקק בשנת 2002 ומטרתו לתמרץ תהליכים של התחדשות עירונית המתבצעים באמצעות יזמים פרטיים.

במסגרת מסלול זה רשאים יזמים או בעלי הנכסים לפנות לוועדה להתחדשות עירונית, ולבקש כי זו תמליץ לממשלה להכריז על מתחם כמתחם פינוי-בינוי או עיבוי במסלול מיסוי לתקופה של עד שש שנים (כלומר, המתחם מוכר כאזור התחדשות עירונית למשך תקופה זו). הכרזת הממשלה מקנה, במהלך התקופה, הטבות הנוגעות לעסקאות המבוצעות על ידי הדיירים המפונים במס שבח, במס רכישה ובמע"מ של שירותי הבנייה. בנוסף, היא מאפשרת את דחיית המועד הקובע את חבות המס. כמו כן, מועצה מקומית רשאית להעניק למחזיק בדירה במתחם פינוי-בינוי במסלול מיסוי הנחה בדמי הארנונה.

גודל המתחם במצב הקיים צריך למנות לפחות 24 יחידות דיור או יחידות עסקיות, ובמצב המוצע עליו למנות לפחות אותו מספר יחידות דיור או עסקים. החלטת הוועדה למתן ההמלצה נחלקת לשני שלבים :

בשלב הראשון, אם הוגשו תכנית ראשונית, מפת מדידה, והסכמה עקרונית של מהנדס הרשות המקומית, מאשרת הוועדה החלטה מקדמית. החלטה זו היא המאפשרת לדחות את המועד הקובע את חבות המס. בשלב השני, אחרי שהתקבלו 24 הסכמים לפחות של היזם עם בעלי הנכסים, המאפשרים הקמת מבנה חדש, ואחרי שהתכנית המפורטת הופקדה להתנגדויות מחליטה הוועדה להמליץ לממשלה להכריז על המתחם⁵.

⁵ משרד הבינוי. מיסוי – מסלול היזמים. מקור : http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/misuy_maslul_hayazamim.aspx, נדלה ב-20.9.2015.

1.3.2.3 מסלולי עיבוי-בינוי

תהליך זה מתבסס על בנייה מחדש כתוספת לקיים, וזאת בניגוד לפינוי-בינוי. מסלול זה נועד לפתח מתחמים שלא עומדים בתנאי הסף של מסלול פינוי-בינוי. בדומה לפינוי-בינוי, גם בעיבוי-בינוי קיים מסלול לרשויות המקומיות ומסלול מיסוי ליזמים ובעלי נכסים, כאשר גם כאן במסלול הראשון מתחמים מתאימים מוצעים לממשלה ומוכרזים (כאשר במסלול זה ניתן להגיש ביחד מספר תתי מתחמים ללא רציפות טריטוריאלית על מנת לעמוד בתנאי הסף הנוגעים למספר יחידות הדיור), ובמסלול השני הפנייה נעשית על ידי היזמים ובעלי הנכסים (פדן 2014).

יתרונו של מסלול זה הינו במהירות הביצוע שלו יחסית למסלול פינוי-בינוי, ובעובדה שהשינוי שנעשה הוא מתון, והשפעות סביבתיות וחברתיות, חיוביות או שליליות, הינן מתונות בהתאם. החיסרון נעוץ בכך שהבנייה הקיימת כופה פתרונות תכנון מאולצים, והסתמכות על תשתיות ישנות עם אפשרות מוגבלת לחדשן. עיבוי של בנייה קיימת עלול גם להוביל למחסור יחסי בשטחים פתוחים ומבני ציבור. לעומת מסלול פינוי-בינוי, שהציפוף שלו מאפשר יצירת שטחים פתוחים ומבני ציבור חדשים בכמות גדולה (פדן 2014). במסמך זה נתמקד במסלול פינוי-בינוי, שכן מבין שני המסלולים, מסלול זה יותר אפקטיבי ביצירת התחדשות עירונית.

1.3.3 תקן 21

תקן 21, "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית של פינוי-בינוי", הינו תקן פינוי-בינוי שנוסח במועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים⁶ ובו נקבעו לראשונה כללי שמאות בפרויקטים של פינוי-בינוי. התקן אושר ביום 7.11.12 (הועדה לתקינה שמאית 2012). התקן מהווה המלצה ואינו מחייב את היזם, אלא מציע אמות מידה אחידות לבדיקה השמאית. במידה וגם היזם וגם הדיירים מגיעים להסכמה ביניהם שאינה תואמת את תקן 21, הרשות בידם.

כפי שנרחיב בהמשך, ישנם שלושה שחקנים מרכזיים בקידומו ובמימושו של מיזם פינוי-בינוי: מוסדות התכנון, היזם ובעלי הדירות המתפנות. כאשר בדרך כלל קיים ביניהם מתח מובנה עד כדי ניגוד אינטרסים. מטרתו ומהותו של תקן 21 הן לאזן בין האינטרסים של שלושת השחקנים המרכזיים בקידומו של פינוי-בינוי ולמעשה לתת לראשונה בידי ועדות התכנון כלי אמיתי לבדיקת והערכת ההיתכנות הכלכלית לביצוע פרויקט התחדשות עירונית ולמנוע את המצב שהיה שכיח טרם פרסומו, אך שכיח גם כיום, של מצבי חוסר ודאות כתוצאה מהצגת הערכות שונות להיתכנות ורווחיות הפרויקט, מצב שמקשה על ניהול המו"מ בין היזם לדיירים ולרשות המקומית.

⁶ מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים מפרסמת מעת לעת תקנים מקצועיים לעבודת שמאי המקרקעין.

1.3.3.1 מה קובע תקן 21

במטרה ליצור אחידות ובהירות בבדיקה השמאית, התקן מגדיר מהם הסעיפים והפרטים שיש לכלול במסגרת הבדיקה השמאית ומציע גם נורמות שיש להביא בחשבון בעת הבדיקה השמאית, שהמרכזיות הן נורמות המוצעות לגבי התמורות הסבירות לבעלי הדירות: הדיירים יקבלו מהיזם דירה חדשה בבניין החדש, הכוללת חדר נוסף וממ"ד (המקובל הוא תוספת של 25 מ"ר לשטח הדירה הנוכחית), מרפסת פתוחה וחניה לפי תקן החניה. כמו כן, הדיירים לא יישאו בהוצאות כלשהן (למעט עלות "אישית") והיזם ישלם עבורם בגין שכר דירה בתקופת הבנייה, עלות העברות, מיסים, לרבות מס שבח, היטל השבחה ומע"מ על בנייה, עלות ייעוץ משפטי ושמאי ועלויות מיוחדות ככל שישנן.

כמו כן, מוצעות גם נורמות לגבי הרווח הסביר של היזם: התקן מציע, כי הרווח היזמי הסביר שיש להביא בחשבון בשלב של גיבוש הפרוגרמה התכנונית למתחם הוא 25%-30% מסך עלויות היזם הצפויות במיזם. במידה וקיימת פרוגרמה תכנונית למתחם, הוודאות גדלה והרווח הסביר יורד ל-25%-20%.⁷ התקן מציע, כי אם מתקבל רווח יזמי גבוה מהמקובל, השמאי יכול לחוות דעתו שהדיירים יקבלו תמורה גבוהה יותר.

התקן מתייחס גם לסוגיית הדייר הסרבן וקובע כי במקרה של דייר סרבן תתבצע בדיקה לבחון האם שווי דירתו של הדייר הסרבן גבוה משווי דירה אופיינית במתחם והאם העסקה שהוצעה לדייר הסרבן היא כלכלית ומשקפת את תוספת השווי של דירתו, מעבר לדירה האופיינית. התקן מציע, כי השמאי יבחן את שווי דירת הדייר הסרבן ביחס לדירות אופייניות לפי התבחינים של שטח הדירה (רק שטח שנבנה כדין), הצמדות לדירה, מיקום הדירה – עד קומה רביעית, הדירות נכללות בהגדרת "דירה אופיינית", מקומה חמישית ומעלה – יש לבחון את השפעת הקומה על שווי הדירה, שיפוץ פנימי בתנאים מסוימים ופוטנציאל ההשבחה שהיה לדירה (צ'רניאבסקי וצ'רניאבסקי 2015).

2 חסמים וגורמים מעכבים

בישראל, תהליכי התחדשות עירונית מאותגרים כל העת בידי מערך יחסי הגומלין המתקיים בין מספר גורמים עיקריים: תושבים, יזמים, משרדי הממשלה, מנהל התכנון, ועדות התכנון, הרשות המקומית, וארגונים חברתיים וסביבתיים. מעורבותם של מספר רב של גורמים יוצרת בירוקרטיה רבה. המתחים הנובעים מהיעדר גוף מתכלל בין כלל הגורמים המצוינים לעיל פוגעים ביכולתן של יוזמות אלו לספק מענה הולם לצרכי התושבים (או לחילופין, לצרכי הרשות או היזם), מובילים לקשיים ביישום תכניות מאושרות וגורמים לעיכובים בהליכי התכנון, הרישוי והבנייה. נוכח ריבוי הגופים המעורבים אין מי שמוביל את התהליך ולוקח אחריות. התהליך הארוך ומעורבותם של מספר רב של גורמים (וניגודי האינטרסים שבינם מייצר אי-ודאות כלכלית משמעותית.

⁷ שיעור רווחיות זה גבוה מהרווח המקובל בשוק במיזמים "רגילים", שהוא בסביבות 15%.

כמו כן, אינטרסים ציבוריים והתחשבות בהשפעות חברתיות וסביבתיות שליליות שעשויות להיות לתהליך, נופלים בין הכיסאות, כאשר הגורמים השונים מתמקדים בעיקר בהיבטים הפיזיים והכלכליים של הגדלת היצע הדיוור וערך הנכסים שבידיהם, עם שיתוף מצומצם של הציבור שחי בתוך ומסביב למתחמי ההתחדשות העירונית. להתעלמות מהנסיבות החברתיות והסביבתיות יש השפעות ארוכות טווח על אופי ומרקם השכונות ועל האנשים החיים בהם. אי שיתוף הציבור מעורר אנטגוניזם והתנגדויות לתהליך ההתחדשות העירונית עצמו. כעת נרחיב אודות החסמים העיקריים לתהליך ההתחדשות העירונית.

2.1 היעדר ודאות כלכלית

חסם אי הודאות הכלכלית, המקשה על קידומן של תכניות להתחדשות עירונית, מהווה את אחד החסמים העיקריים בהתחדשות העירונית ונובע מהסיבות שיוצגו להלן.

2.1.1 סבך של אינטרסים והיעדר גוף שינווט ביניהם

תהליכים של התחדשות עירונית מושפעים מגורמים רגולטוריים ופרטיים רבים עם אינטרסים שונים:

- א. הממשלה, כאשר גם בתוך הממשלה תחום זה נחלק על פני מספר משרדים שגם להם לא פעם אינטרסים מנוגדים – משרד האוצר, משרד הבינוי, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה ומשרד הפנים.
- ב. הרשות המקומית.
- ג. ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות.
- ד. היזם והחברה הקבלנית.
- ה. דיירי המתחמים.

אי הודאות הנובעת כתוצאה מריבוי גורמים בעלי סמכות מעכבת את קידומם של פרויקטים וכן מגדילה את הסיכון הכלכלי של היזם. תכניות של התחדשות עירונית בישראל מאופיינות בהיעדר גוף שמוביל את הפרויקט. אין גוף מתכלל, ומכאן עולה השאלה שתורמת להעמקת אי הודאות: מי למעשה מוביל את הפרויקט? האם הרשות המקומית מובילה? האם היזם? האם הדיירים? ואם הדיירים, האם הם אכן מייצגים את כל בעלי הנכסים? חסם זה גורם להארכת המועד לקידום וסיום הפרויקט ולעיתים גורם לעצירתו המוחלטת נוכח יכולתם של הצדדים השונים לעצור את התהליך, על ידי כך שהם נמנעים מלקדם את חלקם או לתת אישור שנמצא בסמכותם הבלעדית.

בעקבות המלצות וועדת טרכטנברג בנושא (דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי 2011), שאומצו בהחלטת ממשלה⁸, הוקמה וועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני. הוועדה פעלה

⁸ החלטת ממשלה 4435 – קיום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני (18.3.2012)

במשך כשנה וסיימה את עבודתה ביוני 2013, עם הגשת המלצותיה כהחלטות ממשלה בקבינט הדיור. הדו"ח, שנכתב על ידי המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ומסכם את פעולת הועדה והמלצותיה, פורסם ביולי 2015, ועסק בין היתר בתחום ההתחדשות העירונית. הדו"ח סקר את החסמים שמונעים מפרויקטים להתחדשות עירונית להתממש ופירט מספר המלצות שגיבש הצוות המקצועי. בפרק העוסק בתחום ההתחדשות העירונית מתייחסים גם מחברי הדו"ח לחסם של ריבוי בעלי עניין, ומציינים כי נוצרו גורמים רבים שיש ביכולתם להטיל "ווטו" על תהליכים כאלה, אך אינם בהכרח פועלים במשותף לקידום התחום. התוצאה היא שמתקבלת מדיניות לא אחידה ושיוזמות בתחום מוכשלות (המועצה הלאומית לכלכלה 2015).

היעדר גוף ממשלתי שירכז תחתיו את כל גורמי התכנון וינווט בין האינטרסים השונים, לצד הרשויות המקומיות, יוצר התנגשות אינטרסים מצד הגורמים הממשלתיים השונים, וכן בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות – האמונות גם על קידום של פרויקטים להתחדשות עירונית. גופים אלו הינם בעלי אינטרסים שונים ולא פעם אף מנוגדים.

הדוגמה הבולטת ביותר לכך, היא שבעוד שראשי הרשויות המקומיות מעדיפים שלא להגדיל את מספר התושבים בעירם או לחלופין לעשות זאת באופן מדורג, האינטרס של המדינה ובוודאי של משרד הבינוי הוא לקדם כמה שיותר פרויקטים למגורים, ולהגדיל כמה שיותר את הערים הקיימות. חסם זה עשוי לגרום להארכת משך הזמן של הפרויקט וגם להגדיל את הסיכון הכלכלי עבור היזם.

העיריות אינן מעוניינות בתושבים נוספים מפני שהם מייצגים עבורן עלות גבוהה בתשתיות ושירותים ואינם מכניסים הרבה כסף לקופת העירייה, מפני שגובה הארנונה על מגורים הינו מוגבל. עסקים, לעומת זאת משתמשים בהרבה פחות שירותים אך משלמים ארנונה גבוהה, ולכן ישנו תמריץ כלכלי ברור לעירייה לבנות משרדים ולא מגורים.⁹

גם מדינות אחרות מתמודדות עם חסם זה. לדוגמה, בשנת 2001 הוקמה בהונג-קונג רשות לחידוש עירוני שתפקידה לבנות וליישם, בשיתוף הציבור, תכניות ארוכות טווח של חידוש העיר. המטרה העיקרית של התוכנית הייתה שיקום האזורים הישנים בעיר, על מנת לשפר את איכות החיים של כלל קבוצות האוכלוסייה הנמצאות בעיר. (בס-ספקטור 2011).

כמו כן, מדינות כדוגמת אנגליה וניו זילנד, מובילות בשנים האחרונות מדיניות לאומית להתחדשות עירונית. אנגליה נחשבת לחלוצה בתחום לאחר שמאז שנות ה-90 הפך הנושא לסוגיה מרכזית במדיניות הממשלתית, ואף גובשה ויושמה בפועל תכנית לאומית להתחדשות עירונית במדינה. בשנת 1998 הוקם

⁹ הדברים עלו במהלך פגישה עם מר אריאל יוצר, רפרנט פנים במשרד האוצר בתקופת השר לפיד, שהיה אמון על הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית.

במשרד סגן ראש הממשלה הבריטי "צוות משימה אורבני" (Urban Task Force). הצהרת המשימה של הצוות הייתה לזהות מוקדים של הידרדרות עירונית באנגליה ולהמליץ על פתרונות מעשיים, אשר ישיבו אנשים לערים ולשכונות. מטרת פעילות הצוות היא קידומן של ערים קומפקטיות, מעוצבות היטב, המקושרות זו לזו ותומכות במגוון רחב של שימושי קרקע בתוך העיר (עפרון 2008).

2.1.2 ליקויים בתמריצים ממשלתיים

קיים קושי להתבסס על התמריצים הקיימים מצד הממשלה, כגון הקלות במיסוי ומסלולים ייעודיים לאישור פרויקטים של התחדשות עירונית, מפני שהם אינם יעילים.

מצד אחד, מדיניות התמריצים תלויה במקבלי החלטות בממשלה, שמתחלפים לעיתים קרובות ואיתם עשויה להתחלף גם המדיניות. מצד שני, תהליכי התכנון ובנייה נמשכים זמן רב, בו יכולים להתרחש שינויים רבים. כאשר לא ניתן לדעת האם התנאים הנוכחיים לקבלת הקלות והטבות יישארו לכל אורך הפרויקט, זה תורם לאי הודאות שכבר קיימת, והיזמים לא יכולים להסתמך עליהם.

בישראל נעשה לרוב שימוש בפטור ממסים חד-פעמיים לצורך עידוד יזמים לקדם פרויקטים להתחדשות עירונית. כדי לעודד פרויקטים של פינוי-בינוי ועיבוי במסלול הרשויות ובמסלול היזמים, קידמה הממשלה תמריצים כלכליים בכמה תחומים (קלמפרט וחקלאי 2014). יש לציין כי פעמים רבות מוענק הפטור ממיסוי רק בסוף הפרויקט, ולכן אין ודאות שתתקבל איזושהי הקלה בו.

בנוסף, הפטורים ממיסים שונים למתחמים שהוכרזו כמתחמים המיועדים להתחדשות עירונית תקפים ל-6 שנים מיום תכנון הפרויקט ועד סיומו – פחות ממספר השנים שנמשך בפועל פרויקט כזה. מדובר בתוכניות מורכבות יותר (ובדרך כלל גם צפופות יותר) שמעוררות התנגדויות רבות יותר מתוכניות של בנייה חדשה, ושלב קבלת ההסכמות של הדיירים, כפי שנראה בהמשך, נמשך גם הוא זמן רב. במחצית מן התוכניות המועטות שהצליחו לעבור את משוכת הדיירים והגישו בקשה להיתר בנייה, צפויה לפוג תקופת ההכרזה לפני מתן היתר הבנייה. כמו כן, נמצא שביצוע התכנית אורך בממוצע כ-12 שנה, לא כולל זמן הבנייה (המועצה הלאומית לכלכלה 2015).

כל עוד לא תאמץ הממשלה פתרונות להסרת חסמים נוספים שגורמים להתארכות משך זמן הפרויקטים, אשר לרוב נמשכים הרבה יותר משש שנים, תבחן שינוי במדדים שקובעים את המועד שממנו והלאה נקבע כי היזם זכאי להטבות מיסוי, וכן תאמץ מדיניות מיסוי יעילה יותר כדוגמת התמריצים שהוצגו לעיל, חוסר הודאות הכלכלית של היזמים בכניסתם לפרויקט של התחדשות עירונית יגדל כתוצאה ישירה מגידול בסיכון הכלכלי לרווחיות מהפרויקט.

2.1.3 דיירים סרבנים

פרויקט ההתחדשות העירונית מתבצע ברוב המקרים בבתים משותפים. כדי להתחיל במימוש עסקת הפינוי והבינוי דרושה הסכמת כל בעלי הדירות בבית המשותף. על פי חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006, כאשר רוב מיוחס מבין בעלי דירות מסכים לעסקה, אך בעל דירה באותו הבניין או באותו המקבץ (בית משותף או כמה בתים משותפים שיש לפנות אותם כדי להקים במקומם מבנה חדש לפי תכנית מפורטת) מסרב סירוב לא סביר לעסקה, רשאי הרוב המיוחס להגיש נגד "בעל הדירה המסרב" תביעת נזיקין¹⁰.

בחוק נקבע רוב מיוחס של לפחות 80% מן הדיירים במקבץ, כשלפחות 75% מן הרכוש המשותף צמוד לדירותיהם. כמו כן צריכים להתקיים שני התנאים הללו:

- 67% לפחות מדיירי כל אחד מן הבתים המשותפים הסכימו לעסקה.
- 67% לפחות מן הרכוש המשותף בכל בנין צמוד לדירותיהם.

בנוסף, בבניין שבו שש דירות ומעלה, ייחשבו הדירות של מי שבבעלותו יותר מ-30% מהדירות בבניין כדירה אחת בלבד.

תאומים (2015) קובע בעניין ההתנהלות המשפטית אל מול דיירים סרבנים כי "דייר סרבן אשר מסרב לחתום על הסכם פינוי-בינוי, לאחר שההסכם נחתם על ידי למעלה מ-80% מבעלי הדירות, מעמיד עצמו בפני סכנה, כי הוא יחויב בגין כל הנזקים אשר גרם ליתר בעלי הדירות בגין סירובו. לבעלי הדירות והקבלן אשר חשים נסחטים על ידי אותו דייר סרבן, קיימת כאמור התרופה בדמות תביעה כספית כנגד אותו דייר סרבן אשר תביא בסופו של יום לחתימת הדייר הסרבן על הסכם הפינוי ובינוי או לחילופין תביא לקבלת פיצוי גבוה בגין סירוב זה".

בפס"ד תקדימי שניתן על ידי בית המשפט העליון באוקטובר 2014 בתיק תביעה כנגד דייר סרבן שמעכב תכנית להתחדשות עירונית מלהתקדם קבע בית המשפט כי "הכשלת פרויקט פינוי-בינוי חושפת דייר סרבן לאחריות נזיקית"¹¹. בפסק הדין, שנכתב על ידי השופט דנציגר, מפרש העליון לראשונה את משמעות מושג הדייר הסרבן, לאור חוק פינוי-בינוי (פיצויים) שנחקק ב-2006.

בפסק הדין נדרש בתחילה השופט דנציגר לשאלת היקף זכותו של בעל דירת המגורים הסרבן להחליט מה ייעשה בקניינו, וקבע כי בכל מקרה החוק אינו מתיר לכפות על דייר סרבן להצטרף לעסקת פינוי-בינוי שבה אינו מעוניין. עם זאת, בפני שכניו של הסרבן פתוחה הדרך לתבוע נזיקין, ובכך מצמיד החוק תג מחיר

¹⁰ משרד הבינוי, "דיירים סרבנים"

http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/dayvarim_sarvanim.aspx#Go
vXParagraphTitle1, נדלה ב-9.9.2015

¹¹ בוסו, נמרוד, "העליון הכריע: "הכשלת פרויקט פינוי-בינוי חושפת דייר סרבן לאחריות נזיקית", דה-מרקר, 9.9.2015, נדלה ב-3.10.2014, <http://www.themarker.com/realestate/1.2449379>

להתנהלות הסרבן, הפוגע הן בשכניו שאינם יכולים לממש זכויותיהם, והן באינטרס הציבורי המעודד פינוי-בינוי כפתרון ראשון במעלה למאמץ הגדלת מספר יחידות הדיור ללא פגיעה בשטחים הפתוחים, ותוך שיקום אזורים עירוניים מיושנים.

השופט דנציגר סיכם את פס"ד באומרו כי "לדייר הסרבן בבית המשותף לא קנויה עוד הזכות להקריב את האינטרס הציבורי ואת אינטרס יתר הדיירים לטובת האינטרסים האישיים שלו. התנגדותו של הדייר הסרבן אינה מקנה לו עוד עמדת מיקוח מיוחדת, ואין בכוחו להכשיל את הפרויקט מבלי לחשוף עצמו לאחריות נזיקית כלפי יתר בעלי הדירות בבית המשותף"¹².

על אף שהמחוקק נתן דעתו אל מול בעיית הדייר הסרבן וגם בתי המשפט נדרשו לכך, עם שורה של פסקי-דין שניתנו בשנים האחרונות לרעתם של הסרבנים, עדיין יש בכוחו של דייר סרבן לייצר אי ודאות בקידומם של פרויקטים, ולעכב את קידומו של הפרויקט ולא פעם, עד תום הסחבת המשפטית מולו, אף לגרום לעצירת הפרויקט.

בעקבות החשש מאי הודאות ובהתאם לביקורת השיפוטית מצד השופט דנציגר בפס"ד שצוין לעיל, פרסם משרד המשפטים בראשות השרה ח"כ איילת שקד, ערב ראש השנה התשע"ו, טיוטת הצעת חוק שתאפשר, כמוצא אחרון, פינוי בכוח של דייר סרבן, המעכב ועוצר בסרבנותו פרויקטים של התחדשות עירונית.

2.1.4 חולשת הדיירים

לאחר שבמשך מאות שנים מרכזי הערים בעולם היו מוקדי פעילות מרכזיים ושוקקי חיים המאופיינים במרכזי מסחר, מגורים, תרבות פנאי ותעשייה, החל מאמצע המאה ה-20 (בישראל הגיע מעט מאוחד יותר, אחרי שנות ה-80 של המאה ה-20) תהליך של פרבור. תהליך זה כלל מעבר של אוכלוסייה אמידה ממרכז העיר אל הפרברים ואל המרחב הכפרי. גם מוקדי מסחר, תעסוקה ובילוי נדדו ממרכזי הערים ההיסטוריים אל שולי העיר ופרבריה, שנתפסו על ידי רבים ממעמד הביניים כאיכותיים יותר מהמגורים במרכז העיר, שעם השנים הפך למוקד רועש וצפוף, גדוש תחבורה וזיהום אויר. להגברת תהליך זה תרמו גם הגידול בכלי הרכב הפרטיים ובמקביל מדיניות תכנון שעסקה בהשקעה בכבישים בין עירוניים ובהפשרת קרקע לבתים צמודי קרקע במחירים נמוכים יחסית בפרברים (עפרון 2008).

פרויקטים של התחדשות עירונית מקודמים במתחמי ערים המאופיינים בבנייה ישנה ובתשתיות ישנות, בשכונות שכפי שצוין לעיל שינו ברבות השנים את פניהן: משכונות המתאפיינות במשפחות צעירות ואוכלוסיות אמידות לשכונות המתאפיינות באוכלוסייה מבוגרת וחלשה יותר, לעיתים של עולים חדשים.

¹² שם

כפי שמתואר בהרחבה בחלק 5.1 (טבלה 3), התושבים בשכונות בהן אנו דנים, וכפועל יוצר מכך, גם במתחמים המיועדים לפינוי-בינוי, נוטים להיות עניים יותר ומשכילים פחות מן הממוצע. גם למי שמצבו הכלכלי והחברתי טוב לא תמיד יש את הזמן, המשאבים והיכולת המתאימים לתמחר את שווי של הדירה שלו, כעת או בעתיד, להתמודד מול היזם או לתמחר עלויות קבלן. היחסים בינם לבין עצמם, ובינם לבין היזם והרשות המקומית. מתאפיינים לרוב ב"ציפיות מופרזות, בחשדנות גבוהה, באי אמון מובנה, בהיעדר שקיפות, בחוסר מידע ובאי וודאות." (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015).

הדיירים בדרך כלל אינם מיוצגים בצורה מאורגנת וריבוי האינטרסים בקרבם עשוי לייצר ביניהם מתחים בלתי פוסקים. היזם הוא זה שמממן את עורך הדין המייצג את הדיירים וממליץ להם האם לקבל או לא את הצעתו של הקבלן, מה שיוצר ניגוד עניינים מובנה. כך, מצד אחד חסרים לדיירים הכלים להגדיר את הצרכים שלהם בהקשר לתהליך וסוכן שייצג אותם. ומצד שני, עליהם כבעלי הנכסים מוטלות חביות רבות, כגון האחריות על ההתקשרות עם היזם, על כל המשתמע מכך. הדיירים עשויים למצוא את עצמם נאלצים להסכים לתוכנית שהיזם שנבחר מציג להם, לא פעם ללא חלופות, כאשר דחיית התוכנית עשויה לעכב את הפרויקט המתוכנן בעוד מספר שנים.

מנגנון ייצוג לדיירים אשר יעצים את חלקם בתהליך ויגדיל את תרומתם לתכנון גם יקטין את חששותיהם, גם יקצר את משך קבלת ההסכמות (מה שיגדיל את הודאות לזים) וגם עשוי להביא לתכנון טוב יותר שישקף יותר את צרכי הדיירים.

כמו כן, חשוב לזכור כי קיימות בקרב הדיירים קבוצות פגיעות במיוחד כגון: תושבים המתגוררים בשכירות או בדוור ציבורי, הנתפסים כחסרי מעמד בתהליך; קשישים, הפגיעים לשינויים דרסטיים באורך חייהם; עולים חדשים, המתמודדים עם קשיי שפה; בעלי מוגבלויות וצרכים מיוחדים שלעיתים לא זוכים ליחס הראוי.

תושבים אלה יתקשו להתגורר מספר שנים בנכס חלופי זמני, שיכול להיות אף מחוץ למרחב המגורים הנוכחי שלהם ולכן לרוב אינם תומכים בהליכים של התחדשות עירונית בשכונות בהם הם מתגוררים. הצורך מגורי ביניים לקראת המעבר למבנה הקבע, לכשיבנה כעבור מספר שנים, מגדיל את הסיכון, את אי הודאות לגבי הצלחתו וסיומו של הפרויקט, וזה מהווה חסם משמעותי להסכמת הדיירים לקידום פרויקט שכזה.

2.1.5 אי הודאות של בעל הנכס המיועד לפינוי

היעדרן של הגדרות ברורות לגבי מה שמגיע לכל בעל נכס שמפנה אותו לטובת הליך פינוי-בינוי (למעט תקן 21 שמסייע חלקית בהתמודדות מול חסם זה) מצטרף לפערי המידע שהזכרנו שקיימים אצל הדיירים, ומהווה חסם נוסף של חוסר ודאות לכדאיות העסקה. אותם תושבים – שכאמור, לרוב אין להם לא את

הידע, ולא את הכלים הכלכליים להעסיק אנשי מקצוע שייצגו אותם מול הרשויות והיזמים – מתנהלים מול אנשי המקצוע בעלי היכולות והניסיון שעומדים מנגד ומנהלים את המו"מ עם הדיירים על זכויותיהם בבניית הפרוגרמה התכנונית ובעת פינוי הנכס. החשדנות של כל אחד מהצדדים, והרצון של בעל הנכס להניב את המרב מהנכס שבבעלותו אל מול הרצון של היזם למקסם את הרווח ורצון הרשות להמעיט בזכויות, מגדילים את אי הודאות ועשויים לגרום לגרירת הליך המו"מ בין התושבים לבין היזם והרשויות, מה שיעכב את תחילת העבודות על הפרויקט ועשוי אף לגרום לעצירתו במצב של אי הסכמה של חלק גדול מהדיירים המיועדים לפינוי.

בכל תהליך התחדשות עירונית, על כל בעלי הזכויות בנכסים במתחם להגיע להסכם עם היזם בנוגע לתמורה שהם עתידים לקבל עבור מתן הזכות להוסיף יחידות דיור (קלמפרט וחקלאי 2014). ריבוי בעלי העניין בתהליך מקשה על חתימת החוזה מול היזם, שכן לכל בעל זכויות במתחם יש אינטרסים משלו. לצורך התמודדות טובה יותר של בעלי הדירות עם שלל האינטרסים של כל הגורמים והתמצאות בתהליך מורכב זה, פרסם משרד הבינוי מדריך לדיירים, ובו עקרונות ההתקשרות עם היזם והמלצות לרכיבי התמורה שהם עתידים לקבל¹³.

2.1.6 ריבוי בעלים

ריבוי בעלים על שטח קרקע, או לחילופין על נכס, באזורים המיועדים להתחדשות עירונית, עשויים לגרום את היזם לסחבת משפטית וביורוקרטית נוכח הצורך להתנהל מול מספר רב של גורמים במו"מ לפינוי הנכס וקבלת התמורה בעבורו. זהו חסם נוסף שעשוי לגרום לעיכוב קידומו של הפרויקט. בעיות משפטיות כתוצאה מכך מקשות על קבלת משכנתה ומימון למימוש הפרויקט.

פרק ב' לחוק התכנון והבנייה תכליתו לסייע בפתרון בעיה זו באופן הבא.

התוכנית מורכבת משלושה שלבים:

1. איחוד כפוי רעיוני של כל החלקות.
2. תכנון מגרשים חדשים.
3. הקצאת מגרשים חדשים לבעלי המגרשים המקוריים.

עד חוק התו"ב ניתן היה לעשות הליך כזה רק בהסכמת הבעלים. במסגרת הסמכויות בחוק ניתן לעשות הליך כזה גם בכפיה (ללא הסכמה) בתנאים המתאימים. לתוכנית ניתן להתנגד על פי הליכי ההתנגדות הרגילים.

¹³ משרד הבינוי והשיכון, "מדריך לדיירים לעקרונות התקשרות עם יזם בפרויקט של פינוי-בינוי".

סיבות לביצוע רה-פרצלציה:

- א. ריבוי בעלים, קושי להסכמות ולשימוש במגרשים.
- ב. רצון להפריש קרקע לצרכי ציבור. מקובל שהפרט מקבל פיצוי על ידי שטח קטן יותר עם אחוזי בניה גבוהים יותר.
- ג. "צדק חלוקתי/מידתי". כאשר השטח שמופרש לצרכי ציבור פוגע בבעלי הקרקע במידה שונה, מבצעים איחוד וחלוקה ביניהם כדי להשוות את מידת הפגיעה וכדי להותיר בידי כולם שטח שהוא אפקטיבי באופן מקסימאלי.
- ד. לחסוך כספי ציבור במקום הפקעות קרקע. גם כאשר כל הליך האיחוד והחלוקה כל מטרתו הוא חסכון בתשלום כספי ציבור (בהשוואה להליך הפקעה) מותר לנקוט במסלול זה.
- עם זאת, הפעלת סעיף החוק המצוין לעיל גורר עמו לרוב מחלוקת משפטית שמאריכה את התקדמות הפרויקט ולעיתים מביאה לעצירתו או לדחיקת היזם מקידומו של אותו פרויקט.

2.1.7 התנגדות השלטון המקומי

השלטון המקומי מתנגד לא פעם להוספת מאות ואלפי יחידות דיור, במיוחד כאשר הדבר נעשה בתקופה אחת ולא בפריסה על פני שנים. על כן ישנם ראשי ערים שונים שרואים בפרויקטים כאלו מעמסה כבדה על קופת העירייה, נוכח הצורך להגדלת ההוצאות עבור שירותים עירוניים (חינוך, בריאות, ניקיון, רווחה) עם כניסת הדיירים החדשים לדירות – שמגדילים את מספר התושבים בגבולות העיר¹⁴.

הרשויות המקומיות, לצד התנגדות לתוכניות שיגדילו כאמור את מספר התושבים, יכולות לנקוט בלא מעט פעולות כדי לנסות ולדחוק את היזמים מקידום פרויקטים שכאלו הן על ידי עיכוב קידומן והן על ידי הגדלת הסיכון הכלכלי לאותם יזמים בהוצאתם של פרויקטים שכאלו אל הפועל. בנוסף, בדיונים על הכדאיות הכלכלית של פרויקט בשלבי התכנון, הרשות נוטה לאמץ שמאות "אופטימית" בהרבה מהשמאות הסבירה לפרויקט. אופטימיות זו יכולה לדוגמה להתבטא על ידי הערכת יתר לערך הדירות החדשות בפרויקט. הסיבה להטיה זו הינה השאיפה להמעיט בזכויות הניתנות ליזם ולדיירים או לקבל

¹⁴ הדברים עלו שוב ושוב במהלך פגישות עם גורמים רבים ובלתי תלויים, לרבות: מר אריאל יוצר, רפרנט פנים במשרד האוצר בתקופת השר לפיד, שהיה אמון על הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית, מר אריה קמיל, שמאי בתחום המקרקעין העוסק בקידום תכניות להתחדשות עירונית, לשעבר שמאי הועדה המקומית לתכנון ובנייה בת"א, חבר בלשכת שמאי המקרקעין ובאקדמיה לשמאות מקרקעין, יו"ר וועדת חקיקה בלשכת שמאי, מר משה למדן, מנהל כספים מחברת חושן בינוי ופיתוח, ומר אלי רוזנטל, מנכ"ל איגוד הקבלנים והבונים בתל אביב-יפו-בת-ים.

¹⁵ נושא זה הינו גם מקור לביקורת פומבית. ראו לדוגמה פטרסבורג, עופר, "מלכוד 38 - מדוע הרשויות מערימות קשיים בקידום פרויקטים תמ"א 38?", ידיעות נדל"ן, <http://nadlan.winwin.co.il/article/17> (27.10.2014), נדלה 11.9.2015-ב

ויתורים מצד היזם. כמו כן, ככל שהשמאות אופטימית יותר, כך הרווח היזמי לכאורה גדל, והצורך במתן פטור מהיטל השבחה או סובסידיות אחרות, יורד.

גם ועדות התכנון המקומיות הן מכשול גדול לפרויקטים אלו, לצד התנגדויות התושבים. בידי נציגי הרשות המקומית "להעמיס" על היזם לא פעם "סל דרישות" שיש צורך לשלבן בתכנון כדי להשיג את אישור הועדה, כאשר חלק מהדרישות נוגעות גם לפיתוח שטח שהעירייה היא זו שאחראית לפתחו, כגון הקמת פארק שכונתי, שדרוג מערכות הכבישים גם סביב גבולות השכונה המתחדשת עצמה, ולא רק בתוכה, וכדומה. היזם מצדו צריך לעשות תחשיב כלכלי על מנת לראות האם אחרי דרישות העירייה עדיין הפרויקט כדאי לו מבחינה כלכלית.

העיריות מציבות לעיתים גם דרישות של שימור חלק מהמבנים, צורך לייעד חלק מהדירות לדיוור בר השגה או לדיוור לזוגות צעירים וכן מתערבות גם בצורת הפרויקט התכנוני כך שלא יפגע במרקם העירוני, על אף כל הדרישות האחרות שצוינו לעיל. הקושי מול העירייה אינו רק נחלתם של פרויקטים להתחדשות עירונית, אך בהם קושי זה נוטה להיות בעל משקל רב יותר, בשל חולשת בעלי הקרקע. הסיבה להתנהגות העירייה היא שמדובר על קרקע בה קיימות כבר בנייה ותשתיות, והעירייה רואה בכך כר פורה לשדרוג האזור, גם מחוץ לפרויקט, ומנסה להטיל כמה שיותר משדרוג זה על היזם בתמורה לאישור. חסם זה יש בו הן הגדלת הסיכון עבור היזם והן כדי דחייה במועד קידום וסיום הפרויקט.

חסם זה שמייצר אי ודאות הוזכר גם בדו"ח של המועצה הלאומית לכלכלה מיולי 2015 – "...הרשויות המקומיות חוששות מהציפוף הגבוה בתוכניות התחדשות עירונית ובפרט בתוכניות פינני-בינוי, כמו גם מהמעמסה הכספית המושתת עליהן כתוצאה מתוספת התושבים והויתור במקרים מסוימים על היטלי השבחה. שיקול הדעת שניתן לרשויות המקומיות במתן פטור מהיטל השבחה (חלקי או מלא) בתוכניות פינני-בינוי במסלול מיסוי, אמנם מעניק גמישות לתהליך ומאפשר הכללת פרויקטים שאחרת לא היו בעלי כדאיות כלכלית, אך הוא גם תורם להגדלת האי וודאות התכנונית והכלכלית ופוגע בסיכויים ליישום התוכניות" (המועצה הלאומית לכלכלה 2015).

2.1.8 קביעת הפרוגרמה התכנונית לפני השמאות

על פי הנהוג כיום צוותי התכנון בעיריות מובילים את נושא ההתחדשות העירונית ורוב ההתמקדות של אותם צוותים היא בפרוגרמה התכנונית. רק לאחר שנקבעת הפרוגרמה התכנונית מבצעים שמאות על פי תקן 21 על מנת לבדוק את הכדאיות הכלכלית של הפרוגרמה. במידה ופרויקט נחשב לא כלכלי על פי התקן, צוותי התכנון ידרשו לבצע התאמות לפרוגרמה התכנונית שנקבעה על מנת להגדיל את הכדאיות הכלכלית בהתאם לתקן 21.

תכנון מחדש שכזה יוצר עיכוב בקידום הפרויקט וכולל בתוכו גם בעיה נוספת: צוותי התכנון קובעים את הפרוגרמה בהתאם לתוכניות מתאר קיימות ועתידיות, שאינם לוקחים בחשבון תחשיבים כלכליים. כמו כן קיים רכיב סובייקטיבי משמעותי בקביעת התכנון המתאים למתחם מסוים. קשה מאוד, במידה ויש מחסור בזכויות, לשכנע את צוותי התכנון לשנות את הפרוגרמה באופן משמעותי לאחר שנקבעה על ידיה, ומתחיל מאבק שמאי על הערכת הרווח היזמי של הפרויקט והתמורה לדיירים בין היזם לרשות. הבעיה מחריפה במידה ומדובר בתוכנית שמקודמת על ידי הרשות במימון משרד הבינוי ולא על-ידי יזם שכן אז אין שמאות נגדית לקביעת שמאי העירייה והבעיה נחשפת רק בשלב החיפוש של יזם לביצוע התוכנית.

2.1.9 סיכום – כיצד חוסר הודאות פוגע בכדאיות הכלכלית

היעדר כדאיות כלכלית: יזמים לא יקדמו פרויקטים של התחדשות עירונית כל עוד הבדיקות הכלכליות לא מצביעות על רווח יזמי מספק. תקן 21 קובע כי רווח יזמי סביר הוא בין 25%-30% בשלב התכנוני ובין 20%-25% בשלב שלאחר התכנון. ברובעים הרלוונטיים בתל אביב, לדוגמה, דרוש לכל הפחות מכפיל של 3 כדי לעמוד בכך. ההנחיה בתקן אינה לוקחת בחשבון מקדמי היוון. ככל שמשך הפרויקט מתארך ערכו המהווה של הפרויקט פוחת והרווחיות נשחקת. הרשויות, לעומת זאת, מעדיפות להמעיט בזכויות, מה שמקשה על הגדלת הכדאיות הכלכלית.

כמו כן, הרשויות מבקשות תקני בניה מהקבלן (חניון תת קרקעי, כניסה עורפית ולא חזיתית, מרווחים של כבישים) שמגדילים את עלות הבנייה ומשפיעים על הכדאיות הכלכלית.

היזמים נאלצים להתמודד מול בעלי הזכויות ולקבל הסכמתם: זאת, אלא אם כן הגיעו להסכמה עם כל בעלי הזכויות טרם אישור התכנית. לרוב, אין בידי יזמים פרטים ידע ו/או כלים לעבודה מעמיקה מול התושבים והאינטרסים שלהם אינם בהכרח חופפים.

חולשת הדיירים: מאחר ואין מנגנון מספק לייצוג הדיירים, ואין ודאות לגבי התמורה שהדיירים מקבלים בשלב התכנוני, נוצרות מחלוקות, שבמקרי קיצון מאטות ועוצרות את הפרויקט.

2.2 היעדר הפנמה של השפעות חברתיות וסביבתיות

במודלים כלכליים פשוטים בהם מתקיימת תחרות משוכללת¹⁶, מצב בו כל "שחקן" פועל בהתאם לאינטרסים שלו, ללא תיאום עם שחקנים אחרים, מוביל לתוצאה המיטבית, ואין שוב התערבות מבחוץ,

¹⁶ מונח תיאורטי המתאר שוק בו מתקיימים התנאים הבאים:

- ריבוי מוכרים וקונים שכולם קטנים מכדי להשפיע לבד על השוק.
- אינפורמציה מלאה לכל המוכרים והקונים על כל המתרחש בשוק.
- כל קונה חופשי להתקשר עם כל מוכר ולהיפך.
- כל המוצרים בשוק הם אחידים עבור הקונים.
- המוכרים והקונים מתנהגים באופן רציונלי.

הבדלי כוחות בין השחקנים, או הפנמה שיכולים להביא לשיפור נוסף. כאשר יש חריגה ממצב זה, יש לעיתים צורך בתיאום או התערבות מבחוץ על מנת להגיע לתוצאות מיטביות. דוגמה ידועה היא דילמת האסיר, בה חוסר תיאום בין השחקנים מונע מהם להפחית ממאסרם. דוגמה אחרת היא במקרה של מפעלים מזהמים, כאשר לכל מפעל השפעה שלילית על השוק (והסביבה) – זיהום, שאינו מובא בחשבון כאשר המפעל מחליט כמה לייצר.

כפי שכבר ראינו, בתהליך ההתחדשות העירונית קיימים פערים גדולים במשאבים ובמידע שיש לכל שחקן, וחוסר ודאות לגבי התוצאות. פער נוסף שקיים, הוא בכך שהשחקנים לא מפנימים את ההשפעה של ההחלטות שהם מקבלים (כמו כמה לבנות והיכן) על הסביבה ועל התושבים האחרים:

- היזם מקבל החלטות שממקסמות את הרווח שלו.
- דייר בעל נכס מקבל החלטות שממקסמות רווחה אישית ומשפחתית כלשהי, שיכולה להיות תלויה בערך הדירה שלו, באיכות החיים במתחם ובשכונה, ביחסים שלו עם הדיירים האחרים וכדומה.
- העירייה, הממשלה וגופים ציבוריים ותכנוניים אחרים אמורים לקבל החלטות שממקסמות אינטרס ציבורי כלשהו, ושמפצות על כך שהשחקנים האחרים לא מפנימים את השפעת ההחלטות שלהם. בפועל קיים קושי ביכולת לאזן בין אינטרסים פרטיים (של תושבים ויזמים) לבין אינטרסים ציבוריים ורחבים יותר, וההחלטות שמתקבלות מושפעות גם מהשקפת העולם של מקבל ההחלטה, מאינטרסים אישיים ופוליטיים, וכפי שצוין בחלק 2.1.7 – גם משיקולים כלכליים. כמו כן, האינטרסים הציבוריים שמקדמות הרשות המקומית והממשלה, לעיתים קרובות אינם תואמים.
- תושבי השכונות, בעלי הון, ארגונים סביבתיים ופוליטיים וגורמים נוספים, יכולים לבצע פעולות שמשפיעות גם הן על התהליך, כמו הגשת התנגדויות ולחץ על מקבלי ההחלטות, בהתאם למה שהם מעוניינים למקסם.

בחלק זה נסקור השפעות ואינטרסים שהשחקנים מתעלמים מהם או לא מפנימים אותם שצריך.

2.2.1 היעדר הפנמת השפעות חברתיות וסביבתיות והיעדר שיתוף ציבור

תהליך ההתחדשות העירונית כפי שמתקיים בישראל עוסק אך ורק בהיבטים הפיזיים ובבינוי, בלי לקחת בחשבון היבטים חברתיים, וללא מספיק תשומת לב להיבטים סביבתיים, ואינו מבוסס על חזון כולל מעבר להגדלת צפיפות הבניה (פדן 2014, זילברדיק 2015). בתמ"א 35, שקבעה לראשונה את ההתמקדות בבניה צפופה ובהתחדשות עירונית, מוזכר כי יש להתייחס לנושא השיקום החברתי, אך בפועל אין לכך כל ביטוי בתוכניות מפורטות מקומיות והמסלולים השונים מתייחסים אך ורק להיבטים הפיזיים ולא לצרכי

האוכלוסייה המקומית, הדיירים או בעלי הנכסים (פדן 2014). כמו כן, לא קיים כיום הליך מעמיק ומסודר של שיתוף ציבור אשר ממנו ניתן יהיה להבין צרכים אלה. בידי העירייה כלים מוגבלים (ברוב הרשויות) וניסיון מועט בשילוב בין עבודה תכנונית וקהילתית.

בדו"ח על ההיבטים החברתיים של ההתחדשות העירונית מטעם עמותת "במקום", מוצע לחייב ביצוע הליך של שיתוף ציבור בפרויקטים של התחדשות עירונית. זאת, על מנת לאפשר לתושבים לקחת חלק בקבלת ההחלטות, במקום רק להיות מיועדים בהן. שיתוף זה צפוי להפחית בהתנגדויות המאטות את התהליכים ולהגדיל את התמיכה בהם. תהליך זה יכול גם אנשים שאינם בעלי דירות, כגון שוכרים ודיירי דיור ציבורי, על מנת להבין את עמדתם וצורכיהם (אין זה אומר שדרושה הסכמתם). (פדן 2014).

סקירה של מרכז הגר בנושא מעורבות תושבים בקידום התחדשות עירונית מציגה מספר מודלים אפשריים הניתנים ליישום בתל אביב-יפו. אחד ממודלים אלה הינו מודל מנהלת השותפות הציבורית (Public Partnership Administration). מודל זה צוין כמתאים ביותר לקידום תכנית מקיפה עבור אזורים בהם יש אינטרס ציבורי אסטרטגי בהתחדשות, אך אין תמריצים או משאבים מתאימים לתושבים ולמגזר הפרטי. הסקירה אף מציינת את שכונות נווה שאנן ושפירא כדוגמא לשכונות בהן מודל זה עשוי להתאים (זילברדיק 2015).

מודל זה פועל מלמעלה למטה, ביוזמת הממשלה או העירייה. הגוף המוביל הוא מנהלת שותפות ציבורית הממונה לצורך פרויקט ההתחדשות העירונית הספציפי, כאשר אנו ממליצים, כפי שיפורט בהמשך, כי אחריות המנהלת תהיה עבור המתחם או השכונה כולה, ולא רק עבור פרויקט אחד. גוף זה ממומן על ידי גופים רשמיים וכפוף אליהם. הוא מורכב מנציגי רמות ממשל שונות (ממשלה, רשות מקומית ואגודה שכונתית). מטרתו הינה לקדם תכנית להתחדשות עירונית ולשתף את התושבים במקביל.

כמובן, בכל תהליך של שיתוף ציבור יש צורך להגדיר את גבולות סמכותם וכוחם של התושבים באופן שיאזן בין צרכי תושבי השכונה, דיירי המתחם והאינטרס הציבורי, וימנע השתלטות של קבוצות לחץ על המנהלת.

2.2.2 היעדר הפנמת האינטרס הציבורי מצד התושבים – "Not In My Back Yard"

משפט זה משמש על מנת לתאר תושבים המתנגדים לשינויים שתכנית התחדשות עירונית דורשת על מנת להיות כדאית, או לשינויים שעשויים לפגוע בהם בטווח הקצר (ולעיתים לא רק בטווח הקצר), אך בטווח הארוך לשפר את מצבו של ציבור גדול, שעשוי להקיף את תושבי השכונה כולה (לרבות המתנגדים), העיר כולה, המדינה כולה וכדומה.

לתהליכי פינוי-בינוי בפרט והתחדשות עירונית בכלל תועלות ציבוריות רבות. לדוגמה, כל מי שמחפש דירה ייחנה באופן עקיף מעליה במלאי הדירות הכולל, וכל תושבי העיר ייחנה משטחים ירוקים או שטחי ציבור

שייווצרו כתוצאה מציפוף מבנים. מצד שני, העלויות וההשלכות השליליות יושתו ברובן באופן נקודתי על האנשים במתחם וסביבו – ציפוף השכונה ובנייה גובה, שוכרים שיפנו בשל עלייה בשכר הדירה, הוספת שטחי מסחר בבנייני מגורים, הוספת מוסדות דת, והוספת מבני ציבור לאוכלוסיות מוחלשות כמו הוסטלים, בתי ספר לבעלי צרכים מיוחדים, או תחנות אל-סם. מסיבה זו, ייתכן מצב בו אנשים רבים תומכים ברעיון הכללי של התחדשות עירונית או פינוי-בינוי, כל עוד הוא לא נעשה בחצר האחורית שלהם.

מכיוון שההתחדשות העירונית בישראל התבצעה עד כה ללא שיתוף הציבור, קל לה יותר לעורר אנטגוניזם ולהתחבר לתחושות שתוארו ולחששות בסיסיים מפני שינוי. תהליך התחדשות עירונית מוצלח צריך לכלול טיפול בקשיים שעולים והתמודדות עם החששות.

2.2.3 גינטריפיקציה

תהליך הגינטריפיקציה הינו תהליך בו מתרחשת כניסה של אוכלוסיות חזקות לשכונות חלשות, והוא פועל יוצא של ההתחדשות העירונית, שמושכת אותן. כניסתן שלא על חשבון התושבים הנוכחיים הופכת את השכונה למגוונת יותר ויוצרת הזדמנויות חדשות לבעלי העסקים המקומיים והתושבים הוותיקים. עם זאת, כאשר התהליך נעשה ללא התחשבות בצרכי התושבים, ובמיוחד החלשים שבהם, הוא עלול להוביל לדחיקתם החוצה, ולהרס המרקם החברתי בשכונה. הגורם העיקרי לדחיקה זו הינו הגידול ביוקר המחיה כתוצאה מתהליך ההתחדשות העירונית (פדן 2014).

מתחם שחידושו (לדוגמה, באמצעות פינוי-בינוי) יסתיים בהצלחה ייצור ביקוש הולך וגדל מבחוץ לשכירת וקניית דירות באזור, מה שיוביל לעלייה בשכר הדירה ובערך הנכסים. כפי שיודגם בהמשך (טבלה 3), בשכונות המועמדות להתחדשות עירונית, במיוחד בדרום העיר, ישנו ריכוז גבוה של תושבים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך וריכוז גבוה של שוכרי דירות. עליית מחירים בסביבה זו, בה ישנם שוכרים רבים שהכנסתם נמוכה, תדחק רבים מהם החוצה, ועשויה למנוע ממי שגדל בשכונה להמשיך לגור בה בבגרותו.

גם דיירים בעלי נכסים במתחם עצמו יושפעו. עלות התחזוקה של המבנים החדשים נוטה להיות גבוהה בהרבה מזו של המבנים הישנים, שלפני תהליך הפינוי-בינוי, ומימונה לאורך זמן במגדלי מגורים אף הוגדר ככשל שוק (אלתרמן 2009). בבניינים אלה שטחים משותפים הדורשים ניקיון, מערכות הנדסיות מורכבות ותשתיות מסיביות יותר. עלויות אלה, המשתקפות בתשלומים לוועד בית ולחברות אחזקה, יכולות להגיע למאות שקלים בחודש (פדן 2014). לעלויות אלה מצטרפות עלייה בארנונה ובחשבונות, שכן במידה ושטח הדירה גדל, כך גדלים הארנונה וכמות האנרגיה הנדרשת לתאורה, קירור וחימום. הגדלת הדירה והמעבר מדירה לדירה מחייבים גם תוספת ריהוט שאינו כלול בעסקה, ומוסיף עלויות משמעותיות לדייר.

כפי שהוזכר בחלק 2.1.4 הדיירים בדרך כלל לא מצוידים בכלים ובידע הנדרשים על מנת להעריך את התמורות שהם מקבלים או את כדאיות הפרויקט, כך שכלל לא ברור שהאדם הסביר בפרויקט פינוי-בינוי

ייצפה גידול זה. למרות שדייר שקיבל דירה חדשה יותר וגדולה יותר מחזיק כעת ביותר רכוש, גידול זה אינו נזיל ואינו מתבטא בגידול בהכנסות השוטפות, שकेת חלק גדול יותר מהן יוקצה לתחזוקה. במידה והכנסתו לא גדולה מספיק, שכרו עשוי לצאת בהפסדו והוא יצטרך למכור את הדירה או להשכיר אותה, וכך יידחק החוצה גם הוא.

בדו"ח עמותת "במקום" מודגש כי אופי הבינוי צריך להיקבע גם בהתאם לצרכים והמצב הסוציו אקונומי של התושבים, ולא רק לפי הכדאיות הכלכלית של היזם. לכן, לפני הליך התכנון מוצע שם לערוך סקר שיקבע את כושר התשלום ארוך הטווח של האוכלוסייה, וכן את השפעת הבנייה עליה בפרמטרים נוספים מעבר לכלכלי (פדן 2014). המלצה של צוות ממשלתי בין משרדי לשילוב שיקולים אלה קיימת עוד משנת 2006 (רוני ואחרים 2006).

התכנון והתהליכים הנוכחיים מתמקדים בהיבטים הפיזיים של פינוי-בינוי ושל ציפוף, ולא ניתן משקל מספיק לצרכי הדיור בשכונה (פדן 2014), וכפי שהדגמנו, גם בתהליך שאמור להשביח את הנכסים ולשפר את רמת המגורים קיימת סכנה להיווצרות נכסים יקרים מדי מכדי לאפשר לבעלים הנוכחיים שלהם להחזיק בהם. לכן חשוב להנהיג מדיניות שתאזן בין צרכי תושבי השכונה והדיירים לאינטרס הציבורי של הגדלת מלאי הדירות עבור כלל האוכלוסייה, תשמר את יתרונות הג'נטריפיקציה ללא החסרונות, ותיצור מרקם עירוני הטרוגני יותר.

2.2.4 ציפיות הדיירים בעקבות תמ"א 38

האפשרויות שמציעה תמ"א 38 יוצרות שוק רווי הבטחות שלא לכולן יש היתכנות ומגדילות את אי הוודאות. על מנת להתחרות על החתימות של הדיירים, לעיתים קרובות מובטחות להם תוספות לדירה שאינן ברות ביצוע. הבטחות אלה מקטינות את התמריץ של הדיירים להוציא מכספם לשיפוץ הדירה והבניין ללא תוספת שטחים.

כמו כן, במהלך פרק הזמן בתהליכי פינוי-בינוי שלפני מימוש הבניה, התמריץ של העירייה ושל התושבים להשקיע במבנים ובשכונה נפגע גם כן. פרק זמן זה נוטה להתארך מאוד ולעיתים הבנייה אף לא מבוצעת כלל (פדן 2014).

תוצאה עקיפה נוספת היא החוסר רצון להיכנס לתהליכים מורכבים של פינוי-בינוי שלא במסגרת תמ"א 38, שכן הזכויות שניתנות על ידי תמ"א 38, שפטורות מהיטל השבחה, הן במקרים רבים אטרקטיביות יותר מן הזכויות שניתנות על ידי פרויקטים של פינוי-בינוי, והתהליכים למימוש קצרים בהרבה. זאת, למרות שפרויקטים אלה נותנים פתרונות נקודתיים בלבד ואינם מוסיפים שטחים חומים וירוקים לשכונות.

2.2.5 עומס על תשתיות קיימות

התחדשות עירונית כרוכה בבנייה חדשה על חשבון הבנייה הישנה – פעולה המובילה לשינוי במרקם הקיים בשכונה ומטילה מעמסה על התשתיות הקיימות. הצורך במכפיל גבוה על מנת להבטיח רווח מהפרויקט בשילוב הרצון להביא תושבים חדשים מחייב את הגדלת הצפיפות בה בצורה משמעותית. שינוי זה פוגע באופי השכונה. העירייה רואה הכרח לשמור על המרקם העירוני הקיים, ועל הפעילות העירונית והאינטנסיביות הקיימת ברחובות. הצורך בבניית תשתית, כגון ביה"ס, גנים, כבישים, מסחר ועוד, גורם לכך שהעירייה לא תומכת בפרויקטים של התחדשות עירונית משום שהם מעמיסים על התשתית הקיימת.

כפי שצוין בחלק 1.3.2.1, המתחמים המדורגים גבוה על ידי הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית וזוכים לתקצוב ממשלתי הם פעמים רבות מתחמים בהם היקף ההשקעות הנדרש בתשתיות ובמוסדות ציבור הינו נמוך, דבר שמפלה לרעה את השכונות בהן הצורך בהתחדשות עירונית הוא הגדול ביותר.

לסיכום, החסמים הרבים שמונעים את קידום התהליך יחד עם חוסר הודאות הכלכלית והיעדר גוף אחד המאגד את כל הסמכויות מובילים לכך שאף על פי היתרונות הרבים של תהליך התחדשות העירונית מעט מאוד פרויקטים יצאו אל הפועל.

3 פתרונות קיימים

ישנם פתרונות שכבר ננקטו או הוכרוזו על ידי מקבלי ההחלטות, שלדעתנו מסייעים בטיפול בחסמים:

- **זירוז שינוי תב"ע על ידי הממשלה:** מאחר והתהליך הנוכחי של שינוי תב"ע אינו יעיל ונמשך זמן רב, פועלת הממשלה כיום דרך וד"לים ויוזמות נוספות להאצת הליכים אלו. עם זאת, מדובר בפתרון נקודתי בלבד, וקיימת בעייתיות בהוצאת מערכת התכנון מהתהליך.
- **רשות ממשלתית לתיאום בין הדיירים והקבלן:** הוקמה רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתכליתה יהיה לתמוך בפעילות להתחדשות עירונית, להגדיל את היקף וקצב הפרויקטים המגיעים לכדי מימוש, לבצע את תיקוני החקיקה ולהיות למתווך בין כל הצדדים.
- **הסכמי גג:** הסכמי גג בין הממשלה לרשות המקומית נותנים פתרון לתשתית אבל לא לשאר ההוצאות.
- **עירוב שימושים:** בניית משרדים או שטחי מסחר כחלק מאזור ההתחדשות העירונית על מנת להגדיל את הכנסות העירייה, ושטחים ציבוריים שיספקו תשתיות נוספות.
- **בינוי-פינוי-בינוי:** מצב בו היזם בונה מבנה מגורים על חלק מהשטח ואז מעביר אליו את התושבים ורק אח"כ מפנה את בתיהם ובונה בניינים נוספים. הדבר מקל על התושבים והיזם, וחוסך את תשלום דמי השכירות לתושבים המפונים.

- **קרון למימון תחזוקה:** בחלק ממתחמי הפינוי-בינוי, היזם מקים קרן שמסייעת במימון חלק מהוצאות התחזוקה עבור הדיירים הוותיקים.

4 פתרון מוצע

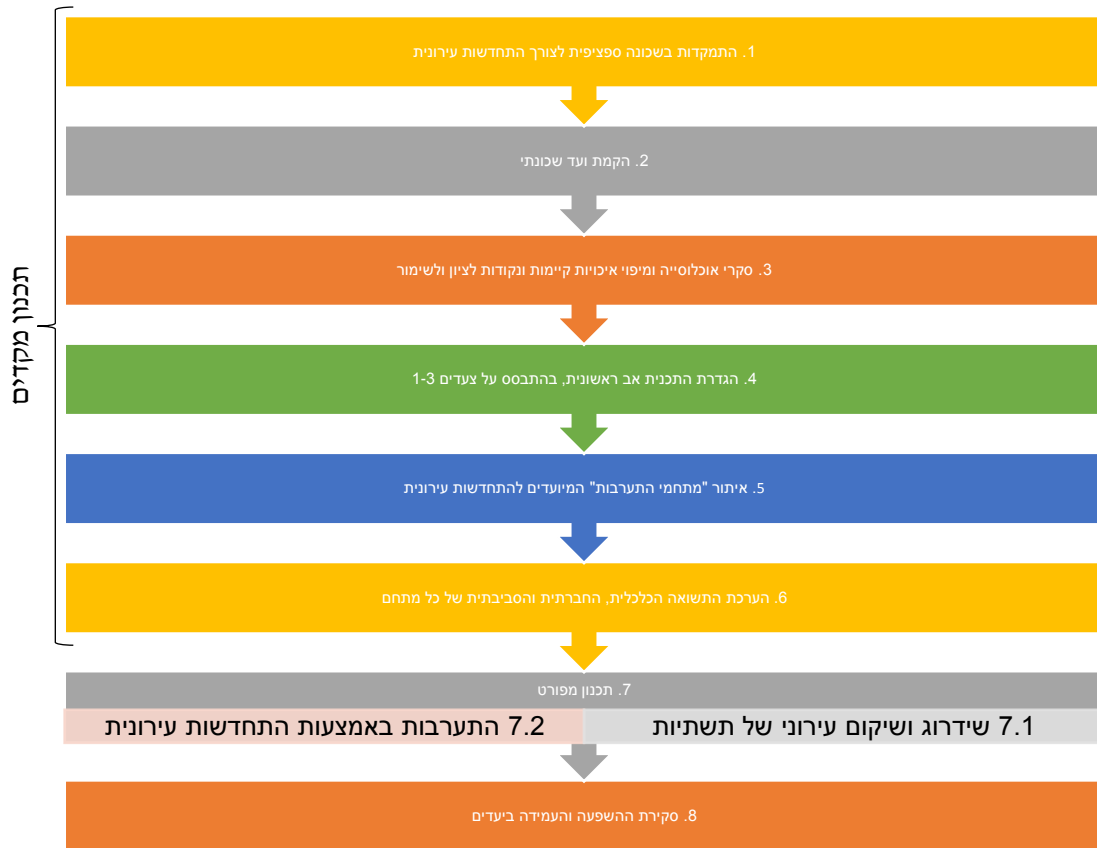
4.1 מבוא לפתרון המוצע

אנו מונים 8 שלבים, המפורטים להלן, לצורך התחדשות עירונית בשכונה אחת, מנקודת המבט של העירייה (תרשים 2), שיישומם מאפשר, לדעתנו, פתרון אופטימלי לחסמים שהוצגו והפנמה של ההשפעות החברתיות והסביבתיות שהוזכרו.

מכיוון שאין לעירייה את היכולת ואת המשאבים להתערב באופן ישיר בצורה של בינוי, פינוי-בינוי או שדרוג תשתיות בכל מטר רבוע של העיר, ומכיוון שלמגזר הפרטי אין תמריץ להיות "חיל החלוץ" ולבצע את ההשקעה הראשונית בשכונות שאין כדאיות כלכלית לחדש אותן (מנקודת מבטו של משקיע פרטי) (Johnson & Tashman 2002), יש למקד את המאמצים הציבוריים במתחמים בהם התערבות ישירה והשקעת משאבים צפויים להגדיל את הכדאיות הכלכלית של המגזר הפרטי (בין אם מדובר בתושבים מקומיים ובין אם במשקיעים חיצוניים) באזור כולו.

מתחמים כאלה יכולים להיות, לדוגמה, מתחמי פינוי-בינוי התורמים למגורים איכותיים יותר וצפופים יותר, וכך לכניסת אוכלוסייה חדשה, אך גם שטחי ציבור שאינם מנוצלים באופן מיטבי או שסובלים מהזנחה, שחידוש מבני הציבור בהם יכול למשוך בתי עסק חדשים ותיירות חוץ ופנים.

בתכנית זו, העירייה מתמקדת בשכונה מסוימת ומפעילה כלים תכנוניים, סקרי אוכלוסייה וצרכים, והליכי שיתוף ציבור על מנת למפות את המעלות והאיכויות בשכונה, ולאתר מתחמי התערבות. לאחר מכן מוערכות התשואות הכלכליות והחברתיות של השקעה במתחמים אלה. במתחמים פרטיים בהם ישנה כדאיות מתבצע פינוי-בינוי. במתחמים בבעלות העירייה ננקטים צעדים בהתאם לצרכי הציבור, כפי שעולים מתהליכי השיתוף. על מנת להעריך האם מטרות ההתערבות הושגו, מתבצעות סקירות תקופתיות.



תרשים 2: סכמת הפתרון המוצע

4.2 שלבים 1-6: התכנון המקדים

4.2.1 שלב 1: התמקדות בשכונה ספציפית לצורך התחדשות עירונית

בשאלה באילו שכונות להתמקד קיים מרכיב פוליטי שהדיון עליו הינו, לכאורה, מחוץ למסגרת המסמך. יחד עם זאת, מכיוון שנסיבות פוליטיות והיסטוריות, כמו גם חוסר הכדאיות הכלכלית של פרויקטים בדרום תל-אביב ביחס לפרויקטים בצפון ת"א, הביאו לכך שהרבה יותר משאבים תכנוניים הושקעו בצפון ת"א והותירו את דרום ת"א מאחור (Margalit & Vertes, 2015), אנו ממליצים, על בסיס עובדתי וערכי, להתמקד בדרום העיר.

בחירת שכונות ספציפיות לקידום תיעשה על פי האינטרס העירוני ועל פי מדיניות משרד הבינוי. לאחר הבחירה, יתבצע סימון של מתחמים וגבולות על פי המצב הפיזי של הבינוי, המרקם קיים, צפיפות התושבים, והצורך בשדרוג תשתיות.

4.2.2 שלב 2: הקמת ועד שכונתי

מיד לאחר שנבחרה השכונה בה מתמקדים, יחל תהליך של שיתוף הציבור בתכנון, בדגש על הקהילה המקומית, וייבחר ועד מייצג של תושבי השכונה. כמו כן, בשלב זה ימונה נציג מטעם העירייה ככתובת

לפניות התושבים. תפקידו של הנציג יהיה לייצע את התושבים בהחלטות שהתקבלו ולהוות מוקד לפניות הציבור. הנציגות תמוקם במקום מרכזי בשכונה.

השתתפות הקהילה בפרויקטים להתחדשות עירונית היא תנאי מקדים להצלחת הפרויקט ולרלוונטיות שלו. מעורבות קהילתית מתחילת התהליך ולכל אורכו תגרור הפחתה של התנגדויות, נטרול של חששות התושבים מהבלתי ידוע, ותביא למיסוד יחסי עבודה טובים בין כל הגורמים.

האתגר הגדול הוא ביצירת איזון וגישור בין האינטרסים הכלכליים של היזמים המעורבים בתהליך, האינטרס הציבורי הרחב והצרכים והרצונות המגוונים של הקהילה המקומית. הרבה מן האיזון ייקבע על ידי סמכויות הוועד ואופן הייצוג הנהוג בו.

מצד אחד, רמה נמוכה של מעורבות וסמכויות עלולה לגרום לכישלון הפרויקט משום שחוסר היכולת להשפיע וחוסר השיקוף של הפרויקט את צרכי התושבים רק יגדיל את ההתנגדויות והחשדנות שהם יגלו. מצד שני, מתן ייצוג וסמכויות הנעשים בצורה לא נכונה עלולים לאפשר למי שנבחר לפגוע בתהליך על ידי קידום אג'נדה אישית שאינה מייצגת את האינטרס הקהילתי, כגון הזזת ההתפתחויות רחוק ממנו באופן שמונע אי נוחות עבורו (בדומה לגישה שהגדרנו כ"not in my back yard").

אנו ממליצים ליישם את מודל מנהלת השותפות הציבורית, שהוזכר בחלק 2.2.1 ומפורט בסקירה של מרכז הגר (זילברדיק 2015), כיוזמה עירונית בשכונה. על מנת להדגים כיצד מודל זה יכול להשתלב בתהליך התחדשות עירונית בדרום תל אביב, אנו מביאים את הקטע "יתרוגם המודל [הכוונה היא למודל השותפות הציבורית] למונחים ישראלים", מתוך הסקירה של מרכז הגר:

"על מנת לסייע בהבנת המודל נתאר אותו במושגים שכיחים ומוכרים בישראל תוך הצגה תיאורטית של מקרה בוחן ישראלי. המודל מותאם לספק מענה למרחב גיאוגרפי נתון נרחב יחסית. כמו כן, הקמת המנהלת נעשית אד הוק במטרה לקדם תכנית התחדשות מקיפה עבור אזורים בהם לרשות המקומית ישנו עניין אסטרטגי בהתחדשותם.

לצורך ההמחשה נניח שעיריית תל אביב-יפו מעוניינת לקדם תכנית הנגזרת מתכנית המתאר להתחדשות שכונת נווה שאנן ושפירא. לצורך כך היא יוזמת הקמתה של מנהלת שותפות ציבורית.

ההקמה והתפעול של המנהלת ממומנת ברובה על ידי עיריית תל אביב-יפו אך משרד הבינוי ומשרד הפנים מתחייבים לסייע משמעותית במימון תחת ההתניה הכללית כי המנהלת תפעל לשלב את התושבים המקומיים בתהליכי התכנון. המנהלת תהיה מורכבת מנציגים של משרדי ממשלה רלוונטיים כגון משרד הבינוי, משרד התחבורה, רשות מקרקעי ישראל, משרד הרווחה, המשרד להגנת הסביבה ובנוסף גם ממספר נציגי עיריית תל אביב-יפו. הפעילות האדמיניסטרטיבית של המנהלת תתקיים במשרדים שיוקמו בשכונה והנציגים הבכירים יהיו זמינים לתושבים.

פעולתה הראשונה של המנהלת תהיה הקמתו של אתר אינטרנט שיציג את שלבי קידומה של התכנית ופרטיה. לקראת סוף התהליך יוצגו באתר קולות קוראים לתושבים לצורך הפעלת פעילויות חברתיות.

מיד לאחר מכן, תיעזר המנהלת באתר ובאמצעי פרסום נוספים לטובת קידום התאגדותם של ארגונים קיימים (וועדי בתים, נציגויות וכו') ותושבים פעילים המעוניינים לתרום מזמנם לכדי גוף מייצג אחד ('האגודה השכונתית' – נווה שאנן ושפירא') אשר מולו תעבוד המנהלת. העירייה תדאג גם לשכירתו של משרד הממוקם באחת משתי השכונות לטובת 2-3 מתכננים הממומנים על ידה אשר יתמכו מקצועית באגודה.

לאחר מספר חודשים בהם תנוסח התוכנית לשכונות, תיזום המנהלת תערוכה המציגה את פרטי התכנית, מפגשים פרטניים עם בעלי עניין שונים לבירור צרכיהם ודרישותיהם כגון בעלי העסקים בשכונה, נציגי הנהלת התחנה המרכזית החדשה ונציגות של מהגרי העבודה המתגוררים בשכונה, ולבסוף תקוימנה גם סדנאות עבודה על מרכיבי התכנית שתהיינה פתוחות לתושבי השכונות בליווי היועצים שהוזכרו לעיל. לאחר אירועים אלו, תעבור התכנית לקידום ותיאום בידי מנהל ההנדסה של עיריית תל אביב-יפו והמחלקות השונות, בהן צוות דרום ומחלקת שימור, לקבלת חוות דעת פרטניות על מבנים ייחודיים ובקרה על השפעת התכנית על המרקם הקיים. לאחר אישורה של התכנית, תחל המנהלת בישום התכנית וקידום מרכיביה השונים באמצעות פרסום מכרזים לטיפול במרחב הציבורי ושדרוגו וכן להריסתם של מבנים קיימים ולהקמתם של מבנים חדשים. המנהלת עצמה תפעל כיום בכל הקשור לשיקומם של מספר מבנים קיימים אשר יועדו בתכנית לצורך דיור בהישג יד¹⁷.

4.2.3 שלב 3 : ביצוע סקרי אוכלוסייה ומיפוי איכויות קיימות ונקודות לציון ולשימור

כאשר יוצרים תכנית אב להתחדשות עירונית, יש לקחת בחשבון את האופי, המאפיינים והאתגרים הייחודיים של האזור המיועד. על כן, יש לבצע ניתוח של הפוטנציאל השכונתי, של צירים, ריאות ירוקות ושטחי ציבור, וכן לבחון את גבולות השכונה בראייה עירונית. כבר בשלב זה, יש לתת את הדעת להקמת מערך יעיל וזמין של תחבורה ציבורית שיתאים לצפיפות האוכלוסייה העתידית וצרכיה. כמו כן, יש לבצע סקרי אוכלוסייה – תסקיר השפעה חברתית ואומדן צרכי דיור – בהתאם להמלצות עמותת "במקום" (פדן 2014).

מעבר לכך, יש לנצל את תהליך שיתוף הציבור על מנת למפות מבנים לשימור ונקודות בעלות ערך בשכונה, על מנת לשמר את האופי הייחודי והקהילות שלה גם לאחר תהליך ההתחדשות. דוגמה טובה למהלך כזה ניתן לראות בהתחדשות העירונית שהתבצעה בעבר בבִּרְקִיסְטוֹן שבבריטניה, שבתהליך שיתוף ציבור

¹⁷ זילברדיק, יואב, "מעורבות תושבים בקידום התחדשות עירונית: סקירת מודלים נבחרים מהעולם",

מרכז הגר, תל אביב (2015)

שנעשה במסגרתה התברר כי הקהילה מייחסת חשיבות גדולה לשוק המרכזי של השכונה, וכתוצאה מכך הוא לא רק שומר, אלא גם הוקצו משאבים במיוחד על מנת לשפרו (Allies & Morrison 2012).

4.2.4 שלב 4 : הגדרת תכנית אב ראשונית לפי שלבים 1-3

בהסתמך על סקרי האוכלוסייה, על תהליך שיתוף הציבור ועל המעלות והמאפיינים שזוהו בשכונה, יגדיר גורם מתכנן שמונה על ידי העירייה את תכנית אב ראשונית ואת המתכונת המועדפת לפיתוח השכונה. יש לקחת בחשבון גם גורמים נוספים, כגון תכניות כלליות לתכנון העיר, תכניות מתאר, הוראות תשתיות וכדומה.

כפי שנראה בשלבים הבאים ובשלב התכנון המפורט, יהיה צורך לשנות את זכויות הבנייה ואת התב"ע במתחמים מסוימים בשכונה, על מנת לאפשר התחדשות עירונית של השכונה כולה.

4.2.5 שלב 5 : איתור "מתחמי התערבות" המיועדים להתחדשות עירונית

בתוכנית שגובשה בשלב 4 יסומנו מספר מתחמים, שהוגדרו בהתחשב בתוצאות שלבים 1-3, ועל פי המצב הפיזי של הבינוי, המרקם הקיים, צפיפות התושבים, וצורך בשדרוג תשתיות, בתור מתחמי התערבות. במתחמים אלה ירוכזו המשאבים והתהליך, מתוך כוונה ששדרוגם יגדיל את הכדאיות של תושבים מקומיים ושל משקיעים לשדרג את השכונה כולה.

ישנם שני סוגי מתחמים : ציבוריים, בבעלות העירייה, ופרטיים, בבעלות הדיירים. במתחמים הציבוריים ייקבעו טיב ההתערבות והשימושים דרך מנגנוני שיתוף הציבור. במסמך זה אנו מתמקדים במתחמי ההתערבות הפרטיים, שהם בעצם המתחמים המועמדים לפינוי-בינוי. ההחלטה על פינוי-בינוי או על אופן התערבות אחר תתקבל על ידי רוב מיוחס של בעלי הדירות. בהמשך המסמך אנו מביאים מתחם עירוני קיים כמקרה מבחן להתערבות זו, במצב היפותטי בו הוא סומן כמתחם התערבות ורוב מיוחס של התושבים הסכים על פינוי-בינוי.

4.2.6 שלב 6 : הערכת התשואה הכלכלית, החברתית והסביבתית של כל מתחם

על מנת להצדיק את המחויבות ואת הקצאת המשאבים, על העירייה להעריך את התשואה הכלכלית והחברתית והסביבתית ממתחמי ההתערבות. דרך אחת להעריך תשואה זו היא על ידי יצירת "כרטיס ניקוד לפרויקטים" שמכמת את הערך למונחי תוצר בשלושה מדדים : כלכלי, חברתי וסביבתי. השוואת מדדים אלה לעלויות ההתערבות נותנת את התשואה (Juan 2010). להתחדשות עירונית יש תועלות עקיפות רבות שיש להכליל בחישוב, בנוסף להשפעה הסביבתית הישירה ולעליית ערך הקרקע. תועלות אלה כוללות יצירת מקומות עבודה, עידוד יזמות, פיתוח עסקי, שיפור בבריאות הציבור וירידה בשיעורי הפשע (Tyler 2012).

הצעתנו היא לתת לכל מתחם שמועמד להכרזה כמתחם התערבות דירוג על פי מספר קריטריונים, תחת הקטגוריות חברתי, כלכלי וסביבתי. על ידי השוואת הדירוג המצרפי של המתחם לזה של מתחמים אחרים המועמדים להכרזה, ניתן לקחת בחשבון בתהליך ההכרזה גם קריטריונים שקשה לחשב את תרומתם הכלכלית. דוגמאות לקריטריונים כאלה יכולים להיות:

חברתי: שימור המרקם החברתי, התאמת הפרויקט לצרכי התושבים בסביבת המתחם, הוספת שטחי ציבור חדשים, שיפור תחושת הביטחון ברחוב.

כלכלי: עמידה בקריטריונים של תקן 21, עידוד יזמות, הוספת תשתיות, שיפור מלאי הדזור, הוספת מקומות עבודה, משיכת תיירים.

סביבתי: שילוב אלמנטים ירוקים או ידידותיים לסביבה, הוספת שטחים פתוחים, שיפור מערך התחבורה הציבורית, צמצום זיהום אוויר, בנייה מקיימת ומרקמית.

באמצעות שיטה זו ניתן להשוות בין התשואה החברתית של פרויקטים אלה לזו של פרויקטים חברתיים אחרים וכך לתעדף אותם בצורה טובה יותר (Tyler 2012). כמו כן, בשלב 8, שיפורט בהמשך, ניתן יהיה להשתמש בשיטות דומות על מנת להשוות את תוצאות ההתחדשות בפועל לתוצאות הרצויות.

4.3 שלב 7: התכנון המפורט

4.3.1 שלב 7.1: שדרוג ושיקום עירוני של תשתיות ושטחים ציבוריים

במידה וממצאי שלב 6 אינם מצדיקים מהלך מסיבי של התחדשות עירונית במתחם מסוים, עדיין ניתן לבצע במקום שיקום ושדרוג של תשתיות ושטחים ציבוריים. זוהי אפשרות בהיקף קטן יותר מהתחדשות עירונית, שדורשת פחות כוח אדם ועלויות לצורך שדרוג השכונה. ההתערבויות יכולות לכלול שדרוג מערכות ניקוז של מי גשמים, שדרוג מערכות ביוב, תאורת רחוב, שיפור מערכות לפניו אשפה, שדרוג המדרכות, שיפוץ מוסדות ציבור, הוספת אומנות ציבורית, נטיעת עצים ובאופן כללי יצירת סביבה שכונתית ידידותית לתושב.

4.3.2 שלב 7.2: התערבות באמצעות התחדשות עירונית

כאן מדובר באפשרות עתירת כוח אדם ועלויות לצורך התחדשות עירונית שזמינה כשיש צורך בשינוי קיצוני לחידוש שכונה שסעיף 7.1 כשלעצמו לא יספיק על מנת לבצעו. כמוזכר בשלב 5, במתחם ציבורי יוגדר אופן ההתחדשות על ידי תהליך של שיתוף ציבור ובהתאם לצרכי התושבים.

במתחם פרטי, לעומת זאת, ייבחן ויבוצע תהליך של פינוי-בינוי, בו נדון כעת. זכויות הבניה במתחם ייקבעו לפי נוסחה שתוסבר בסעיפים הבאים (לתושבים עדיין שמורה הזכות להגיש התנגדויות לפי ההליך הקיים כיום), אך באופן שילובן במרקם הקיים יינתן משקל גם לדעות התושבים וצרכיהם, לפי ההליך שהוזכר

בשלב 2. כמו כן, תינתן להם הסמכות לקבוע רכיבים לשימור בתוך המתחם, בהליך שהוזכר בשלב 3 ובגבולות ההיגיון.

4.3.2.1 שומת ערך הקרקע על ידי גורם חיצוני

השמאות על הקרקע תתבצע על ידי שמאי חיצוני. שמאי זה יכול להיות נציג הרשות הממשלתית, אך מכיוון שמספרם של אלה לא צפוי להיות גדול ועליהם לטפל במספר גדול של הערכות, יש ליצור גם מאגר של שמאים פרטיים שעומדים בשורה של קריטריונים (שייקבעו על ידי הרשות הממשלתית) אליהם יוכלו הרשות, היזם והדיירים לפנות, ולבחור אחד שיהיה מוסכם על כל הצדדים.

כפי שצוין בסקירת מסלולי ההתחדשות העירונית, מגבלת המקורות מאפשרת בדרך כלל לתקצב רק מספר מצומצם של מתחמים, מתוך הצעות רבות שמוגשות למיונים של משרד הבינוי ועוברות את שני שלבי המיון הראשונים. על כן, על מנת לעודד יזמים לקחת על עצמם את השלב התכנוני, אנו ממליצים שרף הרווחיות יעמוד על 30% מסך עלויות היזם הצפויות במיזם בשלב גיבוש הפרוגרמה התכנונית למתחם, בעוד שבפרויקט שקיבל מימון ממשרד הבינוי וכבר קיימת בו פרוגרמה תכנונית למתחם, יעמוד רף הרווחיות על 20% מסך עלויות היזם הצפויות.

רווחיות זו, כמו גם הקביעה שתמורה סבירה בעבור הדייר היא דירה חדשה בתוספת 25 מ"ר בנוסף לעלויות נלוות, מתבססות על תקן 21. קביעות אלו מקובלות עלינו, אך חשוב להדגיש כי יתכנו מקרים בהם נתינת דירה בתוספת 25 מ"ר לא תהיה כדאית מבחינת הדיירים, מפני שהערך הנוכחי של נכסיהם גבוה במיוחד בגלל זכויות קיימות. אי לכך יש צורך בבדיקה מקדימה על ידי השמאי החיצוני שיבדוק האם התוספת והעלויות הנלוות משקפות תמורה סבירה לדייר בעבור דירתו. **אנו מציעים להפוך תקן זה, כמו גם את אופן החישוב שאנו מציעים, למחייבים.**

במידה והתוספת אינה משקפת תמורה סבירה: כתוצאה מערך קרקע גבוה, לדיירים עדיף לא להתקדם במסלול זה של פינוי-בינוי והם לא יזכו להטבות מיוחדות. יש באפשרותם להתארגן באופן פרטי ולהשתמש במידע שהתקבל מן השמאי במיקוח עתידי מול יזם.

במקומות בהם לא ניתן להכריז על מתחם כמתחם פינוי-בינוי של התחדשות עירונית, ובמידה והדיירים מעוניינים בכך, יש לשקול את האפשרות למכירת הבניין ברוב מיוחס מקרבם, שיטה הנהוגה במקומות רבים בעולם המתאפיינים בשכיחות גבוהה של בנייני דירות משותפים. התשתית החוקית של פינוי-בינוי יכולה להתאים גם למתכונת זו: החלטה ברוב מיוחס והטלת אחריות משפטית על דיירים סרבנים. יש לנהוג משנה זהירות עם אפשרות זו במידה וישנם, לדוגמה, דיירים קשישים, בעלי מוגבלויות או בעלי צרכים מיוחדים.

במידה והתוספת משקפת תמורה סבירה: התקדמות בתהליך הפינני-בינוי הינה מוצדקת. כעת צריך לבחון כמה זכויות בניה נוספות יש לאשר בכדי שליוזם יהיה רווח של 30%, או 20% במידה וקיימת פרוגרמה תכנונית שמומנה על ידי משרד הבינוי ביוזמת הרשות המקומית.

4.3.2.1.1 קביעת זכויות הבנייה

חישוב הזכויות הנוספות ייעשה לפי משוואה 1, כאשר X מסמל את הזכויות הנוספות.

$$1.3 \cdot (Land\ cost + Construction\ cost\ per\ sqm \cdot X) = Price\ per\ sqm \cdot X$$

משוואה 1: חישוב הזכויות הנוספות ליוזם

כאשר במשוואה 1:

- המכפיל 1.3 משמעותו רווח יזמי של 30%. במידה וקיימת פרוגרמה תכנונית שמומנה על ידי משרד הבינוי ביוזמת הרשות המקומית, יש להחליף מכפיל זה ב-1.2. הערה זו נכונה גם לשאר המשוואות במסמך, אלא אם כן צוין אחרת.
- $Price\ per\ sqm$ הוא הפדיון המשוערך למ"ר ליוזם ("מחיר השוק")
- $Construction\ cost\ per\ sqm$ היא העלות הכוללת למ"ר של שטח עיקרי, לרבות בניית הדירות, שטחי שירות, חיבור לחשמל, מיסים, הריסת המבנה הישן, אגרות ורכיבים נוספים
- $Land\ cost$ היא שווי הזכויות המגיעות לדיירים, המחושבות לפי משוואה 2

$$Land\ cost = Apartments \cdot (Apartment\ surface + 25) \cdot Construction\ cost\ per\ sqm$$

משוואה 2: חישוב עלות הקרקע

כאשר במשוואה 2:

- $Apartments$ הוא מספר הדירות של הדיירים במתחם הנוכחי
 - $Apartment\ surface$ הוא השטח הממוצע של הדירות במתחם הנוכחי
 - האיבר 25 הוא התוספת במ"ר שמקבל כל דייר
- במידה והעירייה מחליטה שלא ניתן להגיע לסך הזכויות הנדרש, ניתן לצמצם את השטח הדרוש על ידי מתן סובסידיות או הנחות במיסים אחרים או בארנונה. לצורך הגדלת הודאות, חשוב שהממשלה תתחייב כי במידה והפרויקט כבר החל, הקבלן יקבל את ההטבות גם אם החוק השתנה.

4.3.2.1.2 פטור מהיטל השבחה

אנו ממליצים שבפרויקטים של התחדשות עירונית יינתן פטור מהיטל השבחה. הרציונל מאחורי מהלך זה הוא כפול. ראשית, התמורה שניתנת לדיירים תחת תמ"א 38 במקרים רבים מקבילה לתמורה שניתנת לדיירים על ידי פרויקטים של פינוי-בינוי, בשינוי אחד מהותי: תחת תמ"א 38 הזכויות הנוספות פטורות אוטומטית מהיטל השבחה. אין כל היגיון שבפרויקטים של פינוי בינוי, שביגוד לתמ"א 38 מתמקדים בשכונות חלשות, נותנים מענה לבעיות של מחסור בתשתיות ומאפשרים תכנון מקיף יותר של אותן השכונות, הפטור יהיה מותנה בהסכמת הרשות המקומית וייצור אפליה לרעה לעומת פרויקטים של תמ"א.

שנית, אמנם נוצרת האשליה שהרשות המקומית מרוויחה מגביית ההיטל, אך למעשה היא נאלצת לפצות את היזם, שמשלם את ההיטל, ביחידות דיור נוספות שמשמעותן המעשית היא עלויות נוספות לעירייה בצורה של שירותים לדיירים הנוספים ועיבוי התשתיות. לדעתנו, עדיף שהפטור יינתן מראש על מנת להקטין את הזכויות שיינתנו ליזם. במידה וקיים בסביבת המתחם מערך תשתיות המאפשר נתינת זכויות נוספות, יינתנו אותן זכויות ליזם בתמורה לאספקת שטחי ציבור נוספים, דיור בר השגה או יחידות דיור בשכירות הוגנת לרשות המקומית.

4.3.2.1.3 בנייה מרקמית, שטחי ציבור ודיור בר השגה

לאחר חישוב הזכויות על העירייה לתת את דעתה על היכולת לממשן. במידה וזכויות הבנייה הנדרשות פוגעות במרקם העירוני, העירייה יכולה לתת הטבות מס בכדי שהפרויקט יהיה כדאי עם פחות זכויות בנייה. במידה וזכויות הבניה מובילות למצב של מחסור במבני ציבור, העירייה תדרוש מהיזם לבנותם ובתמורה תגדיל את הזכויות שהוא מקבל, על בסיס הנוסחה.

על מנת ליצור תהליך התחדשות עירונית המשמר את האוכלוסייה הקיימת ואינו מחליף אותה, יש לדאוג למלאי של דיור זול במבנים החדשים, ולהוסיף בכל מתחם פינוי-בינוי גם זכויות בנייה עבור דיור בר השגה, דיור בשכירות הוגנת או דיור ציבורי. בדומה, לדוגמה למדיניות תכנונית הנהוגה במחוז מונטגומרי שבמרילנד, כמו גם במדינת קליפורניה, שמטרתה להבטיח מלאי זה על ידי חיוב יזמים להקדיש אחוז מסוים מפרויקטים בשכונות חדשות לדירות שמחירן נמוך ממחירי השוק, או על ידי הענקת זכויות בניה נוספות למי שעושה זאת באופן וולונטרי (פדן 2014). הקריטריונים לשכירת או קניית נכסים אלה ייקבעו על ידי העירייה.

משוואה 3 מתארת את הנוסחה המלאה, הכוללת גם דיור בר השגה ושטחי ציבור.

$$\begin{aligned}
 & 1.3 \cdot (Land\ cost + Public\ space\ cost + Construction\ cost\ per\ sqm \cdot X) \\
 & = Price\ per\ sqm \cdot X \cdot (1 - affordable\ housing\ rate) \\
 & + Affordable\ housing\ price\ per\ sqm \cdot X \cdot affordable\ housing\ rate
 \end{aligned}$$

כאשר במשוואה 3 :

- *Public space cost* היא עלות בניית שטחי הציבור שהעירייה דורשת
- *affordable housing rate* הוא שיעור זכויות הבנייה הנוספות שיוקדשו לדיור בר השגה ; לדוגמה, אם שיעור זה הוא 15% וזכויות הבנייה הנוספות מסתכמות ב-10,000 מ"ר, אזי 15,000 מ"ר יוקדשו לדיור בר השגה ו-8,500 מ"ר יוקדשו לדירות לשיווק רגיל
- *Affordable housing price per sqm* הוא המחיר למ"ר של דיור בר השגה, שנמוך ממחיר השוק

4.3.2.2 תכנון תב"ע בהתאם לשומה ועל פי מיפוי

את התכנון יבצעו מתכננים פרטיים בהזמנת העירייה, כאשר העירייה תתמוך בתהליך ותעזור לקדם את ההליכים מול הועדה המחוזית. כמו כן, תתבצע פנייה למשרד הבינוי לקבלת מימון לתכנון על פי הדרישות הקיימות לפרויקט התחדשות עירונית. תכנון התב"ע יתבצע על כלל מתחמי ההתערבות בשכונה, באופן שיאפשר ניווד זכויות בין מגרשים.

ישנם מספר עקרונות תכנוניים שחשוב לשמור עליהם בשלב זה :

- שמירה על גמישות תכנונית ומתן אפשרות לאדריכלים להציע טיפוסי בינוי חדשים. חשוב להדגיש כי הגמישות התכנונית ושינוי תכניות המתאר לשם הגדלת הזכויות מוגבלים למתחמי ההתערבות בלבד.
- שמירה על גמישות בתמורות לדיירים. דייר שעלול להיכנס לקשיים כלכליים בשל המעבר לדירה גדולה יותר ויקרה יותר יכול לבחור לקבל דירה עם שטח קטן יותר בתוספת סכום כסף שווה ערך לעלות הבנייה של התוספת.
- השקעה בעיצוב ודרישה לשימוש בחומרי בנייה ופרטי גמר מיוחדים תורמים להצלחת הפרויקט והשכונה, בין היתר על פי ההנחה כי השקעה בשלב התכנון והביצוע מסוגלת לייצר עניין רב בשכונה שבעתיד יעלה את ערך הנכסים. דוגמה להשקעה בעיצוב ניתן לראות בתצלום 1 ובאיור 1. זו תיעשה על ידי מתן תמריצים להשקעה בעיצוב, חומרי גמר ותכנון חדשני.
- אופי הבינוי צריך להיקבע גם בהתאם לצרכים והמצב הסוציו אקונומי של התושבים, ולאופי השכונה, כפי שעולה מהליך שיתוף הציבור ומסקר צרכי הדיור.
- עידוד שמירה על מרקם המשכי המשלב בנייה גבוהה עם בנייה נמוכה. לא חייבים לבנות רק מגדלים, אך במידה רוצים להתאים את היצע הדיור בעיר ובישראל כולה לקצב גידול

האוכלוסייה מבלי "לאכול" שטחים ירוקים, יש צורך בבנייה לגובה. דוגמה לשילוב מוצלח בין בנייה גבוהה לנמוכה ניתן למצוא בתצלום 2 ובאיור 2.

VSQ2	The Whale	שם הפרויקט
תצלום 2	תצלום 1	תצלום
איור 2	איור 1	איור
סידני, אוסטרליה	אמסטרדם, הולנד	מיקום
Tony Caro	de Architekten Cie	אדריכל
מגדל + בנייה נמוכה	6-12 קומות	גובה
1100	214	יחידות דיור
2012	2000	שנת איכוס
29,600 מ"ר	35,800 מ"ר	שטח בנוי

טבלה 2: דוגמאות תכנוניות מהעולם



תצלום 1: The Whale¹⁸

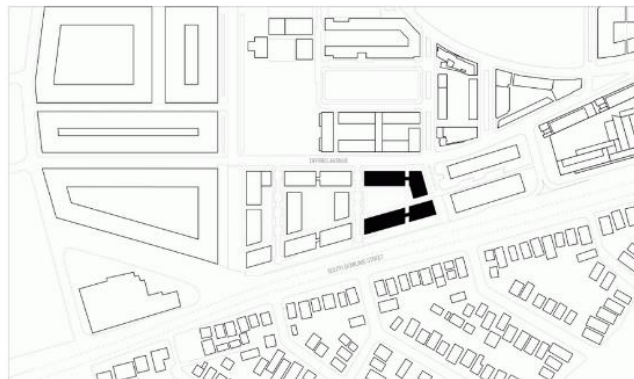


איור 1: The Whale, תכנית¹⁹

¹⁸ "VSQ2 / Tony Caro Architecture", ArchDaily (19.7.2013), origin: <http://www.archdaily.com/402580/vsq2-tony-caro-architecture/>, Accessed 12.9.2015



תצלום 2: VSQ²⁰



איור 2: VSQ², תכנית²¹

אנו ממליצים על מתן התייחסות מיוחדת והשקעה מרובה בשלב התכנון הראשוני. תכנון נכון יוביל להעלאת ערך הדירות ויאפשר בנייה צפופה וגבוהה יותר תוך ניצול מרבי של המשאבים הקיימים.

במידה ובמהלך תכנון התב"ע העירייה עדיין סבורה כי כמות הזכויות הדרושה במתחמים יוצרת עומס גדול מדי על התשתיות, ומוצו האפשרויות האחרות להקטנתן (כמו פטורים מהיטלים ואגרות), יש לאפשר ניווד של הזכויות העודפות למתחמים אחרים בעיר או בארץ בהם היזם פועל. כך, היזם בונה בפרויקט

¹⁹ שם
²⁰ "Case study 4#: The Whale", Mascontext (2009), origin: <http://www.mascontext.com/issues/4-living-winter-09/case-study-4-the-whale/>, accessed 19.9.2015

²¹ שם

ההתחדשות העירונית מעט מבנים וכך לעירייה אין מעמסה על התשתיות העירוניות והיא שומרת על המרקם העירוני. במקביל, היזם מקבל זכויות לבנייה באזורים שאין בהם מחסור בתשתיות ושהפדיון הצפוי על הדירות בהם גדול יותר, כמו צפון העיר. כיום ניתן לנייד זכויות רק בתוך המתחם, כך שדרוש שינוי חקיקה שיאפשר ניוד זכויות גם בין אזורים שונים בארץ או בגבולות העיר.

4.4 שלב 8: ביקורת וסקירת ההשפעה והעמידה ביעדים

על מנת לשפר את מה שכבר בוצע ולתכנן תכניות עתידיות, יש צורך לכמת עד כמה ההתחדשות השיגה את מטרתיה לטווח הקצר, הבינוני והארוך במסגרת העלויות והתוכנית. הסקירה לא צריכה להיות מוגבלת לשלב שלאחר הביצוע, ויש לבצע אותה מספר פעמים (לדוגמה, לאחר שנה, 5 שנים ואפילו 10 שנים). שלב זה מסייע לעירייה למדוד ולהעריך את השינוי וההשפעה של ההתחדשות עירונית וליישם את הלקחים.

4.5 המענה של הפתרון המוצע לחסמים

הפתרון שגובש ומוצע על ידינו נותן את המענה לחסמים שפורטו בתחילת המחקר, מגביר את השקיפות בהליך ובשיח בין היזם לדיירים ומחליש באופן משמעותי את אי הודאות של כל אחד מהצדדים שיש להם נגיעה לפרויקטים של התחדשות עירונית, כפי שיוצג להלן.

4.5.1 סבך של אינטרסים והיעדר גוף שינווט ביניהם

קביעת תקן 21 כמחייב, קביעת התמורה הסבירה לדייר, וכן שימוש בנוסחה שבנינו לחישוב זכויות הבנייה שעל הרשות המקומית להעניק ליזם, מסירות את אי הודאות ואת הצורך של הגורמים השונים להתדיין על זכויות הבנייה הכלליות במתחם ועל הזכויות שיוקנו לכל דייר המפנה את דירתו לטובת הליך הפינוי-בינוי. ככל שהעירייה דורשת יותר וככל שבמתחם יש בעלי זכויות רבים יותר, כך זכויות הבנייה שיוענקו ליזם יהיו רחובות יותר, בכפוף לנוסחה כאמור.

הפתרון שגובש על ידינו ויצירת תקן 21 כמחייב, מאפשרים לרשות המקומית להגדיל את השטחים הציבוריים במתחם הפרויקט ובמקביל להעניק זכויות בנייה ליזם, כך שהרווח שייב מהן יכסה את העלות להקמתם של אותם מבני ציבור וכן של פיתוח השטחים הציבוריים והירוקים וכמובן – חידוש התשתיות בשכונה ומסביב לה, בהתאם לצורך.

פתרון זה יצמצם את הדרישה של הרשויות המקומיות ממשרדי הממשלה למתן תקציבים למימון הקמתם של מבני ציבור וכן פיתוחן של תשתיות בסמוך למתחם המחודש, כך שיותאמו לגידול הצפוי במספר התושבים, ויאפשר את מימון הדרישות של הרשות על ידי תוספת זכויות בנייה ליזם כאמור, שהרווח שיפיק מאותן זכויות עודפות ישמש אותו לטובת מימוש דרישות הרשות המקומית.

יתרון נוסף של קביעת תקן 21 כמחייב וחישוב הזכויות על פי הנוסחה המוצעת ועל ידי שמאי חיצוני, הוא שמובטח שבקביעת הזכויות, הרווח היזמי והתמורה לדיירים נשארים אחידים בכל מצב, ולכן התמריץ של היזמים או הדיירים להאריך את התהליך על ידי התדיינות על התמורה שמגיעה להם קטן בצורה משמעותית.

לצד זה, ובהתאם להחלטת ממשלה מ-7.7.2015 הוקמה רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שמאגדת כעת את כל הגורמים הרלוונטיים תחת קורת גג אחת לטובת פישוט וזירוז ההליכים הבירוקרטיים, שכאמור פתרון זה שגיבשנו יקצר אותו באופן משמעותי ויקל גם על פעילות הרשות החדשה.

4.5.2 ליקויים בתמריצים ממשלתיים

הקושי להתבסס על מענקים ממשלתיים, שתלויים בתפיסת עולמם של האוחזים בהגה השלטון, הינו קושי שאינו מאפיין רק את תחום ההתחדשות העירונית אלא גם תחומים נוספים, וגיבוש הפתרון כפי שהוצג לעיל על ידינו אינו נותן את המענה לקושי של היזם להתבסס על הקלות במיסוי ועל תמריצים ממשלתיים.

עם זאת, יש בנוסחה שהצענו יש בה כדי להוות תמריץ לעידוד יזמים לקחת חלק בקידום של פרויקטים להתחדשות עירונית. זאת נוכח הרווח הוודאי שהם יפיקו מפרויקטים כאלו, יהיו דרישות הרשות המקומית אשר יהיו. יתרה על כך, הפתרון המוצע יקצר את הליך ההתדיינות בין היזם לדיירים ולרשות המקומית, ומסגרת הזמן תקוצר כך שקבלת הטבות המס הניתנות ליזם על ידי הממשלה, שמוגבלת ל-6 שנים מיום הכרזת הפרויקט, תהפוך להרבה יותר ממשית ותהווה רווח נוסף לכיסו של היזם.

4.5.3 חולשת הדיירים

ראשית, הפתרון שגובש על ידינו מסיר את החשש ואת אי הודאות מהתדיינות בין היזם ואנשיו לבין דיירים המתחם המיועד לפינוי. כעת כל צד יודע מראש מה הוא זכאי לקבל בתמורה לקידום הפרויקט ולפינוי הנכס שברשותו.

בנוסף, אי הודאות והחששות מכך שהפרויקט ייצא לדרך אך לא יגיע לסיומו וכי הדיירים, שכאמור רובם אינם בעלי אמצעים, ימצאו עצמם ללא קורת גג בשלב מסוים או ללא דירת קבע, קטן באופן משמעותי היות וכעת יש אינטרס לכל הגורמים – הרשות המקומית, היזם והדיירים כי ההליך יסתיים כמה שיותר מהר ועם כמה שפחות בעיות, היות וכולם אמורים לצאת עם רווח: העירייה – עם מתחם מגורים חדש שעומד בסטנדרט בנייה גבוה ובטיחותי, היזם – עם רווח ודאי, הדייר – עם דירה חדשה, גדולה יותר, בשכונה חדשה עם תשתיות מחודשות, ועם עלייה משמעותית בשווי הנכס שברשותו.

4.5.4 אי הודאות של בעל הנכס המיועד לפינוי

חסם אי הודאות של בעל הנכס בנוגע לזכויותיו יתפוגג לאחר שיעשה שימוש בפתרון המוצע על ידינו. הדייר ידע מראש מה מגיע לו במידה והוא מעוניין כי במתחם מגוריו יקודם פרויקט של התחדשות עירונית.

היות והשימוש בפתרון כדאי במיוחד, ולתפיסתנו הוא אף הפתרון האפשרי היחיד לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית, במתחמים שאין בהם כדאיות כלכלית לקידום פרויקטים של תמ"א 38, הוא יהווה תמריץ לתושבים בשכונות כאלו לדחוף לקידום של אותם מיזמים.

4.5.5 ריבוי בעלים

כל בעל נכס וכל בעל זכויות בקרקע המיועדת לקידום פרויקט להתחדשות עירונית יודע בהתאם לפתרון שגובש מה מגיע לו, באופן שאינו נתון למו"מ. ההליך שקוף וברור, והחשש מסחבת משפטית נוכח ריבוי בעלי נכסים במתחמים גדולים נעלם. הפתרון שגובש אינו נתון מענה למצבים בהם ישנה קרקע שאין עליה בנייה באותו מתחם מיועד ועליה ישנה מחלוקת בין בעלי הזכויות.

4.5.6 התנגדות השלטון המקומי

יישום הפתרון שגובש על ידינו יהפוך את הרשות המקומית לגורם מעודד שרוצה בקידום של פרויקטים כאלו שיחדשו שכונות בתחום הרשות המקומית, יחדשו את התשתיות, יהפכו את השכונות לבטוחות יותר ומותאמות לתקני הבטיחות המחמירים הקבועים כיום בחוק כולל ממ"דים לדירות – כאשר הכול יהיה מכיסו של היזם כנגד זכויות בנייה שהעירייה תעניק לו על מנת לממן את כל דרישותיה בתחום התשתיות, התכנון ומבני ושטחי הציבור. בנוסף, השליטה בתכנון המתחם מצויה בידי הרשות המקומית. כל עוד הזכויות נקבעות על פי הנוסחה, מובטח שרצונות העירייה בתחום התכנוני ימומשו.

4.5.7 קביעת הפרוגרמה התכנונית לפני השמאות

בפתרון שאנו מציעים, הפרוגרמה התכנונית נקבעת אחרי השמאות. כעת היזם והדיירים יודעים שניהם מראש כי התכנית רווחית ועד כמה היא רווחית.

4.6 המענה של הפתרון המוצע להיעדר הפנמה של השפעות חברתיות וסביבתיות

באמצעות התהליך שאנו מציעים בשלב התכנון המקדים, מפנימים השחקנים השונים את השפעת ההחלטות שהם מקבלים על הסביבה ועל התושבים האחרים, והתשואה החברתית והסביבתית אף מכומתת בתחשיבים.

4.6.1 היעדר הפנמת השפעות חברתיות וסביבתיות והיעדר שיתוף ציבור

צעדים 1-3 מציעים לחייב תהליכים מעמיקים של שיתוף ציבור, של מיפוי אתרים ואיכויות לשימור בשכונה, של אומדן צורכי דיור ושל השפעות חברתיות. אנו גם מצייגים מודל של שיתוף ציבור.

4.6.2 היעדר הפנמת האינטרס הציבורי מצד התושבים – "Not In My Back Yard"

שיתוף הציבור והמעורבות הקהילתית מתחילת התהליך שאנו מציעים צפויים להפחית את חששות התושבים מהבלתי ידוע, ולמסד אמון ויחסי עבודה טובים, מה שיקטין את היקף ההתנגדויות ויצמצם אותן בעיקר לכאלה שמייצגות צרכים לא-רגשיים הדורשים טיפול, וימסד יחסי עבודה טובים.

4.6.3 גינטריפיקציה

סקר צרכי הדיור יאפשר להעריך את יכולת התושבים להתמודד עם עליית המחירים שצפויה להתרחש עקב ההתחדשות העירונית ומכאן להעריך מהו היקף הדיור בר-השגה הדרוש ומהם הקריטריונים לחלוקתו. בנייה מסיבית של דיור בר-השגה, יחד עם הגדלת היצע הדיור הכולל באמצעות תוספת הזכויות, ימתנו את עליית המחירים. זהו בשום פנים ואופן לא פתרון מלא, ואנו ממליצים כי מחקרים עתידיים יתמקדו בנושא זה ויכללו בצוות המחקר גם פעילים חברתיים, סוציולוגים וגורמי רווחה.

4.6.4 ציפיות הדיירים בעקבות תמ"א 38

קביעת תקן 21 כמחייב ושימוש בנוסחה לחישוב זכויות הבנייה משלב התכנון המפורט, יפשטו ויקצרו את משך הפינוי-בינוי וכך גם את התקופה בה התמריץ לתחזוקת מבנים קיימים נפגע. כמו כן, שינויים אלה הפכו את הזכויות שמוענקות על ידי פינוי-בינוי לאטרקטיביות יותר, והתמריץ של תושבים ויזמים לבחור בהם על פני תמ"א 38 יגדל.

4.6.5 עומס על תשתיות קיימות

נוסחת חישוב הזכויות שאנו מציעים כוללת הקצאת זכויות נוספות באופן יעיל תמורת השקעה של הזים בתשתיות. הצעדים בשלב התכנון המוקדם מאפשרים הבנה מדויקת יותר של התשתיות הדרושות לשכונה כפי שתיראה לאחר ההתחדשות.

5 מקרה בוחן : שכונת התקווה ונווה צה"ל

5.1 רקע: המצב בדרום תל אביב

5.1.1 הגדרה

לפני שדנים במצב בדרום תל אביב, יש להגדיר קודם כל לאיזה אזור אנו מתכוונים ב"דרום תל אביב". בדרך כלל מדובר בשכונות בחלק הדרומי של תל אביב-יפו, שאינן יפו, ושהמצב החברתי כלכלי של מי שמתגורר בהן קשה יותר לעומת שאר העיר. בהתאם לכך אנו נתייחס במסמך זה לדרום תל אביב כאל אזור המקיף את גבעת הרצל ונווה עופר ברובע 7 (למעט יפו), את רובע 8 כולו, לרבות נווה שאנן, פלורנטין, קריית שלום ושכונת שפירא, ואת כפר שלם ושכונת התקווה ברובע 9.

5.1.2 פערים חברתיים-כלכליים

כפי שניתן לראות, שלושת הרובעים (והשכונות הספציפיות בפרט) מתאפיינות בשיעור בעלי השכלה גבוהה וברמת הכנסה נמוכים משמעותית מאלה של כלל תושבי תל אביב-יפו. שכונות רובע 8 מתאפיינות גם ביותר אוכלוסייה בגילאי העבודה, כפי שניתן לראות משיעור המועסקים הגבוה יחסית ומשיעור בני ה-65 ומעלה הנמוך, ובשיעור נמוך מאוד של משקי בית שגרים בדירות בבעלות (אפילו בהשוואה למקובל בתל אביב-יפו, שעדיין נמוך משמעותית בהשוואה לכלל ישראל). שיעורם הגבוה של שוכרי דירות ושל בעלי הכנסה נמוכה הופך שכונות אלה לפגיעות במיוחד לצדדים השליליים של הגינטריפיקציה שנידונו בפרק הקודם.

רובע	שכר חודשי חציוני ברוטו, במונחי אוגוסט 2015	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז בני 15 ומעלה בעלי תואר אקדמי	אחוז בני 15 ומעלה מועסקים	אחוז משקי בית שגרים בדירות בבעלות
כלל ארצי	6,696	9.8%	22.9%	63.0%	65.8%
תל אביב-יפו	7,404	14.1%	37.0%	68.4%	44.8%
רובע 7	5,471	14.3%	17.5%	58.3%	51.3%
רובע 8	5,359	10.7%	17.1%	72.2%	25.3%
רובע 9	6,606	14.2%	20.1%	60.9%	58.8%

טבלה 3: מאפיינים חברתיים כלכליים נבחרים של רובעי דרום ומזרח העיר, 2008²²

5.1.3 פערים בבינוי

בשל תכניות מתאר היסטוריות ונסיבות חברתיות ופוליטיות שונות, קיימים פערים גדולים בין שכונות אלה ליתר העיר לא רק במצב החברתי-כלכלי, אלא גם בבינוי. למרות שבדרום ומזרח העיר מתגוררת 38% מן האוכלוסייה, ולמרות שצפיפות הדיוור שם גדולה משמעותית מזו של הצפון והמרכז, רק 26% מיחידות הדיוור שנוספו לעיר בשנים האחרונות נוספו ברובעים 7-9. כמו כן, לתושבי רובעים אלה זמינים רק כרבע משטחי הציבור הזמינים לתושבי הצפון (טבלה 4).

אזור בתל אביב-יפו	אוכלוסייה	צפיפות דיוור (מ"ר לנפש)	שטח ציבורי לנפש (מ"ר לנפש)	יחידות דיור שנוספו, 1983-2014	דיוור
צפון (רובעים 1 ו-2)	102,700	42.9	82.9	17,232	
מרכז (רובעים 3-6)	146,700	40.4	16.6	12,947	
דרום (רובעים 7 ו-8)	75,000	29.6	27.0	5,752	
מזרח (רובע 9)	79,300	26.6	33.3	4,903	
סה"כ	403,700	36.5	38.7	40,834	

טבלה 4: אוכלוסייה ומאפייני בינוי נבחרים של אזורים בתל אביב-יפו, 2014²³

תכנית המתאר העירונית החדשה, "תא/5000", כוללת מצד אחד תוספת של אלפי יחידות דיור בצפון ובמרכז העיר, לרבות שכונה חדשה של 12,000 יחידות בצפון, אפשרות לתוספות או בנייה חדשה של עד 6-7

²² לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מפקד אוכלוסין 2008
²³ מתוך המכון לרפורמות מבניות, "התנגדות לתכנית תא/5000 – תכנית המתאר לעיר תל אביב" (2014)

קומות בצפון הישן ובמרכז, והשארית תכניות לבניית מגדלי מגורים באזורים אלה על כן, ומצד שני תוספות צנועות בלבד לזכויות הבנייה בשכונות הדרום והמזרח, שרובן מתרכזות בשכונות הנושקות למרכז העיר (המכון לרפורמות מבניות 2014).

הרציונל המובא בתכנית המתאר לפערים אלה הינו הרצון לשמר את האופי הקיים של שכונות מזרח ודרום העיר. עם זאת, לא ברור כמה משתקף רציונל זה בתכנית. ראשית, גם במרכז ובצפון העיר קיימות שכונות עם אופי ומרקם ייחודי, והדבר לא בהכרח מנע את הרחבת זכויות הבנייה בהן, לצד שימור מבנים ואתרים ספציפיים. שנית, מניעת זכויות הבנייה מדרום העיר תקטין עוד יותר את התמריץ לבצע שם פרויקטים של התחדשות עירונית בכלל ושל פינוי-בינוי בפרט, מה שיעצים בשכונות אלה את המחסור בהיצע הדיור ובשטחי ציבור, ינציח את הפערים הקיימים ואף יחריף אותם, מה שיפגע גם כן באופי השכונות.

בעבודה שכתרתה "הקצאת תכנון והפער העיקש בתל אביב-יפו", מנתחים מרגלית ו-ורטס את תכניות המתאר העירוניות כדי להסביר את אי השוויון הנוכחי בפיתוח העירוני של תל אביב. פערים בקצב הפיתוח, בהקצאות של זכויות, בסדר העדיפות התכנוני, ובמימוש פרויקטים, יצרו אי שוויון בין הדרום לצפון. בעבודתם, הצפון והדרום מוגדרים באמצעות מסילת הרכבה הישנה שהתפרשה מיפו לירושלים (כיום רחוב הרכבת). למרות שרוב התושבים מדרום לפסי הרכבת נתפשים כ"נחותים" על פני כל המדדים הסוציו אקונומיים, הם מהווים 32% מתושבי העיר ב-2012 ונתון זה אינו כולל מהגרי עבודה ומחפשי מקלט (Margalit & Vertes, 2015).

מרגלית ו-ורטס מצאו גם כי הדרום בקושי מוזכר בקמפיילים פרסומיים המציגים את תל אביב-יפו לקהל בינלאומי, ואלה בדרך כלל מתמקדים בחופים ובמרכזי העסקים באזורים האמידים יותר. כמו כן, הכרזת "העיר הלבנה" של תל אביב כאתר מורשת עולמי על ידי אונסק"ו ויצירת התוכנית 'תל אביב עיר עולמית' הובילו להשקעות נוספות המתמקדות במרכז ובצפון, אך לא בדרום.

מרגלית ו-ורטס מייחסים את הפערים הללו לפעולת קואליציות של בעלי עניין שבמקום ליישם תכניות מתאר שוויוניות ומגובשות, מובילות יוזמות משותפות ובלתי מתואמות במקומות בהם קל יותר ומשתלם יותר לפעול. קואליציות אלו מתוארות במאמר ככאלה הקיימות בין "פוליטיקאים, נציגי עירייה ובירוקרטים (לרבות מתכננים), כמו גם משקיעים, קבלנים והעילית האורבנית" (Margalit & Vertes, 2015). ניתן למצוא ראיות לכך בכל שלוש תכניות המתאר של תל אביב-יפו, כאשר באופן שעשוי להיות בלתי מכוון, אך כזה שחוזר על עצמו, מקבל הדרום פחות תשומת לב.

למרות שתכניות המתאר נועדו לפתח גם את הצפון וגם את הדרום באופן שווה, זכו בפועל התכניות שהתמקדו בדרום להצלחה פחותה. מרגלית ו-ורטס תולים את הסיבה לכך ב"אינטרסים כלכליים קצרי טווח ושאיפות [...] בזמן שהפרויקטים [של הדרום] נדחו, בוטלו או ננטשו באמצע הדרך" (Margalit &

(Vertes, 2015). פרויקטים שיושמו, בכל העיר, נועדו ברובם לייצר רווחים או היו תלויים ברמת רווחיות כלשהי. מסיבה זו, פרויקטים דרומיים רבים לא היו אטרקטיביים מספיק עבור המגזר הפרטי או הציבורי לצורך השקעה, למרות תכניות תמריצים עירוניות מגוונות.

5.1.4 מתחמי פינוי-בינוי קיימים

לפי נתוני משרד הבינוי, קיימים בתל אביב שבעה מתחמי פינוי-בינוי. שניים מתוכם בשכונות הדרום, והם מפורטים בטבלה 5. מבין האחרים שלושה נמצאים במזרח העיר (יד אליהו ונחלת יצחק), אחד בצפון העיר (נווה שרת) ואחד במרכז העיר (הצפון החדש).

מספר תב"ע	שכונה	החברה המנהלת	איש הקשר ותפקידו	תום הכרזה	מועד הכרזה	שם המתחם
תא/2902	גבול פלורנטין ויפו	א. אפשטיין	אוריאל הרון - מינהל ההנדסה	17/11/2014	17/11/2002	החרש והאומן
אין	שכונת שפירא	חושן	אורלי הראל - מנהלת אגף תכנון עיר	31/07/2021	31/07/2015	גולומב-מסלנט

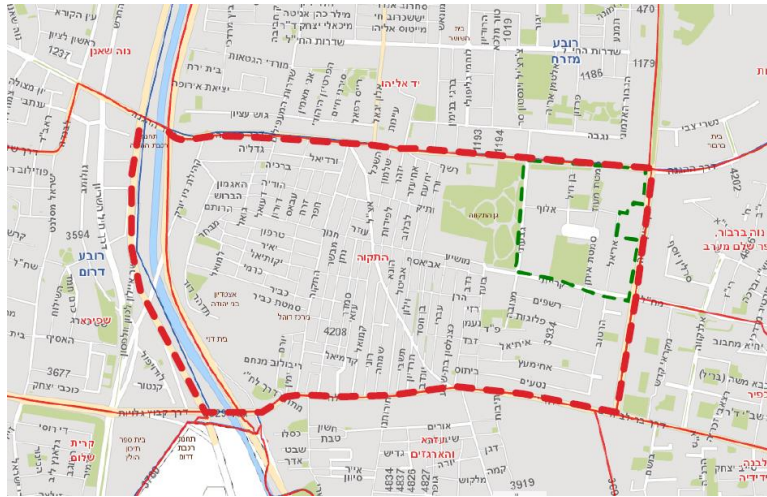
טבלה 5: מתחמי פינוי-בינוי בדרום תל אביב²⁴

5.2 שלבים 1-6: התכנון המקדים

5.2.1 שלב 1: התמקדות בשכונה ספציפית לצורך התחדשות עירונית

לאחר דיון פוליטי במועצת העיר, ולאור הנתונים שהוצגו בחלק 5.1, נניח שעיריית תל אביב מחליטה להתמקד בשכונת התקווה ובשכונות הגובלות בה, במרחב שגבולותיו הם דרך ההגנה מצפון, דרך לחיי מדרום, דרך משה דיין ממזרח ונתיבי איילון ממערב, כמתואר באיור 3. מרחב זה נבחר משום שהוא מכיל את שכונת נווה צה"ל, בה החלטנו להתמקד כמקרה בוחן לשלב התכנון המפורט. גבולות המרחב הם שרירותיים, אך לבחירת נווה צה"ל ישנן סיבות ספציפיות הנידונות בחלק 5.2.5.

²⁴ משרד הבינוי, "מתחמי פינוי-בינוי ומתחמי עיבוי", http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/mithamey_pinuy_binuy.aspx#blank, נדלה ב-16.9.2015.



איור 3: המרחב בו מתמקדת העירייה (קו מרוסק עבה), לרבות מתחם התערבות (קו מרוסק דק)²⁵

5.2.2 שלב 2: הקמת ועד שכונתי

כעת מוקמת בנקודה מרכזית ונגישה במרחב שנבחר מנהלת שותפות ציבורית, במימון משותף של עיריית תל אביב-יפו, משרד הבינוי ומשרד הפנים, המתחייבים לסייע משמעותית במימון תחת ההתניה הכללית כי המנהלת תפעל לשלב את התושבים המקומיים בתהליכי התכנון. במנהלת יושבים נציגים של משרדי ממשלה רלוונטיים וכן נציגים של העירייה.

עם פתיחתה, מעלה המנהלת אתר אינטרנט המציג את פרטי ושלבי התכנית וקולות קוראים לתושבים. מיד לאחר מכן, המנהלת מתחילה לקדם באתר ובאמצעי פרסום שונים התאגדות של ארגונים קיימים כמו וועדי בתים ונציגויות, ותושבים פעילים המעוניינים לתרום מזמנם, לכדי גוף מייצג אחד: 'האגודה השכונתית' — שכונת התקווה, אשר מולו תעבוד המנהלת. עם הקמת האגודה, העירייה שוכרת משרד בשכונת התקווה לטובת 2-3 מתכננים הממומנים על ידי שתפקידם לתמוך מקצועית באגודה.

5.2.3 שלב 3: ביצוע סקרי אוכלוסייה ומיפוי איכויות קיימות ונקודות לציון ולשימור

במימון משותף של העירייה, משרד השיכון ומשרד הפנים, מתבצע ניתוח של הפוטנציאל שכונתי, של צירים, ריאות ירוקות ושטחי ציבור, ובחינה של גבולות השכונה בראייה עירונית. בצורה דומה, נערכים תסקיר השפעה חברתית, ואומדן צרכי דיור, והליך שיתוף ציבור למיפוי מבנים לשימור ונקודות בעלות ערך בשכונה. כל אלה מתבצעים בשיתוף פעולה ושקיפות מלאה בין המנהלת לאגודה.

תוצאה אפשרית של הניתוח של המתכננים יכולה להיות כי הגידול באוכלוסייה שיתרחש כתוצאה מההתחדשות העירונית מצריך תוספת תשתיות ושטחי ציבור. תוצאה אפשרית של תסקיר ההשפעה החברתית ואומדן צרכי הדיור יכולה להיות המלצה לתוספת דיור בר השגה לכל מתחמי הפינוי-בינוי

²⁵ מתוך מערכת GIS, עיריית תל אביב

השכונה נבחרה מהסיבות הבאות :

- גודל מתאים לפרויקט התחדשות עירונית
- זכויות בנייה מועטות ע"פ תא/5000 וע"פ תב"ע קיימת
- ריכוז מבני ציבור, שטחים חומים וירוקים רבים
- מיקום על צירים מרכזיים

למעט "זכויות בנייה מועטות", הסיבות בגללן בחרנו בנווה צה"ל כמקרה בוחן לשלב התכנון המפורט הן אותן סיבות שבגללן סביר כי העירייה תבחר בה כמתחם התערבות.

5.2.6 שלב 6 : הערכת התשואה הכלכלית, החברתית והסביבתית של כל מתחם

העירייה מדרגת את נווה צה"ל ומתחמי התערבות נוספים לפי קריטריונים בתחומים החברתי, הכלכלי והסביבתי. תוצאה אפשרית היא שנווה צה"ל מדורגת ראשונה, ולכן מוחלט לבצע בה פינוי-בינוי ובמתחמים האחרים להסתפק בשדרוג ושיקום עירוני של תשתיות ושטחים ציבוריים בלבד או, במידה שמדובר במתחמים ציבוריים עם דירוג גבוה מספיק, לבצע שם התחדשות עירונית מסיבית יותר בהתאם לצרכים שאותרו בשלבים 1-3.

5.3 שלב 7 : שלב התכנון המפורט

5.3.1 שלב 7.1 : שדרוג ושיקום עירוני של תשתיות ושטחים ציבוריים

כפי שצוין בשלב הקודם, העירייה משדרגת ומשקמת את התשתיות במספר מתחמי התערבות במרחב שהוגדר בשלב 1.

5.3.2 שלב 7.2 : התערבות באמצעות התחדשות עירונית

במידה וקיימים מתחמי התערבות ציבוריים בעלי דירוג גבוה מספיק, מתבצע מהלך מסיבי של התחדשות באופן שתואם את תהליך שיתוף הציבור וצרכי התושבים.

בנווה צה"ל מתבצע פינוי בינוי. ע"פ הנוסחה שהוצגה בחלק 4.3.2, בדקנו את הזכויות הקיימות, מחיר המכירה למ"ר של דירה בשכונת נווה צה"ל ועלות הבנייה ומהם הסקנו את כמות המ"ר שיש לאפשר לבנות על מנת להבטיח רווחיות מהפרויקט וכדאיות לזים.

5.3.2.1 נתונים כלליים

גוש : 6892

חלקות למגורים : 24

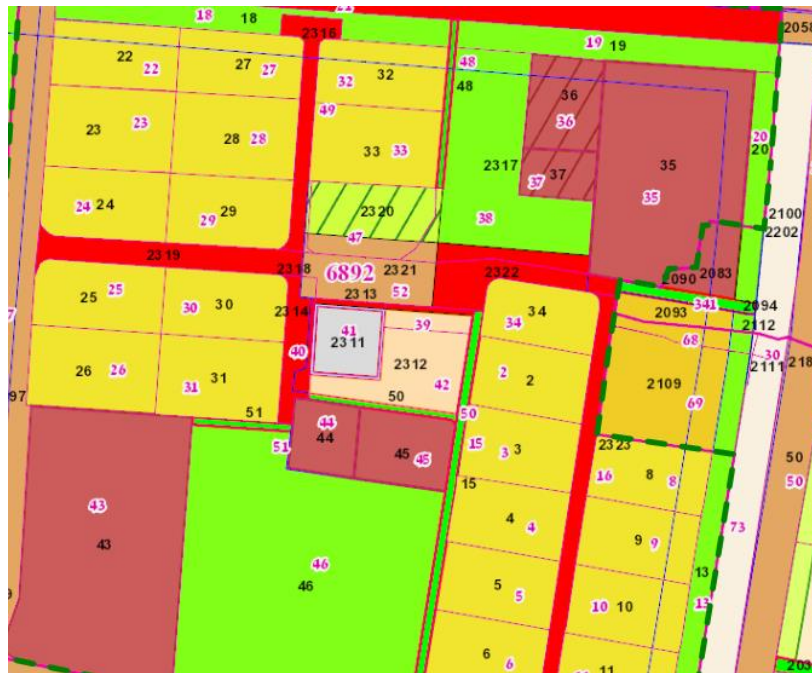
שטח למגורים : 42.4 דונם

יח"ד בנויות : כ-432

(24 בניינים של 3 קומות, 6 דירות לקומה)

גודל דירות : 67-99 מ"ר (לשם החישוב הנחנו ממוצע של 75 מ"ר לדירה)

קומות מותרות בתב"ע : (3 + 40 מ"ר בגג)



איור 5 : חלקות מגורים בנוה צה"ל²⁷

5.3.2.2 זכויות בנייה קיימות

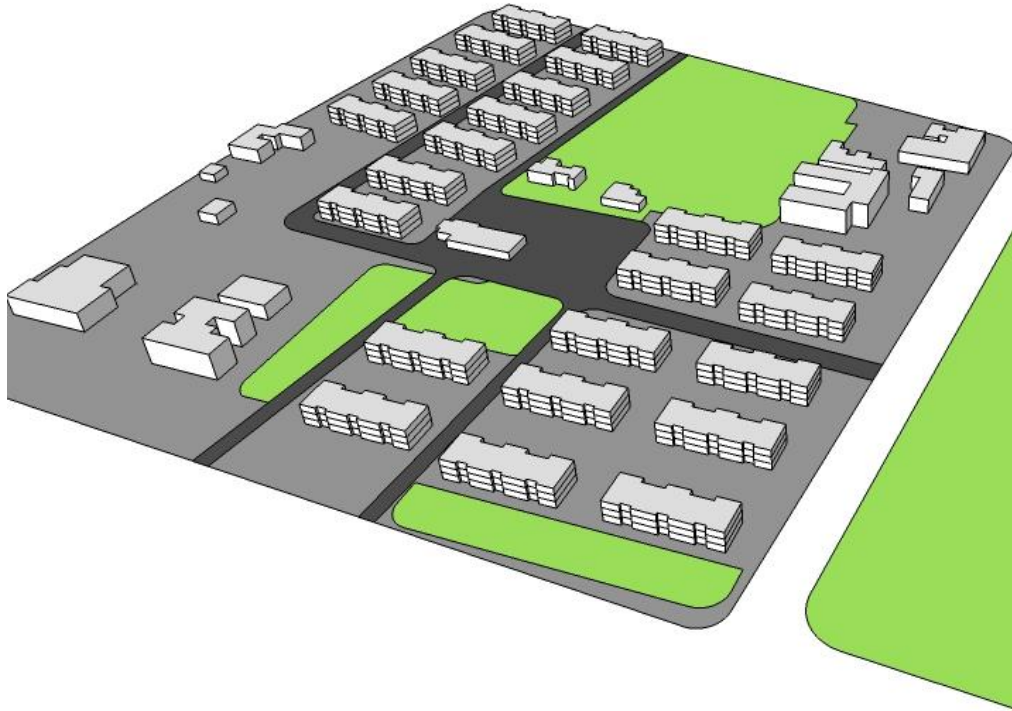
יח"ד מותרות : 468

מ"ר מותר ליח"ד : עד 99 מ"ר (כולל ממ"ד)

צפיפות מותרת : עד 6.7 יח"ד לדונם

תכסית מותרת : עד 33.6%

²⁷ שם



איור 6 : בנייה קיימת בנווה צה"ל

5.3.2.3 חישוב זכויות

5.3.2.3.1 חישוב עלות הקרקע

עלות הקרקע מחושב לפי הזכאות של הדיירים (הבעלים) בדירות הקיימות. לפי תקן 21 כל דייר יהיה זכאי לדירה חדשה בתוספת 25 מ"ר.

מס' יחיד : 432

גודל ממוצע+25 מ"ר : 100 מ"ר

עלות הבנייה למ"ר : כ-8100 ₪ למ"ר (אופן החישוב בהמשך)

$$Land\ cost = 432 \cdot (75 + 25) \cdot 8100 = 349,920,000\ \text{₪} \approx 350\ million$$

5.3.2.3.2 חישוב עלות הבנייה

חישוב עלות בנייה למ"ר עיקרי מחושב לפי 22% שטחי שירות לבניין. החישוב המופיע בטבלה 6 נותן עלות בנייה למ"ר עיקרי של 8100 ₪. מחיר זה מגלם בתוכו עלויות בנייה של שטחים ציבוריים, אזורי שרות, חניה, פיתוח, מרפסות ועלויות נוספות כגון שיווק, ניהול, פיקוח ועלויות מימון. המחיר אינו כולל היטל השבחה.

רכיב	עלות למ"ר בשקלים	הערות
מס רכישה	110	
שכר דירה	200	לפי 4,000 ₪ לחודש ל 30 חודש על כ-2/3 מהמתחם.
הובלות	15	לפי 4,000 ₪ לדירה לכל כיוון.
תכנון	190	לפי 25,000 שקל/ח"ד
חיבור חשמל	21	לפי 2,500 שקל/ח"ד
אגרות והיטלים	600	לפי 400 ₪ למ"ר בניה עילי ותת קרקעי ובהפחתת השטח הבנוי כיום
בניה ופיתוח חצר	4,000	
בנית מרפסות	255	לפי 2,500 ₪ למ"ר מרפסת
חניה תת קרקעית	1,000	לפי 2,500 ₪ למ"ר חניון
פקוח חיצוני	150	לפי 2.5% מעלויות הבניה
תקורת חברה יזמית	350	לפי 3.5% מהמכירות
פרסום ושיווק	225	לפי 2.5% מהמכירות
עמלת ערבויות חוק מכר לרוכשים ולדירות התמורה	348	כ-1% מהמכירות בתוספת מע"מ לתקופה של כ 2.5 שנים
ליווי בנקאי	118	לפי 1% מסה"כ מהמכירות
שכ"ט עו"ד	177	לפי 1.5% מהמכירות ללא מע"מ
מימון	344	כ4% מסה"כ העלויות
סה"כ עלות למ"ר	8,103	

טבלה 6: חישוב עלות בנייה למ"ר שטח עיקרי²⁸

5.3.2.3.3 חישוב פדיון למ"ר

ניח כי במקרה של פינוי-בינוי, ערך הדירות לא יפחת מממוצע המחירים למ"ר של דירות בשכונות הצמודות (הממוצע של כל שכונה נתון בטבלה 7). לפיכך אנו מניחים כי לאחר בניית הפרויקט יהיה ניתן למכור את הדירות הנוספות במחיר של 20,000 ש"ח למ"ר. ללא מע"מ בשיעור 17%, הפדיון של היזם למ"ר הינו 16,600 ש"ח.

שכונה	מחיר ממוצע למ"ר בשקלים
נווה צה"ל	17,300
נווה ברבור	20,800
שכונת התקווה	15,600
יד אליהו	23,100

טבלה 7: מחיר ממוצע למ"ר של דירות בשכונות הסובבות את נווה צה"ל²⁹

5.3.2.3.4 חישוב זכויות נדרשות ושטח כולל לבנייה

$$1.3 \cdot (349.92 \cdot 10^6 + 8,100 \cdot X) = 16,600 \cdot X$$

$$X = 74,942 \text{ sqm}$$

משוואה 4: חישוב זכויות נדרשות בנווה צה"ל

²⁸ הנתונים ברובם מבוססים על פי אומדן של השמאית דניאלה פז עבור צחי עומר, מנכ"ל ים סוף נדל"ן מקבוצת פפשדר
²⁹ מתוך אתר "מדלן – הכל על בתים ושכונות"

שטח במ"ר	רכיב
43,200	שטח עיקרי נדרש לדיירים
74,942	שטח עיקרי נדרש ליום
118,142	סה"כ שטח עיקרי
144,133	סה"כ שטח בנוי, לרבות שטחי שירות ³⁰

טבלה 8: שטח רכיבים שונים במתחם הסופי

5.3.2.4 תכנון על פי החישוב

שטח עיקרי נדרש: 118,142 מ"ר

מספר יחידות דיור, לפי ממוצע של 100 מ"ר ליחידה: 1,181

מספר קומות נדרש, בשמירה על תכסית קיים של 33%: 10 קומות



איור 7: הדמיית תוספת זכויות בנייה עד 10 קומות

5.3.2.5 חלופות

5.3.2.5.1 בנייה מרקמית

כפי שצוין קודם, בהליך שיתוף הציבור ההיפותטי התקבלה תמיכה בבנייה מרקמית נמוכה יותר וצמודה יותר. לשם שמירה על מרקם בנייה נמוך ניתן לבנות מספר בנינים גבוהים בשולי השכונה ובכך להימנע

³⁰ בהנחה כי שטחי השירות הם 22% מן השטח העיקרי

מהגבהת המבנים במרכז המתחם³¹. בנייה בגבהים שונים יחס שטחי השירות נע בין 19%-22%³².
 בחישובים נלקח בחשבון הערך המחמיר לכולם.



איור 8: הדמייה של בנייה מרקמית

5.3.2.5.2 דיור בר השגה

על בסיס תסקיר ההשפעות החברתיות וסקר צרכי הדיור, התקבלה המלצה להקצות חלק מן הדירות לדיור בר השגה, תמורת זכויות נוספות. משוואה 5 מראה את חישוב הזכויות בתוספת 50 דירות בגודל 75 מ"ר במחיר מסובסד של 15,000 שקלים למ"ר (12,450 ש"ח ללא מע"מ).

$$1.3 \cdot (349.92 \cdot 10^6 + 75 \cdot 50 \cdot 8,100 + 8,100 \cdot X) = 16,600 \cdot X + 15,000 \cdot 75 \cdot 50$$

$$X = 73,756 \text{ sqm}$$

משוואה 5: חישוב זכויות בתוספת דיור בר השגה (באדום)³³

³¹ אפשרות אחרת הינה להגדיל את התכסית, אך זה עשוי לדרוש שינוי ביעוד של שטחים אחרים במתחם, ולבוא על חשבון שטחים ירוקים ושטחי ציבור
³² ע"פ צחי עומר, מנכ"ל ים סוף נדל"ן
³³ יש לשים לב כי בניגוד למוצג במשוואה 3, X מייצג רק את שטח הדירות הנמכרות במחיר שוק, ואילו שטח הדירות במחיר מסובסד ניתן כקבוע. לעומת זאת, במשוואה 3 X מייצג את שטח כלל הדירות (למעט אלה שמקבלים הדיירים המקוריים) ששיעור מסוים שלהן מוקצה לדיור בר השגה.

סך הזכויות לדירות במחיר השוק הדרוש להשגת רווח יזמי של 30% קטן (משוואה 7), אך סך הזכויות הנדרשות ליזם, הכוללות גם דיור בר השגה, גדל (טבלה 9). הסיבה לכך היא שהיזם מרוויח גם על דירות אלה, אך פחות ממה שהוא מרוויח על דירות במחיר השוק.

שטח במ"ר	רכיב
43,200	שטח עיקרי נדרש לדיירים
73,756	שטח עיקרי של דירות במחיר השוק
3,750	שטח עיקרי של דיור בר השגה
77,506	שטח עיקרי נדרש ליזם
120,706	סה"כ שטח עיקרי

טבלה 9: שטח רכיבים שונים במתחם הסופי, עם דיור בר השגה



איור 9: הדמיית בנייה מרקמית בתוספת דיור בר השגה (באדום)

5.3.2.5.3 תשתיות ושטחי ציבור

קליטת התושבים החדשים צפויה להגדיל את העומס על התשתיות ולדרוש שטחים ציבוריים נוספים. משוואה 6 מציגה חישוב זכויות הכולל הפרשה של 5 מיליון ש"ח לטובת מבנה ציבור ו-2.5 מיליון ש"ח לטובת שיפור תשתיות בשכונה. השקעה זו מביאה לתוספת של 1,606 מ"ר נוספים של זכויות עבור היזם³⁴.

³⁴ בהשוואה לזכויות שחושבו במשוואה 4

$$1.3 \cdot (349.92 \cdot 10^6 + 7.5 \cdot 10^6 + 8100 \cdot X) = 16,600 \cdot X$$

$$X = 76,548 \text{ sqm}$$

משוואה 6: חישוב זכויות בנייה בתוספת השקעה בשטחי ציבור

5.3.2.5.4 שינוי יזום של התביע

חישוב הבינוי הנדרש לוקח בחשבון 30% רווח יזמי כמצוין בתקן 21. במידה והעירייה תיזום את שינוי התביע ותכניס את היזם רק לאחר אישור התכנית וקבלת הזכויות הנדרשות ניתן לצמצם את הרווח היזמי הנדרש בצורה משמעותית, עד לכ-20%, כמופיע בתקן 21, וכפועל יוצא של הגדלת הודאות. משוואה 7 מציגה את חישוב הזכויות במקרה זה, בו ניתן לצמצם את הזכויות הנדרשות ב-13,909 מ"ר³⁵, מה שיוריד את הגובה הממוצע במתחם מ-10 ל-8.8 קומות.

$$1.2 \cdot (349.92 \cdot 10^6 + 8,100 \cdot X) = 16,600 \cdot X$$

$$X = 61,033 \text{ sqm}$$

משוואה 7: חישוב זכויות ליזם שנכנס לאחר אישור התביע

ממקרה הבוחן עולה כי הזכויות הקיימות כיום אינן מניבות ליזם את הרווח הדרוש (לפי תקן 21) ומכאן שפרויקט פינוי-בינוי בשכונה אינו כדאי מבחינה כלכלית. ניתן לראות בדוגמא זו שאף על פי שהשכונה מתאימה מאוד לפרויקט של התחדשות עירונית רוב הסיכויים שתהליך זה לא התבצע בה עקב מיעוט זכויות בניה שמוביל לכך שהפרויקט אינו כדאי מבחינה כלכלית.

5.3.2.5.5 היטל השבחה

כפי שצוין בחלק 4.3.2.1.2, אנחנו ממליצים שבפרויקטים של התחדשות עירונית ינתן פטור מהיטל השבחה. משוואה 8 מציגה את חישוב הזכויות במידה ולא ניתן פטור מן ההיטל, שבמתחם זה יעמוד על כ-152 מיליון שקלים (טבלה 10). היטל השבחה מביא לתוספת של 32,498 מ"ר שטח עיקרי ומעלה את הגובה הממוצע במתחם מ-10 קומות ל-12.1.

רכיב	ערך בשקלים
ערך הנכס לפני השבחה ³⁶	$17,300 \cdot 75 \cdot 432 = 560,520,000$
ערך נכס אחרי השבחה ³⁷	$20,000 \cdot 100 \cdot 432 = 864,000,000$
השבחת הנכס נטו	303,480,000
היטל השבחה, לפי 50% מהשבחת הנכס	151,740,000

טבלה 10: חישוב היטל השבחה לנכס

³⁵ ראו הערה 34

³⁶ מספר יחידות הדיוור של הדיירים, כפול שטחן, כפול מחיר שוק ממוצע למ"ר בשכונה
³⁷ מספר יחידות הדיוור של הדיירים, כפול שטחן + 25 מ"ר, כפול מחיר השוק למ"ר הצפוי לאחר הפינוי-בינוי

$$1.3 \cdot (349.92 \cdot 10^6 + 151.74 \cdot 10^6 + 8,100 \cdot X) = 16,600 \cdot X$$

$$X = 107,440 \text{ sqm}$$

משוואה 8: חישוב הזכויות הנוספות עקב היטל השבחה

5.4 שלב 8: ביקורת וסקירת ההשפעה והעמידה ביעדים

החל מתחילת התהליך, ומדי מספר שנים, העירייה סוקרת את השינוי וההשפעה של ההתחדשות עירונית, בודקת עד כמה ההתחדשות השיגה את מטרותיה לטווח קצר, הבינוני והארוך במסגרת העלויות והתוכנית, ומיישמת את הלקחים.

6 סיכום

במסמך זה סקרנו את החסמים והגורמים המפריעים במסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים והראנו כיצד דווקא בשכונות המוחלשות ביותר בתל אביב-יפו, בהן יש לציבור הכי הרבה מה להרוויח מההתחדשות עירונית, אין זכויות בניה מספיקות על מנת שיהיה ניתן לקדם אותה באופן אפקטיבי. כמו כן, הצגנו תכנית עבודה חדשה להתחדשות עירונית, שאינה סובלת מן החסמים והגורמים המפריעים שאיתרנו, ומאפשרת להחליט בצורה מיטבית היכן יש להוסיף זכויות בניה וכמה מהן לתת.

חשוב לציין כי למרות שהראינו בעיקר כיצד האינטרסים השונים מייצרים קונפליקט ומביאים לקושי בתהליך התכנון, ישנה חשיבות רבה למגוון הדעות ולהכללתן, בשל השפעתן על עיצוב הסביבה הבנויה ותרומתן להתאמת האלמנטים הנבנים לזמן ולמקום בו הם נוצרים (אלפסי 2003).

כמו כן, לטובת קידומן של תכניות להתחדשות עירונית חשוב כי תהליכי התכנון וקבלת החלטות יהיו תהליכים דמוקרטיים, שיאפשרו שקיפות מרבית, תקשורת מהימנה, פתוחה וזמינה לכל, כך שישתנו יחסי הכוח הלא שוויוניים הקיימים בין הממסד לציבור באמצעות תהליך שבמסגרתו תינתן הזדמנות לכל הצדדים להשפיע על התכנון ולקבל החלטות על בסיס תקשורת בין אישית והסכמה בין הפרטים.

בעוד האינטרס הפרטי של בעלי הדירות הקיימות הוא למקסם את רווחתם האישית (לדוגמה, באמצעות דירה גדולה ונוחה יותר), ושל היזם – למקסם את הרווח הכלכלי שלו, לפרויקטים להתחדשות עירונית ישנן השלכות על קבוצות נוספות בציבור, כגון על היצע הדירות לתושבי העיר והמדינה, ועל איכות החיים של תושבי השכונה בה מתבצע הפרויקט. הפתרון שאנו מציעים במסמך מאזן בין אינטרסים אלה. יש לציין שהפתרון המוצע מאפשר לעירייה שליטה מלאה על תכנון הפרויקט ועוזר לה להתאים את כמות הזכויות לאינטרסים שלה. כלומר, העיירה יכולה לתת ליזם יותר זכויות בתמורה לבניית שטחים ציבוריים, מבני ציבור, דיור להשכרה ועוד, או לאלתר, להמעיט בזכויות על ידי ניווד שלהן למתחמים אחרים או פטור ממיסים ואגרות.

אנו מקווים כי אימוץ הפתרון המוצע במסמך על ידי מקבלי ההחלטות יאפשר תהליך התחדשות עירונית שהינו יעיל יותר מבחינה כלכלית ומכיל יותר מבחינה חברתית, המשרת את צרכי התושבים.

מקורות

Johnson, N., and Tashman, J., "Urban Renewal in Oregon: History, Case Studies, Policy Issues, and Latest Developments", Tashman Johnson LLC: Report for the Portland Development Commission on behalf of the Association of Oregon Redevelopment Agencies (2002)

Juan, Y-K., "Optimal decision making on urban renewal projects", Management Decision, Vol. 48 No. 2, 207-224, Emerald Publishing Limited: London (2010)

Margalit, M., and Vertes, E., "Planning allocations and the stubborn north-south divide in Tel Aviv-Jaffa", Planning Theory & Practice, Vol. 16, No. 2, 226-247. Routledge: London (2015)

Tyler, P. et al, "Valuing the Benefits of Urban Regeneration", Urban Studies Journal, January 2013 Vol. 50, 169-190 (2012)

אלתרמן, ר., "מגדלים כושלים: בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים", מחקר בהוצאת מנהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (2009)

איזנברג, א., "התחדשות עירונית, השיח התכנוני בישראל לאן?", רסלינג, תל אביב (2013)

אלפסי, נ., "תבניות שיח בקונפליקטים עירוניים על נושאי תכנון", מרחבים (2003)

כרמון, ד., ואלתרמן, ר., "התשמע קולי: הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל", המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (2011)

בס-ספקטור, ש., "כלי מדיניות לקידום תהליכי התחדשות עירונית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים (2011)

"דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי", ירושלים (2011)

הוועדה לתקינה שמאית, "תקן מספר 21.0 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית של פינוי-בינוי", משרד המשפטים (2012)

המועצה הלאומית לכלכלה, "הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני", ירושלים (2015)

