

# התחדשות עירונית - היבטים חברתיים בתכנון

התכנית לתואר שני  
בעיצוב אורבני  
URBAN DESIGN

בצלאל  
אקדמיה  
לאמנות ועיצוב  
ירושלים



הקן החדשה לישראל  
New Israel Fund  
الصندوق الجديد لإسرائيل

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

במקום  
بمكوم  
BIMKOM

# התחדשות עירונית - היבטים חברתיים בתכנון

פרק ה: המלצות להתחדשות  
עירונית בראייה חברתית

## פרק ה: המלצות להתחדשות עירונית בראייה חברתית

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 ההשלכות 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 על ידי הרשות המקומית.**
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.**
6. **אימוץ גישה משלבת - שילוב בין שימור הקיים לבין הריסה ובנייה חדשה.**
7. **עידוד הקמת ארגוני דיור ללא מטרות 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 פינוי-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 שיגבשו 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. **ניוד זכויות בניה.**
4. **ביצוע "פרויקט משולב" של התחדשות עירונית ובנייה חדשה.**

לבסוף, יובאו גם המלצות להורדת מקדמי הציפוף בפרויקטים של פינוי-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 פינוי-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>1</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 הטרנספורמציה" (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 שנקראה Hope VI.<sup>2</sup> מטרת הפרויקט הייתה בין השאר להביא לעליית ערך הקרקע בשכונות החלשות ולהגברת כוח המשיכה שלהן בשוק הנדל"ן.<sup>3</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>4</sup>

גישת "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

<sup>1</sup> Lupton and Fuller (2009), p. 5. <http://eprints.lse.ac.uk/27086/>, accessed 12 December 2013.  
<sup>2</sup> 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>3</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>4</sup> שם, עמוד 6-8.

<sup>4</sup> שם, עמוד 24.

הם המכתיבים בסופו של יום את סדר היום התכנוני המקומי, בהתחשב במקורות המימון שברשותם ובתפקיד המרכזי שמייצגת להם מדיניות ההתחדשות העירונית.<sup>5</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 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 בשיקום ושיפור 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 הדין בתכנית לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי יחליט על הפקדתה רק לאחר שבדק את הצורך בחידוש עירוני ובהרוויית הבינוי הקיים ואת האפשרות לבצעם, כתנאי לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי".

במחקר שהזמין מינהל התכנון במשרד הפנים מהחוקרים אלתרמן, 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>6</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>7</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.

<sup>5</sup> שם, עמוד 15.

<sup>6</sup> חיים פיאלקוף, "אמידת צרכים לדיור בר השגה", עמודים 106-165 בתוך רחל אלתרמן, 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. מאי 2011 – טיוטה להפצה.

<sup>7</sup> שם, עמוד 110.

- **המוסד לביטוח לאומי** – מקבלי קצבאות למיניהן.
  - **הרשות המקומית** – מלאי הדיור הקיים (נתוני ארנונה), משפחות בטיפול אגף הרווחה, דיירי רחוב ועוד.
- פיאלקוף מצביע על חסרונו 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 מציין כי בארצות אחרות נהוג לבצע סקר שכזה בתדירות דו-שנתית ואף שנתי.<sup>8</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 (כמו כמות הזכאים להשתתפות בשכר דירה, לדיור ציבורי, לקצבאות של המוסד לביטוח לאומי ועוד).<sup>9</sup>

חשיבותן של המלצות אלה עולה בהתחשב בכך כי בישראל קיים כיום דיון ציבורי בכל הנוגע לשאלה האם 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 מתארית, שכדי להוציאן את 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

<sup>8</sup> שם, עמוד 142.

<sup>9</sup> שם, עמוד 163.

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>10</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>11</sup> ואולם ברמה העקרונית, המלצות הוועדה לגבי הגדלת אחוזי בנייה בהיקף מוגבל אשר ימנע הכבדה ניכרת על תשתית קיימת ופגיעה במרקם הקיים, סותרות בפועל את השימוש בכלי של פינוי-בינוי. כמו כן, יש לציין כי פינוי-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 הדיור ויצמצם את הצורך להוסיף יחידות דיור נוספות באמצעות שימוש נרחב בכלי של פינוי-בינוי. כך ניתן יהיה להבטיח כי פינוי-בינוי יבוצע במקומות בהם יימצא כי זהו הכלי המתאים מבחינה חברתית ותכנונית. זאת מאחר וכאמור תכניות פינוי-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 מיידית. 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>12</sup> רובין

10 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.

<sup>11</sup> שם, עמוד 8.

<sup>12</sup> עמוס רובין, "היצע הדירות קיים – עכשיו רק צריך סיוע לרוכשים". דה מרקר, 20 בדצמבר 2013.



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>13</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 הדיור 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 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>14</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** – Social Impact (SIA) 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>15</sup> הערכה כזו צריכה לכלול הצעת חלופות תכנוניות למיתון השפעות שליליות ולמימוש מקסימלי של השפעות חיוביות.

<sup>13</sup> שם.

<sup>14</sup> תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003.

<sup>15</sup> בת שבע רונן ואחרים (2006). מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה, עקרונות ודרכי פעולה. הוצאת המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי, ירושלים. עמ' 10.

כבר בשנת 2006 המליץ צוות בין-משרדי ממשרדי הרווחה, השיכון, הפנים, הגנת הסביבה וכן אנשי מקצוע ממספר רב של ארגונים<sup>16</sup> לקדם את שילובם של שיקולים חברתיים וקהילתיים בתכנון הבנייה בישראל, על ידי מיסוד נוהל של צירוף "נספח חברתי-קהילתי" לתכניות בנייה ופיתוח.<sup>17</sup> מיסוד כזה לא נעשה עד לכתיבת שורות אלה. בשנת 2006 נערך תדריך של משרד הפנים בנושא, אך הוא לא עוגן כתקן 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 חברתי-קהילתית והוא מקודם במסגרת הארגון הבינלאומי להערכת השפעות שנקרא The International Association for Impact Assessment (IAIA).<sup>18</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 **שיתוף ציבור**, כולל עבודה פרטנית עם תושבים, על מנת להעריך את הצרכים 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>19</sup> בנוסף לכך, תסקיר השפעה חברתית הוא כלי מרכזי לסיפוק בסיס מידע שישמש 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 ינתח את ההשפעות החברתיות והקהילתיות החזויות מהתכנית המוצעת וכן כיווני פעולה לחיזוק ההשפעות הרצויות ולמיתון ההשפעות המזיקות, ומנגנוני ניטור ופיקוח. תסקיר השפעה חברתית ייערך על ידי יועץ חברתי שייכלל בצוות

<sup>16</sup> ש.ם.

<sup>17</sup> ש.ם, עמוד 11.

<sup>18</sup> לפירוט ראו <http://www.iaia.org/sections/social-impact-assessment.aspx>, נכון ליום 2 בינואר 2013.

<sup>19</sup> Frank Vanclay (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. See: [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), p. 7, retrieved 2 January 2014.

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 לשותף 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 פינוי-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 פינוי-בינוי יאפשר לתושבים להתכונן מראש לצפוי להם.

בפרויקט פינוי-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>20</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>21</sup> אולם כפי שפורט בפרק ב', יש לציין כי פתרונות כאלה עלולים לגרור 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 המאה ה-20 היו בערים רבות באירופה פרויקטים שכללו התערבות מסיבית בסביבה הבנויה, שהוגדרו בספרות כ"התחדשות עירונית בוטה" (rough urban renewal).<sup>22</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.

---

<sup>20</sup> המדובר בפרויקטים של פינוי-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.

<sup>21</sup> קיינר-פרסוב, 2006; 118.

<sup>22</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/URBAC\\_Hottopic\\_final\\_0909\\_20\\_2\\_.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/Projects/NODUS/outputs_media/URBAC_Hottopic_final_0909_20_2_.pdf). Retrieved 5 Jan. 2014.

שנות ה-90 של המאה ה-20 אופיינו בגישה של שילוב התערבות פיזית, כלכלית וחברתית, שכונתה "התחדשות עירונית אינטגרטיבית" (integrated urban renewal).<sup>23</sup>

המגמה האינטגרטיבית מבוססת על התערבות המשלבת טיפול במרכיב הפיזי, החברתי והמוסדי (כלכלי ופוליטי). לפיכך "הדור החדש" של התחדשות עירונית באירופה מכונן 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>24</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>25</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 שיאפשר שילוב יוזמות "מלמטה" ו"מלמעלה".<sup>26</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)

<sup>23</sup> ש.ם.

<sup>24</sup> ש.ם.

<sup>25</sup> ש.ם.

<sup>26</sup> ש.ם.

Urban Renewal). התחדשות מסוג זה מבוססת על שמירה של הבינוי הקיים וחיידושו 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 פינוי-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 שישית 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>27</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>28</sup>

הבניינים לשיפוץ נבחרים על פי מצבם הסוציו-אקונומי של הדיירים, עם עדיפות לאוכלוסייה חלשה. השיפוץ מתמקד בראש ובראשונה בתשתיות, באופן המוגדר כ"שיפוץ בסיסי" והנוגע לחלקים הציבוריים של הבניין (כגון: קונסטרוקציה, חזיתות, מערכות טכניות,

<sup>27</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>28</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.

מעלית, חדרי מדרגות וכו'). מטרתו לשפר ולשדרג את מלאי הדירות הקיים ללא צורך להוציא את הדיירים מדירותיהם, הן בעת השיפוץ והן לאחריו.<sup>29</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>30</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>31</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>32</sup>

<sup>29</sup> שם, עמוד 433.

<sup>30</sup> שם, עמודים 435-437.

<sup>31</sup> שם, עמוד 437.

<sup>32</sup> שם, עמודים 440-442.

**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 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 מסטיגמה 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 מיידיות לטיפול בשכונה והיא הפכה לפרויקט ההתחדשות העירונית הגדול ביותר בהולנד.<sup>33</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).

<sup>33</sup> שם, עמודים 450-452.



## 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 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 הסגרגציה על בסיס אתני וכלכלי.<sup>34</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 שאינו יכול לעמוד בהם, הממשלה מתערבת על ידי מתן ערבויות.<sup>35</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 אינו 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

<sup>34</sup> שם, עמודים 446-448.

<sup>35</sup> שם, עמוד 446.

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>36</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 ולערבוביות 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,

<sup>36</sup> שם, עמוד 456-455.

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 אותרו 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 של מעל 1600 בניינים והוחלט להאריכה למשך שנתיים נוספות ב-2011, במטרה לסייע לשיפוצם של 1100 בניינים נוספים.<sup>37</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

<sup>37</sup> שם, עמודים 467-473.

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 בבתיים 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 מציין כי הלוואות אלה הביאו לשיפוצן ולהרחבתן של עשרות אלפי דירות בשכונות מצוקה. צמצום הדרגתי במרכיב המענק בהלוואה בעשור האחרון הביא לירידה בהיקף ההרחבות. המשמעות היא הגדלת הפער בשכונות השיקום בין מי שיכולים לממן הרחבת דירה למי שאינם יכולים לממנה.<sup>38</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>39</sup>

לאור היתרונות שהוזכרו בפרקים הקודמים בהתחדשות עירונית "רכה", יש מקום לשקול מדיניות שתעודד שיפוץ הבניינים הישנים, הגדלת הדירות הקיימות, ותוספת קומות יחידות דיור להם במקום הריסתם. בעקבות הדוגמאות שהובאו לעיל וגם בעקבות פרויקט

<sup>38</sup> פרויקט שיקום שכונות – תמונת מצב. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. נכתב על ידי אילן ביטון, כלכלן, 3 בנובמבר 2009.

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

39 שם, עמוד 3.

שיקום שכונות בישראל, אין ספק כי מימונו 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>40</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 יותר מקור למקסום הכנסות המדינה אלא כלי שנועד לשרת את האזרחים".<sup>41</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.

<sup>40</sup> ארז צפדיה: התחדשות עירונית בערי פיתוח, עמ' 217-223 בתוך יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים): אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת. הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012.  
<http://www.fes.org.il/src/File/EfsharAcheretCoverandBookcompressed.pdf> נכון ליום 13 בינואר 2014.

<sup>41</sup> 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](http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3619518,00.html) נכון ליום 14 בינואר 2014.

### 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 ופניו-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/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>42</sup>

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

<sup>42</sup> <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.

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 ההשלמה יוקצה לחוכרים או ליזם לפי הכללים האמורים בהחלטה זו וכללים נוספים כפי שתקבע הנהלת המינהל".<sup>43</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 השיפוץ, וזכויות אלו מנוידות למגרש פנוי ביעוד קרקע למגורים בתחום אותה רשות מקומית.

**תכנית השימור של תל אביב-יפו:** תכנית אחרת שבה עוגן מנגנון ניוד הזכויות וגם יושם בכמה מקרים היא תכנית השימור של העיר תל אביב-יפו. בתכנית זאת נקבע כי במבנים

<sup>43</sup> 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>[1]</sup> לכל מגרש מקורי ובהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 9.1 ו-9.2 להלן."

<sup>[1]</sup> עפ"י סעיף 25 (10) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג 1993.

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 ניוד הזכויות ממגרש אחד למגרש אחר בעיר. קושי נוסף נובע מהצורך להתאים את המגרש המקבל את זכויות הבנייה אל סביבתו, על מנת שניוד 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 שיפוץ בנייני מגורים קיימים בשכונת אל-ג'בלייה (גבעת עליה) ביפו.<sup>44</sup> כדי להפוך את השיפוץ 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:

- שיפוץ 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 ידרש לשלם עבור הקרקע הפנויה.<sup>45</sup> במילים אחרות, הפרויקט ניתן לביצוע בהנחה שהקרקע הפנויה תתקבל ללא תמורה.

<sup>44</sup> פרויקט ביזמת הפקולטה למשפטים, בית הספר לאדריכלות והחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה בפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת תל אביב, בשיתוף עמותת "מרכז פרס לשלום".  
<sup>45</sup> פז כלכלה והנדסה, חוות דעת ראשונית ומקדמית לתכנית להתחדשות עירונית במתחמי המגורים בשכונת אל-ג'בלייה (המוכרת גם כגבעת עליה, דרום עג'מי) בדרום יפו. טיוטה מקדמית לעיון, 15 בינואר 2013.



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>46</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 שיפוץ של בניינים קיימים (עם או בלי תוספת בנייה עליהם), או להפחתת הצפיפות בפרויקט פינוי-בינוי על ידי ניווד זכויות בניה. מטרה חברתית זו תצדיק שיווק מעין זה, בו המדינה תוותר על הכנסותיה מן הקרקע לטובת ביצוע התחדשות עירונית שתיטיב 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 השיפוץ 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:

**ניוד 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:

---

<sup>46</sup> דותן לוי, "רשות מקרקעי ישראל תציע לבטל את מחיר המינימום במכרזים שנכשלו". כלכליסט, 27 במרץ 2014.

- **ביצוע תסקיר 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 ניווד זכויות מלא במקרים 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>47</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

<sup>47</sup> "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.

מערכות קיימות (כגון ניקוי רחובות, איסוף אשפה, וכו') ולא במימון מלא של שירותים חדשים מסוג זה.<sup>48</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 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 קטין 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

<sup>48</sup> 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.

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