

# התחדשות עירונית היבטים חברתיים בתכנון

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) **בִּמְקוֹם**  
مخططون من اجل حقوق التخطيط **بِمَكُوم**  
Planners for Planning Rights **BIMKOM**

# התחדשות עירונית היבטים חברתיים בתכנון

## תוכן

הקדמה	4
תקציר	5
<b>פרק א': מהי התחדשות עירונית?</b>	9
הגדרות להתחדשות עירונית	9
מדוע התחדשות עירונית היא נושא אקטואלי?	10
מה בין שיקום שכונות לבין ציפוף?	13
ציפוף עירוני ויצירת תמהיל חברתי	17
<b>פרק ב': מסלולי התחדשות עירונית בישראל</b>	22
מסלולים להתחדשות עירונית	22
1. פינוי-בינוי	23
2. בינוי-פינוי-בינוי	35
3. עיבוי-בינוי	37
4. תמ"א 38	38
5. תמ"א 38 במתכונת הריסה ובניה מחדש	40
6. שיקום שכונות	41
התחדשות עירונית: המרכיב הערכי מול המרכיב הכלכלי	43
המרכיב הערכי	43
המרכיב הכלכלי	45
<b>פרק ג': דוגמאות מהעולם</b>	49
מהן הגישות לנושא ההתחדשות עירונית בארצות אחרות?	50
<b>פרק ד: דיור בר השגה בבניה חדשה לעומת שילובו בהתחדשות עירונית</b>	58
גישה המעודדת דיור בר השגה למכירה ולהשכרה בשכונות חדשות	59
גישה המעודדת דיור בר השגה בשכונות ותיקות	65
<b>פרק ה: המלצות להתחדשות עירונית מוצלחת</b>	71
המלצות עקרוניות לשינוי מדיניות בתחום ההתחדשות העירונית	72
המלצות מעשיות לביצוע ההתחדשות העירונית	86
המלצות להורדת מקדמי הציפוף בפרויקטים של פינוי-בינוי	92
סיכום	95
ביבליוגרפיה	97

מחקר וכתיבה: אדריכלית ד"ר יעל פדון

עיצוב גרפי: שני דהרי וליטל קרני

Shine Little studio

**עמותת 'במקום'** - מתכננים למען זכויות תכנון, הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון בישראל לזכויות האדם. עמותת 'במקום' פועלת בכלים מקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי-מרחבי בתחומי התכנון והפיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית בכל הנוגע למימוש זכויותיהן בשדה התכנון.

**עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון**

רחוב אבן עזרא 13 ת.ד. 7154 ירושלים 9107101

[www.bimkom.org](http://www.bimkom.org)

[bimkom@bimkom.org](mailto:bimkom@bimkom.org)

טלפון 02-5669655

פקס 02-5660551



התכנית לתואר שני  
בעיצוב אורבני  
URBAN DESIGN



בצלאל  
אקדמיה  
לאמנות ועיצוב  
ירושלים

הקן החדשה לישראל  
New Israel Fund  
الصندوق الجديد لإسرائيل

## הקדמה

חוברת זו נועדה לספק מבט רחב על נושא ההתחדשות העירונית על היבטיו השונים, הן בישראל והן בארצות אחרות. מטרתה לסקור את המדיניות הקיימת בישראל ולהצביע הן על יתרונותיה והן על בעיות רבות, פיזיות וחברתיות, הנובעות ממנה. החוברת מציעה דרכים לחשיבה מחדש בנוגע למדיניות זו, בין השאר על ידי הצגת הגישות השונות להתחדשות עירונית הנהוגות בארצות אחרות. על בסיס הניסיון שהצטבר בחו"ל ועל סמך חקר מקרי-בוחר של מדיניות יצירתית בעלת אוריינטציה חברתית, ובהתחשב בממצאים של מחקרים אקדמיים בנושא, תבחן החוברת חלופות שונות לקידום התחדשות עירונית. בעקבות בחינה זו נציג המלצות לביצוע מיטבי של התחדשות עירונית המשלבת תכנון פיזי עם חשיבה חברתית ונותנת מענים שונים למצבים עירוניים שונים.

התחדשות עירונית מבוססת על שינויים בסביבה בנויה קיימת שבה גרים תושבים. תושבים אלה הם למעשה הלקוחות הקיימים והידועים של הפרויקט (בניגוד לתושבים חדשים שיגיעו ואשר אינם ידועים למתכננים). הסכמת התושבים הנוכחיים שהדירות הקיימות הן בבעלותם היא תנאי הכרחי על מנת לבצע סוגים מסוימים של התחדשות עירונית<sup>1</sup>. שיתוף מלא ומעמיק של התושבים הקיימים והתייעצות עימם הם המפתח לתכנון סביבה המתאימה לצרכיהם. זהו גם כלי שיסייע לצמצום התנגדויות שיעכבו את אישור התכניות, שהן מטבען ארוכות טווח, ולאישור תכניות בנות ביצוע מנקודת ראות חברתית (ולא רק כלכלית), אשר יתרמו לשכונה ולעיר כולה. שיתוף פעולה בין התושבים לרשויות דורש קודם כל הכרת הנתונים והבנת הסוגיה לעומקה על כל ההיבטים הפיזיים, התכנוניים, הכלכליים והחברתיים שלה. חוברת זו פונה אם כן הן אל ציבור התושבים במטרה לייזע אותם ולספק להם כלים להתמודד עם סוגיית ההתחדשות העירונית, הן אל מקבלי ההחלטות ואנשי המקצוע המתווים ומגבשים את המדיניות בנושא זה, והן אל היזמים והקבלנים המבצעים בפועל את התכניות.

## תקציר

התחדשות עירונית בישראל מקודמת כיום הן על ידי חקיקה בכנסת והן על ידי מסלולים שונים שמעודדים משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים באמצעות מוסדות התכנון. אנו מזהים שני מרכיבים עיקריים בהתחדשות עירונית: המרכיב הכלכלי והמרכיב החברתי. ההיגיון הכלכלי העומד מאחורי מסלולי ההתחדשות העירונית הנהוגים כיום בישראל מעודד חידוש עירוני במימון הסקטור הפרטי. אולם חשיבה כלכלית זו אינה מביאה בחשבון בעיות חברתיות הכרוכות בהתחדשות עירונית, ובראשן תופעת הג'נטריפיקציה שעיקרה הדרה של התושבים הקיימים משכונותיהם וכניסת דיירים חדשים אמידים יותר במקומם.

אחד הקשיים בשיח על התחדשות עירונית נובע מכך שגופים שונים מגדירים התחדשות עירונית באופנים שונים. אנו מגדירים התחדשות עירונית **כתהליך של שיקום המרקם הבנוי הקיים ושיפורו באמצעות מגוון רחב של כלים, תוך התייחסות הן למצב הפיזי של המבנים והן למצב החברתי של התושבים**. הכלים התכנוניים צריכים לכלול בין היתר שיפוץ בניינים קיימים ללא תוספת קומות ויחידות דיור (דוגמת פרויקט שיקום שכונות), הרחבת דירות קיימות, עיבוי המרקם הקיים על ידי תוספת קומות ויחידות דיור למבנים קיימים, בניה חדשה בשטחים פנויים בין בניינים, הריסת הקיים ובניה חדשה (פינוי-בינוי לסוגיו), שיפוץ תשתיות ציבוריות ושדרוג המרחב הציבורי, השטחים המשותפים ומבני הציבור.

הכלים החברתיים מתחילים בעריכת סקר חברתי של האוכלוסייה הקיימת בכל מתחם, אשר ישמש בבסיס הנתונים העומד לנגד עיני העירייה בבואה להתוות מדיניות חידוש עירוני למתחם, ולנגד עיני המתכננים ואנשי המקצוע המיישמים מדיניות זו. בנוסף, בהתחשב בתוצאות הסקר, הכלים החברתיים יכללו עבודה קהילתית עם האוכלוסייה הקיימת, שיתוף הציבור בתכנון, הנגשת שירותי בריאות וחינוך, הכשרה מקצועית ועזרה במציאת מקומות עבודה.

התחדשות עירונית צריכה לשלב טיפול בבניין הבודד עם ראייה עירונית רחבה. המטרה היא ליצור תמהיל חברתי על פני אזור נרחב, לאפשר איתור קרקעות במרחב כולו לצורך נידוד זכויות בניה, לאזן את תוספת הבניה למגורים עם תוספת פונקציות כלל-עירוניות שיממנו את בניית מבני הציבור הנדרשים (כגון אזורי תעשייה), ולאחר קרקעות עבור שטחים ציבוריים ומבני ציבור הנדרשים עבור תוספת אוכלוסייה חדשה.

בישראל מעודדות רשויות התכנון פרויקטים של התחדשות עירונית אשר מתמקדים אך ורק בפן הפיזי ובמטרה של ציפוף המרחב העירוני הקיים ותוספת יחידות דיור. הגישה שנוקטות כיום רשויות התכנון בישראל נותנת עדיפות למסלול פינוי-בינוי, שמשמעותו הריסת בניינים ישנים ובניית בניינים חדשים במקומם אשר זכויות הבנייה בהם גדולות באופן משמעותי. מסלול זה נתפס לעיתים קרובות כמענה הולם הן לשכונות המוזנחות משנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20 והן לצורך

1. הסכמת 100% מהתושבים נדרשת לפרויקט פינוי-בינוי. אולם, לפרויקט של תמ"א 38 במתכונת הריסה ובניה מחדש (שהוא למעשה סוג של פינוי-בינוי), נדרשת הסכמה של 80% בלבד, ולפרויקט "רגיל" של תמ"א 38 (ללא הריסת הבניין הקיים) נדרשת הסכמה של 66% מבעלי הדירות.

העכשווי לצופף את הערים הקיימות. אולם הנטייה הרווחת להציג את פיננוי-בינוי כמסלול שבו "כולם מרוויחים" היא בעייתית, מאחר שהיא מתעלמת מההשלכות הפיזיות והחברתיות ארוכות הטווח שעלולות להיות לתהליכים אלו. הבנת המורכבות של הליכי התחדשות עירונית מבחינה חברתית וקהילתית חיונית אם כן, וקודמת לכל התערבות במרקם קיים.

בנוסף למסלול פיננוי-בינוי (כולל שתי וריאציות: בינוי-פיננוי ובינוי-פיננוי-בינוי), קיימים בישראל כיום מסלולים נוספים להתחדשות עירונית: עיבוי-בינוי ותמ"א 38 – תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. כולם מציעים תוספת דירות חדשות בשכונות ותיקות, שפירושה ציפוף גבוה יותר. בנוסף קיים במידה מצומצמת מאוד גם מסלול שיקום שכונות, שאינו כולל תוספת יחידות דיור חדשות.

בבחינת מקרים מן העולם עולה, כי התחדשות עירונית היא אחד הנושאים החשובים ביותר על סדר היום התכנוני במדינות רבות. ברוב המקרים, התחדשות עירונית מתבצעת במדינות אלה בשכונות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית שמצבן הפיזי והחברתי ירוד. יחד עם זאת, קיים דיון ציבורי ומקצועי ער בנוגע לקו העדין שבין התחדשות המשרתת את התושבים החלשים לבין התחדשות המביאה לג'נטריפיקציה, כלומר דחיקת התושבים הללו וכניסת תושבים חזקים יותר. תוצאה מפתיעה של סקירת מקרים מן העולם הייתה כי פרויקטים של פיננוי-בינוי מתבצעים ברובם המכריע בבניינים השייכים לדיור הציבורי. במדינות רבות אין כלל ניסיון להרוס ולבנות מחדש דירות שרובן המכריע נמצאות בבעלות פרטית. יתרה מזו, המקרה של מבנה מגורים רב-קומות שהדירות בו מצויות בבעלות פרטית (מלבד דירות יוקרה), הוא נדיר יחסית במדינות מערב אירופה. פרויקטים של פיננוי-בינוי בחו"ל נתפסים לפיכך בעיקר כאמצעים לשדרוג ולשיפור איכותו של הדיור הציבורי ונדונים מנקודת מבט זו. בישראל, אחוז הדירות בדיור ציבורי בפרויקטים של פיננוי-בינוי הוא נמוך מאוד. מרבית הדירות הן בבעלות פרטית, ועל כן המטרה של שיפור הדיור הציבורי אינה נדונה כלל.

כיצד ניתן להגיע להתחדשות עירונית ללא הדרת האוכלוסייה הקיימת? האם ניתן לעודד מעבר של משפחות "חזקות" לאזורים של אוכלוסייה "חלשה" וליצור תמהיל חברתי באופן שהתושבים הקיימים יוכלו להישאר להתגורר בשכונה המחודשת? בפועל, מטרה זו קשה להשגה. פיתוח שכונות אלה ראוי שישרת בראש ובראשונה את תושבי המקום הקיימים. במקרים של הריסה ובנייה מחדש, יש לדאוג להכללת מנגנונים ממחני ג'נטריפיקציה כמו בניית דיור בר-השגה מוזל עבור התושבים הקיימים. דיור מוזל ייתן מענה גם לאנשים שאינם בעלי דירות ולפיכך אינם זכאים לפיצוי במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית, ובראשם שוכרי דירות ודיירי הדיור הציבורי.

בסיומה של חוברת זו יובאו המלצות לביצוע התחדשות עירונית בראייה חברתית. ההמלצות יתחלקו לשני סוגים, "המלצות עקרוניות" ו"המלצות מעשיות". ההמלצות העקרוניות עניינן שינוי יסודי בסדר היום ובמדיניות התכנון הנוגעת להתחדשות עירונית. שינוי מדיניות כזה יאפשר לכל שכבות האוכלוסייה ליהנות מן האיכויות שמציעה התחדשות עירונית. שינוי המדיניות פירושו הצבת מטרה חברתית

להתחדשות עירונית, שעיקרה שדרוג תנאי המגורים של התושבים הקיימים והבטחת האפשרות כי יוכלו ליהנות מפירותיו של שדרוג זה.

לצורך כך חיוני לפני כל הליך של התחדשות עירונית לבצע סקר שיבדוק הן את מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הקיימת, צרכיה ורצונותיה, והן את ההשפעה של הבנייה העתידית עליה בפרמטרים שונים (ולא בפרמטר הכלכלי בלבד). סקר כזה יאפשר לרשויות המקומיות לבחור פתרונות תכנוניים הולמים, אשר במקרים מסוימים אף ילוו בפרויקטים רב-תחומיים שיעסקו גם בצרכים נוספים של התושבים. פרויקטים מסוג זה עשויים לעלות בקנה אחד עם ציפוף המרחב העירוני ותוספת יחידות דיור, אולם הגישה אליהם תהיה שונה מזו הנהוגה היום, ויש לצפות כי התוצאות בשטח תהיינה שונות אף הן.

שינוי המדיניות יחייב גם שינוי בגישה למימון הפרויקטים האלה. התאמת התכנון לצרכי האוכלוסייה הקיימת, כולל צרכים שאינם מתחום התכנון בלבד, תדרוש מימון ציבורי אשר יפחית מכוחו של השוק כקובע בלעדי של אופי הבינוי. הפחתת עוצמתו של השוק תאפשר כאמור לשחקנים אחרים להתבטא, ובראשם התושבים הקיימים. כיום במקרים רבים תושבים אלה אינם מיוזעים ואינם מודעים לכל ההשלכות והמשמעויות של הפרויקט בו הם מתבקשים לקחת חלק ואינם משתתפים בתהליכי קבלת ההחלטות. השינוי המוצע כאן מחייב אם כן הליכי שיתוף ציבורי. אנו ממליצים על הצעדים הבאים לצורך יישום מדיניות תכנון שתביא ליישומה של התחדשות עירונית בראייה חברתית:

- חיוב עריכת אומדן צרכי דיור על ידי הרשות המקומית.
  - חיוב עריכת תסקיר השפעה חברתית-קהילתית לתכניות התחדשות עירונית.
  - חיוב ביצוע הליך מעמיק ומלא של שיתוף ציבור בפרויקט התחדשות עירונית.
  - ביצוע התחדשות עירונית אינטגרטיבית על ידי התערבות רוחבית.
  - אימוץ גישה משלבת – שילוב בין שיפוף הקיים לבין הריסה ובנייה חדשה.
  - עידוד שיתוף פעולה פרטי-ציבורי והקמת ארגוני דיור ללא מטרת רווח.
  - מתן תמריצים לדיירים לשיפוף והרחבת בניינים קיימים.
- ההמלצות המעשיות נוגעות לדרכים שונות בהן ניתן לשלב את צרכי התושבים ורצונותיהם בתכנון המוצע. לעיתים צרכים אלה אינם עולים בקנה אחד עם התכניות המוצעות, בפרט כאשר מדובר בתכניות שמציעות שינוי קיצוני בבינוי הקיים. ההמלצות שיובאו כאן נוגעות באפשרויות להתאים את השינוי המוצע לדיירים הקיימים, בין אם על ידי ציפוף מתון יותר של הבינוי המוצע, או על ידי מתן פתרונות מעשיים שיגובשו בעקבות לימוד הצרכים של התושבים הקיימים ובשיתופם. הנחת היסוד של ההמלצות המעשיות היא כי גם במצב הנוכחי, כאשר שינוי מדיניות יסודי אינו נראה לעין, אפשר בכל זאת לשפר את המסלולים הקיימים להתחדשות עירונית. הרציונל המנחה הוא כאמור כי פרויקטים שאינם קיצוניים ברמת השינוי יהיו ידידותיים יותר לתושבים הקיימים ויפחיתו את רמת הג'נטריפיקציה. אולם, גם בפרויקטים של הריסת הקיים ובנייה חדשה, עדיין ניתן לשפר את ההצלחה החברתית של הפרויקט, על ידי נקיטה בצעדים אלה:
- קשירה בין בנייה בקרקע פנויה לשיפוף בנייה קיימת.
  - ניווד זכויות בניה.

- ביצוע "פרויקט משולב" של התחדשות עירונית ובנייה חדשה.
- לבסוף, גם בפרויקטים של פיננסי-בינוי כאשר נדרשת בניה חדשה בצפיפות גבוהה, ניתן לפעול להורדת מקדמי הציפוף, באופן שיובאו בחשבון הקשיים החברתיים הכרוכים בפרויקטים אלה:
- תקצוב הפרויקט על ידי המדינה כשהוא כולל חלק מעלויות הפיתוח שהיו מושקעות במספר דומה של יחידות דיור אילו היו מוקמות בשטח שאינו בנוי.
- מתן תמריצים נוספים להוזלת עלויות הבנייה.

לסיכום, על מנת לאפשר קיומם של פרויקטים להתחדשות עירונית (הדורשים את הסכמת בעלי הדירות הקיימות), ועל מנת לענות על יעדים חברתיים, יש לקבוע יעדים פיזיים שייגזרו מן היעדים החברתיים. אופי הבינוי, גובהו והצפיפות הנגזרת ממנו צריכים להיקבע בכל מתחם לפי המאפיינים הייחודיים לו. עם זאת, יש להביא בחשבון כי בנייה גבוהה פירושה עלויות תחזוקה גבוהות, ויש לנקוט צעדים מכוונים על מנת לאפשר לדיירים הקיימים להתגורר בה. לכן מומלץ לשלב בפרויקטים של התחדשות עירונית בנייה בגבהים שונים, כולל בניינים שגובהם אינו עולה על 9 קומות מגורים.

במקום לקבוע את הצפיפות בפרויקטים של התחדשות עירונית על פי שיקולים של ישימות כלכלית בלבד, יש לקבוע אותה לפי קריטריונים תכנוניים מקובלים: מצאי הפתרונויות הפרוגרמטיים, מצאי התשתיות הקיימות, אופי השכונה ומניעת דחיקתה של האוכלוסייה הקיימת לטובת אוכלוסייה אמידה יותר. התחדשות עירונית ראוי שתהיה אם כן חלק מאסטרטגיה של חיזוק קהילות בכלל ומחלשות במיוחד, ושילובן במרחב העירוני המתחדש.

## פרק א': מהי התחדשות עירונית?

פרק זה ידון במונח "התחדשות עירונית" ובפרשנויות הרבות והשונות להן זכה מונח זה בישראל בעשרות השנים האחרונות. הפרק יסקור את הסיבות שהביאו לעיסוק הנרחב כיום בהתחדשות עירונית, הן על ידי חקיקה בכנסת והן על ידי מסלולים שונים שמעודדים משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים באמצעות מוסדות התכנון בישראל. כמו כן יעסוק פרק זה בשני מרכיבים עיקריים בהתחדשות עירונית: המרכיב הכלכלי והמרכיב החברתי. תחילה ייסקר ההיגיון הכלכלי העומד מאחורי מסלולי ההתחדשות העירונית הנהוגים כיום בישראל, שעיקרו חידוש עירוני במימון הסקטור הפרטי. לאחר מכן ייסקר ההיגיון החברתי מאחורי מסלולים אלה, באמצעות דיון בתופעת הג'נטריפיקציה שעיקרה הדרה של התושבים הקיימים משכונותיהם וכניסת דיירים חדשים אמידים יותר במקומם.

## הגדרות להתחדשות עירונית

אחד הקשיים בשיח על התחדשות עירונית נובע מכך שגופים שונים מגדירים התחדשות עירונית באופנים שונים. במסמך זה נתבסס על ההגדרה הבאה: **התחדשות עירונית היא תהליך של שיקום המרקם הבנוי הקיים ושיפורו באמצעות מגוון רחב של כלים, תוך התייחסות הן למצב הפיזי של המבנים והן למצב החברתי של התושבים.** הכלים התכנוניים כוללים בין היתר:

- שיפוץ בניינים קיימים ללא תוספת קומות ויחידות דיור (דוגמת פרויקט שיקום שכונות)
- הרחבת דירות קיימות
- עיבוי המרקם הקיים על ידי תוספת קומות ויחידות דיור למבנים קיימים
- בניה חדשה בשטחים פנויים
- הריסת הקיים ובניה חדשה (פינוי-בינוי לסוגיו)
- שיפוץ תשתיות ציבוריות
- שדרוג המרחב הציבורי, השטחים המשותפים ומבני הציבור
- הכלים החברתיים כוללים בין היתר:
  - עריכת תסקיר השפעה חברתית לגבי התושבים במתחם המיועד להתחדשות עירונית
  - עבודה קהילתית עם האוכלוסייה הקיימת
  - שיתוף הציבור בתכנון
  - הנגשת שירותי בריאות וחינוך
  - הכשרה מקצועית
  - עזרה במציאת מקומות עבודה
- התחדשות עירונית צריכה לשלב טיפול בבניין הבודד עם ראייה מתחמית רחבה המאפשרת התייחסות לנושאים כגון:
  - יצירת תמהיל חברתי על פני אזור נרחב

- איתור קרקעות במרחב כולו לצורך ניווד זכויות בניה
  - איזון תוספת הבניה למגורים עם תוספת פונקציות עירוניות שיממנו את בניית מבני הציבור הנדרשים (כגון אזורי תעשייה)
  - איתור קרקעות עבור שטחים ציבוריים ומבני ציבור הנדרשים עבור תוספת אוכלוסייה חדשה
  - הקצאת שטחי קרקע נוספים עבור פרויקטים נקודתיים תוך שקילת סדרי עדיפויות פיזיים וחברתיים של המרחב כולו
  - מתן פתרונות לעומסי תנועה
- התחדשות עירונית ראוי שתהיה אם כן חלק מאסטרטגיה של חיזוק קהילות בכלל ומחלשות במיוחד, ושילובן במרחב העירוני המתחדש.
- בישראל מעודדות רשויות התכנון פרויקטים של התחדשות עירונית, אשר מתמקדים אך ורק בפן הפיזי ובמטרה של ציפוף המרחב העירוני הקיים ותוספת יחידות דיור. גישה זו נותנת עדיפות למסלול פינני-בינוי, שמשמעותו הריסת בניינים ישנים ובניית בניינים חדשים במקומם אשר זכויות הבנייה בהם גדולות באופן משמעותי. מסלול זה נתפס לעיתים קרובות כמענה הולם הן לשכונות המוזנחות משנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20 והן לצורך העכשווי לצופף את הערים הקיימות. אולם הנטייה הרווחת להציג את פינני-בינוי כמסלול שבו "כולם מרוויחים" היא בעייתית, מאחר שהיא מתעלמת מההשלכות הפיזיות והחברתיות ארוכות הטווח שעוללות להיות לתהליכים אלו. הבנת המורכבות של הליכי התחדשות עירונית מבחינה חברתית וקהילתית חיונית אם כן, וקודמת לכל התערבות במרקם קיים.

## מדוע התחדשות עירונית היא נושא אקטואלי?

עד לשנות ה-90 של המאה ה-20 התאפיינה מדיניות הדיור בישראל בשאיפה לפיזור האוכלוסייה באמצעות הקמת יישובים חדשים. שינוי במגמה זו ניתן לראות בתכניות שהוכנו מאז שנות ה-90 של המאה ה-20, המבטאות חזון תכנוני על פיו הבינוי העתידי בישראל יתרכז באזורים העירוניים ולא בשטחים החקלאיים והפתוחים. תכנית מתאר ארצית (תמ"א) 31 משנת 1998 החלה במגמה זו, על ידי קביעת תנאים במטרה לצמצם הקמת יישובים חדשים ובמקום זאת סימון אזורי בנייה חדשים בצמוד ליישובים קיימים. התכנית קבעה כי:

"הועדות המחוזיות יעודדו הכנת תכניות עבור מרכזים עירוניים קיימים. בתכניות אלה תיקבענה הוראות שיאפשרו הגדלת ניצולת הקרקע, שיפור הסביבה למגורים, פינני והריסת אזורים המתאימים לשיקום או חלקם, תוך שמירה על ערכים היסטוריים ואחרים הראויים לשימור, ובניה חדשה במקומה ותוך ניצול מרבי של הקרקע על ידי הגדלת צפיפות, וכן ניצול תת הקרקע".<sup>2</sup>

תכנית מתאר ארצית (תמ"א) 35 משנת 2005 המשיכה במגמה זו בניסיון לספק הגנה מרבית על השטחים החקלאיים ועל השטחים הפתוחים, ולצמצם הקמת יישובים

2. תמ"א 31 - הוראות, סעיף 14.3.

חדשים על מנת לחסוך בשימוש בקרקע. בין מטרות התכנית הוגדרה מניעת תופעת הפרוור, <sup>3</sup> וכן "שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בניה בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית ובייחוד תחבורה ציבורית - המובילה את הפיתוח העירוני".<sup>4</sup> התכנית אף התייחסה למונח "חידוש עירוני" וקבעה כי "מוסד תכנון הדין בתכנית לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי יחליט על הפקדתה רק לאחר שבדק את הצורך בחידוש עירוני ובהרואית הבינוי הקיים ואת האפשרות לבצעם, כתנאי לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי".<sup>5</sup>

הבעייתיות החברתית בגישת התמ"א להתחדשות עירונית עולה בסעיפים המפרטים את צפיפות הבנייה למגורים. תמ"א 35 קבעה צפיפות מינימלית (מספר יחידות דיור לדונם נטו) ביישובים עירוניים שנעה בין 8 ל-12, וצפיפות מקסימלית שהיא "כפל הצפיפות" המינימלית, כלומר 24-16 יחידות דיור לדונם נטו. אולם, התכנית אישרה חריגה מכפל הצפיפויות במקרים הבאים: כאשר התכנית נמצאת בסמיכות למרכז תחבורה, או כאשר "מוסד התכנון השתכנע... כי האוכלוסייה הצפויה להתגורר בשטח התכנית משתייכת לדירוג הסוציו-אקונומי הגבוה, וכי קיימים אמצעים מתאימים להבטחת ניהול ואחזקת המגורים לאורך זמן".<sup>6</sup> ואולם, הוראות התכנית קובעות כי ניתן לאשר חריגה מצפיפות המקסימום גם במקרה נוסף: "התכנית מצויה במתחם שנקבע על ידי מוסד התכנון כמתחם לחידוש עירוני".<sup>7</sup> זאת גם אם מדובר במתחם שאינו בסמיכות למרכז תחבורה וגם כאשר אין צפי לאכלסו דווקא באוכלוסייה בדירוג סוציו-אקונומי גבוה. יתר על כן, גם במקרים שמתחם לחידוש עירוני מיועד לאוכלוסייה עתידית בדירוג סוציו-אקונומי גבוה, יש להביא בחשבון את האוכלוסייה הקיימת במתחם. בחוברת זו נראה כי כשל זה מלווה תכניות פינני-בינוי, אשר מייצגות צפיפות גבוהה מטעמים של כדאיות כלכלית, בעוד שאינן מבטיחות קרבה למרכז תחבורה ובוודאי שלא "אמצעים מתאימים להבטחת ניהול ואחזקת המגורים לאורך זמן".

תמ"א 35 מתייחסת גם לסוגים נוספים של התחדשות עירונית. התמ"א קובעת כי על הרשויות המקומיות להכין תכנית או מסמך מדיניות שיגדירו מתחמים לחידוש עירוני. מסמכים אלה:

"יקבעו תוספת יח"ד בסוגים ובגדלים מגוונים, יקבעו היקף מתאים של 'דיור בהישג יד' לאוכלוסיות חלשות לרבות שיקום חברתי ויסדירו את פיתוח התעסוקה ושירותי המסחר תוך שימת דגש על עירוב שימושים. תכנית או מסמך מדיניות כאמור יפרטו את האמצעים והשלבים אשר יש בהם כדי לקדם נושא זה ובין השאר: הרחבת יח"ד, שיפוץ חזיתות, שיפור השירותים הציבוריים, עיצוב וטיפוח המרחב הציבורי לרבות השטחים הפתוחים, פיתוח תחבורה ציבורית ומערכות הסעה רבות קיבולת... שימוש בתת הקרקע, טיפול במבנים מסוכנים וחיזוק מבנים שאינם עומדים בתקנים לרעידות אדמה וכדומה".<sup>8</sup>

3. תמ"א 35 - הוראות, סעיף א'3.

4. שם סעיף ד'3.

5. שם סעיף 6.5.

6. שם, סעיף 12.2.2 סעיף קטן 3, ההדגשה אינה במקור.

7. שם.

8. שם, סעיף 14.4.2, ההדגשה אינה במקור.

גם כאן מתגלה כשל המאפיין תכניות התחדשות עירונית לסוגיהן: למרות האזכור המפורש בתמ"א 35 כי יש להתייחס לנושא של "שיקום חברתי", בפועל אין לכך כל ביטוי בתכניות מפורטות מקומיות. תכניות התחדשות עירונית, במסלולים השונים, מתייחסות כמעט רק לפן הפיזי של מתחמי ההתחדשות. בנוסף כפי שיפורט בהמשך מסמך זה, קיים ערפול בנוגע למשמעותו של "היקף מתאים של דיור בהישג יד" לאוכלוסיות חלשות". מינוח כללי זה מאפשר לכל רשות לקבוע מהו ההיקף מתאים בתחומה, אולם בו בזמן גמישות רבה זו בקביעת ההיקף אינה מחייבת את הרשות המקומית לטפל בנושא.

בשנת 1996 הקימה הממשלה ועדת היגוי לשיקום פיזי של מרכזי ערים בישראל, "ועדת אייגס", שבראשה עמד איתי אייגס, סגן הממונה על התקציבים משרד האוצר. בוועדה השתתפו נציגי ממשלה ומרכז השלטון המקומי והוטל עליה לגבש המלצות בדבר צעדים נדרשים לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי ערים, לרבות חקיקה נדרשת.<sup>9</sup> דו"ח הביניים של ועדת אייגס בנושא פינוי-בינוי ועיבוי-בינוי הוגש בספטמבר 1998.

דו"ח אייגס כלל המלצות בעניין דרכי קביעת המתחמים לפינוי-בינוי, ההיבטים התכנוניים, הן בצד המוסדי והן בצד הפרוגרמטי, היבטים הקשורים בשיפור רמת הפיתוח במתחמים שיוכרזו, הכלים המאפשרים את פינוי המתחמים, מקורות המימון לעבודות הציבוריות באותם מתחמים והיבטי המיסוי. בנוגע לקביעת המתחמים, המליצה הוועדה על כללים לבחירתם וכי הכרזתם תיעשה בהחלטת ממשלה לתקופה של שש שנים. בנוגע להיבטים התכנוניים, המליצה הוועדה על קידום תכניות סטטוטוריות למתחמים שהוכרזו ועל אישורן על ידי "ועדה מיוחדת" המורכבת מנציגי השלטון המרכזי והמקומי.

בנוגע למימוש התכנון, המליצה הוועדה על תמריצים שונים ובהם מצד אחד תנאים והטבות בהיבטי המיסוי כולל פטור מהיטלים כגון היטל השבחה והרחבת הפטור הקיים ממס שבח לזכויות בנייה. מצד שני דנה הוועדה גם בכלים להתמודד עם סירוב של דייר/ת לעסקת פינוי בינוי, סירוב אשר מונע את יישומה של תכנית לפינוי-בינוי חרף הסכמת שאר הדיירים והמליצה על תיקון חוק המקרקעין לצורך כך. נוסף לכך המליצה הוועדה על דרכים לקבוע את התמורה שתינתן לדיירים במסגרת העסקה ואת ההסדרים בדבר הפינוי, הדיור החלופי וכל נושא הנוגע בפינוי ובינוי. הוועדה גם עסקה במבנה הארגוני ובניהול הכספי של הליך התכנון של הפרויקטים וניהולם על ידי חברות ניהול, אשר יופקדו על ביצוע הליך התכנון הסטטוטורי, תכנון התשתיות והכנת התסקיר הכלכלי.<sup>10</sup>

יש לציין כי בדו"ח אייגס נכתב שהוא אינו ממצה את כל הדרכים לשיקום פיזי של מרכזי ערים או לציפוף הבנייה, וכי הוועדה בהמשך עבודתה תבחן דרכים נוספות<sup>11</sup>, אולם דו"ח נוסף לא פורסם.<sup>12</sup> הממשלה אישרה את עיקרי דו"ח הביניים

בהחלטה מספר 4342 מיום 13 בספטמבר 1998. בשנים הבאות נערכו מספר תיקונים לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, המאפשרים את הכרזת הממשלה על מתחם להתחדשות עירונית בהמלצת "הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית" שהוקמה מכוח התיקונים הללו.<sup>13</sup>

בעקבות פעולות מחאה ציבורית נרחבת כנגד יוקר המחיה בכלל ויוקר הדיור בפרט (שנודעו בשם "מחאת האוהלים") בקיץ 2011, מינתה הממשלה בראשות נתניהו באוגוסט 2011 ועדה נוספת שנקראה "הוועדה לשינוי כלכלי חברתי". בראשה עמד פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה. המלצות הוועדה הוגשו בספטמבר 2011, וב-9 באוקטובר 2011 אישרה אותן הממשלה. פרק הדיור בדו"ח טרכטנברג כלל המלצות הנוגעות להתחדשות עירונית. הוועדה קראה לממשלה להגדיר את נושא ההתחדשות העירונית בכלל ואת הפרויקטים של פינוי-בינוי בפרט כיעד לאומי ולפעול בדרכים ברורות ואפקטיביות כדי לממשם. הוועדה המליצה על קידום מואץ של תכניות להתחדשות עירונית על ידי תקצוב וקידום של תכניות מתאריות להתחדשות עירונית, והקמת ועדות משנה מיוחדות לפינוי-בינוי בוועדות המחוזיות אשר תפעלנה לאישור מהיר של התכניות המתאריות לפינוי-בינוי במחוזות השונים. לצורך קידום תכניות מפורטות ומתאריות לפינוי-בינוי המליצה הוועדה להקצות 30 מיליוני שקלים לתקציב משרד הבינוי והשיכון בשנים 2012-2014. כן המליצה הוועדה על ליווי צמוד של 14 מתחמים נבחרים שהוכרזו כמתחמי פינוי-בינוי בהיקף של למעלה מ-8,200 יחידות דיור שה"כ המצויים באזור המרכז, לצורך קידום מזורז של הליך התכנון הסטטוטורי.<sup>14</sup>

אם כן, אין ספק שהתחדשות עירונית היא נושא אקטואלי, ובימים אלה ממש מתקיימים במישורים רבים צעדים שנועדו ליישמה: קביעת מדיניות, חקיקה, הכרזה על מתחמים, תכנון תכניות ואישורן. כפי שיפורט להלן, עדיין קטן מספר המתחמים בהם החלה בפועל הריסה ובנייה בשטח. לפיכך במסמך זה נבחן בין השאר את הישימות של התחדשות עירונית כפי שהיא מוצעת כרגע בישראל, וכן את הציפיות השונות אשר תולים בה קובעי המדיניות, מערכת התכנון, ותושבי המתחמים. לפי תפיסתנו, הקשיים בהתחדשות עירונית מן הסוג של פינוי-בינוי רבים ומורכבים ומצדיקים בחינה מחודשת של הנושא כולו.

## מה בין שיקום שכונות לבין ציפוף?

התחדשות עירונית כפי שהיא נתפסת כיום על ידי רשויות התכנון מיועדת בעת ובעונה אחת לפתור את בעיות התשתית והבנייה הלקויה של מבנים משנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20, ולספק תוספת משמעותית של יחידות דיור בתוך הערים. כך, באוגדן פינוי-בינוי שהוציא משרד הבינוי והשיכון מוגדרת ציפיית הממשלה ממסלול זה: "צפוי, כי תוספת בנייה זו תגרום להתחדשות המלאי הבנוי ותמנע הידרדרותן של

9. התחדשות עירונית - פינוי בינוי- היבטים קנייניים, תכנוניים ומיסויים, מאת עינת גלוסר - משרד עורכי דין. <http://www.academics.co.il/Articles/Article28094.aspx>, נכון ליום 10 בנובמבר 2013.  
10. ראו דו"ח ביניים - ועדת אייגס, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=497477>, נכון ליום 11 בנובמבר 2013.  
11. שם.  
12. שם.

13. סעיף 33א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה 1965.  
14. דו"ח ועדת טרכטנברג, [http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20pdf.%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8\\_0](http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20pdf.%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8_0), עמודים 215-216. נכון ליום 11 בנובמבר 2013.

שכונות, מן ההיבט הפיזי והחברתי.<sup>15</sup> אין ספק כי מדובר בשתי מטרות חשובות וראויות: האחת, לגרום ל"התחדשות המלאי הבנוי", כלומר "להחליף" דירות ישנות בחדשות, תוך כדי הוספה של יחידות דיור. השנייה, למנוע הידרדרותן של שכונות ותיקות מן ההיבט הפיזי והחברתי. אולם החיבור בין שתי מטרות אלה אינו מובן מאליו, ונדרשת בחינה מעמיקה של סיבותיו, משמעותו ותוצאותיו. שאלה מרכזית שתידון בחוברת זו היא אם כן, האם שתי המטרות אינן סותרות זו את זו? האם תוספת יחידות דיור רבות היא אכן דרך מומלצת למניעת הידרדרותן של שכונות ותיקות? הבנייה בישראל בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת התאפיינה במקומות רבים בצפיפות נמוכה, ובשכונות רבות קיימים שטחים נרחבים בין הבניינים בבעלות משותפת של התושבים שהם מוזנחים וריקים. שטחים אלו לא תמיד משרתים את הדיירים ולעיתים רבות נזנחו עד כדי הפיכתם למטרד. ציפוף המרקם העירוני על ידי בנייה בשטחים מוזנחים כאלה ותוספת יחידות דיור חדשות עשוי להיות פעולה חיובית במקרים מסוימים. אולם, מדיניות גורפת של ציפוף במספרים גבוהים עשויה גם להחריף מצוקות חברתיות קיימות וליצור מצוקות חדשות. לפיכך יש לבחון כל מתחם עירוני לגופו, על פי נתוניו הפיזיים והחברתיים בטרם מגבשים יעדי ציפוף חדשים. כיום מדיניות התכנון מעודדת באופן גורף ציפוף במספרים גבוהים, אשר נובע בראש ובראשונה מחזון של התחדשות עירונית שתמומן על ידי כוחות השוק בלבד, ללא כל מימון ציבורי. ההיגיון מאחורי מדיניות זו הוא ליצור תנאים בהם יזם או קבלן יממנו את שיקום, שיפוץ או בנייה מחדש של הבניינים הישנים, ולא הרשות המקומית או המדינה. כדי להבטיח את רווחיות הפרויקט, היזם אמור לבנות דירות חדשות ולמכרן בשוק החופשי. תחשיב הציפוף נובע, איפה, משיקולים כלכליים של רווחיות יזמית. אולם, תחשיב זה הוא בעייתי משלוש סיבות עיקריות:

1. **מכפיל (או מקדם) הציפוף:** כדי להגיע לרווחיות על היזם לבנות מספר רב של דירות למכירה. צורך זה גורר הגדלה ניכרת של שטחי הבנייה לעומת השטח הבנוי בפועל. כתוצאה מכך נקבעת הצפיפות בפרויקט על ידי חישובי כדאיות כלכליים אשר אינם בהכרח עולים בקנה אחד עם ראייה תכנונית של המתחם הספציפי. עובדה זו בעייתית במיוחד מכיוון שאין מדובר בשכונות חדשות המיועדות לדיירים אנונימיים, אלא בשכונות ותיקות המאוכלסות בתושבים קיימים. התערבות תכנונית בשכונות כאלה דורשת התחשבות באוכלוסייה הקיימת, בצרכיה וביכולות הכלכליות שלה, בטרם יוחלט על הצפיפות המתאימה למתחם ותושביו ועל התכנון העירוני והאדריכלי שיאפשר את יישומה.

לשם השוואה, בחנו את הצפיפות המוצעת בארבעה פרויקטים סמוכים בדרום מערב ירושלים. שניים מהפרויקטים הם תכניות לבניה חדשה על שטחים פתוחים: תכנית מספר 12736 מורדות מלחה, ותכנית מספר 12032 מורדות משואה, ולעומתן שניים מהפרויקטים הם תכניות פיננסי-בנינו בשכונות הסמוכות: תכנית מספר 13434 ברחוב הציונות בשכונת קריית יובל, ותכנית מספר 0109876 - 101 שהיא כראע

15. "האגודן לרשויות המקומיות", 13 באוקטובר 1999, עמוד 4. <http://www.moch.gov.il/> pdf.male\_nosah\_binuy\_pinuy\_ogdan/ironit\_hitchadshut/SiteCollectionDocuments, נכון ליום 11 בנובמבר 2013.

בשלב הכנה ברחוב הנורית בשכונת עיר גנים (המכונה "נוף הפארק - יובלים גנים"). תכניות הבנייה החדשה אינן כפופות למגבלות השיקול של "מקדם הציפוף", ואילו תכניות פיננסי-בנינו מחייבות עמידה במספרים שמקדם זה מכתוב.

### טבלה מס. 1

תכנית 12032 מורדות משואה	תכנית 12736 מורדות מלחה	תכנית פיננסי-בנינו 13434 רחוב הציונות	תכנית 0109876 - 101 פיננסי-בנינו בהכנה רחוב הנורית ("נוף הפארק - יובלים גנים")
שטח התכנית	171 דונם	156 דונם	22 דונם
מספר יח"ד	493	397	266
מספר יח"ד לדונם נטו	10-12	11-19	26-49
מספר קומות מגורים	6-8	4-10	9-14
			12.65 דונם
			408
			65 (בין 114-28 יח"ד לדונם)
			12-26

מטבלה מס. 1 אפשר ללמוד כי הצפיפות המוצעת בפרויקטים של פיננסי-בנינו גבוהה בהרבה מזו המוצעת בתכניות הבניה החדשה. אנו מניחים כי בתכניות לבניה החדשה באים לידי ביטוי מלבד השיקול הכלכלי הלגיטימי, גם השיקול האדריכלי והשיקול החברתי, אשר מעצבים את דמותה של השכונה העתידית. בהשוואה, דמותן של שכונות פיננסי-בנינו מתעצבת בראש ובראשונה על ידי משקלו הגבוה של השיקול היזמי והמרכיב הכלכלי. משום כך הצפיפות המרבית של יחידות דיור לדונם בתכניות פיננסי-בנינו אלה גבוהה פי שניים, שלושה ואף למעלה מזה מאשר הצפיפות המתוכננת בשכונות מורדות משואה ומורדות מלחה הסמוכות.

ניתן להתווכח על השיקולים אשר עמדו בבסיס קביעת הצפיפות המיועדת לשכונות החדשות. בהתייחס לחשיבות הרבה שמייחסת מדיניות התכנון כיום להגדלת מלאי יחידות הדיור, תכניות אלה אינן מספקות יחידות דיור רבות ביחס לשטח הגדול שהן תופסות. כאשר הקרקע היא משאב מוגבל שיש לנצלו בצורה מיטבית, יש מקום לשקול מחדש את הצפיפות הנמוכה שמאפיינת את שתי השכונות האלה. יתרה מזו, ההבדל הגדול בין הצפיפות המתוכננת בשכונות החדשות לבין הצפיפות המתוכננת בשכונות פיננסי-בנינו הסמוכות מעלה שאלות לגבי איכות החיים הצפויה בשכונות אלה, והפערים החברתיים העשויים להיגרם בשל צפיפות זו.

לא זו בלבד שתכניות פיננסי-בנינו בטבלה מס. 1 מחייבות צפיפות גבוהה, גם שטחן קטן בהרבה משטח התכניות החדשות. על מנת להגיע לערכי צפיפות כה גבוהים בשטח כה קטן, יש לתכנן את יחידות הדיור בבניינים רבי קומות שייבנו בצפיפות רבה. שכונות מורדות מלחה ומשואה מייעדות בניה לגובה עשר קומות מגורים לכל היותר. מספר הקומות בתכניות פיננסי-בנינו גבוה בהרבה. למגורים



בבניינים רבי קומות השלכות כלכליות וחברתיות משמעותיות, אשר יידונו בפרק הבא. כמו כן תידון בהמשך גם שאלת ניצול הקרקע הפנויה (בטבלה מס. 1 קרקע זו מיועדת לשכונות החדשות) לטובת התחדשות השכונות הוותיקות. בעוד שבטבלה מס. 1 מצוינים ארבעה פרויקטים סמוכים שאין ביניהם כל קשר, אנו טוענים שניתן היה להגיע לאיזון רב יותר של הצפיפויות על ידי תכנון כולל של האזור, אשר יקשור בין קרקע פנויה בבעלות המדינה לבין מתחמי מצוקה קיימים הסמוכים לה.

2. הקריטריונים לדירוג מתחמי התחדשות עירונית: הכרזה על מתחם להתחדשות עירונית נעשית בכפוף לקריטריונים שמטרתם לקדם מתחמים אשר דורשים השקעה ציבורית נמוכה ככל האפשר. כתוצאה מכך, מתחמים "קשים" מבחינה חברתית, כלכלית ופיזית אינם מקבלים עדיפות גבוהה. בטבלה הבאה מובאים הקריטריונים כלשונם, כפי שהם מופיעים באתר משרד הבינוי והשיכון.<sup>16</sup> מספר האחוזים מצוין את משקל כל קריטריון בקביעת דירוגו של המתחם כראוי לביצוע התחדשות עירונית:

## טבלה מס. 2

הקריטריונים ומשקלם:
• היקף השקעות בתשתיות ובמוסדות ציבור - 10%. יינתן ציון גבוה למתחם שבו היקף ההשקעות נמוך.
• זמינות ליישום מההיבט הציבורי: אפשרות לבנות מספר רב ככל האפשר של יחידות דיור בלי השקעה ציבורית - 10%.
• זמינות ליישום מההיבט הפיזי: - 40%. יינתן ציון גבוה למתחם שבו ממוצע יחידות הדיור שנדרש לפנותו כדי להקים מבנה חדש הוא נמוך.
• היקף תוספת הבנייה - 40%. היחס בין תוספת הבנייה המוצעת לבין תוספת הבנייה המינימלית הנדרשת.

טבלה זו מדגימה כיצד מושפעים הקריטריונים להכרזת מתחם לפינוי-בינוי מהשאיפה להגיע להיקפי בנייה גבוהים ככל האפשר בהשקעה ציבורית נמוכה ככל האפשר. זהו שיקול לגיטימי, אולם הוא משקף מגמה של הימנעות המדינה מהשקעות ציבוריות הדרושות להתחדשות עירונית. בפרקים הבאים נראה כי על מנת להגיע לתכנון מוצלח מבחינה חברתית, השיקול הכלכלי צריך להיות רק חלק משורה של שיקולים אשר ישפיעו על איכות החיים בשכונה העתידית להיבנות. בטבלה מס. 2 השיקול הכלכלי מקבל חשיבות רבה, ולמעשה חשיבות בלעדית, כאשר הקריטריונים אינם כוללים כל שיקול מקצועי אחר: אדריכלי, חברתי, או סביבתי. המרכיב הכלכלי-יזמי בלבד הוא אשר קושר בין שיקום מתחמים ישנים לבין ציפוף גבוה ככל האפשר.

3. מתן מענה לצרכים הפרוגרמטיים וההעמסה על התשתיות הפיזיות: השאיפה

לציפוף גבוה של מתחמים קיימים צריכה להביא בחשבון גם את הצרכים הציבוריים שיתווספו, ואשר לא תמיד ניתן לתת להם מענה הולם. בעוד שבעת תכנון שכונה או מתחם חדש, ניתן במרבית המקרים להקצות די קרקע לצרכים ציבוריים ויש גם גמישות רבה בתכנון תשתיות כמו דרכים, בשכונה קיימת שעוברת ציפוף האפשרויות הללו מוגבלות הרבה יותר. לכן פרויקטים שמבוססים על ציפוף ניכר, במיוחד פינוי-בינוי, מביאים לעיתים קרובות למצוקה בהיבטים פרוגרמטיים שדורשים שטח משמעותי, כמו מבני בתי-ספר ושטחים ציבוריים פתוחים. פירוש הדבר שאיכות החיים במתחם שעובר התחדשות עירונית ובכל הסביבה שלו עלולה להיות ירודה יותר בהיבט הפרוגרמטי מאשר איכות החיים המקובלת בשכונות חדשות (לפי התדריך הממשלתי)<sup>17</sup> ואף מאשר איכות החיים - לפחות בהיבט זה של שטחים ציבוריים ובמקרים רבים גם תשתיות תחבורה ותנועה - שהייתה במתחם ובסביבתו לפני ביצוע פרויקט של פינוי-בינוי.

## ציפוף עירוני ויצירת תמהיל חברתי

צפיפות-יתר עלולה איפה לגרום לבעיות חברתיות ופרוגרמטיות. עם זאת, אנו סבורים כי ציפוף מתון ואחראי הוא אמצעי חשוב ליצירת סביבה אורבאנית אינטנסיבית. משום כך יש יתרונות להוספת דירות חדשות במתחמים עירוניים קיימים, תוך מתן מענה הולם לצרכים פרוגרמטיים ולתשתיות, ותוך התחשבות בתושבים הקיימים. בתנאים כאלה, בניית דירות חדשות תאפשר ותעודד כניסתה של אוכלוסייה חדשה למתחם ויצירת תמהיל חברתי (נושא זה יידון בהרחבה בפרק הנוגע למדיניות הדיור בארצות אחרות).

כניסת אוכלוסייה חדשה למתחם היא נושא מורכב שיש להביאו בחשבון בעת תכנון התחדשות עירונית. לצד היתרונות של תמהיל חברתי, קיים חשש כי כניסת אוכלוסייה חדשה למתחם קיים שהתחדש תגרום לדחיקה של האוכלוסייה הקיימת במקום ולתהליך של ג'נטריפיקציה (מונח זה יידון אף הוא בהרחבה בפרק ג'). האוכלוסייה הקיימת כוללת לא רק בעלי דירות, אלא גם שוכרי דירות (דיירים מוגנים ודיירים בשכירות רגילה), וכן דיירי בתי גיל הזהב ודיירי דיור ציבורי, דיירים בדיור לא פורמאלי או לא תקני, וגם את הדור הצעיר שעוד גר עם הוריו. כדי ליצור תמהיל חברתי ועם זאת למנוע הליכי ג'נטריפיקציה, יש לדאוג כי דיירים המתגוררים בשכונה וותיקה יוכלו להישאר בה לאחר סיום הליכי ההתחדשות העירונית. לשם כך יש לוודא כי במתחם יהיה מלאי של דיור המותאם ליכולותיהם הכלכליות של אוכלוסיות אלה, שמחירו מפוקח. נקודה זו חשובה במיוחד לאור העובדה כי התחדשות עירונית, במיוחד במסלול פינוי-בינוי, גורמת לצמצום מלאי הדיור הזול הקיים, ובכלל זה מאגר הדיור הזול להשכרה והדיור הציבורי, לטובת דיור יקר יותר ואף דיור יוקרה.

כלי חשוב ביצירת תמהיל אוכלוסיות הוא תכנון מגוון של גדלי דירות. ראוי לכלול בכל פרויקט בניה ובמיוחד בפרויקט התחדשות עירונית (מכל סוג שהוא)

17. ירון רפאל ואחרים (2005). תדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור. הוכן בשיתוף משרד החינוך, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר. הוצאת המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה (ע"ר).

16. הנוסח המקוצר של אוגדן פינוי-בינוי: [http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut\\_ironit/ogdan\\_pinuy\\_binuy\\_nosah\\_male.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/ogdan_pinuy_binuy_nosah_male.pdf), עמ' 23-34, נכון ליום 12 בנובמבר 2013.

דירות בגדלים שונים ומכאן בטווח מחירים מגוון עבור דיירים שונים. לעניין זה, ניתן להתאים את הדירות המיועדות לדיירים הקיימים לצרכיהם הספציפיים, שכן בניגוד לדיירים החדשים, הם אינם בגדר קונים אנונימיים, אלא אנשים מוכרים ליזם הפרויקט. במסלול פינני-בינוי, דירות בגדלים שונים מאפשרות גמישות באופני הפיצוי לדיירים הקיימים. לדוגמה: ניתן יהיה להציע להם שתי דירות קטנות במקום דירה אחת גדולה, מה שיאפשר להם להתגורר בדירה קטנה המספקת את צרכיהם ולהשכיר את הדירה השנייה כך שיוכלו לממן את עלות המחיה בדירה הראשונה (ראו התייחסות לנושא העלויות בהמשך). דירות מסוגים שונים צריכות להיות משולבות במרחב באופן שוויוני במתחם ועד רמת הבניין ואפילו הקומה, ללא סימון חיצוני של סוג הדירה.

במחקר שכתבה פרופ' נעמי כרמון מהטכניון על המדיניות בנוגע להתחדשות עירונית בישראל, היא מציינת כי תמהיל חברתי הוא מרכיב מרכזי בהצלחתו של פרויקט כזה. מחקרה של כרמון מתייחס לפרויקט "שיקום שכונות" אשר יידון ביתר פירוט בהמשך. כאן נציין רק כי חוקרים רבים ראו בפרויקט, שהופעל החל משנות ה-70 של המאה ה-20 ברחבי הארץ, כישלון. כרמון מנגד טוענת כי הפרויקט הצליח בהשגת חלק ממטרותיו, כולל שיפור תנאי המגורים, שיפור השירותים הציבוריים, ושיפור בשביעות הרצון של התושבים מאזור מגוריהם. אולם, היא מצביעה על כך שהפרויקט לא השיג שיפור בתדמיתן של שכונות השיקום, מאחר שתושבי השכונות הללו כמו גם אנשים מחוץ לשכונות הוסיפו לראות בהן שכונות חלשות. הסיבה לכך נעוצה, לטענתה, בכך שמצבם הסוציו-אקונומי של התושבים הוא אשר קובע את תדמית השכונה, וחשיבותו של גורם זה רבה יותר ממצבם הפיזי של המבנים בה.<sup>18</sup> שכונות השיקום לא אופיינו בכניסת אוכלוסייה "חזקה" שמצבה הסוציו-אקונומי טוב בהרבה מזה של האוכלוסייה הקיימת. שכונות אלה אופיינו דווקא בשמירה על האוכלוסייה הקיימת ואף בעזיבה של אוכלוסייה "חזקה" יחסית, שראתה בדירות המשוקמות הזדמנות כלכלית למכור או להשכיר ולעבור להתגורר בשכונה "חזקה" יותר. מסיבה זו, לטענת כרמון, לא נוצר תמהיל חברתי מספק.

דאולם, באחרונה נמתחה ביקורת רבה על הניסיון ליצור תמהיל חברתי בשכונות מגורים. הביקורת מדגישה כי בידול (סגרגציה) וקייטוב חברתי נובעים מפערים גדולים בהכנסות בין העשירונים השונים באוכלוסייה. חוקרים אשר עסקו בתופעות של קייטוב חברתי ובניסיון למתן אותו באמצעות מדיניות של תמהיל חברתי מצביעים על כך שמדיניות זו אינה נותנת מענה לפערים בהכנסות כי אם מטפלת באחד הסימפטומים (קרי הסגרגציה) אך לא בשורש הבעיה.<sup>19</sup> חוקרים אלה מצביעים על כך שהפתרון אינו ליצור שכונות מעורבות לבעלי הכנסות שונות, אלא לאמץ מדיניות להקטנת פערים בהכנסות שתאפשר לשכבות החלשות להיחלץ מעוני. במילים אחרות,

18. Naomi Carmon: Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications. *Geoforum* 30 (1999) 145-158; 152

19. Ruth Lupton and Christian Fuller (2009) *Mixed Communities: a new approach to spatially concentrated poverty in England*. LSE Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/27086/>, accessed 12 December 2013. Cheshire Paul (2007) *Segregated Neighbourhoods and Mixed Communities: a critical analysis*. LSE Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/19446/> accessed 12 December 2013

חוקרים אלה מציעים להשקיע במדיניות המתרכזת באנשים (People-targeted policies) במקום במדיניות המתרכזת בשכונות (Area-based policies). הכלכלן הגיאוגרפי Paul Cheshire מצביע על מקומות שונים בעולם בהם נהוגה מדיניות של תמהיל חברתי, וטוען כי מדיניות זו לא היטיבה עם השכבות החלשות. יתרה מזו, הוא טוען כי שכונות מעורבות שהוקמו כתוצאה ממדיניות מכוונת הראו נטייה להפוך במשך השנים לשכונות הומוגניות ללא תמהיל חברתי.<sup>20</sup> Cheshire אינו רואה בהומוגניות מצב לא רצוי בהכרח, שכן אנשים רבים מעוניינים לגור בשכונות לבני אותה קהילה, ארץ מוצא, דת, וכו'. הבעיה בעינינו נובעת מכך שאפשרויות הבחירה במקום המגורים מצומצמות ככל שההכנסה החודשית נמוכה יותר, ולפיכך הוא מציע כי יש לטפל בראש ובראשונה בצמצום הפערים בהכנסות. במחקרו מנתח Cheshire פרויקט רחב היקף שנערך בארצות הברית במטרה לסייע למשפחות עניות לעבור ממגוריהן בשכונות עוני לשכונות חזקות יותר כדי להיטיב את מצבן. הפרויקט נקרא MTO (Moving to Opportunity) ונערך בחמש ערים בארה"ב החל משנת 1992. התכנית העניקה תמיכה כספית למשפחות משכונות עוני (בהן מעל 40% מהדיירים הוגדרו כחיים מתחת לקו העוני) על מנת לעבור לשכונות בהן רוב של תושבים שמצבם הסוציו-אקונומי טוב יותר (מקסימום של 10% מהדיירים הוגדרו כחיים מתחת לקו העוני), ובהן אחוזי פשיעה נמוכים יותר ומערכת חינוך טובה יותר.

מטרת הפרויקט הייתה להביא לשיפור באיכות החיים של המשפחות שעברו דירה, כולל רמת המגורים, החינוך והבריאות. משפחות אלה נמצאו במעקב כעבור שנתיים, ארבע שנים ושש שנים מיום המעבר. Cheshire מציין כי הממצאים לא היו מובהקים, ולכן קשה לתלות שינויים שחלו בתקופה זו בחיי התושבים אך ורק במעבר הדירה. הסיבות לשינויים אלו מורכבות וקשורות למרכיבים רבים, שהסביבה הבנויה היא רק אחד מהם. כעבור שש שנים מיום המעבר נמצא כי לא חל שיפור במצבם הכלכלי של המבוגרים שהשתתפו בפרויקט. התוצאות לגבי הילדים והנערים שעברו היו מורכבות. נראה כי בנים שעברו מן השכונה הוותיקה תפקדו פחות טוב בפרמטרים שונים בשכונה החדשה. ההסבר שהוצע לכך היה כי הם סבלו מתחושת נחיתות בהשוואה למצבם של ילדים ונערים אמידים יותר. כתוצאה מכך נטו בנים להתחבר עם בנים מרקע דומה וסבלו מלחץ חברתי שלילי. נמצא כי אצל נערים חלה החמרה בבעיות התנהגות לעומת נערים שלא עברו משכונת העוני, וכן עלה מספר המעצרים בגין עבירות רכוש לעומת נערים שנשארו בשכונה הוותיקה.

לעומת זאת, אצל נערות חלה ירידה במספר המעצרים בשל עבירות רכוש, אולם ירידה זו אינה משמעותית מבחינה סטטיסטית. עוד נמצא כי אצל נערים ונערות גם יחד חלה ירידה במספר המעצרים בגין עבירות של אלימות, ואולם גם ירידה זו לא נמצאה כמשמעותית מבחינה סטטיסטית. Cheshire מסכם כי לא נמצא משקל מכריע למגורים בשכונה החדשה, בה היה תמהיל חברתי בין שכבות אוכלוסייה שונות. הוא מציג מקרים נוספים (בקנדה ובאנגליה) בהם נערך מעקב מחקרי אחר

20. Cheshire Paul (2007) *Segregated Neighbourhoods and Mixed Communities: a critical analysis*. LSE Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/19446>

מצבם של תושבים בשכונות חלשות לאורך שנים ונמצא כי הסיבות העיקריות להכנסה נמוכה היו קשורות לשוק העבודה יותר מאשר למאפייני השכונה.<sup>21</sup> לפיכך, מסקנתו היא כי השינוי החברתי אשר יביא לשיפור מצבם של תושבים בשכונות החלשות צריך לנבוע משינויים שיחולו בשוק העבודה ויטפלו בהקטנת פערי ההכנסות, בעדיפות גבוהה יותר מאשר שינויים שיטפלו בהיבטים פיזיים של שכונת המגורים.

קיימים גם מחקרים המראים תוצאות אחרות, לפיהן מצב התלמידים בבתי ספר בשכונות מעורבות טוב יותר ממצב התלמידים בשכונות עוני.<sup>22</sup> אולם אין להתעלם מכך שהמגורים בשכונה "חזקה" אינם כשלעצמם מספקים על מנת להעלות את איכות החיים של משפחות עניות. Cheshire מדגיש כי איכות חיים זו אינה תלויה רק בהכנסותיו של משק הבית, אלא גם ביחס בין הכנסות אלה לבין הכנסותיהם של תושבים אחרים בסביבה. הוא מצביע על כך שעובדה זו היא אחת הסיבות לבחירה במקום מגורים, וכי כך נוצרת סגרגציה על רקע כלכלי. כל עוד מדיניות התמהיל החברתי אינה מביאה לשינוי משמעותי בהכנסות משק הבית צפוי להישמר הפער בין תושבים עניים לשכניהם בשכונות "חזקות".<sup>23</sup> מחקרה של נאוה קיינר-פרסוב על פרויקט פינני-בינוי "אוננו הירוקה" בקריית אוננו (אשר יוזכר ביתר פירוט בהמשך) מתייחס לפערים הכלכליים ולניכור שבין התושבים הקיימים של השכונה שנהרסה לבין השכנים החדשים.<sup>24</sup>

נקודה נוספת היא השאלה האם המגורים בשכונת עוני מרעים את מצבם של התושבים ופוגעים בהזדמנויות של ילדיהם להצליח (למשל: לסיים לימודי תיכון, להמשיך ללימודים אקדמיים, להשתלב בשוק העבודה), לעומת המגורים בשכונה שבה קיים תמהיל חברתי? אין ספק שהגישה לשירותים ציבוריים איכותיים פחות משפיעה על איכות חייהם של התושבים ואף על ההזדמנויות של ילדיהם בעתיד. אולם, Cheshire מדגיש כי **המצב הבעייתי הפיזי בשכונות העוני הוא ביטוי לפערים החברתיים, ולא הגורם להם.** עיקר הקושי של תושבים מעוטי הכנסה אינו נובע מן הסכומים האבסולוטיים שמכניס משק הבית, אלא מן הסכומים היחסיים לעומת משקי בית אחרים המתמודדים על גישה לשירותים חברתיים מבוססי-מקום ברמה טובה יותר, כגון גני ילדים ובתי ספר, מרפאות, פארקים וגנים ציבוריים. במילים אחרות, המרכיב המכריע לגבי שוק הדיור הוא מיקומו של משק הבית בטווח ההכנסות באזור מסוים. מיקום גבוה יחסית יאפשר למשק הבית לקנות דירה באזור בו קיימות איכויות שונות (החל מנוף יפה וכלה בחינוך טוב) מכיוון שהוא יוכל להציע מחיר גבוה יותר לדירה ביחס לשאר הקונים הפוטנציאליים.<sup>25</sup>

מכיוון שכך, שכונות "קשות" הן למעשה הביטוי המרחבי לפערים בהכנסות בחברה. אמנם שירותים ציבוריים כמו חינוך חינוך, גנים ציבוריים וקופות חולים

אמורים להיות נגישים לתושבים על פי צרכיהם, ומחולקים באופן שוויוני. אולם למעשה מראה Cheshire כי במקרים רבים התושבים נאלצים "לקנות" אותם באמצעות שוק הדיור, על ידי מעבר לאזורים בהם שירותים אלה איכותיים יותר. ככל שגדלים פערי ההכנסות בחברה הרי שיהיו אנשים בעלי אמצעים שיוכלו לזכות בנגישות לשירותים הטובים יותר ולדחוק את בעלי ההכנסות הנמוכות יותר לשכונות בהן רמת השירותים והמגורים נמוכה. כך קורה שפערים בהכנסות הם אשר מביאים לסגרגציה מרחבית. מסקנתו של Cheshire היא אם כן כי מדיניות שנועדה להפחית סגרגציה צריכה להתרכז בהקטנת פערי ההכנסות בעדיפות גבוהה יותר מאשר בעידוד תמהיל חברתי. יתרה מזו, הוא מזהיר כי כל זמן שהמדיניות מתעלמת מהסיבות לעוני ולקייטוב החברתי, שיפור התנאים הפיזיים והשירותים הציבוריים בשכונות חלשות עלול לדחוק משכונות אלה את התושבים החלשים שייאלצו לעבור לשכונות חלשות עוד יותר.<sup>26</sup> לפיכך, מידת ההצלחה של שיקום שכונות היא מוגבלת כל עוד לא מצטמצמים פערי ההכנסות בחברה כולה.

מסקנותיו של Cheshire מחזקות את מסקנותיה של כרמון לגבי פרויקט שיקום שכונות, שהוזכרו לעיל. כרמון טענה כי תדמיתן של שכונות השיקום לא השתפרה משום שמצבם הסוציו-אקונומי של התושבים הוא אשר קובע את תדמית השכונה, וחשיבותו של גורם זה רבה יותר ממצבם הפיזי של המבנים בה. Cheshire מנתח פרויקט שנערך בלונדון במטרה להעצים אוכלוסייה חלשה באמצעות הכשרה לתעסוקה ועזרה במציאת מקום עבודה, ומראה שאחת מתוצאות הפרויקט הייתה כי תושבים שעברו אותו בהצלחה עזבו את השכונה. לפיכך, הצלחתו של הפרויקט הביאה למעשה לכך שאוכלוסייה חלשה נוספת נכנסה אל השכונה במקום התושבים שעזבו. גם במקרה של הפרויקט הזה ניתן לראות אם כן כי היחס בין מוביליות של מקום מגורים לבין מוביליות בשוק העבודה מצביע על כך שתושבים שהתחזקו מבחינה כלכלית ניסו "לקנות" שירותים ציבוריים טובים יותר באמצעות שוק הדיור.<sup>27</sup> גישתו של Cheshire מבטאת יחס ביקורתי לא רק כלפי פרויקטים מסוג שיקום שכונות, אלא אף יותר מכך לפרויקטים של התחדשות עירונית לסוגיהם, העוסקים כולם בשיפור הסביבה הפיזית ולא בהקטנת פערי ההכנסות בחברה. יתרה מזו, גישה זו מבקרת את שני סוגי המדיניות הנפוצים שמטרתם ליצור תמהיל חברתי באמצעות שינוי פיזי בלבד בסביבה הבנויה: האחד, משיכת אוכלוסייה חזקה לשכונות העוני על ידי הריסת הבניינים הישנים ובניית בניינים חדשים איכותיים יותר (כדוגמת פרויקט פינני-בינוי). השנייה, פיזור האוכלוסייה החלשה בתוך שכונות "חזקות" על ידי חיוב בניית מכסה מסוימת של דיור בר השגה בכל שכונה חדשה. שתי הגישות האלה ייסקרו בפרקים הבאים. תחילה ייסקרו בפרק הבא מסלולי ההתחדשות העירונית בישראל.

21. שם; 13-14.

22. Heather Schwartz (2010). Housing Policy Is School Policy: Economically Integrative Housing Promotes Academic Success in Montgomery County, Maryland. A Century Foundation Report. <http://tcf.org/assets/downloads/tcf-Schwartz.pdf>, retrieved 1 Oct.2013

Cheshire, 2007;20. 23

24. נאוה קיינר פרסוב (2008), משמעות הבית בתהליכי מעבר - שינוי והמשכיות במגורים בהליך פינני ובינוי. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים. הוגש לסנט הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, עמ', 79.

Cheshire, 2007; 27. 25

26. שם, עמוד 35.

27. שם, עמוד 22-24.

# פרק ב': מסלולי התחדשות עירונית בישראל

פרק זה יסקור את מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים כיום בישראל: פיננוי-ביננוי (כולל שתי וריאציות: ביננוי-פיננוי וביננוי-פיננוי-ביננוי), עיבוי-ביננוי, ותמ"א 38 - תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. כולם מציעים תוספת דירות חדשות בשכונות ותיקות, שפירושה ציפוף גבוה יותר. הפרק יסקור כל אחד מהמסלולים האלה וינתח את יתרונותיהם וחסרונותיהם מן ההיבט החברתי. כמו כן יתייחס הפרק גם למסלול שיקום שכונות, שלא כלל תוספת יחידות דיור חדשות. הפרויקט כמעט והופסק, אולם חשיבותו רבה על מנת להעריך את האפשרויות השונות לחידוש שכונות ישנות. כמו כן ירחיב הפרק בנוגע למרכיבים של פרויקטים להתחדשות עירונית, המרכיב הכלכלי ומולו המרכיב הערכי, הכולל גם את הנושא החברתי.

## מסלולים להתחדשות עירונית

**1. פיננוי-ביננוי:** מסלול שמטרתו הריסת מבנים קיימים ובניית מבנים חדשים במקומם, תוך הגדלה ניכרת של זכויות הבנייה. בפרויקט פיננוי-ביננוי כל בעל זכויות בדירה בבניין/מתחם הקיים מקבל דירה חלופית בבניין/מתחם חדש, גדולה מהדירה הקיימת. על מנת שהפרויקט יהיה כלכלי, מתחייב יחס גבוה בין מספר הדירות הקיימות לבין מספר הדירות החדשות. משרד הבינוי והשיכון דורש כי מספר הדירות החדשות יהא לפחות פי 3 ממספר יחידות הדיור הקיימות,<sup>28</sup> אולם שווי הקרקע מכתוב יחס גבוה יותר. כך, באזורי הביקוש ניתן לבנות ביחס 1:3, ובאזורי הפריפריה היחס יכול להגיע ל-1:5 ואף למעלה מזה. יחס זה נקרא "מכפיל הציפוף", או "מקדם הציפוף".

**2. עיבוי-ביננוי:** מסלול שמטרתו תוספת בנייה ללא צורך בהריסת המבנים הקיימים. הבנייה החדשה מתונה יחסית ונעשית כתוספת קומות או כבניית אגפים חדשים. הגדלת שטח הבנייה צריכה להגדיל בשיעור של 50% לפחות את השטח הבנוי הקיים.<sup>29</sup> במסלול זה ניתן לקבל מימון ממשלתי להכנת תכנית מפורטת שמטרתה תוספת זכויות בנייה. מסלול זה אינו נפוץ - רק 15 פרויקטים של עיבוי-ביננוי מופיעים באתר משרד הבינוי והשיכון, לעומת 79 פרויקטים של פיננוי-ביננוי.<sup>30</sup>

**3. תמ"א 38:** מסלול שנקבע בתכנית מתאר ארצית, שמטרתה חיזוק מבנים קיימים נגד רעידות אדמה, באמצעות מתן תמריץ כלכלי בדמות הגדלת זכויות בניה. באופן

זה ימומן חיזוק המבנים על ידי השוק הפרטי, בלי צורך בתקציבים ממשלתיים.<sup>31</sup> רווחיות הפרויקט נובעת מן האפשרות להוסיף למבנה יחידות דיור חדשות, הן בקומת העמודים (אם קיימת) והן בשתיים וחצי קומות נוספות על הגג, או לחלופין אגף נוסף. כמו כן מאפשרת התכנית הרחבת הדירות הקיימות בשטח של עד 25 מ"ר לכל יחידת דיור. שטח הקומות הנוספות יוגדל בהתאם להרחבות הדיור בקומות הקיימות. פטור מהיטל השבחה לפרויקטים אלה תורם משמעותית לרווחיות שלהם.

**תיקון 2 לתמ"א 38** - מתכונת הריסה ובנייה מחדש: תיקון זה לתכנית המתאר הארצית 38 מאפשר להרוס את הבניין ולבנות אותו מחדש. הבניין החדש ייבנה לפי זכויות הבנייה הקבועות בתכנית המתאר המקומית שחלה על המגרש, ובנוסף לכך ייתוספו לו כל זכויות הבנייה שתמ"א 38 מאפשרת (הרחבות דיור בשטח של 25 מ"ר לדירה ותוספת קומות/אגף).

**חיזוק מבנים בלי תוספת קומות ויחידות דיור:** המסלול הזה יכול להתבצע בכמה דרכים. האחת, המבנה עובר חיזוק אבל לא מוסיפים לו קומות או יחידות דיור, ועלות החיזוק על חשבון הבעלים. דרך שנייה היא על ידי ניווד זכויות מהמבנה שזקוק לחיזוק למגרש אחר באותה רשות מקומית, וזאת במסגרת תכנית מפורטת. מסלול שלישי הוא מסלול של טיפול במבנה בלי תוספת זכויות בנייה עליו, הדומה בהיבטים שונים למסלול של שיקום שכונות.

**4. שיקום שכונות:** מסלול לשיקום של שכונות מצוקה, שהוחל בו עם החלטת הממשלה באוקטובר 1977. הפרויקט נועד להתמודד באופן מקיף ורב-ממדי עם בעיית הפער חברתי במדינה ולהתמקד באזורי מצוקה חברתית ובאזורים שמצב המבנים והתשתיות בהם ירוד, ולהביא לשיקומה של שכונה בתוך חמש שנים ממועד צירופה אליו. במהלך השנים נכללו בפרויקט, על פי החלטות הממשלה, סוגים שונים של שכונות ויישובים, ובהם שכונות מצוקה בערים מבוססות, יישובים קטנים במרכז הארץ שהמדדים החברתיים-כלכליים בהם נמוכים יחסית, יישובי פיתוח, יישובי במגזרים לא יהודיים ומושבים במועצות אזוריות.<sup>32</sup>

בראייה חברתית של התחדשות עירונית, מהם היתרונות והחסרונות של כל אחד מהמסלולים הללו?

## פיננוי-ביננוי

פיננוי-ביננוי יכול להתבצע בשני מסלולים:

**במסלול הרשויות המקומיות ("מסלול רשות"),** הרשות המקומית מגישה הצעות לוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית במתחמים הראויים לדעתה לפיננוי-ביננוי בהתאם לעקרונות ולתנאי הסף שנקבעו. במידה והמתחם עומד בקריטריונים שקבעה הוועדה, ממליצה הוועדה לממשלה להכריז עליו כמתחם פיננוי-ביננוי. הכרזת הממשלה מקנה קבלת מימון ממשלתי להכנת מסמכי התכנון הסטטוטורי, לניהול ותיאום התכנון וכן

31. תמ"א 38, חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה - מענה אחי או פתרון מדומה? הוצאת במקום - מחכננים למען זכויות תכנון, דצמבר 2011. מחקר וכתיבה: ניר שלו.

32. דו"ח מבקר המדינה 54' משנת 2004, עמוד 326. [www.mat.co.il/h6g](http://www.mat.co.il/h6g) נכון ליום 17 בנובמבר 2013.

28. ראו אתר משרד הבינוי והשיכון, [www.mat.co.il/h6y](http://www.mat.co.il/h6y) נכון ליום 25.6.2013.

29. שם.

30. שם.

לפעולות הסברה לתושבים.<sup>33</sup>

**מסלול מיסוי (המכונה גם "מסלול יזמים")**, יזם פרטי מכין תכנית שעיקרה הריסת המבנים הקיימים ובניית מבנים חדשים במקומם. מסלול מיסוי פועל מתוקף חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג - 1963. מטרתו לתמרץ כלכלית תהליכים של התחדשות עירונית המתבצעים בידי שחקני השוק הפרטי בלבד. במסגרת חוק מיסוי מקרקעין,<sup>34</sup> רשאים יזמים/בעלי הנכסים לפנות לוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית (הפועלת לעניין זה יחד עם נציגי רשות המסים ומע"מ) ולבקש את המלצתה לממשלה לעניין הכרזה על מתחם כמתחם פיננסי-בינוי או עיבוי במסלול מיסוי לתקופה של שש שנים. במהלך שש שנים אלה נהנים הדיירים המפוינים מהקלות במס שבח, במס רכישה ובמע"מ על שירותי הבנייה.

"חוק הדייר הטרנזיט" פיננסי-בינוי דורש הסכמה של בעלי הדירות לשם ביצוע עסקאות העברת הזכויות בדירתם. ללא הסכמה זו לא ניתן לבצע את הפרויקט. חוק פיננסי ובינוי (פיצויים),<sup>35</sup> המכונה "חוק הדייר הטרנזיט", מאפשר לרוב מיוחס של דיירים המעוניינים בעסקת פיננסי ובינוי לתבוע תביעת נזיקין נגד דייר אשר מסרב סירוב בלתי סביר לעסקה. הרוב המיוחס פירושו שני שלישים בבניין או 80% במקבץ (בניין או כמה בניינים, שיש לפנות כדי להקים מבנה חדש במתחם פיננסי ובינוי). מטרת המחוקק הייתה לצמצם את יכולת המימון של הדייר הבודד בכל הנוגע לגובה הפיצויים המגיעים לו בתמורה לדירה הישנה. תפיסה כזו רואה בדייר המתנגד סחטן שביכולתו למנוע מהרוב את זכות ההנאה משיפור איכות החיים אותה מציע הפרויקט. אולם ההגדרה "סירוב בלתי סביר", הכוללת מספר קריטריונים לרבות "נסיבות אישיות מיוחדות", היא מעורפלת ונתונה לפרשנות.

דיירים רבים המתנגדים לתכניות פיננסי-בינוי מסירים את התנגדותם מחשש שההליך המשפטי עלול להיות ממושך, מתיש ויקר. חוק הדייר הטרנזיט יצר פוטנציאל לפגיעה משמעותית בזכות היסוד של האדם לביתו וקניינו, והוא מעניק כוח רב ליזמים להפעיל לחץ כבד על דיירים שאינם מעוניינים בתכנית להסכים לה בשל חשש מתביעה אזרחית. בנוסף קובע החוק כי מספיקה הסכמה של 50% מהדיירים בבניין או שני שלישי מהדיירים במקבץ על מנת לפנות לשמאי מקרקעין בבקשה לקבוע את הכדאיות הכלכלית של העסקה.

**יתרונות מסלול פיננסי-בינוי:** בהיבט המידי זוהי עסקת מכר כדאית ביותר עבור בעלי הזכויות הקיימים, ללא כל השקעה כספית מצדם.

• **תמורה עבור הדירה הישנה:** כל בעל דירה שדירתו תיהרס יקבל דירה חלופית בבניין/מתחם החדש. ערך הדירות החדשות גבוה יותר מערכן של הדירות הישנות, הן משום שהן חדשות, והן משום שהן גדולות מן הישנות בשטחן וכוללות לרוב גם תוספות כגון מרפסות, מחסנים, מעליות וחניות. התושבים הקיימים מקבלים נכס חדש בעל ערך ללא השקעה כספית מצדם.

• **בינוי-פיננסי (או בינוי לפני פיננסי)** - מעבר ישיר מהדירה הישנה לדירה החדשה:

במתכונת "בינוי-פיננסי", הבניין החדש נבנה על מגרש פנוי סמוך טרם הריסת הבניין הישן. בכך מושגות שתי מטרות:

1. התושבים יכולים לעבור ישירות לדירת הקבע החדשה מבלי צורך לגור בשכירות בדירה זמנית עד להשלמת הבנייה.

2. עבור התושבים הקיימים, הריסת דירותיהם לעיתים קרובות מלווה בחרדה רבה. במחקר על פרויקט פיננסי-בינוי שבוצע במתחם "אונז החדשה" בקריית אונז מראה נאווה קיינר-פרסוב כי הדיירים חששו מאוד למסור את דירתם ליזם, כפי שהם ניסחו זאת: "נותנים בית ומקבלים נייר".<sup>36</sup> חששות אלה מצטמצמים מאוד כאשר הבניין החדש כבר בנוי וניתן לעבור לדירה החדשה בטרם הורסים את הבניין הישן.

**חסרונות מסלול פיננסי-בינוי ובינוי-פיננסי:** צפיפות-יתר, נזקים סביבתיים, השלכות חברתיות קשות, בעיות תחזוקה, זמן ביצוע ארוך, קושי ביישום. **צפיפות-יתר:** בפרק הקודם נדון נושא הצפיפות בבנייה חדשה בהתחדשות עירונית. כפי שכבר צוין, יש יתרונות רבים לצפיפות עירונית מתונה. הצפיפות כשלעצמה אינה בעיה כל עוד היא נותנת מענה לצרכים השונים הנובעים ממנה: צרכי התושבים הקיימים, צרכים פרוגרמטיים, עומס על תשתיות. אולם כפי שכבר צוין, בפרויקטים של פיננסי-בינוי הצפיפות המוצעת איננה נגזרת משיקולים חברתיים ותכנוניים, אלא מוכתבת באופן בלעדי משיקולים כלכליים. היתכנות הפרויקט מבוססת על רווח יזמי סביר, אשר מתאפשר על ידי הגדלה ניכרת של אחוזי הבנייה המותרים. הגדלה זו באה לידי ביטוי ברוב המקרים הן על ידי בניית דירות גדולות יותר מהקיימות, והן על ידי תוספת ניכרת של יחידות דיור לפרויקט.

"מקדם הציפוף" מתבסס על שווי הקרקע בכל פרויקט, וקובע כמה דירות חדשות צריכות להיבנות ביחס לכל דירה ישנה שתיהרס על מנת שהפרויקט יהיה רווחי. "מקדם הציפוף" עולה ככל שמתרחקים מאזורי הביקוש (ואף בשכונות פריפריאליות של ערי המרכז), ומכתיב מספר גדול של יחידות דיור בצפיפות גבוהה (לא פחות מאשר פי 3 מהקיים, ובמקרים רבים אף הרבה מעבר לכך, ראו לעיל לגבי המינימום שקובע משרד הבינוי והשיכון). כפי שמראה טבלה מס. 1, הצפיפות בפרויקטים כאלה היא כמעט תמיד גבוהה בהרבה מאשר בפרויקטים של בנייה חדשה. "מקדם הציפוף" שהוא כאמור שיקול כלכלי, מביא בעקבותיו לעיתים קרובות מצוקה בשטחי ציבור ועומס על תשתיות קיימות. בנוסף, הבניה בצפיפות גבוהה מקבלת לעיתים קרובות ביטוי פיזי בדמות מגדלים. העלויות הגבוהות של מגורים במגדלים (עליהן יורחב בהמשך) עלולות להביא לכך שהאוכלוסייה הקיימת לא תוכל להרשות לעצמה להתגורר בהם, ותיאלץ לעזוב את השכונה. לפיכך, לציפוף-יתר עלול להיות מחיר חברתי של דחיקת הדיירים הקיימים ותהליך של ג'נטריפיקציה.

**השלכות סביבתיות:** בנייה לגובה עשויה לשרת אינטרס סביבתי של ייעול השימוש בקרקע על ידי ציפוף, באופן שכמות גדולה של דירות תופסת שטח קרקע קטן יחסית.

36. נאווה קיינר פרסוב (2008), משמעות הבית בתהליכי מעבר - שינוי והמשכיות במגורים בהליך פיננסי ובינוי. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים. הוגש לסנט הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, עמ', 118.

33. אתר משרד הבינוי והשיכון, [www.mat.co.il/h6Y](http://www.mat.co.il/h6Y) נכון ליום 26.6.2013.

34. חוק מיסוי מקרקעין, (שבח, מכירה ורכישה) (תיקון מספר 67), התשע"א-2010 פרק חמישי 4.

35. סעיף 2 לחוק פיננסי ובינוי (פיצויים), חש"ו - 2006.

כך מנוצלת הקרקע טוב יותר, וניתן להשאיר שטחים פתוחים רבים יותר. אולם, בניה לגובה במסגרת פיננסי-בינוי עלולה להביא להשלכות סביבתיות שליליות, שיפורטו כאן. לכן בעת תכנון פרויקט פיננסי-בינוי, יש לשקול את ההשפעות הסביבתיות כולן ולבחון האם היתרונות עולים על החסרונות בטרם אישור התכנית.

אחת הסוגיות המאפיינות פיננסי-בינוי היא ייצור כמות גדולה של פסולת בנייה. מחקר שנערך לאחרונה בהולנד<sup>37</sup> בדק את ההשפעה הסביבתית של שיפוץ בניינים ישנים לעומת הריסתם ובנייתם מחדש. המחקר בחן את ההשפעה על הסביבה בארבעה מרכיבים שונים: שימוש בחומרים, שימוש באנרגיה ובמים, פסולת בניה והשפעה על הסביבה כפי שהוגדרה במונחים של LCA (Life Cycle Assessment), כלומר לאורך כל תקופת השימוש במוצר, שהוא במקרה הזה בניין מגורים.

ממצאי המחקר העלו כי מבחינת ההשפעה על הסביבה, הדרך הטובה ביותר לשינוי פיזי בבניינים הוא שיפוץ הבניין והתאמתו לצרכים עכשוויים. היתרון הברור של שיטה זו היא מזעור הנזק הסביבתי שנגרם על ידי פסולת בניה כתוצאה מהריסת המבנים הישנים. כמו כן, שיפוץ בניינים קיימים עדיף על הריסה ובניה מחדש משום שהוא עושה פחות שימוש במשאבי טבע, והשפעתו השלילית על הסביבה נמוכה יותר.<sup>38</sup> המחקר מסכם, אם כן, כי גם במקרים של בנייה חדשה יש להביא בחשבון שיפוצים עתידיים ולכן מומלץ לתכנן את המבנים באופן שתאפשר גמישות בהתאמתם בעתיד לצרכים משתנים, כדי להימנע מהריסתם ובנייתם מחדש.<sup>39</sup>

סוגיות נוספות בתחום הסביבתי נובעות מגובה הבנייה. כפי שנאמר לעיל, צפיפות גבוהה על שטח קטן משמעה ברוב המקרים בניית בניינים גבוהים (בניינים שגובהם עד 29 מטר, שהם כ- 9 קומות) ובניינים רבי קומות (שגובהם מעל 29 מטר). לבניינים כאלה השלכות סביבתיות רבות שיש להביאן בחשבון ולספק להן פתרונות בתהליך התכנון. השלכות אופייניות על הסביבה כוללות בין היתר: עומס תחבורה וחניה, הצללה על הרחוב ועל הבניינים הסמוכים המביאה לעלייה בצריכת החשמל לתאורה וחימום, שינוי משטר הרוחות בסביבת הבניינים.<sup>40</sup> בנוסף, בנייה בצפיפות גבוהה כוללת במקרים רבים מרתפי חניה, שבנויים לעיתים קרובות עד גבול המגרש מתחת לקרקע, ויוצרים איטום מוחלט שמונע חלחול מים במגרש. כמו כן, בבניינים רבי קומות יש מערכות טכניות אשר צורכות חשמל בכמות גדולה יותר מאשר במבנים גבוהים שאינם רבי קומות.

**השלכות חברתיות:** פרויקטים של פיננסי-בינוי משנים את אופי הסביבה הבנויה גם מבחינה חברתית, באופנים רבים ושונים:

**1. פיזור קהילות קיימות.** הריסת המבנים ופיזור תושביהם בבניינים חדשים מביאה לכך שקהילות קיימות הגרות בשכנות מתפרקות ומתפזרות. בהקשר הזה חשוב לתת

את הדעת למשמעות המונח "קהילה" ולחשיבותו עבור הדיירים. במסמך בשם "עבודה קהילתית" מאת ברוך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוגדר המושג "קהילה":

"המושג קהילה מהווה יחידת התייחסות משמעותית לבני אדם בכל הקשור לתפקידים החברתיים שלהם. על פי וורן,<sup>41</sup> הקהילה הגאוגרפית ממלאת חמישה תפקידים מרכזיים בכל חברה - חיברות, פיתוח חברתי, ייצור צריכה, השתתפות חברתית ועזרה הדדית. במצבי משבר ומצוקה מספקת הקהילה תמיכה חשובה לאנשים ומשמשת סביבה משמעותית נוספת לתא המשפחתי. המערכת הקהילתית נכנסת לפעולה, פעמים רבות, לפני המערכות הפורמאליות ובמקרים רבים אף פועלת במקומן במתן תמיכה מסוגים שונים לחבריה".<sup>42</sup>

מהגדרה זו ניתן ללמוד כי "קהילה גיאוגרפית", או קהילת שכנים, עשויה להיות משמעותית בחיי החברים בה. בנייתה של קהילה כזו נמשכת שנים ומתבצעת בדרכים א-פורמאליות. פיזור חברי הקהילה או עזיבתם את האזור הגיאוגרפי עלולים לגרום להרס הקהילה. בין אם יש בבניינים הקיימים יחסי קהילה משמעותיים ובין אם אין יחסים כאלה, הריסת הסביבה הבנויה הקיימת ושינוי דרסטי בסביבת המגורים דורשים הכנה מתאימה של התושבים הקיימים. תושבים שעמדו בפני שינוי דרסטי שכזה, שכלל הריסת דירתם ומעבר לדירה חדשה (ולעיתים גם לדירת-ביניים שכורה) תיארו זאת כחוויה לא קלה הכרוכה בתחושות של חוסר ודאות, חרדות וחששות.<sup>43</sup>

**2. עלות תחזוקת המבנים החדשים.** עד כאן תוארו סוגיות העולות לפני הבניה ובמהלכה. אולם, לעיתים התושבים נתקלים בבעיות נוספות לאחר המעבר לדירה החדשה. סוגיה מרכזית האופיינית לפיננסי-בינוי היא עלות התחזוקה של הבניינים החדשים. בזמן מתן ההסכמה לתכנית פיננסי בינוי תושבים רבים אינם מודעים להוצאות הכלכליות המשמעותיות של מגורים בבניינים גבוהים ובבניינים רבי קומות. בניינים אלה דורשים תחזוקה שוטפת יקרה, ובנוסף לכך גם השקעות נקודתיות גבוהות מעת לעת. מחקר שנערך ביוזמת מינהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף עם הטכניון, בדק את בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים. המחקר נערך על ידי פרופסור רחל אלטרמן, והיא מדגישה שני היבטים עיקריים המקשים על הדיירים: מיסי ועד בית גבוהים וריבוי דיירים בבניין.<sup>44</sup>

דמי ועד הבית גבוהים כיוון שבניינים כאלה כוללים מערכות הנדסיות מורכבות שעלות אחזקתן גבוהה. כך גם עלויות התיקון, ההחלפה והשדרוג. בנוסף, קיימים שטחים משותפים רבים הדורשים ניקיון ואחזקה. להלן פירוט הדרישות לגבי בניינים בגבהים שונים:

• **בניין גבוה:** על פי חוק התכנון והבנייה, "בניין גבוה" מוגדר כ"בניין שבו

37. Itard Laure and Klunder Gerda (2007). Comparing Environmental Impacts of Renovated Housing Stock with new Construction. Building Research and Information (2007) 35(3), 252-267.

38. שם, עמודים 254, 262.

39. שם, עמוד 266.

40. להרחבה בנושא זה ראו: אמיר מן ואחרים (2003), המדריך לבחינת תכניות של בניה לגובה. מחקר בהוצאת משרד הפנים - מנהל התכנון, האגף להנחיות ולחקנות תכנון ובניה, בשיתוף עם מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ, המרכז לחקר העיר והאזור, המכון הלאומי לחקר הבנייה ועם אמיר מן עמי שנער אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ, עמודים 53-57.

41. Warren R.L., The Community in America, Rand McNally, Chicago 1963.

42. ברוך שוגרמן, עבודה קהילתית, 2011. מתוך אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מחקר והערכה:

www.mat.co.il/hxT נכון ליום 10 באוקטובר 2013.

43. קיינר-פרטוב, משמעות הבית בתהליכי מעבר - שינוי והמשכיות במגורים בהליך פיננסי ובניוי.

44. רחל אלטרמן (2009), מגדלים כושלים - בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים. מחקר בהוצאת מנהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ.

הוצאה	עלות חודשית בשקלים	הערות
חשמל	2000	
גינון	750	שני טיפולים בחודש
ניקיון	4000	ניקיון יומי
תחזוקת מעלית	3000	כולל אחריות חלפים
ביקורת מהנדס	100	ביקורת חצי שנתית
הדברת מזיקים	40	480 שקל בשנה
חברות באגודה לתרבות הדיור	85	28 שקל לדירה בשנה
ביטוח צד ג' מורחב	85	28 שקל לדירה בשנה
ביטוח מבנה	570	190 שקל לדירה בשנה
בנק ועמלות	25	הערכה
ביטוח משאבות מים	400	כולל קריאות חירום ותיקונים
ביקורת כיבוי אש	100	ביקורת שנתי כולל תיקונים
ביקורת ספרינקלרים	350	תחזוקה שנתי ואחריות
שער חניה	250	הערכה לתיקונים
דמי ניהול	2080	65 שקל בחודש לדירה
הפרשה לתיקונים	2500	הערכה לתיקונים בלתי צפויים
סה"כ בחודש	16,252	451 שקל לדירה

• **בניין רב קומות:** חוק התכנון והבנייה מגדיר "בניין רב קומות" כ"בניין שבו הפרש הגובה בין מפלס הכניסה הקובעת לבין מפלס הכניסה לקומה הגבוהה ביותר המיועדת לאכלוס, שהכניסה אליה דרך חדר מדרגות משותף, עולה על 29 מטרים"<sup>49</sup>, שהם כחשע קומות. בנוסף לשטחים המשותפים ולתשתיות שהוזכרו בבניין גבוה, יש הוצאות תחזוקה נוספות המאפיינות בניינים רבי קומות. חוק התכנון והבנייה קובע כי יש להתקין בהם מערכות חירום, כגון מערכת גילוי אש ועשן, מערכת מתיזים, משאבות, גנרטורים, מערכת אגירת מי חירום, מערכות שאיבת עשן בעת שריפה ומערכות יניקה אוויר לחדרי מדרגות. בנוסף מחייב החוק להתקין בבניין כזה שתי מעליות לפחות, המוגדרות כמעליות חירום ויש לוודא את הפעלתן כמו גם יתר המערכות בעת הפסקת חשמל באמצעות התקנת גנרטור.<sup>50</sup>

תחזוקת המעליות היא נושא שנדון לאחרונה בתקשורת, כאשר רשות ההגבלים העסקיים החליטה לבדוק את ענף המעליות בבנייני מגורים עקב תלונות רבות על יוקר אחזקתן. גם המועצה לצרכנות בוחנת את הדרכים להתמודד עם התופעה. על פי נתוני "דה מרקר", בערים הסובבות את תל אביב, במיוחד בחולון ובבת-ים, יש מאות בניינים שבהם המעלית מושבתת, כי מחיר התחזוקה הגבוה הוא מעבר להישג ידם של

49. שם.  
50. שם, פרק ז', סימן ד'. [http://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/044\\_046.htm#Seif281](http://www.nevo.co.il/law_html/law01/044_046.htm#Seif281), נכון ליום 22 באוגוסט 2013.  
ראו גם פירוט באחר שירותי הכבאות וההצלה, סידורי בטיחות אש בבניינים גבוהים ורבי קומות. <http://www.102.gov.il/FireSafety/Pages/TallBuildingsFireSafety.aspx>, נכון ליום 21 באוגוסט 2013.

הפרש הגובה בין מפלס הכניסה הקובעת לבין מפלס הכניסה לקומה הגבוהה ביותר המיועדת לאכלוס, שהכניסה אליה דרך חדר מדרגות משותף, עולה על 13 מטרים"<sup>45</sup>, שהם כ-4 קומות. בניין כזה מאופיין בהוצאות תחזוקה שוטפת הנובעות מהיקף השטחים המשותפים בתוך הבניין (כגון מדרגות, מחסנים, חדרי טכניים, חניה תת קרקעית, הגג ומתקניו), המעלית, הגיטון והשטח המשותף מחוץ לבניין. מדי כמה שנים נדרשות השקעות גבוהות בפרויקטים נקודתיים כגון שיפוץ ושדרוג המעלית, שיפוץ דלת הכניסה והלובי, טיפול בתשתיות (חשמל, מים, ביוב, גז), שיפוץ חיצוני של חזיתות הבניין וכו'.

מבדיקה שערכנו בשתי שכונות בירושלים, בניינים מטיפוס זה מאופיינים בדמי ועד בית בגובה של כ-250 ש"ח לחודש, נכון לשנת 2013. סכום זה מיועד לתחזוקה השוטפת של הבניינים (תשלומי חשבונות משותפים של חשמל ומים, טיפול בגגות ובגינות, תחזוקת המעלית, ניקיון, הסקה מרכזית). סכום זה אינו מכסה הוצאות חד פעמיות גבוהות של תיקון המערכות או שדרוגן. סכום זה גם אינו מממן שיפוצים תקופתיים כגון צביעת חדר המדרגות, תיקון החיפוי החיצוני, ריצוף מחדש של הלובי המשותף וכדומה. על מנת לתחזק את הבניין לאורך שנים, כולל הוצאות נקודתיות כאלה, דרושים איפה סכומים גבוהים בהרבה.

דמי ועד הבית משתנים, כמובן, לפי רמת השירות והתחזוקה. בכתבה שהתפרסמה לאחרונה נבדקו דמי ועד בית בבניינים בת"א.<sup>46</sup> הכתבה משווה לדוגמה בין שני בניינים דומים בצפון הישן בתל אביב. בשניהם 17 דירות, ארבע קומות ומעלית. התשלום לדירה ממוצעת בבניין הראשון הוא 176 שקל לחודש, ובבניין השני 292 שקל לחודש.

בבניין הראשון השירותים בסיסיים יחסית: ניקיון אחת לשבוע, גיטון אחת לחודשיים, תשלום 12 ש"ח לחודש עבור תיקונים בבניין, וללא ביטוח המבנה. בבניין השני רמת השירות גבוהה יותר: הניקיון מתבצע על בסיס יומי (תוספת של 53 שקל בחודש לדירה), הגיטון מתבצע פעמיים בחודש (תוספת של 23 שקל לדירה), הדיירים משלמים 24 ש"ח לחודש עבור תיקונים בבניין (תוספת של 12 שקל לדירה), וביטוח למבנה (תוספת של 16 שקל לדירה בחודש). שני הבניינים מנוהלים על ידי חברת ניהול, ומשלמים סכום זהה של 1,170 שקל לחודש לניהול הבניין (69 שקל לדירה).<sup>47</sup> בנוסף, הכתבה כוללת טבלה המנתחת את דמי עלות ועד הבית לבניין חדש ובו 36 דירות, 8 קומות ו-2 מעליות.<sup>48</sup> בבניין זה תחזוקה יקרה יחסית בסכום של 451 שקל לדירה. אולם, גם בניכוי חלק מהסעיפים (כגון, הפחתת תדירות הניקיון והגיטון, ביטול חברות באגודה לתרבות הדיור, ביטול שער חניה, ניהול עצמי ללא חברת ניהול), העלות החודשית לדירה צפויה לעלות על 300 שקלים.

45. תקנות התכנון והבניה (בקשה להיחר, תנאיו ואגרות) תש"ל - 1970, תקנה מספר 4 תשס"ו - 2006.  
46. "ועד הבית הרים ידיים? כך תבחרו חברת ניהול לבניין". כתבה מאת רוני לוי, דה מרקר, 11.06.2014.  
<http://www.themarker.com/consumer/1.2345274>, נכון ליום 1 באוגוסט 2014.  
47. שם.  
48. שם, מקור: אדן ניהול נכסים.

אלתרמן מציינת כי דמי האחזקה הטיפוסיים השוטפים בבניין רב קומות מגיעים לכדי 500 ₪ לחודש ויותר. היא מדגישה כי

"עוד לפני הצורך בהקמה של קרן פחת, ברי שרמת מחירים זו אינה סבירה עבור משפחות מסוג "שכבות הביניים" שאליהן אנו מתייחסים כאן. עלות התחזוקה מתווספת ל-3000 ₪ -2000 ₪ לחודש בעבור משכנתא, מתוך הכנסה נטו לחודש של כ-10,000 ₪. עלויות אלה אינן עלויות ריאליות למשפחה ממוצעת המייצגת את מרבית האוכלוסייה שעבורה מיועדים רבי הקומות שקמו לאחרונה או עומדים לקום בעתיד הקרוב".<sup>52</sup>

בנוסף מציינת אלתרמן כי הסכומים הללו, בדומה למיסי הועד בבניינים גבוהים שנסקרו בסעיף הקודם, מתייחסים לתחזוקה השוטפת בלבד. למעשה נדרשים עוד סכומים ניכרים על מנת לממן השקעות להחלפת מערכות. היא מדגישה שאורך החיים של ציוד במבנה הוא כ-20-15 שנה, בתנאי שהוא מתוחזק באופן שוטף על יד טכנאים מוסמכים בעלי ידע טכני מתאים. הצורך בתיקונים גדולים ובהחלפת מערכות טכניות עולה ככל שהבניין מתיישן. אלתרמן מעריכה כי מימון התיקונים האלה כאשר הבניין בן 5 שנים מגיע לכדי תוספת של 54 ₪ לדירה לחודש, בעוד שתושבים בבניין בן 20-15 יצטרכו להוסיף כ-450 שקל לחודש לדירה מעבר לתשלומי התחזוקה השוטפת.<sup>53</sup> מכאן משתמע שעלויות אחזקה שוטפת פלוס עלויות התיקונים בבניין ותיק עלולות להגיע לסדר גודל של כ-1000 ₪ לחודש לדירה. מסקנתה של אלתרמן כי עלויות אלה אינן ריאליות למשפחה מ"שכבות הביניים" נכונה על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בדיירים תושבי השיכונים משנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20, אשר רבים מהם שייכים לעשירונים נמוכים יותר.

המסגרת הקניינית-ארגונית של בית משותף בבניין בן עשרות דיירים מקשה מאוד על תפעולו של הבניין ועל גביית הכספים הדרושים לכך. באופן מעשי, אין אפשרות לנהל בניין רב קומות שיש בו עשרות רבות של יחידות דיור על ידי הדיירים עצמם. בעלי הדירות בבניינים אלה נאלצים לשכור את שירותיה של חברת ניהול, אשר גובה באופן טיפוסי מכל דייר 100-50 שקלים לחודש עבור הניהול עצמו, וזאת לפני הוצאות האחזקה השוטפות שמגיעות כאמור לסדר גודל של מאות שקלים נוספים לכל דירה.<sup>54</sup> אלתרמן מציינת כי בניינים משותפים מטיפוס זה סובלים לפיכך מאחת משתי בעיות: דיירים שאינם יכולים לעמוד בתשלומי ועד הבית היקרים נאלצים למכור ולעזוב. או לחלופין חלה הדרדרות הדרגתית במצבו הפיזי של הבניין, הן מבחינה פנימית והן מבחינה חיצונית.<sup>55</sup>

לאור הקשיים הללו, חשוב להביא בחשבון את המלצתה החד-משמעית של

אלתרמן, להימנע מאישור בניית מגדלי מגורים "עממיים":

"בהסדר קנייני של בית משותף או הדומה לו, איכות התחזוקה מותנית בראש ובראשונה ביכולתם הכלכלית של משקי הבית לשלם את מלוא העלויות. לפיכך ההמלצה הברורה והחד משמעית העולה ממחקר זה היא, שהפתרון הטוב ביותר לבעיה של כשל התחזוקה הוא לאשר מגדלים רק כאשר הם מתאימים לכושר התשלום ארוך הטווח של משקי הבית הצפויים. לפי המספרים האמתיים של עלויות התחזוקה פירוש הדבר, שמגדלי מגורים מתאימים רק לבעלי הכנסה גבוהה. ככל ששווי הדירות גבוה יותר - דהיינו במיקום בו שווי הקרקע גבוה - כך תקטן בעיית התחזוקה ארוכת הטווח. במילים אחרות: אין זה רצוי להמשיך ולאשר מגדלי מגורים כפתרון מגורים עממי".<sup>56</sup>

**3. פרויקט פינני-בינוי אורך שנים רבות.**<sup>57</sup> הועדה הבין-משרדית מכריזה על מתחם פינני-בינוי למשך 6 שנים, וניתן להאריך את תוקף ההכרזה ל-6 שנים נוספות. לאחרונה אישרה ועדת הפנים של הכנסת הצעת חוק להאריך מועד זה בעוד 6 שנים, ובסך הכל למשך 18 שנה. בדברי ההסבר לחוק החדש מוזכרות בעיות רבות המעכבות את מימוש הפרויקטים. אחת הבעיות היא משך הזמן הממוצע לאישורן הסטטוטורי של התכניות, אשר עומד על חמש וחצי שנים. בעיה נוספת היא התנהלות התושבים מול היזם אשר אורכת זמן רב, בין היתר על רקע דיירים שמסרבים לחתום או מתלבטים בנושא. הצעת החוק נועדה אם כן להאריך את תוקף ההכרזה כדי לאפשר הארכה של תוקף ההטבות בתחום המיסוי שנועדו לעודד ולהמריץ בניה על פי תכניות אלו.<sup>58</sup> אולם, כפי שעולה מחוברת זו, הפתרון הרצוי למצב זה אינו הארכה נוספת של הליכים אלה כי אם איתור המוקד האמתי המוביל להתארכותם, ולקושי הרב בקבלת הסכמת בעלי הדירות לפרויקט. שגיאה מרכזית העומדת לדעתנו בבסיס הצעת החוק היא ההנחה כי בפרויקט פינני-בינוי כל הצדדים מרוויחים. מהנחה שגויה זו נובעת הנחה שגויה נוספת לפיה בעל דירה המסרב לשתף פעולה ולמכור את זכויותיו בדירה, עושה זאת לשם סחטנות גרידא. למעשה, הניסיון מלמד כי ישנם בעלי דירות אשר באמת ובתמים אינם רוצים במימושו של פרויקט פינני בינוי, ממגוון רחב של סיבות לגיטימיות. הבעיות החברתיות והכלכליות העולות כתוצאה מן התכנית אינן ניתנות תמיד לפתרון באמצעות תביעת פיצויים כנגד בעל דירה המסרב להתקשר בעסקה.

דרך אפקטיבית לטיפול בבעיות אלה היא על ידי ביצוע תסקיר השפעה חברתית עוד לפני תחילת תהליך התכנון, אשר יסקור את הפרופיל חברתי של התושבים הקיימים במתחם, את היכולות הכלכליות והאחרות שלהם, ואת תפיסתם את השכונה ואת עתידה. המידע שיוצג בתסקיר יאפשר את התאמת התכנית לצרכי התושבים הקיימים, מחד, ויקל על קבלת הסכמתם למימושה, מאידך. כל זאת מבלי להזדקק להליכים משפטיים יקרים וממושכים. תסקיר השפעה חברתית יספק גם

56. אלתרמן, עמוד 79.

57. יש לציין כי במסלול פינני-בינוי בתמ"א 38 (במתכונת הריסה ובנייה מחדש), לוחות הזמנים קצרים יותר.

58. הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 104) (הארכת תוקף של הכרזה על מתחם פינני ובינוי לתקופה שלישית ועדכון הרכב הוועדה), התשע"ד-2014.

51. אורה קורן, "מלכוד המעליות: לא רוצים לשלם 3000 שקל בחודש? תעלו במדרגות". הארץ, דה מרקר, 29 באוגוסט 2013 <http://www.themarker.com/news/1.2109360#.UiDx0G86YLg.email>

52. אלתרמן, מגדלים כושלים - בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים, עמוד 59.

53. אלתרמן, עמודים 58-59.

54. "ועד הבית הרים ידיים? כך תבחרו חברת ניהול לבניין". כתבה מאת רותי לוי, דה מרקר, 11.6.2014.

<http://www.themarker.com/consumer/1.2345274>, נכון ליום 1 באוגוסט 2014.

55. אלתרמן, עמודים 33-15.



לחברי ועדות התכנון מסד מידע ונתונים שימש אותם כבסיס לדון בתכנית מוצעת ולעריכת איזון ראוי בין מידע זה לבין שיקולים אחרים.

יש לציין כי הסמכות לעריכת תסקיר חברתי כנספח נלווה ו/או מחייב לתכנית מעוגנת בין היתר בסעי' 8(ב) ובסעי' 62(ד) לחוק התכנון והבניה וכן בתקנות התכנון והבניה (היוועצות בחבר ועדה וקבלת חוות דעת מקצועית ביחס לתכנית), תשס"ג-2003. כן קיים "מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה" שנערך על ידי צוות משולב של משרדי הממשלה הרלוונטיים וגופים נוספים (הוצאת המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי, 2006), כך שכיום קיימים מסגרת נורמטיבית והנחיות לעריכת מסמך זה.

**4. הקפאת המצב הקיים למשך שנים רבות.** בעיה נוספת שעולה כתוצאה ממשך הזמן הארוך של פרויקטים אלה היא כי בפרק הזמן הארוך עד למימוש הבניה (ולעיתים קרובות הבניה אינה מתבצעת בסופו של דבר), העירייה ואף התושבים עצמם נוטים לא להשקיע בשכונה מפני שהיא מיועדת להריסה. כך עלולה השכונה להידרדר עוד יותר מבחינה פיזית. בנוסף, לא ניתן לקבל היתרי בניה לתכניות הסותרות את תכנית פיננסי-בינוי המאושרת, כגון הגדלת דירות קיימות, וכך נמנע שדרוג הבניינים הקיימים ונוצר קיפאון תכנוני לאורך תקופה ארוכה. מצב זה של קיפאון תכנוני אינו רצוי לשום צד ובית המשפט העליון ביקר אותו בחומרה.<sup>59</sup>

**5. שינויים בצרכי הדיירים:** במהלך תקופה כה ארוכה, עוברים הדיירים משלב מסוים בחייהם לשלב אחר. בעקבות זאת עם סיום הבניה הדיירים עלולים למצוא כי הם זקוקים לדירה יותר גדולה או לחלופין יותר קטנה ממה שצפו מראש עם הסכמתם לביצוע הפרויקט. לדוגמא: משפחות עם ילדים עשויות לגלות שבתום הבנייה הילדים כבר בגרו ועזבו את הבית, והורים אינם צריכים או אינם יכולים להרשות לעצמם להחזיק דירה גדולה. כך גם להיפך: מי שהיו רווקים ייתכן והפכו למשפחות והורים לילדים, מי שהיו עובדים בשכר יצאו לגמלאות והכנסתם החדשה ירדה וכולי. עקב השינוי בצרכי הדיירים הקיימים לאורך השנים, עלול להיווצר מצב שבו הדירה החדשה אינה עונה לצרכיהם ולעיתים גם מחייבת אותם בהוצאות מעבר ליכולתם הכלכלית.

**6. מעבר דירה כפול:** כאשר אין אפשרות לבצע בינוי-פינוי, כלומר מסלול בו התושבים עוברים ישירות לדירת הקבע שלהם הנבנית במגרש פנוי סמוך, ההריסה מחייבת את התושבים לעבור לגור בשכירות עד לסיום הבנייה. מהלך זה מחייב אותם לעבור דירה פעמיים. קיינר-פרסוב מתארת את הקשיים שחוו דיירי פרויקט בקריית אוננו במעבר לדירה זמנית. הדיירים המפונים היו בעלי הדירות שנעזבו ונהרסו, חלקם התגוררו בהן שנים רבות. המעבר לדירה הזמנית שינה את מעמדם לדיירים בשכירות. חלקם תיארו את הקושי להסתגל למצב זה, בו לא חשו שייכות לדירת מגוריהם. בנוסף, הדיירים היו תלויים ביזם הפרויקט, אשר שילם את שכר הדירה הזמנית. הדיירים חשו חוסר ביטחון, בעיקר כאשר הועברו דמי שכר הדירה באיחור על ידי היזם. כמו כן, היזם הוא זה שקבע את מועד תום תקופת השכירות, למרות שבניית הפרויקט החדש טרם הושלמה.<sup>60</sup>

59. רע"פ 2885/05 הוועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א נ' מוסא דכה, פורסם במאגר נבו, סעי' כ"א לפה"ד.  
60. קיינר-פרסוב, משמעות הבית בתהליכי מעבר - שינוי והמשכיות במגורים בהליך פינוי ובינוי, עמוד 126.

עוד מציינת קיינר-פרסוב כי דיירים שרואיינו על ידה בחרו לשכור דירה בקרבת השכונה הישנה, ושמרו על קשר רציף עם השכונה, שהתבטא בביקורים באתר הבניה ובעריכת קניות במכולת השכונתית בה היו רגילים לערוך קניות לפני המעבר.<sup>61</sup>

מעבר דירה כפול קשה במיוחד עבור תושבים קשישים. לדוגמה, תושבים מרחוב הציונות בירושלים שהגישו התנגדות לתכנית פינוי-בינוי ברחוב ציינו כי הם בני זוג בני 89 ו-83, אשר גרים ברחוב מזה 45 שנה:

"בהגיענו לגיל זקנה לאחר שנים של עבודה, סוף סוף אנו יכולים ליהנות מהדירה, בלי חובות ובלי משכנתא. צברנו שקל לשקל כדי ליהנות מחיים ברמה נאותה לעת זקנה, ולפתע פתאום קופץ עלינו פרויקט שלא ברור לשם מה הוא טוב ובעיקר עם מי הוא מיטיב. האם למישהו יש מושג מהי המשמעות לעבור לדירה שכורה לתקופה לא ידועה בגילנו? האם מישהו מהמתכננים את הפרויקט חשב על האנשים או שמא מדובר על רווחים כספיים בלבד? האם מישהו חשב על ההוצאות המיותרות שצפויות להיות בעקבות הפרויקט הזה? הרי הכנסותינו אינן כבעבר. ההוצאות צפויות להיות יותר מההכנסות. מישהו חושב, באמת, שאנחנו כזוג מבוגרים מאוד מסוגלים להיכנס להרפתקה הזו?"<sup>62</sup>

**7. ניכור חברתי בבניין:** הקבלנים נוטים להקצות לתושבים הקיימים את הדירות בקומות הנמוכות (מלבד דירות הגן בקומת הקרקע, ששווין גבוה), משום שהדירות הגבוהות יותר נמכרות במחיר גבוה יותר בשוק החופשי. שיקול זה הכתיב, לדוגמא, את הפרדה בין תושבים שפוננו מהבניין המקורי לבין תושבים חדשים בפרויקט שתואר בקריית אוננו. מצב זה גרם בקריית אוננו להפרדה לשתי קבוצות ולניכור חברתי.<sup>63</sup> בהקשר הזה מציינים מן ואחרים<sup>64</sup> כי פער גדול (המוגדר על ידיהם כפער שמעל שני עשירונים) בין הרמה הסוציו-אקונומית של דיירים בבניין אינו רצוי לשני הצדדים ואינו מצליח, ואף עשוי לפגוע באיכות החיים של שתי הקבוצות גם יחד. כאן חוזרת ועולה שאלת התמהיל החברתי אשר נדונה בהרחבה בפרק הקודם. סוגיה נוספת הקשורה לניכור חברתי נובעת מהמספר הגדול של דיירים המיועדים להתגורר בכל בניין חדש. בבניינים בהם עשרות דיירים (לדוגמה, בניין טיפוסי בן 9 קומות כולל כ- 36 דירות, בניין טיפוסי בן 15 קומות יכול כ- 60 דירות, ובניין טיפוסי בן 25 קומות יכול כ- 100 דירות), לא צפויה להיווצר היכרות בין דיירי הבניין. סוגיה זו הוזכרה כבר בנוגע לקשיים בניהול בניין כזה, שקשה לעשותו באופן הרגיל של בחירת וועד בית. בדרך כלל ניהול הבניין מועבר לחברת ניהול אשר גובה סכומים נוספים על דמי ועד הבית. אולם מלבד משמעות כלכלית, לניכור בין השכנים בבניין יש השלכות חברתיות. אין ספק שלא כל אדם מעוניין לחיות בבניין משותף שהוא גם קהילה. כיום גם בבניינים בהם מעט שכנים יש לעיתים יחסים של ניכור ואף סכסוכים קשים. אולם אין ספק שבניין המכיל

61. קיינר-פרסוב, עמוד 127.

62. ד"ר אנגל פלדמן, כתב התנגדות לתכנית בנין עיר מספר 13434, 8 בפברואר 2012.

63. שם, עמ' 124.

64. מן ואחרים, המדריך לבחינת תכניות של בניה לגובה, עמ' 51.

עשרות דירות אינו מקל על היווצרותה של קהילה על ידי שכנים המעוניינים בכך. **8. קשיים ביישום.** פרויקטים של פינוי-בינוי הם מורכבים ליישום, ולכן רובם אינם יוצאים לפועל.<sup>65</sup> כך קובע דו"ח מבקר המדינה משנת 2011, כי מרבית המתחמים שאושרו על ידי הוועדה הבין-משרדית כמתחמים להתחדשות עירונית במשך עשר השנים שבין 2010-2000 לא הגיעו לכדי מימוש. המבקר מתייחס הן לפרויקטים במסלול פינוי-בינוי (114 מתוך סך המתחמים המוכרזים) והן לפרויקטים במסלול עיבוי-בינוי (23 מתוך סך המתחמים המוכרזים), ובסך הכל 137 פרויקטים:

"עבור 52 מ-137 המתחמים שהוכרזו [על ידי הוועדה הבין-משרדית] בשנים 2010-2000 (כ-38% בלבד) אושרו התכניות וקיבלו תוקף, ורק לעשרה מהם ניתנו היתרי בנייה או הוגשו בקשות לקבל היתרי בנייה. בשני מתחמים בלבד (בטבריה ובכפר סבא) החלה פעילות מעשית בשטח (הריסת מבנים ישנים והחלת בנייה). התכנון של יתר 85 המתחמים שהוכרזו נמשך או מתעכב או שהרשויות המקומיות הפסיקו אותו. הנה כי כן, **עד כה הניב הפרויקט פירות מועטים בלבד. פעולות השלטון המרכזי, לרבות ההשקעות הכספיות שכבר הושקעו - כ-98 מיליון ש"ח, לא הביאו להשגת מטרות הפרויקט**".<sup>66</sup>

מאז דו"ח המבקר שנכתב בשנת 2010 התרבו הפרויקטים שעברו לשלב מעשי יותר, אולם עדיין נראה כי ברבים מהמתחמים המוכרזים לא חלה התקדמות, וכי רק כ-20 אחוז מהם הגיעו לשלב ביצוע. בטבלה מספר 3 ניתן לראות את נתוני משרד השיכון לגבי פרויקטים במסלול פינוי-בינוי בשנים 2013-1999.

**טבלה מספר 3<sup>67</sup>**

המסלול	רשויות מקומיות	מסלול יזמי	סה"כ
בקשות מקדמיות		120	120
מתחמים מוכרזים ע"י הממשלה	70	17	87
תכניות בחוקף	40	17	57
בהיתרי בניה/ לקראת ביצוע	13	2	15
בביצוע	6	5	11
באיכלוס	2	3	5

מן הטבלה ניתן ללמוד כי 87 מתחמים מוכרזים כיום על ידי הממשלה. ל-57 יש

<sup>65</sup> נתון זה אינו מאפיין פינוי-בינוי במסגרת חמ"א 38, במתכונת הריסה ובנייה מחדש.

<sup>66</sup> מתוך דו"ח מבקר המדינה, מאי 2011, ביקורת על משרד הבינוי והשיכון, דו"ח שנתי 61ב', עמוד 667. הדגשה שלי.

<sup>67</sup> ייעול תהליכי התחדשות עירונית: בינוי-בינוי. שקופית מתוך מצגת משרד שהוכנה על ידי משרד הבינוי והשיכון. 2013. 11\_17\_11\_2013. SiteCollectionDocuments/spokesman/spokesman. http://www.moch.gov.il/pdf נכון ליום 18 בנובמבר 2013.

תכניות בחוקף, 15 נמצאים בשלב של היתרי בניה או לקראת ביצוע, 11 נמצאים בשלבי ביצוע ואילו 5 באיכלוס. כלומר, 16 פרויקטים מתוך 87 (כ-18% בלבד) הגיעו לשלב ביצוא/איכלוס, במשך 14 שנים מאז תחילת הפרויקט.

**9. קשיים במענה לצרכים פרוגרמטיים.** בשל תוספת ניכרת של דירות ותושבים, פרויקטים של פינוי-בינוי כמעט תמיד יוצרים העמסה על תשתיות פיזיות (כגון תנועה ותחבורה) ופרוגרמטיות (מבני ציבור, שטח ציבורי פתוח) שמלכתחילה אינן מספקות בכל המקרים. גם כאשר התשתיות הקיימות מספקות, לרוב הציפוף הניכר בפרויקטים אלה גורם לכך שאחרי השלמת הבנייה התשתיות כבר אינן מספקות לפי הסטנדרטים שקבועים בתדריך הממשלתי.<sup>68</sup> לעיתים קרובות במתחם בנוי שמיועד להריסה ובניה מחדש אין מגרשים פנויים לצורכי ציבור. התוצאה היא שאמנם בניין המגורים החדש יהיה מבנה טוב יותר וחדש מבחינה פיזית, אולם עלולה להיווצר פגיעה באיכות החיים של כל התושבים - הקיימים והחדשים - בהינתן שהם צריכים להתחלק באותם משאבים פרוגרמטיים שקודם רק התושבים הקיימים השתמשו בהם, ועכשיו מספר התושבים שמתמשים באותם משאבים מוגבלים גדל פי שלושה לפחות.

## בינוי-פינוי-בינוי

לאחרונה הציג שר הבינוי והשיכון יוזמה ממשלתית חדשה למסלול פינוי-בינוי, המיועדת להתגבר על הקשיים שבהתקשרות בין דיירים לבין היזם. על פי יוזמה זו, בשכונות המיועדות להתחדשות עירונית או בסביבתן הקרובה יאוותרו ויתוכננו, בשיתוף עם הרשות המקומית, קרקעות פנויות המאפשרות הקמת מבני מגורים חדשים. משרד הבינוי והשיכון או רשות מקרקעי ישראל ישווקו את הקרקע הפנויה המתוכננת ליזמים במכרז לכל המרבה במחיר. בניגוד למכרזים הרגילים, במקרה זה המכרז יקבע כי על היזם הזוכה להותיר 50% מהדירות בפרויקט לטובת משרד הבינוי והשיכון, שירכוש את הדירות מהיזם במחיר שיקבע מראש, בניכוי עלות הקרקע ליחידות המדוברות אשר תופחת ממחיר המכרז של היזם.

משרד הבינוי והשיכון ישווק את הדירות לדיירי השכונה המיועדת להתחדשות עירונית. דיירים אלה יעברו לבניין החדש כאשר יושלם, והבניין שבו הם מתגוררים ייהרס ויעבור לידי משרד הבינוי והשיכון, שיציע אותו שוב למכרז באותם תנאים וכך הלאה, עד לשיקום וחיזור השכונה כולה. התנאי למימוש מסלול זה הוא שדיירי בניין שלם יסכימו להשתתף בפרויקט ולעבור לבניין אחר ביחד. במקרה של פיצול עמדות בין בעלי זכויות שונים באותה דירה, למשל יורשים או בני זוג בהליכי גירושין, יקשה לתת להם פיצוי בדמות דירה תמורת דירה, אך ניתן יהיה להגיע להסכם שבו משרד הבינוי והשיכון מעביר לדיירים כאלה כסף במקום הדירה החדשה<sup>69</sup>. יש לציין שכלי זה עדיין לא אושר בחקיקה.

### יתרונות מסלול בינוי-פינוי-בינוי:

<sup>68</sup> רפאל ירון ואחרים, תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור, הוצאת המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, ספטמבר 2005.

<sup>69</sup> http://www.calcalist.co.il/real\_estate/articles/0,7340,L-3617212,00.html, דותן לוי:

"בממשלה מצפים שחוכמה בינוי-פינוי-בינוי תממן את עצמה". כלכלילסט, נכון ליום 18.11.13.

על פי משרד הבינוי והשיכון,<sup>70</sup> למסלול זה יתרונות לעומת מסלול פיננוי-בינוי רגיל.

**ראייה תכנונית רחבה:** היתרון הראשון הוא כי מעורבות המדינה תביא לכך שתהיה ראייה תכנונית כוללת. זאת משום שלא מדובר בהריסה נקודתית של מתחם מצומצם ובניה חדשה באותו שטח קרקע, אלא בפרויקט שנועד לבנות בניין ראשון על קרקע פנויה, לפנות אליו דיירי בניין שלם קיים, ובעקבות זאת להרוס ולבנות מחדש באופן עקבי בניין אחרי בניין בשכונה כולה. אולם, יש לציין כי גם תכניות שהוכנו עד כה במסלול רשויות מקומיות אמורות היו להיות מאופיינות בראייה כוללת, בניגוד למסלול מיסוי שבו יזם מציע את התכנית ואינו מביא בחשבון את צרכי התכנון של הסביבה הרחבה.

**לדיירים יש ודאות וביטחון:** מסלול בינוי-פיננוי-בינוי מציע לדיירים הקיימים מעבר ישיר לדירה חדשה בשכונה, שתיבנה עוד בטרם תיהרס הדירה הישנה. אולם יש לציין כי על כך כבר ניתן מענה במסלול הקרוי "בינוי-פיננוי" שבו בונים תחילה בניין חדש על קרקע פנויה ורק אז הורסים בניין קיים.

**הגברת האמון בתהליך:** אין צורך בהתקשרות בין הדיירים ליזם. המדינה (באמצעות חברה עירונית או חברות משכנות כגון עמידר ועמיגור) היא אשר נושאת ונותנת עם הדיירים המתפנים מן הבניין הוותיק. אולם, לא ברור אם אכן תושג הגברת האמון בתהליך, שכן יש לוודא שהחברות המשכנות אכן זוכות לאמון הדיירים יותר מאשר היזם, וכי הן מסוגלות לבצע את המשימה בהצלחה. כמו כן, עולה החשש כי במצב כזה, כאשר הבניין החדש כבר בנוי, יגבר הלחץ על "דיירים סרבנים" אשר אינם מעוניינים בפרויקט.

#### חסרונות מסלול בינוי-פיננוי-בינוי:

**ראייה תכנונית רחבה, ודאות וביטחון לדיירים, הגברת האמון בתהליך.**

**דיוור זול קיים נהרס ללא תמורה:** כמו בכל פרויקט פיננוי-בינוי, גם כאן ייבנה דיוור יקר יחסית בעוד דיוור זול קיים ייהרס, מבלי שהובטחה בניית דיוור זול חדש במקום המלאי הקיים כיום.

**דחיקת התושבים הקיימים:** המדינה "מטפלת" כאן ב"חסם" אחד בלבד מתוך רבים שמונעים מימוש תכניות פיננוי-בינוי. "חסם" זה מתייחס לכך שהתושבים חוששים לתת אמון ביזם, והיזם נאלץ להוציא זמן וכסף על מו"מ בנוגע לפינוי ועל טיפול בדיירים סרבנים. אולם, מנקודת מבט חברתית אין זה הגורם העיקרי לבעייתיות בתכניות אלה. החשש כי הבניינים החדשים עלולים לגרום לדחיקת התושבים הקיימים מן השכונות עדיין קיים ואינו מנוטרל במסלול זה. חשש זה נובע מן העובדה שהוזכרה לעיל, שעל מנת להגיע לכדאיות כלכלית בפרויקט היזמים יצטרכו לבנות מגדלים. כאמור, ההוצאה שתידרש מבעלי הדירות עבור תחזוקה נאותה של המגדלים צפויה להיות גבוהה ולהגיע לסדר גודל של מאות שקלים בחודש (תלוי בגובה הבניין), ועלולה לגרום לכך שדיירים קיימים לא יוכלו להתגורר בדירותיהם

www.mat.co.il/hxY נכון ליום 19 בנובמבר 2013.

החדשות. כדי למנוע ג'נטריפיקציה יש להבטיח מלאי חדש של דירות שיהיה בהישג ידם של התושבים הקיימים לאורך זמן. מטרה זו יכולה להיות מושגת הן באמצעות בנייה נמוכה שתחזוקתה יקרה פחות, והן באמצעות פיתוח מנגנונים לתשלום דמי התחזוקה בבניינים גבוהים עבור דיירים שידם אינה משגת זאת. נקודה זו תורחב בפרק האחרון, העוסק בהמלצות להתחדשות עירונית מנקודת מבט חברתית.

**שאר ההיבטים הבעייתיים של פיננוי-בינוי רגיל נותרו לא מטופלים:** כאמור, הבניינים החדשים צפויים להיות רבי קומות ויקרים לתחזוקה, אולי אף יותר מהרגיל, בהתחשב בכך שהיזם אמור למכור רק 50% מהדירות בשוק החופשי (ולא 80% כמקובל ביחס של 1:5 לדוגמא). ללא טיפול בבעיית יוקר התחזוקה כפי שהוזכר לעיל, הדיירים הקיימים לא יוכלו לממן את המגורים בבניינים החדשים, בדיוק כמו בפרויקטים הרגילים של פיננוי-בינוי.

**התכנית מיועדת לאזורי הביקוש שבהם ערכי הקרקע גבוהים,** ואינה נותנת מענה לאזורי הפריפריה או לשכונות בהן ערכי הקרקע נמוכים.

## עיבוי-בינוי

מסלול עיבוי-בינוי, בהבדל ממסלול פיננוי-בינוי, אינו מתבסס על הריסת הקיים אלא על בנייה חדשה כתוספת לקיים. עיבוי-בינוי מוגדר באתר משרד הבינוי והשיכון כמסלול אשר מאפשר לכלול מתחמים שאינם עומדים בתנאי הסף של מסלול פיננוי-בינוי ובעיקר בעניין היקף תוספת זכויות הבנייה הנדרשת במסלול פיננוי-בינוי.<sup>71</sup> עיבוי-בינוי מתבצע גם הוא בשני מסלולים.

**• מסלול הרשויות המקומיות:** על פי אתר משרד הבינוי והשיכון, מתחמים אשר יימצאו מתאימים למסלול זה יומלצו לממשלה על ידי הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית להכרזה כמתחמי עיבוי, בהתאם לדירוגם על פי קריטריונים. מימון ציבורי יינתן לקידום תכנון סטטוטורי לתוספת זכויות בנייה ולפעולות הסברה לתושבים. תכנון פעולות העיבוי וביצוע תשתיות ומבני ציבור לפי הצורך ייעשו על ידי הרשות המקומית בסיוע מנהל הפרויקט או חברה שתבחר הרשות המקומית. מאחר שפרויקט עיבוי-בינוי יכול לחול רק במתחמים הכוללים מעל 300 יחידות דיוור קיימות בתחום עירייה, ו-150 יחידות דיוור קיימות בתחום מועצה מקומית, ניתן להציע מתחם המורכב מתתי-מתחמים, אשר אין ביניהם רציפות טריטוריאלית.<sup>72</sup>

**מסלול מיסוי:** בדומה לפינוי-בינוי, במסלול זה רשאים יזמים/בעלי הנכסים לפנות לוועדה להתחדשות עירונית (הפועלת לעניין זה יחד עם נציגי רשות המסים ומע"מ) ולבקש את המלצתה לממשלה לעניין הכרזה על מתחם כמתחם עיבוי במסלול מיסוי לתקופה של שש שנים. הכרזת הממשלה מקנה במהלך תקופת הטבות מס שונות לדיירים המפונים וכן היא מאפשרת את דחיית המועד הקובע את חבות המס.<sup>73</sup>

71. אתר משרד הבינוי והשיכון,

[http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/hitchadshut\\_ironit/Pages/ibuy\\_maslul\\_harashuyot\\_hamekomiyot.aspx](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/ibuy_maslul_harashuyot_hamekomiyot.aspx), נכון ליום 27.6.2013.

72. שם.

73. ראו אתר משרד הבינוי והשיכון, [http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/hitchadshut\\_ironit/Pages/misuy\\_maslul\\_hayazamim.aspx](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/misuy_maslul_hayazamim.aspx), נכון ליום 27.6.2013.

**יתרונות מסלול עיבוי-בינוי:** שיפוץ הבניין, שדרוג מתון, תוספת מתונה של יחידות דיור, יישום וביצוע מהיר יחסית.

**שיפוץ הבניין:** מסלול עיבוי-בינוי כולל תוספת בינוי חדש לבניין קיים, הן על ידי הגדלת דירות קיימות והן על ידי תוספת דירות חדשות. יתרונו של מסלול זה בכך שהוא מציע אפשרות לשיפוץ מלאי הדירות הקיימות, וכך ניתן לשדרג אותן. בנוסף, שיפוץ הבניין הקיים מסייע להעלות את רמת התשתיות. מניסיונו, כתוצאה מהתיישנות, בלאי טבעי ותחזוקה ירודה לאורך השנים, דיירים רבים בשיכונים שהוקמו בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת סובלים בראש ובראשונה מבעיות תשתית חמורות שאין ביכולתם לפתור, הן בגלל העלות והן בגלל הקושי להתארגן במשותף ולאסוף כסף מן השכנים.

**שדרוג מתון:** השיפוץ והשדרוג הם מתונים, ואינם מיועדים להפוך את הדירה לדירת יוקרה. כך נשמר מלאי הדיור הזול הקיים, וגם עלות התחזוקה של הדירה המשופצת אינה נוסקת במאות אחוזים. מסלול זה מאפשר אם כן לדיירים הקיימים להישאר בדירותיהם, הן בעת הבניה והן לאחריה בבניין המשופץ.

**תוספת יחידות הדיור מתונה יחסית,** כאשר שטח הבנייה החדשה מיועד להוות כ-50% משטח הבינוי הקיים.<sup>74</sup> כך מושג ציפוף מתון, שיתרונותיו רבים: בהשוואה לפינוי-בינוי, פחות עומס על התשתיות הקיימות, כולל כבישים וחנייה, פחות עומס על בנייני הציבור ושטחי הציבור, ושינוי מתון של הבניין/מתחם שאינו כרוך בהפיכתו למגדל.

ביצוע מהיר: מדובר בפרויקט במימוש מהיר ביחס לפינוי-בינוי. פרויקט פינוי-בינוי טיפוסי כולל הריסת הסביבה הבנויה, חפירת מרתפי חניה, ובניית בניינים גדולים בהרבה מאלה הקיימים. שלבים אלה של הביצוע הם ממושכים בהרבה ביחס לביצוע של עיבוי-בינוי, המתבסס ברובו על הבינוי הקיים ומוגבל לבניית תוספות בלבד.

**חסרונות מסלול עיבוי-בינוי:** פתרונות תכנון מאולצים, עומס על תשתיות קיימות. **פתרונות תכנון מאולצים:** הגדלת דירות קיימות מכתובה לעיתים קרובות פתרונות תכנון מאולצים, כגון מעבר אל החדר החדש דרך חדר קיים.

**עומס על תשתיות קיימות:** תוספת יחידות דיור חדשות מחייבת היערכות והתאמת הסביבה העירונית בכל הנוגע לכבישים, תחבורה ציבורית, מקומות חנייה, מוסדות ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים. באזורים בנויים בהם קיים מחסור בשירותים אלה, תוספת יחידות דיור (ולו גם מתונה) עלולה להחמיר את המצב הקיים.

## תמ"א 38

תמ"א 38 מיועדת כאמור במוצהר לחיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה. היא מאפשרת הגדלת יחידות דיור קיימות ותוספת 2.5 קומות לבניין, וכן סגירת קומת עמודים מפולשת והסבתה למגורים. תמ"א 38 במתכונת הריסה ובנייה מחדש, אשר תידון

בסעיף הבא, מאפשרת את הריסת הבניין ובנייתו מחדש בתוספת זכויות הבנייה שמתירה התמ"א וזאת בנוסף לזכויות הבניה המוקנות בתכנית המתאר המקומית המאושרת החלה על המגרש.

במספר ערים בישראל הותאמה תמ"א 38 לתנאים המקומיים באמצעות תכניות מתאר מקומיות שאושרו לפי סעיף 23 לתמ"א 38. תכניות כאלו נועדו להתאים את ההוראות הכלליות של התמ"א לתנאים הספציפיים של יישוב או חלק ממנו. בתכניות כאלו ניתן לקבוע שחלק מזכויות הבנייה של התמ"א או כולן לא יחולו על אזור מסוים, או להיפך, להגדיל את זכויות הבנייה מעבר למה שהתמ"א מתירה. כמו כן ניתן בתכניות כאלו לקבוע הוראות בנושאים אחרים, שאינם זכויות בנייה, למשל: קווי בניין, מספר קומות וציפוף. תכניות מתאר מקומיות לפי סעיף 23 לתמ"א יכולות - ובמרבית המקרים אכן עושות זאת - להתייחס לשני המסלולים העיקריים של התמ"א: גם לעיבוי וגם להריסה ובנייה מחדש.

**יתרונות מסלול תמ"א 38:** בדומה לעיבוי-בינוי, גם תמ"א 38 מאפשרת שיפוץ תשתיות, שדרוג מתון, תוספת מתונה של יחידות דיור, יישום וביצוע מהיר יחסית. בנוסף ניתן גם לחרוג מקווי הבניין (אם כי זה עלול להיות חיסרון, במיוחד לגבי בניינים סמוכים). בכל המסלולים של תמ"א 38 כל זכויות הבנייה מכוח התמ"א פטורות מהיטלי השבחה וממס שבח. יש גם פטור חלקי מאגרות בנייה.

**שדרוג התשתיות והדירות:** תמ"א 38 מאפשרת, בדומה לעיבוי-בינוי, הגדלת דירות קיימות, תוספת ממ"ד ומעלית, שיפוץ כללי של המבנה - ללא עלות לדיירים. בנוסף התמ"א מעודדת תוספת יחידות דיור חדשות וציפוף שהוא מתון יחסית בהשוואה לצפיפות הקיצונית שמציע פינוי-בינוי.

**חריגה מקווי בניין:** תמ"א 38 מתנה תוספת קומות בכך שהמבנה כולו יחזק מפני רעידות אדמה. חיזוק זה מחייב במקומות רבים חריגה מקווי הבניין הקבועים בתכניות החלות ואף מעבר למותר במסגרת בקשה להקלה. חשיבותה של תמ"א 38 בעצם יצירת האפשרות החוקית לביצוע עבודות חיזוק המחייבות חריגה מקווי הבניין.<sup>75</sup>

כאמור, לעיתים חריגה כזו היא חשובה כיוון שבלעדיה לא יתאפשר חיזוק הבניינים, אך לעיתים היא איננה הכרחית ואף עלולה להוות חיסרון. זאת במקרים בהם החריגה אינה נובעת מעבודות החיזוק נגד רעידות אדמה, אלא מן ההרחבות של יחידות הדיור הקיימות. יתרה מכך, יש לציין כי בלא מעט פרויקטים של תמ"א 38 נוצר מהלך של בנייה גבוהה יותר מכפי שהתכנית המקומית מאפשרת, עם קווי בניין קטנים משמעותית מהקבוע בתכנית המקומית, עד כדי קו בניין 0 לפחות בחלק מהמבנה. מהלך זה מנוגד לתכנון הקיים, אשר נועד להביא בחשבון את אופי המרקם הבנוי כולו, כולל גבהים ומרחקים בין בניינים. הבעיה הזאת החריפה אחרי אישור תיקון 3 לתמ"א 38, אשר מחיל את קווי הבניין המצומצמים גם על פרויקטים של הריסה ובנייה מחדש, בעוד שלפני תיקון 3 בפרויקטים כאלה קווי הבניין היו אלה שקובעת תכנית המתאר המקומית, ולא התמ"א.

**משך זמן הביצוע:** גם כאן, כמו במסלול עיבוי-בינוי מדובר בפרויקט במימוש מהיר

75. לפירוט נוסף ראו: תמ"א 38, חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה - מענה אמתי או פתרון מדומה? הוצאת במ-קום - מחכננים למען זכויות תכנון, דצמבר 2011. מחקר וכתיבה: ניר שלו, עמ' 96-95.

74. ראו אתר משרד הבינוי והשיכון, [www.mat.co.il/h6Y](http://www.mat.co.il/h6Y) נכון ליום 25.6.2013.

יחסית לפינוי-בינוי. מבחינה סטטוטורית פרויקט תמ"א 38 כרוך בהליך קצר יחסית של רישוי בלבד, שאינו מצריך הכנת תכנית לקביעת זכויות הבניה החדשות. זאת מכיוון שהתמ"א הארצית כבר קבעה את היקף זכויות הבניה המותר בפרויקטים המבוצעים במסגרתה, על מנת לזרז את הליכי החיזוק בפני רעידות אדמה. אולם עם זאת, בהשוואה לסיכון המידי של רעידת אדמה, גם מסלול זה הוא ממושך יחסית וכולל תכנון הנדסי ואדריכלי מורכב, הליכי רישוי שנמשכים כשנה ולאחר מכן חודשים רבים לצורך ביצוע הבנייה. יש לציין כי חיזוק של מבנה כנגד רעידות אדמה ללא תוספות בנייה הוא פעולה פשוטה שניתן להשלימה בחודשים ספורים לכל היותר ובעלות נמוכה בהרבה.<sup>76</sup>

**חסרונות מסלול תמ"א 38:** חוסר כדאיות כלכלית מחוץ לאזורי הביקוש, עומס על התשתיות הציבוריות הקיימות, פגיעה בדיירים במהלך עבודות הבנייה (בניגוד למסלול הריסה ובנייה מחדש, הדיירים ממשיכים לגור בדירות בזמן העבודות). **אזורי הביקוש:** תמ"א 38 חלה בכל מרחבי התכנון של המדינה, אולם בפועל מימושה כדאי כלכלית רק באזורי ביקוש בהם ערכי הקרקע ומחירי הדירות גבוהים. כך נוצר מצב שבו אין כדאיות כלכלית לביצוע התמ"א מחוץ למרכז הארץ. זהו מצב אבסורדי בהתחשב בכך כי אזורי הביקוש הנדל"ניים בישראל נמצאים באזורים שאינם בסיכון גבוה מבחינה סיסמית. לעומת זאת, דווקא ביישובי הפריפריה בצפון בהם קיים סיכון מוגבר לרעידות אדמה, וכן באילת בדרום, אין לתכנית היתכנות כלכלית.<sup>77</sup>

**עומס על התשתיות הציבוריות הקיימות:** בדומה לעיבוי-בינוי, גם כאן מדובר בתוספת יחידות דיור במרקם עירוני קיים. כאשר מדובר בתוספת 2.5 קומות על גבי בניין בודד, אין לכך השפעה גדולה על המרחב הציבורי. אולם כאשר מתבצעת התוספת במספר גדול של בניינים, וכן במקרים של תמ"א 38 במתכונת הריסה ובנייה מחדש, ישנה השפעה מצטברת של תוספת יחידות דיור רבות. תוספת מצטברת כזו מחייבת היערכות עירונית מתאימה בנוגע לכבישים, תחבורה, שטחי ציבור ומבני ציבור.

## תמ"א 38 במתכונת הריסה ובניה מחדש

תיקון 2 לתמ"א 38 מאפשר הריסת המבנה הישן ובנייתו מחדש. במסלול של הריסה ובנייה מחדש הפרויקט נהנה מזכויות בנייה משני מקורות: הן הזכויות מכוח תכנית המתאר המקומית המפורטת, והן הזכויות מכוח תמ"א 38 עצמה. זאת בהבדל ממסלול העיבוי (תמ"א 38 על גבי הבניין הקיים ללא הריסה ובנייה מחדש) שבו אפשר לנצל זכויות רק עד ההיקף המקסימלי שהתמ"א קובעת או לחלופין עד ההיקף המקסימלי של זכויות הבנייה שקבועות בתכנית המתאר המקומית - ואי אפשר לנצל זכויות משני המקורות.

**יתרונות תמ"א 38 במסלול הריסה ובנייה מחדש:** יתרון הנדסי, תכנון ייעודי, משך זמן קצר יחסית.

**יתרון הנדסי:** מבחינה הנדסית ישנו יתרון לבנייה של בניין חדש על פני תוספת

<sup>76</sup>. שם, עמ' 9.  
<sup>77</sup>. שם, עמ' 44-47.

קומות לבניין קיים וחיזוקו מפני רעידות אדמה.  
**תכנון ייעודי:** תכנון הדירות החדשות לא יתבסס על האילוף של הוספת חדר לדירה קיימת.

**משך זמן הביצוע:** בדומה לתמ"א 38 במסלול עיבוי, גם כאן משך זמן הביצוע מהיר יחסית לפינוי-בינוי. מבחינה סטטוטורית כאמור לעיל, גם פרויקט תמ"א 38 במתכונת הריסה ובנייה מחדש דורש הליך קצר יחסית של רישוי בלבד, שאינו מצריך הכנת תכנית לקביעת זכויות הבניה החדשות.

**חסרונות מסלול תמ"א 38 במתכונת הריסה ובניה מחדש:** בעיות בישימות, עומס על תשתיות קיימות.

**בעיות בישימות:** מסלול זה הוא כדאי מבחינה כלכלית בעיקר כשמדובר במבנים מקוריים שהם נמוכים יחסית אשר בהם מספר מועט של יחידות דיור. במבנים כאלה תוספת הדירות החדשות גדולה יחסית לקיים, ולכן ההשקעה היא כדאית יחסית. לעומת זאת הריסה ובניה מחדש של מבנים גדולים ומרובי יחידות דיור במסגרת תמ"א 38 דומה לפרויקט של פינוי-בינוי: על הקבלן להשקיע סכומים גדולים בבניית דירות חלופיות עבור הדיירים הקיימים, בעוד שכמות הדירות החדשות למכירה עלולה להיות מעטה יחסית ולא תכסה את ההשקעה.

**עומס על התשתיות הקיימות:** בדומה לפרויקט פינוי-בינוי, גם במסלול זה של הריסה ובניה מחדש יש תוספת של יחידות דיור חדשות. אולם חסרונה של תמ"א 38 הוא בכך שאינה מתייחסת לצרכים הספציפיים של מתחם מסוים. זאת בניגוד לפרויקט רגיל של פינוי-בינוי, אשר מבוסס על תכנית מפורטת שהוכנה ואושרה למתחם ספציפי. תכנית כזו אמורה לבחון את נתוני המקום - ובמקרים מסוימים מוסיפה שטחים ציבוריים תמורת פינוי המבנים הישנים והריסתם.

מסלול הריסה ובנייה מחדש של תמ"א 38 הוא למעשה פינוי-בינוי מכוח תכנית מתאר ארצית שאין לה יכולת לבחון את הדברים ברזולוציה של מתחם או אפילו יישוב. כך נוצר מצב שתכנית כזו מאפשרת תוספת יחידות דיור אך אינה כוללת הוספת כל שטח לצורכי ציבור. לכן קיים חשש שמסלול תמ"א 38 במתכונת הריסה ובניה מחדש יוסיף כמות גדולה של יחידות דיור חדשות מבלי להתייחס למרקם העירוני הקיים ולצרכים הפרוגרמטיים הנובעים מתוספת זו.

**התנגדות לתכנית:** תכניות פינוי-בינוי רגילות עוברות הליך של דיונים ושמיעת התנגדויות הציבור במוסדות התכנון. בניגוד לכך, במסלול הריסה ובנייה מחדש של תמ"א 38 אין אפשרות לציבור להתנגד אלא בשלב הרישוי, שהוא שלב מתקדם בהליך התכנון.

## שיקום שכונות

פרויקט שיקום שכונות פועל בשכונות שהוכרזו כמיועדות לכך על ידי ועדה בין-משרדית. כיום מוכרז הפרויקט ב-94 שכונות ויישובים. אולם, בעוד התחום החברתי פועל בכל השכונות והיישובים, הרי שהתחום הפיזי פועל ב-37 שכונות בלבד מתוכם. צמצום הפרויקט בתחום הפיזי נובע מהחלטת ממשלה מס' 1102 מיום 28.1.2007

שבה הוחלט לרכז מאמץ בתחום זה בשכונות החלשות ביותר במדרג שכונות השיקום ולהשהות את הפעילות בשאר השכונות.<sup>78</sup> לא נתייחס כאן בהרחבה לפרויקט שיקום שכונות, מכיוון שמאז 2007 לא התווספו שכונות חדשות המיועדות לשיקום פיזי ולכן לכאורה זהו מסלול שאינו רלוונטי כיום.

אולם, למרות שמסלול שיקום שכונות פיזי הופסק למעשה, הוא כלול בסקירה במסמך זה מכיוון שהוא מציג את אחד הפתרונות להתחדשות עירונית. בתוך מגוון האפשרויות להתחדשות עירונית בולט המסלול הזה כמאופיין בהשקעה ציבורית רבה יחסית, ולכן הוא שונה משאר המסלולים המוזכרים כאן. מסיבה זו גם אין זה המסלול המועדף על הממשלה כיום, המעוניינת בהתחדשות עירונית שתמומן על ידי השוק החופשי. אחד היתרונות של מסלול שיקום שכונות נובע מן הגישה המשלבת גם שיקום חברתי, ולכן חשיבותו רבה בדיון על התחדשות עירונית בראייה חברתית. במקום לסקור יתרונות וחסרונות של מסלול זה, תובא כאן בקצרה הערכה של פרויקט שיקום שכונות. יש לציין כי קיימת ספרות נרחבת אודות פרויקט שיקום שכונות ויש יכוח על מידת הצלחתו הפיזית והחברתית.

דו"ח מבקר המדינה שעסק בפרויקט שיקום שכונות מציין כי בשנת 1996 ערך מכון פרטי, על פי הזמנת משרד הבינוי והשיכון, מחקר שנועד להעריך את תוצאות הביצוע של הפרויקט בעשרה יישובים ושכונות שביצע הפרויקט בהם הסתיים או עמד להסתיים; תוצאות המחקר, שחיברו מינה צמח ועיריית אהרונ, סוכמו במסמך שכותרתו "שינויים ותמורות בשכונות שיקום, דוח הערכה מסכם". במסמך טענו צמח ואהרונ כי אין הגדרה מוסכמת ומקובלת של מטרות הפרויקט, אך מטרותיו העיקריות גובשו במרוצת השנים הראשונות לקיומו.

עוד נאמר במסמך, כי הפרויקט הביא לשיפור ניכר בכל השכונות שנכללו במחקר בתחומי הדיור, התשתיות, בבנייה ושיפוץ של מוסדות ציבור, וכן בהישגים של תלמידי בתי הספר וילדי גן חובה ובאיכות השירותים החברתיים בשכונות, ומנע את ההידרדרות האורבנית של השכונות. ואולם בתחום שיפור סיכויי המוביליות החברתית-כלכלית של תושבי השכונות, בעיקר באמצעות הרחבת ההזדמנויות להישגים לימודיים ולהכשרה מקצועית – הישגי הפרויקט היו מועטים; וגם התועלת שהמשפחות השרויות במצוקה עמוקה הפיקו ממנו בכל הקשור לשיפור מצבן ותנאיהן והדאגה לצורכיהן בתחומי הקהילה הייתה קטנה יחסית לתועלת שהפיקו ממנו בני השכבות המבוססות יותר.<sup>79</sup>

כפי שהוזכר לעיל, גם פרופ' נעמי כרמון שחקרה את פרויקט שיקום שכונות סבורה כי הפרויקט אכן השיג חלק ממטרותיו, כולל שיפור תנאי המגורים, שיפור השירותים הציבוריים ושיפור בשביעות הרצון של התושבים מאזור מגוריהם. כרמון טוענת כי לא הושג שיפור בתדמיתן של שכונות השיקום, הנתפסות עדיין כשכונות חלשות, מכיוון שלא נוצר תמהיל אוכלוסיות בשכונות, החשוב לדעתה אף יותר מהמצב הפיזי של הבניינים.<sup>80</sup>

78. אתר משרד הבינוי והשיכון [http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/shikum\\_shechunot/Pages/shikum\\_shechunot.aspx](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/shikum_shechunot/Pages/shikum_shechunot.aspx), נכון ליום 17 בנובמבר 2013.  
79. דו"ח מבקר המדינה 54' משנת 2004, עמוד 330. [www.mat.co.il/n6g](http://www.mat.co.il/n6g), נכון ליום 17 בנובמבר 2013.  
80. Naomi Carmon: Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications. Geoforum 30 (1999) 145-158; 152.

אדריכלית הנוף נעמה מישר התייחסה אף היא בכתיבתה לפרויקט שיקום שכונות, וטענה כי השיקום התבסס על פתרונות פיזיים אחידים שלא הותאמו למבנה הספציפי של כל שכונה ולאוכלוסייתה. כשל נוסף של שיקום שכונות נובע מכך שמלבד טיפול בבנייני השיכון עצמם, הפרויקט טיפל באופן בלתי מספק בסביבת המגורים. סביבות המגורים של בנייני השיכון הציבורי מאופיינות במבנה אדריכלי בסיסי הכולל אזורים משותפים נרחבים וחסרות גדולות בלתי משויכות לבניינים באופן נראה לעין שהתושבים קשי היום התקשו באחזקתם. מישר מצביעה על כך שסביבת המגורים שנותרה מוזנחת היא אחד הגורמים הקריטיים לאיכות החיים הגרועה בסביבות השיכון הציבורי, אשר פעמים רבות לא השתפרה גם לאחר פרויקט השיקום.<sup>81</sup>

## התחדשות עירונית: המרכיב הערכי מול המרכיב הכלכלי

בעקבות סקירת המסלולים המוצעים בישראל לביצוע התחדשות עירונית אנו רואים כי בכל המסלולים החדשים (מלבד שיקום שכונות שהוא מסלול ותיק שכמעט ואינו מיושם כיום) חידוש, שיפוץ או החלפת הדירות וסביבות המגורים הקיימות אינם יעדים כשלעצמם, אלא הם פועל יוצא של יעדים אחרים: מסלולי תמ"א 38 נועדו במוצהר לחיזוק המבנה נגד רעידות אדמה. מסלולי עיבוי ופינוי-בינוי לסוגיו נועדו לצופף את המרקם העירוני הקיים ולהוסיף יחידות דיור חדשות. כל המסלולים הללו מבוססים על הציפייה כי יזמים פרטיים הם אשר יממנו את הבנייה והשדרוג. לכן מסלולי ההתחדשות העירונית בישראל עונים כולם על שני מרכיבים, אשר לעיתים סותרים אחד את השני: המרכיב הערכי (כגון: חיזוק מבנים, שיקום שכונות, טיפול בתשתיות), והמרכיב הכלכלי שיבטיח רווח יזמי נאות לביצועו.

### המרכיב הערכי

לפני בחינת אמצעי המימון להתחדשות עירונית, נציע כאן לבחון בראש ובראשונה את הערכים החברתיים העומדים מאחוריה. מדוע יש צורך בהתחדשות עירונית? האם מסלולים הקיימים כיום עונים על הצרכים של האוכלוסייה הקיימת המתגוררת במתחמי ההתחדשות?

מחקרים אקדמיים רבים נערכו בנושא הסיבות לביצוע התחדשות עירונית והתוצאות שהושגו. החוקרים קיפפר ופטרוניה חקרו את פרויקט ההתחדשות Regent Park בטורונטו, קנדה, שיוזכר בצורה מפורטת בפרק הבא. הם מציינים כי השכונה שנהרסה ונבנתה מחדש הידרדרה לאורך השנים, אולם הסיבות לכך לא היו נעוצות רק בבנייה לקויה או בחוסר תחזוקה. הגורמים להתדרדרות השכונה היו רבים ומורכבים, וביניהם שינויים במבנה המשק, שינויים בתפיסת התכנון הממסדית

81. נעמה מישר: מדיניות ומנגנונים לשימור דיור בר-השגה בתהליכי התחדשות עירונית בבנייני השיכון הציבורי-רי, עמ' 241-238 בתוך יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים): אפשר גם אחרת: מחווה לכינונה של חברה מתוקנת. הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012. <http://www.fes.org.il/src/File/EfsharAcheretCoverandBookcompre>. ssed.pdf, נכון ליום 18 בנובמבר 2013.

ונסיגתה של המדינה מסיוע לנזקקים בתחום הדיור.<sup>82</sup>

מאפיינים אלה נכונים גם לישראל, והמענה להם ראוי שיהיה מורכב ורב-ממדי אף הוא, וייתייחס הן למצבם הפיזי של הבניינים הישנים והן למצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה. פתרון פיזי של פיננוי-בינוי יכול להשיג שיפור חזותי של פני השכונות וכן פיזור האוכלוסייה החלשה באופן שיעלים מן העין הן את השיכונים "המכוערים" והן את הבעיות החברתיות. אולם פתרון זה עלול להתגלות כשטחי בלבד: הבעיות החברתיות עלולות להופיע בכל מקום אותו יאכלסו המפונים, והשיכונים החדשים עלולים להתכער אף הם אם לא יזכו לתחזוקה נאותה. מענה למכלול הבעיות שגורמות להידרדרותה של שכונה צריך אם כן להתייחס לא רק למצב הפיזי של הבניינים ולא רק למרכיב הכלכלי של ערכי הדירות. מענה כולל יותר יבחן מי הם התושבים הקיימים, כיצד הם רואים את סביבת מגוריהם בהווה ובעתיד ומה הצרכים והיכולות שלהם. רק לאחר בחינה כזו ניתן לתכנן מחדש את הסביבה הבנויה הקיימת ולהציע דרכים כיצד לממן תכנון מיטבי לאוכלוסייה הקיימת.

כל עוד אין מענה לצרכי האוכלוסייה הקיימת, "התחדשות עירונית" עלולה להסתכם בתוספת גדולה של יחידות דיור במטרה להציף את השוק בדירות ולהביא לירידת מחירים. מטרה זו, שיכולה להיות חשובה וחיובית כשלעצמה, אינה מתייחסת למורכבות החברתית הנובעת מהתערבות במרקם בנוי קיים ומאוכלס, ואינה מתחשבת בתושבים הקיימים. בהקשר הזה כתבה סילברמן כי חיוני לבחון את הפיתוח המחודש בשכונות קיימות "בהתאם לצרכים של הקהילה דלת האמצעים הקיימת. תכנית הפיתוח מבוססת על ההשקעה שיש להשקיע בתושבים שכבר נמצאים במקום, ורק לאחר מכן בוחנת את כמות הבנייה החדשה הנדרשת כדי לחולל הכנסות שישבסדו את קיום הדיור במחירים סבירים".<sup>83</sup>

מהו סוג ההתחדשות העירונית המועדף על הדיירים הקיימים? תשובה זו היא מורכבת ומשתנה מאתר לאתר. משום כך אין, לדעתנו, לגשת לפתרון (תכנית בינוי) לפני הגדרת הבעיות והצרכים, ואין להציע פתרון אחיד למתחמים שונים. כיום מתייחסים מקבלי ההחלטות אל דירת המגורים כמשאב כלכלי נטו. מנקודת מבט זו, הריסתה של דירה ישנה ובניית דירה חדשה במקומה הם צעדים נכונים מבחינה כלכלית לכל הצדדים ולכן פרויקט פיננוי בינוי הוא מצב בו כולם מרוויחים (כלכלית). אולם, משמעותה של דירת המגורים עבור דייריה רחבה בהרבה מן ההיבט הכלכלי בלבד. קיינר-פרסוב במחקרה המתייחס לפרויקט פיננוי-בינוי "אווו הירוקה" בקריית אונו, מצביעה על מורכבותו של השינוי, שאינו מצטמצם להיבט הכלכלי בלבד:

"דיירים וותיקים אלו "משלמים" בזמן חיים של כ-10 שנים של מעורבות בפרויקט (או 15

82. Stefan Kipfer and Jason Petrunia (2009), "Recolonization" and Public Housing: a Toronto Case Study. Studies in Published Economy 83: Spring 2009, p. 131.

83. אמילי סילברמן (2008), ג'נטריפיקציה ללא פיננוי, כיצד?. בתוך: לקדם זכויות במרחב - חברה אזרחית מול ממסד, אסופת מאמרים מתוך כנס בינלאומי של עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עמ' 24, <http://bimkom.org/wp-content/uploads/CivilSocietyAndState1.pdf>, נכון ליום 25.6.2013.

שנים, אם נביא בחשבון את תקופת הבניה של השכונה)... לא נמצאה התייחסות מצד מקבלי ההחלטות לעובדה שהפרויקט מחייב משפחות רבות לבצע שינוי מהותי באורח חייהם מבלי שהם עצמם הגיעו להחלטה כי הם זקוקים לו ומבלי לתת לאותן משפחות אינפורמציה מלאה על מהות השינוי העומד לחול בחייהם ועל המאמץ שידרשו לו בתהליך המעבר עצמו ובהסתגלות לתנאים החדשים בתום התהליך".<sup>84</sup>

"התחדשות עירונית" כשמה כן היא, נוגעת לחלק מן העיר ואינה מוגבלת לדירת המגורים בלבד. דירת המגורים היא רק חלק ממכלול רחב יותר של סביבה קרובה הכוללת את הבניין, הרחוב, והשכונה. קיינר-פרסוב מגדירה במחקרה את הדירה כ"טריטוריה ראשונית", את הבניין והשטחים הצמודים אליו כ"טריטוריה שניונית" ואת השכונה כ"טריטוריה ציבורית". היא מצביעה על כך כי בקריית אונו

"בפועל, ניתן לראות כי הדיירים שולבו בפרויקט רק במה שנוגע לטריטוריה הראשונית שלהם וכי הטריטוריה הציבורית והטריטוריה השניונית השתנו לחלוטין בסדר הגודל שלהם, במבנה, בתפקוד וברמת השליטה של כל דייר במקום".<sup>85</sup>

חיזוק לטענה זו ניתן למצוא במסקנות מפרויקטים שנערכו בארצות אחרות, ובהן ידון הפרק הבא.

## המרכיב הכלכלי

פרויקטים של התחדשות עירונית (מלבד שיקום שכונות) מיועדים כיום לצאת לפועל במימון היזמים. משמעות הדבר היא שעם הבקשה להכרזת מתחם להתחדשות עירונית מוגשת שומה הקובעת בין היתר את מספר הדירות למכירה בשוק החופשי הנחוצות למימון הפרויקט. כך מחושבת הכדאיות בפרויקטים של התחדשות עירונית שהם מוגבלים בתוספת הדירות (עיבוי-בינוי ותמ"א 38). פרויקטים אלה לא ייצאו לפועל במידה והשומה מראה כי אין בהם כדאיות כלכלית. בפרויקטים של פיננוי-בינוי, אין הגבלה על מספר הדירות החדשות. כפי שהוזכר לעיל, התחשיב הכלכלי מראה כמה דירות חדשות נחוצות על מנת לממן הריסה ובניה של כל דירה ישנה ("מקדם הציפוף") וקובע למעשה את אופי הבינוי החדש.

ההשתתפות של המדינה בעלות הפרויקטים היא חלקית ועקיפה, על ידי מימון התכנון לשינוי זכויות הבניה ועל ידי מתן הקלות מיסוי שונות, בעיקר על חשבון הרשויות המקומיות. כך יש פטור מהיטלי השבחה לפרויקטים של פיננוי-בינוי וגם לכל הזכויות מכוח תמ"א 38 בכל מסלוליה. כמו כן ניתנת הנחה באגרות בנייה במקרים אלה, וגם השתתפות חלקית של המדינה עצמה על ידי פטור ממס שבח על הזכויות מכוח תמ"א 38 ועל מכירת הזכויות ליזם על ידי הדיירים הקיימים בפרויקט פיננוי-בינוי.

במסלול החדש של בינוי-פיננוי-בינוי הממשלה משתתפת באופן פעיל

84. קיינר-פרסוב; 117-118, דגש במקור.  
85. קיינר-פרסוב, 121.

בתכנית ואף רוכשת דירות. אולם, גם במסלול זה הממשלה מצפה שהתכנית תממן את עצמה. במשרד הבינוי והשיכון נטען כי התקבולים משיווק הקרקעות הפנויות ליזמים יספיקו כדי להניע את הפרויקט. לפי היגיון זה, גם במסלול שבו המדינה רוכשת דירות, אין מדובר בהשקעה ציבורית בפרויקט התחדשות עירונית.

בדצמבר 2012 פרסם משרד המשפטים ביחד עם מועצת שמאי המקרקעין תקן חדש שנקרא "תקן מספר 21.0 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינני-בינוי". התקן מפרט את אופן חישוב שווי הדירות הקיימות על מנת לקבוע את הפיצוי שיינתן תמורתן לדיירים הקיימים. התחשיב השמאי-כלכלי נועד לבחון גם האם כמות היחידות וזכויות הבנייה בתכנית המוצעת לפינני-בינוי מהווה תמריץ ראוי ליזם לביצוע העסקה. במקרה בו מסקנת השומה הינה כי התכנית המוצעת אינה כדאית כלכלית, יקבע השמאי באילו תנאים התכנית תהיה כדאית.<sup>86</sup>

כאמור, המדינה מעודדת את היזמים ואת הדיירים הקיימים בפרויקט פינני-בינוי על ידי מתן הטבות מס. בין השאר זייר המוכר ליזם את הזכויות שיש לו ביחידת מגורים במתחם יהיה פטור ממס שבח בגין המכירה, כולה או חלקה. תקרת הפטור מחושבת לפי הגובה מבין הבאים:

- שווי דירת 120 מ"ר חדשה במתחם;
- 150% משווי היחידה שנמכרה בניכוי שוויין של זכויות הבנייה (כלומר, שווי הנכס הבנוי בלבד);

- שווי דירה חדשה באותו מתחם ששטחה 150% מיחידת המגורים הנמכרת ולא יותר מ-200 מ"ר. חלופה זו נועדה למצבים בהם הדירה שנמכרה גדולה יחסית והתמורה שניתנה הינה בדירה ששטחה גדול מ-120 מ"ר.<sup>87</sup>

הפטור יחול גם במצב שבו המוכר רוכש בכספי התמורה זכות למגורים בבית אבות. בנוסף, מוכר המקבל דירת מגורים חלופית במתחם או רוכש דירה מחוצה לו בתמורה לדירתו הישנה במתחם פטור ממס רכישה בגין דירה אחת.<sup>88</sup> ואולם, יוזמות לגמישות במתן תמורה תכנונית אינן זוכות לעידוד בתחום המיסוי. כך, לדיירים שלא יזדקקו בתום הפרויקט לדירה חלופית גדולה (כפי שקרה לדוגמה בקריית אונו, כאשר היו דיירים אשר פרשו לגמלאות והכנסותיהם הצטמצמו, ואחרים שילדיהם בגרו ועזבו את הבית, וכו') ניתן היה להציע פתרון אחר. לדוגמה: יחידה חלופית קטנה יותר והיתרה בכסף - אולם פתרון זה אינו מזכה בפטור ממס שבח. פתרון אחר: שתי דירות קטנות במקום דירה אחת גדולה - הפטור יינתן לגבי דירה אחת בלבד, כלומר כאן הדייר הוותיק כן יישא בעלות מסוימת.

פטורים נוספים ניתנים ליזם. יזם/קבלן המבצע פרויקט פינני-בינוי זכאי לפטור ממע"מ במכירת שירותי בנייה לדיירים המפונים. בנוסף, אחת ההמלצות של ועדת אייגס הייתה כי במתחמים מוכרזים של פינני-בינוי יינתן ליזם פטור מתשלום

היטל השבחה. אולם חוק התכנון והבניה מותיר זאת לשיקול דעת, בקבעו, בסעיף 19(ב) לתוספת השלישית כי לא תחול חובת תשלום היטל השבחה "במקרקעין למגורים... ביישוב או בחלק ממנו ששר הבינוי והשיכון ושר הפנים הכריזו בצו, בהסכמת הרשות המקומית... כי לא תחול לגביהם חובת תשלום היטל השבחה". ואכן, ישנן רשויות אשר אין מעניקות פטור מתשלום זה.<sup>89</sup> חיוב או פטור מהיטל השבחה הם בעלי השלכה ישירה ומהותית על כדאיות התכנית<sup>90</sup> לצורך חישוב גובה הרווח היזמי, קובע תקן 21.0 כי:

"פרויקט פינני בינוי מבוצע בהיקפים גדולים ומתמשך לאורך זמן ארוך ויש בו מרכיבי סיכון שאינם אופייניים לפרויקטים אחרים. רמת הסיכון ואי הוודאות הגלומים בו גדולים, ולפיכך יובא בחשבון בשלב הבדיקה הראשוני של השומה, רווח יזמי ראוי התואם את אופי הפרויקט. רווח יזמי מקובל בשלב של הכנת התכנית מוערך בכ-25%-30% מכלל העלויות הצפויות. מצא השמאי כי הרווח היזמי גבוה/נמוך מהרווח היזמי המקובל, יחווה את דעתו האם הרווח היזמי סביר וינמק את החלטתו".<sup>91</sup>

בנוסף לכך, נועדה הבדיקה השמאית-כלכלית לבחון האם העסקה שהוצעה לבעלי הדירות האופייניות היא כדאית כלכלית. כלומר, האם בעלי הדירות מקבלים את המינימום הסביר והאם התמורה המוצעת כדאית כלכלית בהתחשב, בין השאר, ברווח היזמי ובנתוני הפרויקט. לצורך כך קובע תקן 21.0 כי

"ככלל, התמורה הסבירה לבעל הדירה הינה דירה חדשה וכיסוי כל העלויות הכרוכות בפינוי. ככלל, הדירה החדשה תכלול חדר נוסף, ממ"ד ומרפסת כהגדרתם בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות) או שטח בהיקף דומה וכן חניה על פי התקן".<sup>92</sup>

בנוגע למשמעות "שטח בהיקף דומה" קובע התקן כי המקובל הוא תוספת שטח של כ-25 מ"ר אשר יבוא לידי ביטוי בתוספת חדר/חדרים. תוספת זו מוגדרת בתקן "תמורה סבירה". בנוסף, תבחן הבדיקה השמאית-כלכלית דירות שאינן אופייניות ("היחידה הספציפית") באופן שאם שווי דירה מסוימת גבוה משווי דירה אופיינית במקבץ, העסקה שתוצע לבעלי דירה זו צריכה לשקף את תוספת השווי של הדירה הספציפית מעבר לדירה האופיינית. ואולם, בדיקה זו מתייחסת רק לשטחים שנבנו כדין. עבור דירות קיימות אשר הורחבו ללא היתר בנייה, אין התקן נותן מענה לחלק שאינו בהיתר.

ניתן אס כן לומר כי מאפיין עקרוני של כל מסלולי ההתחדשות העירונית, מלבד שיקום שכונות, הוא העדר מימון ציבורי ישיר. קיים מימון ציבורי עקיף המתבטא בפטורים והקלות במיסוי. במסלולים מסוימים (עיבוי-בינוי ופינני-בינוי, שניהם במסלולי רשויות אך לא במסלולי מיסוי) יינתן מימון ציבורי לצורך תכנון

86. [http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut\\_ironit/teken\\_21.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/teken_21.pdf), "תקן מספר 21.0 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנון פינני-בינוי". עמ' 5, נכון ליום 20 בנובמבר 2013.

87. שם, עמוד 16.

88. ההחדשות עירונית - פינני בינוי- היבטים קנייניים, תכנוניים ומיסויים, מאת עינת גלוסר - משרד עורכי דין. <http://www.academics.co.il/Articles/Article28094.aspx>, נכון ליום 20 בנובמבר 2013.

89. שם.

90. [http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut\\_ironit/teken\\_21.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/teken_21.pdf), עמוד 6,

6, נכון ליום 20 בנובמבר 2013.

91. שם, עמוד 7.

92. שם, עמוד 9.



## פרק ג': דוגמאות מהעולם

בבחינת מקרים מן העולם עולה, כי התחדשות עירונית היא אחד הנושאים החשובים ביותר על סדר היום התכנוני במדינות רבות. ברוב המקרים, התחדשות עירונית מתבצעת בשכונות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית שמצבן הפיזי והחברתי ירוד. יחד עם זאת, קיים דיון ציבורי ומקצועי ער בנוגע לקו העדין שבין התחדשות המשרתת את התושבים החלשים לבין התחדשות המביאה לג'נטריפיקציה, כלומר דחיקת התושבים הללו וכניסת תושבים חזקים יותר. בפרק זה ייסקרו מספר גישות להתחדשות עירונית הנהוגות בארצות שונות ויידונו ההיבטים החברתיים והכלכליים של גישות אלה. זאת על מנת לסייע בהסקת מסקנות שניתן יהיה להתאים אותן לשוק הדיור ולחברה בישראל.

תוצאה מפתיעה של סקירת פרויקטים מן העולם הייתה כי פרויקטים של פינוי-בינוי מתבצעים ברובם המכריע בדירות השייכות לדיור הציבורי. במדינות רבות אין כלל ניסיון להרוס ולבנות מחדש דירות שרובן המכריע נמצאות בבעלות פרטית. יתרה מזו, המקרה של מבנה מגורים רב-קומות שהדירות בו מצויות בבעלות פרטית הוא נדיר יחסית במדינות מערב אירופה. פרופ' אלתרמן שחקרה מבנים כאלה מציינת במחקרה כי קטגוריה זו כמעט שאינה קיימת. הדיור רב הקומות בשיטת הבית המשותף, במידה והוא קיים, מיועד בדרך כלל לעשירים.<sup>93</sup> לפיכך, ברוב הדוגמאות המובאות כאן חברה משכנת היא בעלת הדירות. החברה המשכנת הורסת דירות דיור ציבורי באיכות נמוכה ובונה דירות דיור ציבורי חדשות באיכות גבוהה. אמנם לעיתים מהלך זה מלווה בהפרטה של חלק מהדירות, אך עדיין הוא נותן מענה לדיירי הדיור הציבורי.

לשם השוואה: בהולנד מהווה מאגר הדיור הציבורי 35 אחוז מכלל הדירות במדינה.<sup>94</sup> יתרה מזו, דירות חדשות נוספות למאגר הדיור הציבורי מדי שנה.<sup>95</sup> בצרפת גדל מספר הדירות בדיור הציבורי פי שלושה מאז שנות ה-60 של המאה ה-20, והוא עומד כיום על 19 אחוז מכלל הדירות במדינה, בדומה לבריטניה.<sup>96</sup>

93. אלתרמן (2009), עמוד 12.

94. Frank Wassenberg (2008). "Key players in urban renewal in the Netherlands", pp. 197-208 in Kathleen Scanlon and Christine Whitehead (eds), *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. Published by London School of Economics and Political Science, p. 197. [http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social\\_Housing\\_in\\_Europe\\_II-A\\_review\\_of\\_policies\\_and\\_outcomes.pdf](http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social_Housing_in_Europe_II-A_review_of_policies_and_outcomes.pdf), retrieved 17 Sept. 2013

95. Christiane Droste, Christine Lelevrier and Frank Wassenberg, Wassenberg, (2008). "Urban regeneration in European social housing", pp.163-196 in Kathleen Scanlon and Christine Whitehead (eds), *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. Published by London School of Economics and Political Science

Jean-Pierre Schaefer (2008). "The demand for and supply of social housing in France: hopes and fears", pp. 95-104 in Kathleen Scanlon and Christine Whitehead (eds), *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. Published by London School of Economics and Political Science, pp. 95-96

סטטוטורי של המתחם, אולם לא מעבר לכך. החישוב השמאי-כלכלי נועד להבטיח כדאיות ליזם מצד אחד ולדיירים מצד שני, ללא התערבות המדינה. הפרויקט שייבנה הוא, אם כן, בראש ובראשונה תוצר של תוצאות תחשיב הישימות הכלכלית שלו בשוק החופשי.

סוגיה חשובה נוספת בדיון על משמעותם הכלכלית של פרויקטים של התחדשות עירונית היא סוגיית המימון של התשתיות העירוניות ומבני הציבור הדרושים לתוספת האוכלוסייה בפרויקטים אלה. האחריות לאספקת מערכות תשתית עירוניות ומבני ציבור מוטלת על הרשויות המקומיות ונשענת ברובה על מקורות כספיים של השלטון המקומי. ההיערכות העירונית למימון תשתיות ומבני ציבור עבור פרויקטים של התחדשות עירונית מחייבת ראייה כוללת של המרחב העירוני כולו. הפרויקטים הללו צריכים להיכלל בתכנית מתאר עירונית, שתאפשר איזון בין ההתחדשות העירונית לבין פונקציות אחרות שיתווספו לעיר (כגון אזורי תעשייה), אשר יממנו את חלקה של הרשות באספקת שירותים עירוניים נאותים באזורי התחדשות עירונית.

בפרק הבא ייסקרו דוגמאות מהעולם ובהן גישות שונות להתחדשות עירונית, הכוללות היקפים שונים של מימון ציבורי.

בישראל היה קיים מצב דומה בעבר, אולם הוא השתנה וכיום אין כמעט דירות דיור ציבורי. בתחילת שנות ה-60 של המאה הקודמת בישראל היוו דירות הדיור הציבורי 24 אחוז מכלל הדירות. הפרטת הדיור הציבורי ומכירת הדירות הביאה לכך שבשנת 2000 היו בישראל 107,000 דירות בדיור הציבורי, שהיוו כ-4% בלבד מסך יחידות הדיור.<sup>97</sup> כיום מאגר הדיור הציבורי עומד על כ-60,000 יחידות דיור בלבד.<sup>98</sup> פרויקטים של פינוי-בינוי בחו"ל נתפסים, אם כן, כאמצעים לשדרוג ולשיפור איכותו של הדיור הציבורי ונדונים מנקודת מבט זו. בישראל, אחוז הדירות בדיור ציבורי בפרויקטים של פינוי-בינוי הוא נמוך מאוד. מרבית הדירות הן בבעלות פרטית, ועל כן, מעבר לכך שקשה מאוד לממש פרויקטים אלה הדורשים את הסכמת הבעלים, המטרה של שיפור הדיור הציבורי אינה רלוונטית.

## מהן הגישות לנושא ההתחדשות עירונית בארצות אחרות?

בהולנד נדונה בהרחבה שאלת ההתחדשות העירונית של שכונות "בעייתיות". בין השאר הועלתה הבעייתיות הנובעת מכך שגם כאשר מדובר בדיור ציבורי, הריסה נרחבת של דיור זול מביאה לבנייה של דיור איכותי יותר אך יקר לתחזוקה, שאינו נמצא בהישג ידם של הדיירים הקיימים. כתוצאה מכך דיירים אלה עוזבים את השכונה ועוברים לשכונות אחרות. כך "נפתרות" לכאורה בעיות חברתיות בשכונה אחת, אולם למעשה הן רק "עוברות מקום".<sup>99</sup>

בגרמניה מטרתה המוצהרת של התחדשות עירונית היא למנוע (או להמעיט) תופעות אלה של ג'נטריפיקציה הגורמות ל"נדידה" של אוכלוסייה חלשה אל מחוץ לשכונה המתחדשת. כדי למנוע מצב בו התושבים החלשים כלכלית נאלצים להיחלק משכונות מגוריהם, פותח בגרמניה מודל של התערבות ציבורית. לדוגמה בעיר מינכן פותח "מודל מינכן לדירות בשכירות" אשר קובע כי על הדיור החדש לאפשר למשפחות צעירות נזקקות לגור בדירות אטרקטיביות הן מבחינת הנתונים הפיזיים והן מבחינת המחיר. מטרה זו מושגת על ידי בניית דיור בר השגה (דיור מוזל ומפוקח לנזקקים) בתוך הערים, על גבי קרקע פנויה או במקום אזורי תעשייה (ואף שדה תעופה) שהתפנו<sup>100</sup>, ועל ידי מתן הלוואות למשקיעים פרטיים וציבוריים. העירייה מוכרת קרקעות בבעלות ציבורית לצורך פרויקטים כאלה במחיר נמוך ממחיר השוק.<sup>101</sup> באוסטריה אומצה גישה הנקראת Soft Urban Renewal. בעיר וינה פרויקטים להתחדשות עירונית נתפסים כמאמץ בין-תחומי המשלב צרכים כלכליים, חברתיים, תרבותיים, אסתטיים וסביבתיים. מטרת ההתחדשות העירונית היא להגיע לפרויקטים הכוללים עירוב שימושים ובתוכם דיור בר השגה, שיותאמו לתשתיות

הקיימות ויהיו חסכוניים באנרגיה. התחדשות עירונית בווינה נעשית בדגש על שיפוץ ושיפור הרקמה העירונית הקיימת וממעטת ככל האפשר בהריסה ובנייה מחדש.<sup>102</sup> בארצות הברית קיימות גישות שונות להתחדשות עירונית במדינות שונות. כאן תיסקר בקצרה המדיניות בעיר ניו יורק, ובהמשך גם המדיניות במספר מקומות נוספים בארה"ב. התחדשות עירונית בניו יורק החלה בשנות ה-40 של המאה ה-20 והתאפיינה בהריסה בהיקף רחב של יחידות דיור. בשנים 60-1945 הביאו פרויקטים כאלה, בשילוב עם בנייה של כבישים מהירים, לכך שכחצי מיליון תושבים עזבו את דירותיהם שנהרסו. עובדה זו יצרה לחץ ציבורי כנגד הרס מרקמים עירוניים שלמים על קהילותיהם. המציאות הראתה כי השבחת הנכסים לא הביאה במקרים רבים לשיפור חיי התושבים אלא להיפך, אילצה אותם לעזוב. קהילות התפזרו ונהרסו, ומגרשים שפנו מתושביהם נותרו במקרים מסוימים שוממים במשך שנים רבות.<sup>103</sup> בעקבות זאת חל שינוי במדיניות התכנון העירונית בשנות ה-60 וה-70 של המאה הקודמת, והדגש הופנה לעבר שיפוץ ושימור של שכונות קיימות. משאבים ציבוריים הושקעו הן בשיפוץ בנייני מגורים קיימים והן בבניית בניינים חדשים על קרקע פנויה בתוך העיר. תושבי השכונות הוותיקות שותפו בתכנון ההתחדשות העירונית עבור שכונותיהם. מדיניות זו נמשכה כל זמן שנמשך המימון הציבורי להתחדשות עירונית.

צמצום הדרגתי של מימון זה, שהגיע לשיאו באמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת, הביא לכך שהמאמצים הנוכחיים להתחדשות עירונית בניו יורק ממוקדים בפיתוח כלכלי ולא בשיפור מצבן הפיזי של השכונות החלשות. הפרטת הפרויקטים הביאה לכך ששיתוף הדיור נחלש ועומד כרגע רק על יידוע התושבים הנוגעים בדבר לגבי המתוכנן בשכונתם. תכניות אלטרנטיביות אינן מוצעות והשפעת הדיור על התכנון הצטמצמה לכדי תגובה כלפי התכנית המוצעת, אשר במקרה הטוב משיגה שינויים ושיפורים קטנים בתכנון.<sup>104</sup>

בקנדה נבנה בימים אלה פרויקט התחדשות עירונית בהיקף גדול בעיר טורונטו. שכונה שלמה הידועה בשם Regent Park עוברת שינוי פיסי וחברתי מן היסוד. השכונה הייתה במקור שכונת פועלים שנבנתה בתחילת המאה ה-20 ונקראה Cabbagetown. היא נודעה כשכונת עוני ופשע ולכן הוחלט במועצת העיר להרוס אותה כבר בשנות ה-40 של המאה הקודמת. השכונה אכן נהרסה ובמקומה נבנתה בין השנים 1947-1959 שכונה חדשה ששמה הוטב ל-Regent Park. השכונה החדשה התאפיינה בתכנון מודרניסטי של בתים משותפים בגבהים שונים אשר מוקמו במרחקים גדולים בתוך שטחים ציבוריים נרחבים. הבניינים נבנו כחלק ממערכת הדיור הציבורי הקנדי. בסוף שנות ה-60 של המאה ה-20 התגוררו בריג'נט פארק כ-10,000 תושבים ב-2000 דירות בשכירות מסובסדת.<sup>105</sup>

102. [http://www.bestpractices.at/main.php?page=vienna/best\\_Urban\\_Renewal\\_in\\_Vienna](http://www.bestpractices.at/main.php?page=vienna/best_Urban_Renewal_in_Vienna). practices/housing/urban\_renewal&lang=en נכון ליום 20 בנובמבר 2013.

103. Susan S. Feinstein (2005). The Return of Urban Renewal. Harvard Design magazine, Spring/Summer 2005, Number 22, pp. 2-5. [www.gsd.harvard.edu/images/content\\_retrieved\\_20\\_November\\_2013](http://www.gsd.harvard.edu/images/content_retrieved_20_November_2013).

104. שם.

105. Stefan Kipfer and Jason Petrunia (2009), "Recolonization" and Public Housing: a Toronto Case Study. Studies in Published Economy 83 Spring 2009, pp. 111-139.

97. ורצברגר, אליה. (2007). "הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור", בתוך: אבירם, אורי, גל, ג'וני. וקטן, יוסף. (עורכים). עיצוב מדיניות חברתית בישראל - מגמות וסוגיות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 149-165.

98. דוח מבקר המדינה 64א (אוקטובר 2013) עמוד 312.

99. Droste, Lelevrier, Wassenberg, 2008;184-185.

100. יש לציין כי המושג "התחדשות עירונית" בארצות רבות באירופה כולל שימוש מחדש באזורים שאינם משמשים עוד ליעודם המקורי, כגון אזורי תעשייה, חנות רכבת, בנייני ציבור ועוד.

101. שם, עמוד 188.

(ועלויות) המיועדים למעמד הביניים ומעלה ישנה את המעמד הסוציו אקונומי של התושבים ויכולותיהם? כפי שהוזכר בפרק הקודם, החוקרים Kipfer and Petrunia מדגישים במאמרם על ריג'נט פארק בטורונטו כי הגורמים להתדרדרות השכונה שנהרסה היו רבים ומורכבים, וביניהם עזיבת תושבים חזקים יחסית, שינויים במבנה המשק, שינויים בתפיסת התכנון הממסדית ונסיגה של המדינה מסיוע לנזקקים בתחום הדיור.<sup>110</sup> פרמטרים אלה נכונים גם לישראל, והמענה להם ראוי שיהיה מורכב ורב-ממדי אף הוא ויחייחס הן למצבם הפיזי של הבניינים הישנים והן למצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה.

נקודה חשובה נוספת שמציינים Kipfer and Petrunia לגבי ריג'נט פארק היא כי הניסיון ליצור תמהיל חברתי של מגוון זכויות בדירות ושל הכנסה לנפש מוגבל לניסיון למשוך אוכלוסייה חזקה לשכונות "חלשות". נקודה חשובה לעניינינו היא כי הם מדגישים שהרעיון ההפוך, של בניית דיור זול ודיור ציבורי בשכונות "חזקות", אינו עולה על הפרק.<sup>111</sup> מדיניות כזו קיימת בצרפת ומטרתה ליצור תמהיל אוכלוסיות על ידי חיוב על פי חוק של כל רובע בו מתגוררים למעלה מ-3500 תושבים ליעד 20 אחוז מכלל הדירות לדיור ציבורי.<sup>112</sup> במדינות נוספות מיושם רעיון דומה שמשמעותו יצירת תמהיל חברתי על ידי בניית דיור בר השגה ודיור ציבורי בכל שכונה חדשה. ההיגיון בבסיס מדיניות כזו היא להימנע מבניית דיור מרוכז לשכבות חלשות, ולעודד את פיזורן בכל השכונות. מדיניות זו תידון ביתר פירוט בפרק הבא.

ואולם, במקרים בהם בנויים כבר ריכוזים של שיכוני דיור ציבורי בשכונות קיימות, חלוקות הדעות באשר לפתרון ההתחדשות העירונית המומלץ. הפתרון שננקט בטורונטו, שעיקרו הריסת השכונה הקיימת (פעמיים במקרה של ריג'נט פארק) ובניית שכונה חדשה ובה תמהיל חברתי שונה, אינו מקובל באירופה. דו"ח שפרסם האיחוד האירופי סוקר את הסגרגציה החברתית המאפיינת כיום ערים רבות באירופה. מצב זה נובע בחלקו מריכוזים של אוכלוסיות מוחלשות בשכונות שמצבן הפיזי והחברתי גרוע.<sup>113</sup> הדו"ח מזהיר מפני אימוץ מדיניות להריסת שכונות עוני ובנייתן מחדש תוך יצירת תמהיל חברתי מתוכנן. הדו"ח ממליץ לטפל בשכונות כאלה ככל האפשר בעזרת מדיניות שנועדה לשפר את אפשרויות התעסוקה ואת איכות החיים של התושבים, ולהימנע ככל האפשר מהתערבות ישירה במבנה הפיזי והחברתי. מדיניות זו צריכה להתייחס לתכנון ארוך-טווח העוסק בעיר כולה, ולא להתמקד בשכונות המצוקה בלבד, תוך שיתוף תושבי העיר בתהליך. הדו"ח מדגיש כי התחדשות עירונית הממוקדת בשכונות המצוקה אינה יכולה להשיג מטרות אלה. התחדשות כזו מוגדרת בדו"ח

110. Kipfer and Petrunia (2009):131.

111. שם, עמוד 124.

112. Schaefer (2008): 101. [http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social\\_Housing\\_in\\_Europe\\_II\\_A\\_review\\_of\\_policies\\_and\\_outcomes.pdf](http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social_Housing_in_Europe_II_A_review_of_policies_and_outcomes.pdf). Retrieved 17 September 2013

113. Laura Colini, Darinca Czischke, Simon Gunter, Ivan Tosics and Peter Ramsden, Cities Against Divided Cities in .of Tomorrow - Action Today. URBACT II capitalization, May 2013 Europe. Report written for the European Commission in charge of Regional policy. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/19765-Urbact\\_WS4-DIVIDED\\_low\\_FINAL.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765-Urbact_WS4-DIVIDED_low_FINAL.pdf). Retrieved 3/10/2013

סיבות שונות הביאו להידרדרותה של השכונה החדשה. חלקן נבעו מבעיות פיזיות שנוצרו עקב תחזוקה לקויה וקיצוץ תקציבי הדיור הציבורי אשר לא אפשרו עוד חידוש ושיפוץ המבנים. כתוצאה מכך הפכה השכונה מוזנחת יותר ויותר מבחינת המראה החיצוני, מה שתרם מחדש להופעת סטיגמה לגביה כשכונת עוני ופשע. חלקן נבעו מסיבות אידאולוגיות, כגון התפתחותה של השקפה תכנונית-חברתית אשר שללה ריכוז גבוה של דיירי דיור ציבורי בשכונה אחת. סיבה נוספת נבעה מכך שאוכלוסיית דיירי הדיור הציבורי השתנתה במשך השנים במקביל להפיכתה של טורונטו לעיר גלובאלית. ריג'נט פארק שאכלסה במקור רוב של דיירים לבנים ממוצא בריטי-קנדי, הפכה עם השנים לשכונה מגוונת שרוב אוכלוסייתה אינו ממוצא אירופי. בשנת 2000 היו 80 אחוז מתושבי השכונה מהגרים אשר השתייכו למעמדות הסוציו-אקונומיים הנמוכים ביותר. אחוזי האבטלה והתלות בשירותי הרווחה היו גבוהים וכן גם אחוז הנשים החד-הוריות. הבעיות הסוציו-אקונומיות בשכונה יוחסו לעיתים קרובות על ידי התקשורת ועל ידי מקבלי החלטות למבנה הפיזי שלה.<sup>106</sup> לכן הוחלט בשנת 2002 שוב להרוס את השכונה ולבנות במקומה פרויקט חדש. בשנת 2006 הוחל בבניית 5,115 יחידות דיור חדשות שנועדו לאכלס 12,500 תושבים. השכונה החדשה, שבנייתה טרם נסתיימה, מבוססת על היגיון כלכלי לפיו חלק מן הקרקע הציבורית עליה בנויה השכונה הקיימת נמכרה ליזמים אשר בונים דירות חדשות שמרביתן יוצעו למכירה בשוק החופשי. התקבולים יממנו בניית דיור ציבורי חדש גם באתר עצמו וגם מחוץ לו. השכונה תכלול גם כן שילוב של דיור ציבורי (1500 דירות עבור רוב הדיירים הקיימים, כאשר 600 הדירות החסרות יוצעו ליחידים קיימים מחוץ לשכונה) עם דירות בבעלות פרטית בבניינים מסוגים שונים, ועם בנייני ציבור שכונתיים (מרכז קהילתי, גני ילדים, מרכז למידה ומרכז תעסוקה) ואף כלל-עירוניים (מוזיאון, פארק ימי עירוני, מרכז אומנויות ומסחר). המטרה שתושג היא "דילול" מספר דיירי הדיור הציבורי. אלה יהפכו למיעוט של 30% בשכונה החדשה, כתוצאה מהעברת כ-2000 דיירי דיור ציבורי לשכונות אחרות ומבנייה מסיבית של דירות חדשות.<sup>107</sup> מתוך 70% הדירות (כ-3000 יח"ד) שאינן דיור ציבורי, יועדו 200 להשכרה במחיר בר השגה (ועוד 500 אמורות להיבנות בשכונה סמוכה) והיתר למכירה בשוק החופשי. אתר עיריית טורונטו מציין כי "בחלקן תינתן הזדמנות לבעלות בהישג-יד" באמצעות סיוע במשכנתאות לדיירים אשר הכנסתם מאפשרת תשלום רוב סכום המשכנתא.<sup>108</sup>

מספר מאמרים נכתבו על ההשלכות החברתיות של התחדשות עירונית מסוג זה. האנתרופולוג הקנדי ראיין ג'יימס מציין כי שינוי הסביבה הפיזית מגלם בתוכו ציפייה כי התושבים עצמם, הנמנים עם השכבות הסוציו-אקונומיות הנמוכות, יהפכו בעקבות זאת לתושבים "נורמטיביים".<sup>109</sup> בישראל ניתן לתרגם זאת לשאלה חברתית נוקבת: האם הניסיון לשכן אנשים מן העשירונים התחתונים בדירות בעלות דימוי

106. שם, עמודים 117-119.

107. שם, עמוד 123-124.

108. <http://www.torontohousing.ca/about-regent-park-revitalization>. נכון ליום 20 בנובמבר 2013.

109. Ryan K. James (2010): From 'slum clearance' to 'revitalization': planning, expertise and moral regulation in Toronto's Regent Park, *Planning Perspectives*, 25:1, 69-86.

כמס-שפתיים לשיפור מצב השכבות החלשות, בעודה למעשה גורמת לעליית ערכי הקרקע ומחירי הדירות באופן שהתושבים החלשים יותר מודרים משכונת מגוריהם.<sup>114</sup> התוצאות החברתיות של התחדשות עירונית, ובפרט זו הכוללת הריסה ובנייה מחדש של מבני מגורים, הן אם כן הדרת התושבים הקיימים. הדו"ח של האיחוד האירופי מציין כי טרם נערכו מחקרים מקיפים שבדקו לאן עברו הדיירים המפונים בפרויקטים כאלה. נראה כי בעיות סוציו-אקונומיות שהיו קיימות בשכונה נתונה ו"נעלמו" כתוצאה מהתחדשות עירונית עברו לשכונות אחרות בעיר. הדו"ח קובע כי במקרים כאלה לא ניתן לראות בהתחדשות העירונית הצלחה. למעשה, המחאה כנגד ג'נטריפיקציה בערים רבות באירופה מתייחסת באופן ביקורתי אל נושא קריטי זה: תכניות התחדשות עירונית לא רק שלא שירתו את האוכלוסייה המוחלשת, אלא בפועל העמיקו את הדרתה ממקום מגוריה.<sup>115</sup>

מסקנות נוספות לגבי התחדשות עירונית ניתן ללמוד מן ההערכה של פרויקט שנקרא New Deal for Communities, אשר נערך בבריטניה בשנים 2001-2010. בפרויקט זה תוקצבו 39 שכונות ברחבי בריטניה שמצבן הסוציו-אקונומי קשה במיוחד לצורך טיפול מאסיבי בבעיות פיזיות וחברתיות. הטיפול נערך בגישה הוליסטית שגרסה מתן מענה בו-זמני הן לבעיות פיזיות בסביבה הבנויה והן לבעיות חברתיות, כלכליות וקהילתיות הנוגעות לתושבי שכונות אלה. הנושאים שטופלו היו: פשיעה, קהילות, מגורים והסביבה הבנויה, חינוך, בריאות ואבטלה. מטרת הפרויקט הייתה שיפור איכות החיים וצמצום פערים במצבן הפיזי והחברתי של שכונות אלה, שבכל אחת מהן כ-9,900 תושבים במוצע. בדו"ח ההערכה של פרויקט זה קיים כרך מיוחד שהוקדש לבחינת השינויים הפיזיים שנערכו בשכונות אלה. מספר מסקנות עקרוניות שמציג דו"ח הסיכום הן: הטיפול במגורים ובסביבה הבנויה מחייב שיתוף פעולה בין אנשי המקצוע העוסקים בו לבין קהילות התושבים; שיתוף התושבים בתכנון הוא חיוני; למרות כל זאת, הטיפול הפיזי אינו מבטיח הישגים דיירים לאורך זמן בשכונות בהן קיימת תחלופה גבוהה של תושבים.<sup>116</sup>

החל משנות ה-70 של המאה הקודמת הותוותה מדיניות התחדשות עירונית בבריטניה שמטרתה לסייע בשיפוץ יחידות הדירור של הסקטור הפרטי ולאפשר לבניינים ולמערכות הטכניות לתפקד היטב בטווח של כ-30 שנה נוספות. מדיניות זו שללה גישות פיזיות-בינוי שרווחו מוקדם יותר ותמכה בגישה שיש לשפץ ולשפר מגורים קיימים שאיכותם נמוכה. בשנות ה-80 של המאה ה-20 אומצה גישה זו גם לגבי הדירור הציבורי בבריטניה, וכתוצאה מכך הותוותה תכנית נרחבת לשיפוץ מלאי הדירור הקיים, תוך שימוש מינימאלי בשיטות של הריסה ובנייה חדשה. המסקנות ממדיניות זו היו כי ההשקעה הציבורית במלאי הדירור הקיים הוכחה ברוב המקרים

כמוצלחת והציגה שינויים פיזיים נראים לעין באזורי המגורים שטופלו. דירות ריקות הוחזרו לשימוש ורמת הדירור הציבורי עלתה.<sup>117</sup>

בתחילת שנות ה-2000 חוזקה גישה זו על ידי מדיניות דירור מעודכנת שהכריזה כי כל יחידות הדירור הציבורי באנגליה ישופצו לרמה שניתן לכנותה בתרגום חופשי "דירור ראוי" (Decent Home). במסגרת מדיניות זו נקבעו סטנדרטים מחייבים של רמת השירותים שדירות אלה צריכות לספק. כתוצאה מכך שופצו מעל מיליון יחידות דירור וכיום ההערכה היא כי 95 אחוז מהדירות שלא עמדו בסטנדרטים של "דירור ראוי" שופצו לרמה הנאותה. מדיניות ממשלתית זו שהחלה בשיפור רמת הדירור בסקטור הציבורי מיועדת גם לשיפוץ דירות בסקטור הפרטי, על מנת להביא גם אותן לרמת השירות הנדרשת.<sup>118</sup>

במסגרת פרויקט New Deal for Communities שופצו גם כן דירות בסקטור הפרטי, מה שהביא לעלייה ניכרת בערך הנכסים. המחיר הממוצע של דירות שהשתתפו בפרויקט השיפוץ עלה ב-70 אחוזים בין השנים 2001-2007. עלייה זו גדולה יותר מהעלייה המקבילה בערך הנכסים בשכונות דומות שלא השתתפו בפרויקט (58 אחוזים) וכן מן העלייה בערך הנכסים ברשות המקומית הרלוונטית (63 אחוז) באותה תקופה. עלייה זו דמתה לעליית ערך הנכסים הממוצעת באנגליה כולה (72 אחוז). מבין 39 השכונות המוחלשות שהשתתפו בפרויקט, אחוזי העלייה בערך הדירות נעו בין 45 אחוז (ב-Hackney) לבין 412 אחוז (ב-Manchester). במוצע, שכונות שערכי הדירות בהן היו נמוכים יותר מלכתחילה הגיעו לשיעורים גבוהים יותר של עלייה בערך הדירות באחוזים בתקופה זו.<sup>119</sup>

דו"ח ההערכה של פרויקט זה קובע כי מידת ההשקעה הכספית בשכונה משפיעה על רצון התושבים להישאר בה. מדובר בהשקעה משולבת, הן במרחב הציבורי והן ביחידת המגורים הפרטית. מסקנה זו היא מובנת, מאחר שתנאי מגורים טובים יותר ושירותים ציבוריים איכותיים יותר מושכים אנשים להישאר בשכונה.<sup>120</sup> אולם באופן פרדוקסלי, כאשר תנאים אלה משתפרים עד כדי הטלת נטל כלכלי כבד על התושבים בדמות דמי אחזקה גבוהים, נאלצים אלה לעזוב את מבני המגורים המשופרים למרות רצונם להישאר בהם. דוגמה לתהליך כזה ניתן לראות בעיר סיאול בקוריאה הדרומית, בה מבנה הבעלות על דירות דומה לזה הנהוג בישראל. העיר מאופיינת בבתיים משותפים בהם דירות בבעלות פרטית, כאשר בחלקן גרים בעלי הבתים ובאחרות גרים דיירים בשכירות. הליך מסיבי של התחדשות עירונית הביא להריסה נרחבת של דירות אלה ולבניית מגדלים חדשים במקומן. המדינה, בדומה לישראל, קיבלה על עצמה ליצור תנאים חיוביים שיעודדו את הסקטור הפרטי להשקיע בהתחדשות עירונית. בעקיפין נתנה המדינה תמריץ להליך נרחב של ג'נטריפיקציה,

117. שם, עמוד 22.

118. שם, עמוד 40.

119. Ian Cole, Michael Foden, David Robinson and Ian Wilson with Aimee Ambrose, Elaine Batty, Richard Crisp, Sarah Pearson, Kesia Reeve, CRESR; Geoff Fordham, GFA Associates; Richard Meegan, EUIA; Robert Turner, SQW. Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University Department for Communities and Local Government (2010). Interventions in housing and the physical environment in deprived neighbourhoods. Evidence from the New Deal for Communities Programme, p. 48.

120. שם, עמוד 52.

114. שם, עמוד 8-5.

115. שם, עמוד 40.

116. Making deprived areas better places to live: Evidence from the New Deal for Communities Programme. The New Deal for Communities National Evaluation: Final Report - Volume 3. Written by Elaine Batty, Christina Beatty, Mike Foden, Paul Lawless, Sarah Pearson and Ian Wilson, Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government. March 2010

<http://extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/general/Volume%20three%20-%20Making%20deprived%20areas%20better%20places%20to%20live.pdf>. p. 6; retrieved Oct. 6 2013

כאשר בעוד מצבן הפיזי של השכונות והתשתיות השתפר מאוד, הרי שהאוכלוסייה הוותיקה לא הנתה מכך.<sup>121</sup>

השיטה שפועלת בקוריאה הדרומית דומה לפינני-בינוי באופן הנעשה בישראל: הדיירים בבניינים ישנים נדרשים להתפנות מדירותיהם על מנת לאפשר הריסת הבניינים ובנייה לגובה של בניינים חדשים ובהם אחוזי בניה גבוהים בהרבה. הפרויקט ממומן על ידי יזם אשר מרוויח ממכירת יתרת הדירות (לאחר שפיצה את הדיירים הקיימים בדירות חדשות) בשוק החופשי. ההשקעה הציבורית בפרויקטים אלה היא מינימאלית. ואולם, החוקרים Kyung and Kim אשר חקרו פרויקטים של התחדשות עירונית בסיאול מצביעים על כך שהאינטרסים של היזמים אינם מתיישבים עם מצבם הסוציו-אקונומי של הדיירים. הריסת הבניינים הישנים פירושה הריסת דיור בר השגה קיים, כולל דיור בשכירות. לשוכרים אין כל אפשרות להישאר בדירות המשופצות, שמחיר השכירות בהן גבוה בהרבה. גם בעלי הדירות בבניין המקורי מתקשים לתחזק את הדירות החדשות. מהמחקר עלה כי רק 40 אחוז מבעלי הדירות בבניין המקורי ו-10 אחוז מן השוכרים חזרו להתגורר בפרויקט החדש. מצב זה גרם באופן בלתי נמנע לג'נטריפיקציה, כלומר מרבית התושבים הקיימים עזבו את השכונה ובמקומם נכנסה אוכלוסייה אמידה יותר.<sup>122</sup> המחקר מצביע על כך שדיירים קיימים אשר נשארו לגור בפרויקט החדש מצאו כי הפכו למיעוט וכי מידת ההשפעה שלהם על החלטות הנוגעות לחייהם נמוכה מאוד.<sup>123</sup>

החוקרים גם מציינים כי רבים מבעלי הדירות הקיימות משתפים פעולה בהליך ההתחדשות העירונית בידיעה שלא יוכלו לחזור לשכונה ובציפייה למכור את הדירה החדשה ולהרוויח. דיירים אלה מעוניינים בבניית בנייני יוקרה על מנת למקסם את רווחיהם. כתוצאה מכך כמעט אין בפרויקטים החדשים דיור בר השגה או דירות להשכרה, שגם מחירן אינו בהישג ידם של השוכרים הקיימים. תהליך הג'נטריפיקציה מתבצע אם כן בשיתוף פעולה בין התושבים בעלי הדירות הקיימות לבין הסקטור הפרטי, בגיבוי ממסדי של הסקטור הציבורי.

בהקשר הזה יש לתת את הדעת לכך שישנם תושבים אשר פרויקטים של התחדשות עירונית מסוג זה מסייעים להם מבחינה כלכלית ומהווים עבורם הזדמנות לשפר את תנאי מגוריהם, גם אם לא יגורו בשכונה המתחדשת אלא בשכונה אמידה פחות. משום כך ייזום של פרויקטים של התחדשות עירונית מחייבת עבודה עם התושבים הקיימים ובדיקה משותפת עימם של היתרונות והחסרונות של תכנית כזו עבורם. כן יש לוודא כי קיימות אופציות מגורים חלופיות עבור תושבים כאלה במרחב העירוני, באופן שיאפשר להם ליהנות מהרווחים הצפויים להם.

בהיעדר הערכות עירונית לספק מגוון פתרונות מגורים, תעסוקה ושירותים ציבוריים, וללא עבודה פרטנית עם התושבים הקיימים, מוגשמת למעשה מדיניות

Shinwon Kyung and Kwang-Joong Kim (2011). The Struggle to belong: Dealing with diversity in 21st century urban setting. Paper presented at the International Research Committee 21 conference: Sociology of Urban and Regional Development, International Sociological Association 2011, Amsterdam. [www.rc21.org/conference/amsterdam2011/ed](http://www.rc21.org/conference/amsterdam2011/ed), p. 2.

.Retrieved 6 October 2013

.122. שם, עמוד 11.

.123. שם, עמוד 17.

הרואה במעמד הביניים ומעלה אוכלוסייה רצויה שיש לעודד את מגוריה בעיר, בעוד שהשכבות החלשות יותר נתפסות כאוכלוסייה שאין פסול בעזיבתה.<sup>124</sup> הפרק הבא יעסוק באפשרות למנוע ג'נטריפיקציה על ידי שילוב דיור בר השגה בהתחדשות עירונית.

.124. שם, עמודים 19-17.

# פרק ז': דיוור בר השגה בבניה חדשה לעומת שילובו בהתחדשות עירונית

פרק זה נכתב בשיתוף עם הקואליציה לדיוור בר השגה בישראל<sup>125</sup>

כיצד ניתן להגיע להתחדשות עירונית ללא הדרת האוכלוסייה הקיימת? האם ניתן לעודד מעבר של משפחות "חזקות" לאזורים של אוכלוסייה "חלשה" וליצור תמהיל חברתי באופן שהתושבים הקיימים יוכלו להישאר להתגורר בשכונה המחודשת? בפועל, מטרה זו קשה להשגה. כפי שנאמר בפרקים הקודמים, כיום ישנן גישות אשר שוללות את הניסיון למשוך אוכלוסייה ממעמד הביניים לשכונות מוחלשות, ולחילופין מציעות גישה הפוכה לפיה תמהיל חברתי ייווצר על ידי שילוב האוכלוסייה "החלשה" בשכונות חדשות הנבנות במרחב האורבני כולו, במטרה להפחית את סיכויי הג'נטריפיקציה והדחיקה.

הקושי לייצר פיתוח והתחדשות עירונית בשכונות קיימות, שלא יגרום לדחיקה של תושבי השכונה מעוטי האמצעים, מעסיק גם את ארגוני החברה האזרחית. התנגדות לפיתוח מבוסס שוק במציאות הפוליטית-כלכלית הקיימת, בה המדינה ממעטת להשקיע משאבים ציבוריים בפיתוח ושיקום שכונות, עלולה בפועל להיות תמיכה בהמשך הזנחה של השכונות, דבר שגם לו השפעה שלילית על התושבים ושוויון ההזדמנויות שלהם. מצד שני - התחדשות השכונה עלולה להתגלות כהליך שמיטיב עם תושבים מעטים בשכונה, ובעיקר עם תושבים מחוץ לשכונה, ומרמת הכנסה גבוהה יותר, בלי יכולת רבה לשנות נתיב זה.

משום כך, חלק מארגוני החברה האזרחית מתנגדים לפיתוח בשכונות "חלשות", אלא אם הוא מיועד לשפר את מצבם של התושבים הקיימים בלבד. גישה אחרת היא שאם ממילא לא ניתן לבלום את הפיתוח, מוטב לפעול כדי למתן ככל הניתן את תופעת הג'נטריפיקציה והדחיקה כתוצאה מהתחדשות עירונית, גם אם לא ניתן למנוע אותה לחלוטין. על פי גישה זו תפקיד ארגונים מהחברה האזרחית לדרוש כי הפיתוח יהיה צודק, וישרת בראש ובראשונה את תושבי המקום הקיימים. זאת באמצעות הכללת מנגנונים ממתני ג'נטריפיקציה כמו בניית דיוור בר-השגה מוזל לתושבים הקיימים. בנוסף, ישנם גם ארגונים בחברה האזרחית הסבורים כי לא די לדרוש מהמדינה ומהשוק לנקוט בצעדים ממתני ג'נטריפיקציה אלא שעל החברה האזרחית להיכנס אל תחום היזמות, להביל בעצמם את הפיתוח והקשר בין התושבים

125. קואליציה של ארגונים חברתיים ואקדמיים, העוסקים בקידום זכויות האדם בתחום המשפט והתכנון, אשר שמו להם כיעד משותף לקדם את המטרה הציבורית של דיוור בר השגה בישראל. הקואליציה פועלת בדרכים שונות בזירה הציבורית למען מטרה זו: השתתפות בדיונים בוועדות שונות בכנסת, פעולה מול משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, פעולה במוסדות התכנון, השתתפות בכנסים וימי עיון, ייעוץ והכוונה של התארגנויות שונות בעקבות המחאה החברתית, ועוד. חברים בקואליציה: האגודה לזכויות האזרח בישראל, האגודה לצדק חלוקתי, במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, הסדנא לתכנון חברתי - האוניברסיטה העברית, איתר מעכי, התנועה לחיים בכבוד, עמותת סיכוי, שתי"ל, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.

ליזם ולרשויות, וכך להבטיח פיתוח צודק ככל הניתן. בפרק זה תיסקר תחילה הגישה אשר מעודדת יצירת תמהיל חברתי בשכונות חדשות ולא בהליכי התחדשות עירונית. בישראל גופים וארגונים רבים מעודדים את גישת "התמהיל החברתי" בבנייה חדשה, ולכן יפורטו כאן דוגמאות ליישום מדיניות זו בארצות הברית. כמו כן תידון מידת הישימות של הכללת דיוור מעין זה בבנייה החדשה שנבנית במסגרת התחדשות עירונית, כלומר בניה חדשה שנבנית במקום בניינים ישנים שנהרסים, או בשטחים פנויים שבתוך שכונות וותיקות. לאחר מכן אתייחס גם לקשיים להגיע לתמהיל חברתי במקרים בהם קיימות כבר שכונות ותיקות ובהן ריכוז של אוכלוסייה מוחלשת, וכן לביקורת בספרות כלפי גישה זו. כפי שנזכר כבר בפרק א' בדיון לגבי התמהיל החברתי, הביקורת העיקרית על גישה זו, הן בשכונות חדשות והן בשכונות ותיקות, טוענת כי מדיניות מרחיבת אינה הכלי העיקרי לפתרון בעיות חברתיות וכלכליות. ביקורת זו רואה כאמור בבניוי סימפטום לבעיה רחבה יותר וטוענת כי לא ניתן לקדם אוכלוסיות מוחלשות אלא באמצעות הפחתת אי-השוויון בהכנסות. ביקורת זו שוללת אם כן את רעיון "השכונות המעורבות" ויצירת התמהיל החברתי על ידי בנייה חדשה.<sup>126</sup>

## גישה המעודדת דיוור בר השגה למכירה ולהשכרה בשכונות חדשות

כאמור, גישה זו אינה תומכת בהבאת אוכלוסייה "חזקה" לשכונה "חלשה", כדי למנוע מצב בו האוכלוסייה "החלשה" תידחק מן השכונה. לעומת זאת, פיתוח בשכונה חדשה אינו מהווה התערבות במרקם מגורים קיים ומיושב, ולכן ניתן לשלב בו אוכלוסיות מגוונות ביתר קלות.

דוגמה לגישה המעודדת תמהיל חברתי על ידי פיזור אוכלוסייה "חלשה" בשכונות "חזקות" היא המדיניות הנהוגה כיום ב-Montgomery County, Maryland. במחוז זה מדיניות התכנון מעודדת שילוב משפחות מן השכבות החלשות בשכונות האמידות. Montgomery County הוא מחוז בקרבת העיר Washington D.C. ואוכלוסייתו מונה כמיליון נפשות. כשליש מהתושבים אינם ילידי ארה"ב. שני שלישי מהתושבים הם לבנים, והשליש הנוסף מונה תושבים ממוצא אפרו-אמריקאי, היספני ואסייתי. הנתון המעניין ביותר לעניינינו של מסמך זה הוא כי המחוז מונה 550 שכונות, וברובן המכריע פחות מ-10% מן התושבים מוגדרים כחיים בעוני.

פיזור זה של האוכלוסייה החלשה על פני המחוז כולו הוא תוצאה של מדיניות הדיוור המקומית. זו מוגדרת במושג "inclusionary zoning" או בתרגום חופשי "איזור מכיל". הכוונה במונח זה היא מדיניות המחייבת יזמים להקדיש אחוז מסוים מן הדירות שהם בונים להשכרה או למכירה במחירים שהם נמוכים ממחירי השוק. הדרישה מיזמים היא לבנות בין 12.5%-15% דירות במחירים נוחים בכל פרויקט מגורים שמכיל מעל 20 יחידות דוור. בנוסף לכך, 10% מהדירות בפרויקטים

Ruth Lupton and Crispian Fuller (2009). Mixed communities: a new approach to spatially concentrated poverty in England. LSE Research Online, p. 2. www.mat.co.il/hw6. Accessed 2 December 2013.

בנוגע למיסוי הציע הצוות לתת פטור מדורג ממסים ליזם שיבנה דיור בר השגה בהיקף שמעל המינימום המחויב. ככל שייבנו דירות רבות יותר מטיפוס זה, תגדל הזכאות של היזם לפטור ממסים.

עם זאת, הצוות הדגיש שפרויקטים כאלה, למרות תוספת אחוזי הבנייה, צריכים להשתלב בסביבה הבנויה מבחינת הצפיפות, הגובה ותכנית הקרקע. הצוות המליץ כי המחוז יחליט מהי הצפיפות הרצויה והיכן ליישם אותה, תוך הבטחה כי הצפיפות תחלק בכל השטח כדי למנוע ציפוף יתר של אזור מסוים. המלצה חשובה נוספת של הצוות נוגעת למניעת ג'נטריפיקציה בשכונות. בניגוד למדיניות פיננסי-בינוי, המעודדת הריסה של דירות זולות ובניית דירות יקרות יותר במקומן, המליץ הצוות על מדיניות שנועדה למנוע תופעות כאלה, באמצעות התערבות אקטיבית מצד המחוז שמטרתה לשמור על מלאי הדיור הזול הקיים. זאת על ידי עידוד יזמים, ארגונים חברתיים וחברות ציבוריות לרכוש דירות כאלה, לשפץ אותן ולהשאירן בשוק כדיירות זולות.

הדו"ח שהגיש הצוות הוצג לציבור בשישה מפגשים, בהם נדונו ההמלצות ונשמעו הערות תושבים. הערות אלה כללו הצעות נוספות וביניהן המלצה להסדיר את בנייתן של יחידות דיור בר השגה בדומה לתשתיות עירוניות כגון רחובות ובתי-ספר. במסגרת זו החוק יחייב את השלטון המקומי להקים דיור מסוג זה בנוסף לתשתיות האחרות. המלצה נוספת הייתה לחייב בניית דיור בר השגה בתכניות מתאר כחובה ולא כרשות. כמו כן הוצע לא לאשר תכניות פיתוח אשר אינן משמרות לפחות את היקף הדיור בר השגה הקיים כיום.

גם במדינת קליפורניה קיימת מדיניות שמטרתה להבטיח כי יישמר מלאי של דיור בר השגה. לדוגמה, דירה אשר ערכה בשוק הוא 300 אלף דולר, תימכר לזכאים בעלי הכנסה בינונית בסכום של 200 אלף דולר בלבד, והרשות המקומית תממן את היתרה. בעת מכירת הדירה, הזכאים יחזירו לרשות המקומית את סכום הסבסוד בסך 100 אלף דולר. הרשות המקומית מחויבת להשתמש בסכום הזה בתוך 3 שנים לקידום בניית דיור בר השגה נוסף למכירה לזכאים. בנוסף לכך, אם ערך הדירה עלה, הרשות המקומית והמוכרים מתחלקים ברווחים על פי מפתח שקובעת הרשות<sup>130</sup>.

בקליפורניה גם עודכן לאחרונה חוק תכנון מקומי (SB1818) שנועד לעודד שילוב דיור בר השגה בבנייה למגורים. החוק מאפשר ליזם להציע עד 15% יחידות דיור המוגדרות כדיור בר השגה "לבעלי הכנסה נמוכה מאוד", או לחילופין 30% "לבעלי הכנסה נמוכה" או 30% "לבעלי הכנסה בינונית". הצגת פרויקט העונה על דרישות אלה מזכה בתוספת אחוזי בנייה בהתאם למספר יחידות הדיור בר השגה, עד למקסימום של 35 אחוזי בנייה מעבר למותר בתכנית החלה. בנוסף זכאי היזם למקסימום של שלוש הקלות שונות המיועדות לפצות אותו מבחינה כלכלית (הן הקלות הנוגעות לתכנון כגון הקלות בדרישות חניה, קווי בניין ועוד, והן הקלות הנוגעות למיסוי, פיתוח הקרקע ועוד). הקלות אלה חלות על הפרויקט כולו ולא רק על החלק הכולל דיור בר השגה. גם פרויקטים אשר אינם מגיעים לאחוזים אלה של דיור בר

130. ראו חוק התכנון בקליפורניה: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=-cache:http://www.calapa.org/attachments/articles/15/SB-1818-Q-A-Final-1-26-05.pdf> עמוד 6, נכון ליום 2 באוקטובר 2013.

הממוקמים באזורים מרכזיים מוגדרות כ"דיור לעובדים" ("affordable workforce housing"). ההיתכנות הכלכלית לפרויקטים אלה מושגת על ידי תוספת אחוזי בנייה ועל ידי הקלות במיסוי.<sup>127</sup> דרישה זו הביאה לבנייתן של יותר מ-12,000 דירות כאלה מאז 1976. בנוסף לכך, שליש מן הדירות הללו נרכשות על ידי חברת הדיור הציבורי על מנת לשמש כדיור ציבורי לזכאים.<sup>128</sup> במסגרת מדיניות הדיור נכלל גם מנגנון לפיקוח על מחירי דיור בר השגה. לאחרונה עודכנה המדיניות באופן שהפיקוח על מחירי דירות למכירה נמשך במשך 30 שנה מתום הבנייה, ואילו הפיקוח על יחידות דיור להשכרה נמשך 99 שנים.<sup>129</sup>

בנוסף הוקם במחוז Montgomery County צוות שנקרא "כוח משימה לדיור בר השגה" ("The Affordable Housing Task Force"). תפקידו היה לגבש המלצות לשימור הדיור בר השגה הקיים וכן להגדלת המלאי בו. הצוות ציין כי מדיניות הדיור הנוכחית הביאה לבנייתן של כ-30,000 יחידות דיור בר השגה לטווח ארוך במדינה בפרק הזמן שבין השנים 2006-1999. כ-70% מתוכן הן דירות להשכרה. בנוסף הציע הצוות סל כלים מקיף המיועד לשמירה על הישגים אלה גם בעתיד. בין היתר המליץ הצוות לשקול הגדלת מלאי דיור בר השגה על ידי הטלת מיסוי "דיור בר השגה" גם על פרויקטים לבנייה שאינם למגורים. כמו כן הומלץ למפות את כל האתרים בבעלות ציבורית על מנת לאתר קרקע לבניית דיור בר השגה. המלצה חשובה נוספת נוגעת ליחסם של יתר התושבים במחוז כלפי דיור בר השגה. בעוד שמטרת מדיניות הדיור היא לפזר דיור ציבורי ודיור בר השגה בכל שכונות העיר, קיימת התנגדות בקרב תושבים אמידים יותר להכללה של דיור כזה בשכונתם. משום כך המליץ הצוות על קיום פעולות הסברה נאותה אשר תפיג את חששותיה של האוכלוסייה המבוטסת ותאפשר קבלה והתערות של האוכלוסייה המוחלשת. הומלץ לפתח קמפיין ציבורי המסביר את חשיבותו של דיור בר השגה הן עבור אוכלוסיות מוחלשות והן עבור זוגות צעירים, פנסיונרים, ותושבים אשר אינם יכולים להרשות לעצמם לעמוד במחירי השוק החופשי. הקמפיין יגיע גם אל בתי הספר וישולב בתכנית הלימודים. בנוסף, הקמפיין גם יעשה שימוש במחקרים המראים כי דיור בר השגה אינו משפיע לרעה על ערך הדירות בסביבתו. מבחינה פיזית הצביע הצוות על החשיבות הרבה של תכנון איכותי עבור מגורים כאלה ועל השתלבותם בסביבה הבנויה.

הצוות המליץ למחוז להעניק זכויות בנייה נוספות (בונוס) עבור פרויקט הכולל 10% דירות לבעלי הכנסה "נמוכה מאוד" או "נמוכה". בנוסף הפרויקט צריך לכלול אחד מהשניים: 25% דירות עבור בעלי הכנסה "בינונית" (80%-60 מההכנסה החציונית במשק) או 35% עבור עובדים במקצועות השירות (כגון: הוראה, משטרה, כיבוי אש, מקצועות סיעודיים - המשתכרים 120%-80 מההכנסה החציונית במשק).

127. Barbara Goldberg-Goldman and Richard Y. Nelson, Jr. (2008). Report and Recommendations: Montgomery County's Affordable Housing Task Force. <http://montgomerycountymd.gov/DHCA/resources/files/rr-ahtf.pdf>; p.57, retrieved 1 Oct. 2013  
128. Heather Schwartz (2010). Housing Policy Is School Policy: Economically Integrative Housing Promotes Academic Success in Montgomery County, Maryland. A Century Foundation Report. P.4. <http://tcf.org/assets/downloads/tcf-Schwartz.pdf>, retrieved 1 Oct.2013  
129. שם, עמוד 58.

השגה זכאים להקלות (שתי הקלות או הקלה אחת, לפי מספר יחידות הדיור בר השגה המוצעות).<sup>131</sup>

בישראל קיימת מגמה לשילוב דיור בר השגה בשכונות חדשות, אולם קיימת מחלוקת בנוגע להגדרת המושג "דיור בר השגה". מושג זה נתפס לעיתים קרובות כמתייחס לדירות קטנות, שמחיר הקנייה או השכירות שלהן אמור להיות נמוך ממחיר דירות גדולות, ועל כן מוסדות התכנון מסתפקים לעיתים קרובות בחיוב עריכת תמהיל גדלי דירות בפרויקטים חדשים. אולם, הקואליציה לדיור בר השגה טוענת כי הגדרה זו אינה מבטיחה את השגות הדיור, שכן דירות קטנות אינן בהכרח זולות. בנוסף, ישנם משקי בית גדולים הזקוקים לדירות גדולות במחיר בר השגה. בעיה נוספת היא מציאת הדרך להבטיח שדירות שמחירן נמוך יחסית יגיעו לידי הזקוקים להן ולא לידי משקיעים. משום כך הקואליציה לדיור בר השגה מגדירה **דיור בר השגה כדירות המיועדות להשכרה או למכירה לזכאים, לפי מבחנים אובייקטיביים של נזקקות לדיור, כאשר מחיר המכירה או שכר הדירה נמוך ממחיר השוק ומותאם ליכולתם הכלכלית של הזכאים.**

הקואליציה לדיור בר השגה הגישה בשנת 2013 ערר בדבר תכנית ת"א 3700, המכונה גם תכנית צפון מערב תל אביב, בדרישה לכלול בתכנית דיור בר השגה. בעקבות הדיון בערר קבעה המועצה הארצית לתכנון ובניה כי דיור בר השגה הוא נושא תכנוני ולכן ניתן לשלב אותו בתכניות מתאר מקומיות ומקומיות מפורטות. כן קבעה המועצה הארצית כי אין להסתפק בהגדרה של דיור בר השגה כדירות קטנות וכי ניתן ליעד דירות להשכרה לטווח ארוך וכן לקבוע את אוכלוסיית היעד לדיור בר השגה. משמעות ההחלטה היא כי כלים חשובים אלו יכולים להשתלב בכל תכנית מתאר.

חוק הוד"ל (ועדות לדיור לאומי) שתוקפו הוארך עד לאוגוסט 2015 נועד להאיץ את אישורן של תכניות לבניה למגורים. החוק כולל חיוב לכלול בתכניות שיאשרו במסלול המזורז הוראות לעניין דיור בר השגה. לפחות 25 אחוז מיחידות הדיור בתכנית שתוגש לאישור הוד"ל יהיו דירות קטנות (שטחן 75 מ"ר או 100 מ"ר בפריפריה), ו/או דיור המיועד להשכרה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים, ו/או דיור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת ממחיר השוק. המחיר ייקבע בהתאם לתקנות שיתקין שר הפנים לעניין תנאי ההשכרה של יחידות הדיור, ובכלל זה מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיור והזכאים לשכור את יחידות הדיור.

גם תיקון 101 בחוק התכנון והבניה אשר אושר בכנסת בשנת 2014, כולל התייחסות לבניית דיור בר השגה בשכונות חדשות. אולם בניגוד לקביעת המועצה הארצית לתכנון ולבניה שנזכרה לעיל ואף לחוק הוד"לים, תיקון 101 לחוק התכנון והבניה מתייחס לדיור בר השגה כדירות קטנות. התיקון קובע כי בתכניות מעל 100 יח"ד - יש לכלול לפחות 20% דירות קטנות. בנוסף לכך, על פי התיקון לחוק, ניתן להעניק ליזם ציבורי או פרטי תוספת זכויות בניה להקמת בנין שכולו להשכרה ארוכת טווח, בתנאי שהדירות יושכרו בהתאם להוראות שנכללות בתוספת השישית לחוק.

131. שם, עמוד 5.

אולם, יש לציין כי ההוראות הכלולות בחוק אינן כוללות הגבלה על מחיר ההשכרה הראשוני מלבד הקביעה שהמחיר יהיה מחיר דומה לדירות דומות באותו אזור. החוק מאפשר לשר הפנים לקבוע כי מחיר ראשוני של דיור להשכרה יהיה נמוך מהמחיר שקבוע בחוק, לרבות בפרויקטים בקרקע פרטית, אך אינו מחייב קביעה כזו. עוד קובע החוק כי הבעלים של פרויקט להשכרה שהוקם בהתאם לחוק ולפי הוראות התוספת השישית, לא יעלה את דמי השכירות בתום תקופת השכירות הראשונה לאותו שוכר, אלא לפי שיעור עליית המדד ובתוספת בשיעור שייקבע שר הפנים. לשוכר ישנה זכות סטטוטורית להאריך את החוזה לפחות לחמש שנים. שכר הדירה יוכל להיקבע מחדש בתום חמש שנים, בהתאם להוראות בדבר קביעת שכר הדירה הראשוני. עם זאת, החוק קובע כי ניתן להתנות על התנאים שנקבעו בחוק, הן לעניין המחיר הראשוני, והן לעניין ההעלאה של שכר הדירה "לטובת השוכר".

חוק נוסף העוסק בבנייה למגורים ואשר כולל התייחסות למגורים במחיר מופחת אושר ביולי 2014. מדובר בחוק הותמ"ל - ועדה לתכנית מועדפת לדיור. החוק הוא הוראת שעה למשך ארבע שנים שמאפשרת למדינה את הקמתה של ועדה תכנונית מיוחדת עם סמכויות לאישור תכניות חדשות שכמעט אינן מוגבלות מכח תכניות קיימות. מטרתו של החוק, כפי שהוגדרו, הן הגדלת היצע יחידות הדיור, יצירת היצע דיור להשכרה לטווח ארוך וכן יצירת היצע דיור להשכרה במחיר מופחת. על פי החוק, הממשלה מוסמכת להכריז על מתחם המיועד ל-750 יחידות דיור ומעלה כמתחם מועדף לדיור, צעד אשר יאפשר העברתו לאישור מהיר על ידי הותמ"ל. עוד קובע החוק כי לפחות 30 אחוז מהדירות בכל תכנית מועדפת לדיור תהיינה מיועדות לדיור להשכרה לטווח ארוך. מתוך 30 אחוז אלה, מחצית מהדירות תהיינה מיועדות להשכרה במחיר השוק, לפי הוראות חוק התכנון והבניה והתוספת השישית, שהוזכרו לעיל, ומחצית מהדירות תהיינה מיועדות להשכרה במחיר מופחת לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל (בעת הכנת חוברת זו החלטת המועצה התקפה היא שהשכרה במחיר מופחת משמעה השכרה בשיעור של 20 אחוז פחות ממחיר השוק). עם זאת, מסמך החוק את הממשלה לאפשר, במקרים חריגים, שיעור אחר של הקצאת דירות להשכרה לטווח ארוך, אם יש נסיבות המצדיקות זאת. פירוש הדבר כי לממשלה סמכות להחליט שבתכנית זו או אחרת לא ייכלל כלל דיור להשכרה.

בנוסף לאפיקים אלה, פועלת המדינה לשלב דיור בר השגה בבניה חדשה במתחמים פנויים באמצעות שיווק קרקעות מדינה במכרזים ייעודיים, המשלבים דיור במחיר שוק לצד דיור מוזל לאוכלוסייה זכאית. תכנית מרכזית שהמדינה מקדמת בשנים האחרונות, ולאחרונה ביתר שאת, היא תכנית לשיווק קרקעות מדינה להקמת פרויקטים להשכרה ארוכת טווח. הממשלה אף החליטה על הקמת חברת ממשלתית, "דירה להשכיר", שתעסוק באיתור קרקעות פנויות ושיווקן לצורך שכירות ארוכת טווח. ההסדר הקיים כיום לשיווק כזה מעוגן בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1291 ולפיו קיימים שני מסלולים לשיווק הקרקע:

**מסלול א':** מחיר הקרקע במכרז יהא קבוע ויעמוד על 30% משומת השמאי הממשלתי, והמזיעים במכרז יתחרו על מחיר השכירות הנמוך ביותר לזכאים. הזוכה במכרז יהא רשאי למכור כ- 40% מכלל מספר הדירות בשוק החופשי. כ- 60% מכלל מספר הדירות ישמשו לשכירות בלבד, מתוכן שני שלישי (כ- 40% מכלל מספר הדירות



בפרויקט) יושכרו במחיר מופקח, והשליש הנוסף (כ- 20% מכלל מספר הדירות בפרויקט) יושכרו בשכירות חופשית. מחיר השכירות יוצמד למדד המחירים לצרכן ושיעור העלייה השנתי שלו יהיה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתוספת 1%. הדירות במחיר מופקח יהיו דירות ששטחן אינו עולה על 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית ו-120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית.

**מסלול ב':** המציעים במכרז יתחרו על מחיר הקרקע עבור דירות הנמכרות בשוק החופשי. לא יקבע מחיר מינימום לזכייה במכרז. רשות מקרקעי ישראל תקבע את המחיר המפוקח. המחיר המפוקח יוצמד למדד המחירים לצרכן ושיעור העלייה השנתי שלו יהיה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתוספת 1%. הזוכה במכרז ישכיר 25% מהדירות במחיר מופקח, ו-75% מהדירות במחיר ללא פיקוח. שטח הדירה של הדירות המושכרות במחיר מופקח לא יעלה על 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית ו-120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית. השימוש בקרקע למטרת השכרה בהתאם להחלטה זו יהא לתקופה שלא תפחת מ-10 שנים ברציפות. במכרזים בהם המתחם המשווק יהיה מעל 100 יח"ד, והשיווק יעשה באמצעות מסלול ב', תקופת ההשכרה לא תפחת מ-20 שנים ברציפות. בתום התקופה האמורה, יהיה היזם רשאי למכור את הדירות בשוק החופשי. הדירות במחיר מופקח תושכרנה לתקופה של 3 שנים לפחות עם אופציה לאורכה עד 10 שנים לאותו שוכר.

לאחרונה עודכנה שיטת המכרזים לגבי שלושה מכרזים להשכרה והוחלט כי המדינה תעניק ליזמים רשת ביטחון למקרה שהתשואה של היזם לא תגיע לרף של כדאיות כלכלית. כמו כן, נקבע כי המסלול יכלול קביעה מראש לשיווק דירות במחיר מסובסד שהוא 80% ממחיר השוק.

בתחום מכרזי דיור בר-השגה למכירה, הייתה עד לאחרונה נהוגה שיטת שיווק המכונה "מחיר למשתכן". במכרזי מחיר למשתכן שיווק הקרקעות נעשה כאשר מרכיב עלויות הקרקע והפיתוח בהן ידוע מראש, ונקבע על ידי השמאי הממשלתי. היזמים מתמודדים ביניהם על המחיר הסופי שהם מציעים לרוכש למ"ר בכפוף לתנאי המכרז. על פי שיטה זו, היזם שמציע את הצעת המחיר הנמוכה ביותר הוא זה הזוכה במכרז.

עד אמצע שנת 2012 הורכבו מבצעי "מחיר למשתכן" משני מסלולים: מסלול עיקרי ומסלול לדירות קטנות. במסלול העיקרי מחיר הזכייה למ"ר היה אחיד וכל על כל הדירות בכל הגדלים כשהדירות הקטנות בו היו מיועדות לזכאי משרד הבינוי והשיכון. במסלול לדירות הקטנות מחיר הזכייה למ"ר חל רק על הדירות הקטנות כששאר הדירות שווקו ע"י היזמים במחיר שוק חופשי לכלל האוכלוסייה. מאז יוני 2012 המסלול העיקרי בוטל ומסלול הדירות הקטנות הינו המסלול הפעיל היחיד, כך שהיזמים מציעים את המחיר הסופי שבו תימכר דירה קטנה למשתכן, לעומת הדירות הגדולות אשר יימכרו במחירי השוק בהתאם לקביעת היזם. יש לציין שבמסלול החדש שוננו הקריטריונים לסדרי העדיפויות להקצאת הדירות בהשוואה למסלול הישן.

לאחרונה הוקפאה שיטת מכרזים זו ובממשלה מקודמת שיטה חדשה המכונה "מחיר מטרה". מדובר במכרזים שבהם הזוכה יהיה זה שציע את המחיר הגבוה לרכישת הקרקע, אך בתנאי המכרז כבר ייקבע כי 80% מהדירות יימכרו במחיר מוזל של 80% ממחיר השוק. הרכישה לא מותנית בקריטריונים של זכאות אלא תהיה פתוחה

לכולם. הממשלה הכריזה כי בשיטה זו ישווקו מעל 60,000 יח"ד עד סוף 2019. עיקר הביקורת של ארגונים חברתיים העוסקים בתחום על מדיניות הממשלה היא שמדיניות זו מתמקדת ביצירת תמהיל בין המעמד הגבוה למעמד הבינוני ומזניחה לחלוטין את המעמדות הנמוכים. כך לדוגמה אין במסלולים השונים תכנית לשלב דיור ציבורי חדש בבניה חדשה. דרישה כזו עלתה, למשל, בדיונים על חוק הותמ"ל, אך הממשלה התנגדה לה.

## גישה המעודדת דיור בר השגה בשכונות ותיקות

כאמור, לגבי שכונות ותיקות ובהן אוכלוסייה "חלשה", קיימת במדינות רבות מדיניות המיועדת למשוך אליהן אוכלוסייה "חזקה". בבריטניה נהוגה כיום מדיניות "הקהילות המעורבות" - Mixed Communities Initiative אשר מתמקדת בשיקום שכונות מצוקה קיימות. מדיניות זו רואה בקיומן של שכונות מעורבות מרכיב חיוני בעיר מתפקדת.

אולם, נשאלת השאלה כיצד להגשים מדיניות זו של יצירת תמהיל חברתי ולא לגרום להפיכת השכונה משכונה של מעמד נמוך בלבד לשכונה של מעמד בינוני-גבוה בלבד. אחת הדרכים המקובלות כיום היא מסלול פינני-בינוני, אשר אמור למשוך אוכלוסייה "חזקה" לשכונה מוחלשת. האתגר במסלול הזה נובע מכך שהוא מבוסס על הריסת דיור זול קיים ובניית דיור יקר יותר במקומו. כפי שהוזכר לעיל, מסלול זה עלול להביא לדחיקת האוכלוסייה הוותיקה וכך להגיע לתוצאה של ג'נטריפיקציה במקום תמהיל חברתי. קידום מסלול זה על ידי הרשויות עלול אם כן לשקף העדפה של מטרות אסטרטגיות כלל עירוניות על פני מטרות מקומיות של קהילות קיימות בשכונות ותיקות.

דוגמה לכך ניתן למצוא בהחלטת הוועדה המחוזית בירושלים אשר דחתה את התנגדות תושבי רחוב הציונות לפרויקט פינני-בינוני, בצינה כי התכנית "נותנת מענה לצורך הדוחק בתוספת יחידות דיור בעיר ירושלים", ולכן "אין מנוס משינוי אופי האזור", שכן "מדובר בסביבה עירונית מבונה אשר האינטרס הציבורי מצדיק את פיתוחה".<sup>132</sup> גישה זו של הוועדה המחוזית משקפת מדיניות של העדפת "צרכי העיר" על פני צרכיהם והעדפותיהם של התושבים הספציפיים בפרויקט נקודתי. החוקרים Lupton and Fuller טוענים כי חוסר הקשב כלפי קולם של הדיירים הקיימים נובע מן התלות של תכניות להתחדשות עירונית בהשקעות של הסקטור הפרטי.<sup>133</sup> לפיכך, נדרשים מאמצים על מנת ליישב את הסתירות הפוטנציאליות בין הרווח הכלכלי הדרוש למשקיע לבין האינטרסים המגוונים של התושבים הקיימים. ואכן, האינטרסים של התושבים הקיימים הם שונים ולעיתים אף סותרים. יש ביניהם בעלי דירות ויש כאלו הגרים בשכירות מסוגים שונים: שכירות חופשית, שכירות מוגנת או שכירות ציבורית או אף בדיור לא תקני, נטול הסדרה חוקית. בעוד שבעלי הדירות אמורים לקבל דיור חלופי בתמורה על פינני הדירה, לאחרונים

132. מדינת ישראל, משרד הפנים - מנהל מחוז ירושלים, לשכת התכנון המחוזית. פרוטוקול ועדת משנה להתנג-  
דויות מיום 12 ביוני 2012, סעיפים 1, 20, 26 בהחלטת הוועדה.  
133. Lupton and Fuller (2009), p. 14. <http://eprints.lse.ac.uk/27086/>, accessed 12 December 2013.

אין כל זכות מובטחת לתמורה כלשהי כנגד הפינוי ומצבם בהליך של התחדשות עירונית מכל סוג אינו ברור. אולם, גם לגבי בעלי הדירות, אחת הסוגיות שמחייבות התייחסות, כפי שנזכר בהרחבה בפרק ב', היא העברתם לדירת תמורה שהם אינם יכולים לעמוד בעלויות אחזקתה השוטפות ובעלויות הנדרשות לתחזוקה ארוכת טווח. כפתרון לבעיה זו, בפרויקט פינוי-בינוי המוצע כיום בתל אביב בשכונת נווה שרת מציע היזם לשלב שני סוגי בינוי: בניינים בני תשע קומות (המוגדרים כ"בניינים גבוהים" על פי חוק התכנון והבנייה) ובניינים בני 30 קומות (המוגדרים כבניינים "רבי קומות"). הרציונל הוא כי המגורים בבניינים בני תשע הקומות זולים יותר (כאשר בוחנים את עלות התחזוקה החודשית) ולכן יתאימו לאוכלוסייה הקיימת, בעוד שהמגורים במגדלים יתאימו לאוכלוסייה "חזקה" יותר.

תכנון כזה נותן לכאורה מענה לבעיה האופיינית להתחדשות עירונית בשכונות ותיקות, אך יש לזכור כי גם "בניינים גבוהים", כפי שהוזכר בפרק ב', אינם זולים לתחזוקה, וכי גם סדר גודל של תשלומים בסך 200-300 ₪ לחודש הם לעיתים קרובות גבוהים ביחס לרמת הכנסתה של האוכלוסייה הקיימת וביחס לסכומים אותם משלמים הדיירים במצב הקיים. עלויות אלה עלולות להיות בעייתיות גם במקרים בהם יכול פרויקט כזה אחוז מסוים של דיור בר השגה. על מנת להתמודד עם עלויות המגורים בבניינים החדשים הוצעו בישראל מספר אפשרויות.

בנוגע לתשלומים עירוניים, אלתרמן ומועלם מציעים לבחון מתן פטורים והנחות מארנונה עבור דיירי דיור בר השגה.<sup>134</sup> לכך יש להוסיף הצעה לבחינת אפשרות כזו לפטור מארנונה גם כאשר מדובר בדיירים קיימים אשר עוברים לדירה חדשה במסגרת פרויקט פינוי-בינוי. בנוגע לתחזוקת בתים משותפים, מציעה אלתרמן מספר אפשרויות לייסוד קרן שתוכל לסייע במימון של הוצאות התחזוקה התקופתיות. אמנם לא מדובר בסבסוד התשלומים השוטפים לוועד הבית, אבל הצעה זו מתייחסת לבעיה חמורה עוד יותר, והיא מימון הוצאות תיקונים ושדרוגים בבניין שעלותם גבוהה ואינה נכללת בתשלומים השוטפים. הוצאות אלה נפוצות כעבור כ-20-15 שנה מאז סיום הבנייה, ואי עמידה בהן מביאה לתחילתה של התדרדרות כללית במצב הבניין לאורך השנים.

אלתרמן מתייחסת לאלטרנטיבות שונות: האחת, חיוב היזמים להקמת קרן. זאת כתנאי לשלב כלשהו של רישוי הבניה: כתנאי לטופס 4, כתנאי לפעולות מול מרשם המקרקעין או כתנאי במסגרת הפיקוח על הכנסות היזם. קרן כזו יכולה להיות מנוהלת במספר דרכים: על ידי ישות משפטית שיהיה על כל בית משותף להקים, על ידי גוף שהיזם יהיה מחויב להקים או על ידי תאגיד או עמותה של מקבץ בתים משותפים. דרך אחרת לניהול הקרן שאלתרמן מציעה להקים היא ניהול על ידי הרשות המקומית, על ידי רשות ממלכתית או על ידי התאחדות בוני הארץ או גוף מטעמה.<sup>135</sup> אולם, קיים חשש כי חיוב היזמים להקים קרן כזו תביא לעליית מחירי הדירות, כך שהקונים הם אשר יישאו בעלות הנוספת.

134. רחל אלתרמן וניר מועלם (2011). כלים משפטיים: תמצית. עמודים 96-91 בחוך רחל אלתרמן, אמילי סיל-ברמן וחיים פיאלקוף עם ניר מועלם, דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. הוצאת משרד הפנים, מנהל התכנון, ביחד עם הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. מאי 2011 - טיוטה להפצה.  
135. אלתרמן (2009), עמוד 81-80.

אלטרנטיבה שניה להקמת קרן תחזוקה שמזכירה אלתרמן היא הקמת קרן ציבורית במימון ממלכתי. על פי אופציה זו ישמשו חלק מכספי המיסים המוטלים בישראל על נדל"ן לצורך קרן ייעודית למטרה של מימון הידרדרות מגדלי מגורים. אלתרמן מדגישה כי כך ייחסכו השקעות ציבורית ניכרות בעתיד שימשו לצורך שיקום בניינים אלה. אולם חלופה מעין זו היא מורכבת מאוד ודורשת ניתוח לעומק של המדיניות התקציבית בישראל ושל השלכותיה.<sup>136</sup>

פתרון נוסף, שהוזכר בפירוט בפרק ב' הוא אפשרויות שונות של תמורה לדיירים הקיימים. לדוגמה, קבלת דירה ועוד יחידת דיור קטנה, אותה יוכלו להשכיר, או קבלת דירת תמורה קטנה ואת יתרת התמורה בכסף, שימשם לאחזקתה. כאמור, פתרונות מסוג זה כרוכים בבעיות מיסוי. סוגיה אחרת היא הפגיעה בחושבים קיימים שאינם בעלי דירות, ביניהם השוכרים, המתגוררים בדיור לא תקני או לא מוסדר והדור הבא, שגר עם הוריו. אחת התוצאות המובהקות של התחדשות עירונית, בעיקר מסוג פינוי-בינוי, היא צמצום ממשי במאגר הדירות הזולות במקום, דירות שמשמשות פתרון דיור לאוכלוסיות מעוטות הכנסה. על רקע זה ראוי לדרוש כי בהליכים אלו תיכלל חובה לכלול דיור ציבורי ודיור בר השגה אחר, למשל - לשכירות ארוכת טווח במחיר מוזל, כדי לאפשר לאותם תושבי השכונה שאינם בעלי דירות, להמשיך ולהתגורר בשכונה ולא להידחק ממנה בשל הפיתוח.

שילוב דיור בר השגה בפרויקט פינוי-בינוי הובא כדוגמה בפרק ג' בו נדון פרויקט התחדשות עירונית בטורונטו, קנדה. בשכונת Regent Park נהרסו המבנים הקיימים ובמקומם הוקם תמהיל של דירות למכירה ולהשכרה בשוק החופשי, דירות להשכרה במחיר מוזל ודירות דיור ציבורי. אולם שילוב זה התאפשר הודות לכמה תנאים ייחודיים המאפיינים שכונה זו: ראשית, היא נמצאת במרכז טורונטו באזור בו קיים ביקוש גבוה לדירות, וכך ניתן היה לממן את הדירות המיועדות לדיור בר השגה ודיור ציבורי על ידי בניית דירות למכירה ולהשכרה בשוק החופשי. שנית, היזם בפרויקט זה היה "יזם חברתי" אשר ייסד קרן שלא למטרות רווח שהשתתפה במימון הפרויקט. בבואנו לשקול יישום של פרויקט דומה בישראל, יש לבחון האם גם בהעדר תנאים ייחודיים כאלה עדיין ניתן ליישם פרויקט כזה בהצלחה.

בישראל אושר לאחרונה נוסח חדש של חוק הוועדות לדיור לאומי (וד"לים), אשר הוזכר לעיל, המוסמכות לאשר תכניות בהליך מזורז, אשר במסגרתו נדרשים פרויקטים של פינוי-בינוי בהם מעל 70 דירות חדשות לכלול 10% דיור בר השגה, דירות קטנות, דירות להשכרה או דירות להשכרה במחיר מפוקח. ייתכן גם תמהיל של שני סוגים או יותר מתוך האפשרויות הללו. ואולם, חוק זה אינו נטול בעיות חברתיות. ראשית, הגדרתו של דיור בר השגה אותו יש לכלול בבנייה החדשה היא בעייתית. דירות קטנות אינן בהכרח זולות, וגם יש חשש שייקנו על ידי משקיעים לצורך השכרה. דירות להשכרה במחיר שוק אינן בנות השגה, וכך רק האופציה השלישית המובאת בחוק הוד"לים של דירות להשכרה במחיר מפוקח עונה על הצורך של דיירים בעלי הכנסה נמוכה.

136. שם, עמוד 81.

שנית, בהכללת 10% דיור בר השגה בפרויקט פיננסי-בינוי תיתכן סתירה פנימית אפשרית, כאשר יש חשש כי לשם מימון הדירות הללו יידרשו ליזם אחוזי בנייה נוספים לבניין, שפירושו הגדלת "מקדם הציפוף". במקרים רבים פירוש הדבר הוא תוספת קומות אשר יגרמו לעלות תחזוקה גבוהה יותר. כך עלול להיווצר מצב בו דיירים בדיור בר השגה בבניין יידרשו לתשלומי ועד בית שאינם בהישג ידם. כאמור, גם דיירים קיימים שיקבלו זירה חלופית בבניין עלולים למצוא שעלויות התחזוקה אינן מותאמות ליכולתם הכלכלית. במילים אחרות, תוספת דיור בר השגה בפרויקט פיננסי-בינוי עלולה להחריף את דחיקתם של דיירים קיימים וחדשים כאחד בעלי הכנסה נמוכה.

ואולם, הכללת יחידות דיור בר-השגה בלי תוספת זכויות בניה שיממנו אותן, עשויה להוות נטל על כדאיות הפרויקט כולו במקרים מסוימים, בעיקר באזורים שבהם ערכי הקרקע לא גבוהים. לכן, מוצע לא להטיל את מימון כל יחידות הדיור הציבורי ובר השגה החדשות על היזם באמצעות הגדלת זכויות בניה, אלא להטיל חובה זו גם על הרשויות, באמצעים נוספים.

כך, המדינה יכולה באזורים של התחדשות עירונית לעשות שימוש בקרקעות פנויות, במסגרת הפרויקט (אם ישנן כאלה) כדי להקים עליהן דיור ציבורי חדש או דיור בר-השגה מסוג אחר. למשל - בעתירה שהגישו תושבים מיפו באמצעות עמותת דארנא, הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב והאגודה לזכויות האזרח, נטען כי שעה שהמדינה משווקת קרקע פנויה בשכונת עג'מי, העוברת הליכי פיתוח מואצים ויש בה ג'נטריפיקציה, עליה לתת משקל מתאים לתפקידה במיתון השפעותיה השליליות של הג'נטריפיקציה ולשווק את הקרקע כפרויקט מוזל המתאים לתושבי המקום (עת"מ (ת"א) 13-07-22361 דארנא - הוועדה העממית להגנה על הזכות לאדמה ולדיור ביפו נ' רשות מקרקעי ישראל).<sup>137</sup>

דוגמא להתערבות של רשות מקומית בשכונה "חלשה" יחסית בדרום תל-אביב, שיש בה הליכי ג'נטריפיקציה מתונים יותר ביחס ליפו, היא הפרויקט גני-שפירא. כאן נעשה שימוש של העירייה בקרקע עירונית לצורך פרויקט השכרה ארוך טווח במחירים הנמוכים ממחירי השכירות בשכונה לזכאים שעמדו בקריטריונים עירוניים. הפרויקט נעשה באמצעות מודל של בניה ציבורית. עם זאת, בקרב חלק מתושבי השכונה נמתחה ביקורת על הפרויקט, ועל כך שהוא מיועד למשוך אוכלוסייה המעמד הבינוני בעוד שאין בו פתרון לתושבים מעוטי ההכנסה בשכונה.

אחת הבעיות בהצעות אלו היא שלעיתים אין קרקעות ציבוריות פנויות לבניה של דיור בר השגה בשכונות שעוברות הליכי התחדשות עירונית מסוגים שונים, כך שהמענה של הרשויות הוא מוגבל, גם אם הן יהיו מעוניינות לנקוט בצעדים מתנני ג'נטריפיקציה. הקואליציה לדיור בר השגה סבורה כי אחד הפתרונות לכך הוא הגדרת דיור ציבורי בבעלות עירונית כצורך ציבורי משלים בשטחים המיועדים לשטחי ציבור ("שטחים חומים"). בשיטה זו תוכל עירייה לבנות מעל מבנה ציבור, כצורך משלים, מבנה מגורים שיועד אך ורק לדיור ציבורי ויישאר בבעלות עירונית לעד. הדבר יכול להוות פתרון (באזורים שעוברים התחדשות עירונית ואין בהם

137. העתירה נמחקה בהסכמת הצדדים. העתירה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/27888>

שטחים פנויים בבעלות ציבורית) לדיירי הדיור הציבורי המתגוררים בשכונה בדירות המיועדות להריסה בבעלות חברות משכנות. אולם יש להבטיח כי בניה כזו לא תבוא במקום מבני הציבור הדרושים לאוכלוסייה, וכן כי דירות הדיור הציבורי שייבנו מעל בניינים אלה לא יופרטו ולא יימכרו לדייריהן.

שאלה העולה במצבים שתוארו לעיל היא שאלת השוויון, והאם אין במתן עדיפות לחסרי הדיור מקרב תושבי השכונה על פני אחרים משום הפליה. לעמדת הקואליציה לדיור בר השגה התכלית של מניעת דחיקה של תושבים מעוטי אמצעים משכונה שעוברת הליכי פיתוח מהווה תכלית ראויה, העולה בקנה אחד עם העיקרון של צדק חלוקתי. לעמדת הקואליציה ראוי כי מפירות הפיתוח ייהנו קודם כל תושבי המקום, וכי הפיתוח לא ייעשה על גבם. לכן, הבחנה בין תושבי השכונה מעוטי האמצעים, המושפעים מן הפיתוח, לבין תושבים ממקומות אחרים, היא הבחנה לגיטימית ועניינית ולא מפלה.<sup>138</sup>

עד כה נדונו דרכים אפשריות להכליל דיור ציבורי או דיור בר השגה אחר בשכונות שבהן תהליכים של התחדשות עירונית, ובמיוחד פיננסי-בינוי. שאלות נוספות הראויות להישאל בהקשר זה נוגעות להשפעות של התחדשות עירונית על שוכרים בפרויקט עצמו ובאזור, על מי שמתגוררים בדיור לא מוסדר ("פולשים") בפרויקט או בשכירות מוגנת, בנוסף לדיירי הדיור הציבורי.

הניסיון מלמד כי במקומות בהם ישנם הליכי התחדשות עירונית, ולעיתים די בספקולציה כי המקום עומד לעבור התחדשות עירונית, כדי להביא להתעניינות של משקיעים ויזמים. התעניינות זו גוררת העלאת ביקושים ורכישת דירות באזור כולו מתוך ציפייה לרווח עתידי. תופעה זו משנה את שוק השכירות ודפוסיו. למשל, משקיעים שרכשו דירות עשויים בתקופת ההמתנה, שנמשכת לעיתים שנים, לשפץ אותן ולהשכירן במחיר גבוה, אשר יעלה את כל מחירי השכירות באזור בצורה חדה. במטרה להתמודד עם מצב זה, יש מדינות שקבעו רגולציה האוסרת על העלאת שכר הדירה לשוכר ביותר מהמדד או אחוז קבוע, כדי למנוע חשיפתו לעלייה חדה ומהירה בשכר הדירה.

עלייה בערכי הקרקע, כניסה של משקיעים, ופוטנציאל לרווח כלכלי לגורמים ציבוריים ופרטיים כאחד, עשויים גם לעורר לחצים לפיננסי שוכרים מוגנים, או למאבק בדפוסי מגורים לא מוסדרים, אשר לעיתים קיימים עשרות שנים בשטח. לדוגמה, עלייה בביקושים בשכונות המערביות והצפוניות של יפו, בה מתקיים הליך פיתוח מואץ בשנים האחרונות, באה לידי ביטוי בכ-500 צווי פיננסי העומדים נגד דיירים מוגנים ערבים, רובם מעוטי הכנסה, בדירות שחל עליהן חוק הגנת הדייר. בין היתר נטען כי הם הפרו הפרות שונות את תנאי חוזה השכירות או פלשו לשטח נוסף, תופעות שהיו קיימות וידועות במשך עשרות שנים ללא כל התייחסות.<sup>139</sup> אחת הדרכים בהן הוצע להתמודד עם המצב הוא להסדיר חלק מאותן הפרות או עבירות בניה כדי שהתושבים הקיימים לא ינושלו ללא תמורה מבתיהם.

138. <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/12/bar-hasaga111211.pdf>. נכון ליום 1 באוגוסט 2014.

139. מצוקת הדיור בקרב הקהילה הפלסטינית ביפו: סוף עידן הדיירות המוגנת בנכסי רשות הפיתוח. הוצאת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, מרץ 2009. מחקר וכתיבה: סבסטיאן ולרשטיין, הטכניון - המעבדה לתכנון עם קהילה. [www.mat.co.il/h8T](http://www.mat.co.il/h8T). נכון ליום 1 באוגוסט 2014.

## פרק ה: המלצות להתחדשות עירונית מוצלחת

בפרק זה אדון בהמלצות לביצוע התחדשות עירונית בראייה חברתית. ההמלצות יתחלקו לשני סוגים, "המלצות עקרוניות" ו"המלצות מעשיות". **ההמלצות העקרוניות** עניינן שינוי יסודי בסדר היום ובמדיניות התכנון הנוגעת להתחדשות עירונית. ראשית, יש לחשוב מחדש על המטרות העומדות מאחורי התחדשות עירונית. כיום המטרה הראשית של התחדשות עירונית היא הגדלה משמעותית של היצע הדירות בשוק הדיור. אולם כפי שהודגם בפרקים הקודמים, מטרה זו מאופיינת בבעיות רבות בתחום החברתי שאין להן מענה במסגרת מדיניות התכנון הנוכחית.

שינוי מדיניות פירושו אם כן שהמטרה הראשית של התחדשות עירונית צריכה להיות שדרוג תנאי המגורים של התושבים הקיימים והבטחת האפשרות כי יוכלו ליהנות מפירותיו של שדרוג זה. לכן חיוני לפני כל הליך של התחדשות עירונית לבצע סקר שיבדוק הן את מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הקיימת, צרכיה ורצונותיה, והן את ההשפעה של הבנייה העתידית עליה בפרמטרים שונים (ולא בפרמטר הכלכלי בלבד). סקר כזה יאפשר לרשויות המקומיות לבחור פתרונות תכנוניים הולמים, אשר במקרים מסוימים אף ילוו בפרויקטים רב-תחומיים שיעסקו גם בצרכים נוספים של התושבים כגון הכשרה מקצועית, שילוב בשוק העבודה, שדרוג שירותי החינוך, הבריאות והתרבות ועוד. פרויקטים מסוג זה עשויים לעלות בקנה אחד עם ציפוף המרחב העירוני ותוספת יחידות דיור, אולם הגישה אליהם שונה מזו הנהוגה היום, ויש לצפות כי התוצאות בשטח תהיינה שונות אף הן.

שינוי מדיניות כזה מחייב גם שינוי בגישה למימון הפרויקטים האלה. התאמת התכנון לצרכי האוכלוסייה הקיימת, כולל צרכים שאינם מתחום התכנון בלבד, תדרוש מימון ציבורי אשר יפחית מכוחו של השוק כקובע בלעדי של אופי הבינוי. הפחתת עוצמתו של השוק תאפשר כאמור לשחקנים אחרים להתבטא, ובראשם התושבים הקיימים. כיום במקרים רבים תושבים אלה אינם מיודעים ואינם מודעים לכל השלכות והמשמעויות של הפרויקט בו הם מתבקשים לקחת חלק ואינם משתתפים בתהליכי קבלת ההחלטות. השינוי המוצע כאן מחייב אם כן הליכי שיתוף ציבור. שינוי מדיניות כזה יביא למדיניות תכנון ולתכנון בפועל שיאפשרו לכל שכבות האוכלוסייה ליהנות מן האיכויות שמציעה התחדשות עירונית.

**המלצות עקרוניות:** אנו ממליצים על הצעדים הבאים לצורך יישום מדיניות תכנון שתביא ליישומה של התחדשות עירונית בראייה חברתית. בהמשך הפרק תפורט כל המלצה בצירוף דוגמאות ליישומה מארצות אחרות:

1. חיוב עריכת אומדן צרכי דיור.
2. חיוב עריכת תסקיר השפעה חברתית-קהילתית לתכניות התחדשות עירונית.
3. חיוב ביצוע הליך מעמיק ומלא של שיתוף ציבור בפרויקט התחדשות עירונית.
4. ביצוע התחדשות עירונית אינטגרטיבית על ידי התערבות רוחבית.
5. ביצוע התחדשות עירונית "רכה" תוך שיתוף פעולה ציבורי-פרטי.

לסיכום, פרק זה עסק באפשרות לשלב דיור בר השגה בבניה חדשה לעומת שילובו בהתחדשות עירונית. מורכבותו הרבה של נושא זה דורשת חשיבה מעמיקה מצד הרשויות, שכן ההנחה הרווחת שכולם מרוויחים מהתחדשות עירונית מתעלמת מאוכלוסיות שונות שעלולות להיפגע מהליך זה. כדי לתת מענה לאוכלוסיות אלה, יש לתת את הדעת בהתחדשות עירונית לא רק למרכיב הכלכלי של רווחיות ליזם, אלא לכלל התושבים המתגוררים בשטח ולבעיות החברתיות הדורשות מגוון פתרונות מורכבים ויצירתיים.

6. אימוץ גישה משלבת - שילוב בין שימור הקיים לבין הריסה ובנייה חדשה.
7. עידוד הקמת ארגוני דיור ללא מטרת רווח.
8. מתן תמריצים להתחדשות עירונית "רכה" בדירות בבעלות הסקטור הפרטי.

**ההמלצות המעשיות** נוגעות לדרכים שונות בהן ניתן לשלב את צרכי התושבים ורצונותיהם בתכנון המוצע. לעיתים צרכים אלה אינם עולים בקנה אחד עם התכניות המוצעות, בפרט כאשר מדובר בתכניות שמציעות שינוי קיצוני בבינוי, כדוגמת מסלול פיננסי-בינוי. ההמלצות שיובאו כאן נוגעות באפשרויות להתאים את השינוי המוצע לדיירים הקיימים, בין אם על ידי ציפוף מתון יותר של הבינוי המוצע, או על ידי מתן פתרונות מעשיים שיגובשו בעקבות לימוד הצרכים של התושבים הקיימים ובשיתופם.

הנחת היסוד של ההמלצות המעשיות היא כי גם במצב הנוכחי, כאשר שינוי מדיניות יסודי אינו נראה לעין, אפשר בכל זאת לשפר את המסלולים הקיימים להתחדשות עירונית. הרציונל המנחה הוא כאמור כי פרויקטים שאינם קיצוניים ברמת השינוי יהיו ידידותיים יותר לתושבים הקיימים ויפחיתו את רמת הג'נטריפיקציה. אולם, גם בפרויקטים של הריסת הקיים ובנייה חדשה, עדיין ניתן לשפר את ההצלחה החברתית של הפרויקט, ועל כן יובאו גם המלצות הנוגעות למקרים כאלה:

1. מתן הלוואות לדיירים לשיפוץ והרחבת בניינים קיימים.
2. קשירה בין בנייה בקרקע פנויה לשיפוץ בנייה קיימת.
3. ניווד זכויות בנייה.
4. ביצוע "פרויקט משולב" של התחדשות עירונית ובנייה חדשה.

- לבסוף, יובאו גם המלצות להורדת מקדמי הציפוף בפרויקטים של פיננסי-בינוי, באופן שיובאו בחשבון הקשיים החברתיים הכרוכים בפרויקטים אלה:
1. תקצוב הפרויקט על ידי המדינה כשהוא כולל חלק מעלויות הפיתוח שהיו מושקעות במספר דומה של יחידות דיור אילו היו מוקמות בשטח שאינו בנוי.
  2. מתן תמריצים נוספים להוזלת עלויות הבנייה.

## המלצות עקרוניות לשינוי מדיניות בתחום ההתחדשות העירונית

ההמלצות שלהלן מתבססות על שני פרמטרים שונים. האחד תיאורטי יותר שיעסוק במסלולי ההתחדשות העירונית כמייצגים גישות שונות לטיפול בעוני. השני מעשי יותר שיעסוק בניתוח שוק הדיור בישראל ומידת הצורך בפרויקטים מרחיקי לכת מסוג פיננסי-בינוי. פועל יוצא מן ההמלצות האלה הוא כי יש צורך בשינוי מדיניות הדיור בישראל במיוחד בכל הנוגע להתחדשות עירונית על מנת להפכו לדיור חברתי במהותו.

אפתח באמירה כי מדיניות ההתחדשות העירונית (ולא רק בישראל) משקפת

למעשה פרשנות לסיבות שגורמות להתדרדרות הפיזית של הסביבה הבנויה. סיבות הנובעות מחוסר שוויון: בשנות ה-60 וה-70 של המאה הקודמת רווחה בעולם הגישה כי הבעיה נעוצה במבנה הכלכלה אשר יצר חוסר שוויון מרחבי וחברתי. המענה לכך ניתן בצורת מאמצים משולבים לשיפור הסביבה הבנויה ולקידום אוכלוסיות מוחלשות על ידי הפעלת תכניות רווחה.<sup>140</sup> דוגמה למדיניות זו היא ה-Community Development Projects שנערכו בבריטניה בסוף שנות ה-60 של המאה ה-20, והמקבילה הישראלית היא מדיניות שיקום השכונות שנדונה לעיל בפרק ב', במקביל להמשך (מצומצם אמנם) של בניית דיור ציבורי.

**סיבות הנובעות מכשל שוק:** החל משנות ה-80 של המאה הקודמת חל שינוי במדיניות זו בארצות רבות, לכיוון מה שמכונה "גישת הטראנספורמציה" (transformation approach). גישה זו ראתה בהידרדרות שכונות העוני מצב של כשל שוק, ועל כן דגלה בשיפור מצבן הפיזי של שכונות אלה כאמצעי לחיזוק מעמדן בשוק הדיור העירוני. כתוצאה מכך ניתנה לגיטימציה למדיניות שמעודדת את שינוי הסביבה הבנויה בערים באמצעות כוחות השוק. דוגמה לגישה זו היא מדיניות הממשלה הפדרלית בארה"ב שהשתקפה בפרויקט להתחדשות עירונית שנקרא Hope VI<sup>141</sup>. מטרת הפרויקט הייתה בין השאר להביא לעליית ערך הקרקע בשכונות החלשות לשם הגברת כוח המשיכה שלהן בשוק הנדל"ן.<sup>142</sup> הציפייה הייתה כי עליית ערך הדירות בשכונה בעקבות הבנייה מחדש תביא לכך שיזמים יקבלו תמורה נאותה ממכירת דירות בשוק החופשי אשר יממנו את השקעתם בהתחדשות עירונית.<sup>143</sup>

גישה "כשל השוק", שעדיין נפוצה בעולם ובישראל, מעודדת התחדשות עירונית אשר תלויה למעשה לחלוטין בהיקף ההשקעה של יזמים פרטיים ובאטרקטיביות של שוק הנדל"ן במקומות מסוימים ובתקופה מסוימת. במקומות שונים בעולם, כולל בישראל, יזמים כאלה הם המכתיבים בסופו של יום את סדר היום התכנוני המקומי, בהתחשב במקורות המימון שברשותם ובתפקיד המרכזי שמיעדת להם מדיניות ההתחדשות העירונית.<sup>144</sup> במצב זה, פיתוח חזון על ידי הקהילה המקומית ופעילות לקראת מימושו מקבלים חשיבות משנית, במקרה הטוב.

### המלצה 1: חיוב עריכת אומדן צרכי דיור

כפי שנדון בפירוט בפרק ב', בישראל כיום כמעט שאין פרויקטים הנכללים במסלול הפיזי של "שיקום שכונות". מסלול זה אינו מיועד לתוספת דירות, אלא רק לשיפוץ, הגדלה ושיפור מלאי הדירות הקיים. כיום המדיניות הלאומית בכל הנוגע להתחדשות עירונית מעודדת בעיקר שילוב של ציפוף ושיקום שכונות, כאשר כל המסלולים

<sup>140</sup> Lupton and Fuller (2009), p. 5. <http://eprints.lse.ac.uk/27086/>, accessed 12 December 2013. Cheshire Paul (2007) Segregated Neighbourhoods and Mixed Communities: a critical analysis. LSE Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/19446/> accessed 23 December 2013.

<sup>141</sup> במסגרת התכנית הושם דגש על הריסת בניינים בשכונות עוני (אם כי בשונה מישראל, מדובר במבנים של דיור ציבורי). זאת לא רק במטרה לשנות את הסביבה הבנויה, אלא גם מתוך גישה שיש לפזר את התושבים במסגרת מדיניות ליצירת תמהיל חברתי.

<sup>142</sup> שם, עמוד 8-6.

<sup>143</sup> שם, עמוד 24.

<sup>144</sup> שם, עמוד 15.

העכשוויים כוללים תוספת כזו או אחרת של יחידות דיור חדשות. לפיכך, כלי בסיסי בחשיבותו בבואנו לדון בכל פרויקט של התחדשות עירונית הוא עריכת אומדן של צרכי הדיור בכל רשות מקומית. במילים אחרות, ייתכן שיש צורך בשיפור הסביבה הקיימת, אולם בטרם מחליטים על ציפוף הסביבה הזו (במסלול כלשהו), יש צורך לבדוק האם ציפוף אכן נחוץ ובאיזו מידה.

בתכנית מתאר ארצית לשימור ופיתוח תמ"א 35 קיימת הוראה מפורשת לעניין זה, בסעיף 6.5 להוראות התכנית, המובא כאן כלשונו:  
"חידוש עירוני - מוסד תכנון הדן בתכנית לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי יחליט על הפקדתה רק לאחר שבדק את הצורך בחידוש עירוני ובהריוית הבינוי הקיים ואת האפשרות לבצע, כתנאי לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי".

במחקר שהזמין מינהל התכנון במשרד הפנים מהחוקרים אלטרמן, סילברמן, פיאלקוף ומועלם מוקדש פרק לשאלה כיצד אומדים צרכים, כפי שנדרש על ידי סעיף זה בתמ"א 35. מחברו של פרק זה, חיים פיאלקוף, מצביע על הצורך בכלי מדידה ברור ופשוט לגבי צרכי הדיור בכל רשות מקומית<sup>145</sup>. הוא מתמקד בהערכת הצרכים של דיור בר השגה, אולם אין ספק שיש צורך באומדן צרכים של דיור מכל הסוגים, על מנת שהתכנון המוצע יענה על ביקוש אמיתי. פיאלקוף מצביע על מספר מקורות מידע קיימים:<sup>146</sup>

• **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה** - נתוני בנייה ונתונים דמוגרפיים וכלכליים של משקי הבית, תנאי הדיור, הכנסות, הוצאות לדיור וכדומה וכן נתוני מפקד האוכלוסין 2008.

• **רשות המסים** - מיסי מקרקעין - מחירי עסקאות במגורים.

• **משרד הבינוי והשיכון** - מקבלי סיוע בשכר דירה ודיירי שיכון ציבורי.

• **המוסד לביטוח לאומי** - מקבלי קצבאות למיניהן.

• **הרשות המקומית** - מלאי הדיור הקיים (נתוני ארנונה), משפחות בטיפול אגף הרווחה, דיירי רחוב ועוד.

פיאלקוף מצביע על חסרוננו של מידע סטטיסטי ברמה הלאומית שעניינו מלאי הדיור, ערכו, מצבו הפיזי, גדלי הדירות, היקף הדירות הריקות, דירות מאוחדות או מפוצלות, שינוי ייעוד של דירות, גיל הדירות ועוד. מידע כזה צריך להתקבל מעריכת סקר דיור או מפקד דיור (המתמקד בדיור בשונה ממפקד האוכלוסין). פיאלקוף מצייין כי בארצות אחרות נהוג לבצע סקר שכזה בתדירות דו-שנתית ואף שנתי<sup>147</sup>.

בעקבות המלצותיו של פיאלקוף מוצע, אם כן, לבצע בישראל סקר דיור ובעקבותיו אומדן צרכים לדיור בכלל ולדיור בר השגה בפרט, הן ברמה הלאומית והן ברמת הרשות המקומית. האומדן יכלול נתונים דמוגרפיים (כמו סוגי וגדלי משקי בית), נתונים כלכליים (כמו התפלגות הכנסות והוצאות לדיור), נתונים על שוק הדיור (כמו היקף המלאי, גדלי דירות, צורת חזקה על דירה) ופירוט סיוע ממשלתי

145. חיים פיאלקוף, "אמידת צרכים לדיור בר השגה", עמודים 165-106 בחוך רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף עם ניר מועלם, דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. הוצאת משרד הפנים, מינהל התכנון, ביחד עם הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. מאי 2011 - טיוטה להפצה.

146. שם, עמוד 110.

147. שם, עמוד 142.

(כמו כמות הזכאים להשתתפות בשכר דירה, לדיור ציבורי, לקצבאות של המוסד לביטוח לאומי ועוד).<sup>148</sup>

חשיבותן של המלצות אלה עולה בהתחשב בכך כי בישראל קיים כיום דיון ציבורי בכל הנוגע לשאלה האם אכן יש מחסור בדירות המחייב צעדים דרסטיים לתוספת דירות חדשות. מרבית המומחים מסכימים כי קיים מחסור של דירות בנויות בפועל באזורי הביקוש במרכז הארץ. מחסור זה יכול להתמלא בחלקו על ידי דירות מתוכננות לפי תכניות מפורטות שניתן בעיקרון לממשן באופן מידי, אולם ביצוען מתעכב בגלל חסמים שונים בתחום התשתיות ובגלל שיקולי רווחיות של חברות הבניה המעוניינות בהגדלת הביקוש. בנוסף לכך קיים מלאי נוסף פוטנציאלי של דירות מתוכננות בתכניות ברמה מתאריית, שכדי להוציאן אל הפועל נדרש תכנון מפורט.

בדצמבר 2011 הוגש למשרד הפנים דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה בראשות פרופ' אמיר ברנע. הוועדה הוקמה בעקבות המחאה הציבורית בשל מצוקת הדיור, במטרה להמליץ כיצד ניתן לתת מענה לדרישה לדיור באמצעות ייעול מערך התכנון והבנייה. הוועדה קבעה כי החסמים העיקריים להגדלת היצע הדירות אינם מחסור במלאי תכנוני של דירות (ההדגשות אינן במקור):

"הגורמים לחוסר בדיור הם רבים. הוועדה לא מוצאת שמערך התכנון והבנייה במשרד הפנים הוא אחראי מרכזי לחסר בתחום היצע הדיור... על אף שחיקת המלאי, אכן קיים מלאי תכנוני רב. על מנת לפתור את מצוקת הדיור נדרשת בשלב הראשון מעורבות ממשלתית על-משרדית וחוף תכנונית, לצורך מימוש אותו מלאי על ידי הסרת חסמים שקשורים להיצע קרקעות, תשתיות וכו'.... הוועדה שותפה לתפיסה שתכנון חייב להיות איכותי, כלומר גם אם קיימת כיום בעיה אקוטית של היצע דירות, יש צורך בהתייחסות ארוכת טווח שלוקחת בחשבון גם אספקטים חברתיים וסביבתיים... לדעת הוועדה, פתרונות מהירים להיצע דירות במרכזים עירוניים ניתנים לביצוע ע"י הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות להגדלת אחוזי בנייה בהיקף מוגבל כך שלא תהיה הכבדה ניכרת על תשתית קיימת ופגיעה במרקם הקיים".<sup>149</sup>

מדו"ח הוועדה ניתן ללמוד כי אין מחסור במלאי תכנוני למגורים. כלומר, ישנה כמות מספקת של דירות מאושרות לבניה מיידית, והמחסור נובע מבעיות ומחסמים המונעים את בנייתה בפועל. באשר לתכנון דירות נוספות, מעבר למלאי המאושר הקיים, ממליצה הוועדה על פתרונות של פינוי-בינוי, וזאת כדי להימנע מבנייה בשטחים פנויים מחוץ לערים: "הוועדה סבורה שפתרונות קלים לכאורה, כולל למשל הפשרה מאסיבית של קרקע חקלאית לצורך בנייה, אינם בהכרח פתרונות אופטימליים גם בטווח הקצר, בוודאי טרם מיצוי אפשרויות פיתוח וציפוף בשטחים עירוניים ובנויים".<sup>150</sup> ואולם ברמה העקרונית, המלצות הוועדה לגבי הגדלת אחוזי

148. שם, עמוד 163.

149. דו"ח ועדת ברנע, הוגש למשרד הפנים בדצמבר 2011, עמוד 8-7. ניתן לקריאה ב- <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/bardoch.pdf>. נכון ליום 2 בפברואר 2014.

150. שם, עמוד 8.

בנייה בהיקף מוגבל אשר ימנע הכבדה ניכרת על תשתית קיימת ופגיעה במרקם הקיים, סותרות בפועל את השימוש בכלי של פינני-בינוי. כמו כן, יש לציין כי פינני-בינוי במתכונת בה הוא מתבצע כיום, אינו עוסק באספקטים חברתיים וסביבתיים בעדיפות גבוהה, כפי שממליצה הוועדה.

לפיכך יש חשיבות רבה להמלצות הדו"ח העוסקות בהסרת חסמים לבניית המלאי התכנוני הקיים. ביצוע בפועל של מלאי תכנוני זה יגדיל את היצע הדירור ויצמצם את הצורך להוסיף יחידות דירור נוספות באמצעות שימוש נרחב בכלי של פינני-בינוי. כך ניתן יהיה להבטיח כי פינני-בינוי יבוצע במקומות בהם יימצא כי זהו הכלי המתאים מבחינה חברתית ותכנונית. זאת מאחר וכאמור תכניות פינני-בינוי מצופפות באחוזים גבוהים את הבנייה בתוך הערים ויוצרות בעיות חברתיות וסביבתיות מורכבות.

חיזוק לטענה כי יש להתמקד בבניית המלאי התכנוני המאושר נמצא בכתבתו של עמוס רובין מדצמבר 2013 בעיתון "דה מרקר". רובין שימש בתפקיד בכיר בבנק ישראל והיה יועצו הכלכלי של ראש הממשלה לשעבר, יצחק שמיר. רובין טען אף הוא כי בישראל אין בעיה אמיתית של היצע דירות מתוכננות ומאושרות לבניה מידית. לדבריו, הקבלנים מתחילים לבנות לפי הביקוש: "אם אין קונים - לא יעזרו צעדים להגדלת היצע הקרקעות, זירוז התכנון ואישור תכניות הבנייה.. היזמים מעדיפים להקטין את התחלות הבנייה ולא להוריד את המחירים גם אם יעמדו לרשותם קרקעות מתוכננות ומפותחות בהיקפים גדולים".<sup>151</sup> רובין מציע, אם כן, שהפעולה הנדרשת היא לסייע לרוכשים ברכישת הדירות הקיימות ולא להציף את השוק בדירות נוספות. יתרה מזו, הוא טוען:

"כל עוד לא תחליט הממשלה לבנות בעצמה, או להבטיח לקבלנים ערבות רכישה לדירות שלא יימצאו להן רוכשים (כפי שהיה בתקופת העלייה הגדולה של תחילת שנות ה-90), הקבלנים לא יבנו מעבר לכמות הנרכשת ולא ייווצר עודף גדול דיו להוריד משמעותית את המחירים. קבלנים אינם אלטרואיסטים. אין בבנייה עודפת שום הגיון כלכלי, ודרישות פופוליסטיות מהם 'להציף את המדינה בדירות' הן מופרכות".<sup>152</sup>

מכל האמור לעיל עולה כי מחסור הדירות בישראל נוצר כתוצאה מחסמים שונים ואינו צפוי להיפתר באופן בלעדי על ידי תכנון ואישור מזורז של דירות נוספות. לאור זאת דרישה סבירה היא לחייב רשויות מקומיות לאמוד את צרכי הדירור בתחומן, ולבחור את הכלים המתאימים ביותר לתת מענה תכנוני לצרכים העולים מן האומדן.

## המלצה 2: חיוב עריכת תסקיר השפעה חברתית-קהילתית לתכניות התחדשות עירונית

**אופי הבינוי העתידי בפרויקט התחדשות עירונית צריך להיקבע לא על ידי שיקולי**

151. עמוס רובין, "היצע הדירות קיים - עכשיו רק צריך סיוע לרוכשים". דה מרקר, 20 בדצמבר 2013. שם.  
152. שם.

הכדאיות הכלכלית של הפרויקט ליזם, אלא על ידי מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה העתידה להתגורר בבניינים. מכאן עולה כי לפני תכנון פרויקט מגורים חדש לאוכלוסייה קיימת, חיוני לערוך סקר שיקבע הן את כושר התשלום ארוך הטווח שלה והן את ההשפעה של הבנייה העתידית עליה בפרמטרים שונים (ולא בפרמטר הכלכלי בלבד).

בספרות המקצועית קיימת התייחסות מפורטת לדרכים בהן ניתן לבחון את השפעתו של פרויקט מתוכנן על האוכלוסייה. כיום קיימות בישראל תקנות התכנון והבניה<sup>153</sup>, הקובעות תנאים אשר בהתקיימם, ישנה חובה לערוך כחלק ממסמכי התכנית המוצעת תסקיר אשר נועד לבחון את השפעתה של התכנית על הסביבה. בדומה לכך, חיוני לכלול בתכניות העוסקות בהתחדשות עירונית **תסקיר השפעה חברתית** (SIA - Social Impact Assessment). הערכת ההשפעה החברתית של מדיניות תכנון או של תכנית פירושה הערכת תוצאות מתוכננות ובלתי מתוכננות, ישירות ועקיפות, לאורך זמן קצר וארוך על פרטים, על קהילות ועל כלל החברה, ולכן הוצע אף להרחיב את הגדרתה ולקרוא לה "הערכת השפעות חברתיות-קהילתיות".<sup>154</sup> הערכה כזו צריכה לכלול הצעת חלופות תכנוניות למיתון השפעות שליליות ולמימוש מקסימלי של השפעות חיוביות.

כבר בשנת 2006 המליץ צוות בין-משרדי ממשרדי הרווחה, השיכון, הפנים, הגנת הסביבה וכן אנשי מקצוע ממספר רב של ארגונים<sup>155</sup> לקדם את שילובם של שיקולים חברתיים וקהילתיים בתכנון הבנייה בישראל, על ידי מיסוד נוהל של צירוף "נספח חברתי-קהילתי" לתכניות בנייה ופיתוח.<sup>156</sup> מיסוד כזה לא נעשה עד לכתיבת שורות אלה. בשנת 2006 נערך תדריך של משרד הפנים בנושא, אך הוא לא עוגן כחקן חובה ולכן אינו מתבצע. בנוסף לכך, בתיקון 102 לחוק התכנון והבניה שאושר בשנת 2014 הוצע בוועדת הפנים של הכנסת לכלול מסמך חברתי בחוק התכנון והבניה, אולם הצעה זו נדחתה. עם זאת, הסמכות לעריכת תסקיר חברתי כנספח נלווה ו/או מחייב לתכנית מעוגנת בין היתר בסעי' 8(ב) ובסעי' 62(ד) לחוק התכנון והבניה וכן בתקנות התכנון והבניה (היועצות בחבר ועדה וקבלת חוות דעת מקצועית ביחס לתכנית), תשס"ג-2003.

ברחבי העולם הוכרה חשיבותו של תסקיר השפעה חברתית-קהילתית והוא מקודם במסגרת הארגון הבינלאומי להערכת השפעות שנקרא The International Association for Impact Assessment (IAIA).<sup>157</sup> יועצים המתמחים בהערכת השפעה חברתית (SIA) מגיעים מתחומים מגוונים וביניהם סוציולוגיה, אנתרופולוגיה, תכנון, גיאוגרפיה ולימודי פיתוח קהילות (Community Development Studies). הערכת ההשפעות החברתיות מתבססת על ידע מקומי ומשתמשת בשיטות מגוונות של **שיחוף ציבור**, כולל עבודה פרטנית עם תושבים, על מנת להעריך את הצרכים

153. תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003.

154. בת שבע רונן ואחרים (2006). מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בחליטי תכנון ובניה, עקרונות ודרכי פעולה. הוצאת המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי, ירושלים. עמ' 10.

155. שם.

156. שם, עמוד 11.

157. לפירוט ראו <http://www.iaia.org/sections/social-impact-assessment.aspx>, נכון ליום 2

בינואר 2013.

של התושבים אשר יושפעו מיישומה של תכנית או מדיניות כלשהי. המטרה היא לערב קהילות ותושבים בעלי עניין בתהליך הערכת ההשפעות החברתיות, בניתוח אלטרנטיבות אחרות ובפיקוח על ההתערבות התכנונית הצפויה.<sup>158</sup> בנוסף לכך, תסקיר השפעה חברתית הוא כלי מרכזי לסיפוק בסיס מידע שימש את קובעי המדיניות ואת המתכננים מראש, ועוד לפני עריכת התכנית. בסיס נתונים זה יעמוד על הפרופיל החברתי של תושבי תחום התכנית וסביבתה, יכולותיהם הכלכליות ותפיסתם את השכונה ואת עתידה. גם בעת הדיון בתכנית לקראת אישורה בוועדות התכנון יזדקקו חברי ועדות התכנון לנתונים אלה על מנת שיוכלו לערוך איזון ראוי בין מידע זה לבין שיקולים אחרים.

תסקיר השפעה חברתית ייערך על ידי יועץ חברתי שייכלל בצוות התכנון להכנת תכנית. תפקידו של היועץ לקיים, בשיתוף עם התושבים, בדיקה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה הקיימת, הדינאמיקה המאפיינת אותה ותהליכי שינוי עתידיים אפשריים בה. מתוך כל אלה, יגזור היועץ את צרכיה התכנוניים של האוכלוסייה ואת האופנים על פיהם רצוי שיענו ויוטמעו בתוכנית.

תסקיר השפעה חברתית יכול המלצות כיצד להבטיח שהתכנית אינה דוחקת החוצה את הדיירים המקוריים של המתחם מסיבות כלכליות וחברתיות שלא הובאו בחשבון כראוי ו/או לא נצפו מראש. התסקיר גם יסייע בהתאמת היצע השירותים הציבוריים והשטחים הפתוחים לתוספת אוכלוסייה. כמו כן, תסקיר זה יבחן גם האם התכנית הולמת תכנית אב עירונית כוללת, הקובעת את המיקום והכמות של מלאי יחידות הדיור הקיים ברשות המקומית (או באזור בו מקודמת התכנית) ואת יכולתה לתת מענה לדרישות דיור שונות ובכלל זה דיור בר-השגה.

### המלצה 3: חיוב ביצוע הליך מעמיק ומלא של שיתוף ציבור בפרויקט התחדשות

#### עירונית

בפרויקטים של התחדשות עירונית שיתוף הציבור הוא חיוני במיוחד. פרויקטים כאלה נוגעים לאוכלוסייה שכבר מתגוררת במקום, והסכמתה היא תנאי הכרחי למימוש התכנית. בניגוד ל"קונה האנונימי" בפרויקט חדש שטרם אוכלס, הדיירים בפרויקט התחדשות עירונית הם אנשים מוכרים, שניתן ואף חיוני לדון עימם בעתידה של סביבת מגוריהם. שיתוף ציבור מעמיק יאפשר לתושבים לקחת חלק בקבלת ההחלטות וחלקם בתוצאה לא יהיה מוגבל ליידוע בלבד. השיתוף צריך להתחיל בהצגת כל האלטרנטיבות האפשריות להתחדשות עירונית, באופן שהתושבים יוכלו להשתתף בהחלטה לגבי האופציה המתאימה ביותר לצרכיהם. הליך מעמיק ומלא של שיתוף הציבור, ועריכת התכנית בהתאם, אף צפויים להביא לתמיכה בתכנית ולמיעוט בהתנגדויות לה. בנוסף לבעלי הדירות, חשוב לשתף גם את ציבור הדיירים שאינם בעלי הדירות: דיירי הדיור הציבורי ושוכרים בשוק החופשי. הסכמתם של תושבים

אלה אמנם אינה דרושה לביצוע התכנית, אולם התכנון צריך להביא בחשבון גם את עמדתם וצרכיהם.

בעקבות הליך השיתוף תיבנה פרוגרמה לפרויקט שתיתן מענה לצרכי התושבים הקיימים. אם רצונם להישאר בשכונה, ישפיע רצון זה על בחירה במסלול שישמור על הבנייה הקיימת, כגון עיבוי-בינוי או תמ"א 38 במסלול של תוספת למבנה קיים. במקרה שיוחלט בעצה אחת עם התושבים על הריסה ובנייה מחדש, ישפיע רצון התושבים להישאר על עיצוב הבנייה החדשה באופן שלא כולה תהיה יקרה מאוד לתחזוקה. במידה וייבחר מסלול פיננסי-בינוי, יש לוודא כי התושבים הקיימים מיודעים לגבי ההשלכות הכלכליות שיהיו למגורים בדירה החדשה. באופן כזה, אם יעזבו תושבים את השכונה, יהיה זה מתוך החלטה מודעת אשר תביא בחשבון ככל האפשר מראש אילו אופציות עומדות בפניהם, לאן ברצונם לעבור והאם יוכלו לממן את המגורים החדשים. הדיון בהשלכות הללו של פיננסי-בינוי יאפשר לתושבים להתכונן מראש לצפוי להם.

בפרויקט פיננסי-בינוי חשוב במיוחד לתת פתרון מתאים לכל דייר בהתייחס לזמן הארוך שעובר מאז תחילת הליכי התכנון ועד למעבר לדירה החדשה. כפי שהוזכר בפירוט בפרק ב', בהתחשב בהתארכות הליכי התכנון בישראל ובמורכבות הפרויקט, משך הזמן מתחילת התכנון עד לגמר הביצוע עשוי להגיע לסדר גודל של 10-15 שנה.<sup>159</sup> לפיכך הפתרונות המוצעים לדיירים צריכים לקחת בחשבון את השינויים במבנה המשפחתי ובמצב הכלכלי הצפויים לאורך תקופה זו. הפתרונות צריכים לכלול אפשרויות שונות של תמורה, אשר יאפשרו לדיירים לשקול את מצבם בעת סיום הפרויקט ולבחור במענה התכנוני הרצוי להם. לדוגמה, אפשרות של קבלת דירה קטנה בבניין החדש ותמורה כספית עבור שאר השטח שהם זכאים לו. דוגמה נוספת היא אפשרות לקבלת שתי דירות קטנות במקום דירה גדולה. עלות אחזקתה של דירה קטנה נמוכה יותר ולא תאלץ אותם לצאת מן השכונה. במקביל, הדירה השנייה תוכל לשמש אותם למכירה, להשכרה, לדיור לילדים וכו'.<sup>160</sup> אולם כפי שפורט בפרק ב', יש לציין כי פתרונות כאלה עלולים לגרום עלויות נוספות, למשל עקב מיסוי. לדוגמה, הפתרון של קבלת יחידה חלופית קטנה יותר ביחד עם יתרה בכסף אינו מזכה בפטור ממס שבח. הפתרון של שתי דירות קטנות במקום דירה אחת גדולה משמעו שהפטור ממס שבח יינתן לגבי דירה אחת בלבד. לכן יש להסדיר את מגוון הפתרונות גם בהיבט של המיסוי, באופן שתישמר האטרקטיביות שלהם לדיירים הקיימים.

### המלצה 4: ביצוע התחדשות עירונית אינטגרטיבית על ידי התערבות רוחבית

כפי שהוזכר בפרקים הקודמים, המדיניות הנוגעת להתחדשות עירונית במדינות שונות בעולם התאפיינה במספר גישות שהשתנו עם הזמן. ההמלצות שלנו בתחום זה מבוססות על הניסיון הרב שנצבר לאורך השנים באירופה. בשנות ה-70 של

159. המדובר בפרויקטים של פיננסי-בינוי. לגבי פרויקטים של תמ"א 38 שנעשים במתכונת של הריסה ובנייה מחדש, המצב שונה. כפי שהוסבר בהרחבה בפרק ב', פרויקטים אלה נמשכים זמן קצר יותר, מאחר שאין הליך תכנוני, אלא הליך של רישוי בלבד.  
160. קיינר-פרטוב, 2006; 118.

Frank Vanclay (2003). SIA Principles: International Principles for Social Impact Assessment. Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 21, number 1, March 2003, [http://www.socialimpactassessment.com/docu-ments/0303%20Vanclay%20IAPA%20V21N1%20SIA%20International%20Principles\\_1.pdf](http://www.socialimpactassessment.com/docu-ments/0303%20Vanclay%20IAPA%20V21N1%20SIA%20International%20Principles_1.pdf), p. 7, retrieved 2 January 2014.



שיאפשר שילוב יוזמות "מלמטה" ו"מלמעלה"<sup>165</sup>.

#### **המלצה 5: ביצוע התחדשות עירונית "רכה" תוך שיתוף פעולה ציבורי-פרטי**

גם במקרים של "התערבות אינטגרטיבית" יש צורך לעיתים קרובות לטפל בהיבט הפיזי של בנייני המגורים הקיימים. כדי להימנע מהפתרון הקיצוני של הריסת הסביבה הקיימת ובנייתה מחדש, ערים רבות באירופה בחרו במה שנקרא התחדשות עירונית "רכה" (Soft/Gentle Urban Renewal). התחדשות מסוג זה מבוססת על שמירה של הבינוי הקיים וחידושו על ידי פעולות כגון שיפוץ, הגדלה, שדרוג וטיפול בשטחים בין הבניינים וברחובות. המטרה היא לאפשר לאוכלוסייה הקיימת להמשיך ולהתגורר בשכונה המשודרגת.

בסעיף זה תובא דוגמה להתחדשות עירונית "רכה" ולאחריה יוצעו המלצות בהסתמך עליה. הדוגמה לקוחה מן העיר וינה, אחת הערים המובילות בתחום זה בעולם. בעיר זו מדיניות הדיור שוללת הריסה ובנייה מחדש בנוסח פיננסי-בינוי. התחדשות עירונית בווינה נעשית בשיתוף כל הצדדים הנוגעים בדבר, שהם העירייה, בעלי דירות, משכירים (ציבוריים ופרטיים) ושוכרים. מטרת המדיניות היא לשמר ולשפר בניינים קיימים ככל האפשר. הבניינים הישנים מהווים את מאגר הדיור הזול הקיים בעיר, ולכן שיפוצם נעשה בהתייעצות עם הדיירים ובהתאמה ליכולותיהם הכלכליות. הצעד הראשון הוא אם כן סקר המצב הקיים וזיהוי הבעיות הכלכליות, החברתיות והפיזיות כאחד. השיפוץ הפיזי מלווה בטיפול בבעיות נוספות כגון: אבטלה, פשע, מתחים בין-עדתיים, סמים ועוד. מלבד מגורים עוסק השיפוץ גם בחיזוק עסקים מקומיים ובעידוד יצירת מקומות עבודה חדשים.

בווינה שופצו עד כה 3,800 בניינים ובהם מעל 150 אלף דירות במסגרת התחדשות עירונית "רכה", שהם שישה מכלל דירות המגורים בעיר. כתוצאה מכך ירד מספר הדירות שהוגדרו "מתחת לסטנדרט" הראוי למגורים מ-320 אלף (כ-35 אחוזים מכלל הדירות בעיר) לפחות מ-125 אלף. השיפוץ הביא את הדירות לרמה שהוגדרה מראש כ"סטנדרט הרצוי", ומשום כך התאפשרה הישארות הדיירים המקוריים בדירותיהם המשופצות. כך נמנעו תופעות של ג'נטריפיקציה ושל סגרגציה חברתית. עד כה הושקע סכום של כ-2.5 מיליארד דולר בפרויקט.<sup>166</sup>

מקורות המימון משולבים: הממשלה ועיריית וינה מסבסדות שיפוץ בניינים לפי מצבם הפיזי ולפי מצבם הסוציו-אקונומי של הדיירים. יתרת הכסף משולמת על ידי בעלי הדירות, בין אם הם גרים בדירות או משכירים אותן (כולל דירות בבעלות ציבורית). גם השוכרים (מבעלי בית פרטיים וציבוריים כאחד) משתתפים בתשלום. לשם כך יש תהליך של תיאום ציפיות מראש בין כל הנושאים באחריות, על מנת להבהיר מהי רמת השיפוץ שניתן לממן בסכומים הנתונים.<sup>167</sup>

הבניינים לשיפוץ נבחרים על פי מצבם הסוציו-אקונומי של הדיירים, עם

<sup>165</sup>. שם.

<sup>166</sup>. European Urban Knowledge Network, retrieved 2 Jan. 2014. [http://www.eukn.org/E\\_library/Housing/Housing/Case\\_study\\_housing\\_Vienna\\_Austria\\_Soft\\_Urban\\_Renewal](http://www.eukn.org/E_library/Housing/Housing/Case_study_housing_Vienna_Austria_Soft_Urban_Renewal)

<sup>167</sup>. Xiaoxi Hui (2013). Housing, Urban Renewal and Socio-Spatial Integration: A Study on Rehabilitating the Former Socialist Public Housing Areas in Beijing. A+BE, Architecture and the Built Environment, #2 2013, TU Delft, p. 432

המאה ה-20 היו בערים רבות באירופה פרויקטים שכללו התערבות מסיבית בסביבה הבנויה, שהוגדרו בספרות כ"התחדשות עירונית בוטה" (rough urban renewal).<sup>161</sup> בשנות ה-80 של המאה הקודמת השתנתה מגמה זו לכיוון של ניסיונות לשמור על האוכלוסייה הקיימת במקומה, על ידי התחדשות עירונית "רכה" (gentle/soft urban renewal), גישה אשר תפורט בסעיף הבא. שנות ה-90 של המאה ה-20 אופיינו בגישה של שילוב התערבות פיזית, כלכלית וחברתית, שכונתה "התחדשות עירונית אינטגרטיבית" (integrated urban renewal).<sup>162</sup>

המגמה האינטגרטיבית מבוססת על התערבות המשלבת טיפול במרכיב הפיזי, החברתי והמוסדי (כלכלי ופוליטי). לפיכך "הדור החדש" של התחדשות עירונית באירופה מכוון לשיפור שכונות חלשות על ידי התערבות מורכבת, רב-מערכתית. מאחורי התערבות זו עדיין נמצאות שתי גישות שנסקרו לעיל, האחת כי אכן יש צורך בפעולות כנגד העוני, והשנייה כי התחדשות עירונית יכולה לתקן כשל שוק הנובע מכך שהשכונות החלשות אינן אטרקטיביות בשוק הנדל"ן.<sup>163</sup> בנוסף למיקוד בשכונות ספציפיות הופעלו באירופה מספר תכניות שנועדו לשפר את מצב התושבים החלשים במרחב אורבאני שלם, מתוך מטרה למנוע מעבר של אוכלוסייה חלשה עקב תהליך התחדשות עירונית, באופן שהבעיות החברתיות "יעברו" גם הן ויתגלו בשכונה אחרת.

התערבות "רוחבית" מסוג זה נוגעת לקשת שלמה של בעיות שאינן מתמקדות במצב הפיזי של הבניינים אלא בתחומים כמו תעסוקה, חינוך ובריאות. לדוגמה: שיפור רמת החינוך על ידי הבאת כל בתי הספר בכל חלקי העיר לרמה גבוהה ושוויונית.

שיפור הכישורים המקצועיים של התושבים על מנת לאפשר להם למצוא מקומות עבודה.

שיפור הגישה למערכות מידע (לדוגמה על ידי הבטחת גישה לאינטרנט לכל התושבים). שיפור מערכת התחבורה העירונית באופן שתאפשר לתושבי שכונות חלשות גישה להזדמנויות הקיימות באזורים אחרים של העיר.<sup>164</sup>

במצב אופטימלי, התערבות בסביבה הבנויה (area-based intervention) כמו גם התערבות לחיזוק קהילות ויחידים (people-based intervention) צריכות להתבצע במסגרת אסטרטגיה אורבאנית כללית, שתתייחס לכל השטח העירוני הנתון ואף מעבר לו. אסטרטגיה כזו צריכה לכלול חשיבה ארוכת-טווח לגבי ההשפעה של פיתוח עירוני על ההיבטים הפיזיים, הכלכליים, הסביבתיים והחברתיים בעיר, וממנה צריכים להיגזר אופני ההתערבות. בחירת אזורי ההתערבות ואופן ההתערבות צריכה להיעשות בשיתוף התושבים וארגונים אזרחיים. על הרשויות לזהות ולהבין בעיות מקומיות, ולפתח אסטרטגיה לפתרון בעזרת הקהילה המקומית, באופן

<sup>161</sup>. Ivan Tosics (2009). Dilemmas of Integrated Area-based Urban Renewal Programmes. 'Hot Topic' article for URBACT II. See [http://urbact.eu/fileadmin/Projects/NODUS/outputs\\_media/URBACT\\_Hottopic\\_final\\_090920\\_2\\_.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/Projects/NODUS/outputs_media/URBACT_Hottopic_final_090920_2_.pdf). Retrieved 5 Jan. 2014

<sup>162</sup>. שם.

<sup>163</sup>. שם.

<sup>164</sup>. שם.

עדיפות לאוכלוסייה חלשה. השיפוץ מתמקד בראש ובראשונה בתשתיות, באופן המוגדר כ"שיפוץ בסיסי" והנוגע לחלקים הציבוריים של הבניין (כגון: קונסטרוקציה, חזיתות, מערכות טכניות, מעלית, חדרי מדרגות וכו'). מטרתו לשפר ולשדרג את מלאי הדירות הקיים ללא צורך להוציא את הדיירים מדירותיהם, הן בעת השיפוץ והן לאחריו.<sup>168</sup>

יש לציין כי בשונה מישראל, מרבית הדיור בפרויקטים השונים בווינה הוא דיור להשכרה, כאשר בעלי הבתים הם פרטיים או ציבוריים. עם זאת, הפרויקט מסייע גם לבעלי דירות פרטיות לשפץ את דירתם, ובכך הוא רלוונטי למצב בישראל. על פי החוקר Xiaoxi Hui, הסיוע הציבורי כולל:

- **הלוואות ציבוריות** בריבית נמוכה (1% בשנה) אשר מכסות 25% מעלות השיפוץ.
- **מענקים שנתיים** לצורך החזר הלוואות מהבנק (אשר לעיתים קרובות מכסים את הריבית).
- **מענקים הניתנים ישירות** לבעלי דירות ושוכרים.

בממוצע מכסים המענקים הציבוריים עד 60% מעלות הבנייה, וניתן לכסות עד 90% מהעלויות על ידי שימוש במענקים לתשלום הלוואות מהבנק. דירות חדשות שנוספות לבניין משמשות אף הן למימון הפרויקט.<sup>169</sup>

ההמלצות שניתן לחלץ מפרויקט ההתחדשות העירונית "הרכה" בווינה נוגעות לצורך **לפתח שיתוף פעולה ציבורי-פרטי לצורך שיפוץ הבניינים**. בווינה הפרויקט מבוצע באחריות משותפת של שוכרים, בעלי דירות, העירייה והמדינה. המדינה והעירייה מספקות את המסגרת החוקית וחלק מן המימון, וחברה ציבורית מספקת את הייעוץ הארגוני והטכני. הדיירים נעזרים בתמיכה שמספקים הגופים הציבוריים, אך עם זאת בעלי הדירות (ציבוריים ופרטיים) וגם השוכרים משתתפים אף הם במימון, ולכן רמת השיפוץ נקבעת בשיתוף איתם ובהתאם ליכולותיהם הכלכליות.<sup>170</sup>

על מנת לבצע מדיניות של התחדשות עירונית "רכה" מעין זו, נחוץ אם כן מימון ציבורי. החוקר Xiaoxi Hui מוסיף ומציין כי העירייה מייחדת תקציב משמעותי להתחדשות עירונית: בשנת 2004 לדוגמה היה תקציב ההתחדשות העירונית של עיריית וינה 334.25 מיליון אירו, שפירושו 3.5% מכלל התקציב העירוני. המימון הציבורי מספק תמריץ כלכלי לבעלי הבתים הפרטיים והציבוריים להשתתף ולבצע את השיפוץ. העירייה רואה בכך השקעה מוצדקת שמאפשרת לאזן בין כדאיות כלכלית-יזמית לבין היכולות הכלכליות של התושבים.<sup>171</sup>

#### **המלצה 6: אימוץ גישה משלבת - שילוב בין שימור הקיים לבין הריסה ובנייה**

##### **חדשה**

כיום, מעטות העיריות הנוקטות במדיניות של השקעה ציבורית כדוגמת עיריית וינה. עם זאת, עדיין ניתן לבצע התחדשות עירונית "רכה" גם בהשקעה ציבורית נמוכה יותר. החוקר Xiaoxi Hui מביא כדוגמה להתחדשות עירונית מסוג זה את חידושה

168. שם, עמוד 433.

169. שם, עמודים 435-437.

170. שם, עמוד 437.

171. שם, עמודים 440-442.

של שכונה בשם Bijlmermeer הממוקמת בשולי העיר אמסטרדם. שכונה זו החלה להיבנות ב-1966 ובנייתה הושלמה בשנות ה-70 של המאה הקודמת. היא התאפיינה בבניינים רבי קומות ובהם אלפי יחידות של דיור ציבורי להשכרה. בין הבניינים הושארו שטחים פתוחים נרחבים ומעליהם נבנו גשרים עיליים להולכי רגל ואף כבישים עיליים למכוניות.

הבניה הצפופה והאחידה, המרוחקת ממרכז העיר, לא הייתה אטרקטיבית ועד מהרה מרבית האוכלוסייה בשכונה הורכבה מתושבים במעמד סוציו-אקונומי נמוך שלא יכלו להרשות לעצמם אופציה טובה יותר. השטחים הפתוחים הנרחבים והמעברים העיליים הרבים היו קשים ויקרים לתחזוקה ולכן הוזנחו, הידרדרו תוך שנים ספורות והפכו למקומות מסוכנים. השכונה כולה החלה לסבול מस्टיגמה של שכונת עוני ופשע, ותושבים אשר שיפרו את מעמדם הכלכלי מיהרו לעזוב אותה.

בשנות ה-90 של המאה הקודמת הוחלט בעיריית אמסטרדם שיש לנקוט פעולות מידיות לטיפול בשכונה והיא הפכה לפרויקט ההתחדשות העירונית הגדול ביותר בהולנד.<sup>172</sup>

לפרויקט הוגדרו מספר מטרות מקבילות: חיבור השכונה למרכז העיר באמצעות תחבורה ציבורית, הפחתת הבידול (סגרגציה) של תושביה, שיפוץ פיזי של הבניינים תוך מתן אפשרות לתושבים הקיימים להישאר בשכונה ועבודה עם התושבים הקיימים על מנת לשפר את מצבם הסוציו-אקונומי. לשם כך פותחה גישה משלבת שכללה מספר אסטרטגיות להתחדשות עירונית: חלק מהבניינים רבי הקומות נהרס ובמקומו נבנה מגוון סוגי דיור; חלק מהבניינים שופץ; השטח הציבורי תוכנן מחדש וצעדים שונים ננקטו כדי לתמוך באוכלוסייה הקיימת. הפרויקט מומן באמצעות שילוב בין שותפים פרטיים וציבוריים. נקודות מרכזיות לפי הגישה המשלבת היו:

- דגש על יצירת מגוון בגדלי ובסוגי הדירות.

- **תמהיל של סוגי בעלות** על ידי בניית דירות חדשות למכירה בשוק החופשי שנועדו לממן את ההשקעה בשיפוץ הדירות הקיימות.

- **חלוקת תפקידים** בין השחקנים השונים: השלטון המקומי היה אחראי על תכנון ובקרה, פיתוח השטח, אספקת תשתיות, בניית שטחים ציבוריים והפעלת תכניות להתחדשות חברתית. בניית הדירות החדשות ושיפוץ הדירות הישנות הוטל על "ארגוני דיור" (Housing Associations).

#### **המלצה 7: עידוד הקמת ארגוני דיור ללא מטרות רווח**

מהם "ארגוני דיור"? אלו הם ארגונים ללא מטרות רווח שמטרתם בניית דיור ציבורי. עקב שינויים מבניים בכלכלה בהולנד בשנות ה-80 וה-90 של המאה ה-20 החלו ארגונים אלה לפתח גם בנייה שנועדה למכירה ולהשכרה בשוק החופשי, על מנת לממן את בניית הדיור הציבורי. בנוסף, ארגונים בעלי אשראי מספיק החלו לקחת הלוואות בשוק החופשי והפכו לשחקנים פעילים בשוק הדיור. בעקבות זאת ארגונים אלה הפכו למעשה מארגונים ללא מטרות רווח לארגונים רווחיים. אולם עדיין הם מחויבים להשקיע את רווחיהם בשוק הדיור, ועל כן התפתחה **הגישה המשלבת בין בניה של דיור ציבורי לבין דיור המיועד לשוק החופשי**. גישה זו הביאה אמנם

172. שם, עמודים 450-452.

לירידה במספר דירות הדיור הציבורי, אך עדיין שיעור הדיור הציבורי בהולנד הוא הגבוה ביותר באיחוד האירופי. סה"כ הדיור הציבורי מגיע לכדי 35% מכלל הדירות, כאשר בערים הגדולות רוטרדם ואמסטרדם מגיע שיעור הדיור הציבורי ל-50% מכלל הדירות. הגישה המשלבת הביאה לתמהיל אוכלוסיות שונות ולהפחתת הסגרציה על בסיס אתני וכלכלי.<sup>173</sup>

ואולם, גם הגישה המשלבת מצליחה רק הודות למימון ציבורי הניתן לארגוני הדיור. בשנת 1987 הוקמה CFV, שהיא קרן מרכזית למימון דיור ציבורי. קרן זו היא גוף אדמיניסטרטיבי עצמאי שהוקם ביוזמת ממשלת הולנד וממומן באמצעות היטלים המוטלים על כל ארגוני הדיור הציבורי בהולנד. מאחר וקיימים ארגונים רבים כאלה, מאפשרת הקרן לארגונים להיעזר במשאבים של ארגונים אחרים בפרויקט נקודתי, על ידי מתן הלוואות ללא ריבית על מנת לבנות דיור ציבורי. בנוסף לכך הוקמה קרן נוספת (WSW) שנועדה לספק בטחונות לבניית דיור ציבורי. זוהי קרן פרטית שהוקמה על ידי ארגוני הדיור על מנת לספק ערבויות להלוואות שארגונים אלה נדרשו להן בשוק החופשי. הקרן נתונה לפיקוח מצד השלטון המרכזי והמוניציפאלי. במקרים בהם ארגון דיור נקלע לקשיים שאינם יכול לעמוד בהם, הממשלה מתערבת על ידי מתן ערבויות.<sup>174</sup>

כפי שנזכר לעיל, בפרויקטים של התחדשות עירונית, ארגוני הדיור רשאים לבנות ולמכור או להשכיר דירות בשוק החופשי על מנת לממן את השקעתם בדיור הציבורי. כך לדוגמה בפרויקט Bijlmermeer, הוחלט על היחס הבא בין שני סוגי דיור אלה: מתוך 5,950 דירות דיור ציבורי שהיו קיימות בבניינים רבי-הקומות, 2000 דירות (כ-30%) יועדו לשינוי בעלות על ידי שיפוץ ומכירה/השכרה בשוק החופשי. מתוך 7,450 דירות חדשות שנבנו בפרויקט, 5,200 (כ-70%) נועדו לשוק החופשי בעוד 2,250 (כ-30%) נועדו לדיור ציבורי.

למרות צעדים אלה, פרויקט ההתחדשות העירונית ב-Bijlmermeer איננו כלכלי במונחי השוק החופשי. על מנת לא לפגוע בדיירי הדיור הציבורי ולא להפחית את מספר הדירות הציבוריות, הוחלט על "השקעה לא רווחית" שתמומן על ידי השותפים בפרויקט. סך כל ההשקעה בפרויקט הגיע ל-2.5 מיליארד יורו, ומתוכם הובא בחשבון סכום של 530 מיליון יורו (כ-20%) שהוגדר כ-"לא רווחי". על פי המוסכם, גירעון זה כוסה באופן הבא:

- 42% מתוכו (225 מיליון יורו) שולמו על ידי קרן CFV, הקרן למימון דיור ציבורי.
- 53% מתוכו (280 מיליון יורו) שולמו על ידי השלטון המקומי - עיריית אמסטרדם.
- היתרה בסך 5% התחלקה בין השלטון המחוזי (Zuidoost District Council) לבין ארגוני הדיור.<sup>175</sup>

ההמלצות שניתן לחלץ מהמקרה ההולנדי לגבי המצב בישראל נוגעות לעידוד הקמת ארגונים ללא מטרות רווח המסוגלים לפעול הן בשוק החופשי והן בשוק הדיור המפוקח/בר השגה/ציבורי. ארגונים אלה זקוקים למימון ולערבויות בדמות קרנות. יתרה מזו, על מנת לא להגיע למצב (כדוגמת זה הקיים בישראל) בו התחדשות

עירונית תלויה באופן מוחלט בכדאיות הכלכלית של פרויקט ליזם, ניתן להחליט על חלק "לא רווחי" שנובע ממטרות חברתיות. חלק זה צריך להיות ממומן על ידי השקעה ציבורית, בדומה למימון בהולנד.

#### **המלצה 8: מתן תמריצים להתחדשות עירונית "רכה" בדירות בבעלות הסקטור הפרטי**

הקושי בהפקת לקחים הרלוונטיים לישראל מפרויקטים של התחדשות עירונית באירופה נובע מן העובדה שאחוז גבוה באזורי ההתחדשות העירונית הטיפוסיים באירופה מורכב מדיור ציבורי. ואולם, מחקרו של Xiaoxi Hui כולל גם מקרה בוחן מהונג-קונג, שם מעודדת הממשלה התחדשות עירונית "רכה" בדירות בבעלות פרטית. לצורך כך הוגדרו 11 שכונות שבהן בניינים ישנים שמצבם גרוע כאזורי התחדשות עירונית שמטרתה לשמור ולשפץ את מלאי הדירות הקיים. הוקמה רשות להתחדשות עירונית (Urban Renewal Authority) שתפקידה לעודד את שיפוץ הבניינים על ידי בעלי הבתים בעזרת סבסוד ציבורי ותמריצים כלכליים.

בנוסף, על מנת למנוע הידרדרות חוזרת של הבניינים לאחר שיפוצם, הופעלה תכנית שמטרתה לחייב בעלי דירות בבניינים שגילם מעל 30 שנה לערוך בדיקה של הבניין אחת לעשר שנים. תכנית זו שנקראת "Mandatory Building Inspection Scheme" נועדה הן על מנת לאבחן את מצב המבנה והן על מנת לטפל בבעיות המתגלות באבחון. היא מעניקה סיוע כלכלי לתושבים על מנת להביא את הבניין לסטנדרט בנייה הקבוע בחוק. הסיוע מתבטא במספר אפשרויות:

- **השתתפות במימון חומרי בנייה** - הרשות להתחדשות עירונית משתתפת ברכישת חומרי בנייה או אף מספקת את חלקם בפועל. הדיירים ממנים את היתרה, כאשר אלו מבניהם הזכאים יכולים לקבל מענק לצורך זה (בעלי הכנסה נמוכה, קשישים, נכים ועוד). הרשות גם מספקת ייעוץ מקצועי לקראת ההתקשרות של ועד הבית עם קבלן מבצע.
- **הלוואות לצורך שיפוץ הבניין** - הרשות מעודדת גם דיירים בבניינים ישנים אשר עומדים בדרישות הסטנדרט לבצע שיפוצים. ועדי בתים שמתקבלים לתכנית מקבלים הלוואה ללא ריבית בגובה שנקבע מראש. הדיירים מחזירים הלוואה זו במשך חמש שנים, כאשר הזכאים יכולים לקבל מענקים אשר יסייעו להם בתשלומים.
- **תכנית לקבלת משכנתאות משופרות** - 17 בנקים בהונג קונג מעניקים משכנתאות משופרות לדירות בבניינים משופצים.
- **השתתפות במימון ביטוח צד שלישי** - בניינים שהשתתפו בכל אחד מהמסלולים לעיל זכאים עם סיום השיפוץ למימון של 50% מעלות הביטוח השנתי עד לתקרת סכום מסוימת.
- **מימון לשיפוץ עבור קשישים** - הרשות להתחדשות עירונית מממנת לזכאים מעל גיל 60 את חלקם בשיפוץ הבניין.

בשנת 2009 הוכרז בהונג-קונג על "מבצע שיפוץ" נקודתי, שתוקצב למשך שנתיים. במסגרת מבצע זה אוחרו בניינים שתושביהם לא היו מאורגנים ולא בחרו ועד בית, ולכן לא שופצו. בניינים אלה חויבו להשתתף בתכנית בליווי ארגוני מצד הרשות להתחדשות עירונית אשר אפשר להם לממש את זכאותם להלוואות ולמענקים. בניינים במסלול זה קיבלו עד 80% מסכום השיפוץ כמענק. התכנית סייעה לשיפוצם

173. שם, עמודים 446-448.

174. שם, עמוד 446.

175. שם, עמוד 456-455.

של מעל 1600 בניינים והוחלט להאריכה למשך שנתיים נוספות ב-2011, במטרה לסייע לשיפוצם של 1100 בניינים נוספים.<sup>176</sup>

תכניות אלה אכן הביאו לשיפור ברמת המגורים בבניינים משותפים בבעלות פרטית בהונג-קונג, מבלי לדחוק את בעלי הדירות הקיימים ומבלי לגרום לתופעה נרחבת של ג'נטריפיקציה. התכנית נועדה לשפר את מצבם של בעלי דירות הגרים בדירותיהם. עם זאת, הרוויחו ממנה גם בעלי דירות המשכירים את דירותיהם בבניין. אלו יכולים למכור או להשכיר את דירתם המשופצת במחיר גבוה יותר, מה שעלול להביא לדחיקת שוכרי הדירות הקיימים. אולם למרות נקודה בעייתית זו, הפער בין מחיר השכירות או המכירה בדירה מסוג זה לפני ואחרי השיפוץ עדיין קטן מן הפער הקיים בין דירות ישנות להריסה והדירות החדשות שנבנות במקומן בפרויקטים של פינוי-בינוי.

## המלצות מעשיות לביצוע ההתחדשות העירונית

בחלק זה יובאו המלצות משני סוגים. הסוג הראשון מיועד לשם יישום מעשי בשטח של התחדשות עירונית "רכה" בישראל, במסלולים של עיבוי-בינוי, תמ"א 38 (במתכונת של תוספת לבניין קיים), או אף במסלול של שיפוץ בניין קיים ללא תוספת יחידות דיור. הסוג השני מיועד לשם שיפורו של מסלול פינוי-בינוי. תכניות פינוי-בינוי נסקרו בהרחבה בפרקים הקודמים, תוך ציון המורכבות שלהן והבעיות החברתיות שעלולות לעלות בעקבותיהן. אולם, ישנם מקרים בהם זהו פתרון מתאים. מקרים אלה כוללים מצבים בהם בניין קיים מצבו כה גרוע שאין מנוס מהריסה, או לחילופין מקרים בהם התושבים יבחרו במסלול זה תוך שהם מודעים לכל היתרונות והחסרונות. משום כך בחלק השני של ההמלצות יובאו המלצות לביצוע פינוי-בינוי בראייה חברתית.

## המלצות להתחדשות עירונית "רכה" בישראל

### המלצה 1: מתן הלוואות לדיירים לשיפוץ והרחבת בניינים קיימים

בדומה להמלצות בחלק הקודם בנוגע למתן תמריצים להתחדשות עירונית "רכה" בדירות בבעלות הסקטור הפרטי בהונג-קונג, יש להעניק הלוואות לבעלי דירות בבתי משותפים בישראל על מנת לשפץ את דירותיהם. הלוואות מסוג זה ניתנו בפרויקט שיקום שכונות, כאשר התושבים קיבלו לצורך כך הלוואה בריבית נמוכה. מרכז המידע של הכנסת מציע כי הלוואות אלה הביאו לשיפוץ ולהרחבתן של עשרות אלפי דירות בשכונות מצוקה. צמצום הדרגתי במרכיב המענק בהלוואה בעשור האחרון הביא לירידה בהיקף ההרחבות. המשמעות היא הגדלת הפער בשכונת השיקום בין מי שיכולים לממן הרחבת דירה למי שאינם יכולים לממנה.<sup>177</sup>

עם זאת, נקודה חשובה שעולה ממסמך מרכז המידע של הכנסת היא כי נדרש גם מימון ציבורי לצורך שיפוץ כל מה שחורג מדירת המגורים הפרטית כגון תשתיות וחלקים ציבוריים של הבניין וכן דירות בבעלותם של קשישים. בפרויקט שיקום שכונות היה משרד הבינוי והשיכון מופקד על ריכוז הפרויקט ועל ניהולו, אך השתתפו בפרויקט גם משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות והמשרד לקליטת העלייה, כאשר כל משרד סיפק חלק מתקציב השיקום. עד אמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 היו גם הסוכנות היהודית וקהילות יהודיות בחו"ל שותפות במימון הפרויקט וביישומו, ובעיקר בהקמת מוסדות ציבור. שותפות זו חודשה בכמה שכונות בתוכנית "שותפות 2000".<sup>178</sup>

לאור היתרונות שהוזכרו בפרקים הקודמים בהתחדשות עירונית "רכה", יש מקום לשקול מדיניות שתעודד שיפוץ הבניינים הישנים, הגדלת הדירות הקיימות, ותוספת קומות ויחידות דיור להם במקום הריסתם. בעקבות הדוגמאות שהובאו לעיל וגם בעקבות פרויקט שיקום שכונות בישראל, אין ספק כי מימון של מסלול כזה יחייב שיתוף פעולה ציבורי ופרטי.

### המלצה 2: קשירה בין בנייה בקרקע פנויה לשיפוץ בנייה קיימת

יש ליצור מצב שבו רשות מקרקעי ישראל תעמיד לרשות הקבלן קרקע פנויה לבנייה בעלות מופחתת או ללא עלות, בתמורה לשיפוץ בניינים קיימים במגרש אחר. על פי הצעתו של ארז צפדיה, המתייחסת אמנם לעיירות הפיתוח אך תקפה לגבי כל שכונות המצוקה בישראל, יש לעודד את שיקום השכונות הוותיקות בדרך זו:

"התניה כזו תהיה אפקטיבית אם תלווה בשיווק קרקעות לבנייה בשכונות החדשות במחירים מוזלים, קרי ביטול שיטת המכרזים המבוססת על מחיר גבוה בלבד והמרתה במכרזים שבהם היזמים מציעים השקעה בשכונות הוותיקות".<sup>179</sup>

להצעה זו יש כמובן השלכות כלכליות, מכיוון שרשות מקרקעי ישראל - ולמעשה המדינה - תצטרך לוותר על מקסום ההכנסות ממכירת הקרקע. בהקשר הזה חשוב להזכיר כי קיימת כיום נכונות עקרונית מצד הממשלה לשקול אפשרות כזו. כך לדוגמה ניתן ללמוד מדבריו של שר האוצר יאיר לפיד, המקדם את תכנית הדיור הממשלתית אשר במסגרתה אמורות להיבנות 150 אלף יחידות דיור חדשות להשכרה. לפיד דיבר בכנס התאחדות הקבלנים שנערך ב-16 בדצמבר 2013 והתייחס למרכיב של עלות הקרקע בבנייה:

"אמרתי למבקר המדינה ואני אומר בבירור גם לכם - אני לא מנסה למקסם את ההכנסות מהקרקע, אנחנו מוכנים אפילו להפסיד כסף כדי לפתור את משבר הדיור בישראל. כי ככה צריך להתנהל במצב חירום. הקרקע בישראל היא משאב ציבורי מוגבל. אנחנו לא רואים בה

178. שם, עמוד 3.

179. ארז צפדיה: התחדשות עירונית בערי פיתוח, עמ' 223-217 בתוך יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים): אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מחוקנת. הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012. <http://www.fes.org.il/src/File/EfsharAcheretCoverandBookcompressed.pdf> נכון ליום 13 בינואר 2014.

176. שם, עמודים 467-473.

177. פרויקט שיקום שכונות - תמונת מצב. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. נכתב על ידי אילון ביטון, כלכלן, 3 בנובמבר 2009.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02401.pdf> נכון ליום 12 בינואר 2014.

יותר מקור למקסום הכנסות המדינה אלא כלי שנועד לשרת את האזרחים".<sup>180</sup>

על פי השקפה זו, ישנה חשיבות רבה לוותר על מקסום ההכנסות מהקרקע גם כשמדובר בהתחדשות עירונית. הורדת מחירי הקרקע ואף מסירתה ללא תמורה תסייע לקבלנים לממן שיפוץ בנייה קיימת. זוהי מטרה חברתית אשר "תשרת את האזרחים" כדברי השר לפיד, ותאפשר לתושבים קיימים בשכונות ישנות לשפר את איכות חייהם מבלי להדיר אותם משכונתם.

### **המלצה 3: ניווד זכויות בנייה**

בהמשך לנאמר לעיל, פתרון של ניווד זכויות בנייה עשוי לפתור מגוון קשיים המאפיינים התחדשות עירונית. כאשר מדובר בהתחדשות עירונית "רכה", ייתכנו מקרים בהם משפצים בניין ללא תוספת קומות או אגפים שיממנו את השיפוץ. במקרים כאלה יש לאפשר ליזם לבנות את אותן יחידות דיור הדרושות למימון השיפוץ במגרש אחר. כמו כן, בפרויקט משולב של שיפוץ הקיים ופינוי-בינוי, יקטן מספר הדיירים שיש לבנות עבורם דירות תמורה, ולכן יקל לבנות בניינים חדשים שאינם בהכרח מגדלים. בצורה זו גם הבנייה החדשה תהיה מותאמת יותר מבחינת עלויות התחזוקה למגוון אוכלוסיות.

בדומה לכך, כאשר הורסים בניינים במסגרת פינוי-בינוי, יש לאפשר ליזם לחלק את מספר יחידות הדיור הדרושות למימון הפרויקט על פני יותר ממגרש אחד. גם כאן יאפשר ניווד זכויות ליזמים להימנע מבניית מגדלים. כפי שנסקר לעיל, בניינים המוגדרים בחוק התכנון כ"בנין גבוה" (עד גובה 29 מטר שהם כ-9 קומות) הם פחות יקרים לתחזוקה בצורה משמעותית לעומת בניינים המוגדרים בחוק התכנון כ"בניין רב קומות" (מעל גובה 29 מטר, כלומר כ-10 קומות ומעלה). כמו כן גם בקטגוריית "בניין רב קומות" התחזוקה בבניינים שמעל 20 קומות יקרה עוד יותר בגלל אופי המערכות הטכניות הנדרשות. לפיכך במקרים שיש צורך לעלות בגובה מעל 9 קומות (או 20), יזמים יוכלו לנייד את זכויות הבניה עבור הקומות הנוספות למגרש אחר.

הוספת מגרשים חיצוניים לתחום תכנית להתחדשות עירונית מקובלת כבר כיום בקנה מידה קטן. כך קובע סעיף 8 בהחלטת רשות מקרקעי ישראל מספר 1258 מיום 29 באוקטובר 2012, כי ניתן להוסיף לתכנית שאינה כדאית מבחינה כלכלית "מגרש השלמה" בפטור ממכרז:

"8. אישרה הנהלת המנהל לאחר שנועצה עם הוועדה להתחדשות עירונית, כי התוכנית להתחדשות עירונית אינה בעלת כדאיות כלכלית כשלעצמה וכי קיים צורך בהוספת מגרש השלמה, לשם הפיכתה לכלכלית, רשאית ההנהלה לאשר הקצאת מגרש השלמה לתוכנית ההתחדשות, שיהיה מגרש כלוא ו/או צמוד דופן, בפטור ממכרז, אם התקיימו התנאים הקבועים בתקנות 3 (28) ו/

180. ציטוט מתוך מאמר שכתבה עינת פז-פרנקל: לפיד לקבלנים: "אנחנו מוכנים להפסיד כסף על קרקעות כדי

לפתור את משבר הדיור". פורסם בכלכליסט, 16 בדצמבר 2013.

http://www.calcalist.co.il/real\_estate/articles/0,7340,L-3619518,00.html נכון ליום 14 בי-

נואר 2014.

או 3 (29) לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג - 1993 ובלבד שנתקבל אישור השמאי הממשלתי ו/או מי מטעמו, לפיו הכללת מגרש השלמה כחלק מתחום התוכנית, תהווה תנאי הכרחי להפיכת התוכנית כולה לבעלת כדאיות כלכלית".<sup>181</sup>

אולם, גם "מגרשי השלמה" כאלה הם מוגבלים בגדלם, כפי שמפרט סעיף 9 בהחלטה זו של רשות מקרקעי ישראל:

"9. הקצאת מגרש השלמה כמשמעו בסעיף 8 דלעיל, תיעשה על פי מלוא הערכת שמאי, ובהתאם לכללים הבאים:

9.1 בתוכנית בה מספר יחידות הדיור המיועדות לפינוי, בין 24 יחידות דיור ל-150 יחידות דיור - ניתן יהיה להקצות מגרש השלמה, ששטחו יהיה עד 2 דונמים, הכוללים את תוספת השטח שהוקצתה ליזם מכוח סעיף 7 לעיל, אם הוקצתה.

9.2 בתוכנית בה מספר יחידות הדיור המיועדות לפינוי עולה על 150 יחידות דיור - ניתן יהיה להקצות מגרש השלמה, ששטחו לא יעלה על 4 דונמים, הכוללים את תוספת השטח שהוקצתה ליזם מכוח סעיף 7 לעיל, אם הוקצתה.

9.3 מגרש השלמה יוקצה לחוכרים או ליזם לפי הכללים האמורים בהחלטה זו וכללים נוספים כפי שתקבע הנהלת המינהל".<sup>182</sup>

המלצתנו כאן בנוגע ל"מגרשי השלמה" היא להרחיב את הגישה שנוקטת בה רשות מקרקעי ישראל. כיום רק במקרים שהתכנית אינה כדאית מבחינה כלכלית, ניתן להוסיף לה שטח מוגבל בפטור ממכרז אך בתשלום (על פי מלוא הערכת שמאי). אולם, בראייה חברתית, יש משמעות לאופי הבינוי החדש מעבר לתחשיב הכלכלי. לכן המלצתנו היא כי במקרים בהם הבנייה החדשה המוצעת תעבור את גובה 29 מטר (שהוא המקסימום המותר לפי הגדרת "בנין גבוה" בחוק התכנון והבניה) שהם כ-9 קומות, יהיה די בכך כדי להקצות לפרויקט "מגרש השלמה" במחיר מופחת ובפטור ממכרז, או אף ללא תשלום.

בנוסף, כפי שהוזכר בסעיף הקודם, יש לשקול קשירת פרויקט בנייה חדשה בפרויקט שיפוץ בניה קיימת. במילים אחרות, יזם שיתחייב לשפץ בניין או מתחם קיים, יוכל לקבל מגרש השלמה לצורך בנייה חדשה שתממן שיפוץ זה.

בישראל עוגן מנגנון לניוד זכויות בניה בתכניות מסוימות. כאן נזכיר שתי תכניות לדוגמה:

**תמ"א 38:** בתיקון מס' 3 לתמ"א הוכנסה לראשונה האפשרות לניוד זכויות, כאשר המבנה הקיים עובר חיזוק ושיפוץ בלי תוספת קומות או יחידות דיור חדשות. חוות דעת שמאית קובעת את היקף זכויות הבנייה שיש לתת ליזם (כולל רווח יזמי) תמורת

181. http://www.mmi.gov.il/MoatzaWeb/InterHachById.aspx?HachId=1258&SearchWords=, סעיף 8 בהחלטת רשות מקרקעי ישראל מספר 1258 מיום 29 באוקטובר 2012, נכון ליום 14 בינואר 2014.

182. שם. סעיף 7 המוזכר מדבר על תוספת שטח לפרויקט התחדשות עירונית שיימכר ליזם בתשלום מלא:

"7. הוסף, על פי התוכנית להתחדשות עירונית, שטח נוסף למגרשים המקוריים בתכנית הקודמת, יימכר שטח זה לחוכרים או ליזם מטעמם, כפי שייקבע בטבלת ההקצאה או טבלת ההקצאה והאיזון של התכנית להתחדשות עירונית, בתשלום של מלוא ערך הקרקע הנ"ל שייקבע על פי שומת השמאי הממשלתי ו/או מי מטעמו בכפוף לכך שתוספת השטח אינה עולה על 500 מ"ר<sup>181</sup> לכל מגרש מקורי ובהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 9.1 ו- 9.2 להלן".

<sup>181</sup> עפ"י סעיף 25 (10) לתקנות חובת המכרזים, החשנ"ג. 1993

השיפוע, וזכויות אלו מנוידות למגרש פנוי ביעוד קרקע למגורים בתחום אותה רשות מקומית.

**תכנית השימור של תל אביב-יפו:** תכנית אחרת שבה עוגן מנגנון נידוד הזכויות וגם יושם בכמה מקרים היא תכנית השימור של העיר תל אביב-יפו. בתכנית זאת נקבע כי במבנים לשימור שהתכנית לא מתירה להוסיף בהם בנייה (שימור מחמיר) ניתן לנייד זכויות למגרש אחר בעיר, במסגרת תכנית בסמכות הוועדה המקומית.

קושי הנובע ממסלול הניוד נעוץ בכך שמסלול זה דורש הפקדת תכנית מפורטת נוספת ואישורה, גם אם בסמכות הוועדה המקומית, כדי לאפשר את נידוד הזכויות ממגרש אחד למגרש אחר בעיר. קושי נוסף נובע מהצורך להתאים את המגרש המקבל את זכויות הבנייה אל סביבתו, על מנת שנייד הזכויות אליו לא יביא לבניה חריגה בהיבט של גובה וצפיפות, תוך פגיעה במרקם עירוני קיים.

#### **המלצה 4: ביצוע "פרויקט משולב" של התחדשות עירונית ובנייה חדשה**

בשנת 2012 נערכה על ידי חברת "פז כלכלה והנדסה" בדיקה כלכלית של פרויקט מסוג זה. הפרויקט הציע שיפוע בנייני מגורים קיימים בשכונת אל-ג'בלייה (גבעת עליה) ביפו.<sup>183</sup> כדי להפוך את השיפוע לכלכלי, הוצע להוסיף עליהם 3.5 קומות חדשות וכן לבנות שני בניינים חדשים על קרקע פנויה בצמוד. לצורך כך נערכה בדיקה מקדמית אינדיקטיבית בלבד, לבחינת ההיתכנות הכלכלית. הבדיקה התבססה על הנחות בסיס "אופטימיות" בתחום התכנון: הסכמת רשויות התכנון לשינוי התכנית התקפה (תכנית מס' 2660) ולפטור גורף מהיטל השבחה; הקצאת קרקע ע"י רשות מקרקעי ישראל בפטור ממכרז ובמחיר מופחת במסגרת החלטה 1258 שהוזכרה לעיל, הסכמת החברה המשכנת "חלמיש" שבבעלותה חלק מהדירות לפרויקט, הסכמת בעלי הדירות ודיירי הדיור הציבורי. בהתבסס על הנחות אלה נערכה בדיקה כלכלית לפרוגרמה הבאה:

- שיפוע מלא של הבניינים הקיימים בדומה למקובל בפרויקטים במסגרת תמ"א 38 והכולל תוספת ממ"ד ומרפסת לכל דירה, הרחבת הלובי, תוספת מעלית חיצונית, החלפת תשתיות חשמל וביוב משותפות.
- תוספת 98 דירות במסגרת בניית 3.5 קומות מעל הבניינים הקיימים.
- בניית מבנה בן שתי כניסות או שני מבנים חדשים על השטח הפנוי בגובה 7 קומות ובסה"כ 56 דירות חדשות: 16 דירות 2 חדרים, 12 דירות 3 חדרים, 12 דירות 4 חדרים ו-16 דירות 5 חדרים.

מסקנות הביניים של הדו"ח המקדמי הראו כי במתכונת זו (וכל עוד לא יתווספו יחידות דיור נוספות על המצוין לעיל בבניינים החדשים) קיימת רווחיות ליזם אולם רק בתנאי שהיזם לא יידרש לשלם עבור הקרקע הפנויה.<sup>184</sup> במילים אחרות, הפרויקט ניתן לביצוע בהנחה שהקרקע הפנויה תתקבל ללא תמורה. שיווק קרקעות במחיר אפסי היא גישה שכבר הוכרה כאפשרית על ידי רשות

מקרקעי ישראל, אולם לא בהקשר של התחדשות עירונית. במרץ 2014 יזמה מועצת מקרקעי ישראל הצעה להחלטה לבטל את מחיר המינימום במכרזים לבנייה על קרקע מדינה שנכשלו. הצעה זו הועלתה רק בהתייחס למכרזים שנכשלו פעם אחת, במטרה לפרסם אותם בפעם השנייה ללא מחיר מינימום. פסילת מכרזים שלא הגיעו למחיר המינימום נפוצה בעיקר באזורי פריפריה שבהם ביקושים נמוכים ולכן לא פעם קורה שמכרז נכשל בשל היעדר הצעות או בשל הצעות נמוכות מדי. הצעת ההחלטה החדשה של מועצת מקרקעי ישראל עשויה להביא לכך שקרקעות יימכרו במחיר אפסי ליזמים כאשר אין כל דרך להבטיח כי הדבר ישתקף במחיר המוצע לרוכש.<sup>185</sup>

לעניין התחדשות עירונית, יש מקום לשקול שיווק קרקע במחיר נמוך או ללא תמורה גם באזורים בהם קיים ביקוש. זאת כאשר המגרשים שישווקו "יוצמדו" לפרויקט של התחדשות עירונית וישמשו כאמצעי למימון שיפוע של בניינים קיימים (עם או בלי תוספת בנייה עליהם), או להפחתת הצפיפות בפרויקט פינוי-בינוי על ידי נידוד זכויות בניה. מטרה חברתית זו תצדיק שיווק מעין זה, בו המדינה תוותר על הכנסותיה מן הקרקע לטובת ביצוע התחדשות עירונית שטייב עם התושבים הקיימים.

שימוש כזה בקרקע עשוי לשפר למשל את הפרויקט שהוזכר בדוגמה לעיל, במתחם ג'בלייה ביפו. במתחם זה ישנם תושבים המתנגדים לפרויקט. הם חוששים מהציפוף הגדול שייגרם על ידי תוספת 98 דירות לבניינים הקיימים, בהם כשליש מהתושבים הם דיירי הדיור הציבורי (חברת חלמיש), והיתר בעלי הדירות (כולל מספר קטן של שוכרים בשוק החופשי). לדברי המתנגדים, כיום מתגוררת במתחם אוכלוסייה חלשה, והם סבורים כי הדיירים החדשים הצפויים לגור בבניינים שישופצו יהיו גם הם מחתך סוציו-אקונומי דומה. במקרה כזה השיפוע ירע את מצבה החברתי של השכונה במקום לשפרו.

מחברי הדו"ח הכלכלי היו ערים למצב זה ולפיכך הזכירו בדו"ח שתי אפשרויות נוספות שלא נבחנו מבחינה כלכלית אולם הן בעלות פוטנציאל לשיפור מצב הבניינים הקיימים ללא תוספת ציפוף: נידוד יתרת הזכויות מהבניינים הקיימים לקרקע הפנויה במקום בנייה על המבנים הקיימים.

**ביצוע הפרויקט על ידי חברה כלכלית/גוף עירוני הנדרש לרווח יזמי נמוך מהמקובל.** לאור זאת, המלצותינו בנוגע לביצוע "פרויקט משולב" של התחדשות עירונית ובנייה חדשה הן:

- **ביצוע חסיקיר השפעה חברתית - Social Impact Assessment, וקיום הליך שיתוף ציבור שיאפשר לקבוע האם במתחם ספציפי תוספת יחידות דיור הדרושה לשם מימוש הפרויקט מבחינה כלכלית עלולה לגרום להחרפת הבעיות הסוציו-אקונומיות במתחם.**
- **הקצאת קרקע פנויה נוספת במחיר נמוך או אפסי שתאפשר נידוד זכויות מלא במקרים**

185. דוח לוי, "רשות מקרקעי ישראל תציע לבטל את מחיר המינימום במכרזים שנכשלו". כלכליסט, 27 במרץ 2014.  
http://www.calcalist.co.il/real\_estate/articles/0,7340,L-3627649,00.html, נכון ליום 30.3.14

183. פרויקט ביוזמת הפקולטה למשפטים, בית הספר לאדריכלות והחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה בפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת תל אביב, בשיתוף עמותת "מרכז פרס לשלום".  
184. פז כלכלה והנדסה, חוות דעת ראשונית ומקדמית לתכנית ההתחדשות עירונית במחמירי המגורים בשכונת ג'בלייה (המוכרת גם כגבעת עליה, דרום ע'מי) בדרום יפו. טיוטה מקדמית לעיון, 15 בינואר 2013.

בהם יוחלט לא להוסיף יחידות דיור חדשות בבניינים ישנים לפי ההמלצות שיעלו מתסקיר ההשפעה החברתית ומהליך שיתוף הציבור. לחילופין, גיבוש נכונות מטעם רשות מקרקעי ישראל להצמיד לפרויקט התחדשות עירונית הכולל שיפוץ בניינים קיימים מגרש השלמה ללא תמורה.

• הקמת חברה כלכלית או גוף עירוני לביצוע פרויקטים של התחדשות עירונית בשכונות מצוקה אשר יעדי הרווח היזמי שלהם יהיו נמוכים מהמקובל בשוק הפרטי.

מוצע "לתפור" לשכונה ותיקה פרויקט שישלב בנייה חדשה עם התחדשות עירונית. ייחודו של הפרויקט תהיה בכך שלתושבים תינתן גמישות בבחירת אפשרויות שונות, באופן שייתן מענה הולם לצרכים של תושבים רבים ככל האפשר:

• היזם יבנה בניין חדש על קרקע פנויה, ואחוזי הבניה יחושבו באופן שיאפשרו שיפוץ בניין או מספר בניינים ישנים בשכונה. היחס בין מספר הדירות הישנות שישופצו לבין זכויות הבנייה שיקבל היזם במגרש החדש ייקבע בכל מקום לפי נתוניו ולפי מצב המבנים הישנים וסוג השיפוץ הנדרש בהם. מאחר שיש הרבה שכונות ותיקות שאין בהן קרקע פנויה, או שהקרקע אינה מספיקה, לא יהיה בהכרח קשר גיאוגרפי בין הבניינים הישנים לבין הבנייה החדשה, למרות שיש לשאוף לכך ככל האפשר.

• התושבים הקיימים יוכלו לבחור לעבור לבניין חדש תמורת פינוי דירתם הישנה. במקרה בו כל הדיירים יבחרו באופציה זו, ניתן יהיה להרוס את הבניין הישן.

• במקרה שלא כל הדיירים ירצו בכך, יוכלו לבחור בין מעבר לבניין חדש לבין הישארות בבניין הישן, שישופץ על ידי היזם. במקרה בו הבניין הישן יישאר על תילו וחלק מהדירות יתרוקנו, הן תעבורנה לרשות היזם.

• היזם יציע לתושבים המעוניינים בכך אפשרות להגדיל את דירתם בבניין הישן, על פי נתוני הבניין.

• תושבים שלא ירצו כל שינוי בדירתם הקיימת יוכלו לקבל סכום כסף (שהיה מיועד להרחבת הדירה). נתון זה ישפיע על התכנון, שכן בדומה למה שקרה בפרויקט שיקום שכונות, חלק מהדירות בבניין נתון יורחבו ואחרות יישארו בגדלן המקורי.

על מנת ליזום תכנית "גמישה" מעין זו, נדרשת עבודה חברתית של גוף חיצוני אשר יבצע סקר חברתי ובעקבותיו תחשיב כלכלי שיכלול התייחסות לפן חברתי. תוצאות הסקר והתחשיב יהוו את הבסיס לתכנון החדש ולעיצוב האפשרויות השונות שיוצגו לדיירים. התחשיב גם ייקבע את מחיר הקרקע אשר תשווק למכרז התואם לפרוגרמה החברתית-כלכלית ולתכנית שהוכנה על פיה.

## המלצות להורדת מקדמי הציפוף בפרויקטים של פינוי- בינוי

כאשר הוחלט על ביצוע פרויקט פינוי-בינוי, לדוגמה בבניינים שמצבם הפיזי קשה ועלות שיפוצם צפויה להיות גבוהה מעלות הריסתם ובנייתם מחדש, יש לשאוף לכך שהבניינים החדשים שייבנו לא ידירו את התושבים המפונים. בנוסף, יש ליצור מצב שבו תושבים חדשים שירצו לעבור לפרויקט יתאפיינו ברקע סוציו-אקונומי מגוון, כך שהפרויקט לא יוגבל לדיירים אמידים בלבד. להלן מספר הצעות להורדת מקדמי

הציפוף בפרויקטים של פינוי-בינוי אשר יאפשרו בניית בניינים שעלות אחזקתם נמוכה יחסית.

### המלצה 1: תקצוב הפרויקט על ידי המדינה כשהוא כולל חלק מעלויות הפיתוח שהיו מושקעות במספר דומה של יחידות דיור אילו היו מוקמות בשטח שאינו בנוי

פרויקטים של פינוי-בינוי מאופיינים בתוספת של מספר רב של יחידות דיור חדשות ולכן ניתן להשוות אותם לפרויקטים חדשים בהן מוקם מספר דומה של יחידות מגורים, ללא הריסת בניינים ישנים. השוואה זו מניחה כי עלות הקמתה של שכונה חדשה, הכוללת בניית תשתיות חדשות, גבוהה מעלות הקמת אותו מספר יחידות דיור בפרויקט פינוי-בינוי. חיזוק להנחה זו ניתן למצוא במחקר שערכה חברת כלכלה אורבנית בשיתוף מכון מילקן ועמותת מרחב, אשר מראה כי עלות הקמת התשתיות לדירות בשכונות חדשות בשולי ערים קיימות גדולה בהרבה מן ההשקעה הנדרשת בהקמת תשתיות במקרים של בנייה באזורים מבונים.<sup>186</sup>

המחקר בחן את עלויות ההקמה של התשתיות הדרושות לבניית שכונה חדשה, ובהן מוסדות ציבור, חשמל, מים, ביוב, כבישים ושטחים ציבוריים פתוחים. מההשוואה עולה כי עלות המרכיבים האלה מגיעה לכדי 153 אלף שקל בקירוב לכל יחידת דיור שנבנית. לעומת זאת, בניית מתחם מגורים בשטח בנוי דורשת השקעה של כ- 38 אלף שקל ליחידה לשם הקמת התשתיות הנדרשות. זאת מאחר ובאזורים בנויים אין צורך בהקמת כלל התשתיות מאפס, ובמקרים רבים נדרשת לכל היותר הרחבה ושיפור של תשתיות קיימות. פער העלות מסתכם בסכום של 115 אלף שקל לכל יחידה.

יתרה מזו, המחקר גילה שגם בתחום תחזוקת התשתיות, ולא רק בהקמתן, יש פער עלות משמעותי המגיע לכדי 1,600 שקל לדירה מדי שנה. זאת משום שמדובר בהרחבת מערכות קיימות (כגון ניקוי רחובות, איסוף אשפה, וכו') ולא במימון מלא של שירותים חדשים מסוג זה.<sup>187</sup>

מן המחקר עולה אם כן כי תוספת משמעותית של יחידות דיור בתוך העיר, בה קיימות כבר תשתיות, שירותים וכולי (גם אם אלה יזדקקו להשקעה נוספת או תגבור), דורשת השקעה ציבורית נמוכה בהרבה לעומת בניית שכונה חדשה עם אותו מספר יחידות דיור, בה יש צורך בהקמת תשתיות מאפס. הצעתנו בנוגע לסעיף זה היא אם כן, כי אם יובא בחשבון חלק מן הסכום שנחסך לטובת סבסוד של ההתחדשות העירונית, תקצוב כזה יאפשר פתרונות שונים שהוצגו לעיל וביניהם:

• הוזלת מחירו של מרכיב הקרקע הנוספת הדרושה על מנת לאפשר ניווד זכויות בנייה למגרש אחר, למחיר נמוך או אף לאפס, או התניית הבניה החדשה במגרש ריק בשיפוץ בניינים קיימים.

• סבסוד ישיר של פרויקט התחדשות עירונית שיאפשר לשפץ בניינים קיימים ללא

186. "מחקר: הקמת תשתיות לבנייה בשטח פתוח יקרה פי ארבעה מהתחדשות עירונית", כתבה מאת נמרוד בוסו, דה מרקר, 25.07.2014. <http://www.themarker.com/realEstate/1.2386970>, נכון ליום 1 באוגוסט 2014.  
187. שם, וכן גם "בניה חדשה לעומת התחדשות עירונית: מה יקר יותר?" כתבה מאת דפנה ברמלי, גלובס, 31.3.2014. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000928004>, נכון ליום 1 באוגוסט 2014.

תוספת יחידות דיור חדשות.

- בניית בניינים חדשים (למשל, במסגרת פינוי-בינוי) שעיצובם ייקבע בהתאם ליכולות הכלכליות ולצרכים של התושבים הקיימים.

### **המלצה 2: מתן תמריצים נוספים להוזלת עלויות הבנייה**

ככל שעלויות הבניה נמוכות יותר, נדרשות פחות יחידות דיור למימון וכך ניתן להקטין את מקדם הציפוף:

• **הקלות במיסים ליזם:** היזם יזוכה מתשלום מע"מ על שירותי בנייה עבור הדירות שהוא מוסר לדיירים הקיימים תמורת דירתם שנהרסה. זיכוי כזה יקטין את הוצאותיו של הקבלן על הפרויקט ויאפשר צמצום מספר הדירות הנדרשות לכיסוי ההוצאות. אולם, אין מדובר בצמצום משמעותי בהיקף הפרויקט, ולכן עיקר חשיבותו במקרים בהם ניתן באמצעות הטבה זו להקטין את מספר הקומות ל-9 קומות, כלומר לשנות את הגדרת הבניין מבניין רב קומות לבניין גבוה.

• **הורדת תקן חניה למינימום:** דרך נוספת להוריד את עלויות הבנייה היא על ידי צמצום ההוצאות הכרוכות בבניית חניה תת קרקעית. משום כך חיוני לבדוק, בטרם קביעת תקן החניה הנדרש בכל מתחם, את רמת השירות של התחבורה הציבורית כמו גם את הפרופיל החברתי-כלכלי של הדיירים הקיימים ומידת השימוש שהם עושים ברכב פרטי. ככל שמספר מקומות החניה הנדרש קטן יותר, תידרש חניה תת-קרקעית קטנה יותר. גם ההוצאות העתידיות לתושבים עבור ניקיון ותאורה של החניה התת-קרקעית יפחתו. אולם כאמור פתרון זה אפשרי רק בשילוב פתרונות נוספים, בראש ובראשונה קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה וזולה. יש לציין כי תקני חניה בישראל קבועים בתקנות (תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשע"א-2011) ולכן הדרך האופרטיבית לייצר שינוי זה היא עדכון התקנות, והקצאת שטח לחניונים שכונתיים.

## סיכום

חוברת זו עסקה בנושא ההתחדשות העירונית על היבטיו השונים, הן בישראל והן בארצות אחרות. סקרנו את המדיניות הקיימת בישראל והצבענו הן על יתרונותיה והן על בעיות רבות, פיזיות וחברתיות, הנובעות ממנה. הצענו דרכים לחשיבה מחדש על התחדשות עירונית, בין השאר על ידי הצגת הגישות השונות להתחדשות עירונית הנהוגות בארצות אחרות. פרק זה עסק בהמלצות לביצוע התחדשות עירונית בראייה חברתית.

הצבענו על כך שפרויקטים של התחדשות עירונית צריכים לענות בראש ובראשונה על יעדים חברתיים. התחדשות עירונית ראוי שתהיה חלק מאסטרטגיה של חיזוק קהילות בכלל ומוחלשות במיוחד, ושילובן במרחב העירוני המתחדש. היעדים הפיזיים צריכים להיקבע לפי היעדים החברתיים ולהיגזר מהם.

לפני ההחלטה על מסלול התחדשות עירונית, חיוני לבצע אומדן צרכי דיור במרחב הרלוונטי, ולערוך תסקיר השפעה חברתית-קהילתית לגבי האוכלוסייה הקיימת. בעקבות המידע הזה, יוחלט על מסלול התחדשות עירונית בשיתוף האוכלוסייה הקיימת באמצעות הליך מעמיק ומלא של שיתוף ציבור.

השגת המטרה של חיזוק קהילות קיימות דורשת התחדשות עירונית אינטגרטיבית שתבוצע על ידי התערבות רוחבית. פירוש הדבר לא רק שינוי בסביבה הבנויה אלא טיפול בנושאים חברתיים אחרים כגון תעסוקה, חינוך, בריאות ועוד. תכנון גמיש המסוגל לתת מענה לצרכים שונים של האוכלוסייה הקיימת צריך לכלול סוגים שונים של התחדשות עירונית ובכללם:

- ביצוע התחדשות עירונית "רכה" תוך שיתוף פעולה ציבורי-פרטי.
- אימוץ גישה משלבת - שילוב בין שימור הקיים לבין הריסה ובנייה חדשה.
- התחדשות עירונית המשלבת מספר מסלולים אינה כדאית כלכלית בדרך כלל, והיא מחייבת סבסוד ציבורי באמצעים שונים כגון:
- קשירה בין בנייה בקרקע פנויה לשיפוץ בנייה קיימת.
- ניווד זכויות בניה.
- תקצוב הפרויקט על ידי המדינה כשהוא כולל חלק מעלויות הפיתוח שהיו מושקעות במספר דומה של יחידות דיור אילו היו מוקמות בשטח שאינו בנוי.
- מתן תמריצים נוספים להוזלת עלויות הבנייה.

אופי הבינוי, גובהו והצפיפות הנגזרת ממנו צריכים להיקבע בכל מתחם לפי המאפיינים הייחודיים לו. עם זאת, יש להביא בחשבון כי בנייה גבוהה פירושה עלויות תחזוקה גבוהות, ויש לנקוט צעדים מכוונים על מנת לאפשר לדיירים הקיימים להתגורר בה. לכן מומלץ לשלב בפרויקטים של התחדשות עירונית בנייה בגבהים שונים, כולל בניינים שגובהם אינו עולה על 9 קומות מגורים.

הצפיפות בפרויקטים של התחדשות עירונית לא צריכה להיגזר ממספר יחידות הדיור הקיים אלא להיקבע לפי קריטריונים תכנוניים מקובלים: מצאי הפתרונות



הפרוגרמתיים, מצאי התשתיות הקיימות, אופי השכונה ומניעת דחיקתה של האוכלוסייה הקיימת לטובת אוכלוסייה אמידה יותר.

## בינליוגרפיה

אייגס אחי ואחרים (1998), דו"ח ביניים של הוועדה לשיקום פיזי של מרכזי ערים  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=497477>

אלתרמן רחל ומועלם ניר (2011). כלים משפטיים: תמצית. עמודים 96-91 בחוך רחל אלתרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאקוף עם ניר מועלם, דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. הוצאת משרד הפנים, מנהל התכנון, ביחד עם הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. מאי 2011 - טיוטה להפצה.

אלתרמן רחל (2009), מגדלים כושלים - בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים. מחקר בהוצאת מנהל התכנון במשרד הפנים, בשיחוף המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ.

בוטו נמרוד, "מחקר: הקמת תשתיות לבנייה בשטח פתוח יקרה פי ארבעה מהתחדשות עירונית", דה מרקר, 25.07.2014.  
<http://www.themarker.com/real-estate/1.2386970>

ביטון אילן (2009), פרויקט שיקום שכונות - תמונת מצב. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.  
<http://www.knesset.gov.il/imm/data/pdf/m02401.pdf>

ברמלי דפנה, "בניה חדשה לעומת התחדשות עירונית: מה יקר יותר?" גלובס, 31.3.2014.  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000928004>

ברנע אמיר ואחרים (2011), דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בחוסם התכנון והבנייה  
<http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/bardoch.pdf>

גלוסר עינת, עו"ד (2011), התחדשות עירונית - פינוי בינוי - היבטים קנייניים, חכנוניים ומיסויים  
[www.academics.co.il/Articles/Article28094.aspx](http://www.academics.co.il/Articles/Article28094.aspx)

דו"ח מבקר המדינה 54'ב' משנת 2004  
<http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=4042004&id=0&contentid=7470&parentid=undefined&bctype=7470&sw=1366&hw=698>

דו"ח מבקר המדינה 61'ב', מאי 2011, ביקורת על משרד הבינוי והשיכון.  
[http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_149/ec788ae6-c379-47c9-9472-d454c41d8647/7009.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_149/ec788ae6-c379-47c9-9472-d454c41d8647/7009.pdf)

ורצברגר, אליה. (2007). "הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור", בחוך: אבירם, אורי, גל, ג'וני. וקטן, יוסף. (עורכים). עיצוב מדיניות חברתית בישראל - מגמות וסוגיות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

חוק פינוי ובינוי (פיצויים) תשס"ו - 2006.

טרקטנברג מנואל ואחרים (2011), דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי  
[http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8\\_0.pdf](http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8_0.pdf)

ירון רפאל ואחרים (2005). תדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור. הוכן בשיחוף משרד החינוך, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר. הוצאת המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה (ע"ר).

לוי דותן, "רשות מקרקעי ישראל חציע לבטל את מחיר המינימום במכרזים שנכשלו". כלכליסט, 27 במרץ 2014.  
<http://www.calcalist.co.il/real-estate/articles/0,7340,L-3627649,00.html>

לוי דותן: "בממשלה מצפים שתוכנית בינוי-פינוי-בינוי תממן את עצמה". כלכליסט, 18 בנובמבר 2013.  
<http://www.calcalist.co.il/real-estate/articles/0,7340,L-3617212,00.html>

לוי רותי: "ועד הבית הרים ידיים? כך תבחרו חברת ניהול לבניין". דה מרקר, 11.6.2014.  
<http://www.1.2345274/consumer/com.themarker>

שלו ניר (2011), תמ"א 38, חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה - מענה אחי או פחרון מדומה? הוצאת במקום - מחכמים למען זכויות תכנון.

שירותי הכבאות וההצלה, סידורי בטיחות אש בבניינים גבוהים ורבי קומות. <http://www.102.gov.il/FireSafety/Pages/TallBuildingsFireSafety.aspx>

חקן מספר 21.0 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנון פינני-בינוי, [http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut\\_ironit/teken\\_21.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/teken_21.pdf)

תכנון תכנית מתאר ארצית 35, מחוק אחר האינטרנט של רשות מקרקעי ישראל. [http://www.mmi.gov.il/IturTabotData/tma/%D7%AA%D7%9E%D7%90%2035/tama\\_35.pdf](http://www.mmi.gov.il/IturTabotData/tma/%D7%AA%D7%9E%D7%90%2035/tama_35.pdf)

תקנות התכנון והבניה (בקשה להיחר, תנאיו ואגרות) תש"ל - 1970, תקנה מספר 4 תשס"ו - 2006. [http://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/044\\_046.htm#Seif281](http://www.nevo.co.il/law_html/law01/044_046.htm#Seif281)

Batty Elaine, Beatty Christina, Foden Mike, Lawless Paul, Pearson Sarah and Wilson Ian (2010), Making Deprived Areas Better Places to Live: Evidence From the New Deal for Communities Programme. The New Deal for Communities National Evaluation: Final Report - Volume 3. Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University, Department for Communities and Local Government. <http://extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/general/Volume%20three%20-%20Making%20deprived%20areas%20better%20places%20to%20live.pdf>

California Planning Law: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.calapa.org/attachments/articles/15/SB-1818-Q-A-Final-1-26-05.pdf>

Carmon Naomi: Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications. Geoforum 30 (1999) 145-158.

Cheshire Paul (2007) Segregated Neighbourhoods and Mixed Communities: a critical analysis. LSE Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/19446>.

Cole Ian, Foden Michael, Robinson David and Wilson Ian with Ambrose Aimee Batty Elaine, Crisp Richard, Pearson Sarah, Reeve Kesia, CRESR; Fordham Geoff, GFA Associates; Meegan Richard, EUIA; Turner Robert, SQW (2010). Interventions in housing and the physical environment in deprived neighbourhoods. Evidence from the New Deal for Communities Programme. Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University Department for Communities and Local Government. <http://extra.shu.ac.uk/ndc/downloads/reports/Interventions%20in%20Housing%20and%20the%20Physical%20Environment%20in%20Deprived%20Neighbourhoods.pdf>

Droste Christiane, Lelevrier Christine and Wassenberg Frank (2008), "Urban regeneration in European social housing", pp.163-196 in Kathleen Scanlon and Christine Whitehead (eds), Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes. Published by London School of Economics and Political Science. European Urban Knowledge Network [http://www.eukn.org/E\\_library/Housing/Housing/Case\\_study\\_housing\\_Vienna\\_Austria\\_Soft\\_Urban\\_Renewal](http://www.eukn.org/E_library/Housing/Housing/Case_study_housing_Vienna_Austria_Soft_Urban_Renewal)

Feinstein Susan S. (2005). The Return of Urban Renewal. Harvard Design magazine, Spring/Summer 2005, Number 22, pp. 2-5. [www.gsd.harvard.edu/images/content](http://www.gsd.harvard.edu/images/content).

Goldberg-Goldman Barbara and Nelson Richard Y., Jr. (2008). Report and Recommendations: Montgomery County's Affordable Housing Task Force. <http://montgomerycountymd.gov/DHCA/resources/files/rr-ahtf.pdf>.

Hui Xiaoxi (2013), Housing, Urban Renewal and Socio-Spatial Integration: A Study on Rehabilitating the Former Socialist Public Housing Areas in Beijing. A+BE, Architecture

מישר נעמה (2012), מדיניות ומנגנונים לשימור דיור בר-השגה בתהליכי החדשות עירונית בבנייני השיכון הציבורי, עמ' 238-241 בחוק יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים): אפשר גם אחרת: מחווה לכינונה של חברה מתוקנת. הוצאת הקיבוץ המאוחד. <http://www.fes.org.il/src/File/EfsharAcheretCoverandBookcompressed.pdf>

מן אמיר ואחרים (2003), המדריך לבחינת תכניות של בניה לגובה. מחקר בהוצאת משרד הפנים - מנהל התכנון, האגף להנחיות ולחקנות תכנון ובניה, בשיחוף עם מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ, המרכז לחקר העיר והאזור, המכון הלאומי לחקר הבניה ועם אמיר מן עמי שנער אדריכלים ומתכנני ערים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מחקר והערכה <http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/ResearchAndEvaluation/Documents/571-590.pdf> -סקירה 20% 202011-20% עבודה 20% קהילתית. pdf

משרד הבינוי והשיכון: האוגדן לרשויות המקומיות: [http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut\\_ironit/ogdan-pinuy-binuy-nosah-male.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/ogdan-pinuy-binuy-nosah-male.pdf)

משרד הפנים - מנהל מחוז ירושלים, לשכת התכנון המחוזית. פרוטוקול ועדה משנה להתנגדויות מיום 12 ביוני 2012, סעיפים 1, 20, 26 בהחלטות הועדה.

סילברמן אמילי (2008), ג'נטריפיקציה ללא פינני, כיצד? בחוק: לקדם זכויות במרחב - חברה אזרחית מול ממסד, אסופה מאמרים מחוק כנס בינלאומי של עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עמ' 24, <http://bimkom.org/wp-content/uploads/CivilSocietyAndState1.pdf>

פז כלכלה והנדסה (2013), חוות דעת ראשונית ומקדמית לתכנית להחדשות עירונית במתחמי המגורים בשכונת ג'ביליה (המוכרת גם כגבעת עליה, דרום עג'מי) בדרום יפו. טיוטה מקדמית לעיון.

פז-פרנקל עינת, "לפיד לקבלנים: אנחנו מוכנים להפסיד כסף על קרקעות כדי לפתור את משבר הדיור". כלכליסט, 16 בדצמבר 2013. [http://www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3619518,00.html](http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3619518,00.html)

פיאלקוף חיים (2011). "פרק 10 - מבוא לאמידת הצרכים", עמודים 170-108 בחוק: רחל אלחרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף עם ניר מועלם, דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. הוצאת משרד הפנים, מנהל התכנון, ביחד עם הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.

צנובר - עובד גובי, קבוצת תכנון בע"מ (2009). הקמת ישובים חדשים בהשוואה להרחבת ישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים. ירושלים: המשרד להגנת הסביבה, אגף שטחים פתוחים, אגף כלכלה ותקינה. [http://www.teva.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/1212\(1\).pdf](http://www.teva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/1212(1).pdf)

צפדיה ארז (2012), החדשות עירונית בערי פיתוח, עמ' 223-217 בחוק יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים): אפשר גם אחרת: מחווה לכינונה של חברה מתוקנת. הוצאת הקיבוץ המאוחד. <http://www.fes.org.il/src/File/EfsHarAcheretCoverandBookcompressed.pdf>

קורן אורה, "מלכוד המעליות: לא רוצים לשלם 3000 שקל בחודש? תעלו במדרגות". הארץ, דה מרקר, 29 באוגוסט 2013 <http://www.themarket.com/news/1.2109360#.UiDx0G86YLg.email>

קיינר פרסוב נאוה (2008), משמעות הבית בתהליכי מעבר - שינוי והמשכיות במגורים בהליך פינני ובינוי. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת החוואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים. הוגש לסנט הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.

רובין עמוס, "היצע הדירות קיים - עכשיו רק צריך סיוע לרוכשים". דה מרקר, 20 בדצמבר 2013.

רונו בת שבע ואחרים (2006). מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה, עקרונות ודרכי פעולה. הוצאת המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי, ירושלים. עמ' 10.

רשות מקרקעי ישראל, החלטה מספר 1258 מיום 29 באוקטובר 2012, <http://www.mmi.gov.il/MoatzaWeb/InterHachById.aspx?HachId=1258&SearchWords>

and the Built Environment, #2 2013, TU Delft.

International Association For Impact Assessment (IAIA), <http://www.iaia.org/default.aspx>

James Ryan K. (2010): From 'slum clearance' to 'revitalization': planning, expertise and moral regulation in Toronto's Regent Park, *Planning Perspectives*, 25:1, 69-86.

Kipfer Stefan and Petrunia Jason (2009), "Recolonization" and Public Housing: a Toronto Case Study. *Studies in Published Economy* 83 Spring 2009, pp. 111-139.

Kyung Shinwon and Kim Kwang-Joong (2011). The Struggle to belong: Dealing with diversity in 21st century urban setting. Paper presented at the International Research Committee 21 conference: Sociology of Urban and Regional Development, International Sociological Association 2011, Amsterdam. [www.rc21.org/conference/amsterdam2011/ed](http://www.rc21.org/conference/amsterdam2011/ed).

Lupton Ruth and Fuller Christian (2009) Mixed Communities: a new approach to spatially concentrated poverty in England. LSE Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/27086>.

Schaefer Jean-Pierre (2008). "The demand for and supply of social housing in France: hopes and fears", pp. 95-104 in Kathleen Scanlon and Christine Whitehead (eds), *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. Published by London School of Economics and Political Science. [http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social\\_Housing\\_in\\_Europe\\_II-A\\_review\\_of\\_policies\\_and\\_outcomes.pdf](http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social_Housing_in_Europe_II-A_review_of_policies_and_outcomes.pdf).

Schwartz Heather (2010). Housing Policy Is School Policy: Economically Integrative Housing Promotes Academic Success in Montgomery County, Maryland. A Century Foundation Report. P.4. <http://tcf.org/assets/downloads/tcf-Schwartz.pdf>, retrieved 1 Oct.2013

Tosics Ivan (2009). Dilemmas of Integrated Area-based Urban Renewal Programmes. 'Hot Topic' article for URBACT II. [http://urbact.eu/fileadmin/Projects/NODUS/outputs\\_media/URBACT\\_Hottopic\\_final\\_090920\\_2\\_.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/Projects/NODUS/outputs_media/URBACT_Hottopic_final_090920_2_.pdf).

URBACT: a European exchange and learning programme promoting sustainable urban development. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/19765-Urbact\\_WS4\\_DIVIDED\\_low\\_FINAL.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765-Urbact_WS4_DIVIDED_low_FINAL.pdf).

Urban Renewal in Toronto: Regent Park [http://www.torontohousing.ca/about\\_regent\\_park\\_revitalization](http://www.torontohousing.ca/about_regent_park_revitalization).

Urban Renewal in Vienna [http://www.bestpractices.at/main.php?page=vienna/best\\_practices/housing/urban\\_renewal&lang=en](http://www.bestpractices.at/main.php?page=vienna/best_practices/housing/urban_renewal&lang=en)

Vanclay Frank (2003). SIA Principles: International Principles for Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Volume 21, number 1, March 2003, Beech Tree Publishing, Guildford UK. [http://www.socialimpactassessment.com/documents/0303%20Vanclay%20IAPA%20V21N1%20SIA%20International%20Principles\\_1.pdf](http://www.socialimpactassessment.com/documents/0303%20Vanclay%20IAPA%20V21N1%20SIA%20International%20Principles_1.pdf).

Wassenberg Frank (2008). "Key players in urban renewal in the Netherlands", pp. 197-208 in Kathleen Scanlon and Christine Whitehead (eds), *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. Published by London School of Economics and Political Science, p. 197. Available at [http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social\\_Housing\\_in\\_Europe\\_II-A\\_review\\_of\\_policies\\_and\\_outcomes.pdf](http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social_Housing_in_Europe_II-A_review_of_policies_and_outcomes.pdf)

Warren R.L. (1963), *The Community in America*, Rand McNally, Chicago