

תיבה ט'-1 פרויקטים של התחדשות עירונית

1. הקדמה

פרויקטים של התחדשות עירונית נועדו לחדש מרקמי מגורים ותיקים ובכלל זה לשפר, לחזק ולמגן בנייני מגורים, לשדרג שטחים ציבוריים ותשתיות, ולהגדיל את היצע הדירות¹. הפרויקטים מקודמים הן ביוזמה ממשלתית והן ביוזמה פרטית, לרוב הם מתמקדים באזורי מגורים בנויים ותיקים, והם כוללים הוספת דירות חדשות באמצעות חיזוק ועיבוי מבנים קיימים ובאמצעות הריסת מבנים ישנים ובניית חדשים במקומם.

במדינות רבות הפכה ההתחדשות העירונית לאחד הכלים המרכזיים להטמעת מדיניות אורבנית², שכן טמונים בה כמה יתרונות פוטנציאליים: חידוש המרחב העירוני; שיפור איכותן ועמידותן של התשתיות הקיימות; מניעת הזנחה באזורים שרמתם החברתית-כלכלית נמוכה; הגדלת מלאי יחידות הדיור באזורי הביקוש; ותועלות כתוצאה מאגלומרציה (התקבצות כלכלית-מרחבית) – שיפור בנגישות של מוקדי התעסוקה ושיפור בפריור, העצמת ההון האנושי הודות לגלישת ידע ולמידה, חיסכון במשך הנסיעה והפחתה בזיהום האוויר עקב ירידה ביוממות, וצמצום הפגיעה בטבע ובמרחבים פתוחים בהשוואה לפגיעה כתוצאה מתוכניות בנייה גדולות שמעודדות פרוור. נוסף לכך יש לתהליכי ההתחדשות חשיבות לאומית מכיוון שהיא מגבירה את המוכנות והעמידות של מבני המגורים לאסונות טבע ולאיומים ביטחוניים.

לצד היתרונות בהתחדשות העירונית טמונים בה אתגרים של ממש ועלויות גבוהות. התחדשות עירונית בממדים גדולים מוליכה להגדלת הציפוף (בכבישים, בשימוש בתשתיות ובמרחב הציבורי³) ולגידול בעלויות התחזוקה של הבניינים⁴, והדיירים הקיימים נפגעים מכך. לפיכך יש לבצע את הפרויקטים במסגרת תוך השקעה נרחבת בכלל התשתיות הציבוריות: חינוך, בריאות, פנאי, שטחים ירוקים, ובמיוחד מערכת להסעת המונים. שינויים כה מקיפים במרקם העירוני ובתשתיותיו מחייבים עבודת בנייה ממושכת, וזו מגבילה את הפעילות התקינה באזור. לכן גם אם בסופו של דבר האזור המחודש נהנה מתשתיות משודרגות, תקופת המעבר כרוכה בעלויות בלתי מבוטלות, לרבות פגיעה בדיירים ובעסקים, האטה בתנועת כלי הרכב וירידה זמנית במלאי הדירות⁵.

בפברואר 2017 קבעה הממשלה יעדים שאפתניים להתחדשות עירונית במסגרת התוכנית האסטרטגית לדיור. לפי התוכנית יגדל בהדרגה החלק שההתחדשות העירונית תופסת ביעדי התכנון עד ל-46% בשנת 2036⁶. היעדים משתנים ממחוז למחוז בהתאם לזמינות השטחים הפתוחים המיועדים למגורים ובהתבסס על צורכי הדיור הנגזרים מהצפי לגבי התפלגות משקי הבית לפי המחוזות. לשם המחשה, נקבע כי בשנת 2036 תספק ההתחדשות העירונית 72% מהתוספת למלאי התכנוני במחוז תל אביב ורק 25% במחוז הדרום.

תיבה זו מתמקדת בבחינת החסמים לעמידה ביעדי ההתחדשות העירונית שקבעה הממשלה.

¹ להתחדשות עירונית היבטים פיזיים וחברתיים מגוונים. תיבה זו עוסקת בעיקר בהיבטים הפיזיים.

² Zheng, W. & Shen, G. & Wang, H. (2014). "A review of recent studies on sustainable urban renewal". *Habitat International*. 41. 272–279.

³ עלות הציפוף בכבישים תפחת עם העלייה ביעילות התחבורה הציבורית.

⁴ בבניינים גבוהים עלויות התחזוקה ליחידת דיור גדולות משמעותית מהעלויות בבניינים נמוכים.

⁵ היות שחולפות כשנתיים-שלוש בין פינוי הדיירים לקראת ההריסה לבין האכלוס מחדש.

⁶ התוכנית נועדה לתת מענה לצורכי הדיור הצפויים ב-2017–2040 והיא מתבססת על המלצות צוות אסטרטגיה: דיור. בתחום ההתחדשות העירונית נקבעו יעדי ביצוע (התחלות בנייה תוספתיות) ויעדי תכנון (הגדלת המלאי התכנוני).

2. ההתחדשות העירונית: תמונת מצב והמגמות בשנים האחרונות

א. המסלולים להתחדשות עירונית

למיזמי ההתחדשות העירונית שותפים בעלי הזכויות בנכסים, יזמים, הרשויות המקומיות והממשלה. לאור חשיבות ההתחדשות והתועלות הגלומות בה קידמה הממשלה בשני העשורים האחרונים כמה מסלולים לעידודה ומימושה⁷. במטרה ליצור תשתית לקידום מהיר של פרויקטים בכלל המסלולים הרשות להתחדשות עירונית מקדמת, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, תוכניות מתאר להתחדשות עירונית. תוכניות אלה יוצרות ליזמים ולתושבים ודאות בנוגע למסלולי ההתחדשות הרלוונטיים בכל רחוב ושכונה ומאפשרות לרשות המקומית לתכנן את פיתוח התשתיות הציבוריות בהתאם לכך⁸.

תוכניות פינוי-בינוי במסלול הרשויות המקומיות ובמסלול המיסוי: כדי להיחשב למתחם התחדשות עירונית⁹ במסלולים אלה על הפרויקט לכלול לפחות 24 יחידות דיור קיימות. מסלול הרשויות החל לפעול בשנת 2000. במקרה זה הרשות המקומית יוזמת את הפרויקט ומקדמת את היבטיו הציבוריים, והרשות להתחדשות עירונית מממנת למתחם תכנון מפורט. מסלול המיסוי החל לפעול ב-2004. הוא מתמרץ את תהליכי ההתחדשות העירונית ביוזמת השוק הפרטי – יזמים ובעלי נכסים. היתרון במסלולי הרשויות והמיסוי טמון בהכללת המתחמים בתכנון העירוני של המרחב הציבורי, שכן הדבר יוצר אפשרות לתת פתרונות לצורכי התחבורה, מוסדות הציבור והשטחים הירוקים. תמ"א 38¹⁰ אושרה בשנת 2005 בעיקר במטרה לחזק מבנים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38/1 – חיזוק ותוספת בנייה). במהלך השנים נוסף תמריץ ליישם את התוכנית דרך הריסה ובנייה מחדש (תמ"א 38/2), ולמטרה המקורית נוספה עוד תכלית – התחדשות עירונית¹¹. כתוצאה מכך עלה היחס בין מספר יחידות הדיור התוספתיות בתמ"א 38/2 למספרן בתמ"א 38/1 וכיום הוא עומד על כ-50%. תמ"א 38/2 עדיפה על פני תמ"א 38/1 מבחינת התכנון של המבנה המטופל, שכן היא כוללת הריסה ובנייה מחדש ולא רק חיזוק מבנה קיים והוספת קומות בודדות. היא גם מאפשרת יותר ציפוף אוכלוסין¹². לעומת זאת, תמ"א 38/1 מאפשרת לקדם פרויקטים באופן מהיר ופשוט למדי שכן לא בכל מקום ניתן להרוס ולבנות מחדש, עלותו של חיזוק מבנה נמוכה מעלות הריסה ובנייה מחדש, ומבחינת הדיירים הסיכון הטמון בפרויקט נמוך יותר.

ב. הנתונים

הנתונים על מתחמי "פינוי-בינוי" במסלולי הרשויות והמיסוי¹³ ועל כלל הפרויקטים במסלול תמ"א 38 מוצגים בלוח 1. היחס בין יחידות הדיור המוצעות ליחידות הקיימות מייצג את מכפיל הצפיפות של מתחמי ה"פינוי-בינוי"¹⁴. דרושים

⁷ אומנם קיימות עוד תוכניות שמוסיפות יחידות דיור במרקם הקיים, ביניהן מילוי בנייה במגרשים פנויים (infill) או הריסה ובנייה מחדש מחוץ למסגרת המסלולים העיקריים, אך עיקר המימוש נעשה במסגרת המסלולים הללו.

⁸ חלק מהרשויות המקומיות מקדמות תוכניות שבדומה לתוכניות המתאר, אמורות ליצור אצל התושבים והיזמים ודאות בנוגע לתמורות, לתמריצים ולזכויות, למשל תוכנית הרובעים של תל אביב יפו.

⁹ אם הפרויקט נחשב למתחם התחדשות עירונית, הדבר מקנה הטבות מס.

¹⁰ תוכנית מתאר ארצית מס' 38 לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה. גם מסלול זה מקנה הטבות מס.

¹¹ בשנת 2017 נדרש בג"ץ, במסגרת דיון בעתירה, לשאלה מהן מטרותיה של תמ"א 38, והוא קבע כי תכליתה כפולה.

¹² דיון בשאלה כיצד תמ"א 38 (חיזוק מבנים) משפיעה על הציפוף הפוטנציאלי מופיע בדוח בנק ישראל לשנת 2015, פרק ט'.

¹³ כלל המתחמים הנמצאים בשלבי תכנון מתקדמים (טרם אושרו), פרויקטים שאושרו ופרויקטים בביצוע. הנתונים התקבלו מהרשות להתחדשות עירונית והם כוללים מידע על כ-190 מתחמים.

¹⁴ הנתונים שפרסמה הרשות להתחדשות עירונית על תמ"א 38 אינם מאפשרים לחשב מכפילי צפיפות מחוזיים אלא רק מכפיל מצרפי, וזה עומד על כ-2.5. כמו כן, בתמ"א 38 קיימת בעיית דיווח מצד הרשויות המקומיות, וזו גורמת לכך שיש עדכונים רבים במספר יחידות דיור המדווחות; לכן אנו מציגים היתרי בנייה שניתנו למבנים.

מכפילים גבוהים כדי להגיע לרווחיות באזורים שמחירי הקרקע בהם נמוכים, ולעיתים הדבר אינו ישים מבחינה תכנונית. זוהי אחת הסיבות המרכזיות לכך שבפריפריה מקדמים מעט פרויקטים, רובם בנהריה שבמחוז הצפון ובאשדוד שבמחוז הדרום.

לוח 1

הנתונים על "פינוי-בינוי" ותמ"א 38

המחוז	מספר מתחמי "פינוי-בינוי"	מספר יחידות הדיור הקיימות ¹	מספר יחידות הדיור המוצעות ¹	מכפיל הצפיפות (המנה המתקבלת מחלוקת המוצע בקיים)	מספר ההיתרים (מבנים) שהונפקו בתמ"א 38
תל אביב	87	10,501	36,641	3.5	1,154
מרכז	58	6,105	27,050	4.4	464
חיפה	16	1,803	7,741	4.3	381
ירושלים	15	1,510	6,084	4.0	90
דרום	9	800	4,450	5.5	89
צפון	3	92	440	4.8	59

¹ יחידות הדיור הקיימות – לפני הריסת הבניין; יחידות הדיור המוצעות – בבניין החדש שייבנה. המקור: נתוני הרשות להתחדשות עירונית.

3. היעדים והעמידה בהם

א. העמידה ביעדי הבנייה בהווה

הצירוף "התחלות הבנייה התוספתיות" מתייחס ליחידות הבנייה שמתווספות ליחידות הקיימות לפני ההריסה והבינוי, וחישבנו אותן על סמך נתוני הלמ"ס ומכפילי הצפיפות המחוזיים (איור 1)¹⁵. ניתן לראות כי מספר ההתחלות כתוצאה מהתחדשות עירונית עלה בכל המחוזות¹⁶. בשבעת הרבעונים האחרונים הגיע סך ההתחלות התוספתיות במסגרת התחדשות עירונית לכ-88% מהיעד¹⁷. פרט למרכז, מחוז שבו היחידות התוספתיות מהוות רק כ-65% מהיעד, בכל המחוזות הביצוע עומד על 75% מהיעד לפחות, ומחוז תל אביב אף נמצא כ-15% מעליו. לעומת זאת, התוספת למלאי התכנוני ב-2017¹⁸ עומדת רק על כ-30% מהיעד שנקבע (איור 2), ולדבר השלכות על היכולת לעמוד ביעדי הביצוע בעתיד. בהתפלגות לפי מחוזות רואים כי יש ביניהם הבדלים משמעותיים בעמידה ביעדי התכנון: במחוז ירושלים התוספת למלאי התכנוני עומדת על כ-75% מהיעד, במחוז הדרום היא עומדת על כ-65%, במחוז תל אביב – על כ-37%, במחוז המרכז – על כ-25%, ובמחוזות חיפה והצפון לא אושר אף פרויקט של התחדשות עירונית בשנים 2016–2017. ייתכן שהיעדר האישורים במחוזות חיפה והצפון ומיעוט האישורים בדרום נובע בין השאר מכך שבאזורים אלה יש תחלופה מסוימת בין מיזמי ההתחדשות ל"מחיר למשתכן".

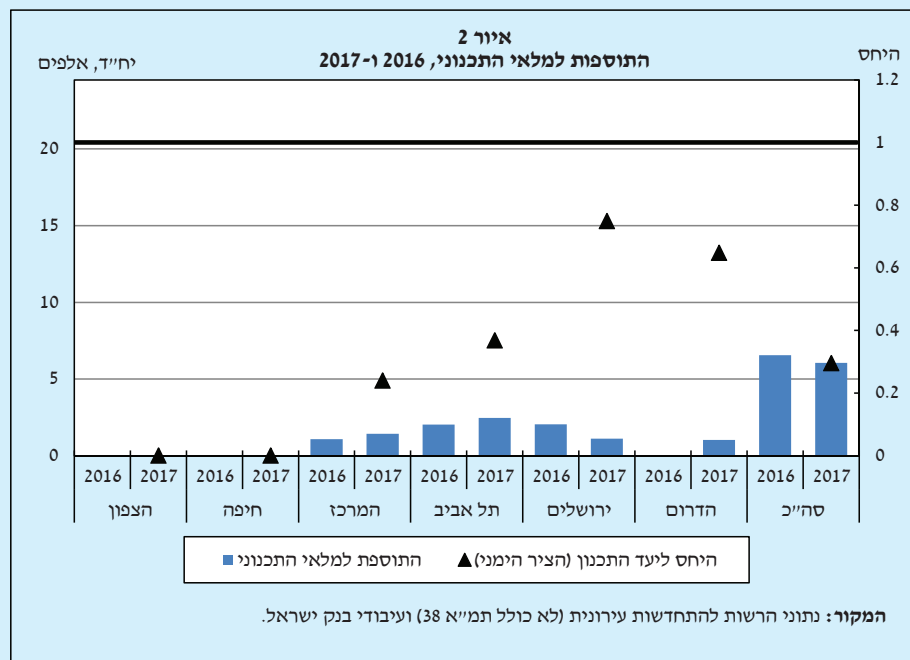
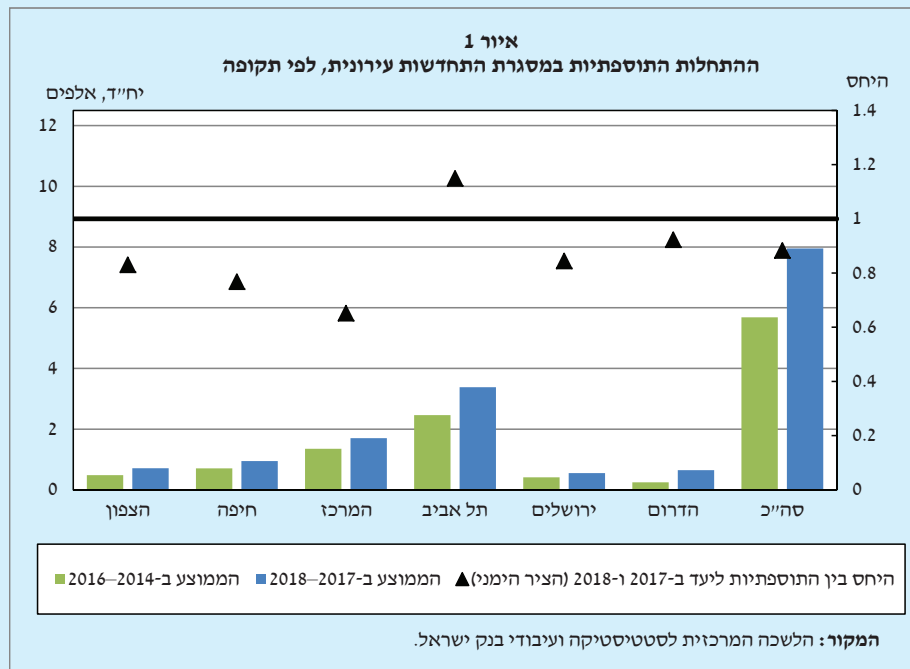
¹⁵ על סמך מכפילי הצפיפות המחוזיים כשמדובר ב"פינוי-בינוי", ועל סמך מכפיל הצפיפות המצרפי כשמדובר בתמ"א 38/2.

¹⁶ בשלושת הרבעונים הראשונים של 2018 היוו התחלות הבנייה התוספתיות בהתחדשות עירונית כ-19% מסך התחלות הבנייה במשק.

¹⁷ היעדים נקבעו החל מ-2017, הנתונים מוצגים במונחים שנתיים. קיימים הבדלים בין נתוני ההתחלות שהלמ"ס מדווחת לבין הנתונים על היתרי הבנייה שהרשות להתחדשות עירונית דיווחה לשנת 2017, אך ההבדלים אינם גדולים כאשר מתרגמים הכול למונחים תוספתיים.

¹⁸ במסלול הרשויות המקומיות ובמסלול המיסוי, יחידות דיור תוספתיות.

פרק ט': שוק הדיור



ב. יעדי ההתחדשות העירונית בעתיד

בטווח הקצר העמידה ביעדי התחלות הבנייה תלויה בעיקר במלאי התכנוני הקיים – סך הפרויקטים שאושרו במסלולי ההתחדשות החל מ-2004 וביצועם טרם החל. הנתונים על משכי התכנון של הפרויקטים במסלולי ההתחדשות העירונית¹⁹ מעלים כי לאחר אישור פרויקט חולפות בממוצע 5 שנים עד לתחילת הביצוע²⁰. לפיכך המקור להתחלות הבנייה ב-5 השנים הקרובות גלום במלאי התכנוני העומד לרשות המשק כיום ובצפי למימוש תמ"א 38 בעתיד. המלאי עומד על כ-36,000 יחידות דיור והוא מהווה כ-60% מיעד ההתחלות ל-5 שנים הבאות²¹; ובשנים האחרונות סיפקה תמ"א 38 כ-50% מהתחלות הבנייה במסגרת התחדשות עירונית. לכן המלאי התכנוני הקיים יכול לאפשר לעמוד ביעדי ההתחלות המצרפיים ב-5 השנים הבאות רק אם כלל התוכניות שאושרו אכן יבוצעו ולא תחול ירידה במימוש תמ"א 38²². במטרה לקדם התחדשות עירונית הוקמה ב-2017 רשות להתחדשות עירונית²³, וזו פועלת כדי להסיר ולצמצם את החסמים בתחום: (1) ב-2017 אושר חוק המארגנים, אשר נועד להגן על בעלי הדירות מפני גורמים בלתי מקצועיים ולהניע פרויקטים כדאיים; (2) החל מיולי 2017 ניתן לאשר מיזמי התחדשות שכוללים לפחות 500 יחידות דיור בהליך מואץ בוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל); (3) רמ"י יצרה לראשונה מסלולים להקצאת מגרשי השלמה בהנחה שמגיעה עד 80% תוך מתן אפשרות לנייד את הזכויות בקרקע (ברמת היישוב); ו-4) ב-2017 פורסם המכרז הראשון במתווה בינוי-פינוי-בינוי: במסגרת זו הרשות להתחדשות עירונית שיווקה, ללא מעורבות היזם, דירות לדיירים המפונים בתמורה לזכויותיהם בדירות העתידות להיהרס, דבר שמגביר בקרבם את הביטחון ומסייע לקידום הפרויקטים. למרות זאת נכון לסוף 2017 טרם גדל מספר התוכניות שאושרו, אך מספר הפרויקטים בתכנון גדל ככל הנראה במידה ניכרת²⁴. מאחר שאין עמידה ביעדי התכנון בהווה, ומכיוון שהחל מ-2026 היעדים השנתיים כמעט כפולים מהנוכחיים, חשוב להיערך לאימוץ כלים נוספים לקידום תהליכי התחדשות עירונית בקנה מידה גדול. ככל הנראה יידרשו כלים תכנוניים חדשים כדי לשרת את מטרות הציפוף, כגון הקמת רשות מטרופוליטנית לקביעת מדיניות הציפוף בגוש דן²⁵. באזורים המיועדים לציפוף מסיבי ניתן לקדם התחדשות באמצעות מיסוי שיוצר תמריצים לממש זכויות בנייה, כגון תשלום מס על שווי הקרקע המשוער בהינתן זכויות הבנייה המורחבות במקום תשלום מס על מימוש הזכויות. חשוב גם שהמהלכים הממשלתיים ל"תפיסת" הערך הנובע מהשבחת הקרקע עקב הרחבת זכויות הבנייה ושדרוג התחבורה הציבורית, יעוצבו בדרך שאינה פוגעת בתמריצים לממש את תהליכי ההתחדשות. אשר לערי הפריפריה – ובעיקר למחוז הצפון, אזור שבו אין כיום כל מלאי תכנוני – בהן ייווצר קושי רב לעמוד ביעדי ההתחדשות העירונית משום שמבנה התמריצים הנוכחי אינו יוצר ליזמים כדאיות כלכלית.

¹⁹ המקור: נתוני הרשות להתחדשות עירונית.

²⁰ בחלק גדול מהתוכניות נדרש לאחר האישור תכנון נוסף עקב איחוד וחלוקה של חלקות כתוצאה מהזזת הבניינים.

²¹ היעד ל-2019—2023 עומד על כ-60,000; יעדי הביצוע השנתיים עומדים על 9,000 התחלות בנייה בשנים 2019—2020 ועל 14 אלף בשנים 2021—2023.

²² אין לנו די מידע כדי לקבוע אם זוהי הנחה ריאלית: מחד גיסא ייתכן כי מרבית הפרויקטים הקלים לביצוע והכדאיים כלכלית כבר בוצעו, ולכן יפחת קצב המימושים במסגרת תמ"א 38; מאידך גיסא ייתכן כי הצטברות הניסיון והסרת החסמים בתחום ההתחדשות העירונית דווקא יגבירו את המימושים. כמו כן, ההנחה שכלל הפרויקטים שאושרו ימומשו מתבססת על כך שיש הן פרויקטים שאושרו אך לא ימומשו תוך 5 שנים והן פרויקטים שטרם אושרו אך ביצועם יחל תוך פחות מ-5 שנים.

²³ ההחלטה להקים את הרשות התקבלה בשנת 2014 אך חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אושר רק ב-2016.

²⁴ לפי הנתונים בדוח ההתחדשות העירונית לשנת 2017.

²⁵ גלור מדגיש שבתחומי התחבורה והדיור קביעת מדיניות ברמת האזור-מטרופולין יעילה יותר מקביעת מדיניות ברמת הרשויות המקומיות Glaeser, Edward L., Do Regional Economies Need Regional Coordination?. Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 2131. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=968671>

4. סיכום

הממשלה קבעה ב-2017 יעדים מרחיקי לכת להתחדשות עירונית על יסוד ההערכה שהם הכרחיים להתפתחות התקינה של שוק הדיור בישראל.

העמידה ביעדים בגוש דן תצריך ציפוף מסיבי ויש להעריך בזהירות את העלויות והתועלות הטמונות בו. היות שקיים קשר הדוק בין אפשרויות הציפוף ותוואי הציפוף באזורי הביקוש לבין התוואי הסופי של המערכת להסעת ההמונים, חשוב להתחשב בכך בעת קבלת ההחלטות ולתכנן במקביל את הפרויקטים בשני התחומים.

אשר להתחדשות עירונית מחוץ לאזורי הביקוש, אחד החסמים העיקריים לה נעוץ בכך שמבנה התמריצים הקיים אינו יוצר ליזמים כדאיות כלכלית: באזורים אלה מחירי הקרקע נמוכים ויש אפשרות לבנות בתים צמודי קרקע. לכן באזורי הפריפריה יש קושי לחזק ולמגן מבנים במסגרת מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים, אף על פי שהם חשובים יותר מאזורי הביקוש לרעידות אדמה ולאיזמים ביטחוניים.