

התחדשות עירונית

בישראל: חסמים

מרכזיים והצעות ייעול

אלון כהן*

נייר מדיניות 2019.02 / מרץ 2019



* ד"ר אלון כהן הוא כלכלן ומשפטן, מרצה במרכז הבינתחומי הרצליה, במכללה האקדמית לישראל ברמת גן ובמכללה האקדמית תל אביב - יפו, alonc17@gmail.com.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

התחדשות עירונית בישראל: חסמים מרכזיים והצעות ייעול

התחדשות עירונית היא תהליך של שיפור ועדכון רקמות עירוניות מוזנחות ודועכות. תכליתו העיקרית של תהליך ההתחדשות היא להביא להשבחה של תנאי המגורים, סביבת המחיה של הדיירים ואיכות חייהם. בישראל התחדשות עירונית מבוססת על מודל המימון הפרטי, היוצר מעין עסקת קומבינציה: היזם מקבל את הזכות לבנות יחידות דיור חדשות במתחם ההתחדשות, ובתמורה בונה מחדש או משביח את הדירות הקיימות לטובת בעליהן.

היתרונות לבנייה מתחדשת הם רבים: ניצול מיטבי של הקרקע והתשתיות, שימור שטחים פתוחים, סיוע בתכנון עירוני-תחבורתי יעיל ובר קיימא, צמצום פערים חברתיים, הגדלת ביטחון התושבים מפני פגעי טבע ומלחמות, הגדלת ההיצע באזורי הביקוש הגבוה ושיפור חזות פני העיר. הגם שיתרונות אלו יצרו תמימות דעים באשר לנחיצותה של התחדשות עירונית, כיום רק 12% מכלל התחלות הבנייה נעשות בדרך זו. מערכת התמריצים הנוכחית מתבססת רובה ככולה על הגדלת מקדם ציפוף הדיור. הבעיה בפתרון זה היא החשש מהכבדת יתר על התשתיות הקיימות, והתנגדות הרשות המקומית אשר צריכה לשרת את משקי הבית המתווספים לשטח. לפיכך, בנייר זה אני מציע רפורמה בת שישה נדבכים שנועדה להתמודד עם החסמים הקיימים מבלי להיזקק לציפוף יתר של הסביבה העירונית:

1. התחדשות עירונית מוטת תכנון ותחבורתי בר-קיימא. ראשית, יש לקבוע ציפוף עירוני גבוה יותר ותקני חניה נמוכים יותר בקרבת תוואי הרכבת הקלה ועורקי תחבורה ציבורית. מגורים בסמיכות למערכת הסעת המונים מפותחת תשביח את איכות חיי הדיירים, תקטין את תלותם ברכב פרטי, תייתר חניות פרטיות ותוזיל את עלויות הבנייה של היזם, כך שהתשואה מפרויקט ההתחדשות תעלה. שנית, יש להתיר עירוב שימושים על ידי בניית שטחי מסחר בצד שטחי המגורים. בצד העלייה באיכות החיים של הדיירים בשל הקטנת הצורך בניידות, גביית דמי הארנונה עולה, דבר המקל על קבלת הסכמה של הרשות המקומית.
2. הגדלת זכויות הבנייה מכוח תמ"א 38 באפיק הריסה, וקיבוע תמורה מינימלית לדיירים. כיום הפער בזכויות הבנייה בין התחדשות באפיק ללא הריסת הדירות הישנות לבין אפיק הכרוך בהריסה נמוך מאוד. לכן אין ליזמים תמריץ לבצע התחדשות על דרך של הריסה בלא זכויות נוספות מכוח תכנון מקומי. על מנת להקטין את התלות בתכנון מקומי אני מציע להתיר זכויות בנייה נוספות של עד שתי קומות נוספות מכוח תמ"א 38 באפיק הריסה, בצד קיבוע תמורות מינימליות לדיירים של 25 מ"ר נוספים על שטח הדירה הישנה.
3. הסחרת זכויות הדיירים. במקום שהדיירים אינם מעוניינים בהגדלת שטחי המגורים, או שקיימת לכך מניעה הנדסית או תכנונית, יש לאפשר לדיירים לקבל מהיזם פיצוי כספי שווה ערך בפטור ממס.
4. סבסוד התחדשות עירונית בפריפריה מכוח תקציב שיקום שכונות. במקומות שבהם ערך הקרקע נמוך במיוחד אני מציע לסבסד את ההתחדשות בסכום של עד 50 אלף ש"ח ליחידת דיור קיימת. במקביל אני מציע להתיר הקצאת מגרשים משלימים ליזמים, אף אם אינם גובלים בשטח ההתחדשות מכוח התמ"א.
5. פתרון העיוות של תמריצי הרשות המקומית שיוצרים הסכמי הגג והקלות המס במסלולי ההתחדשות. ראשית יש להתנות את מימון התשתיות הציבוריות מכוח הסכמי הגג בכך שמחצית מיחידות הדיור החדשות תהיינה במסגרת התחדשות עירונית. שנית, יש לסבסד את היטלי ההשבחה שהרשות מפסידה בשל הקלות המס בפרויקט ההתחדשות, בין ממקורות תקציביים ובין ממקורות הסכמי הגג.
6. הפרטת הליכי הרישוי והפיקוח בתוכניות התחדשות עירונית. על מנת לעקר התנהגות אסטרטגית של הרשות יש לאפשר לגופים פרטיים שיעמדו בדרישות סטטוטוריות להתיר בנייה ולפקח על התהליך עד לשלב האכלוס. גישה זו צפויה לקצר מאוד את התהליך, לייעלו, ולתמרץ יזמים להעדיף בנייה בדרך של התחדשות עירונית על פני בנייה רגילה.

תוכן העניינים

5	1. סיכום ומסקנות
11	2. התחדשות עירונית מהי
13	3. התחדשות עירונית בעולם
15	4. התחדשות עירונית בישראל
18	5. חסמים ופתרונות קיימים
18	5.1 החסם הכלכלי
18	5.1.1 היזם ובעלי הדירות
20	5.1.2 הרשות המקומית
22	5.2 החסם התכנוני
23	5.3 החסם ההסכמי
25	6. הצעת מדיניות
25	6.1 תמריצי היזם ובעלי הדירות
30	6.2 תמריצי הרשות המקומית
38	נספח : לוחות ואיורים

1. סיכום ומסקנות

מרבית אוכלוסיית העולם מתגוררת באזורים עירוניים, בשיעור הולך וגדל הצפוי להגיע בשנת 2050 לכדי שני-שליש מכלל האוכלוסייה (United Nations, 2014). בד בבד, מטבע הדברים, מבני המגורים ושטחי המסחר העירוניים הולכים ומתבלים ברבות השנים. התחדשות עירונית היא פועל יוצא בלתי נמנע של שתי תופעות אלו. זהו תהליך שיפור ועדכון של רקמות עירוניות מוזנחות ודועכות, שעיקר תכליתו להביא להשבת תנאי המגורים וסביבת המחיה של הדיירים, ולעלייה באיכות חייהם.

שני רכיבי הבסיס באפיון תהליך ההתחדשות העירונית הם המודל הפיזי והמודל המימוני. באופן גס ניתן לומר שהמודל הפיזי נחלק ברוב מדינות העולם לשני סוגים: הראשון כרוך בהרס של בתי המגורים הישנים, לעיתים בהיקף רחב מאוד, והחלפתם בבנייה חדשה; השני מעודן יותר וכרוך בהוספת בנייה על הקיים, תוך כדי שדרוג ושיפוץ המבנים הישנים מבלי להורסם. המודל המימוני יכול להיות "מודל ציבורי", כפי שנהוג במדינות רבות בעולם, מכוחו הממשלה מממנת את תהליך ההתחדשות, או "מודל פרטי", כנהוג בישראל. מודל המימון הפרטי מבוסס על הקניית זכויות בנייה ליזם לבניית יחידות דיור נוספות שנמכרות על ידו בשוק החופשי, ומממנות למעשה את חידוש או החלפת הדירות הישנות של בעלי הזכויות. זוהי לפיכך עסקת קומבינציה: הדיירים מקבלים שירותי דיור בדמות דירות חדשות או משודרגות, והיזם מקבל זכויות בקרקע לבניית דירות חדשות שתימכרנה בשוק החופשי.

היתרונות הגלומים בהתחדשות עירונית הם רבים. מדובר בתהליך המייעל את ניצולו של משאב הקרקע המוגבל וכן את השימוש בתשתיות הקיימות, שומר על קיומם של שטחים פתוחים בהשוואה לבנייה חדשה בפרוורי הערים או באזורים כפריים, מסייע בתכנון עירוני תחבורתי יעיל ובר קיימא, מצמצם פערים חברתיים לאור שיפור העושר הנכסי ואיכות חייהם של התושבים באזורים ישנים ומוזנחים, מגדיל את ביטחון התושבים מפני פגעי טבע ומלחמות לאור הסטנדרטים החדשים הקיימים בבנייה, מקל על בעיית היצע הדירות באזורי הביקוש בתוככי הערים ומשפר את חזות פני העיר. מנגד, חסרונותיה העיקריים של ההתחדשות העירונית הינם ייקור תנאי המחיה לתושבים המקוריים, אשר עלול להביא לדחיקתם החוצה ("גינטיפיקציה"), וכן סכנת הכבדה מוגזמת על התשתיות ומוסדות הציבור הקיימים בשל ציפוף יתר של סביבת המגורים.

בישראל, בעיקר לאור דלותו של משאב הקרקע ומחסור חמור בשטחים פתוחים, קיימת תמימות דעים שיתרונותיה של ההתחדשות העירונית מרובים ביחס לחסרונותיה. בשל כך ממשלת ישראל שמה את הבנייה מכוח התחדשות עירונית כיעד לאומי (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015). אף על פי כן, במבחן המעשה, היקפי הביצוע של התחדשות עירונית בישראל רחוקים מלממש את הפוטנציאל, בכל המסלולים הנורמטיביים-רגולטוריים: חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016 (ובעבר מכוח דברי חקיקה אחרים) ותוכנית מתאר מקומית (תמ"א) 38. כיום רק כ-12% מסך התחלות הבנייה בישראל נעשות במסגרת של התחדשות עירונית, לעומת פוטנציאל של כ-46% (רז-דרור וקוסט, 2017). עד לסוף שנת 2017 הוענקו היתרי בנייה ל-43,654 יח"ד מכוח תמ"א 38, ואילו מכוח יתר המסלולים הרגולטוריים ניתנו היתרים רק ל-10,226 יח"ד (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2017). נייר זה סוקר לפיכך את הקשיים והחסמים הקיימים בתהליך התחדשות עירונית בישראל, בוחן את הפתרונות הקיימים ומגבולותיהם, ולבסוף מציע הצעות ייעול שנועדו להקל את יישום התהליך ולהגביר את תפוקת הבנייה מכוח התחדשות עירונית. בהתחדשות עירונית במודל המימון הפרטי ניתן להצביע על שלושה חסמים מרכזיים: כלכלי, תכנוני והסכמי. החסם הראשון והמרכזי ליישום התחדשות עירונית במודל מימון פרטי הוא היתכנות וכדאיות כלכלית לשלושת השחקנים המרכזיים: היזם, שאמור להוציא את הפרויקט לפועל ומונע מטבע הדברים על ידי שיקולי רווחיות, הדיירים שאת דירותיהם מבקשים לחדש או להרוס ולבנות אחרות תחתן, והרשות המקומית שאמורה לתת היתרי בנייה ולשרת את משקי הבית שהתווספו לתחום שיפוטה.

התמורות הישירות במיזם התחדשות עירונית הן הדירות החדשות המתווספות וכן ההשבחה הנכסית של הדירות הישנות, ככל שנתרו כאלה. תמורות אלה מתחלקות בין היזם לבין הדיירים המקוריים. לכן, ככל שהתוכנית מתירה מכפיל ציפוף גדול יותר (יחס גבוה בין מספר יחידות הדיור או סך השטח הבנוי לאחר התוכנית לעומת ערכים אלו לפני התוכנית) עולה הסיכוי שהיזם ובעלי הדירות ירצו להוציא את מיזם ההתחדשות אל הפועל. מכפיל הציפוף המינימלי היוצר היתכנות כלכלית עבור היזם ובעלי הדירות אמור להיות דיפרנציאלי: ככל ששווי הקרקע נמוך יותר, התמורה של היזם נמוכה יותר, ולכן יש צורך במכפיל ציפוף גבוה יותר. זהו אכן המצב בהתחדשות עירונית מכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אולם אין אלו פני הדברים בהתחדשות עירונית מכוח תמ"א 38, שבה זכויות הדיור המתווספות אינן תלויות בשווי הקרקע.

פתרון הגדלת מכפיל הציפוף אינו חף מבעיות, כמובן. בניית מגדלי מגורים איננה מתאימה בהכרח לשכבות אוכלוסייה בחתך סוציו-אקונומי נמוך, בשל עלויות תחזוקה גבוהות (כרמון, 2014). בנוסף, כששווי הקרקע נמוך במיוחד, כמו באזורים שבהם הביקושים דלים, אפילו מכפיל ציפוף גדול במיוחד אינו מספיק לתמרץ את היזם. כתוצאה מכך תפוקות הבנייה מכוח התחדשות עירונית נמוכות בפריפריה במידה רבה לעומת אלו שבמרכז (מבקר המדינה, 2016). יתרה מכך, הרוויית שטחים עירוניים בדירות מגורים רבות נוספות עלולה להכביד על התשתיות הקיימות מעבר לכושר הנשיאה העירוני – נוצרים פקקים בלתי נסבלים, הצפיפות בכיתות הלימוד עולה, תורים ארוכים במרפאות, תדירות פינוי הזבל פוחתת, ועוד. ידה של הרשות המקומית, בהעדר מקורות תקציביים מספקים, לעיתים קצרה מלהושיע, דבר המרפה את ידיה מלהתיר פרויקטים של התחדשות בשטחה בהיקף ניכר. הדבר יוצר מתח מובנה בין האינטרסים של היזם ובעלי הדירות מחד גיסא, לבין אלו של הרשות המקומית מאידך גיסא: ככל שזכויות הבנייה רוויות יותר, גדל הסיכוי שהיזם ובעלי הדירות ירצו בו, אולם קטן הסיכוי שהרשות המקומית תאשר אותו.

גם היבטי המיסוי מלמדים על מתח האינטרסים שבין היזם ובעלי הדירות מזה, והרשות המקומית מזה. כדי להקל על ההיתכנות הכלכלית עבור היזם ובעלי הזכויות נהנות מרבית תוכניות ההתחדשות העירונית, בין יתר הקלות המס, מפטור מהיטל השבחה ומהקלות משמעותיות בארנונה למשך תקופה משמעותית לאחר תום הבנייה. בשונה מבנייה חדשה, שבה הרשות המקומית נהנית מתשלומי היטלים וארנונה מלאים ובכך מתאפשרת בניית תשתיות ומוסדות ציבור ומתן שירותים שוטפים למשקי הבית המתווספים, בבנייה למגורים בדרך של התחדשות עירונית אין הרשות מקבלת את אותן ההכנסות, דבר היוצר לרשות תמרץ שלילי ביחס להתחדשות עירונית.

קיומם של "הסכמי גג" בין המדינה לבין רשויות מקומיות מעוותים עוד יותר את תמריצה של האחרונה לבצע התחדשות עירונית. הסכמים אלו מציעים מימון להקמת התשתיות ומוסדות הציבור הנדרשים כדי לתמוך בתוספת האוכלוסייה ברשות המקומית, וזאת בתמורה לבנייה למגורים בשטח הרשות. מאחר שהסכמים אלו, רובם ככולם, עוסקים בבנייה חדשה ולא בבנייה מכוח התחדשות עירונית, התמריץ של הרשות לאשר התחדשות עירונית נמוך עוד יותר. בהתאם, רשויות מקומיות משתהות במתן היתרי בנייה גם כאשר ההתחדשות מבוקשת על ידי היזם מכוח תמ"א 38, שאינה מצריכה בהכרח תכנון מקומי משלים. משך הזמן שלוקח לקבל היתר בנייה לצורכי התחדשות עירונית הוא בין שנה לשנתיים (אין בנמצא נתונים מדויקים, אמינים ומוסכמים).

החסם השני בתהליכי התחדשות עירונית הוא התכנון. תהליכי תכנון בהתחדשות עירונית מכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כרוכים בתהליך בירוקרטי ארוך ומסורבל שנמשך שנים רבות. ניסיונות הפתרון באמצעות ועדות תכנון ייעודיות (ועדות מקומיות עצמאיות או הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור), שאינם ייחודיים דווקא להתחדשות עירונית אלא נועדו לפתור באופן כללי את ה"פקק" התכנוני הקיים בישראל, טרם הביאו את הבשורה. גם גישתו החדשה של משרד הבינוי והשיכון, המכונה "תכנון ובנה", שבה היזם לוקח על עצמו את התכנון והבנייה של שכונות שלמות עם מעל אלף יחידות דיור, לרבות מבני הציבור והתשתיות הכרוכות בכך, מצויה בחיתוליה, ואינה מיועדת כלל לתחום ההתחדשות העירונית. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר באופן אפקטיבי החלה לפעול

באוקטובר 2017 עת מונה מנהלה, הוסיפה למעשה מעין מסלול תכנוני נוסף שמוקדם להעריך את תוצאותיו. בשיתוף עם הרשות המקומית, הרשות הממשלתית יוזמת ומממנת תוכניות מתאר שכונתיות ותוכניות מדיניות לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית.¹

אין זה פלא, אפוא, שמסלול ההתחדשות העירונית מכוח תמ"א 38, שאינו מצריך תכנון מפורט ומסורבל וכרוך לפיכך בוודאות גבוהה בהרבה לצדדים, הפך עם השנים למסלול המועדף בקרב יזמים. ואולם אליה וקוץ בה: בהעדר הליך תכנוני אין במסלול התמ"א התייחסות לצרכים של המרחב הציבורי, ברמת הרחוב, השכונה והעיר בכללותה, ולפיכך אין בה מענה כולל לצרכים תחבורתיים וציבוריים אחרים של התושבים. בשל כך, סעיף 23 לתמ"א 38 מאפשר לכל רשות מקומית לבצע תכנון מקומי ולסטות בהתאם לצרכיה מהוראות התמ"א.² עם זאת, קיומה של תוכנית מתאר ארצית כברירת מחדל מהווה גורם תמריצי חשוב מאין כמוהו, שבלעדיו תפוקות ההתחדשות במסלול התמ"א היו נמוכות בהרבה (כאמור לעיל, תפוקות הבנייה המתחדשת מכוח מסלולים שאינם תמ"א 38 עומדות על פחות מ-20% מסך הבנייה המתחדשת).

החסם השלישי הוא שלב גיבוש ההסכמים בין היזם לבין הדיירים, עם סיומו של ההליך התכנוני. גם אם קיימת היתכנות כלכלית, והשלב התכנוני הסתיים, שלב גיבוש ההסכמים מייגע וארוך אף מקודמו. אין זה פלא כי ב-85% מהמתחמים שהוכרוזו בצו כמיועדים לפינוי-בינוי או עיבוי-בינוי (שלא מכוח מסלול תמ"א 38) לא התבקש כלל היתר בנייה (מבקר המדינה, 2016). פערי המידע בין הדיירים לבין היזם גורמים לבעיות אמון, לסכסוכים בין הדיירים לבין עצמם, לתופעת סחטנות של דיירים סרבנים, ליזמים שמבקשים לנצל את נחיתותם האינפורמטיבית של הדיירים ועוד שלל בעיות. קיימים בהקשר זה פתרונות שנועדו לגשר על חלק מהבעיות הללו, לרבות באמצעות חקיקה, אולם במבחן המעשה אין די בהם. יצוין כי גם בהקשר זה מסלול התמ"א מתגלה כעדיף על פני החלופות בשל טיבו הנקודתי, שכן קל הרבה יותר לקבל הסכמה של דיירי בניין יחיד מאשר לקבל הסכמה של הדיירים במתחם גדול, כפי שנדרש במסלולים המסיביים יותר שמכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

נקודת המוצא בנייר זה היא שמן הראוי להתמקד במסלול התמ"א לעומת החלופות של חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משתי סיבות. האחת, מכפילי הציפוף במסלול התמ"א נמוכים במידה משמעותית מאלו הנדרשים בפרויקטים המסיביים המכונים פינוי-בינוי או עיבוי-בינוי. נוכח מגבלות כושר הנשיאה העירוני, ציפוף עירוני קיצוני נתפס כבעייתי ביותר מסיבות שונות, לאו דווקא כלכליות (כרמון, 2014 וכן פדן, 2015). השנייה, מסלול התמ"א קצר במידה משמעותית, שכן אין בו צורך בהליכי הכרזה ותכנון מסורבלים של אזורי התחדשות, וגם שלב ההסכמות בו מהיר בהרבה מזה של מסלולי פינוי-בינוי או עיבוי-בינוי. בצד יתרונות חשובים אלו, יש לתת את הדעת על צורכי התשתית, בעיקר התחבורתית, אשר עלולה להיפגע נוכח בנייה נעדרת תכנון מקומי כולל. בהתאם, נייר זה מתמקד בבעיית התמריצים של כל אחד משלושת השחקנים המרכזיים: היזם, בעלי הדירות והרשות המקומית, לרבות ניגודי האינטרסים שביניהם. ארבע ההצעות הראשונות שתפורטנה להלן מבקשות אפוא להגדיל את התשואה הישירה מפרויקט של התחדשות עירונית, ובכך לחזק את תמריצי היזם ובעלי הדירות. שתי ההצעות האחרונות מטפלות בתמריצה של הרשות המקומית להתיר בנייה למגורים בדרך של התחדשות עירונית.

¹ נכון לסוף שנת 2017, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מקדמת כאמור 29 תוכניות מתאר, ומכוחן מתוכננות 130 אלף יחידות דיור תוספתיות (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2017).

² עד נובמבר 2018, 10 רשויות קיבלו תוכנית שכזו ועוד כ-15 רשויות שוקדות על קבלת תוכנית מכוח סעיף 23 לתמ"א 38.

הצעתי הראשונה מבקשת להגדיל את התשואה הכוללת של בנייה עירונית מתחדשת באמצעות תכנון תחבורתי בר קיימא. לשם כך אני מציעה הרוויה דיפרנציאלית של שטחי המגורים העירוניים, שתיקבע בתמ"א עצמה, באופן שמקדמי הציפוף יהיו גבוהים יותר בסמיכות לתוואי הרכבת הקלה, תחנות הרכבת הרגילה ומוקדי תחבורה ציבורית אחרים. תכנון זה ייצור היזון הדדי חיובי בין ההתחדשות העירונית לבין מערכות הסעת ההמונים. מחד גיסא הציפוף העירוני יעלה את מערכות התחבורה הציבורית, יגדיל את התשואה מהן ויעודד את המשך פיתוחן, ומאידך גיסא, מערכת תחבורה ציבורית מסועפת ויעילה תעלה את התשואה מהתחדשות עירונית, שכן היא תשפר את נוחות המגורים בסמוך לה ותשביח את ערך הדירות בהתאם. בנוסף, ככל שמדובר בתחבורה ציבורית בינעירונית, הרי שחיבור המרכז לפריפריה וקיצור זמני הנסיעה אף יעלה את הביקוש למגורים בפריפריה, וממילא את התשואה לבנייה מתחדשת שם.

במקביל אני מציעה שהתחדשות עירונית תתיר עירוב שימושים, כך שתותר בניית שטחי מסחר בבנייני מגורים. בדרך זו פוחת הצורך בניידות, והקרבה לשירותים ציבוריים ומסחריים מעלה את נוחות המגורים ושווי הנכסים, ובהתאם התשואה מהפרויקט עולה. זאת ועוד, עירוב השימושים מעלה את תקבולי העירייה מארנונה ומפחית את בעיית התמריצים שלה באופן משמעותי.

לבסוף, אני מציעה שבנייה מכוח התחדשות עירונית תקבע תקני חניה דיפרנציאליים: ככל שהפרויקט קרוב יותר למוקדי התחבורה הציבורית סביר להניח שהתלות של דייריו ברכב פרטי נמוכה יותר, ועל כן יש לקבוע תקן חניה נמוך יותר. גישה זו תוזיל את עלויות הבנייה ותעלה את התשואה מהפרויקט.

הצעתי השנייה היא להגדיל את זכויות הבנייה באפיק הריסה-בנייה מכוחה של תמ"א 38, ולקבוע תמורה מינימלית לבעלי הדירות. במסלול התמ"א יש כיום שני אפיקים: אפיק שבו משוקמות יחידות הדירור הקיימות, אך לא נהרסות, ועליהן או בצידן נבנות יחידות דירור תוספתיות (מכוח המסלול המכונה תמ"א 38/1), ואפיק שבו בניין המגורים נהרס ותחתיו נבנה בניין חדש וגדול יותר (מכוח המסלול המכונה תמ"א 38/2). בחינה אינקרמנטלית עבור בניין נתון מעידה כי תוספת זכויות הבנייה לקבלן במעבר מהאפיק הראשון לשני איננה שקולה על פי רוב כנגד תוספת העלויות הכרוכות בכך. בעיה זו גורמת לכך שהיזמים מבקשים להגדיל את דירותיהם של הדיירים הקיימים בהרבה פחות מהמקובל, ולעיתים לא להגדילן כלל ואפילו להקטינן במעט. להערכתי, לא מעט מיזמים נגדעים בשל כך באיבם, בעיקר על רקע בעיית האמון ופערי המידע שבין הצדדים. ואכן, בפועל, נראה כי מיזמים מכוח תמ"א 38 שכן יוצאים אל הפועל כרוכים במכפילי ציפוף גבוהים יותר ממה שהתמ"א מאפשרת, וזאת בזכות זכויות בנייה נוספות הניתנות מכוח תוכניות בניין עיר מקומיות החלות על האזור המיועד להתחדשות.

לפיכך אני מציעה להגדיל את זכויות הבנייה באפיק תמ"א 38/2 עד שתי קומות נוספות, וזאת על מנת לתקן את האנומליה הקיימת ובכך להגביר את ההיתכנות הכלכלית של פרויקט ההתחדשות, מבלי להיות תלוי בתכנון מקומי. במקביל, אני מציעה לקבוע כי התמורה האינדיבידואלית המקובלת, בדמות הרחבת הדירה של כל דייר ב-25 מ"ר נוספים, בשני האפיקים, תהיה הרף המינימלי שלא תתאפשר סטייה מטה ממנו אלא בפיצוי כספי שווה ערך שיעניק היזם לדייר. בדרך זו דיירים נחותים מבחינה אינפורמטיבית, או אלו שכוח המיקוח שלהם נמוך באופן יחסי לדיירים אחרים, לא יפגעו ולא יבקשו להשהות את הפרויקטים.

הצעתי השלישית היא הסחרת זכויותיהם של הדיירים. אני מציעה לאפשר העברת תשלומים נלווים מהיזם לדיירים בפטור ממס, בהתאם לאותם ערכי פטור הקיימים כיום ביחס לשוויין של דירות חדשות או הרחבת הדירות. התמורות האינדיבידואליות הנהוגות מכוח מסלול התמ"א, ואשר אני מציעה לעיל לקובען כרף מינימלי, עומדות על הרחבת דירת מגורים קיימת ב-25 מ"ר נוספים (הכוללים בתוכם שטח מ"ד ומרפסת שמש), והצעה זו נועדה לאפשר את הסחרתם. לפיכך, במידה שהתמורות לדיירים מכוח התמ"א דלות מדי (כשהקרקע שווה יחסית הרבה), או שהדיירים אינם חפצים בדירה גדולה יותר, או שהנסיבות ההנדסיות אינן מאפשרות את הגדלת דירתם, עדיין פרויקטים יעילים כלכלית – שכיום אינם מבוצעים – יוכלו לצאת אל הפועל באמצעות פיצוי כספי שווה ערך.

הצעתי הרביעית היא לסבסד התחדשות עירונית בפריפריה ולהתיר הקצאת מגרשים משלימים לא צמודים. בפריפריה התמורות ליזם לרוב אינן מספיק אטרקטיביות לצורך ייזום התחדשות עירונית בשל שווי קרקע נמוך, ויוסיפו להיות כאלה בטווח הנראה לעין בהעדר תשתית תחבורתית שלמה. לפיכך אני מציע להועיד את התקציב הקיים של שיקום שכונות למטרות התחדשות עירונית. בפרט, אני מציע שכל דירה מיועדת להתחדשות, באפיק כלשהו, תזכה את בעליה בסכום של עד 50 אלף ש"ח. במקביל אני מציע להסיר את המגבלות החוקיות הקיימות כיום, כך שיתאפשר להקצות ליזמים בפריפריה קרקעות משלימות, בין שהן צמודות למתחם ההתחדשות ובין שאינן צמודות, וזאת גם במסגרת מסלול התמ"א.

הצעתי החמישית מטפלת בבעיית התמריצים של הרשות המקומית להתיר בנייה למגורים בדרך של התחדשות עירונית בשטחה. יודגש כי נייר זה אינו מבקש לפתור את בעיית התמריצים של רשות מקומית להסכים לבנייה למגורים בשטחה באופן כללי. תחת זאת, הנייר מתמקד רק בבעיה "העודפת" של תמריצי הרשות המקומית ביחס לבנייה למגורים **בדרך של התחדשות עירונית**. כאמור לעיל בעיה זו נעוצה בעיקר בקיומם של הסכמי גג, שמעוותים את תמריצי הרשות המקומית לטובת בנייה חדשה רגילה, ובקיומן של הקלות מס שנועדו לתמרץ את שני השחקנים האחרים, קרי, היזם ובעלי הדירות.

לפיכך, בערים שבהן קיימים או מתוכננים הסכמי גג כאמור, אני מציע שהסיוע הממשלתי למימון התשתיות הציבוריות והתחבורתיות יותנה בבניית מחצית מהדירות החדשות במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית. גישה זו עקבית עם יעדי הממשלה לגבי אחוזי הבנייה הרצויים בטווח הארוך מכוח התחדשות עירונית ביחס לבנייה בכלל. זאת ועוד, ברשויות מקומיות אחרות, שבהן אין הסכמי גג ולא ייתכנו כאלה, תסבסד המדינה בנייה של תשתיות תחבורתיות וציבוריות. הסבסוד יינתן רק בעבור פרויקטים של התחדשות עירונית, וגובהו יהא פרופורציוני הן לגביית המיסים החסרה בקופת הרשות המקומית בשל פטורים מהיטלי השבחה, בשים לב לעירוב השימושים שהומלץ לעיל, והן לחוסנה הכלכלי של הרשות. מקורות המימון לסבסוד יהיו תקציביים, או מכוח שיווק קרקעות ברשויות מקומיות שעומן יש למדינה הסכמי גג.

הצעתי השישית היא להפריט את הליכי הרישוי והפיקוח על התחדשות עירונית מכוח תמ"א 38. אני מציע לעקר את יכולתה של הרשות המקומית להתנהג באופן אסטרטגי ולהשהות מתן היתרי בנייה לצורכי התחדשות עירונית, באמצעות הפרטת מנגנון הרישוי. כיום סמכויות הרישוי מסורות לרשות המקומית, ואני מציע להקנות סמכויות מקבילות בתחום לחברות פרטיות מורשות. חברות אלה, שתעמודנה בתנאים שייקבעו מכוח חוק, תהיינה מוסמכות לאשר בנייה מכוח תמ"א 38 ובלבד שלא תבקשנה הקלות מהותיות או שימושים חורגים, וכן תוסמכנה לפקח על תהליך הבנייה ולאשר אכלוס בסיומו. בצד סמכויות אלה תישאנה החברות באחריות נזיקית ותהיינה כפופות לפיקוח ציבורי. מנגנון דומה קיים במדינות מספר (ארה"ב, אוסטרליה, קנדה).

פירוק סמכותה הבלעדית של הרשות המקומית למתן היתרי בנייה מכוח התמ"א, והותרת סמכותה לעשות כן באופן בלעדי בהקשר של בנייה רגילה, אמורה לתמרץ יזמים להעדיף את מסלולי ההתחדשות העירונית על פני בנייה רגילה, ובמקביל להגדיל את תמריצי הרשות לאשר בעצמה בנייה מכוח תמ"א 38. מעבר לעיקור יכולתה של הרשות להתנהג באופן אסטרטגי מול יזמים, הצעה זו תביא לקיצור דרמטי של הליכי הרישוי (בארה"ב הליך רישוי בנייה למגורים באמצעות חברה פרטית נמשך חמישה ימים בלבד!), להשבחת השירותיות לצדדים ושיפור הרמה המקצועית, לחיסכון עלויות לרשות המקומית ולהחלקת מחזורי העסקים בתחום.

יתרת הנייר היא כדלקמן: הפרק השני סוקר את הגדרת ההתחדשות העירונית לגווייה, מונה את מעלותיה ואת חסרונותיה; הפרק השלישי עורך השוואה קצרה למודלים הקיימים בעולם של התחדשות עירונית; בפרק הרביעי מתוארת ההתחדשות העירונית בישראל: מהם השלבים השונים בכל מסלול ומהן התפוקות בפועל; הפרק החמישי מבקש לבחון מדוע התפוקות דלות יחסית, באמצעות ניתוח עיקרי החסמים והכשלים הקיימים כיום, בצד ניסיונות הפתרון הקיימים; בפרק השישי והאחרון אני מתאר את הצעתי להתמודד עם בעיית תמריצי היזם, בעלי הדירות והרשות המקומית באמצעות שש הצעות לשינוי ורפורמה במדיניות הנוהגת כיום.

2. התחדשות עירונית מהי

התחדשות עירונית היא תהליך שיקום, עדכון וטיוב של רקמות עירוניות מתדרדרות, בגבולות השטח הבנוי, תוך שיפור הניצול של משאב הקרקע והתשתיות הקיימות. הגם שלישומה בישראל מקורות נורמטיביים-רגולטוריים שונים, לעניינו של נייר זה אגדיר התחדשות העירונית ככזו שביסודה עומדים שני אפיקים חלופיים:³

האפיק הראשון, שיכונה להלן "שיקום-בינוי", כולל שיפוץ חזיתות וחצרות של בנייני ומתחמי מגורים, חיזוק עמידותם של היסודות בפני פגעי טבע, השבחת השימושיות (תוספת מעלית, נוחות תרמית, מחסנים, חניות, מרפסות שמש), הרחבת הדירות הקיימות, ובכלל זה הוספת מרחב מוגן דירתי או קומתי; במקביל, המתחם המתחדש עובר תהליך הרנויה (ציפוף) על ידי הוספת יחידות דיור חדשות על אלו הקיימות (המכונות דירות "תוספתיות"), לרוב מעל לקומת הגג של הבניין המתחדש, ובמידת האפשר גם בקומת הקרקע. הדירות החדשות נמכרות על ידי היזם בשוק החופשי כאמצעי להיתכנותו הכלכלית של הפרויקט.

האפיק השני, שיכונה להלן "הריסה-בינוי", כרוך בהריסתם של בניינים או מתחמי מגורים שלמים, ובניית בניינים חדשים תחתם. בעלי הזכויות הקנייניות המקוריות זכאים לדירות חדשות, על כל המשתמע מכך, לעיתים גדולות יותר מדירותיהם הישנות, כשגם כאן, ההיתכנות הכלכלית מתאפשרת באמצעות ציפוף – אפילו משמעותי – של המרקם העירוני ובניית דירות תוספתיות מעבר לאלו שהיו קיימות.

היתרונות בהתחדשות עירונית הם רבים. ראשית, יש בכך כדי להביא לצמצום הפגיעה בשטחים פתוחים לעומת הקמת שכונות חדשות בפאתי הערים (פרוור) או בנייה באזורים הכפריים. יתרון זה חשוב במיוחד נוכח דלותו של משאב השטחים הפתוחים בישראל, אשר בקצב וסגנון הבנייה הנוכחי עלול להגיע לכדי מיצוי כבר בשנת 2035 (רז-דרור וקוסט, 2017). על הצורך בשימור שטחים פתוחים בישראל וניצול טוב יותר של משאב הקרקע עמדו כבר בתוכניות מתאר ארציות 31 ו-35 (פדן, 2015).

שנית, התחדשות עירונית מייעלת את השימוש בשטחים העירוניים. כיום, באזורי הביקוש, 80% מהבניינים הם בני קומה אחת או שתיים בלבד (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015). התחדשות עירונית, בשני אפיקיה, כרוכה בהרווייתו של המרקם העירוני ובהגדלת הניצולת של משאב הקרקע. גם השימוש בתשתיות קיימות ושדרוגן, דוגמת כבישים, קווי מים, ביוב, תאורה, מוסדות ציבור וכיוצא באלו, עדיף לעומת הקמתם של אלו מחדש בבנייה בשטחים פתוחים. מחקרים מעלים שעלות הקמת ותחזוקת תשתיות ציבוריות חדשות בפרוורי הערים גבוהה משמעותית משדרוגה ותחזוקתה של תשתית קיימת במסגרת התחדשות עירונית (קלמפרט, 2014; ראו לוח נ-1).

שלישית, התחדשות עירונית, המבוססת על ריכוז עירוני של אוכלוסייה, מאפשרת את הקטנת התלות והשימוש ברכב פרטי לעומת מדיניות אכלוס המעודדת ביזור, וזאת על ידי תכנון מוטה תחבורה ציבורית, הנגשה להולכי רגל, עירוב שימושים וכיוצא באלו (עמותת מרחב, 2014). יתרון זה אינו נובע מהתחדשות עירונית מעצם טיבה ככזו, אלא הוא יתרון פוטנציאלי המותנה בתכנון מתאים.

רביעית, התחדשות עירונית יכולה להביא לצמצום פערים חברתיים ולשיפור מהותי באיכות חיי התושבים, המשתייכים לא אחת לאוכלוסיות מוחלשות המתגוררות באזורים מוזנחים, בדירות ישנות ובאיכות בנייה ירודה. תהליך ההתחדשות מגדיל את עושרם הנכסי של בעלי הזכויות על ידי הרחבת דירתם והשבחת בניין מגוריהם או העברתם לדירה חדשה כליל, ובנוסף, מחזק את ביטחונם מפני פגעי טבע ומלחמות.

חמישית, להתחדשות עירונית, המשפרת את חזות מרקם העיר ומשפרת את התמהיל הדמוגרפי בשכונות מוחלשות, יש השפעה חיצונית חיובית על המעגל העירוני הסובב את בעלי הזכויות במתחם המתחדש.

³ אני מוציא מתחום ההגדרה התחדשות המתבטאת בשיפוץ ושיקום שכונות גרדא, ללא הטבה נכסית אינדיבידואלית לדיירים המקומיים וללא הוספת יחידות דיור חדשות למתחם (פדן, 2015). עוד אינני לוקח בחשבון התחדשות באמצעות פיתוח שטחי תרבות, מסחר ומלונאות שאינם כוללים שטחי מגורים (כרמון, 2014).

שישית, בעשור האחרון נודעת להתחדשות העירונית משמעות קרדינלית מקומית נוספת: מיתון מחירי הדיור הגואים, אשר עלו ריאליית במעל 80% מאז שנת 2007, והביאו לעלייה במספר המשכורות הממוצעות הנחוצות לשם רכישת דיור בלמעלה מ-50% (אקשטיין וקוגוט, 2017). התחדשות עירונית באזורי הביקוש, שבהם אין כמעט מגרשים פנויים, יכולה לתרום להגדלת היצע הדיור באמצעות יחידות הדיור התוספתיות, ובכך לסייע לפתרון משבר הדיור החמור ביותר שידעה מדינת ישראל.

מנגד, מובן כי תהליך ההתחדשות העירונית איננו חף מסיכונים ומחסרונות. ראשית, חידוש רקמות עירוניות והרוויית שטחי הדיור עלול ליצור תהליך עליות ("גינטריפיקציה"), קרי, משיכת אוכלוסיות חזקות אל שטחים שבעבר היו מוזנחים, ובמקביל דחיקתן של אוכלוסיות חלשות אל מחוץ לאזור המתחדש נוכח התייקרות עלויות המחיה בו: דיירים-שוכרים עלולים להתקשות לעמוד בדמי השכירות של הדירות החדשות והגדולות יותר ולכן יאלצו לעזוב; דיירים-בעלים עלולים גם הם לעזוב נוכח התייקרות עלויות שוטפות (ארנונה גבוהה יותר נוכח הגדלת שטחי המגורים, ועד בית גבוה יותר שנועד לתחזק מעלית ודירות רבות יותר, עלויות גבוהות יותר של חשמל, ניקיונות, ריהוט וכדומה).

שנית, יצירת היתכנות כלכלית להתחדשות עירונית מחייבת ציפוף, לעיתים ניכר, של יחידות הדיור. ואולם, ברור כי ציפוף עירוני איננו בלתי מוגבל. כושר הנשיאה העירוני, בעיקר בשל מגבלת תשתיות ותחזוקתן, מציב חסם עליון למקדמי הציפוף (כרמון, 2014). העמסת יחידות דיור נוספות, ולעיתים בכמות ניכרת, על אותן תשתיות כבישים, מוסדות חינוך, בריאות וכדומה יכולה ליצור עומסים בלתי נסבלים. מקדמי הציפוף המיטביים צריכים לקחת בחשבון, זולת היתכנות כלכלית ליזם, גם שיקולים חברתיים, סביבתיים ואדריכליים. משעה שמקדם הציפוף נקבע רק בשים לב לשיקולי רווח יזמי, עלול להיווצר ציפוף גבוה מהאופטימלי (פדן, 2015).

שלישית, באזורי הפריפריה, שבהם שווי הקרקע נמוך, הכדאיות הכלכלית לביצוע התחדשות עירונית נמוכה משמעותית ביחס לאזורי המרכז.⁴ ה"פתרון", לכאורה, הוא הגדלת מקדם הציפוף על ידי התרת בנייה רוויה יותר. ואולם, מחקרים מלמדים שהרוויה יתרה של המרקם העירוני באמצעות בנייה לגובה איננה מתאימה לאוכלוסייה בחתך סוציו-אקונומי נמוך, בעיקר בשל עלויות אחזקה גבוהות של מגדלי מגורים (כרמון, 2014).⁵

⁴ עובדה זו ניכרת היטב בשטח: מתוך כ-3,000 היתרים מכוח תמ"א 38 בשני אפיקיה משנת 2005 ועד 2015, פחות מאחוז אחד ניתנו במחוז צפון, וכשלושה אחוזים במחוז דרום, רובם ככולם בעיר אשדוד (מנהל התכנון, 2016). במסלולי רשויות ויזמים (ראו הסבר להלן על טיבם), המאפשרים מקדמי ציפוף דיפרנציאליים ביחס לשווי הקרקע גבוהים משמעותית ממסלול התמ"א, התמונה דומה למדי: על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון נמצאות כיום 16,690 יחידות דיור בשלבי ביצוע שונים, מתוכן רק 4% במחוז דרום (בעיר אשדוד) ומאום במחוז צפון.

⁵ בבנייה נמוכה, עיקר התחזוקה נסבה סביב ניקיון חדר המדרגות וגיזומה של הגינה המשותפת, אם קיימת, מעת לעת, באמצעות ועד דיירים שניהל בהתנדבות פעילות מועטה זו. המעבר לבנייה גבוהה כרוך בשינוי מהותי לצורך אחזקתן של מערכות יקרות ומורכבות, הרבה מעבר לענייני ניקיון הבניין ותחזוקת הגינה: מערכות התזה לכיבוי אש, מערכת אוורור ותאורה במרתפי החניה, תחזוקת מעליות רבות וגדולות יותר, מערכות ודחסי אשפה, מאגרי מים, גנרטור, וכמובן על כל אלה מנצחת חברת ניהול מקצועית בשכר. אף אם משווים בנייה ישנה לחדשה בבניינים באותו גובה, למשל עד 12 קומות, עולה כי התחזוקה החודשית הכפילה עצמה מ-250 ש"ח ל-500 ש"ח בחודש, ועוד יותר מכך בבניינים רבי קומות ומגדלים (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2017).

3. התחדשות עירונית בעולם

התחדשות עירונית, מטבע הדברים, איננה תופעה מקומית ואף לא חדשה. חידוש רקמות עירוניות מתדרדרות קיים בכל רחבי העולם, במדינות מפותחות ומתפתחות, כבר מהמאה ה-19.⁶ קצרה היריעה, מטבע הדברים, מלתאר את הגישות השונות שנקטו ברחבי העולם לכל אורך השנים. מרבית העיסוק בנושא, למעשה, איננו מזוית כלכלית אלא עוסק בשיקולים של תכנון עירוני, אדריכלות, קיימות והיבטים סוציולוגיים ונורמטיביים של הצורך בהתחדשות עירונית, בעולם שבו מרבית האוכלוסייה מתגוררת בשטחים עירוניים ההולכים ומתיישנים. סקירה זו אינה עוסקת בהיבטים אלו, כי אם מתמקדת רק בהיבטים כלכליים בסיסיים של התחדשות עירונית במקומות שונים בעולם.

בישראל ניתן לומר כי מקורותיה הנורמטיביים של ההתחדשות העירונית נבדלים (בין היתר) במידת המסיביות של תהליך ההתחדשות מכוחם. מסלול "רשויות מקומיות" ומסלול "יזמים", הקיימים מכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, עוסקים בהתחדשות עירונית בהיקף בנייה גבוה, בציפוף משמעותי של יחידות הדירור ובתהליך ארוך מאוד. מסלול תמ"א 38 לעומתם "מעודן" יותר, חל ברמת הבניין הבודד ונמשך זמן קצר בהרבה, ולעיתים (באפיק "שיקום-בינוי") אינו כרוך כלל בעזיבת דירת המגורים.

מקביליו של הכלי הראשון בעולם נתפסים כאגרסיביים, ועוררו לא אחת ביקורות עזות בעולם התכנון בארה"ב, אנגליה ומדינות אחרות (כרמון, 2014). לכן, במקומות רבים מועדפת גישה מתונה: כך למשל בווינה ננקטת מדיניות "התחדשות עירונית מעודנת" שהביאה לשיקום מסובסד של 150 אלף יחידות דירור, מבלי לעקור תושבים מדירותיהם ובשיתופם המלא בתהליך השיקום.⁷ בעיר ניו יורק שבארה"ב, לאחר פרויקטים מסיביים של פינוי-בינוי שאילצו מאות אלפים לעזוב את בתיהם, הביקורת החריפה הביאה לגישה מרוככת יותר בשנות ה-60 וה-70 של המאה ה-20, שבעטייה המימון הציבורי הופנה לשיפוץ ושימור שכונות קיימות ויחוד הבנייה החדשה בערים על קרקע פנויה. גם באנגליה, מתחילת המאה הנוכחית, כמיליון דירות ציבוריות עברו הליך של שיפוץ והבאתן לרמת מגורים נאותה, חלף הגישה האגרסיבית הכרוכה בהריסה ובנייה מחדש (פדן, 2015).

נקודה נוספת הראויה לתשומת לב היא מודל המימון. בשונה מהמודל הישראלי, שבו ההתחדשות העירונית למעשה ממומנת על ידי השוק הפרטי בתמורה לזכויות בנייה שמקבל היזם, בהרבה מדינות בעולם ההתחדשות העירונית ממומנת באופן ציבורי. בשל כך, יעדיה של ההתחדשות העירונית באירופה הם ברובם מבני דירור ציבורי, המהווים אחוז ניכר מסך הבנייה למשל בצרפת, הולנד ובריטניה (פדן, 2015). כפועל יוצא מכך, יעדיה של ההתחדשות העירונית במקומות אלה שונים מאלה שבישראל. אומנם האוכלוסייה המתגוררת באזורים עירוניים מוזנחים היא מעוטת יכולת, אולם ברי כי אלו המתגוררים בדירור ציבורי מוזנח נמצאים בחתך הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר. כיוון שכך, פגיעותה של אוכלוסייה זו נוכח תופעת הלוואי של עילות (גיטריפיקציה) היא רבה יותר. בגרמניה, למשל, המטרה המוצהרת של ההתחדשות העירונית היא מניעתה של תופעת העילות. כתוצאה מכך, ההתחדשות העירונית משולבת ברעיונות של דירור בר-השגה, אשר ימנע את דחיקתן של אוכלוסיות חלשות במיוחד אל מחוץ לאזורי מגוריהן המקוריים.

⁶ ראו למשל Palliser, Clark and Daunton (2000) אשר מתארים התחדשות עירונית בווסטמינסטר, לונדון, החל מאמצע המאה ה-19. להתפתחות עירונית במספר מדינות מתפתחות ראו Tipple (2000).

⁷ <http://www.eukn.eu/e-library/project/bericht/eventDetail/case-study-housing-vienna-austria-soft-urban-renewal>

במקומות שבהם מודל המימון של ההתחדשות העירונית דומה לזה הישראלי, כמו בדרום קוריאנה, בולטת תופעת הלוואי של עילות בפרויקטים מסיביים. הציפוף המשמעותי הנדרש על מנת להביא את היזם לכדי סף ההיתכנות הכלכלית מביא לבנייה לגובה, ודוחק תושבים בחתך סוציו-אקונומי נמוך אל מחוץ לאזורי המחיה המקוריים. בכך למעשה התחדשות עירונית מסיטה את הבעיה ממקום למקום. מחקר מעלה שרק כ-40% מהדיירים-בעלים המקוריים ו-10% מהדיירים-שוכרים המקוריים חזרו לגור בפרויקט לאחר סיום הליך ההתחדשות (Kyung and Kim, 2011).

בארה"ב עמד המימון (או הסבסוד) הפדרלי במשך שנים רבות בבסיס תהליך ההתחדשות העירונית מכוח חקיקה משנת 1949. ערים שבשטחיהן היו שכונות עוני מוזנחות קיבלו מימון ציבורי לרכישת הנכסים הללו, תכנון מחדש, פינויים, הריסתם ומכירתם ליזמים פרטיים לשם ביצוע פעולות הפיתוח וההתחדשות. פעילות זו הייתה רחבת היקף, כרוכה בהפקעה ובהרס מסיבי של שכונות קיימות ובפינויים של כ-3.8 מיליון תושבים משכבות חלשות (מרביתם לא-לבנים). החוק לא חייב בניית דיור חלופי מתאים למשפחות מעוטות הכנסה, ולא אחת הוחלפו שכונות המגורים שנהרסו בבנייני משרדים, מרכזי קניות, בתי יוקרה ולעיתים גם כבישים מהירים (Sutton, 2008). ברבות השנים הלכה ההתנגדות למודל ההתחדשות עירונית זה וגאתה, ובאמצע שנות ה-70 פסקה הסובסידיה הציבורית (שהגיעה עד אז לכדי 53 מיליארד דולר, במונחי מחירי 2009). הגם שמרבית הספרות התייחסה באופן שלילי לתוצאותיה של ההתחדשות העירונית בארה"ב בתקופה זו, Collins and Shester (2013) מצאו דווקא שקיימת השפעה חיובית על הערים אשר חודשו, בהיבט של ערך הנכסים, רמת ההכנסה של התושבים ומספרם.

בטורונטו, קנדה, ננקטה גישה מעורבת. בשכונת ריגינט פארק (שכבר נהרסה ונבנתה מחדש במסגרת התחדשות עירונית בשנות ה-40 וה-50 של המאה ה-20) הוחלט למכור חלק מהקרקע הציבורית ליזמים על מנת שיבנו דירות וימכרו אותן בשוק הפתוח. בתמורה, היזמים בונים הן בשכונה והן מחוצה לה דיור ציבורי עבור התושבים המקוריים. בדרך זו אוכלוסיית הדיור הציבורי מדוללת ומעורבת עם אוכלוסייה "רגילה", בניסיון, כפי הנראה, להשיג בדרך זו אינטגרציה חברתית ונורמטיביזציה של אוכלוסיות מוחלשות (Kipfer and Petrunia, 2009).

ואולם, תמרוצם של יזמים פרטיים להחיות רקמות עירוניות ישנות ומוזנחות לא חייב להיעשות באמצעות ציפוף מסיבי של זכויות הבנייה, על כל מגרעותיה של שיטה זו. באירלנד חוקקו בשנת 1986 חוקי התחדשות עירונית ודרכי מימונה. עיקר החוקים עסק במערכת תמרוץ פיסקלית, תחומה מבחינה גאוגרפית, שנועדה בעקיפין לדרבן יזמים לפתח את האזור (מעין אזור עדיפות לאומי): ניכוי השקעות הוניות בבנייה ושיפוץ מתוך חבות תשלום מס הכנסה ומס חברות, ניכוי כפל דמי השכירות מהכנסות מסחריות של עסקים באזור, הפחתות שיעורי מס לחברות, הקלות במס הכנסה לדיירים-בעלים של דירות שעברו הליכי רענון, הקלות במס למשקיעים בעלי יחידות דיור להשכרה ועוד. חוקים אלו הובילו לשינויים פיזיים ניכרים בערים באירלנד, ובמיוחד בדבלין (Williams and Boyle, 2012).

גישת תמריצים מעט שונה, שאף היא מבוססת על מיסים, ננקטת במקומות רבים בארה"ב (דנבר, ניו ג'רסי, שיקגו, ניו יורק ועוד). השיטה מכונה Tax Incremental Financing (TIF) ומבוססת על תיחום גאוגרפי של אזור התחדשות מיועד, וקביעת בסיס הכנסות המס ממנו (ברמה המקומית והמדינתית). המדינה, או הרשות המקומית, מנפיקה לרוב אג"ח שמיועדות לממן את ההתחדשות העירונית באזור, ותשלומי האג"ח נפדים על ידי תקבולי המס העודפים (מעבר לבסיס שנקבע) המתקבלים באזור הגאוגרפי שנתחם. יש החולקים, עם זאת, על היעילות של גישה זו, בטענה שכל גידול בתקבולי מס, אם בכלל, מגיע על חשבון אזורים אחרים, וכן ששיטה זו עלולה לעוות את תמריציה של הרשות המקומית ולהביא דווקא לצמיחה כלכלית נמוכה יותר בהשוואה למחוזות אחרים (Dye and Merriman, 1999).

4. התחדשות עירונית בישראל

יתרונותיה של ההתחדשות העירונית, כמעט אליבא דכולי עלמא, נתפסים כמרוכים וכעדיפים על חסרונותיה. אין זה פלא, אפוא, כי זו נתפסת כיעד לאומי (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015). אכן, מזה עשרות שנים, ממשלות ישראל לדורותיהן מנסות להמריץ את ההתחדשות העירונית באמצעות תוכניות וחוקים שונים. כרמון (2014) מתארת את ההתחדשות העירונית בישראל במבט היסטורי, כשהשלב האחרון, שבו אתמקד, החל בסוף שנות ה-90 ונמשך עד לימינו. מקובל לחלק את מקורותיה הנורמטיביים-רגולטוריים של ההתחדשות העירונית בישראל לשלושה מסלולים:

- א. מסלול רשויות מקומיות;
- ב. מסלול יזמים פרטיים (המכונה גם "מסלול מיסוי");
- ג. מסלול תמ"א 38.

המסגרת הנורמטיבית של שני המסלולים הראשונים כיום היא חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016; המסגרת הנורמטיבית של המסלול השלישי, כשמו, היא תוכנית מתאר ארצית שמעמדה הוא כמעמדו של חוק.⁸ בכל אחד מהמסלולים ישנם שני אפיקי ההתחדשות, "שיקום-בינוי" ו"הריסה-בינוי", כמובנם לעיל.

שני המסלולים הראשונים נבדלים בזהות הגורם היוזם את תהליך ההתחדשות, אולם דומים בהיקפם המסיבי. גם הפרוצדורה שלהם דומה: בשלב הראשון ישנו הליך מקדמי לאיתור ראשוני. במסלול רשויות זהו הליך סינון דו-שלבי שמבצעת ועדה מייצעת להתחדשות עירונית הפועלת כיום מכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית,⁹ ובו נבחנים תנאי סף, תכנון ראשוני מוצע, תסקיר כלכלי של המקום וכדומה. במסלול מיסוי יכולים לפנות לוועדה יזמים פרטיים בבקשה לקבל החלטה מקדמית בנוגע להיתכנות פינוי-בינוי במתחם מסוים. לאחר שמתחם מיועד עבר את השלבים הטרומיים וקיבל את המלצת הוועדה המייצעת, נדרשת הכרזתו כמתחם התחדשות עירונית בצו ממשלתי התקף לשש שנים. בשלב הבא מגיע הליך תכנוני ארוך ומפורט למתחם על ידי ועדות מחוזיות (במסלול רשויות מקומיות, התכנון ממומן על ידי משרד הבינוי והשיכון, כיום באמצעות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית). עם סיום השלב התכנוני, ולרוב אף במקביל לו, עוברים לגיבוש ההסכמות של בעלי הזכויות מול היזם. שלב זה אף הוא נתקל לא אחת בקשיים בשל דיירים סרבנים (מסיבות מוצדקות ולא מוצדקות). אם שלב ההסכמות הסתיים בהצלחה, מבקש היזם היתר בנייה והביצוע מתחיל לאחר קבלתו. שני המסלולים ארוכים מאוד ומסורבלים.

⁸ כך פסק בית המשפט העליון בהזדמנויות שונות, למשל: עע"ם 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פסקה 16 (לא פורסם, 28.1.2010).

⁹ הוועדה כוללת את נציגו של שר הבינוי והשיכון, המשמש כיו"ר הוועדה, וכן נציגי משרד רה"מ, שר האוצר, מנהל התכנון, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, רשות מקרקעי ישראל, רשות המיסים, נציג ארגונים חברתיים וכן משקיפים מטעם הרשויות המקומיות שממנה שר הפנים ומשקיף מטעם משרד העלייה והקליטה.

תפוקות הבנייה במסלולים אלה אינן מותרות הרבה מקום לספק באשר לכישלונם ביחס לציפיות מהם: דוח מבקר המדינה משנת 2016 קבע כי ממועד השקת מסלולים אלה בשנת 1998 ישנן רק כ-3,500 יחידות דיור תוספתיות הנמצאות בתהליכי בנייה בשלבים שונים במסלול רשויות, ועוד כ-3,000 יחידות דיור כאמור במסלול יזמים. על פי דוח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, סך יחידות הדיור החדשות – הן דירות תוספתיות והן חדשות חלף הישנות – שקיבלו היתר בנייה במסלול רשויות מקומיות ויזמים פרטיים, במצטבר, עד סוף 2017, עומד על 10,226, מהן רק 3,036 יחידות דיור אוכלסו בפועל (לפירוט סך מספר יחידות הדיור המצויות בשלבים השונים במסלולים אלו ראו לוח נ-2). הפילוח הגאוגרפי של הפרויקטים מתרכז כצפוי באזורים עתירי ביקוש. מתוך סך הפרויקטים במסלול רשויות מקומיות או במסלול יזמים, אשר הסתיים לגביהם השלב התכנוני, 42% מהמתחמים הם במחוז מרכז, 19% במחוז תל אביב, 20% במחוז חיפה, 13% במחוז ירושלים ואילו במחוזות צפון, דרום ויהודה ושומרון רק 6%, ובכלל זה בעיר אשדוד (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2017).

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מחזיקה אף היא בסמכויות ליזום תכנון עירוני להתחדשות עירונית, ואכן נראה כי היא יוזמת תוכניות מתאר לרובעים ושכונות שאותרו, בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות. תוכניות המתאר הללו מאפשרות להוציא מכוחן תוכניות מפורטות, ובמקרים מסוימים הן מהוות תוכנית חלף תמ"א 38 (מכוח סעיף 23 לתמ"א) ומהוות בסיס עצמאי למתן היתרי בנייה. כיום הרשות מקדמת 29 תוכניות מתאר: 10 תוכניות במחוז המרכז, 6 במחוז תל אביב, 6 במחוז חיפה, 2 במחוז ירושלים, 3 במחוז הדרום ו-2 במחוז הצפון. סך הכול מתוכננות 260 אלף יחידות דיור חדשות, מחציתן תוספתיות. עם זאת, מרבית התוכניות טרם הוגשו לוועדות התכנון המקומיות והמחוזיות. לפירוט מספר יחידות הדיור המתוכננות על בסיס פילוח גאוגרפי מכוח תוכניות המתאר ראו איור נ-1.

המסלול השלישי להתחדשות עירונית, תמ"א 38, החל בשנת 2005 כתוכנית לחיזוק מבני מגורים שהיתר בנייתם התקבל לפני שנת 1980 נוכח החשש לרעידות אדמה, אולם מאז הפכה התוכנית למנגנון התחדשות עירונית מועדף. השוני המרכזי של מסלול זה משני קודמיו נעוץ בהיקפי הביצוע לפרויקט יחיד ובמשך הזמן הדרוש לביצוע. כיוון שמסלול זה שואב את כוחו מתוכנית מתאר ארצית, הוא פטור מהצורך בצו הכרזה ממשלתי ומתכנון פרטני, ובכך נחסכות שנים ארוכות. בנוסף, התחדשות מכוח תמ"א 38 יכולה לחול ברמת הבניין הבודד, ולכן שלב השגת ההסכמות מהדיירים קצר יותר אף הוא. מנגד, העדר תכנון פרטני מהווה את נקודת התרופה של מסלול זה, אשר בשל כך נעדר תכלול עירוני מקיף לשם מענה לצרכים של משקי הבית המתווספים, בעיקר בהיבט התשתית התחבורתית.

התמורה האינדיבידואלית המקובלת לדיירים במסלול תמ"א 38 נתמכת בתקן שמאי 21 המתווה עקרונות לבחינת כדאיות כלכלית של פרויקטים של התחדשות עירונית והתמורות לבעלי הדירות. לפי תקן זה כל דייר מקבל דירה חדשה הגדולה מהישנה ב-25 מ"ר (באפיק הריסה-בינוי), או לחילופין דירתו הקיימת מורחבת (באפיק שיקום-בינוי) ב-25 מ"ר נוספים, הכוללים בתוכם ממ"ד ומרפסת שמש, תשלום עלויות הפינוי/מעבר ומימון דיור לתקופת הביניים (בוגין, 2016). בתמורה, היזם זכאי לבנות עד שתי קומות וחצי נוספות באפיק "שיקום-בינוי" או עד שלוש קומות וחצי נוספות באפיק "הריסה-בינוי" מעל לדירות המקוריות לאחר הרחבתן, וכן לסגור את קומת הקרקע המפולשת במידת האפשר לשם הוספת דירות גן. יחידות הדיור התוספתיות שבונה היזם נמכרות בשוק החופשי ומהוות למעשה את אמצעי המימון לפרויקט כולו. לא אחת קיימת תוכנית בניין עיר מקומית שמכוחה ישנן זכויות בנייה נוספות שלא נוצלו, כך שבסופו של דבר מתאפשר ליזם לבנות בהיקף רחב יותר מזה שמתאפשר מכוח מסלול התמ"א.

השינויים וההקלות שהוכנסו בתמ"א 38 עם השנים הפכו אותה ליעד מועדף על יזמים ובעלי דירות : ממועד השקתה ועד סוף 2017 הוגשו 5,532 בקשות להיתרי בנייה בעבור למעלה מ-117 אלף יחידות דיור. יצוין כי למעלה מ-80% מהבקשות הוגשו בשנים 2013–2017 והיתרה בשנים 2005–2012, דבר המעיד על שימושיות הולכת וגדלה במסלול התמ"א.¹⁰ מתוך כלל הבקשות האמורות, רק 40% אושרו והתקבלו בגינם היתרי בנייה עבור 43,654 יח"ד בלבד, מתוכם 20,874 דירות תוספתיות (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2017). לפירוט בעניין תפוקות היתרים, פילוח גאוגרפי ובנייה מכוח מסלול התמ"א ראו איריס נ-2, נ-3 ולוח נ-3. סיכומו של דבר, למרות התנופה היחסית במסלול התמ"א בשנים האחרונות, סך היקפי הבנייה במסגרות השונות של התחדשות העירונית הם עדיין נמוכים מאוד. פוטנציאל תוספת יחידות הדיור במסגרת של התחדשות עירונית מוערך בכ-400 עד 700 אלף יחידות דיור, שהם עד כ-46% מסך הבנייה הנחוץ אשר נקבע כיעד רשמי בישראל עד לשנת 2040 – כמיליון וחצי יחידות דיור. כיום, לעומת זאת, היקפי הבנייה מכוח התחדשות עירונית עומדים על כ-12% בלבד מסך הבנייה בישראל (רז-דרור וקוסט, 2017). יעדיה של הממשלה לשנים הקרובות הם צנועים למדי: בניית 9,000 יחידות דיור תוספתיות לשנה בין השנים 2017–2020 ו-14 אלף יחידות דיור תוספתיות לשנה בין 2021–2025 במסגרת התחדשות עירונית בכלל המסלולים (אומץ כהחלטת ממשלה 2457 דר/131 ביום 13.2.2017).

¹⁰ אי ודאות משפטית הנוגעת לפרשנותה של התמ"א הביאה להאטה מסוימת משנת 2014, שהייתה שנת השיא. אי ודאות זו הוסרה, וכיום ישנה ציפייה מחודשת שהתחדשות עירונית מכוח מסלול התמ"א תלך ותגבר.

5. חסמים ופתרונות קיימים

המרחק הרב ממיצוי כושר ההתחדשות העירונית בישראל הביא לעבודות רבות של מכוני מחקר וגורמים מקצועיים אחרים. עבודות אלו והשיח הציבורי הער בנושא נגעו בחסמים המובנים במנגנוני ההתחדשות השונים, והעלו הצעות פתרון מגוונות. חלק מהצעות הפתרון אומצו להלכה על ידי ממשלת ישראל, וקצתן אף יושמו למעשה. להלן אסקור בתמצית את קבוצות החסמים העומדים בדרכה של התחדשות עירונית, בצד הצעות הפתרון הקיימות בישראל.

5.1 החסם הכלכלי

סך הערך החברתי שנוצר בפרויקט ההתחדשות צריך להיות גבוה מכלל העלויות ("קאלדור-היקס"). עיקר התמורות הישירות בפרויקט הן השבחת הערך של דירות המגורים הקיימות וסביבתן, וכן ערכן של יחידות הדיור התוספתיות שנבנו. עיקר ההוצאות הישירות בפרויקט הן עלויות הבנייה של היזם, עלויות המטרד והמעבר לדיירים הקיימים וכן עלויות הרשות המקומית לפיתוח ושדרוג תשתיות, מבני ציבור וחינוך. יתרה מכך, חלוקת ה"עוגה" צריכה להבטיח שיפור פארטו, מהטעם הפשוט שהסכמת כל אחד משלושת הגורמים – יזם, בעלי זכויות ורשות מקומית – היא תנאי הכרחי לביצוע המוצלח של הפרויקט. מובן כי בחישוב הרווחים יש להתחשב בעלויות הכלכליות (לאו דווקא חשבונאיות) שבהן נושא כל צד מבחינת היזם, פירושו של דבר הוא ששיעור הרווח היזמי יהיה דומה לזה המקובל בפרויקט ברמות סיכון דומות. כמובן, ככל שהסיכון שהקבלן נושא בו גבוה יותר (למשל בפרויקט שבו שלב התכנון והשגת ההסכמות ארוך מאוד, כמו במסלול הרשויות המקומיות או היזמים) כך נחוצה פרמיית סיכון גבוהה יותר. בעלי הזכויות צריכים בהתאם לקבל תמורות דומות לעסקת קומבינציה שקולה. תמורה זו צריכה להיות גבוהה מהעלויות שלהם הנובעות מהמעבר לסביבת מגורים צפופה יותר, הוצאות אחזקה גבוהות יותר בעתיד וכן עלויות תקופת הביניים עד להשלמת הפרויקט (לרבות עלויות מנטליות). הרשות המקומית, מצידה, צפוייה לתת היתרים לפרויקט התחדשות לא גירעוני, ותשווה את הכדאיות היחסית שלו לבנייה רגילה בשטחים ריקים בתחום שיפוטה (במאזן הכנסות-הוצאות).¹¹

5.1.1 היזם ובעלי הדירות

"פתרון המגירה" לבעיית התמריצים של היזם ובעלי הזכויות הקנייניות הוא הגדלת מכפילי הציפוף עד לכדי היתכנות כלכלית (במילים פשוטות – "לבנות עוד קומות"). מחוללי הערך המרכזיים בתוכניות ההתחדשות העירונית הם היקף זכויות הבנייה ושווי הקרקע, ולפיכך, לכל שווי של קרקע ניתן להגדיל מספיק את היקף זכויות הבנייה עד להיתכנות כלכלית, כשקיימת תחלופה בין ערך הקרקע להיקף זכויות הבנייה הדרוש.¹² בגישה זו קיימות בעיות מספר שתוארו לעיל בדיון הכללי על אודות חסרונותיה של התחדשות עירונית (סעיף 2 לעיל). הרווייה גבוהה של הבינוי למגורים עלולה ליצור עומסי יתר על תשתיות קיימות, מביאה בהכרח לבנייה לגובה שאיננה מתאימה למשפחות מעוטות יכולת, וכן יוצרת דחיקה אפשרית של אוכלוסייה מוחלשת (תופעת העילות).

¹¹ ככל גוף האמון על קידום אינטרסים שאינם שלו, רשות מקומית לוקה ב"עלויות נציג" שאינן מאפשרות לה לקחת בחשבון את מכלול ההטבות החברתיות הכרוכות בהתחדשות עירונית לעומת בנייה רגילה. לכן, אף שמאזן הכנסות (מאגרות והיטלים) לעומת הוצאות (פיתוח ותחזוקת תשתיות ושירותים) אינו חזות הכול, אין זה מופרך להניח כי כך נוהגות רשויות במציאות.

¹² משרד הבינוי והשיכון פרסם לוח מקדמי ציפוף מינימליים, לכל שווי מ"ר בנוי בבנייה רוויה, כך שככל שהשווי האמור גבוה יותר, מקדם הציפוף המינימלי נמוך יותר. מקדם זה נע בטווח של 3.8 לאזורים יקרים ועד 16.4 לאזורים זולים. ציון כי מקדם הציפוף בפועל גבוה עוד יותר.

פתרון אחר, שאומץ להלכה על ידי רשות מקרקעי ישראל, הוא "ציפוף רוחבי" – הקצאת מגרשים משלימים למתחמי ההתחדשות שבהם יוכל היזם לבנות יחידות דיור נוספות עד להיתכנות כלכלית. פתרון זה כמעט ולא יושם בפועל עדיין, ואיננו רלוונטי כיום למסלול התמ"א (תיקון 4 לתמ"א 38 עשוי לשנות זאת).¹³ חסם פוטנציאלי אחר אשר עלול להניא את היזם ובעלי הדירות מלהיכנס לפרויקט של התחדשות עירונית הוא החסם המיסויי. כאמור, ניתן להמשיל את ההתחדשות העירונית כעסקת קומבינציה, שבה בעלי הזכויות מוכרים ליזם חלק מזכויות הבנייה הקיימות מכוח תוכנית, ובתמורה מקבלים שירותי בנייה (בין בדמות הרחבת דירותיהם ושיפוץ הבניין באפיק "שיקום-בינוי" ובין בדמות דירה חדשה באפיק "הריסה-בינוי"). לפיכך, יש בתהליך ההתחדשות אירועי מס ו"מעין מס" רבים: מס שבח על הדיירים המוכרים את זכויות הבנייה הקנויות להם מכוח בעלותם בדירות הישנות, כולן או חלקן; מס רכישה של היזם שרוכש את זכויות הדיירים, וכן מס רכישה על דיירים המקבלים דירה חדשה באפיקי "הריסה-בינוי"; מע"מ על שירותי הבנייה שמעניק היזם לדיירים בתמורה לזכויותיהם; היטל השבחה לרשות המקומית בעבור מימוש זכויות בנייה מכוח התוכניות השונות שבתוקף; ארנונה על השטחים המוגדלים של הדיירים; דמי הסכמה של רשות מקרקעי ישראל.

הגישה העקרונית שאומצה ברבות השנים היא מקילה, על מנת לסייע בהיתכנות כלכלית להתחדשות עירונית. לפיכך יש פטור ממס שבח, מס רכישה, מס ערך מוסף (אפס אחוז) ודמי היתר בכל המסלולים, הגם שבמסלול תמ"א הפטור אינו חל על תמורה כספית לדיירים. בנוסף יש פטור מהיטלי השבחה במסלול תמ"א 38, למעט ביחס לזכויות שהוקנו בתיקון האחרון באפיק הריסה-בינוי, שלפיו הרשות רשאית לגבות היטל מופחת בשיעור של עד רבע מההשבחה עבור תוספת בנייה של מעל 2.5 קומות (באפיק שיקום-בינוי קיים פטור מלא); במסלול יזמים ורשויות הפטור מהיטל השבחה מותנה בהסכמת הרשות המקומית, כתלות במקדם הציפוף בפועל (כשמוטל היטל השבחה, מקדם הציפוף יהיה גבוה בהרבה שכן כושר ההכלה של הרשות המקומית עולה). אשר לארנונה המוגדלת בשל שטח הדירה החדש, נקבעו הקלות מדורגות למשך 5 שנים, החל מ-100% פטור בגין השטח המוגדל ועד ל-25% פטור בשנה החמישית. הקלות המס הללו, ללא ספק, הסירו כמעט כליל את ההיבט המיסויי של החסם הכלכלי ביחס ליזם ולבעלי הדירות, אולם מכבידות על הרשות המקומית כפי שיפורט בהמשך (לוח 5-נ מפרט את הקלות המס במסלולים השונים). היבט נוסף אשר עלול להיות לרועץ בפני התחדשות עירונית הוא מימוני. עלויות הבנייה בפרויקט ההתחדשות מצריכות, כמו כל פרויקט בינוי, מימון בנקאי או ציבורי (הנפקת אג"ח). בנקים לא תמיד ששים לממן פרויקטים כאלה, בעיקר במקומות בעלי שווי קרקע נמוך. בפרויקט עם היתכנות כלכלית גבוהה (במקומות בעלי קרקע יקרה וביקוש גבוה) יזמים לא יתקשו להשיג ליווי בנקאי או להנפיק בהצלחה אג"ח שיממנו את עלויות הבנייה הדרושות, בנוסף לכספים שנגבים מהמכירות המוקדמות. עם זאת, בפריפריה ובאזורי ביקוש נמוך, שבהם ההיתכנות הכלכלית היא נמוכה, קשיים אלה יצוצו ביתר שאת. הפתרון הקיים כיום חלקי ואינו מספק, בדמות סיוע של משרד הבינוי והשיכון למימון פרויקטים של התחדשות עירונית בפריפריה ו/או העמדת קרן אשראי ליזמים (לא יושם כלל) (מבקר המדינה, 2016).

¹³ החלטת מועצת רשות מקרקעי ישראל מנובמבר 2012, שתוקנה כמה פעמים עד לגלגולה החמישי כהחלטה 1519 מיום 18.9.2017, קובעת שכדי להגיע להיתכנות כלכלית ניתן להקצות ליזמים מגרשים משלימים כלואים או צמודי דופן (עד עשרה דונם) למתחם ההתחדשות בהנחה של עד 80%, ללא חובת מכרז (במסלול "רשויות מקומיות" אפשר שהמגרש לא יהיה צמוד דופן או כלוא). החלטה זו מוגבלת לפרויקטים של התחדשות עירונית עם מקדם ציפוף גבוה יחסית, כך שלמעשה היא אינה מאפשרת כמעט את יישומה בתוכניות התחדשות מכוח תמ"א 38 כשלעצמה.

5.1.2 הרשות המקומית

לרשות המקומית, הנדרשת לשרת את משקי הבית המתווספים לשטחה, יש התנגדות "טבעית" לבנייה חדשה נוכח הגירעון השוטף בעלות השירותים שיש לספק למשקי הבית החדשים, אל מול ההכנסות הצפויות להתקבל ממנה.¹⁴ העלויות לשירות משקי הבית המתווספים בתחומי החינוך, הרווחה והתשתיות הציבוריות עולה בהרבה על ההכנסות המתקבלות ממשקי בית אלו לרשות המקומית. יתרה מכך, נוכח דמי הארנונה הגבוהים מבעלי עסקים נוצר עיוות ברור בשל העדפתה של הרשות המקומית להתיר בנייה עסקית לעומת בנייה למגורים.¹⁵

בעיית תמריצים זו של רשויות מקומיות בנושא בנייה למגורים היא כמובן בעיה כללית, ואיננה ייחודית לסוגיית ההתחדשות העירונית. אקשטיין ואחרים (2015) הציעו להעניק סבסוד ממשלתי עבור תוספת ההוצאות הכרוכה בהוספת שטחי מגורים ברשות המקומית (בקיבול של 22 אלפי ש"ח ליחידת דיור) כצעד ביניים, עד לרפורמה מקיפה בתקצוב רשויות מקומיות. כחלק מהרפורמה הוצע לחלק מחדש אחוז מסוים מהארנונה העסקית בין כלל הרשויות, וזאת על מנת לתקן את העיוות שבהעדפת בנייה לצורכי עסקים נוכח הארנונה הגבוהה הנגבית מהם. מופקדי ושלם (2018) העלו שורת הצעות בנושא, שעיקריהן עיקור התמריץ של הרשויות לגידול לא מבוקר של שטחי העסקים שברשותם מחד גיסא, ויצירת אדישות תקציבית לתוספת שטחים למגורים מאידך גיסא, וכל זאת באמצעות איזון פיסקלי בתקציבי הרשות.

הפתרון המרכזי שבו נקטה המדינה בפועל עד כה על מנת לתמרץ רשויות מקומיות להתיר בנייה למגורים הוא באמצעות "הסכמי גג" הנחתמים בין המדינה לבין הרשות המקומית. הסכמי גג מתמרים כספית רשויות מקומיות לבנות בשטחן, על מנת להביא להגדלת היצע הדירות. במסגרת הסכמים אלו המדינה מעבירה לרשות המקומית כספים שנועדו לממן הקמת תשתיות, מבני ציבור ומוסדות חינוך. בתמורה, הרשות מתחייבת להעניק ליזמים היתרי בנייה בכמות מוסכמת ובפרק זמן קצר. בשנים האחרונות חתמה המדינה על הסכמים כאמור עם מעל 20 רשויות מקומיות, לבנייתן של כ-340 אלף יחיד בשנים הקרובות, כשעלות המימון הכוללת למדינה עולה על 25 מיליארד ש"ח.¹⁶ חישוב עלות המימון ליחידת דיור חדשה מעלה שהסבסוד גבוה למדי. בעפולה, למשל, מדובר על סבסוד של כ-40 אלף ש"ח ליחידה, בעכו 57 אלף ש"ח ליחידה, באשקלון כ-70 אלף ש"ח ליחידה, בראשון לציון 92 אלף ש"ח ליחידה, בהרצליה 143 אלף ש"ח ליחידה, בקרית גת 240 אלף ש"ח ליחידה ואילו בלוד 325 אלף ש"ח לכל יחידת דיור נוספת!¹⁷

¹⁴ אקשטיין וקוגוט (2017) מראים שבישראל המס המוניציפלי עומד על שיעור של 5.5% מהתוצר, לעומת 15% מהתוצר, הממוצע בקרב מדינות ה-OECD, בשנת 2014.

¹⁵ בעיית התמריצים של רשויות מקומיות בנוגע להרחבת כמות יחידות הדיור שבשטחן וסוג הדירות המאושר רחבה מהיריעה של נייר זה. עלות ממוצעת שוטפת של משק בית נוסף לרשות המקומית, בעיקר במונחי הוצאה לרווחה וחינוך, גבוהה מההכנסה הממוצעת ממשק בית בתשלומי ארנונה. בנוסף, התמיכה הממשלתית ברשויות מקטינה את תמריצי הבנייה וההתרחבות שלהן, שכן היא מותנית בהתייעלות וצמצום הוצאות. לפיכך, רשויות מקומיות "מפסידות" על כל תוספת משק בית בלי קשר לאופן הבנייה, רגילה או מכוח התחדשות עירונית (אסיף ואחרים, 2014).

¹⁶ מספר יחידות הדיור חושב על פי הכמויות שלהן התחייבו הרשויות השונות על פי הפרסומים באתר משרד הבינוי והשיכון, עד לסוף ינואר 2018. סגן הממונה על התקציבים באוצר העריך באפריל 2017 את סך התחייבויות המדינה בכ-17 מיליארד ש"ח, כשעד למועד זה מספר יחידות הדיור העתידות לקום במסגרת הסכמי הגג עמד על כ-200 אלף.

¹⁷ פורסם בדה-מרקר ביום 15.6.2017. <https://www.themarker.com/realestate/1.4176817>

יעילותם של הסכמי הגג לכל הפחות טרם הוכחה, ובחינתם חורגת ממסגרתו של נייר זה (אקשטיין וקוגוט, 2017, טוענים שהנתונים אינם מראים שום שיפור במספר היתרי הבנייה המוענקים).¹⁸ אף על פי כן, הבעיה המרכזית בהסכמי הגג היא שחלקן הארי של יחידות הדיוור שמתוכננות מכוחם מתוכננות לקום במסגרת שכונות חדשות ולא במסגרת התחדשות עירונית. לפיכך לא רק שהסכמי הגג לא בהכרח מסייעים לפתרון בעיית התמריצים הכללית של הרשות המקומית, אלא שהם יוצרים בעיית תמריצים ייחודית לבנייה מתחדשת: אף אם הרשות מסכימה להוספת שטחים למגורים בקרבה, היא בוודאי תעדיף לעשות כן במסגרת הסכמי גג ובנייה חדשה, המקנים לה מימון כאמור, ולא באמצעות התחדשות עירונית הנעדרת סבסוד ממשלתי דומה.¹⁹ אקשטיין וקוגוט (2017) כבר העלו טענה דומה שלפיה לאור העובדה שהסכמי הגג אינם מממנים את העלות השולית של כל יחידת דיוור נוספת, לרשויות המקומיות אין תמריץ להגדיל את סך יחידות הדיוור החדשות שבכוונתן להתיר, ולפיכך הן פשוט תצמצמנה את היתרי הבנייה שמעבר למתחמים נשואי הסכמי הגג.

פתרון סבסודי אחר שנגקט הוא תמרוץ רשויות מקומיות בעזרת מענקים של משרד הפנים עבור כל היתר בנייה מעל היקף מסוים. גם כאן מדובר בפתרון שנועד ככלל לבנייה רגילה, ללא תמריץ עודף טוב מספיק לבנייה בדרך של התחדשות עירונית. בהחלטת הממשלה בשנת 2014 (1533 דר/44), שתוקפה הוארך עד לסוף 2018, נקבע כי רשות מקומית תקבל מענק בעד כל יחידת דיוור שיינתן בגינה היתר בנייה, ובלבד שמדובר בבנייה מעבר למספר הממוצע של יחידות דיוור שניתן בעבורן היתר בשנים שקדמו למנגנון התמרוץ. סכום המענק עומד על 7,000 ש"ח עבור יחידות דיוור עד 50% מעל לממוצע הרב-שנתי האמור, ו-9,000 ש"ח לכל יחידת דיוור מעל 50% מעל לממוצע הרב-שנתי, כאשר אם מדובר ביחידת דיוור במסגרת התחדשות עירונית סכום המענק גדל ב-3,000 ש"ח בלבד. בשנת 2015 חולקו 105 מיליון ל-29 רשויות מקומיות, בשנת 2016 עמד סך המענקים על 112 מיליון ש"ח עבור 36 רשויות ובשנת 2017 הוענקו 116 מיליון ש"ח ל-38 רשויות מקומיות (בכל שנה המענקים ניתנים עבור ההיתרים שניתנו בשנה שקדמה לה). אף על פי שתוכנית זו מונהגת מזה כמה שנים וכרוכה בסכומים לא מבוטלים, לא ניכרת מגמת גידול של ממש בהיתרי הבנייה, ובפרט לא בכאלה המבוצעים במסגרת של התחדשות עירונית.

בעיית התמריצים העודפת של הרשות המקומית בבנייה על דרך של התחדשות עירונית נובעת גם מטעמי מס. כאמור לעיל, על מנת ליצור היתכנות כלכלית ליוזם ולדיירים בפרויקטים של התחדשות, הרשות המקומית צריכה לוותר לעיתים על היטלי השבחה ודמי ארנונה שמקשים על יכולתה להתאים את התשתיות הציבוריות הדרושות ולתת את השירותים השוטפים (במסלול התמ"א, לאחר תיקון 3א, הרשות המקומית רשאית לגבות היטל השבחה בשיעור 25% עבור כל קומה מעבר לשתיים וחצי הקומות הנוספות שהיו בגרסאות הקודמות של התמ"א). הקלות מס אלו, כמובן, אינן קיימות בבנייה רגילה, ולכן שוב נוצר עיוות המתעל את הרשות המקומית להעדיף בנייה למגורים שלא בדרך של התחדשות עירונית. זאת ועוד, בשונה מבנייה חדשה, הנעשית בשטחים פתוחים בפרוורי העיר, התחדשות עירונית נעשית במרכזי הערים. מטרדי הבנייה שנוצרים, לרבות בשל הצורך בשדרוג תשתיות, יוצרים מפגעים סביבתיים למשך זמן לא מבוטל. מטרדים אלו יוצרים זעם של התושבים הגרים בסמוך, המתועל, לא תמיד בצדק, אל הרשות המקומית. זהו גורם כלכלי-פוליטי נוסף המרפה את ידיה של הרשות המקומית להתיר בנייה למגורים בדרך של התחדשות עירונית.

¹⁸ זאת ועוד, לטענתם לרשות המקומית יש תמריץ לביצוע בחסר של התחייבויותיה מכוח הסכם גג טיפוסי. לטענתם, התשלום לרשות המקומית על ידי המדינה מכוח הסכם גג הוא חד-פעמי, בתחילת תהליך הבינוי של מתחם חדש, לעומת העובדה שההוצאות בגין משקי הבית החדשים הם שוטפים, ונמוכים מדמי הארנונה. לפיכך הרשות עלולה שלא לקיים את מלוא התחייבויותיה בעניין מספר היתרי הבנייה שהיא מעניקה.

¹⁹ הרשות להתחדשות עירונית יזמה לאחרונה, על פי פרסום מיום 26.2.2018, הסכם גג להתחדשות עירונית עם רשות מקומית במרכז הארץ שיהווה מקרה מבחן לעתיד:

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001225291>

שלוש הסיבות שתוארו לעיל – העיוות הסבסודי שיוצרים הסכמי הגג ומענקי התמריצים, הקלות המס ומטרדי הבנייה בשטחים מאוכלסים – מהווים בעיית תמריצים **ייחודית לסוגיית ההתחדשות העירונית**, אל מעבר לבעיית התמריצים הכללית שיש לרשות המקומית בהתרת בנייה למגורים. בעיה זו מוצאת את ביטויה בתהליך רישוי הבנייה על ידי הרשות המקומית. אין נתונים רשמיים למשך הטיפול הממוצע בבקשת היתר בנייה של התחדשות עירונית במסלול רשויות או יזמים, כשאומדנים לא רשמיים מדברים על כשנה וחצי. במסלול תמ"א הליך הרישוי קצר יותר לטענת מנהל התכנון ואורך כשמונה חודשים בממוצע (מנהל התכנון, 2016), אולם יש הטוענים שמשך הזמן הוא שנה (פדן, 2015), ובפועל כנראה מדובר בפרקי זמן ארוכים אף יותר (שנתיים, לפי אתר מדלן). לא רק שמשך הזמן לקבלת היתר בנייה הוא יחסית ארוך, אלא שחלק לא מבוטל מהבקשות אינן מאושרות כלל. כאמור לעיל, מהשקתה של התמ"א ועד כה התקבלו היתרי בנייה עבור 43,654 יח"ד מתוך למעלה מ-117 אלף יחידות דיור מבוקשות (קיימות ותוספתיות). במונחי בקשות היתר, מתוך כלל הבקשות להיתר מכוח תמ"א 38 כ-40% קיבלו היתר, שזה אחוז נמוך למדי בהתחשב בכך שמדובר בנתוני צבר של השנים, ונוכח העובדה שקיימת תוכנית מתאר ארצית מפורשת בנושא (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2017).²⁰

כיום אין למעשה פתרונות יעילים לבעיית התמריצים העודפת של הרשויות המקומיות בהקשר של התחדשות עירונית. בעבר הועלו אי אילו פתרונות אשר נועדו לסבסד חלק מעלויות ההתחדשות העירונית עבור הרשות המקומית, אולם הללו היו חלקיים ביותר (למשל השתתפות משרד הבינוי והשיכון, כיום על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בעלות הקמת תוכנית מתאר או בעלות הקמתן של מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית). אמצעי אחר שנועד לסייע לבעיית התמריצים העודפת של הרשות המקומית, ושטרם בא לכדי מימוש אף הוא, הינו התרת עירוב שימושים בקומת הקרקע של מבנה מתחדש, והוספת שטחי מסחר ומשרדים, באופן שהארנונה הנגבית מבעלי העסקים תסבסד חלק מהעלויות של השירותים הנחוצים למשפחות שתאכלסנה את יחידות הדיור החדשות (תיקון 4 הצפוי לתמ"א 38 עוסק אף הוא בכך).

5.2 החסם התכנוני

שלב התכנון במסלולי רשויות ויזמים ארוך מאוד ומהווה אבן נגף קריטית ביישום. התהליך התכנוני כרוך תחילה בהכרזתו של מתחם כמתחם התחדשות עירונית (פינוי-בינוי או עיבוי-בינוי), כיום מכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016. לשם כך הרשות המקומית או היום, לפי העניין, פונים לוועדה המייעצת להתחדשות עירונית (בשמה הקודם – הוועדה הבינמשרדית להתחדשות עירונית) בהליך סינון כפול המתעדף מתחמים המצריכים השקעה ציבורית נמוכה. בסיומו עשוי מתחם להיות מוכרז בצו ממשלתי כמתחם התחדשות עירונית למשך 6 שנים (עם אפשרות להארכה), דבר המזכה בהטבות מס וסבסוד הליך התכנון. בשלב זה הרשות המקומית מתקשרת עם חברה מנהלת לשם קידום הליך תכנון פרטני למתחם, שאמור בסופו של דבר לקבל את אישורה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. הבעיה העיקרית היא שהליכים אלו ארוכים מאוד, ואורכים בממוצע כ-5.5 שנים, יוצרים אי ודאות רבה ובמקרים רבים אף נפסקים טרם השלמתם (מבקר המדינה, 2016).

הניסיונות לקצר את הליכי התכנון (לא רק במסגרת התחדשות עירונית) כרוכים בעיקר בהקמתן של ועדות תכנון ייעודיות: ועדות דיור לאומיות (וד"לים), ועדה ארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל), וכן הסמכת ועדות תכנון ובנייה מקומיות כוועדות עצמאיות מיוחדות עם סמכויות נרחבות, לרבות סמכות תכנון במסלולי רשויות מקומיות ויזמים (ראו גם הצעות לתכנון מקדים של אדלר ואחרים, 2016).

²⁰ סיבת העיכוב במתן היתרי בנייה בכלל, לאו דווקא בהקשר של התחדשות עירונית, איננה תמיד בירוקרטיה גרדא או מחסור בכוח אדם בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. לעיתים רשויות מקומיות משהות את התהליך ומתנות את היתרי הבנייה מכוח התמ"א בדרישות פיתוח ציבורי מהיזם (וזאת על אף גביית היטלים ואגרות ייעודיות למטרה זו).

עד כה, לא ניכר שיפור של ממש בקיצור הליכי התכנון.²¹ פתרון נוסף, המשך להחלטה 376 של קבינט הדיור מיוני 2013 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני", הנוגע לתמרוץ של הוועדות המחוזיות לקיצור זמני התכנון באמצעות שינוי מבנה השכר של העובדים, זכה ליישום חלקי ובלתי מספק. את השפעתה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית על משך הזמן שלוקח לאשר תוכנית עוד מוקדם להעריך.²²

אין זה פלא, אפוא, שמסלול תמ"א 38, שהוא אומנם "צנוע" יותר, זוכה לעדנה בקרב יזמים רבים נוכח היותו פטור מהליכי התכנון הפרטניים בכללותם. ואולם, אלה וקוץ בה. העובדה שמדובר בתוכנית כלל ארצית, שקבועות בה תוספות אחידות לזכויות בנייה ללא התחשבות בערך הקרקע או בנתונים המקומיים, אינה מאפשרת מבט תכנוני רחב הלוקח בחשבון את צורכי המקום.²³ מכך נובעים כמה חסרונות: אי התחשבות בצורכי תשתית, בעיקר תחבורתית; העדר ישימות של מסלול התמ"א כשבעלי הזכויות אינם מעוניינים או אינם יכולים (מטעמים הנדסיים או תכנוניים) להרחיב את דירתם; העדר כדאיות כלכלית מצד היזם כשמחירי הקרקע נמוכים ומצד בעלי הזכויות כשמחירי הקרקע גבוהים; פערים אנומליים בין הזכויות המתווספות באפיק שיקום-בינוי לעומת אפיק הריסה-בינוי באותו בניין ממש, ועוד.

גישה חדשה שמשדר הבינוי והשיכון החל ביישומה (בעיר חריש) מכונה "תכנן ובנה". על פי גישה זו, יזם שזוכה במכרז מקבל על עצמו את מלאכת התכנון של שכונה שלמה (מעל אלף יחידות דיור), לרבות תשתיות ציבוריות, מבני ציבור וחינוך, שטחי מסחר, וכן בנייתם ושיווקם, והכול תוך 40 חודש ממועד זכייתו במכרז (במכרז בחריש חויב הזוכה לשיתוף פעולה עם חברה זרה, בין היתר על מנת לעשות שימוש בשיטות בנייה מתועשות שהן חסכוניות ומהירות יותר). אומנם גישה זו עוסקת בהקמת שכונה חדשה, אולם ההיגיון שביסודה – שלפיו האחריות הכוללת לתכנון וביצוע מוענקת לגורם פרטי – רלוונטי גם לצורכי התחדשות עירונית. מזעור חיכוך האינטרסים בין הרשות המקומית לבין היזם, מטבע הדברים, נועד להביא לקיצור משמעותי של תהליך התכנון והבנייה. למעשה, שיטת תכנן ובנה יכולה להחליף את הגישה המסורבלת הכרוכה באי ודאות רבה בתהליכי "פינוי בינוי" במסלולי יזמים או רשויות, שעד כה נכשלה לחלוטין. עד כה גישת "תכנן ובנה" איננה מיועדת ליישום בהליכי התחדשות עירונית.

5.3 החסם ההסכמי

לאחר שלב התכנון נדרשת קבלת הסכמת הדיירים מול היזם. שלב זה מהווה אף הוא מכשול לא פשוט, שכן ריבוי הדיירים יוצר קשיים בהתארגנות ובגיבוש הסכמה. למעשה, אפילו התוכניות המוצלחות להתחדשות עירונית במסלול רשויות או יזמים אורכות כ-12 שנה, לא כולל שלב הבנייה עצמו (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015). ניתן להבין מכך, אפוא, שמשך הזמן לגיבוש הסכמות בין בעלי הזכויות לבין היזם ארוך לא פחות, ולעיתים יותר, מהשלב התכנוני המייגע. גם כאן, יתרונה המובהק של תמ"א 38, כמנגנון קומפקטי שיכול לחול אף ברמת הבניין הבודד, מהווה הסבר פשוט להעדפתה על פני המסלולים האחרים, אף על פי שזכויות הבנייה מכוחה מצומצמות יותר.

²¹ עם זאת, דוח פעילות הותמ"ל לשנת 2017 מגלה כי הוועדה אישרה 37 תוכניות לבניית 105 אלף יח"ד מאז החלה לפעול לפני כשלוש שנים (שליש מסך תפוקות כלל ועדות התכנון בתקופה זו), וכי זמן אישור תוכנית קוצר לכדי פחות משנה. יצוין כי הותמ"ל, לפחות עד כה, לא עסקה בתכנון מתחמי התחדשות עירונית. מבקרי הותמ"ל גורסים כי התכנון שהיא מניבה לקוי, וכי ממילא אף דירה עוד לא נבנתה מכוח תכנון פרי מעשיה (רק ב-7 מהתוכניות החלו עבודות עפר טרם בנייה).

²² תפקידיה העיקריים של הרשות הם קידום והאצת מיזמים להתחדשות עירונית, הסרת חסמים לרבות בהיבט רגולטורי, סיוע להתארגנות דיירים, איתור אזורים המיועדים להתחדשות והכנת תוכניות לשם כך. על פי דוח הרשות, היא עמלה על סיוע בהכנת תוכניות מתאר ותוכניות מדיניות אשר תשמנה כתשתית לביצוע התחדשות עירונית על ידי רשויות מקומיות, תוך שימת לב לכלל צורכי השכונה הרלוונטית, לרבות בהיבטי המרחב הציבורי, תחבורה וכדומה. היתרון המרכזי שבגישה זו הינו ביצירת ודאות ליזמים ולתושבים.

²³ אומנם שמורה לוועדה המקומית הזכות לאמץ תב"ע חלף תמ"א 38 (מכוח סעיף 23 לתמ"א), המתאימה יותר לאופי ולנסיבות המקומיות, אולם בכך מתבטל יתרונה העיקרי של התמ"א, שמיתרת היזקקות להליכי תכנון פרטניים ארוכים. עד כה לא נעשה שימוש נרחב באפשרות זו על ידי רשויות מקומיות, אולם תיתכן מגמת שינוי בעניין נוכח רצון של הרשויות לגבות היטלי השבחה מכוח תוכניות בניין מקומיות.

הסיבות להתארכות השלב ההסכמי במסלולי רשויות ויזמים הן רבות מאוד. רבים מהמתחמים הם אזורים של אוכלוסייה מוחלשת שזכויות הקניין שלה אינן ברורות, ולמצער אינן הולמות את תפיסתם של התושבים עצמם. כך למשל הרחבות בנייה לא מאושרות, אף אם נעשו לפני עשרות שנים, לא תילקחנה בחשבון על ידי היזם, וכתוצאה מכך עלול הדייר לקבל דירה חדשה קטנה יותר מדירתו המקורית. בנוסף, הדיירים כמובן אינם מקשה אחת, אלא קבוצה לא קטנה של אנשים עם מאפיינים, תכונות ורצונות שונים זה מזה, ולעיתים סותרים. בעיה נוספת, מובנת למדי נוכח פערי המידע והרמה המקצועית שבין הצדדים, היא חשש של הדיירים והעדר אמון ביזם בשל תרחישים שונים – פשיטת רגל של היזם, ביצוע לא מקצועי, התארכות התהליך, קבלת תמורה לא הולמת או לא שוויונית וכיוצא באלה.

הממשלה קיבלה בהקשר זה שורת החלטות וחוקים שאמורים להקל על צליחת שלב ההסכמות. בתוך אלו ניתן למנות חקיקה שנועדה להתגבר על בעיית סחטנות של "דייר סרבן", הן באמצעות הליך תביעה בנזיקין, ולאחרונה אפילו באמצעות צו פינוי בכוח. כמו כן התקבלה חקיקה שמונעת את תופעת ה"מאכערים", שנהגו להחתיים דיירים על הסכם בלעדי ללא מגבלת זמן למימוש ההתחדשות העירונית באמצעותם, ואז סחרו עם יזמים בהרשאות אלה, כשאינטרסי הדיירים מהם והלאה. כמו כן נקבעו הכשרות ייעודיות לקבלנים ופרסום רשימת מורשים בתחום פינוי-בינוי מטעם משרד הבינוי והשיכון, להגברת המיומנות בבנייה מסוג התחדשות עירונית, דבר שיכול לסייע מאוד לתושבים בבחירת גורם מבצע אמין (יש מעל 200 קבלנים מורשים כאמור). בצד אלו יש החלטות אחרות, חשובות לא פחות, שטרם יצאו מהכוח אל הפועל: הבטחת זכויות הדיירים בערבות בנקאית, שכיום אינה מתחייבת מכוח חוק המכר באפיק "שיקום-בינוי"; העצמת האזרחים על ידי עידוד והכרה בעמותות קהילתיות והרחבת סמכויותיהן של החברות המנהלות המשמשות כזרוע הביצועית של רשויות מקומיות, באופן שיסייע לתושבים גם בבחירת יזם מתאים ובהתארגנות;²⁴ מנגנון "בינוי-פינוי-בינוי" שלפיו מוקצה ליזם מגרש פנוי סמוך שבו הוא בונה בניין, משכן בו את הדיירים מהמתחם שנועד להתחדשות ורק אז מתחיל בהריסה ובנייה תחתיו. גישה זו חוסכת הרבה עלויות לקבלן ומפיגה רבים מהחששות של בעלי הזכויות הקנייניות, אולם העובדה הפשוטה היא שכמעט אין למדינה מגרשים פנויים במרכזי הערים.

עם הקמתה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית יש לקוות שזו תסייע לקדם את הלימות ושוויוניות התמורות של הדיירים, תאזן את פערי המידע והמומחיות ביניהם ובין היזם, ותסיר בכך חסם שקשה להפריז בחשיבותו. עובד הרשות משמש כממונה על פניות הדיירים בענייני מיזמים של התחדשות עירונית, ובמקביל ישנם מדריכי מידע והסכמי מדף שיהיו בבחינת ברירת מחדל בין הצדדים. בנוסף, במקרה של מחלוקת לגבי התמורות הראויות והשוויוניות בין הדיירים והיזם, הדיירים יכולים לפנות לרשות על מנת למנות שמאי אובייקטיבי לבחינת כדאיות העסקה והתמורות לדיירים (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2016).

²⁴ מודלים אחרים שקיימים ממחקרים קודמים אשר מדגישים את חשיבות השיתוף הקהילתי בהליכי התכנון והביצוע עוסקים בהתחדשות אורגנית (כרמון, 2014), מנהלת שותפות ציבורית, פורום תכנון קהילתי וארגון פיתוח קהילתי (זילברזיק, 2015).

6. הצעת מדיניות

יתרונה המרכזי של התחדשות עירונית מכוח מסלול תמ"א 38 על פני מסלולי הרשויות המקומיות והיזמים הינו הפטור מהליכי ההכרזה והתכנון, וכן הקלות היחסית שבה ניתן להתגבר על השלב ההסכמי. נוכח בעיית התמריצים הבסיסית של רשויות מקומיות, ביחס לבנייה למגורים בכלל ולהתחדשות עירונית בפרט, העדר הצורך בתכנון פרטני מהווה יתרון משמעותי (אף כי עדיין, כמובן, מעורבותה של הרשות המקומית נדרשת בשלב הרישוי, ולכך יש כמובן להתייחס). עובדות אלו עומדות ביסוד זמן הביצוע הקצר של התחדשות עירונית במסלולי התמ"א, יחסית לחלופות, וכפועל יוצא הן מסבירות היטב את הבדלי התפוקות הברורים בין המסלולים. מנגד, העדר תכנון כולל כורך בחובו חיסרון שכן צורכי האזור כולו, ברמת הרחוב והשכונה, אינם מתוכללים, דבר העלול ליצור בעיות תשתית ותחבורה.

יתרון אחר הגלום בהתחדשות העירונית מכוח מסלול זה נעוץ דווקא במכפילי הציפוף הנמוכים יחסית, נוכח המגרעות של ציפוף יתר שתוארו לעיל. אף שאחד מיתרונותיה הברורים של התחדשות עירונית הוא ניצול טוב יותר של התשתיות הציבוריות, מובן כי הרוויה עודפת של שטחי המגורים עלולה להיות לרועץ, שכן לא תמיד ניתן לשדרג את התשתיות כדי להכיל את האוכלוסייה המתווספת (הדבר נכון במיוחד לגבי כבישים). לכן הדעה המקצועית הרווחת, כפי שתואר לעיל, אינה תומכת במקדמי ציפוף גבוהים מעבר לכושר הנשיאה העירוני. תמ"א 38 כרוכה במקדמי ציפוף מתונים מאוד, וזהו אחד מיתרונותיה. מנגד, ברור אפוא שבהיבט הכלכלי מקדמי ציפוף נמוכים מאתגרים את ההיתכנות הכלכלית של הפרויקט, בעיקר במקומות שבהם ערך הקרקע איננו גבוה.

לפיכך, הצעות הייעול שלהלן תתייחסנה בעיקר לחסם הכלכלי העומד בפני תמ"א 38, קרי, בעיות התמריצים של שלושת השחקנים המרכזיים בתהליך ההתחדשות העירונית: היזם, בעלי הדירות והרשות המקומית.

6.1 תמריצי היזם ובעלי הדירות

הצעתי הראשונה היא להביא להגדלת התשואה בפרויקטים של התחדשות עירונית באמצעות תכנון תחבורתי בר-קיימא. התחדשות עירונית ותחבורה ציבורית קשורות זו בזו קשר הדוק. תחבורה ציבורית פועלת ביעילות גבוהה יותר ככל שהאזור צפוף יותר. באזורי מגורים צפופים אפשר לרכז ביעילות רבה יותר את תחנות האיסוף וההורדה של נוסעים, להגדיל את תדירות הנסיעה ולקצר את קווי הנסיעה. לעומת זאת, באזורים דלילים הקווים ארוכים ויקרים יותר, משך הנסיעה מתארך בהתאם, והצורך לאסוף מספיק נוסעים כדי ליצור כדאיות כלכלית נענה בקושי רב יותר. לפיכך תדירות הקווים נפגעת, ואיתה איכות השירות. אשר על כן, ברי כי התחדשות עירונית, הכרוכה מטבע הדברים בציפוף עירוני, מגדילה את התשואה למערכות הסעת המונים וצפויה לעודד את הקמתם ופיתוחם.²⁵ מנגד, מערכת הסעת המונים יעילה וזמינה תשביח את איכות חייהם של אלו הגרים בסמיכות לקווי תחבורה ציבורית ותחנות רכבת, קלה ורגילה (לרוב הכוונה למרחק של עד עשר דקות הליכה, דהיינו, מגורים במרחק של כמה עשרות מטרים עד כמה מאות מטרים). מגורים בקרבה למוקדי תחבורה ציבורית מנגישים את התושבים אל מרכזי התעסוקה, הלימודים והמסחר, באופן תדיר ויעיל. נוחות מגורים זו צפויה להעלות את ערכן של הדירות. לפיכך, תכנון נכון של התחדשות עירונית, תוך שימת לב להיבטים התחבורתיים, יגדיל במידה ניכרת את התשואה מפרויקטים אלה.

²⁵ ראו למשל <http://transportationet.com/2017/09/18/התחדשות-עירונית-ותנועה>.

יתרה מכך, בעולם שבו קיימת תשתית נאותה לרכבת קלה ותחבורה ציבורית מסועפת, יותר אנשים יעשו בהן שימוש כחלופה לרכבם הפרטי, דבר שצפוי להקטין את השימוש ברכב פרטי (ואגב כך לצמצם את הגודש בדרכים).²⁶ הקטנת השימוש ברכב פרטי של תושבים המתגוררים בסמיכות למוקדי תחבורה ציבורית תקטין את הצורך בחניות פרטיות, תוזיל את עלויות הבנייה ותעלה אף היא את התשואה הצפויה מהפרויקט. זאת ועוד, תחבורה ציבורית בינעירונית, המקשרת ביעילות בין ערים, ובעיקר את ערי המעטפת והפריפריה אל המרכז, תגדיל את הביקוש למגורים באזורים אלה ותעלה את שווי הדירות. היכולת להגיע למרכזי העסקים, הלימודים והעבודה בנוחות ובמהירות יחסית תצמצם את המרחקים בין המרכז לבין ערי המעטפת והפריפריה. הגדלת הביקוש למגורים באזורים אלה, שבהם מחירי הדיור זולים יחסית, תגדיל את הכדאיות לביצוע התחדשות עירונית בהם, דבר שהוא משמעותי במיוחד לפריפריה, שבה כמעט לא מתבצעת כיום התחדשות עירונית בשל חסם כלכלי ברור.

אשר על כן, התחדשות עירונית ומערכות הסעת המונים שלובות חיובית זו בזו: התחדשות עירונית מגדילה את התשואה ממערכות הסעת המונים, ומערכות הסעת המונים מגדילה את התשואה מהתחדשות עירונית. לאור היזון הדדי זה אני סבור שיש לבצע ולתכנן התחדשות עירונית מתוך גישה המעודדת שימוש בתחבורה ציבורית ומקטינה את התמריצים לשימוש בתחבורה פרטית, על פי המתווה הבא:

ראשית, יש לעודד התחדשות עירונית בסמיכות למוקדי תחבורה ציבורית, אגב הגדלת מקדמי הציפוף כפונקציה של מידת הקרבה לתחנות רכבת קלה (אולי אף צירי תנועה מרכזיים של אוטובוסים). כיום, תמ"א 38 קובעת מתווה תכנוני אחיד, ובזה טמון חסרונה הגדול. לפיכך יש לתקנה, בצד הותרת האפשרות לתכנן מקומי משלים או חלופי, ולקבוע זכויות בנייה דיפרנציאליות: ככל שמבנה המגורים קרוב למוקד תחבורתי ציבורי, קיים או מתוכנן, יש להותיר אחוזי בנייה גבוהים יותר ולאפשר ציפוף גבוה יותר.

שנית, יש לתכנן התחדשות עירונית תוך כדי עירוב שימושים, קרי, שילוב שטחי מגורים עם שטחי מסחר וציבור, ובכך להקטין את הצורך בניידות. כאשר השכנים, החברים, מוסדות החינוך, השירותים הציבוריים ומקומות המסחר והעבודה קרובים יותר, הצורך בנסיעות פוחת ואיכות החיים עולה. לשם כך יש לתקן את התמ"א ולאפשר בנייה של שטחים עסקיים וציבוריים מתחת לקומות המגורים. נוחות המגורים בקרבה למגוון שירותים ציבוריים ומסחריים, ללא צורך בניידות תחבורתית, מעלה את איכות החיים ועשויה להגדיל את שווי הנכסים. בכך התמריץ של היזם ובעלי הדירות לבצע את הפרויקט צפוי לעלות. בד בבד, הצעה זו אף תתרום רבות לעיקור בעיית התמריצים של הרשות המקומית: הארנונה הנגבית משטחי המסחר גבוהה יחסית, ותסבסד את החוסר המובנה בדמי הארנונה למשקי בית.

שלישית, יש להקטין את תקני החניה במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית בסמוך למוקדי תחבורה ציבורית. גישה זו לא רק תקטין עוד יותר את התמריצים של אנשים להשתמש ברכב פרטי, אלא גם תוזיל את עלויות הבנייה של התחדשות עירונית לעומת בנייה רגילה. כיום תקני החניה מאלצים את היזמים לפתרונות יקרים של מפלסים תת-קרקעיים מרובים, מכפילי חניה וטכנולוגיות אחרות שמייקרות את עלויות הבנייה ומקטינות את התשואה. הקטנת תקני החניה באופן יחסי לקרבה לתוואי תחבורתי ציבורי תוזיל את עלויות הבנייה ותעלה את התשואה הצפויה מהתחדשות עירונית, ותגדיל את היתכנותם של פרויקטים אלו. מנגד, ברי כי התחדשות עירונית אינה יכולה להתבצע רק בתוואי הרכבת הקלה ועורקי התחבורה הציבורית. הצורך בבנייה למגורים בישראל, בודאי בראייה ארוכת טווח, גדול בהרבה, ולכן באורח בלתי נמנע הרוויית הבנייה למגורים תבצע גם באזורים שבהם לא קיימת ולא מתוכננת הסעת המונים נגישה. לכן, ככל

²⁶ חשוב לזכור כי טווח הזמן לביצוע התחדשות עירונית, בוודאי בדרך של תמ"א 38, קצר בהרבה מטווח הזמן של פיתוח מערכות הסעת המונים מסועפת. במציאות הקיימת, ובטווח השנים הקרובות, לא קיימת לציבור חלופת הסעת המונים נאותה (הן מהפריפריה למרכז והן בתוך מרכז הארץ). בנייה במרכזי הערים מגדילה אומנם את התשואה על פיתוח של מערכת הסעת המונים, ואכן פיתוחה של מערכת כזו במרכז הארץ נמצא בעיצומו, אולם עד להשלמתה של זו נוצר עומס רב יותר על הכבישים. עד להשלמתה של הרכבת הקלה מדובר בשנים לא מעטות, במהלכן צפויות להיבנות מאות אלפי יחידות דיור. לא ניתן להתעלם מטווח הזמן הזה שבמהלכו באורח בלתי נמנע הגודש בדרכים יגבר. אין בכך כדי לשנות את החשיבה ארוכת הטווח או את הצורך בהתחדשות עירונית. אולם כעניין שבעובדה, בטווח הזמן הקצר והבינוני, בהעדר חלופה נאותה להסעת המונים, ציפוף עירוני ייצור גודש רב יותר, אשר יפתר רק בטווח הארוך יותר.

שמתרחקים ממוקדי התחבורה הציבורית המרכזיים יש לקבוע דווקא תקני חניה גבוהים מספיק. מרתפי החניה שנבנים בבניינים הרוויים החדשים יקלו על התנועה בסביבתם בחיסכון של נסיעות הסרק של הדיירים, ערב ההתחדשות העירונית, בחיפוש אחר חניה בשולי הכבישים. הצורך הפוחת בחניה בשולי הדרכים באזורים המתחדשים יאפשר הרחבה של נתיבי התחבורה או לחילופין הקצאתם כשבילי אופניים, דבר שצפוי אף הוא להשביח את איכות החיים ולהעלות את התשואה הצפויה מהפרויקט.

הצעתי השנייה היא להגדיל את מכפיל הציפוף באפיק הריסה-בינוי ולקבוע תוספת של 25 מ"ר לכל דייר כתנאי מינימלי. אני מציע להגדיל את אחוזי הבנייה בתמ"א 38 באפיק הריסה-בינוי (סעיף 14א) ולהתיר את בנייתן של עד שתי קומות נוספות מעבר למותר כיום, בהתאם לגובה הבניין הקיים, ובנוסף, להתיר הוספת שטחי דיור בתת-הקרקע. יודגש כי גם לאחר תוספת זו, מכפיל הציפוף מכוח התמ"א יהיה נמוך יותר ממכפיל הציפוף הנמוך ביותר במסלול רשויות או יזמים אף ללא היטל השבחה. בצד הרחבה זו, שצפויה להיטיב במידה ניכרת את תמריצי היזמים, אני מציע לקבוע כי התמורה האינדיבידואלית לכל דייר לא תפחת מהרחבת דירתו ב-25 מ"ר נוספים (או שווה ערך לכך) באפיק שיקום-בינוי והריסה-בינוי.

בין שני אפיקי התמ"א, הדיירים, על פי רוב, יעדפו הריסה-בינוי על פני שיקום-בינוי. הסיבות ברורות למדי: דייר טיפוסי מבכר לקבל דירה חדשה ומגורים זמניים באתר אחר מאשר לסבול מהמטרד של מגורים באתר בנייה למשך שנים מספר, ואז לקבל דירה שאומנם הורחבה, אבל עדיין סובלת מתשתיות ישנות וברוב המקרים ממצב כללי ירוד. היזם, מנגד, נושא בעלויות גבוהות יותר במידה ניכרת באפיק הריסה-בינוי לעומת אפיק שיקום-בינוי, שכן עליו לבנות יותר שטחים בעבור הדיירים הנוכחיים: במקום חיזוק היסודות, שיפוץ החזית וכדומה, עליו להרוס ולבנות מחדש את הדירות הקיימות. כדי ליצור היתכנות כלכלית, נדרשת הרחבה משמעותית יותר של זכויות הבנייה באפיק הריסה-בינוי לעומת שיקום-בינוי.²⁷

יצוין כי מכפילי הציפוף בפועל, כפי שניכר בערים המובילות בהתחדשות עירונית, הם נדיבים לרוב מאלו שמקנה התמ"א, וזאת מכוח תב"ע מקומית. הדבר מהווה עדות לכך שהתמ"א לבדה, לפחות במסלול הריסה-בינוי, אינה מתגברת על חסם ההיתכנות הכלכלית, אפילו במקומות שבהם הקרקע יקרה יחסית. בעיר רמת גן, למשל, הוחלט על צמצום משמעותי של מכפילי הציפוף מכוח מסלול התמ"א, וגם לאחר החלטה מצמצמת זו עומד המכפיל על כ-3.3 בממוצע בשכונות העיר. כלומר, בעבור כל דירה ישנה שהקבלן הורס ובונה מחדש הוא מקבל זכויות בקרקע לבניית 2.3 דירות נוספות. מכפיל זה גבוה על פניו מזה המתאפשר מכוח התמ"א גרדא, באפיק הריסה-בינוי, המאפשר כאמור הוספה של לכל היותר 3.5 קומות, לבניין של 4 קומות. כמובן, ככל שערך הקרקע גבוה יותר הרוויית יחידות הדיור הנדרשת הינה ברמה נמוכה יותר (למכפילי הציפוף בפועל מכוח מסלול התמ"א בערים נוספות ראו לוח נ-4).

ברמה הארצית המצטברת, עולה מדוח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לשנת 2017 כי בין השנים 2005–2017 נבנו או הותרו לבנייה באפיק הריסה-בינוי מכוח תמ"א 38 סך של 15,600 יחידות דיור, מהן 9,912 דירות תוספתיות, והיתרה, 5,688 דירות חדשות חלף הישנות. באפיק שיקום-בינוי ניתן היתר ל-28,832 יחידות דיור, מתוכן 10,962 יחידות דיור תוספתיות, והיתרה, 17,870 יחידות דיור שחוזקו והושבחו. מכאן עולה שמכפיל הציפוף – היחס בין מספר הדירות התוספתיות לישנות – הוא כ-1.75 במסלול הריסה-בינוי לעומת 0.61 במסלול חיזוק-בינוי. ברי כי הציפוף בפועל במסלול הריסה-בינוי גבוה יותר ממה שמותירה התמ"א, שבה מספר הדירות התוספתיות נמוך ממספר הדירות הישנות.

²⁷ לשם המחשה, נניח בניין בן 4 קומות ובו 16 דיירים. לשם פשטות נניח שלא ניתן להוסיף דירות גן (למשל מחמת גודלו של המגרש או מסיבות תכנוניות אחרות). באפיק שיקום-בינוי מתווספות 2.5 קומות, דהיינו 10 יחידות דיור תוספתיות, ולכן מכפיל הציפוף הוא 1.625. משמעות המכפיל באפיק זה הינה שכנגד שיקום של כל דירה ישנה הקבלן מקבל קרקע לבניית 0.625 דירות חדשות. באפיק הריסה-בינוי מתווספות 3.5 קומות, דהיינו 14 יחידות דיור תוספתיות, ולכן מכפיל הציפוף הוא 1.875. משמעות המכפיל באפיק זה הינה שכנגד הריסה ובנייה של כל דירה ישנה היזם מקבל קרקע לבניית 0.875 דירות חדשות. משמע, במעבר מאפיק שיקום-בינוי לאפיק הריסה-בינוי בבניין נתון, בעבור קבלת הזכויות בקרקע לבניית רבע דירה חדשה נוספת הקבלן אמור לממן את העלויות הכלכליות העודפות שבהריסה ובנייה מחדש של דירה ישנה לעומת שיקומה. נראה כי לפחות במרבית ערכי הקרקע, אין דרך להיתכנות כלכלית באפיק הריסה-בינוי כשהפער במכפילי הציפוף הוא כה נמוך.

במקביל יש לשים לב כי על מנת להגדיל היתכנות כלכלית (או רווחים, במקום שהדבר מתאפשר בתנאי השוק) היזם באפיק הריסה-בינוי מציע דירות חדשות לדיירים המקוריים מבלי להגדילן כלל, ולפעמים הדירה החדשה אף קטנה ממש מהדירה הישנה. אף שמדובר בדירה חדשה, על כל המשתמע מכך, הרי שמבחינת הדיירים מדובר כמובן בחיסרון משמעותי, והדבר יוצר לא אחת תסכול ומרמור ועלול לסכל את תהליך ההתחדשות העירונית בכללותו. יתרה מכך, הדבר עומד בסתירה לתקן שמאי 21 ולציפיות הדיירים נוכח הנהוג שהשתרש להרחבת הדירה הישנה ב-25 מ"ר נוספים, ולכן אין זה פלא שפוטנציאל ההתחדשות העירונית אינו ממומש במלואו, ואף רחוק מכך. למרבה הצער, ככל שערך הקרקע נמוך יותר תופעה זו שכיחה יותר, ולכן דווקא האוכלוסייה החלשה יותר תיטה פחות לבצע התחדשות עירונית.²⁸

נוכח העובדה שבפועל הציפוף מכוח התמ"א גבוה יותר ממה שהתמ"א עצמה מתירה, מן הראוי לאמץ את ההרזיה המוצעת ברמת התמ"א, ובכך להקטין את התלות של היזמים והדיירים בתכנון פרטני וברשות המקומית, בעיקר נוכח בעיית תמריצה של האחרונה. בצד זאת יש לקבוע את רמת ההרחבה הנהוגה של 25 מ"ר לכל דירה כרף מינימלי, הן באפיק שיקום-בינוי והן באפיק הריסה-בינוי, ובכך יופחת המיקוח בין הצדדים, יימנע ניצול לרעה של מידע וכוח שוק ככל שקיים כזה בידי היזם, מידת השוויוניות תגבר והדיירים יתומצו בצורה טובה יותר.

הצעתי השלישית היא לאפשר לבעלי הדירות לקבל תמורה כספית מהיזם. אני מציע את הסחרת זכויות הבנייה במסלול התמ"א, באופן שיאפשר לבעלי הזכויות לקבל גם תמורה כספית מהיזם חלף או בנוסף להחלפת או השבחת דירותיהם (למעט זכאותם למרחב מוגן, אשר נותרת הכרחית על פי חוק, ועליה לא ניתן לוותר). את כספי התמורה לבעלי הזכויות יש למסות בהתאם לכללים הקיימים, דהיינו, לפטור את בעלי הזכויות ממס ככל שהתמורה הכספית מהקבלן – בצירוף התמורה בעין – אינה עולה על ההפרש בין שווייה של הדירה החדשה המורחבת (באפיק הריסה-בינוי) או הדירה המחודשת המורחבת (באפיק שיקום-בינוי) לבין שווייה של הדירה הישנה.

כיום ישנם פרויקטים יעילים פוטנציאלית שאינם יוצאים אל הפועל מסיבות מגוונות:

- א. מגבלות הנדסיות-תכנוניות אשר אינן מאפשרות את הרחבת דירותיהם של כל בעלי הזכויות במידה שתהפוך את הפרויקט לכדאי עבורם. לעיתים הדבר נובע מגודלו של המגרש שעליו נמצא הבניין הקיים. פעמים אחרות הדבר קשור לאופן שבו הבניין בנוי, שאינו מאפשר לכלל הדיירים ליהנות מהרחבת שטחי הדירות אלא רק לחלקם, דבר שעתיד כמובן לסכל את פעולת ההתחדשות.
- ב. העדפות של דיירים שאינם זקוקים ואינם רוצים דירות גדולות יותר. סיבה זו הפוכה במובן מסוים מקודמתה, קרי, מקום שבו הרחבת הדירות אפשרית אולם בעלי הזכויות מבכרים שלא לעשות כן לאור נסיבותיהם הסובייקטיביות, ובכלל זה העלויות הנוספות הכרוכות במגורים בדירה גדולה יותר (ארנונה, תחזוקה, חשמל, ניקיונות וכדומה).
- ג. קשיחותה של התמ"א, שקובעת הסדר אחיד לכל הארץ במנותק משווי הקרקע המסוים. תוספת הבנייה שמאפשרת התמ"א אינה משתנה בהתאם לשווי הקרקע, ולפיכך באזורים שבהם שווי הקרקע נמוך לא קיימת היתכנות כלכלית מצידו של היזם, ולהפך, באזורים יקרים במיוחד לא קיימת היתכנות כלכלית מכוח התמ"א לבדה מצידם של הדיירים. אומנם, כמובן, תב"ע מקומית יכולה להוסיף זכויות בנייה על הקיים מכוחה של התמ"א, אולם הדבר יוצר כמובן תלות תכנונית ברשות המקומית.

²⁸ אכן, לא תמיד אובדן תמורה זה נובע מבעיית היתכנות כלכלית בשל שווי שוק נמוך או ניצול לרעה של כוח שוק ויתרון מידע של יזם על פני דיירים. לעיתים הדבר נובע מהתנאים הפיזיים-הנדסיים של השטח עצמו או ממגבלות של הרשויות המקומיות. למקרים כגון אלו אני מציע לשלב בתמורות הקבלן גם אלמנט כספי (ראו להלן בהצעת ההסחרת של זכויות הצדדים).

גישה זו הופכת למעשה את זכויותיהם של הצדדים מכוח התמ"א לסחירות. במקום שבו הרחבת דירותיהם של הדיירים איננה אפשרית מבחינה הנדסית, או שאיננה רצויה לדיירים, או שאין בה משום תמורה הולמת בתנאי השוק, יוכלו תשלומים נלווים לתמרץ את הדיירים והיום לבצע את ההתחדשות. הדבר מותנה, כמובן, בכך שההתחדשות העירונית היא יעילה כלכלית (במובן קאלדור-היקס), קרי, שסך התועלת החברתית עולה על סך העלויות החברתיות. ככל שאכן כך הם פני הדברים, כל עסקה יעילה חברתית במובן קאלדור-היקס תהפוך באמצעות הסחרת הזכויות לעסקה יעילה פארטו. הצד שרווחו גדולים מספיק יוכל לפצות את הצד המפסיד ולקבל את הסכמתו לביצוע הפרויקט. טיעון זה מבוסס על כך שהתשלומים הנלווים הם העברות טהורות אשר אינן מעוותות את תמריצי הצדדים.

הצעתי הרביעית היא לסבסד התחדשות עירונית בפריפריה ולהתיר בה הקצאת מגרשים משלימים שאינם צמודים למתחם ההתחדשות. המודל הפרטי שהתחדשות עירונית בישראל מבוצעת מכוחו גוזר לכאורה כליה על יישובים מרוחקים שבהם ערך הקרקע והביקוש למגורים נמוכים. עובדה זו מוצאת ביטוייה היטב בהיקפי הביצוע של התחדשות עירונית, בכלל המסלולים, המתרכזים רובם ככולם באזורי הביקוש. אכן, בעיה זו צפויה למצוא פתרון לפחות חלקי בדמות תכנון תחבורתי ציבורי מפותח, אשר יטיב לקשור את הפריפריה למרכז. ואולם, עד אז, אין לזנוח את ההתחדשות העירונית בפריפריה.

אני מציע לפיכך לתמרץ את היזמים לבצע פרויקטים של התחדשות עירונית בפריפריה ובאזורי עדיפות לאומית על ידי ייעוד כלל תקציב שיקום השכונות הקיים (סך של כ-160 מיליון ש"ח לשנת 2017) לסבסוד הפרויקט.²⁹ עלות הרחבתן של דירות קיימות, או אלה המוקמות תחתן (שאינן תוספתיות), תסובסד בסך של עד 2,000 ש"ח למ"ר חדש בנוי, כלומר, עד 50 אלף ש"ח לכל דירה ישנה המורחבת ב-25 מ"ר, ולא יותר מ-30 אלף ש"ח בממוצע לדירה.

מדוע עדיף להשקיע את כספי שיקום השכונות בסבסוד של התחדשות עירונית? פרויקט שיקום שכונות החל בישראל בשנת 1977. מטרתו של הפרויקט הייתה רב-מערכתית: טיפול פיזי באזורי מגורים שהתבלו על ידי שיפור תנאי המגורים, וכן טיפול במצוקה חברתית הקיימת בשכונות אלו על ידי שירותים חברתיים, הטבות מס ותמריצים להעלאת ההון האנושי. לאור החלטת הממשלה בשנת 2007 (החלטה 1102) על ריכוז מאמץ, מטופלות כיום רק 37 שכונות בהיבט הפיזי, מתוך 94 השכונות המוכרזות בפרויקט. ניוונו של המרכיב הפיזי בפרויקט השיקום, מטבע הדברים, התבטא בקיצוץ הולך וגדל בתקציבים המיועדים לכך, כעדות להצלחתו המוגבלת (ביטון, 2009). עם זאת, ביוני 2017 החליט משרד הבינוי והשיכון להשיב עטרה ליושנה והשיק את מיזם "שיקום שכונות חוזר", אשר תוקצב בכ-450 מיליון ש"ח בהיבט הפיזי, לפרק זמן של 3 שנים (2016–2018). על פי המוצהר באתר משרד הבינוי והשיכון, השיקום הפיזי כולל תיקון מעטפת מבנה, חיזוק מפני רעידות אדמה, החלפת תשתיות מים וביוב, חידוש חזיתות וחצרות, צביעת חדרים מדרגות וכן הרחבת דירות המגורים.

למעשה תהליך שיקום השכונות מעדכן ומטייב את תנאי המגורים של הדיירים באזורים בלויים ומוזנחים, בדומה לאפיק "שיקום-בינוי" מכוח מסלול התמ"א, אולם ללא בניית יחידות דיור תוספתיות כאמצעי מימון, כי אם באמצעות מימון ציבורי. לא ברור, אפוא, מדוע התקציב של שיקום השכונות בהיבט הפיזי אינו מנוצל בדיוק לאותה מטרה באמצעות מסלול התמ"א, בדרך של סבסוד הפרויקט באזורי היתכנות כלכלית נמוכה. פרויקט שיקום שכונות אינו מוסיף ולו יחידת דיור תוספתית אחת, ולפיכך כל יתרונות שיפור הניצול של משאבי הקרקע ותשתיות קיימות, הקיימים בהתחדשות עירונית, נעלמים ממנו כליל. הפניית תקציבי שיקום שכונות בדרך של סבסוד עלויותיה של הרשות המקומית ו/או עלויותיו של היזם עצמו ישיגו הן את טיובן של הדירות הקיימות, והן את שיפור הניצול של התשתיות והקרקע באמצעות הוספת יחידות דיור.

²⁹ סכומים אלו אינם כוללים את תקציביה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. בשנת 2016 עמד תקציבה של הרשות על 74.25 מיליון ש"ח. סמכויותיה "לתת תמריצים, בין השאר באמצעות תקציבים, לקידום התחדשות עירונית באזורים שבהם אין כדאיות כלכלית לעשות כן" (סעיף 4(ב)(5) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016) מאפשרות לסייע בהיבט זה.

אשר על כן מן הראוי להשתמש בכספי שיקום השכונות לצורך סבסוד התחדשות עירונית – אף באותן שכונות ממש – ובכך להשיג גם את מטרת השיקום, וגם את שיפור הניצולת של משאבי הקרקע והתשתיות. בנוסף יש להרחיב את מנגנון הקצאת מגרשים משלימים (כלואים או צמודים למגרשים נשוא ההתחדשות, או שאינם כלואים ביניהם ואינם צמודים להם) לשם עידוד היתכנות כלכלית, שעד היום קיים רק באופן תאורטי, כך שלצורך ביצוע התחדשות עירונית בפריפריה תותר הקצאה כאמור גם במסלול התמ"א המאופיין במכפיל ציפוף נמוך יחסית. לעניין זה, יש להסיר את המגבלה הקיימת בסעיף 4(ב)(2) לחוק הרשות להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, אשר מגבילה הקצאת מגרשים משלימים רק מכוח פרויקטים של התחדשות במסלולים האחרים.

6.2 תמריצי הרשות המקומית

הצעתי החמישית היא לטפל בבעיית התמריצים העודפת של הרשות המקומית באמצעות סבסוד של התשתיות הציבוריות והתחבורתיות התומכות ביחידות הדיור התוספתיות. לרשות המקומית יש בעיית תמריצים כללית להתיר בנייה למגורים בשטחה, בשל הפער בין עלויות השירות שיש לתת לכל משק בית שמתווסף לבין דמי הארנונה הנגבים מאותו משק בית. בעיה זו, כאמור, חורגת מיריעתו של נייר זה. ואולם, לרשות המקומית קיימת בעיית תמריצים עודפת, קרי, נטייה להקטין את היקפי הפרויקטים של התחדשות עירונית בשטחה. הסיבות לכך, שתוארו בפירוט לעיל, נובעות בעיקר ממגרעות הסכמי הגג (שנועדו לפתור את בעיית התמריצים הכללית) שמתמרצים רשויות לבנייה חדשה ולא מתחדשת, וכן מהניסיון לתמרץ את היום ובעלי הדירות על ידי הטבות מס, אשר גורעות מקופתה של הרשות המקומית את היכולת לבנות את התשתיות והמוסדות הציבוריים הנחוצים כדי לשרת את משקי הבית החדשים. לפיכך הצעתי מבקשת להתמקד בבעיית התמריצים העודפת, ולא בבעיית התמריצים הכללית של הרשות המקומית. לשון אחר: בהינתן שרשות מקומית מוכנה להתיר בנייה למגורים בשטחה, אני מבקש לעודדה לעשות כן בדרך של התחדשות עירונית בהיקפים גדולים מהקיימים.

על מנת לרתום את הרשויות המקומיות יש להבחין בין אלו שיש עימן הסכמי גג לבין אלו שאין עימן הסכמי גג (לרבות רשויות שאין בהן קרקעות מדינה רבות). רשויות עם הסכמי גג תחויבנה להקצות מחצית מהיתרי הבנייה שלהם התחייבו במסגרת הסכמי הגג, במסגרת התחדשות עירונית כנגד הסבסוד המוקצה להן מכוח הסכמים אלו. רשויות ללא הסכמי גג תקבלנה סבסוד בסכום פרופורציונלי להיטלי ההשבחה החסרים עקב הטבות המס במסלול ההתחדשות, וכן למצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה בשטח הרשות. כספי הסובסידיה, בדומה להסכמי הגג, ישמשו למימון בניית התשתיות הציבוריות והמוסדות הנחוצים כדי לשרת את האוכלוסייה הנוספת.

הבעיה המרכזית בהצעות סבסוד למיניהן היא תקציבית. בהסכמי הגג מקורות הסבסוד הם חוץ תקציביים, דהיינו, התמורות שהמדינה מקבלת ממכירת קרקעות בשטחים פתוחים בבעלותה, המצויים בשטחי הרשות המקומית. ואולם אין בכך כדי לסתום את הגולל על רתימת משאבי הסכמי הגג לטובת התחדשות עירונית. המימון שהמדינה מזרימה לרשויות המקומיות בהסכמי הגג נועד להקמת תשתיות, מבני ציבור וחינוך ושיפורם, ולפחות בחלקו מימון זה נועד לשרת גם שכונות קיימות, ולא רק שכונות חדשות. לפיכך, מן הראוי שהמדינה תפנים לתוך הסכמי הגג העתידיים, וככל שניתן גם אל אלו הקיימים, תניות כמותיות שלפיהן מתוך הסך הכולל של יחידות הדיור החדשות 50% תיבנה כיחידות דיור תוספתיות במסגרת התחדשות עירונית.

הכספים מהתמורות המתקבלות בעד מכירת אדמות מדינה במסגרת הסכמי הגג אינם שייכים לתושבי הרשות המקומית; אלה כספים השייכים לכל תושבי ישראל, שכן מדובר באדמות מדינה ולא באדמות בבעלות הרשות המקומית או תושביה. לכן בערים שבהן אין קרקעות מדינה, ובשל כך אין ולא ייתכנו הסכמי גג, הסבסוד צריך לבוא ממקורות תקציביים, או באמצעות כספים שמקורם בשיווק קרקעות מדינה ברשויות מקומיות אחרות אשר להן יש הסכמי גג עם המדינה (התמורה המתקבלת מהקרקעות הנמכרות גבוהה מהסבסוד המוענק לרשויות המקומיות מכוח הסכמי הגג). סכום הסבסוד ליחידת דיור תוספתית צריך להיות פרופורציונלי לפער בין היטל ההשבחה שמקבלת הרשות המקומית, אם בכלל, עד להיטל ההשבחה שיכלה לגבות אלמלא הפטורים הקיימים, כשברשויות חלשות ניתן אף להתיר סבסוד של מעל 100% מההפרש האמור, ובלבד שסכום הסבסוד המרבי לא יעלה על 50 אלף ש"ח ליחידת דיור תוספתית וסכום הסבסוד הממוצע לא יעלה על 30 אלף ש"ח ליחידה. סך התקציב המיועד צריך לעמוד על 300–450 מיליון ש"ח בשנה ולתמוך בהתאמה בהקמת התשתיות המיועדות ל-10 אלפים עד 15 אלף יחידות דיור תוספתיות. יש לזכור שכבר עתה ניתנות סובסידיות לרשויות מקומיות כנגד היתרי בנייה בהיקף של כ-120 מיליון ש"ח בשנה, אולם ללא העדפה מספקת לבנייה בדרך של התחדשות עירונית.³⁰

התקציב המיועד לתמרוץ רשויות מקומיות להתיר התחדשות עירונית בקרבן ימומש באמצעות מכרזים בין הרשויות המקומיות. כך למשל, יחס פשוט בין מספר יחידות דיור תוספתיות שתאושרנה במסגרת מסלול תמ"א 38 בשנה נתונה לבין הסיוע המבוקש ליחידת דיור (כפול 100) מהווה בסיס פשוט לתחרות בין הרשויות. כמובן, ניתן ואף רצוי להפוך את מדד ההשוואה למורכב יותר ולהכניס בו מקדמים סוציו-אקונומיים של הרשות המקומית, מדיניות פיזור אוכלוסייה רצויה וההפרש בין כמות ההיתרים לבנייה שהרשות מתחייבת לה לעומת הממוצע הרב-שנתי המאפיין אותה (בדומה למנגנון התמרוץ הקיים). לשם המחשה, נניח שתי רשויות מקומיות מאותו אשכול סוציו-אקונומי וגאוגרפי, המתחרות על נתח מתקציב הסבסוד. רשות מקומית א' מתחייבת להנפיק היתרים ל-1,000 יחידות דיור תוספתיות מכוח מסלול התמ"א מעבר לממוצע הרב-שנתי שלה, ומבקשת סיוע של 20,000 ש"ח ליחידה (מדד 5). רשות מקומית ב' מתחייבת להנפיק היתרים ל-2,000 יחידות דיור תוספתיות מכוח מסלול התמ"א מעל לממוצע הרב-שנתי שלה, ומבקשת את הסיוע המקסימלי בסך 30,000 ש"ח ליחידה (מדד 6.67). לפיכך תועדף רשות ב' ותקבל 60 מיליון ש"ח. במקרה שרשויות תצענה הצעות זהות, הן תחלקנה מטבע הדברים בכספי הסבסוד באופן שוויוני; אם לא ניתנו היתרי הבנייה המובטחים במהלך השנה כפי שהתחייבה הרשות – יישלל המענק, כולו או חלקו.³¹ כל אימת שנעשה שימוש בכספי ציבור, לבד משאלת המקור, יש להידרש לשאלת החלופה. האם קיימת אלטרנטיבה עדיפה לשימוש בתקציבי הסובסידיה, למימון תשתיות במסגרת בנייה חדשה? על פי תחשיבי קלמפרט (2014), העלות הציבורית של הקמת תשתיות במסגרת התחדשות עירונית היא 40,698 ש"ח לכל יחידת דיור תוספתית. עלויות אלה כוללות את הוצאותיהן של הרשויות המקומיות, הממשלה וחברות התשתית לצורך הקמת מוסדות ציבור – מעונות יום, גני ילדים, בתי ספר, מקוואות, בתי כנסת, מתני"סים, אולמות ספורט, מרפאות ומועדונים; וכן לצורך הקמת תשתיות – כבישים, שטחים ציבוריים פתוחים, שבילים להולכי רגל, מערכות ביוב, מים וניקוז וכן מכון לטיהור שפכים. חישוב עלות הקמת מבני ציבור

³⁰ יש לזכור כי מנגנון התמרוץ הנוכחי של רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה אינו מיועד בלעדית לבנייה מכוח התחדשות עירונית. תקציב התמרוץ הקיים (התקף עד סוף שנת 2018) צריך להיכלל בתוך התקציב המוצע לעיל, תוך הגדלה משמעותית של פערי התקצוב ליחידת דיור בבנייה רגילה ובנייה מכוח התחדשות עירונית בהתאם למוצע לעיל. ³¹ ניתן כמובן להעביר את כספי המענק בתום השנה אם הרשות אכן עמדה בהתחייבויותיה למתן היתרי בנייה. על מנת לגשר על הפער בין מועד קבלת תקציבי הסיוע לבין מימון עלויות התשתית הנדרשות, תוכל הרשות המקומית להנפיק אג"ח שיובטחו בכספי התקציב שבו זכתה.

ותשתיות אלה ליחידת דיור הנבנית שלא במסגרת התחדשות עירונית בתוך שטח קיים, אלא בפרוורי העיר (בנייה חדשה), מגיעה לסכום גבוה בהרבה – 152,936 ש"ח.³²

התמונה המתקבלת מעלויות התחזוקה של מבני הציבור והתשתיות איננה שונה, בעיקר מהטעם שבבנייה חדשה יש צורך להקים תשתיות חדשות נוספות, ואילו בהתחדשות עירונית לכל היותר יש צורך לשדרג תשתיות קיימות. עלויות התחזוקה השנתיות ליחידת דיור תוספתית מכוח התחדשות עירונית עומדות על 320 ש"ח, לעומת 1,822 ש"ח ליחידת דיור חדשה בפרוורי העיר שלא במסגרת התחדשות עירונית. חיבור עלויות ההקמה לעלויות התחזוקה השנתיות המהוות (בשיעור של 7% לשנה, למשך 20 שנים) מעלים יחס של כמעט 1:4 בין העלויות. במילים אחרות: בכספי הסבסוד של יחידת דיור אחת במסגרת בנייה חדשה בפאתי העיר ניתן לסבסד את העלויות של ארבע דירות תוספתיות במסגרת התחדשות עירונית (הנתונים מופיעים בצורה פרטנית בלוח נ-1).³³

הצעת השישית היא להפריט את הליכי הרישוי והפיקוח של פרויקטים להתחדשות עירונית מכוח תמ"א 38. הסבסוד המוצע לעיל אינו מספיק כדי לעקר את בעיית התמריצים העודפת של הרשות המקומית. לפיכך, אני מציע לבצע הפרטה (או מיקור חוץ) של תהליך הרישוי והפיקוח של התחדשות עירונית מכוח תמ"א 38, לרבות מכוח תוכנית פרטנית מקומית אחרת החלה בנוסף, ובלבד שההיתר המבוקש הוא לפרויקט התחדשות עירונית ולא לבנייה חדשה, וכן בתנאי שמבקש ההיתר לא יבקש הקלות מהותיות או שימושים חורגים. חברות פרטיות מורשות אשר תעמודנה בתנאים סטטוטוריים של המומחיות הדרושה (להלן "חברה מורשה") תוסמכנה לבוא בנעליה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 ותקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרותיו), התש"ל-1970, לצורך מתן היתרי בנייה ופיקוח על תהליך הבנייה. החברה המורשה תבחן את בקשת ההיתר הבנייה, ותהיה מוסמכת לאשרה, לדחותה או לאשרה בתנאים מסוימים בהתאם לסמכויות הקיימות כיום לוועדה מקומית. במקביל תוסמך החברה המורשה לפקח על תהליך הבנייה לאחר מתן היתר ולאשר אכלוס עם סיומו. בצד סמכויותיה תישא החברה המורשה באחריות בניזקין הנלוות לכך כלפי הדיירים וצדדים שלישיים. בתמורה לשירותיה האמורים של החברה המורשה, תהיה זכאית לקבל אחוז מסוים מתוך או חלק משלומי אגרות הבנייה שמבקש ההיתר משלם לרשות המקומית.

בשלב בקשת ההיתר אין לאפשר לחברה המורשה (לפחות לא בתקופת ניסוי התחלתית ליישום הצעה זו) להעניק היתר בנייה הכרוך בסטייה מהותית מתוכנית קיימת או בשימוש חורג, ובקשות כאלה תחייבנה את אישורה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. בקשות הכרוכות בהקלות מהותיות ושימושים חורגים, מעצם טבען, עלולות לפגוע באינטרס ציבורי או בזכויות של צדדים שלישיים. כיום, בקשות כגון אלה מפורסמות על ידי הוועדה המקומית, ולאחר מכן מתקיים דיון שבו לכל מי שרואה עצמו נפגע יש זכות טיעון. היות שגוף פרטי מונחה משיקולי רווח, קיים חשש שהאיזון בין האינטרס של מבקש ההיתר לבין האינטרס הציבורי לא

³² העבודות החישוביות בנושא משוות את עלות ההוצאה בפועל של התשתיות והמוסדות הציבוריים השונים, הנלווים להקמת יחידת דיור חדשה בפאתי העיר, אל מול החלופה של ציפוף עירוני (ראו בנוסף גם צנובר – עובד גובי, 2009). בכל הנוגע לעלויות סלילת הכבישים הנחוצים לשרת את יחידות הדיור המתווספות, עבודות אלו לוקות בחסר. כאשר יחידת דיור נבנית בפאתי העיר, ויותר מכך כאשר היא נבנית ביישוב חדש, הכבישים הנסללים עונים לביקוש הנלווה לדיירים החדשים ועלותם ידועה. כאשר יחידת דיור נבנית בתוך העיר, למשל בדרך של התחדשות עירונית, לא נבנה כביש נוסף מהטעם הפשוט שאין לרוב אפשרות לבנות כבישים נוספים ואף לא להרחיב את הקיימים. לכן, העלות הגבוהה בעליל של בניית כבישים לטובת יחידות דיור חדשות מחוץ לתחומי השטח הבנוי הם תוצאה של "אילווצי היצע". העדר היכולת לבנות כבישים חדשים שישרתו משקי בית שמתווספים לשטח אינה מעידה על העדר צורך לבנות כבישים חדשים, וההנחה המשתמעת ממנה שכושר הנשיאה של הכבישים הנוכחיים תמיד מספק, היא שגויה.

³³ עם זאת, יש לזכור שהעלויות השוטפות של הרשות המקומית ביחס למשק בית בתחומה אינן מתמצות בתשתיות, וכוללות גם הוצאות רווחה וחינוך. סוגיה זו קשורה לרתיעה של רשויות מקומיות מהגדלת אוכלוסייה בשטחן, לאו דווקא בדרך של התחדשות עירונית כמונבן.

יתחשב במידה הנאותה באחרון. חשש זה איננו בהכרח נכון בהקשר דנן, אולם מן הזירות להימנע מהפרטת הסמכות להגן על האינטרס הציבורי בשלבים הראשונים של יישום הצעה זו להפרטת סמכות הרישוי.³⁴ לא כך הם פני הדברים בכל הנוגע להגשת בקשה להיתר בנייה שאין בה סטייה מהותית מתוכנית קיימת או שימוש חורג כלשהו. האינטרס הציבורי כבר מגולם בתמ"א עצמה או כל תב"ע רלוונטית אחרת החלה בנוסף, ולכן כל שנותר לבחון הוא האם בקשת ההיתר מקיימת אותם אם לאו, כשעיקר הבחינה נסב סביב רמת הבטיחות של הבנייה המבוקשת. בהתחדשות עירונית מכוח מסלול התמ"א זכויות הבנייה המוקנות הן ברורות, וככל שמבקש ההיתר עומד בתנאי התמ"א (וכמובן כל תב"ע אחרת שחלה), הליך ההיתר אמור לפיכך להיות פשוט יותר. בחינת בקשת היתר בנייה ב"מסלול ירוק" (קרי, נטול הקלות וחריגות) היא עניין של מומחיות הנדסית-אדריכלית-משפטית, שאיננה נחלתו הבלעדית של גוף ציבורי.³⁵ ניתן לטעון, ובצדק, שככל שיש טעם בהפרטת הליך הרישוי, הרי שאין סיבה לייחדו לתהליכי התחדשות עירונית מכוח התמ"א. ברם, אני מציע בכל זאת להגביל את הפרטת הליך הרישוי לתהליכי התחדשות עירונית מכוח תמ"א 38, וזאת מטעמי מדיניות. הליך הרישוי המופרט אמור להיות מהיר בהרבה מהליך הרישוי הרגיל. כאשר התחדשות עירונית במסלול התמ"א תופרט לחברות מורשות, נוצרת מעין "אפליה" בין בנייה מכוח תהליך התחדשות עירונית ובין בנייה רגילה, שאמורה לתמרץ יזמים לבנות יותר בדרך של התחדשות עירונית ופחות בבנייה רגילה, ואף לתמרץ את הרשות המקומית להתיר התחדשות עירונית נוכח התחרות על גביית האגרות. "אפליה" זו עקבית כמובן עם המוטיבציה להגביר את שיעור הבנייה בישראל בדרך של תהליך התחדשות עירונית.

בצד סמכות הרישוי יש להפריט גם את סמכות הפיקוח, משלב הוצאת ההיתר ועד לשלב סיום הבנייה, שבו תוסמך החברה המורשה להתיר אכלוס (טופס 4). פיקוח על הבנייה בוחן האם העבודות בפועל תואמות את היתרי הבנייה שהנפיקה החברה המורשה עצמה. ברי כי הגוף אשר מוסמך להעניק היתר בנייה צריך להיות מוסמך גם לבחון האם בפועל הוראות ההיתר מתמלאות, לרבות מתן מענה יעיל לפניות הציבור בהקשר זה המבקשות להתריע בפני חריגות. במידה שהוראות היתר הבנייה אינן מתקיימות, תוכל החברה המורשה להפעיל את סמכויות הרשות המקומית בהקשר זה, לרבות עצירת בנייה בצו הפסקה מנהלי, אולם למעט הגשת כתב אישום. במקרה של חריגות בנייה העולות כדי צורך באישום פלילי, תפנה החברה המורשה בעניין זה את המלצתה ונימוקה לרשות המקומית וזו תפעיל את סמכותה לפי שיקול דעתה.³⁶

³⁴ הפסיקה בישראל שמרנית מאוד בכל הנוגע להפרטת אינטרסים ציבוריים שעליהם אמונות רשויות ציבוריות. בשל כך למשל פסל בג"ץ את החוק שאפשר את הפרטתם של בתי כלא בישראל, על אף עלויות אדירות שהושקעו בתהליך – בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ואח' נ' שר האוצר ואח'**, פד"י סג(2), 545. השופטים קבעו כי העברת סמכויות פוגעניות (הכרחיות לכל מתקן כליאה) לזכיין שפועל למטרת רווח מהווה פגיעה בלתי מידתית בכבודם ובחירותם של האסירים. קיים חשש, אליבא דבית המשפט, שהאסירים יהפכו לכלי שרת למטרות רווח, ולכן עצם קיומו של מוסד פרטי שכזה פסול.

³⁵ אינני שולל את האפשרות, בשלב מתקדם יותר של יישום תהליך ההפרטה, ובמגבלות שתיקבענה בחוק, להרחיב את סמכויות הרישוי של החברות המורשות גם לכדי בקשות היתר שכן כרוכות בהקלות או בשימושים חורגים כלשהם. הרחבת סמכויות שכזו צריכה להיעשות במשורה ובזהירות, בשים לב לכך שהאינטרס המובנה של חברה פרטית הינו רווח. אינטרס זה ניתן לאזן עם אחריות מוגברת של החברה המורשה בדיני הנזיקין, סמכות ערעור לרשות מקומית וכיוצא באלו.

³⁶ באופן עקבי עם רוחה של הצעה זו, אני מבקש לשייר בידיה של רשות מקומית את הסמכות והאחריות לאינטרס הציבורי. הגשת כתב אישום פלילי היא התגלמות האינטרס הציבורי, וככלל שמורה תמיד בידיה של רשות ציבורית (למעט בהליכי קובלנה פלילית, שאינם רלוונטיים במקרה זה). לכן ככל שחריגות הבנייה או הפרות אחרות המתגלות בתהליך הבנייה עולות כדי עבירה פלילית, תסתכם סמכותה של החברה המורשה בהמלצה לרשות המקומית לנקוט הליכים אלו.

סמכויות הרישוי והפיקוח של החברה המורשה חייבות לבוא בצד אחריות אזרחית לפעולותיה: בדיקת תוכניות הבנייה של המבקש, מתן היתר הבנייה, פיקוח על תהליכי הבנייה ומתן אישורי אכלוס. ככל שפעולותיה של החברה המורשה כרוכות ברשלנות, הרי שעליה להימצא חייבת כלפי הניזוקים, בדומה לחבותה של הרשות המקומית כיום.³⁷ רשלנות זו עלולה להתבטא בפגם במבנה שבעטיו יתבעו הדיירים את היזם, הקבלן, וגם את החברה המורשה שבאה בנעליה של הרשות המקומית. חבותה של החברה המורשה תשתרע גם לכדי נזקים לצדדים שלישיים בשל בנייה שהותרה בחוסר סמכות או בניגוד להוראות הדין החל (לרבות התמ"א ותב"ע רלוונטיות).

הסדרת פעולה תקינה של חברות מורשות, עם זאת, אינה צריכה להתמצות באחריות נזיקית לאחר מעשה. בנוסף, יש להכפיף את החברות המורשות לפיקוחה של רשות ציבורית, שתהא מוסמכת לנקוט כנגדן במידת הצורך סנקציות, לרבות התליית רישיון. רשות הפיקוח הציבורית אמורה לבחון את התנהלותה התקינה של החברה המורשת בהתאם להוראות הדין, לרבות בחינה האם החברה המורשת נוהגת באופן שוויוני כלפי קהל לקוחותיה.³⁸ מעבר לכך, החברות המורשות תפוקחנה על ידי משמעת השוק, בהנחה שתהיינה מספיק חברות מורשות, וכן באמצעות חברות הביטוח. חברות הביטוח, אשר מטבע הדברים תישאנה בעלויות תביעות בעילות שתוארו לעיל, תוכלנה למשמע את החברות המורשות באמצעות תניות חוזיות והתאמת פרמיות התשלום (Van Der Heijden, 2013).

היתרונות הגלומים בהפרטת הליכי הרישוי הם קיצור זמנים משמעותי, גישה שירותית יותר ומקצועית יותר. כיום הליכי הרישוי בתהליכי התחדשות עירונית במסלול תמ"א אורכים בין שמונה חודשים לשנתיים, על פי אומדנים שונים. הפרטת הליך הרישוי תקצר משמעותית את תקופת ההמתנה להיתר בנייה. חברת SAFEBuilt מספקת שירותי מנהל בתחום הבינוי לכ-500 קהילות ורשויות ברחבי ארה"ב מאז שנת 1992 (ושירותיה מתרחבים גם לתכנון קהילתי, תחבורה ופעולות אכיפה בתחום הבינוי). בעיר קנטניאל שבמדינת קולורדו לבדה, שם עיקר פעולתה, החברה מעניקה שירותי היתרים ופיקוח בהיקף של 35 אלף פעולות בשנה. לטענת החברה, משך הזמן הממוצע להיתר בינוי למגורים הינו חמישה ימים בלבד!³⁹ פעילותן של חברות פרטיות נתונה פחות לבעיות בירוקרטיות, ולפיכך יעילה בהרבה מפעילותן של רשויות מקומיות. קיצור כה דרמטי של הליכי הרישוי יהווה לא פחות ממהפכה בתחום ההתחדשות העירונית, ויהווה זרז משמעותי לבנייה בדרך זו על ידי יזמים.

יתרון שני הנובע מהפרטת הליכי הרישוי הוא סיכול התנהגות אסטרטגית על ידי רשויות מקומיות. רשויות מקומיות אינן שוות לאשר את בנייתן של יחידות דיור חדשות בתחומן, לאור העובדה שמדובר בפעולה גרעונית: דמי הארנונה שמשפחה משלמת נמוכים מעלויות השירות הציבורי שיש לספק לה, וזאת מעבר לעלויות הקמת תשתיות ציבוריות ומבני חינוך. התנהגות אסטרטגית של רשויות מקומיות בהקשר זה, כך נטען על ידי קבלנים, מעכבת בכוונה את היתרי הבנייה ומכבידה בדרישותיה על היזם. הפקעת סמכותה הבלעדית של הרשות המקומית לצורכי רישוי בנייה, אפוא, וחשיפתה למתחרות מהשוק הפרטי, תעקר את יכולתה של הרשות לנהוג באופן אסטרטגי ולעכב היתרים לביצוע התחדשות עירונית.

יתרון שלישי של הפרטת הליך הרישוי הוא חיסכון בעלויות לרשות המקומית. כמו כל תהליך מיקור חוץ, הצורך המופחת באספקת שירותי רישוי ופיקוח על ידי הרשויות עצמן מביא לחיסכון בעלויות.⁴⁰ בהקשר זה ראוי להוסיף ולציין כי הפרטת הליכי מנהל הבינוי מחליקים את העומסים הצפויים בשיאם של מחזורי העסקים, ומייתרים את הצורך בהעלאה פרמנטית של הוצאות הרשות המקומית בתקופות גאות כדי לתת מענה מהיר ויעיל כשיש ריבוי של בקשות להיתרים.

³⁷ לעניין אחריותה של ועדה מקומית לפעולותיה ברישוי ופיקוח על בנייה, ראו הרמן (2014).

³⁸ שיקולים עסקיים עלולים להוליך חברות מורשות לתת יחס מועדף ללקוחות גדולים ולמיזמים רחבים, נוכח התגמול הגבוה יותר הכרוך בהם, וכן מתוך ציפייה ליחסים חוזרים, וזאת על חשבון לקוחות קטנים או "חד-פעמיים".

³⁹ כך על פי ריאיון מתחילת 2016: <https://www.hawaiibusiness.com/privatizing-building-permits>.

⁴⁰ בטרוי, משיגן, חסכון כוח אדם ותקורות עקב הפרטת שירותי הפיקוח נאמד בכמיליון דולר לשנה הראשונה ליישום הסכם ההפרטה (Steitz, 2016).

יתרון רביעי להפרטת שירותי הרישוי והפיקוח הוא גישה שירותית ומקצועית יותר של חברות פרטיות לעומת פקידי ציבור. הפרטת סמכויות מנהל בינוי להענקת היתרים ולפיקוח על הבנייה קיימת גם בקנדה (ובגרסה מרוככת גם באוסטרליה). בוויטוריה שבקנדה 75% מסך היתרי הבנייה מוענקים על ידי חברות מורשות, ועל פי סקרי שאלון היתרונות המרכזיים של החברות המורשות, הגורמות ליזמים להעדיף פנייה אליהן על פני הרשויות המקומיות, הם מהירות תהליך הרישוי, גישה שירותית ומקצועית יותר וכן נגישות טובה יותר (Van Der Heijden, 2013).

מקורות

1. אדלר, רוני, אורי דביר, דורון יעקובי, עמית לוונטל, עמיר ליבנה, דניאל קופל ואלעד רוזגוביץ (2016), "תכנית ליישום התחדשות עירונית יעילה והוגנת", מכון אלרוב.
2. אסיף, שמאי, עידן פורת, איריס יפה ודליה דומרובסקי (2014), "בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה", המכון לחקר מדיניות קרקעית ולשימושי קרקע.
3. אקשטיין, צבי, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט (2015), "רפורמות בענף הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן.
4. אקשטיין, צבי ותמיר קוגוט (2017), "רפורמות וכשלים בשוק הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
5. בוגין, נחמה (2016), "היבטים כלכליים ושמאיים בפרויקטים של התחדשות עירונית", מקרקעין ט/2, 60-51.
6. ביטון, אילן (2009), "פרויקט שיקום שכונות: תמונת מצב", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
7. המועצה הלאומית לכלכלה (2015), דו"ח הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני.
8. הרמן, עמוס (2014), "אחריות בנויקין של ועדה מקומית לפגמים פיזיים במבנה", דין ודברים ח'1, 99-151.
9. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2016), "דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2016", https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokesman_11022018/he/urban_renewal_report_2016.pdf.
10. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2017), "דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2017", http://ext.moch.gov.il/books/report_2017.
11. זילברזיק, יואב (2015), "מעורבות תושבים בקידום התחדשות עירונית: סקירת מודלים נבחרים מהעולם", מכון הגר.
12. כרמון, נעמי (2014), "התחדשות עירונית: האסטרטגיה האורגנית לעדכון הדיור הוותיק", עמותת מרחב.
13. מבקר המדינה (2016), דו"ח שנתי 66 לשנת התשע"ו.
14. מופקדי, טל ורועי שלם (2018), "רפורמה במימון הרשויות המקומיות", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
15. מנהל התכנון, משרד האוצר (2016), דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015.
16. עמותת מרחב (2014), "ישראל עירונית 2050 מחזון ליישום: כלים, מדדים ותמריצים לעירוניות".
17. פדן, יעל (2015), "התחדשות עירונית: היבטים חברתיים בתכנון", עמותת במקום.
18. צנובר – עובד גובי, קבוצת תכנון בע"מ (2009), "הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים – בחינת היבטים כלכליים", הוכן עבור המשרד להגנת הסביבה.
19. קלמפרט, גלב (2014), "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית: מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הוותיקות", מכון מילקן.
20. רז-דרור, עופר ונועם קוסט (2017), "התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040", המועצה הלאומית לכלכלה.

21. Collins, William J. and Katharine L. Shester (2013), "Slum Clearance and Urban Renewal in the United States", *American Economic Journal: Applied Economics* 5(1), 239.
22. Dye, Richard F. and David F. Merriman (1999), "The Effect of Tax Increment Financing on Economic Development",
<http://americandreamcoalition-org.adcblog.org/landuse/TIFsinIllinois.pdf>.
23. Kipfer, Stefan and Jason Petrunia (2009), "Reconolozation and Public Housing: A Toronto Case study", *Studies in Published Economy* 83, 111.
24. Kyung, Shinwon and Kwang-Joong Kim (2011), "State-facilitated Gentrification in Seoul, South Korea: For Whom, by Whom and with What Results?",
<http://www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs/Session%202/2-1-Kyung.pdf>.
25. Palliser, David Michael, Peter Clark and Martin J. Daunton (2000), "The Cambridge Urban History of Britain: 1840–1950", Cambridge University Press.
26. Steitz, Kyle (2016), "Determining the Role of P3: Building Inspections", in *Privatization in Practice: Reports on Trends, Cases and Debates in Public Service by Business and Nonprofits*, Joaquin J. Gonzales III and Roger L. Kemp (eds.), Jefferson, North Carolina: Macfarland and Company Publishers, 140–143.
27. Sutton, Stacey A. (2008), "Urban Revitalization in the United States: Policies and Practices", Final Report: United States Urban Revitalization Research Project (USURRP),
http://www.columbia.edu/cu/c2arl/pdf_files/USURRP_Phase_I_Final_Report.pdf.
28. Tipple, Graham (2000), "Extending Themselves: User Initiated Transformations of Government-built Housing in Developing Countries", Liverpool University Press.
29. United Nations (2014), "World Urbanization Prospects, The 2014 Revision",
<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>.
30. Van der Heijden, Jeroen (2013), "Privatization of Building Code Enforcement: A comparative Study of Regimes in Australia and Canada", *International Journal of Law in the Built Environment* 2(1), 60–75.
31. Williams, Brandan and Ian Boyle (2012), "The Role of Property Tax Incentives in Urban Regeneration and Property Market Failure in Dublin", *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, 9(2), 5.

נספח: לוחות ואיורים

לוח נ-1: השוואת עלויות הקמה ותחזוקה של תשתיות ליחידת דיור

בנייה בהתחדשות עירונית (ש"ח)	בנייה חדשה בפאתי העיר (ש"ח)	
9,214	33,733	עלויות הקמה לרשויות ציבוריות
29,073	115,176	מוסדות ציבור
2,410	4,027	תשתיות
40,697	152,936	עלויות הקמה לחברות התשתית
		סה"כ עלויות הקמה
		עלויות שוטפות לשנה
9.3	292.3	כבישים חדשים
69.1	495.2	שטח ציבורי פתוח נוסף
17	170	תאורת רחוב
80	266	תשתיות מים וביוב
129	517	תחבורה ציבורית
16	81	תשתיות חשמל
320	1,822	סה"כ עלויות תחזוקה לשנה
44,087	172,238	סה"כ עלויות

העלויות השוטפות השנתיות הונו (במקור) בשיעור של 7% למשך 20 שנה.
מקור: קלמפרט (2014).

לוח נ-2: תפוקות במסלולי רשויות מקומיות ויזמים

סך הכול		מסלול יזמים		מסלול רשויות מקומיות		סטטוס
(אפיקי שיקום-בינוי והריסה-בינוי)		(אפיקי שיקום-בינוי והריסה-בינוי)		(אפיקי שיקום-בינוי והריסה-בינוי)		
מתחמים	יח"ד קיימות ותוספתיות	מתחמים	יח"ד קיימות ותוספתיות	מתחמים	יח"ד קיימות ותוספתיות	
93	70,350	61	44,017	32	26,333	מתחמים לאחר הכרזה, ללא תוכנית מאושרת
156	57,284	68	23,843	88	33,441	מתחמים לאחר הכרזה, לאחר תוכנית מאושרת
44	10,226	21	4,546	23	5,680	התקבל היתר בנייה
19	3,036	9	1,300	10	1,736	אכלוס בפועל

מקור: עיבוד מתוך הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2017).

לוח נ-3: תפוקות במסלול התמ"א – נתוני ביצוע (אפיק שיקום-בינוי והריסה-בינוי) בשנים 2005–2017

סה"כ		הריסה ובנייה מחדש		חיזוק ועיבוי		2017–2005
מבנים	יח"ד	מבנים	יח"ד	מבנים	יח"ד	
5,553	117,202	2,270	47,422	3,283	69,780	בקשות
2,237	43,654	810	15,600	1,402	28,832	היתרים שהונפקו
	20,874		9,912		10,962	יח"ד שנוספו
641	11,861	181	3,649	460	8,212	יח"ד שאוכלסו

לאור טעויות במקורות המידע, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מעריכה את מספר יחידות הדיור שנוספו כגבוה בכ-2,000 יח"ד (כעשרה אחוז מהמספר הנקוב).
מקור: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2017), עמ' 29–31.

לוח נ-4: מכפילי ציפוף בערים נבחרות

המכפיל (יחס בין דירות חדשות לישנות)	העיר
3.0	תל אביב
3.1	קרית אונו
3.3	רמת גן
3.6	כפר סבא
3.8	בת ים
3.9	יהוד
3.9	ירושלים
4.7	נתניה
4.8	ראשון לציון
5.0	אור עקיבא

מקור: מצגת של מהנדס העיר חיפה (ינואר 2017),

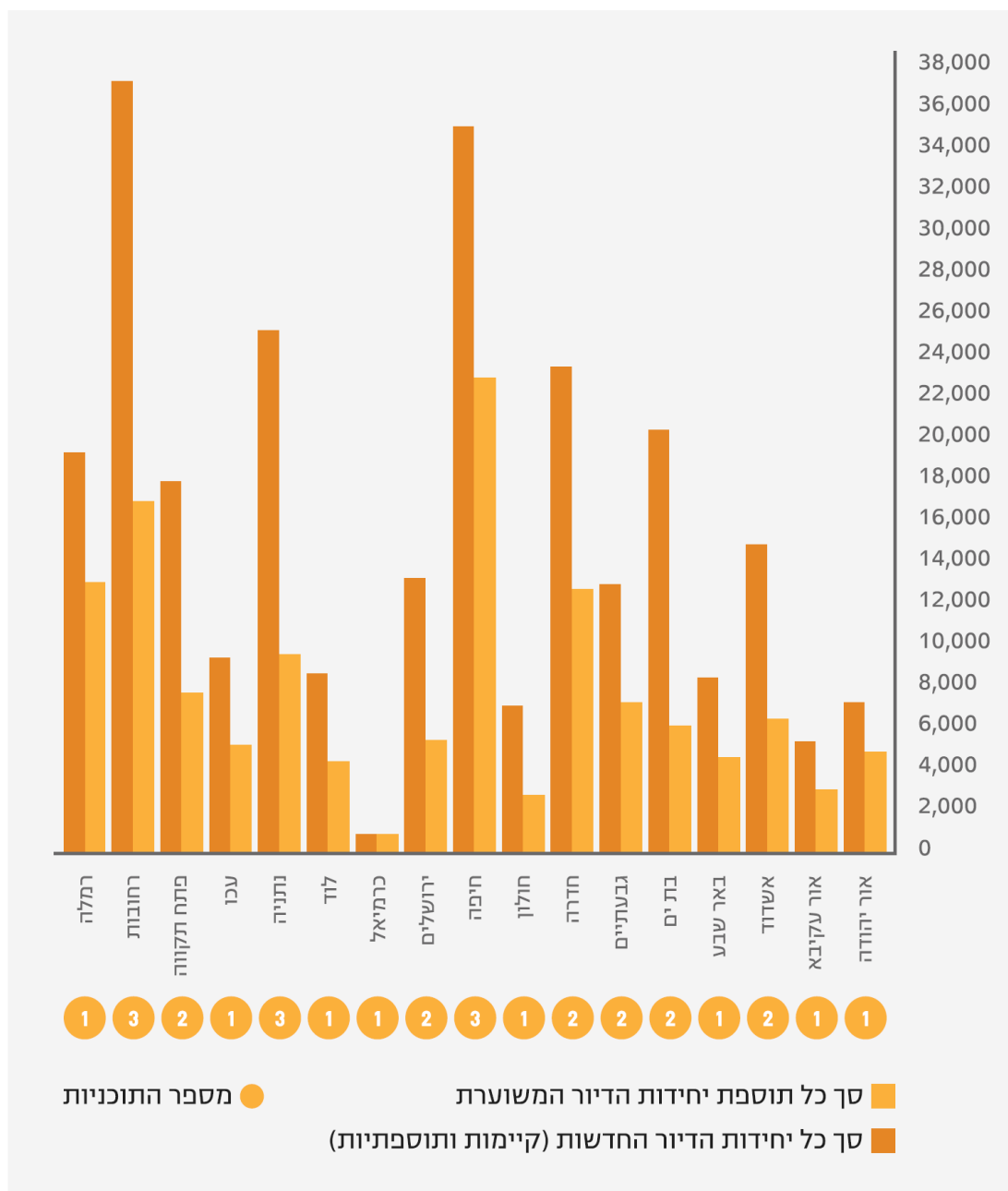
<https://www.haifa.muni.il/CityHall/City-Engineer-Office/The-Department-For-City-Planning/Documents/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%20%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93%20%D7%91%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA%20%D7%A2%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%AA%20-%20%D7%90%D7%A7%D7%93%D7%9E%D7%99%D7%94%20%D7%91%D7%A7%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%94%202017.pdf>

לוח נ-5: הטבות במסלולים השונים של התחדשות עירונית

ההטבה	מסלול רשויות ומסלול מיסוי	תמ"א 38
מימון תכנון של תכנית מפורטת	במסלול הרשויות המקומיות בלבד	אין
מימון עלויות ניהול פרויקט	במסלול הרשויות המקומיות בלבד	אין
פטור מהיטל השבחה	אפשרות לפטור חלקי או מלא, מותנה באישור של מועצת הרשות המקומית ושל שרי הבינוי והשיכון והפנים	בהריסה ובנייה מחדש תתאפשר גבייה חלקית (25%) של היטלי השבחה על זכויות בנייה מעבר ל-2.5 קיימים טיפוסיות מורחבות, באישור מועצת הרשות המקומית פטור מלא המעוגן מחוק התכנון והבנייה ביחס להליך חיזוק ועיבוי
פטור ממס שבח	פטור לפי הוראות פרק חמישי-4: פינוי בינוי לחוק מיסוי מקרקעין	פטור לפי הוראות פרק חמישי - 5 לחוק מיסוי מקרקעין עד סוף שנת 2021
פטור ממס רכישה	פטור לבעלי הדירות הקיימות לפי הוראת פרק חמישי - 4: פינוי בינוי	אין מס רכישה לבעלי הדירות הקיימות
מע"מ על שירותי הבנייה	מע"מ בשיעור אפס מכוח סעיף 31 לחוק מס ערך מוסף	מע"מ בשיעור אפס מכוח סעיף 31 לחוק מס ערך מוסף
מספר הדירות עליהן ניתן פטור ממס שבח ורכישה	דירה אחת במתחם	עבור תמ"א 38/2, דירה אחת בבנין. עבור תמ"א 38/1 ללא הגבלה
תקרת שווי התמורה המזכה בפטור ממס	הגבוהה מבין אפשרויות אלה: • דירה בגודל 120 מ"ר • שווי של 150% משווי הדירה הקיימת, בניכוי שווי זכויות הבנייה שמועברות ליזם • דירה הגדולה ב-50% מהדירה הקיימת, ועד 200 מ"ר	בתמ"א 38/1 תוספת של 25 מ"ר לגודל הדירה הקיימת. בתמ"א 38/2 הגבוהה מאפשרויות אלה: • תוספת של עד 25 מ"ר לגודל הדירה הקיימת • שווי דירת התמורה אינו עולה על 1,770,000 ₪ בתוספת תשלום עבור דמי השכירות
פטור מדמי היתר לרמ"י	קיים עבור בנייה רוויה מכוח החלטה מס' 1477 של מועצת מקרקעי ישראל	

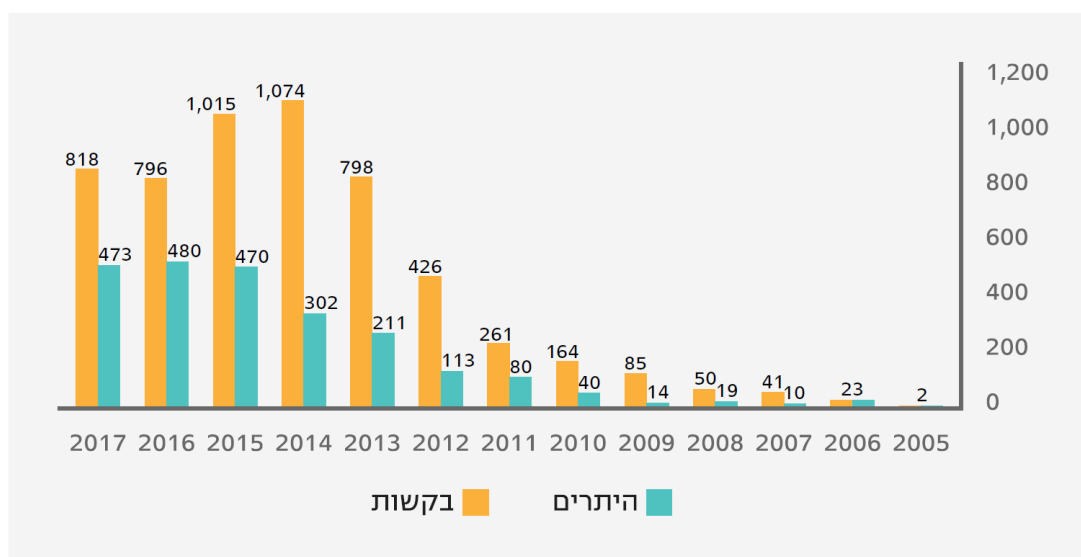
מקור: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2016), עמ' 17.

איור נ-1: יח"ד מתוכננות בתוכניות שמקדמת הרשות להתחדשות עירונית, 2017–2013



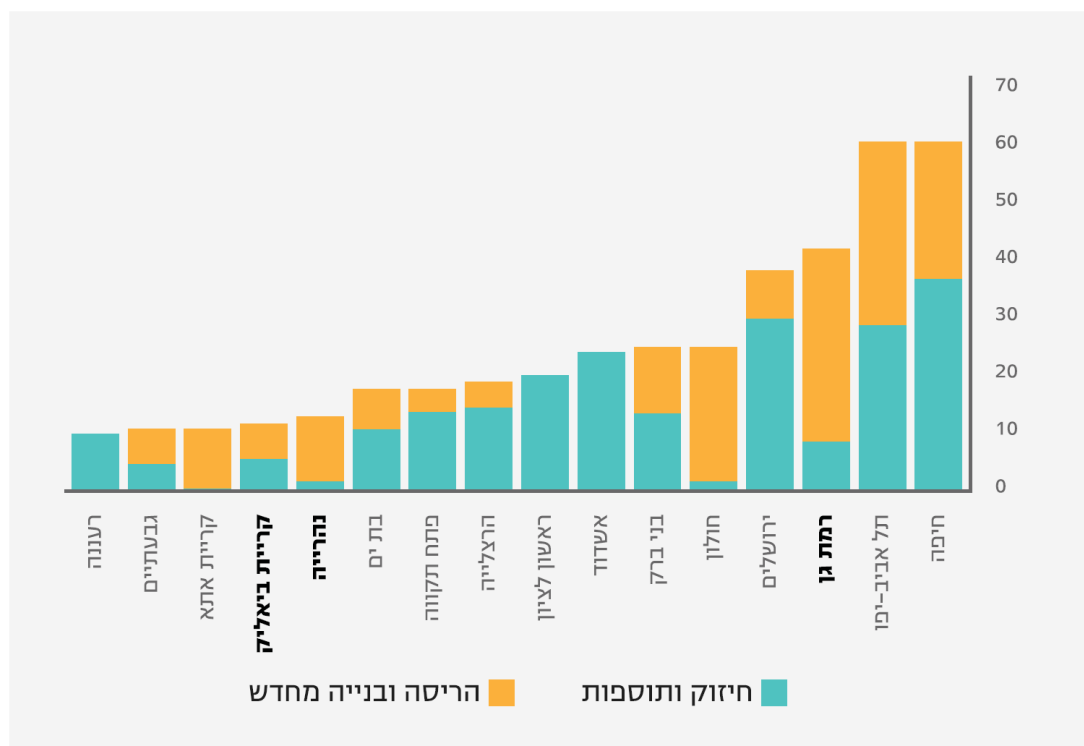
מקור: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2017), עמ' 92.

איור נ-2: תפוקות במסלול התמ"א – בקשות והיתרים על פי שנים



מקור: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2017), עמ' 29–31.

איור נ-3: תפוקות במסלול התמ"א – היתרי בנייה בשנת 2017 לפי יישוב



מקור: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2017), עמ' 29–31.