

**הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש
ופיתוח המרחב העירוני**

דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה



משרד ראש הממשלה
Prime Minister's Office
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה
The National Economic Council
المجلس الاقتصادي الوطني

בעקבות המלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג) והחלטת ממשלה מס' 4435 מתאריך 18.3.2012 הוקמה הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני (להלן – "הוועדה"). הוועדה פעלה במשך כשנה וסיימה את עבודתה ביוני 2013, עם הגשת המלצותיה כהחלטות ממשלה בקבינט הדיור.

דו"ח זה, שנכתב על ידי המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מסכם את פעולת הוועדה ואת המלצותיה.¹

הדו"ח מחולק לשני תחומים בהם עסקה הוועדה:

1. המלצות לגיבוש מדיניות ממשלתית לייצוב מחירי הדיור בישראל ברמה ברת-השגה.
2. המלצות לקידום ההתחדשות העירונית בישראל (שהתקבלו בקבינט הדיור, בהחלטות ממשלה מס' 373 ו-376 מתאריך 12.6.2013 והחלטת ממשלה מס' 549 מתאריך 14.7.2013).

בעבודת הוועדה לקחו חלק נציגי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד הכלכלה, המשרד להגנת הסביבה, בנק ישראל ורשות מקרקעי ישראל.

אנו מודים לכל מי שלקח חלק בעבודת הוועדה.

יולי 2015²

¹ לשאלות והערות ניתן לפנות לעופר רז-דרור, המועצה הלאומית לכלכלה – Oferd@pmo.gov.il.
אנו מודים במיוחד לשירה ברלינר-פולג, יעל צח ואבנר סעדון על עזרתם בריכוז עבודת הוועדה.
² הנתונים ששימשו בכתיבת הדו"ח מעודכנים לסיום עבודת הוועדה בשנת 2013.

שער ראשון

גיבוש מדיניות ממשלתית לייצוב מחירי הדיור
ברמה בר-ת-השגה

המלצה לגיבוש מדיניות ממשלתית לייצוב מחירי הדיור בישראל ברמה ברט-השגה

ב-20 השנים האחרונות חווה שוק הדיור בישראל זעזועי מחירים אשר הציפו את הצורך בגיבושה של מדיניות ממשלתית למחירי הדיור. הוועדה ממליצה על גיבוש מדיניות ממשלתית לייצוב מחירי הדיור ומציעה דרך ליישומה, תוך ניצול המצב הייחודי של ממשלת ישראל כשחקן מרכזי בתחום הדיור.

המדיניות המומלצת מבוססת על שני מסדים: (א) גיבוש מדיניות לטווח ארוך לגבי עלות הדיור הסבירה, בהתבסס על עוגנים ריאליים – רמת המחירים, ההכנסות, רמת הריבית ואזורים גיאוגרפים; (ב) שמירה על עלות הדיור ברמה הסבירה שנקבעה תוך הקטנת תנודתיות המחירים, על ידי מדיניות השיווקים של רמ"י.

גיבוש מדיניות לגבי רמת יוקר הדיור הסבירה

שוק הדיור בישראל הינו יוצא דופן בין המדינות המפותחות מכיוון שמדינת ישראל אינה רק רגולטור, אלא גם בעלת עתודות הקרקע הגדולות ביותר. שיווקי הקרקעות שלה מהווים למעלה ממחצית מהתחלות הבנייה במשק (שאר התחלות הבנייה נערכות על קרקעות של שחקנים פרטיים רבים). המשמעות היא כי למדינה השפעה מכרעת על המחירים בשוק ועל הציפיות למחירים העתידיים דרך כמות יחידות הדיור שתשווק. מכיוון שפעולות המדינה משפיעות באופן אקטיבי על רמת המחירים בשוק, המדינה אינה יכולה להתעלם מהשפעתה. על כן אנו סבורים, כי על המדינה לפעול לייצב את השוק בתוך טווח עלות דיור שתקבע כסבירה, על בסיס מדד עלות הדיור שייבנה.

יתרה מכך, אנו סבורים כי לא רק שעל המדינה לקבל אחריות על כך שפעולותיה משפיעות על שוק הדיור ולפעול על פי מדיניות ברורה, אלא שניתן לנצל כוח זה לייצוב שוק הדיור באופנים שאינם אפשריים במדינות אחרות. כידוע, שווקי הדיור בכל העולם סובלים מתנודתיות מחירים רבה, הנובעת בין היתר מכך שנדל"ן הינו נכס פיננסי שמחירו מושפע מציפיות. קביעת מדיניות ברורה לטווח המחירים הסביר בשוק ועמידה ביעדים שיוגדרו, יש בכוחה להביא לניהול הציפיות באופן שימנע בועות וקריסות במחירי הנדל"ן ויקטין את התנודתיות.

לדוגמא, עליות מחירים מובילות לעיתים לציפיות לעליות מחירים נוספות (המגשימות את עצמן מכיוון שפרטים הסבורים שהמחיר יעלה בעתיד מוכנים לשלם היום מעל מחיר השוק), היוצרות עליות מחירים מוגזמות שגורמות לזעזועים בעת התפוצצות הבועה. כאשר הממשלה מתחייבת לפעול בטווח מחירים מסוים (וידוע שיש ביכולתה לעשות כן),

ציבור המשקיעים יודע שכל עליית מחירים מוגזמת תקוזז על ידי הזרמת קרקעות לשוק. על כן מלכתחילה תמנע התפתחות הציפיות המובילה להתפתחות הבוועתית, דבר שיביא להקטנת תנודתיות המחירים ולהורדת הסיכון בשוק (אשר יתורגם למחירים נמוכים יותר).

נדגיש, כי בטווח הקצר מדיניות זו זהה למדיניות הנוכחית בדבר הגדלה מסיבית של שיווקי יחידות הדיור בידי רמ"י. עם זאת, בטווח הבינוני והארוך למדיניות המוצעת יתרונות רבים שייטכן והיו מונעים למפרע את הגיענו למצב הנוכחי.

מדידה מדויקת יותר של עלות הדיור

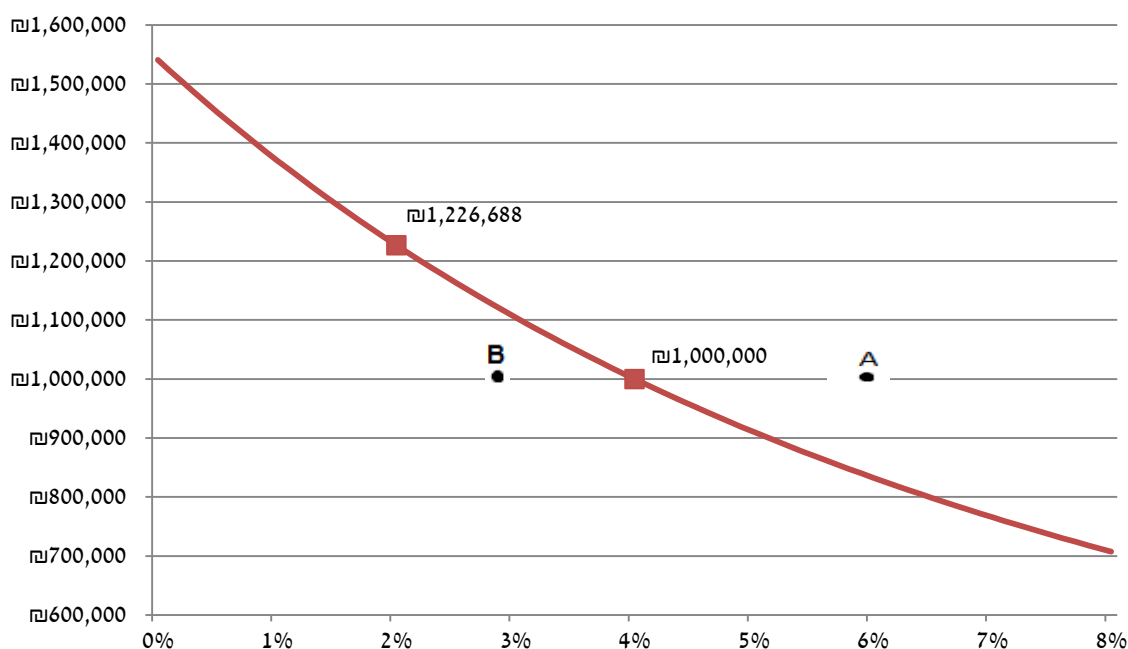
הוועדה מצאה כי מדידת עלות הדיור אינה יכולה להסתמך על רמת המחירים בלבד. במדידת עלות הדיור יש להתבסס על מדד שיתייחס הן למחירי הדירות, הן למאפייני הדירות (כולל אזור), הן לרמת ההכנסה והן לעלות המימון. לדאבונו לא מתפרסם כיום מדד המשלב את כל התכונות הללו.

נדגיש כי לניכוי השינויים בעלות המימון חשיבות רבה במדידת עלות שירותי הדיור. כך למשל, כאשר רמת הריבית במשק יורדת, מחירי הדירות יעלו בהתאם. ואולם, השינוי ברמת הריבית ישפיע במידה פחותה על עלות הדיור מכיוון שגם עלות המימון לרכישת דירה משתנה. לדוגמא, בעת ירידת הריבית, ניתן באותו תשלום חודשי לשלם משכנתא גדולה יותר, כלומר, לרכוש דירה יקרה יותר. כך למשל, מסימולציה שערכנו עולה שאם ריבית קבועה לתקופה של 25 שנים ברמה של 4% ניתן היה לרכוש דירה במיליון ₪ בתשלום חודשי קבוע, אזי ברמת ריבית של 2% ניתן תחת אותם תנאים בדיוק – בתשלום חודשי זהה – לרכוש דירה במחיר 1.23 מיליון ₪.³ כלומר, ירידה של הריבית מ-4% ל-2% ועליית מחיר מקבילה של 23% אינם משנים כהוא זה את התשלום החודשי. מכיוון שכך, כל עוד דירה שהייתה שווה מיליון ₪ כאשר רמת הריבית הייתה 4%, לא עולה יותר מ-1.23 מיליון ₪ לאחר הורדת הריבית ל-2% (בהינתן שאר הפרמטרים המשפיעים על המחיר לא השתנו), אין עלייה בעלות הדיור לצרכן.

בגרף המצורף להלן אנו מתארים את רמת המחירים לכל רמת ריבית, תחת תשלום חודשי זהה. כלומר, כל הדירות על הקו הינן זהות לחלוטין מבחינת עלות הדיור. לשם המחשה נוספת להשפעה של עלות המימון, ניתן להשוות בין המצב בנקודה A, הנמצאת מעל הקו, לבין נקודה B, הנמצאת מתחת לקו. למרות ששתי הדירות הינן בעלות מחיר זהה בסך מיליון ₪, יוקר הדיור בנקודה A הוא גבוה יותר מאשר בנקודה B (וכן הוא גבוה יותר מכל הנקודות על הקו האדום), מכיוון שרמת הריבית בנקודה A גבוהה יותר מנקודה B. דוגמא זו מעידה כי למחיר הדירה אין משמעות מלאה ללא התייחסות לשיעור הריבית.

³ המספרים מבוססים על מצגת המועצה הלאומית לכלכלה שהוצגה לוועדה ביום 30 ביולי 2012.

סימולציה - מחיר דירה המבטא תשלום חודשי זהה ברמת ריבית משתנה



שיווקי רמ"י כמנגנון המווסת את רמת יוקר הדיור בישראל

כאמור, מדינת ישראל משפיעה על מחירי הדיור דרך כמויות יחידות הדיור המשווקות על ידה. לפיכך, על מנגנון הקטנת תנודתיות המחירים להשתמש בשיווקי רמ"י ככלי העיקרי.⁴

מנגנון הקטנת תנודתיות המחירים הינו בעל שלושה מרכיבים מהותיים:

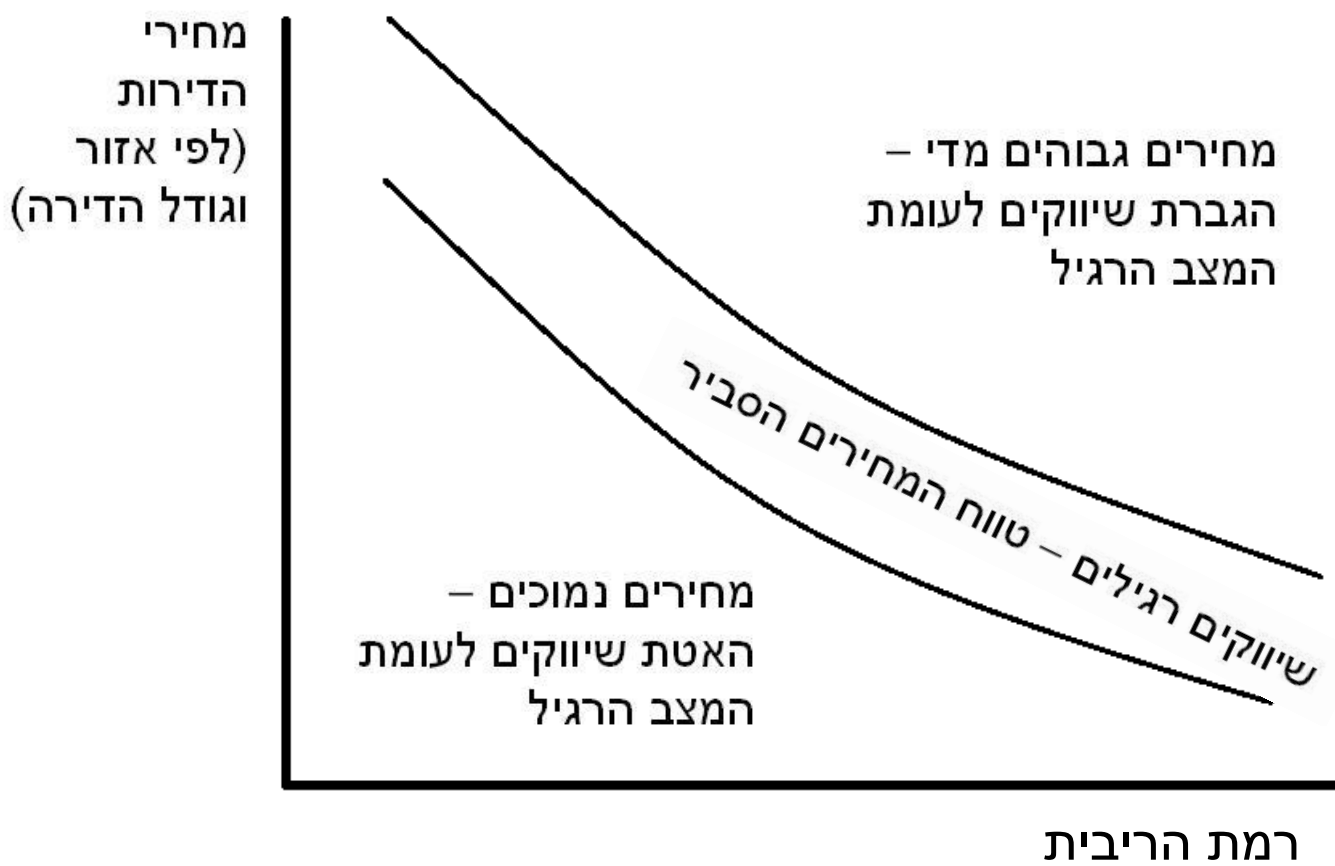
1. תנאי הכרחי להפעלת שיווקי רמ"י כמנגנון מווסת הוא יצירת מלאי תכונני גדול ברוב חלקי הארץ, מעבר לשיווקים הנדרשים (כ-40-60 אלף יחידות דיור עודפות).
2. כמות יחידות הדיור הבסיסית המשווקת על ידי רמ"י תקבע על פי מודל צרכים של האוכלוסייה, דמוי זה שהוצג לוועדה על ידי בנק ישראל ועל בסיס היקף הפעילות הפרטית.⁵ מודל כגון זה מהווה קפיצת מדרגה ביכולתה של המדינה לכמת את מספר יחידות הדיור החדשות הנדרשות כתוצאה מגידול האוכלוסין. מודל זה יחליף מודלים קודמים שהתבססו על הגדרת משקי הבית, הגדרה שאינה מבטאת נכונה את ה"ביקושים" לדירות נוספות.

⁴ אין כוונתנו כאן שיש להזניח את פיתוח הכלים הנוספים לשיפור שוק הדיור, אשר הוצגו לוועדה על ידי המשרדים השונים.

⁵ ראו מצגת שהוצגה לוועדה על ידי בנק ישראל ביום 30 ביולי 2012.

3. על גבי כמות השיווקים הבסיסית המתקבלת ממודל הצרכים, תתאים רמ"י את השיווקים לפי אזורים על בסיס מדד עלות הדיור שייבנה. במידה והמדד יצביע כי באזור מסוים עלות הדיור עלתה מעבר לטווח הסביר, רמ"י תזרים שיווקים נוספים מעבר לכמות הבסיסית. במידה ועלות הדיור ירדה אל מתחת לטווח הסביר, תזרים רמ"י לאזור זה פחות שיווקים מהתכנון הנגזר ממודל הצרכים.

הגרף הבא ממחיש באופן כללי את הרעיון:



לסיכום, אנו סבורים שהמדיניות המוצעת כאן תהווה בטווח הבינוני והארוך (לאחר יצירת המלאי התכנוני) מנגנון מווסת לרמת מחירי הדיור בישראל, אשר ימנע תנודתיות גדולה במחירים, ימנע את הקשיים של אזרחי ישראל לרכוש דיור במחיר סביר, יכניס וודאות גדולה יותר לשוק, הן לקונים והן לבונים, ויביא לניהול ציפיות ולמניעת בועות מחירים.

שער שני

קידום ההתחדשות העירונית בישראל

1. הקדמה

למונח התחדשות עירונית הגדרות רבות. בהגדרה רחבה מטרת ההתחדשות העירונית היא יצירת "העיר הטובה", המהווה את הפלטפורמה לכל הפעילות האנושית ומאפשרת לכל תושביה לקחת חלק במגוון הפעילויות החברתיות. זו עיר בה הפרט הוא אזרח, דייר, עובד, צרכן וחבר בקהילה – והכל במינימום מרחק ובמקסימום אפשרויות.

היות ונושא זה כה רחב וחובק את כל תחומי החיים, בחרה הוועדה להתמקד בהגדרה צרה יותר של התחדשות עירונית – הגדלת מספר יחידות הדיור בשטחים המבונים של הערים עד לרמת ציפוף רצויה ובאיכות משופרת. אנו סבורים כי סוגיה זו מהווה תנאי הכרחי על מנת לאפשר את ההתחדשות העירונית במובנה הרחב, שכן הגדלת הצפיפות העירונית (כל עוד נעשית תחת כללי תכנון נאותים) היא הבסיס ליצירת העיר הטובה. בנוסף, סוגיה זו הינה אקוטית הן בטווח הקצר בהינתן מחירי הדיור הגואים והקושי בהגדלת מספר יחידות הדיור באזורי הביקוש והן בטווח הארוך בהינתן מימדיה הצנועים של ישראל והצורך לייעל את השימוש בקרקע.

חברי הוועדה היו תמימי דעים לכך שהגדלת הציפוף בשטחים המבונים בערים בישראל הינו צורך לאומי ועל ממשלת ישראל לעודד ככל האפשר את הבנייה בשטחים המבונים על פני האלטרנטיבות – הקמת שכונות חדשות בפאתי הערים או תוספת יחידות דיור באזורים הכפריים. הוועדה מצאה כי לבנייה במרקמים העירוניים המבונים יתרונות רבים על פני החלופות, וביניהם:

1. הורדת רמת מחירי הדיור באזורי ביקוש בהם עתודות קרקע מועטות יחסית;
2. ייעול השימוש בקרקע ובפרט שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לבנייה מסביב לערים;
3. חידוש פני העיר ושדרוג המבנים;
4. העצמת התושבים מבחינה כספית, תוך שיפור תנאי המחיה, בפרט בשכונות חלשות;
5. שיפור עמידות מבנים מפני רעידות אדמה וטילים;
6. חסכון בהשקעה בהקמת תשתיות חדשות, וייעול השימוש בתשתיות קיימות;
7. תמיכה בקידום התחבורה הציבורית והפחתת השימוש ברכב פרטי.

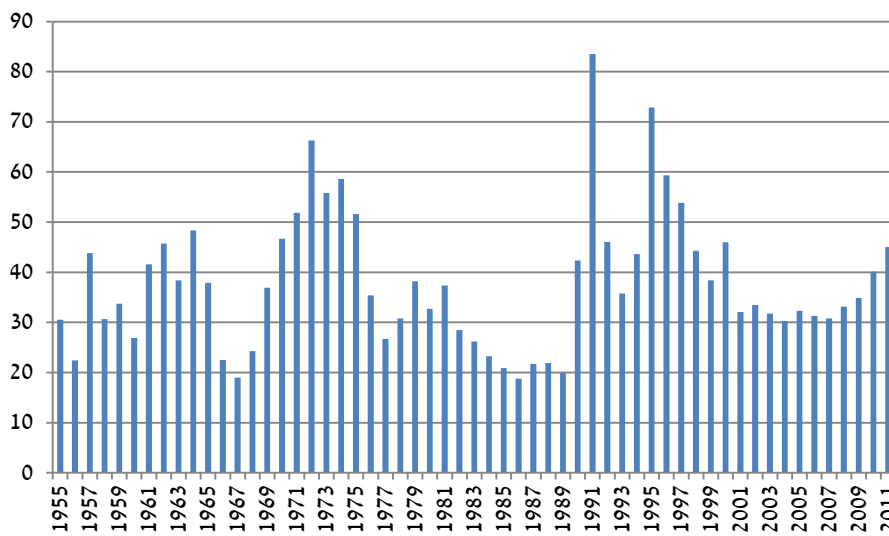
2. נחיצות ההתחדשות העירונית

בסעיף זה נסקור חלק ממאפייני הבינוי למגורים בערים בישראל, נאמוד את צרכי העתידיים של המשק מבחינת היקף הבינוי העתידי הנדרש, נעמוד על נחיצות ההתחדשות העירונית לעמידה בצרכים אלו ונראה כי למרות ההיקף המצומצם של ההתחדשות העירונית כיום, פוטנציאל ההתחדשות העירונית (מבחינת תוספת יח"ד בשטחים מבונים באזורי הביקוש) הוא גדול מספיק על מנת לספק חלק ניכר מהצרכים העתידיים של המשק.

2.1. התפתחות ומאפייני הבינוי בישראל

בתרשים להלן אנו מפרטים את קצב הבנייה בישראל על פני זמן. ניתן לראות שקצב הבנייה אינו קבוע ומושפע רבות מגלי העלייה וממחזורי העסקים בענף הבנייה. כך למשל, בשנות ה-90, בעקבות העלייה הגדולה מבריה"מ, עמדו התחלות הבנייה השנתיות על 50 אלף יח"ד, בעוד בעשור הראשון של שנות ה-2000 עמד ממוצע התחלות הבנייה השנתיות על 33 אלף יח"ד. כאשר בשנים האחרונות, החל משנת 2009, החלה בנייתן של כ-45-40 אלף יח"ד לשנה בלבד.

תרשים 1
התחלות בנייה בישראל, אלפי יח"ד



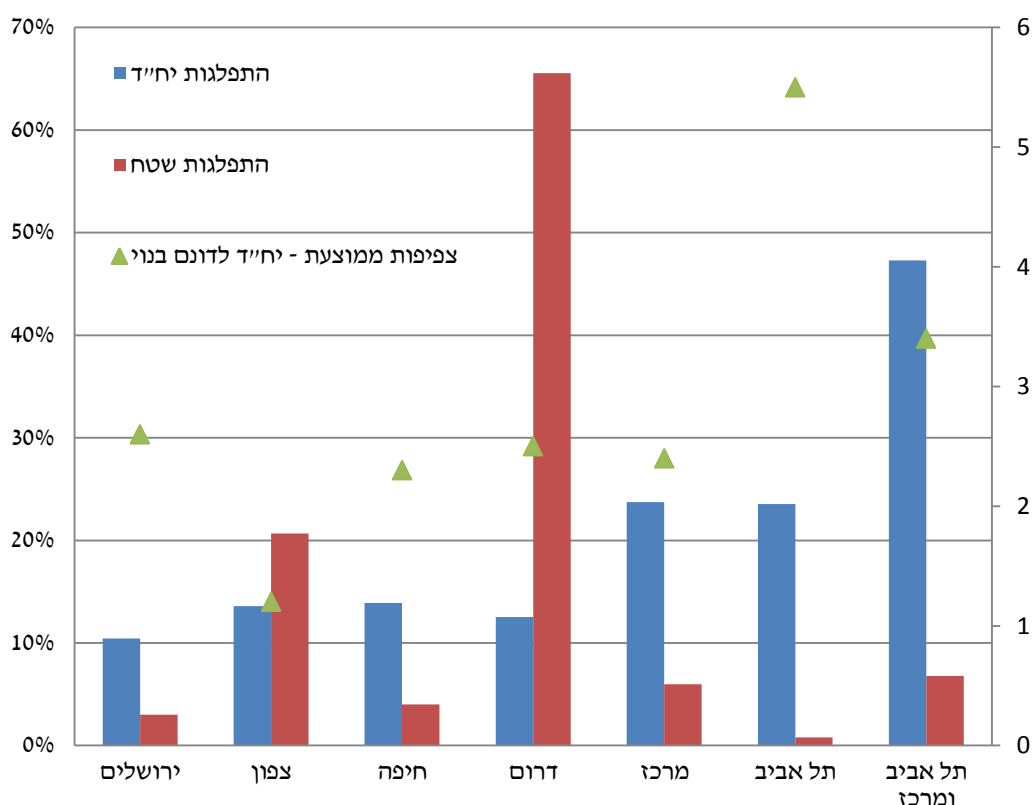
מקור: נתוני למ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

ישראל הינה מדינה עירונית - למעלה מ-90% מתושביה מתגוררים בערים. על פי הערכות הלמ"ס קיימות כיום בישראל 2.2 מיליון דירות. בתרשים להלן אנו מפרטים את התפלגות יח"ד על פי המחוזות בישראל בצמוד להיקף שטחיהם. מן הנתונים עולה תמונה ברורה של התקבצות האוכלוסייה במרכז הארץ, כאשר במחוז תל אביב בלבד נמצאות כ-24% מיח"ד

בשטח המהווה פחות מ-1% משטח המדינה, ובמחוזות תל אביב ומרכז יחדיו נמצאות כ-47% מיח"ד בשטח המהווה כ-7% משטח המדינה הכולל. זאת לעומת מחוז דרום המכיל כ-13% בלבד מיח"ד בשטח המהווה כ-66% משטח המדינה. גם כאשר מנתחים את התפלגות השטח מול התפלגות יח"ד ללא מחוז דרום מתקבלת תמונה דומה. כך לדוגמה, במחוז תל אביב נמצאות כ-28% מיח"ד ללא מחוז דרום על כ-2% משטח המדינה ללא מחוז דרום.

בנוסף, אנו מפרטים נתונים לגבי הצפיפות הממוצעת של הבינוי בישראל (הנמדדת כאן כמספר יח"ד לדונם בנוי). הצפיפות הממוצעת בשטח הבינוי בישראל עומדת על 2.4 יח"ד לדונם, כאשר צפיפות הבנייה הגבוהה ביותר היא במחוז תל אביב ועומדת על 5.5 יח"ד לדונם בנוי, למעלה מפי שניים מכל מחוז אחר. מחוז צפון הינו בעל הצפיפות הנמוכה ביותר – 1.2 יח"ד לדונם בנוי.

תרשים 2
התפלגות יח"ד ושטח במחוזות בישראל, וצפיפות ממוצעת, שנת 2012



מקור: נתוני למ"ס ומשרד הפנים ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

אנו מבקשים לבחון לא רק את הצפיפות הממוצעת, אלא גם את רמת הצפיפות המאפיינת את הבנייה החדשה יחסית, בכדי לבחון את אופן ניצול משאב הקרקע שבמחסור בשנים האחרונות.

מצאנו שכתוצאה מהמחסור בקרקעות, מהתפתחות טכניקות הבנייה וכן ממדיניות תכנונית תומכת צפיפות חל גידול בהיקף הבנייה הרוויה וכן במספר הקומות בבניין, המעידים על גידול בצפיפות הבנייה. מהנתונים המוצגים בתרשים להלן עולה כי חלה עלייה משמעותית במספר הקומות הממוצע בבניין (משוקלל לפי מספר דירות), מ-5-4.5 קומות בממוצע באמצע שנות ה-90 ל-7-8 קומות בשנים האחרונות. כמו כן, שיעור הדירות בבנייה רוויה (בבניינים בעלי שלוש קומות ומעלה) באזורי הביקוש העיקריים (מחוזות תל אביב ומרכז) עלה מ-65% בסוף שנות ה-90 ללמעלה מ-80% בשנים האחרונות. נתונים אלו מעידים על גידול בשיעור הבנייה הרוויה ובפרט בהתגברות המגמה של הבנייה לגובה.

תרשים 3 צפיפות הבינוי בישראל



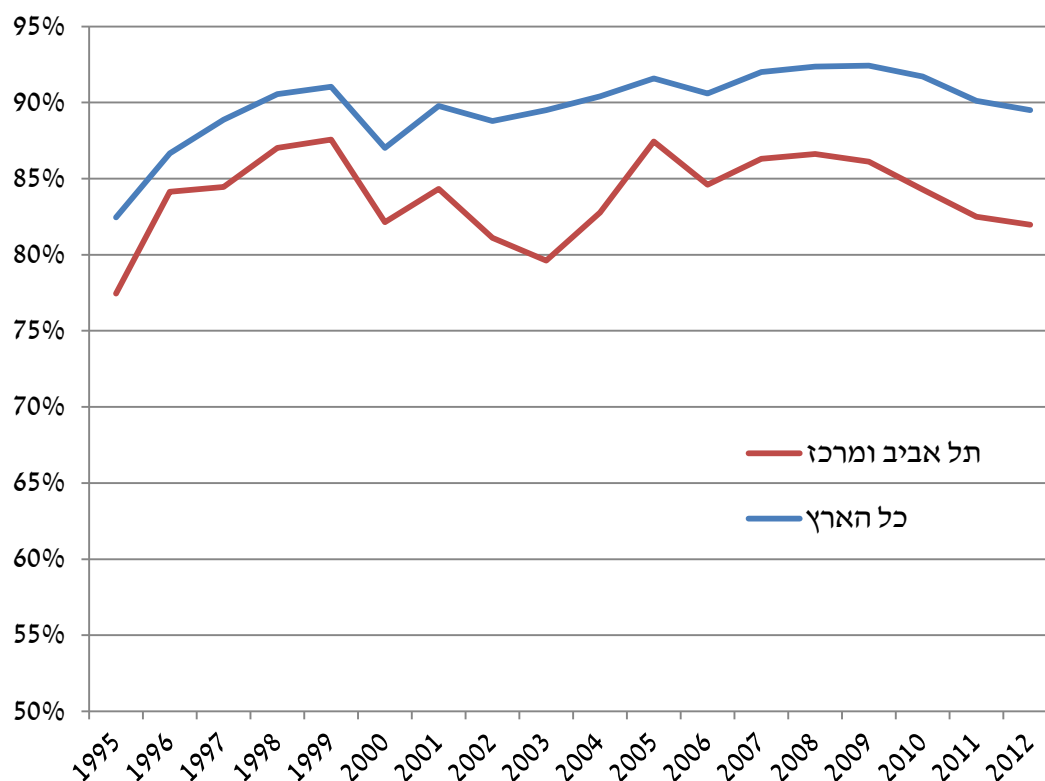
מקור: נתוני למ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

עם זאת, מצאנו גם כי למרות מגמה חיובית זו עדיין קיימת בארץ בנייה לא רוויה בהיקפים גדולים. מן הנתונים עולה כי גם באזורי הביקוש (מחוזות תל אביב ומרכז) למעלה מ-80% מהבניינים הנבנים הינם בניינים בני 1-2 קומות (כולל בנייה כפרית). כלומר, תחת הנחה גסה כי שטח הבניינים הוא זהה (ללא קשר למספר הקומות בהם), המסקנה היא כי כ-20% מהדירות נבנות על כ-80% מהשטח (הנתונים אינם שונים מהותית, גם כאשר אנו גורעים את הבנייה הכפרית). **משמע, באזורי הביקוש כ-80%**

מהשטח מיועד בפועל לבנייה בצפיפות מאוד נמוכה, ונתון זה הוא יחסית קבוע ב-20 השנים האחרונות.⁶

כלומר, על אף השיפור בצפיפות הבינוי, ניצול השטח באזורי הביקוש ב-20 השנים האחרונות אינו מספק, וזאת בהינתן מגבלות הקרקע באזורים אלה.

תרשים 4
טיב ניצול הקרקע – שיעור הבניינים עד 2 קומות מסך כל הבניינים



מקור: נתוני למ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

יחידות הדיור הקיימות, צפיפותן ושטחי הציבור הנדרשים לתמיכתן מרכיבים את השטח המבונה הקיים המשמש לדיור. בלוח להלן אנו מציגים נתונים המפרטים את השטח המבונה כיום בישראל המשמש לדיור, וכן את עתודות הקרקע הקיימות היום לשם בניית יחידות דיור עתידיות על בסיס תמ"א 35.

מן הנתונים עולה כי השטח המבונה כיום המשמש לדיור מהווה כ-4 אחוזים בלבד משטח המדינה שאינו מיועד לתעשייה, או כ-47 אחוזים משטח המיועד לדיור (השטח המבונה ועתודות הקרקע). כלומר, במבט כולל על מדינת ישראל, אין כרגע מחסור תמור בקרקע. אולם, כתוצאה מהתקבצות האוכלוסייה, באזורי הביקוש העיקריים המצב שונה -

⁶ תוצאה דומה מתקבלת גם כאשר בוחנים את הבנייה העירונית בלבד במחוזות תל אביב ומרכז. כאשר הממוצע הרב-שנתי עומד על כ-75% מהבניינים הכוללים עד 2 קומות.

במחוזות תל אביב ומרכז השטח המבונה מהווה כ-62% מהשטח המיועד לדיור (השטח הבנוי בתוספת עתודות הקרקע למגורים) על פי תמ"א 35 וכ-23% מכלל שטח המחוזות שאינו מיועד לתעשייה (השטח הבנוי בתוספת עתודות הקרקע למגורים בתוספת השטח הפתוח). בפרט, במחוז תל אביב, השטח המבונה מהווה 79% מהשטח המיועד לדיור ו-65% מכלל שטח המחוז שאינו מיועד לתעשייה.

לוח 1
השטח המבונה ועתודות הקרקע
לפי מחוזות, אלפי דונם

מחוז	סך הכל שטח	עתודות תמ"מ למגורים	שטח בנוי מגורים	שטח פתוח	שיעור השטח הבנוי והעתודות	שיעור השטח הבנוי והעתודות והשטח הפתוח
תל אביב	171	25	93	26	79%	65%
מרכז	1,294	164	213	792	56%	18%
תל אביב ומרכז	1,465	189	306	818	62%	23%
ירושלים	651	72	89	473	55%	14%
צפון	4,473	338	240	3,815	42%	5%
דרום	14,230	284	111	13,086	28%	1%
חיפה	865	102	130	590	56%	16%
סך הכל	21,685	986	875	18,783	47%	4%

מקור: נתוני מינהל תכנון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

2.2. צרכי הבינוי העתידיים של המשק

לאחר שבחנו את מצב העניינים הנוכחי של היקף הבנייה בישראל, השטחים המבונים, ועתודות הקרקע לבנייה לדיור, נבקש כעת לאמוד את צרכי הבינוי ברמה הארצית בשנים הבאות על בסיס גידול האוכלוסין הצפוי ומתוך כך לאמוד את ההשפעה של הבינוי העתידי על עתודות הקרקע הנותרות באזורי הביקוש. כמו כן, נראה כי הפוטנציאל הלא ממומש של ההתחדשות העירונית בישראל הוא גדול ונבקש להדגיש את חשיבות הגדלת היקף ההתחדשות העירונית לשם השמירה על עתודות הקרקע הנותרות.

2.2.1. יחידות הדיור החדשות הנדרשות בשנים הבאות

אוכלוסייתה הגדלה של מדינת ישראל מביאה לכך שתידרש בנייתן של יחידות דיור נוספות. על פי אומדני בנק ישראל, בהתבסס על גידול האוכלוסין והשינויים הדמוגרפים תידרש בשנת 2013 תוספת של כ-39 אלף יחידות דיור במגזר היהודי בלבד, ועל כן תידרש בשנה זו תוספת של כ-45 אלף יחידות דיור כולל המגזר הערבי. על בסיס אומדן זה ועל בסיס

גידול האוכלוסין העתידי אנו מעריכים כי יידרשו בעשור הבא בנייתן של כחצי מיליון יח"ד, ותוך כ-30 שנה תידרש הכפלה של יח"ד הקיימות כיום.

2.2.2. עתודות הקרקע שיידרשו לאספקת הביקושים לדירות חדשות

כאמור לעיל, עתודות הקרקע לבינוי, כפי שהוגדרו בתמ"א 35, מוגבלות באזורי הביקוש. עתודות הקרקע לפיתוח עירוני וכפרי באזורי הביקוש המרכזיים – מחוזות תל אביב ומרכז - אינן מספיקות להתפתחות העתידית של הבינוי בישראל ללא התחדשות עירונית. ללא התחדשות עירונית ותחת הדרישה שמחוזות אלו ישמרו על חלקם ביחידות הדיור המתווספות, עתודות הקרקע במחוזות תל אביב ומרכז, המיועדות לבנייה למגורים, יספיקו לפי אומדננו לכ-15 שנים נוספות ברמת הצפיפות הנוכחית. יתר על כן, גם בתרחיש לא סביר, בו יורחבו עתודות הקרקע המיועדות לבנייה למגורים לכל השטחים הפתוחים שאינם מיועדים לתעשייה, ימוצו כלל השטחים האפשריים במחוזות תל אביב ומרכז ב-60 השנים הבאות.

מכל האמור לעיל הגיעה הוועדה למסקנה כי תוספת יחידות הדיור הנדרשת באזורי הביקוש אינה יכולה להסתמך בעיקרה על בנייה בשטחים לא מבונים. ההתחדשות העירונית, קרי הבנייה במרקמים העירוניים המבונים וציפופה, היא הפתרון למצוקה זו והיא בעלת פוטנציאל מספק להיקפי הבנייה הנדרשים, הן בכדי לשמור על שטחים פתוחים באזורי הביקוש והן בכדי לשמור על רמות מחירים באזורים אלו ברמה סבירה.

2.3 הערכת ההתחדשות העירונית כיום

לדאבוננו אין בידינו נתונים מספקים על היקף ההתחדשות העירונית בישראל כיום, קרי מספר יחידות הדיור החדשות הנבנות בתוך המרקמים העירוניים המבונים. קיימים בידינו נתונים חלקיים בלבד המצביעים על היקף ההתחדשות העירונית במסלולי פינוי בינוי ותמ"א 38, ואין בידינו נתונים כלל על יחידות הדיור החדשות הנבנות במרקמים עירוניים שלא במסלולים אלו.

בלוח להלן אנו מציגים את הנתונים החלקיים שבידינו לגבי היקף ההתחדשות העירונית במסלולי פינוי בינוי ותמ"א 38 בשנים האחרונות ואת חלקם בבנייה החדשה בישראל.

לוח 2
היקף הפעילות במסלולי התחדשות עירונית

היתרי בנייה שניתנו בשנים 2012-2011	שיעור מסך היתרי בנייה שניתנו בשנים 2012-2011
פינוי בינוי	1,500 יח"ד 2%
תמ"א 38	3,000 יח"ד 4%
סך הכל התחדשות עירונית	4,500 יח"ד 6%

מקור: נתוני מינהל תכנון ומשרד הבינוי והשיכון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

הנתונים החלקיים שבידינו מצביעים על כך ששיעור יחידות הדיור החדשות הנבנות במרקמים העירוניים במסלולי פינוי בינוי ותמ"א 38 אינו מספק ועומד בשנים 2012-2011 על כ-6 אחוזים בלבד מהיתרי הבנייה ביוזמה פרטית בשנים אלו. עם זאת נציין, כי שיעור הגידול בהיתרי בנייה בתמ"א 38 הוא מרשים (בשנת 2012 ניתן מספר כפול של היתרי בנייה לעומת שנת 2011) ומצביע לטעמנו על התחלת מימוש הפוטנציאל הגלום בהתחדשות עירונית.⁷

2.4. פוטנציאל ההתחדשות העירונית במרקמים המבונים

כאמור, הוועדה סברה כי התחדשות עירונית מואצת, בהיקפים גדולים משמעותית מאלו המתרחשים כיום היא הכרחית להתפתחות תקינה של הבנייה העתידית באזורי הביקוש. בסעיף זה נבחן האם ההתחדשות העירונית בתוך המרקמים העירוניים הבנויים היא אפשרית בהיקפים משמעותיים. התשובה לשאלה זו אינה חד משמעית מכיוון שהנתונים בידינו הם חלקיים ביותר, אך קיימות מספר אינדיקציות לכך שהתחדשות עירונית בהיקפים משמעותיים היא בת קיימא.

כך למשל, מספר גופים לא ממשלתיים פרסמו בשנים האחרונות אומדנים לגבי היקף פוטנציאל ההתחדשות העירונית. עמותת "מרחב" מצאה כי ניתן להוסיף בתוך המרקמים הבנויים הקיימים כ-400-500 אלף יח"ד. התאחדות "בוני הארץ" חישבה כי היקף הפוטנציאל להתחדשות עירונית עומד על כ-700 אלף יח"ד. "המכון לרפורמות מבניות" אמד כי היקף הפוטנציאל עומד על כחצי מיליון יח"ד.

⁷ עם זאת נציין, כי לא ניתן לדעת מהנתונים הללו את תרומתו של תמ"א 38 להיקף ההתחדשות העירונית שכן איננו יודעים לאמוד את מידת ההסטה של הבינוי במרקמים העירוניים שהיה מתקיים גם לולא תמ"א 38. מכיוון שתמ"א 38 קיצר את הליכי אישור התכנון בצורה משמעותית, ברור כי חלק מתוכניות בינוי במרקמים העירוניים שהיו מתקיימות ללא תמ"א 38, בחרו ללכת במסלול תמ"א 38.

אומדן נוסף שערכנו ואנו מציגים להלן, מתבסס על התפישה הכלכלית כי תוספת יח"ד בהתחדשות עירונית היא במהותה סוגיה של ניהול מלאי. בניינים ישנים שנבנו בצפיפות נמוכה מתבלים, ולאחר הריסתם מוקמים במקומם בניינים חדשים בצפיפות גבוהה יותר.

לשם כך בחנו את נתוני הבנייה החדשה המוקדמים ביותר למחוזות תל אביב ומרכז (בתחילת שנות ה-60) ומצאנו כי במוצע בשנים 1960-1964 במחוזות תל אביב ומרכז הסתיימה בנייתן של כ-17.5 אלף יח"ד בשנה. לשם האומדן הנחנו כי קיימת כדאיות כלכלית להריסת מחצית מ-יח"ד בנות 50 השנים ושניתן לבנות במקומן במכפיל ציפוף ממוצע של 3.5 (כלומר על חשבון יח"ד ישנה נבנות 3.5 יח"ד חדשות). תחת הנחות אלו מתקבל כי פוטנציאל ההתחדשות העירונית במחוזות תל אביב ומרכז הוא כ-22 אלף יח"ד תוספתיות בכל שנה. אמנם זהו חישוב גס, אך הוא אומדן לסדר הגודל של פוטנציאל ההתחדשות העירונית באזורי הביקוש.⁸

בלוח להלן אנו מצרפים ניתוחי רגישות להנחות שבבסיס החישוב:

לוח 3
ניתוח רגישות לאומדן הפוטנציאל של ההתחדשות העירונית
אלפי יח"ד

<u>שיעור יח"ד בנות 50 שנה ומעלה הנהרסות לשם</u>			
<u>התחדשות עירונית</u>			
שליש	מחצית	שני שלישים	
11.7	17.5	23.3	3
14.6	21.9	29.1	3.5 <u>מכפיל</u> <u>ציפוף</u>
17.5	26.2	35.0	4

מקור: נתוני למ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

כאמור לעיל, צרכי הבינוי למגורים הנוכחיים של המשק הם כ-45 אלף יח"ד בשנה. כמו כן, כמחצית מיח"ד הדיור הקיימות ממוקמות במחוזות תל אביב ומרכז. לפיכך, האומדן שערכנו מצביע על כך שפוטנציאל ההתחדשות העירונית באזורי הביקוש הוא גדול מספיק על מנת לספק את צרכי המשק באזורים אלו, או לכל הפחות חלק ניכר מהם. נדגיש כי זהו אומדן גס לפוטנציאל הטמון בהתחדשות עירונית, שכיום אנו רחוקים מאוד ממימושו.

⁸ נוסף, כי זהו אומדן של זרמים – הנחנו כי הפוטנציאל להתחדשות העירונית הוא יח"ד שנבנו 50 שנה מוקדם יותר, ועל כן הוא תקף גם לשנים הבאות, ככל שהנחות בבסיסו הן סבירות. כך למשל, פוטנציאל ההתחדשות העירונית לתחילת שנות ה-20 של המאה ה-21 יתבסס על הבנייה בתחילת שנות ה-70 של המאה ה-20, וכך הלאה.

3. הפעילות הממשלתית בתחום

תוכנית מתאר ארצית 35 לבנייה, לפיתוח ולשימור הינה מסמך המדיניות המקיף ביותר והמעודכן ביותר של ממשלת ישראל לבינוי העתידי בישראל ולדמותה העתידית של הארץ, ובפרט הערים. מטרת העל של תמ"א 35 הינה "לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה תוך שמירה על שטחים פתוחים ועל עתודות קרקע לדורות הבאים". תמ"א 35 הגדירה את ישראל כ-"ארץ עירונית" ולפיכך שמה את ההתחדשות העירונית בראש סדר העדיפויות, הן ברמת מדיניות התכנון והן ברמת אמצעי היישום.

בנוסף, הממשלה יצרה מסלולים מועדפים לתוכניות אשר מוסיפות יחידות דיור לשטחים המבונים והמייעלות את השימוש בקרקע ובתשתיות, תוך שיפור הדירות הקיימות – מסלולי פינוי-בינוי ותמ"א 38.

3.1. פינוי-בינוי

ממשלת ישראל הקימה בשנת 1996 ועדת היגוי לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי הערים בישראל, בראשותו של מר איתי אייגס ממשרד האוצר. מטרתה המרכזית של הוועדה הייתה "לאפשר תוספת בנייה בקרקע מבונה בטווחי זמן שונים וניצול יעיל של מלאי הבינוי הקיים", תוך התמקדות בקידום שיטת פינוי בינוי לצורך זה. הוועדה המליצה על צמצום החיכוך הפוטנציאלי בין הגורמים השונים המעורבים בפרויקטי פינוי בינוי, ביניהם הממשלה, הרשויות המקומיות הדיירים והיזמים, על ידי יצירת סביבה וודאית יותר מבחינת חוקי המס, האפשרויות ליזמים ולדיירים והקמת התשתיות והמוסדות הציבוריים הנדרשים. כמו כן המליצה הוועדה כי מתחמי פינוי-בינוי ייבחרו על ידי ועדה בינמשרדית מתוך מתחמים שיציעו הרשויות המקומיות, זאת על סמך כללים קבועים מראש, וכי מתחמים אלו יזכו ליתרונות בתחומי הניהול, התכנון והמימון.

מתחם שהוכרז על ידי הוועדה הבינמשרדית לעניין מתחמי פינוי בינוי זכאי להטבות המס הבאות:

- פטור מתשלום מס שבח;
- פטור ממע"מ על שירותי בנייה;
- פטור מתשלום דמי היתר;
- פטור מתשלום היטל השבחה למגורים, בהינתן הסכמת הרשות המקומית וכן שר הבינוי והשיכון ושר הפנים;
- הנחה בתשלום ארנונה על השטח המתווסף לדירות המגורים של בעלי הנכסים, בהינתן הסכמת הרשות המקומית.

בנוסף, נוצר מנגנון "דייר סרבן" המאפשר לבעלי נכסים במתחם לתבוע בבית המשפט בעלי נכסים אחרים על סירוב בלתי סביר לתת את הסכמתם להתחדשות המתחם, במידה ולמעלה מ-80% מבעלי הנכסים בפרויקט וכן למעלה מ-66% מבעלי הנכסים בכל בניין נתנו את הסכמתם. בית המשפט רשאי להטיל עיצום כספי על דייר סרבן.

בעוד תמ"א 38 הינה התחדשות עירונית ברמת הבניין הבודד, תוכניות פינוי-בינוי הינן התחדשות עירונית ברמת המתחם. על כן תוכניות אלו מאפשרות התחדשות עירונית בקנה מידה גדול יותר. זאת, תוך ניצול היתרונות לגודל בתכנון, הן מכיוון שניתן לתכנן מחדש מתחם שלם, תוך שדרוג התשתיות הנדרשות לתמיכה בתוספת הצפיפות, והן מכיוון שהתכנון אינו מוגבל לבניין בודד. בנוסף, בתוכניות פינוי בינוי אין מגבלה על היקף הזכויות המתווספות, מעבר לשיקולים התכנוניים הפרטניים. כלומר, לעומת תמ"א 38, תוכניות פינוי בינוי מאפשרות תכנון טוב יותר, הן מבחינת תוספת יח"ד והן מבחינת התאמת התשתיות הנדרשות. עם זאת, מפאת גודלן ומורכבותן, תוכניות פינוי בינוי אורכות זמן רב יותר ואי הוודאות ביישומן הוא גדול יותר.

פינוי בינוי יכול להתבצע בשני מסלולים עיקריים: מסלול רשויות מקומיות שמכוחו הוכרזו מתחמים החל בשנת 2000, ומסלול מיסוי שמכוחו הוכרזו מתחמים החל משנת 2003. בנוסף, בשנת 2011 החל פיילוט של מסלול תוכניות מתאר שכונתיות. בסעיף זה אנו נתאר את המסלולים השונים ונציג נתונים על היקף הפעילות בהם.

3.1.1. מסלול רשויות מקומיות

במסלול רשויות מקומיות, הובלת התהליך, עד שלב ביצוע העסקאות, מבוצע על ידי הרשות המקומית. הרשות, דרך החברה המנהלת, בוחרת את המתחם הרלוונטי, מקדמת את אישור התכנון הסטאטוטורי ואחראית על עבודות הפיתוח וביצוען. החברה המנהלת אמונה על ביצוע בדיקות וסקרים, ניהול ותיאום התכנון, ביצוע פעולות הסברה לדיירים (כולל העסקת יועץ חברתי), ניהול פיננסי ודיווח.

הפעולות למימוש הזכויות על פי תוכנית פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות, לרבות קבלת היתרי בנייה וביצוע הבנייה, מבוצעות על ידי בעלי הזכויות בנכסים ובאחריותם המלאה והבלעדית, בין אם באופן עצמאי ובין אם באמצעות יזם.

במסלול רשויות מקומיות הוכרזו עד סוף שנת 2012 למעלה מ-100 מתחמים. מתוכם התמקדנו ב-90 תוכניות שעיקרן בנייה למגורים; בהן אמורות להיהרס כ-8 אלף יח"ד קיימות ובמקומן מתוכננות כ-32 אלף יח"ד חדשות, כלומר, בציפוף ממוצע של 1 ל-4. מתוך סך יח"ד המתוכננות לקום במסלול זה, כ-21 אלף יח"ד, תוכננו במחוזות תל אביב ומרכז.

ואולם, מסלול זה לא עמד בציפיות שתלו בו. עד לסוף שנת 2012 החלה בנייה בשלוש תוכניות בלבד הכוללות כ-1,600 יח"ד, כ-5% מסך יח"ד במסלול. בנוסף, היקף התוכניות המוגשות למסלול התמעט משמעותית ורשויות מקומיות רבות שהשתתפו בו בעבר לא הגישו תוכניות חדשות במשך מספר שנים.

בתרשים להלן אנו מפרטים את מספר התוכניות הממוצעות לשנה שהוכרזו במסלול רשויות מקומיות ואת תוספת יח"ד הממוצעות לשנה הנכללות בהן לפי שנת ההכרזה.

לוח 4
פינוי בינוי – מסלול רשויות מקומיות – היקף פעילות שנתי

שנת ההכרזה	מתחמים מוכרזים ממוצע שנתי	תוספת יח"ד (אלפים) ממוצע שנתי
2002-2000	15	3.9
2006-2003	7	1.8
2012-2007	3	1.0

מקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

מהנתונים עולה כי חלה ירידה ניכרת בהיקף הפעילות הנכנסת במסלול זה. בעוד בשנים הראשונות להפעלתו הוכרזו בכל שנה כ-15 מתחמים בעלי תוספת כוללת של כ-4,000 יח"ד, בשנים האחרונות הוכרזו בכל שנה כ-3 מתחמים בעלי תוספת כוללת של כ-1,000 יח"ד. נתון זה מעיד כי במצב יציב התפוקה המקסימלית במסלול זה לא תעלה על 1,000 יח"ד בשנה. בנוסף, הדבר מעיד על ירידה משמעותית באמון של רוב הרשויות המקומיות בהיתכנות המסלול ובכדאיות ההשקעה בו. כלומר, בראשית המסלול התגייסו רשויות מקומיות רבות, אך כיום ברשויות מקומיות מרכזיות רבות לא הוכרזו מתחמים במסלול זה כבר למעלה מחמש שנים. להערכתנו דבר זה נובע מסיכויי ההצלחה הנמוכים של מסלול זה ומהתמשכות ההליכים בו גם בתוכניות בעלות פוטנציאל.

בלוח להלן אנו מציגים נתונים לגבי המתחמים שהוכרזו במסלול רשויות מקומיות בחיתוך לפי מקומן בתהליך ה"ייצור".

לוח 5

סטטוס תוכנית פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות, סוף שנת 2012

מספר תוכניות	מצב קיים, אלפי יח"ד	תוספת, אלפי יח"ד	מצב חדש, אלפי יח"ד	סטטוס התוכנית במסלול רשויות מקומיות
90	8.4	23.7	32.1	כל התוכניות, מתוכן :
36	3.5	11.1	14.6	תוכניות שלא קיבלו תוקף
54	4.9	12.6	17.5	תוכניות שקיבלו תוקף, מתוכן :
45	4.0	10.5	14.5	תוכניות שלא הוגשה בקשה להיתר בנייה
9	0.9	2.1	3.0	תוכניות שהוגשה בקשה להיתר בנייה, מתוכן :
3	0.6	1.0	1.6	תוכניות בעלות היתר בנייה
6	0.3	1.1	1.4	תוכניות שאינן בעלות היתר בנייה, מתוכן :
3	0.2	0.9	1.1	תוכניות שתוקפן יפוג לכל היותר בחודשים הקרובים
3	0.1	0.2	0.3	תוכניות שתוקפן לא יפוג בחודשים הקרובים

מקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

מהנתונים עולה שבכל מסלול רשויות מקומיות נתקבלו היתרי בנייה לכ-1,600 יח"ד בלבד, מתוכן כ-1,000 יח"ד תוספתיות. גם בשנים הקרובות לא יתפוס מסלול זה נתח משמעותי מהיקף הבינוי בישראל, מכיוון של-1,400 יח"ד בלבד הוגשו בקשות להיתרי בנייה שעדיין לא נתקבלו, כאשר רובן בתוכניות שתוקף הכרזתן כמתחמי פינוי בינוי עומדת לפוג, ומיעוטן, כ-300 יח"ד, בתוכניות שתוקף הכרזתן יאפשר את קבלת הקלות המס. כמו כן, עולה כי קיים פער משמעותי בין היקף התוכניות שקיבלו תוקף (כ-54 תוכניות הכוללות כ-18 אלף יח"ד) לבין היקף התוכניות שהגישו בקשה לקבלת היתר בנייה (כ-9 תוכניות הכוללות 3 אלף יח"ד). כלומר, כ-85% מיח"ד שבתוקף לא הגישו עד עתה בקשה להיתר בנייה (להלן: תוכניות תקועות). בבדיקה שערכנו מצאנו כי רוב התוכניות התקועות קיבלו תוקף לפני מספר שנים. לפיכך, לא ניתן להסביר שיעור חריג זה בזמן המועט שעבר מיום קבלת התוקף.

תרשים 5

תוכניות פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות שקיבלו תוקף לפי שנת קבלת תוקף וסטטוס עדכני לסוף שנת 2012



מקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

אנו סבורים שלהאטה בהתעניינות במסלול זה שלוש סיבות מרכזיות:

א. ישנה סברה שתוכניות רבות אינן כדאיות כלכלית. עם זאת, להערכתנו הסבר זה פחות רלוונטי כתוצאה מהגידול החד במחירי הדירות בשנים האחרונות שהגדיל משמעותית את הכדאיות הכלכלית בתוכניות.

ב. הקושי הטמון בקבלת הסכמותיהם של הדיירים במתחם. קושי זה מועצם במסלול הרשויות המקומיות בו נוצר נתק בין פעילות הרשות המקומית המקדמת את התוכנית עד למתן התוקף, לבין היזמים המבקשים ליישם את התוכנית והנדרשים לקבל את הסכמות הדיירים לאחר מתן התוקף לתוכנית. דווקא בתוכניות בעלות כדאיות כלכלית, נוצר מצב בו מספר יזמים מבקשים ליישם את התוכנית. ריבוי היזמים מעלה את ציפיות התושבים ומקשה על יזם יחיד לקבל את הסכמות הדיירים הנדרשות.

ג. מאפיינים ייחודיים בתוכניות המקשים על השגת ההסכמות הנדרשות. כגון:

1. תוכניות הכוללות קרקעות בבעלות גופים ממשלתיים, המעכבים את יישום התוכניות;

2. תוכניות הכוללות צמודי קרקע ואשר הכללתם בתוכנית מקשה על השגת ההסכמות ולעתים אף מונעת אותן לחלוטין כתוצאה מזכות הווטו שתיתכן לבעל צמוד הקרקע על התוכנית כולה (כתוצאה מהדרישה לקבל 66% לפחות בכל בניין, על מנת להפעיל את מנגנון דייר סרבן);

3. תוכניות המצריכות פינוי בעלי עסקים אשר מתקשים להעניק את הסכמתם לביצוע התוכנית עקב חששם כי הליכי הבינוי המתמשכים ייפגעו בפרנסתם;
4. תוכניות שאינן בעלות כדאיות כלכלית תחת הזכויות הניתנות בתוכנית, ושניתן להביאן לכדאיות כלכלית על ידי מגרש השלמה זמין, או על ידי הענקת זכויות בנייה נוספות בתוכנית תוך שמירה על עקרונות תכנוניים נאותים.

כמו כן נדגיש, כי אחד הפרמטרים המהותיים המגבילים את הצלחת המסלול הוא הזמן הרב הנדרש להביא תוכנית פינוי בינוי במסלול זה לכדי יישום. בממוצע, משך מתן התוקף של תוכנית במסלול רשויות מקומיות עומד על 5.5 שנים, החל מיום הכרזתן כמתחם פינוי בינוי (וזאת מבין התוכניות שניתן להן תוקף). זאת מכיוון שתוכניות אלו מתאפיינות בציפוף גבוה בשטחים מבונים ועל כן הן מורכבות יותר ומעוררות התנגדויות רבות יותר. בנוסף, שלב קבלת ההסכמות של הדיירים נמשך גם הוא זמן רב מאוד. מבין התוכניות המועטות שהצליחו לעבור את משוכת הדיירים והגישו בקשה להיתר בנייה, בכמחצית מהן תפוג, ככל הנראה, תקופת ההכרזה לפני מתן היתר הבנייה. כלומר, גם בתוכניות המוצלחות ביותר, יישום תוכנית אורך למעלה מ-12 שנה (לא כולל זמן בנייה).

3.1.2 מסלול מיסוי

מסלול מיסוי מבקש לקדם תוכניות פינוי בינוי באמצעות השוק הפרטי בלבד. תפקיד הממשלה והרשויות המקומיות מתמקד במתן הטבות המס במסלול. היזם הפרטי אחראי על איתור המתחם, התכנון, קידום התכנון בוועדות הרלוונטיות עד למתן התוקף, איסוף הסכמות הדיירים, קבלת היתר הבנייה והבנייה.

הנתונים שבידינו על מסלול מיסוי הם חלקיים ביותר. התוכניות מוכרזות מקדמית על ידי הוועדה להתחדשות עירונית.⁹ בלוח להלן אנו מפרטים את הנתונים שבידינו על מסלול זה. מן הנתונים עולה כי בשנים האחרונות חלה עלייה במספר התוכניות המוגשות על ידי היזמים להכרזה המקדמית (המעידות על היקף הפעילות במסלול זה): מ-49 תוכניות בחומש 2003-2007 ל-82 תוכניות בחומש 2008-2012. בנוסף, החל משנת 2008 החלו תוכניות להגיע להבשלה ועד כה הוכרזו 15 תוכניות הכוללות סך הכל 3.7 אלף יח"ד, כשני שלישים הן יח"ד תוספתיות, קרי כ-2.5 אלף יח"ד.

⁹ נציין, כי מועד ההכרזה על תוכנית במסלול מיסוי כמתחם פינוי בינוי שונה מתוכניות במסלול רשויות מקומיות. בעוד במסלול רשויות מקומיות ההכרזה היא בשלב מוקדם יחסית בחיי התוכנית, ההכרזה במסלול מיסוי היא מאוחרת יחסית ולרוב נעשית לקראת הגשת בקשה להיתר בנייה. במסלול זה נוצרה פרקטיקה של הכרזה מקדמית שקטה הנעשית בתחילת חיי התוכנית, בה היזמים מקבלים אישור מהוועדה הבינמשרדית כי התוכנית עומדת בכללים הנדרשים לקבלת הטבות המס במסלול.

על מנת להעריך את תוספת יח"ד בשנים הקרובות אנו מסתמכים על תוספת יח"ד בשנים 2009-2012 שעמדה על כ-3 אלף יח"ד, קרי, כ-0.7 אלף יח"ד לשנה. נציין שאנו מסתמכים על נתוני ההכרזות במסלול זה ולא על בנייה בפועל.

לוח 6
סטטוס תוכניות פינוי בינוי במסלול מיסוי

שנה	מספר תוכניות שהוכרזו	מספר תוכניות שהוכרזו	אלפי יח"ד הכלולות בתוכניות שהוכרזו ¹⁰
2003	12	-	-
2004	5	-	-
2005	11	-	-
2006	12	-	-
2007	9	-	-
2008	18	2	0.5
2009	10	-	-
2010	13	3	1.3
2011	17	3	0.7
2012	24	7	1.2

מקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

מן הנתונים עולה כי בתוכניות פינוי בינוי התרחשה הסטה ממסלול רשויות מקומיות שהיה דומיננטי יותר (מבחינת היקף התוכניות הנכנס) בתחילת שנות האלפיים, למסלול מיסוי שהינו דומיננטי יותר בשנים האחרונות, אך הקצב עדיין נמוך מאוד והתהליך ארוך.

3.1.3. תכניות מתאר שכונתיות

תוכניות המתאר השכונתיות הינן פיילוט למסלול התחדשות עירונית חדש שמשרד הבינוי והשיכון מקדם בשנים האחרונות בשיתוף הרשויות המקומיות. משרד הבינוי והשיכון והרשות המקומית פועלים לאיתור שכונות שלמות בעלות פוטנציאל להתחדשות עירונית. לשכונות אלה נערך תכנון מתארי הקובע את היקפי הציפוף המותרים בכל תא שטח ואת אופי הליך ההתחדשות העירונית המותרת בו (פינוי בינוי, עיבוי, תמ"א 38). מתן התוקף

¹⁰ לא נכללו יח"ד הנכללות בתוכנית, שלא נכללו בבקשת היתר הבנייה שהוגשה.

לתכנון המתארי, מאפשר ליזם פרטי (או לבעלי הנכסים) לבקש היתר בנייה מכוח תוכנית המתאר ללא צורך לעבור בשנית בוועדה המחוזית.

תוכנית מתאר שכונתית כוללת אלפי יח"ד פוטנציאליות, ומייצרות מסלול ביורוקרטי מקוצר ליזם. בנוסף, היות שהתכנון בתוכניות המתאר השכונתיות הוא ברמת השכונה או מספר שכונות, הוא מתאפיין בהסתכלות רחבה ומתכללת, המביאה בחשבון את כל הסוגיות התכנוניות הנדרשות, כולל שדרוג התשתיות הנדרש כתוצאה מהציפוף שנקבע בתוכנית.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג ובמסגרת החלטת ממשלה מס' 4428 מיום 18.3.2012, תוקצב מסלול חדש זה בסך 5 מיליון ₪ לשנה, לשנים 2012-2014.

3.2. תמ"א 38

תוכנית המתאר הארצית תמ"א 38 לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה קיבלה תוקף בשנת 2005. התוכנית קובעת מסגרת סטטוטורית המאפשרת מתן היתרי בנייה לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ומעודדת את ביצוע החיזוק על ידי מתן זכויות בנייה. זאת, למבנים אשר הוצא להם היתר בנייה לפני שנת 1980 ואשר ככל הנראה לא נבנו לפי התקן הנוכחי לרעידות אדמה.

תמ"א 38 כוללת מגוון תמריצים לעידוד חיזוק המבנים, ומאפשרת מגוון פתרונות לחיזוק מבנה, בהתאם לתנאיו הספציפיים של המבנה. אפשרויות החיזוק שהתמ"א מאפשרת הן:

- חיזוק מבנה ללא תוספות בנייה: התמ"א מאפשרת לחרוג מקווי הבניין ומהגובה המותרים על פי התוכנית החלה במקום לצורך הוספת אלמנטים מחזקים.
- חיזוק המבנה תוך כדי תוספות בנייה: התמ"א מאפשרת הרחבת דירות קיימות והוספת מרחבים דירתיים מוגנים לדירות קיימות, סגירת קומת עמודים, תוספת מעליות, תוספת של עד 2 קומות לצורך תוספת דירות חדשות לבניין, הקמת קומה חלקית על גג הבניין והקמת אגף חדש לבניין.
- הריסת מבנה ובנייתו מחדש: במידה והריסת מבנה ובנייתו מחדש בתקן רעידות האדמה היא האופציה המועדפת, התמ"א מאפשרת חריגה מקווי הבניין, שילוב זכויות מכוח תוכניות שחלות במקום וטרם מומשו זכויות מכוח התמ"א ובניית חנייה תת-קרקעית.

על מנת להתאים את הוראות התמ"א לתנאים הייחודיים בכל יישוב, נקבע כי ניתן להחיל מכוח התמ"א תוכניות מפורטות לחיזוק מבנים ליישוב או לחלק ממנו, שייקבעו את תוספת זכויות הבנייה בהיקפים המתואמים לכושר הנשיאה המקומי.

בנוסף לתמ"א אושרה חקיקה משלימה המעניקה פטורים ממסים ומאפשרת פינוי דייר סרבן כדלקמן:

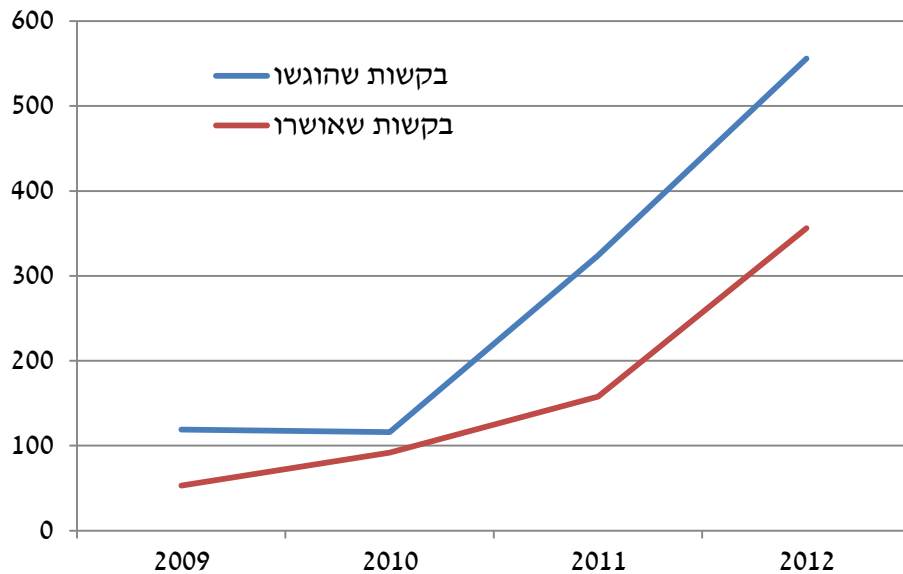
- חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח 2008 - נקבעו הוראות מקלות לעניין הרוב המשותף הדרוש בבית משותף לביצוע עבודות החיזוק, ובפרט נקבעו בתיקון מס' 2 לחוק הוראות מקלות לעניין הרוב הדרוש בבית משותף לצורך קבלת החלטה על הריסת בניין והקמתו מחדש מכוח התמ"א.
- חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס' 62 – הוראת שעה), התשס"ח 2008 - הוענק פטור מתשלום מס שבח במכירת זכות במקרקעין שהיא רכוש משותף במבנה שלגביו ניתנו זכויות בנייה לפי תמ"א 38. כמו כן, הוענק פטור ממס שבח וממס מכירה במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בנייה לפי תמ"א 38.
- חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס' 74), התשע"ב 2012 – הוענק פטור ממס במכירה שתמורתה הושפעה מזכויות בנייה לפי תוכנית של חיזוק בדרך של הריסה.
- חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 96), התשע"א 2011 – נקבע פטור מהיטל השבחה.
- חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 97), התשע"ב 2012 – נקבעו הוראות בעניין אי התניית היתר בנייה לחיזוק מבנה בהתקנת מקומות חנייה נוספים, אם לא ניתן להתקינן בתחום הנכס, ומאפשר חיוב מבקש ההיתר בהשתתפות בהתקנת מקומות חנייה בחניון ציבורי.

למרות שמטרתה העיקרית של תמ"א 38 הינה חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה, בפועל, כתוצאה מדרך הפעולה שננקטה, תורמת תמ"א 38 גם למטרות ההתחדשות העירונית, ובפרט לתוספת יח"ד בשטחים המבונים.

בתרשים להלן אנו מפרטים את היקף הפעילות בתמ"א 38 כפי שעולה מן הנתונים שנאספו על ידי מינהל תכנון במשרד הפנים. החל משנת 2005 אושרו כ-880 בקשות להיתרי בנייה בתמ"א 38. כ-18 אחוזים מהן בשנת 2011 וכ-40 אחוזים מהן בשנת 2012 (כאשר למעלה ממחציתן במחוז תל אביב). נתון זה מעיד על ההתפתחות המהירה של התחום, בייחוד לאחר הוספת המסלול להריסת מבנים והקמתם מחדש שהוסף בשנת 2010 לתמ"א 38 בתיקון 2 והורחב בתיקון 3.

מן הנתונים החלקיים שנאספו על ידי מינהל תכנון מהוועדות המקומיות אנו מעריכים כי ניתנו היתרי בנייה במסלול תמ"א 38 לכ-700-1000 יח"ד תוספתיות בשנת 2011, ולכ-1,500-2,500 יח"ד תוספתיות בשנת 2012.

תרשים 6
היקף תמ"א 38 בישראל
תוכניות (ולא יח"ד)



מקור: נתוני מינהל התכנון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

בנוסף, תמ"א 38 מאופיין בהליכי אישור תכנון מקוצרים. מכוח התמ"א אין התוכניות נדרשות לעבור בוועדות המחוזיות או המקומיות, אלא רק להגיש בקשה לקבלת היתר בנייה מהרשות המקומית. על פי נתוני מינהל התכנון, זמן קבלת האישור בקשת היתר הבנייה (לתוכניות שקיבלו היתר) עומד בממוצע על פחות משנה אחת בלבד. זאת לעומת 5.5 שנים בממוצע שנדרש למתן תוקף לתוכניות פינוי בינוי בוועדות המחוזיות. כלומר, הזמן שנדרש ליזם לאישור התכנון בתוכנית תמ"א 38 מהווה לכל היותר 15% מהזמן הנדרש לו בתוכניות פינוי בינוי או מתוכניות "רגילות" (להערכת בנק ישראל הזמן הממוצע לקבלת אישור הוועדות המחוזיות וזמן קבלת ההיתר עומד על כ-8 שנים).

היקפי הפעילות בתמ"א 38, קצב צמיחתו ומהירות יישומו הם מרשימים ומוכיחים כי מסלול תמ"א 38 מהווה מסלול חשוב ומרכזי לקידום ההתחדשות העירונית בישראל. יתר על כן, על אף שמסלול תמ"א 38 חדש יותר ממסלול פינוי בינוי, בהתבסס על הנתונים שבידינו אנו סבורים כי היקפי הפעילות העתידיים בו, מבחינת תוספת יח"ד במרקמים המבונים, תהיה משמעותית.

4. ניתוח והמלצות

בחינת מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים כיום העלתה כי היקף הפעילות במסלולים אלו אינו מספק וחברי הצוות ממליצים לממשלה לפעול להרחיבו כך שיהווה חלק משמעותי מהבנייה החדשה בישראל. הוועדה מצאה כי היקף ההתחדשות העירונית במסגרת תמ"א 38 גדל בקצב משמעותי ויש לעודדו. לעומת זאת היקף הפעילות בתוכניות פינני בינוי אינו מספק, בפרט בשלבי היישום, ועל כן בחרה הוועדה להתמקד בהצעות לשיפור מסלולי פינני בינוי.

מהניתוח המקיף שערכה הוועדה עולה כי תוכניות פינני בינוי סובלות ממספר קשיים וכשלים מרכזיים המביאים לכך שהיקף הפעילות בתחום ובפרט היקף יח"ד הנבנות במסגרת מסלול זה הוא נמוך ואינו מתקרב למימוש הפוטנציאל הקיים בו.

- הערכה כללית – הוועדה מצאה כי מכיוון שהתחום מקיף תחומי אחריות של משרדים ממשלתיים רבים, נוצרו שחקני ווטו רבים בתהליך שאינם בהכרח פועלים במשותף לקידום התחום. דבר המביא מחד ליצירת מדיניות לא אחידה ומאידך להכשלת יוזמות. בנוסף, על אף חשיבותו הרבה, התחום עדיין אינו זוכה לרמת הקשב הניהולי לה הוא ראוי.
- תמיכת הרשויות המקומיות – הרשויות המקומיות הינן שחקן וטו מרכזי בתהליך וללא תמיכתן בתוכניות התחדשות עירונית, הן לא תצאנה לפועל. עם זאת, הרשויות המקומיות אינן מעורבות בקביעת המדיניות בתחום ובמקרים רבים אין להם אינטרס כלכלי ביישום תוכניות פינני בינוי בשטחן.
- כדאיות כלכלית – הוועדה מצאה כי קיים פוטנציאל ממשי ליישום התחדשות עירונית בהיקף נרחב המתבסס על כדאיות כלכלית של הפרויקטים השונים. אולם בפועל, כתוצאה מסרבול התהליכים המביאים לזמני ביצוע ארוכים מאוד, ולאי וודאות גדולה באשר ליישום הפרויקטים, נפגעת הכדאיות הכלכלית באופן מהותי והתוצאה היא יישום בהיקף נמוך. הוועדה מצאה כי היעילות הנמוכה בתהליך, הפוגעת בכדאיות הכלכלית ובמימוש הפוטנציאל, נובעת משני גורמים מרכזיים:
 - התמשכות התהליכים הסטטוטוריים – עקב מורכבות התוכניות, תוספת הצפיפות הגבוהה במסגרתן וההתנגדויות הרבות להן כתוצאה מריבוי שכנים הליכי האישורים הסטטוטוריים נמשכים מעל ומעבר לסביר.
 - קושי בפעולה משותפת – תוכנית פינני בינוי דורשת יצירת הסכם בין יזם פרטי למספר רב של דיירים. מבנה התהליך כיום אינו מקל ולעתים אף מקשה על יצירת ההסכמות הנדרשות. התארכות התהליכים גורמת לעיכוב ולאי יישום של פרויקטים רבים.

בדיוניה, שקלה הוועדה שתי מערכות המלצות חלופיות לטיוב ההתחדשות העירונית בישראל והגדלת היקפה. מערכת אחת ביקשה לשפר ולהגדיל את ההתחדשות העירונית בישראל על בסיס שיפור המנגנונים הקיימים, והמערכת השנייה ביקשה לעשות זאת על בסיס רפורמה מקיפה במסלולים הקיימים, ובפרט תוך הגדלת חלקה של המדינה בתהליך ההתחדשות העירונית.

הוועדה סברה כי על אף ההיקפים הנמוכים של ההתחדשות העירונית במסלולים הקיימים, ניתן לשפר את התחום באופן משמעותי על בסיס המסלולים הקיימים גם ללא רפורמה מרחיקת לכת. הוועדה מצביעה על שורת המלצות שנועדו לשפר ולטייב את תחום ההתחדשות העירונית במסגרת המסלולים הקיימים והמלצות אלו, כמו גם הרציונאל שעמד מאחוריהם מפורטים בסעיף 4.1 להלן. מתווה הרפורמה המקיפה, שהוועדה בחרה שלא לקדמו כעת, מופיע בסעיף 4.2 להלן.

4.1. המלצות הוועדה

1. הצבת יעדים לאומיים להתחדשות עירונית

אחד המדדים החשובים ביותר לבחינת הצלחת ההתחדשות העירונית טמון במספר יח"ד שנוספו במסגרתה. בהתבסס על נתונים חלקיים של ההתחדשות העירונית בישראל, היקף הפעילות בשנים האחרונות הוא כדלקמן:

1. בשנים 2011-2012, כעשור לאחר הקמת מסלולי פינוי בינוי, ניתן תוקף לכ-3,000 יח"ד (תוספתיות) בתוכניות פינוי בינוי, מתוך 104,000 יח"ד להן ניתן תוקף בישראל בשנים אלו, דהיינו כ-3%. כלומר, פינוי בינוי טרם הפך לכלי תכנוני מרכזי לתוספת יח"ד.
2. בשנים 2011-2012 ניתנו בתוכניות פינוי בינוי היתרי בנייה לכ-1,500 יח"ד (תוספתיות), מתוך 73,000 היתרי בנייה (ביוזמה פרטית) שניתנו בכל מדינת ישראל בשנים אלו, דהיינו, כ-2%.
3. במסגרת תמ"א 38, אושרו בשנים 2011-2012 היתרי בנייה לכ-3,000 יח"ד חדשות (תוספתיות), המהוות כ-4% מכלל היתרי הבנייה ביוזמה פרטית שניתנו בישראל בשנים אלו.
4. סך הכל, בשנים 2011-2012, ניתנו היתרי בנייה לכ-4,500 יח"ד תוספתיות בתמ"א 38 ובפינוי בינוי, המהווים כ-6% מכלל היתרי הבנייה ביוזמה פרטית, כאשר השיעורים גבוהים יותר באזורי הביקוש ושואפים לאפס במחוזות דרום וצפון. בהתחשב בצורך ההולך וגובר להסיט את הבנייה משטחים פתוחים לשטחים מבונים, היקף זה רחוק מההיקף הרצוי.

המלצה 1:

מוצע לקבוע יעדים לאומיים להתחדשות עירונית, על פי החלוקה הבאה:

1. יעד שנתי לסך תוספת יח"ד שקיבלו תוקף בתוכניות התחדשות עירונית (שרובן פינוי-בינוי, מכיוון שתמ"א 38 אינה מצריכה את אישור הוועדות המחוזיות);
2. יעד שנתי להתחלות בנייה (תוספתיות) בתוכניות התחדשות עירונית;
3. מתוכן, יעד שנתי ספציפי להתחלות בנייה (תוספתיות) בתוכניות פינוי-בינוי.

מטרת הצבת היעדים היא הכוונת הגורמים הממשלתיים להגדלת הפעילות בתחום ההתחדשות העירונית בדגש על יישום, ריכוז המאמצים של כלל השותפים, והערכת

טיב הפעילות הממשלתית ביחס ליעדים הלאומיים שנקבעו. נציין כי יעדים אלו אינם יעדים נורמטיביים, אלא גם משקפים את המצוי בצנרת התכנון (לעניין תוכניות פינני בינוי), ואת הקושי לאמוד את היקפי הגידול בתמ"א 38 עקב צמיחתו המהירה.

היעדים ייקבעו כדלקמן:

שנת 2024	שנת 2019	שנת 2016	יעד פעילות שנתי (יח"ד)
8,000	4,000	2,000	יעד למתן תוקף לתוכניות במסלולי התחדשות עירונית (פינוי-בינוי ועיבוי בנייה)
10,000	5,000	3,500	יעד להתחלות בנייה לתוכניות במסלולי התחדשות עירונית (פינוי-בינוי, עיבוי בנייה ותמ"א 38)
3,000	1,500	1,000	מתוכן, יעד להתחלות בנייה לתוכניות פינוי-בינוי

2. תשתית ארגונית בין משרדית לקידום תחום ההתחדשות העירונית

תחום ההתחדשות העירונית הינו מורכב ביותר, ומערב סמכויות ותחומי פעולה של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ובעלי עניין נוספים. על מנת שהממשלה תצליח לעמוד ביעדים הלאומיים שנקבעו בסעיף 1, נדרשת פעולה משותפת בין משרדי הממשלה השונים, ובינם לבין השלטון המקומי.

המלצה 2:

הוועדה ממליצה להקים את הוועדה להתחדשות עירונית על בסיס פלטפורמה קיימת (הוועדה לעניין מתחמי פינוי בינוי) שתהווה מסד לעבודה משותפת של דרגי העבודה בתחום ההתחדשות העירונית, תוך תכלול האינטרסים, היכולות והסמכויות של זרועות הממשלה השונות, ושילובן לכדי פעולה משותפת לקידום תחום ההתחדשות העירונית.

לשם עמידת הממשלה ביעדים שנקבעו, הוועדה להתחדשות עירונית תגבש תוכנית עבודה לקידום תחום ההתחדשות העירונית בכללותו; תבצע מעקב אחר העמידה ביעדים הלאומיים; תקים בסיס נתונים אמין ומקיף; תזהה חסמים המעכבים

עמידה ביעדים אלו; תגבש פתרונות מתאימים לחסמים שזוהו; ותערוך מחקרים תומכי מדיניות בנושאי התחדשות עירונית.

הגם שאין חולק על חשיבות ההתחדשות העירונית, תחום זה אינו מתועדף כראוי בממשלה, ואינו זוכה לקשב לו הוא ראוי. על כן יש ליצור מנגנון אשר יעגן את נושא ההתחדשות העירונית במעלה סדר העדיפויות הממשלתית.

המלצה 3:

לפיכך מוצע להקים פורום מנכ"לים להתחדשות עירונית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה שיתכנס פעם בחצי שנה, לכל הפחות. תפקידו של הפורום יהיה לעקוב אחר עבודת הוועדה להתחדשות עירונית, ולסייע בידיה לעמוד ביעדים שנקבעו, בין היתר, באמצעות קביעת סדרי עדיפויות, הכרעה במחלוקות, איגום משאבים וקידום החלטות ממשלה ככל הנדרש. לשם השגת מטרות אלה מוצע גם לעגן את הקשר הישיר בין דרג העבודה לבין הדרג הבכיר, על ידי מינוי יו"ר הוועדה להתחדשות עירונית למרכז הפורום.

בנוסף, מומלץ שיו"ר הפורום יציג את תמונת המצב העדכנית בתחום ההתחדשות העירונית לוועדת השרים לענייני דיוור פעם בשנה, בדגש על עמידה ביעדים שנקבעו בסעיף 1.

3. ייעול מנגנוני התכנון של תוכניות התחדשות עירונית

הליכי האישור הסטטוטורי של תוכניות למגורים בישראל אורכים זמן רב, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בתוכניות התחדשות עירונית. זמן אישור התכנון של תוכניות פינני בינוי במסלול רשויות מקומיות בוועדות המחוזיות עומד, בממוצע, על כחמש וחצי שנים. וזאת, כאשר הגורם המקדם את התוכנית הוא הרשות המקומית עצמה, בגיבוי משרד הבינוי והשיכון ובמימונו.

התארכות הליכי התכנון והאי וודאות לגבי מועד ואופן אישורם, מקשים מאד על קידום פרויקטי התחדשות עירונית ופוגעים בכדאיותם הכלכלית. בבסיס המדיניות של מסלולי ההתחדשות העירונית עומדת ההנחה כי השוק, קרי יזמים פרטיים, יישאו בסיכון היזמי, הקבלני וגם התכנוני. לכן, מעבר להתארכות זמני אישור התכנון, האי וודאות התכנונית פוגעת ביכולת היזם להעריך את סיכוניו וסיכוייו, ולכן הוא דורש תשואה גבוהה יותר, דבר המקטין הן את היתכנות השלמת הפרויקט והן את התמורה לדיירים ולרשות המקומית. אי הוודאות הכרוכה בתכנון מקטינה את הפיזור הגיאוגרפי של פרויקטי פינני בינוי לאזורים בהם מחירי הקרקע גבוהים במיוחד, ו/או הצפיפות נמוכה במיוחד.

בנוסף, תוכניות להתחדשות עירונית הן לרוב קטנות בהיקפן ביחס לתוכניות בנייה על קרקע לא מבונה, והן לרוב מסובכות יותר לאור הצורך להשיג את הסכמת הדיירים, ההשפעה הגדולה על השכנים והגידול בעומס על התשתיות העירוניות הקיימות. על כן, בראיית מוסדות התכנון, מבחינת עלות-תועלת (ובמיוחד כאשר מוסדות התכנון נדרשים לעמוד ביעדים כלליים של תכנון) עדיף להשקיע זמן בתוכניות שאינן התחדשות עירונית.

יתרה מכך, מהתרשמותנו עולה כי הוועדות המחוזיות אינן מעניינות במקסום הערך של התוכנית להתחדשות עירונית. קרי, הוועדות אינן ממקסמות את הפער בין שווי זכויות הבנייה הניתנות לבין שדרוג התשתיות הנדרש לתמיכה בהגדלת זכויות אלה. בתוכניות רבות הוועדות אף שואפות להעניק את זכויות הבניה המינימאליות הדרושות להבאת התוכנית בקירוב לסף הכדאיות הכלכלית. משמעות הדבר היא שיחידות הדיור הנבנות אינן המרביות האפשריות (תחת שמירה כמובן על המגבלות התכנוניות הנדרשות), וכן שבסופו של דבר תוכניות רבות אינן יוצאות לפועל, עקב הכדאיות הכלכלית הגבולית.

עם זאת, ראוי לציין כי גם בהינתן מקסום הערך, תוכניות התחדשות עירונית עדיין עשויות לסבול מחוסר כדאיות כלכלית, בעיקר באזורים שאינם אזורי ביקוש מובהקים. הגם שלא ניתן לייצר בכל מקום תוכנית להתחדשות עירונית שתהיה בעלת כדאיות כלכלית, שכן הגדלת הצפיפות הנדרשת היא גדולה מדי, ניתן לשפר את הכדאיות הכלכלית של התוכניות, על ידי הכללת שימושים אשר ישיבו את ערך הקרקע - כגון שימושים מסחריים.

לסיכום, אישור התכנון בתוכניות התחדשות עירונית אינו מיטבי. התוצר של התכנון, שהוא מנגנון של פשרות בין אילוצים ורצונות, אינו משיג את המטרה הרצויה – חידוש המרקם העירוני.

המלצה 4:

לפיכך מומלץ כי תוכניות פינוי בינוי יאושרו באמצעות הווד"לים בשינויים הרלבנטיים, במטרה לקצר את זמני אישור התכנון, תוך שימת דגש על פגיעה מנימאלית באיכותו.

נציין, כי הפתרון המוצע לקיצור זמני אישור התכנון ושיפורו בתוכניות פינוי בינוי ועיבוי בנייה באמצעות הווד"לים הוא פתרון לטווח הקצר בלבד. בטווח הבינוני והארוך נדרש כי הפתרון להתארכות זמני אישור התכנון בבנייה בשטחים המבונים יהיה חלק מפתרון כולל לבעיית התארכות זמני אישור התכנון של הבנייה בישראל. לפיכך מוצע, כי משרד הפנים, במסגרת תיקון מקיף לחוק התכנון והבנייה, יפעל לאפשר לוועדות מקומיות שיוסמכו בהסמכה מיוחדת לדון בתוכניות התחדשות עירונית בשטחים מבונים, במגבלות שיימצא לנכון.

קיצור זמני התכנון בתוכניות בשטחים מבונים בישראל אפשרי לא רק על ידי טיוב הפרוצדורה של אישור התכנון, כאמור בסעיף 3.א לעיל, אלא גם על ידי מתן תמריצים נכונים. כך, בעוד הממשלה הציבה יעד למשרד הפנים למתן תוקף ל-60,000 יח"ד בשנה, הצליח משרד הפנים על ידי שימוש בכלים ניהוליים להביא למתן תוקף של כ-70,000 יח"ד בשנת 2012, וזאת לעומת 29,000 יח"ד בלבד בשנת 2011.

המלצה 5:

על כן ממליצה הוועדה, כי משרד הפנים יהיה אחראי למימוש היעד הלאומי למתן תוקף ליח"ד במסלולי התחדשות עירונית כאמור בסעיף 1, וזאת בכפוף להגשת תוכניות בהיקף נדרש ועמידתן בתנאים הנדרשים. כמו כן מומלץ, כי משרד הפנים יפעל לכלול יעדים אלו בתוכניות העבודה של לשכות התכנון המחוזיות, יבצע מעקב אחר עמידה ביעדים אלו וייצר מערך תמריצים התומך בכך.

משרד הבינוי והשיכון מקדם בשנים האחרונות בשיתוף הרשויות המקומיות תוכניות מתאר שכונתיות, בעלות אלפי יח"ד, תוך שימוש במגוון כלים של התחדשות עירונית וקיצור זמני אישור התכנון. תוכניות המתאר השכונתיות תוקצבו, בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג ובמסגרת החלטת ממשלה מס' 4428 מיום 18.3.2012, בסך 5 מיליון ₪ לשנה, לשנים 2012-2014.

לתוכניות המתאר השכונתיות יתרונות רבים והן מגלמות בחובן פוטנציאל גדול להתחדשות עירונית וקידום היעדים שנקבעו בסעיף 1 לעיל. כאמור, כל תוכנית מתאר שכונתית כוללת אלפי יח"ד פוטנציאליות, ואינה מצריכה דיון נוסף בוועדה מחוזית. בנוסף, היות והתכנון בתוכניות המתאר השכונתיות הוא ברמת השכונה או מספר שכונות, יש בו הסתכלות רחבה ומתכללת, המביאה בחשבון את כל הסוגיות התכנוניות הנדרשות, כולל שדרוג התשתיות הנדרש כתוצאה מהציפוף שנקבע בתוכנית.

המלצה 6:

הוועדה ממליצה לתקצב את מסלול תוכניות המתאר השכונתיות גם לאחר שנת 2014, לאחר בחינת תרומתו של המסלול להשגת היעדים הלאומיים שנקבעו.

4. עידוד הרשויות המקומיות להאיץ תהליכי התחדשות עירונית בתחומן

בתוכניות התחדשות עירונית קיימת חשיבות מכרעת לתמיכת הרשות המקומית, הן כגורם המעורב בהליך התכנון, הן כגורם המוציא את היתרי הבנייה, הן כגורם המספק את השירותים העירוניים עבור הדיירים. הרשויות המקומיות חוששות מהציפוף הגבוה בתוכניות התחדשות עירונית ובפרט בתוכניות פינוי בינוי, כמו גם מהמעמסה הכספית המושתת עליהן כתוצאה מתוספת התושבים והויתור במקרים מסוימים על היטלי ההשבחה.

שיקול הדעת שניתן לרשויות המקומית במתן פטור מהיטל השבחה (חלקי או מלא) בתוכניות פינוי בינוי במסלול מיסוי, אמנם מעניק גמישות לתהליך ומאפשר הכללת פרויקטים שאחרת לא היו בעלי כדאיות כלכלית, אך הוא גם תורם להגדלת האי וודאות התכנונית והכלכלית ופוגע בסיכויים ליישום התוכניות.

מקור ההכנסות העיקרי של הרשות המקומית מפרויקט פינוי בינוי הינו היטל ההשבחה המסייע לה לספק לתושבים את צרכיהם העירוניים. במצב הקיים היום הרשות המקומית מוסמכת לקבוע את גובה הפטור מהיטל השבחה, אך זאת בעת מתן היתר הבנייה (או במכר), כאשר היזם נדרש לשלם את היטל השבחה. מצב זה מביא לכך שעל הרשות המקומית מופעלים לחצים כבדים למתן פטור מלא מהיטל השבחה, גם במקומות שבהם היא סבורה שנדרש היטל השבחה על מנת לשרת את הגברת הצפיפויות בתוכנית. במצב זה הרשות המקומית היא הגורם האחרון העומד בפני התממשות התוכנית, לאחר שכל ההסכמים נחתמו והתמורות לדיירים נקבעו, וסירובה לתת פטור מלא מהיטל השבחה יכול להביא לביטולה של התוכנית, או לכל הפחות לעכבה במספר שנים. על כן הרשות המקומית נאלצת, לעתים, להעניק פטור שאינו עולה בקנה אחד עם שיקוליה המקצועיים והעלויות המושתות עליה בתוכנית, או לחלופין איננה מאשרת את התוכנית.

לפיכך ההסדר הקיים היום בעייתי במספר רבדים. ראשית, הוא מגדיל את אי הוודאות בפרויקט. שנית, בכוחו להביא לביטול פרויקטים בשלב מאוד מתקדם במידה והיקף הפטור בפועל קטן מהפטור שהניח היזם בחישוביו. שלישית, הוא מביא לסבסוד צולב של פרויקט פינוי בינוי על חשבון הכנסות אחרות של הרשות המקומית במידה והרשות המקומית נאלצה להעניק פטור בניגוד לשיקול דעתה המקצועי כתוצאה מהלחצים שהופעלו עליה במתן הפטור בכדי שלא להביא לביטול פרויקט. ורביעית, רשות מקומית שנכוותה ואולצה לתת פטור מהיטל השבחה בניגוד לשיקול דעתה המקצועי, תתנגד בעתיד לקידום פרויקטי פינוי בינוי בשטחה עוד בשלביהם המוקדמים, לפני שניתן להפעיל עליה לחצים כבדים למימושם.

המלצה 7:

הוועדה ממליצה, כי רשות מקומית תוכל להמליץ לשר הפנים ולשר הבינוי והשיכון על שיעור היטל השבחה הנמוך מהשיעור הקבוע בחוק (50%), במדרגות שייקבעו, לרבות פטור מלא. וזאת בסמוך למועד קבלת החלטה בתוכנית בוועדה המקומית, עובר לדיון בוועדה המחוזית, בהתבסס על הפרמטרים הרלוונטיים הידועים באותה העת. בתוכנית פינוי בינוי במסלול מיסוי הרשות המקומית תוכל לקבוע שיעור היטל השבחה הנמוך מהקבוע בחוק רק במידה והתוכנית אינה כדאית כלכלית. הוועדה המקומית לא תוכל לשנות עמדתה, ככל שהחליטה על שיעור היטל השבחה נמוך מהקבוע בחוק כאמור, אלא ככל שחלו שינויים מהותיים בתוכנית שיש בהם להביא לשינוי בהערכת הכדאיות הכלכלית של התוכנית. השרים יפעילו סמכותם לקביעת שיעור היטל השבחה לאחר סיום הליכי אישור התוכנית ובסמוך להם.

כך ייקבע מראש שיעור היטל השבחה שיאפשר לרשות המקומית להתמודד עם הנטל הכלכלי המושת עליה כתוצאה מהתוכנית. מאידך, תשמר לה הגמישות, בפרויקט בעל כדאיות כלכלית גבולית, לקבוע שיעור היטל השבחה הנמוך מהקבוע בחוק, במטרה להגדיל את כדאיותו הכלכלית, ובמידה והדבר עולה בקנה אחד עם מכלול שיקוליה. בנוסף, קביעתה המוקדמת של עמדת הרשות המקומית וקביעתו הסופית של שיעור היטל השבחה בתוכנית בסמוך לאישור התוכנית, תצמצם את האי וודאות בתוכניות אלה, המקשה על יישומן.

כאמור, מעורבותן של הרשויות המקומיות היא הכרחית לקידום תחום ההתחדשות העירונית. משרד הפנים עמד על כך בשורה של מסמכים: בסעיף 14.4 לתמ"א 35 נקבע כי הרשויות המקומיות יגישו לוועדות המחוזיות מסמכי מדיניות לחידוש, שיפור ועיצוב החלקים הוותיקים של מרחב התכנון המקומי; בחוזר מנכ"ל 4/2008 מיום 23.6.2008 הומלץ כי רשויות מקומיות תגבשנה תוכנית פעולה לשם הגברת יישומה של תמ"א 38; בהנחיות מנהל מינהל התכנון מיום 11.4.2011 נדרשו הוועדות המקומיות לגבש תוכניות מפורטות בהתאם לסעיף 23 לתמ"א 38 לשם מתן זכויות נוספות באזורים בהם תמ"א 38 אינה מספקת. הנחיות אלו טרם מומשו במלואן.

המלצה 8:

הוועדה ממליצה כי משרד הפנים יעודד את הרשויות המקומיות לערוך תוכניות להתחדשות עירונית, כאמור במסמכים אלו וידווח לוועדת שרים על התקדמות בתחומן.

5 . העצמת דיירים בתהליכי התחדשות עירונית

אחד החסמים המבניים המשמעותיים ביותר בפרויקטי ההתחדשות העירונית טמון בהתארגנות הדיירים. הוצאת תוכנית פינוי בינוי מהכוח אל הפועל מחייבת שיתוף פעולה בין הדיירים לבין עצמם, ובינם לבין היזם והרשות המקומית. אלא שיחסים אלו מתאפיינים בציפיות מופרזות, בחשדנות גבוהה, באי אמון מובנה, בהיעדר שקיפות, בחוסר מידע ובאי וודאות.

דרוש מנגנון ייצוג לדיירים אשר יביא להעצמתם בתהליך, מבחינת יכולותיהם המקצועיות, ובכך יקטין את חששותיהם, יגדיל את תרומתם לתהליך התכנון על ידי תמסורת טובה יותר של העדפותיהם ורצונותיהם וייצר שיתוף פעולה טוב יותר בין הדיירים. מעבר לתועלת עבור הדיירים עצמם, למנגנון ייצוג הדיירים תועלות נוספות: עבור יזמים רציניים מנגנון זה יקצר את משך קבלת הסכמות הדיירים ויפחית את תופעת הדיירים הסרבנים, ובכך יגדיל את הכדאיות הכלכלית ויקטין את האי וודאות הטמון בתהליך. עבור הרשויות המקומיות, מעורבות הדיירים בשלבים מוקדמים של התכנון תביא לתכנון טוב יותר ותפחית התנגדויות, מה שעשוי לקצר את הליך התכנון. קיצור משך הזמן הדרוש להשגת הסכמות הדיירים והפחתת התנגדויות יגשים את מדיניות הממשלה להגדלת היצע יחידות הדיור.

המלצה 9:

הוועדה ממליצה כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, יגבשו מתווה מפורט לתמיכה בארגונים ללא מטרת רווח, עמותות, חברות משכנות ותאגידים עירוניים אשר יורשו לייצג את האינטרסים של הדיירים בפרויקטי פינוי בינוי ועיבוי, ובגדר זאת: ארגון הדיירים, ליווי תהליך התכנון תוך הטמעת העדפות הדיירים, הערכה כלכלית של התמורה המוצעת, קידום השגת הסכמות הדיירים, ליווי משפטי של ההתקשרות עם יזם ועוד. המתווה יכלול את אופן המימון, צורת ההתקשרות (תמיכה, מיזם משותף, מכרז וכיו"ב), תנאי הסף ואבני הדרך (למשל, הצגת תוכנית ראשונית; הוכחת ניסיון רלוונטי; הצגת ייפויי כוח מאת בעלי הנכסים בתוכנית; העמדת מימון מקביל ממקורות עצמיים או פילנתרופיים).

נמצא כי קיימת אי בהירות ברשויות המקומיות באשר להיקף התפקידים שהינן יכולות למלא בתהליך, בהתאם לקבוע בחוק. בפרט מצאה הוועדה כי בחלק ניכר מפרויקטי פינוי בינוי שהגיעו לשלבים מתקדמים, היוותה הרשות המקומית גורם מרכזי בקידום.

המלצה 10:

לפיכך ממליצה הוועדה כי מנכ"ל משרד הפנים יבהיר בחוזרי מנכ"ל לרשויות המקומיות את הסמכות המסורה להן לפי פקודת העיריות בתחום ההתחדשות העירונית, באמצעות התאגידים העירוניים שבשליטתן, ובפרט את יכולתן לסייע בהתארגנות דיירים בפרויקטים אלו.

6. הסדרת העוסקים בתחום התחדשות עירונית

תוכניות התחדשות עירונית סובלות מאי אמון בין הדיירים לבין יזמים המעוניינים לקדם תוכנית אלו. בין היתר, האי אמון נגרם מחשש המוצדק של הדיירים, שלא כל היזמים והקבלנים השולחים ידם בתחום זה, מסוגלים ליישם פרויקט כה מורכב כתוכנית התחדשות עירונית, הכוללת, מבחינת הדיירים, סיכון גדול לפגיעה באורח חייהם ואף לאובדן ביתם.

בנוסף, בתחום ההתחדשות העירונית נפוצה תופעה של "מאכערים" אשר משדלים את הדיירים לחתום על הסכמי בלעדיות, וסוחרים בהסכמות אלו עם יזמים. תופעה זו אינה תורמת, בלשון המעטה, לקידום פרויקטי פינוי בינוי, ואף פוגעת באמון הדיירים בתהליך ומעכבת אותו.

המלצה 11:

על מנת לשפר את מקצועיות העוסקים בעיבוי בנייה ותמ"א 38 ממליצה הוועדה כי משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף עם התאחדות בוני הארץ, יגבש תכנים לקורס בנושא בנייה באזור מבונה ועל גבי בניין מאוכלס (תוכניות עיבוי בנייה ומתוקף תמ"א 38). הקורס יכלול, בין היתר, תכנים הנוגעים לתכנון וביצוע הבנייה עצמה ולנושאי בטיחות בעבודה, תוך שימת דגש על חשיבות יצירת תנאי מחיה הולמים לדיירים במהלך תקופת הבנייה.

התאחדות בוני הארץ תקיים את הקורס שיגובש ותהיה אחראית לביצועו באופן תקין, לרבות פיקוח על השתתפות הנרשמים וקיום מבחני תעודה. קבלן שיסיים את הקורס בהצלחה, יקבל תעודת סיום קורס תמ"א 38 מאת התאחדות בוני הארץ וישמו יפורסם באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון.

המלצה 12:

על מנת לצמצם את תופעת הסחר בחתימות ואת החתמת הדיירים על חוזים המקפחים את זכויותיהם, הוועדה ממליצה לתקן את חוק פינוי ובינוי (פיצויים) כך שכל הסכמה, התחייבות או הסכם התקשרות של בעלי הדירות בנוגע לעסקת פינוי בינוי יינתנו בכתב ויאומתו בפני עורך דין.

המלצה 13:

על מנת להסדיר באופן כללי את העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית, בנוסף לכלים שמוצעים בסעיף זה, הוועדה ממליצה כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד המשפטים, בהתייעצות עם משרד הכלכלה, יבחנו דרכים לטיוב עבודת העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית לרבות היכולת להסדיר עיסוקם ויגבשו תוכנית לשם כך. התוכנית תוגש לוועדה להתחדשות עירונית בהקדם האפשרי.

7. הגדלת הישימות של תוכניות פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות

בתוכניות פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות, הובלת התהליך כולו, עד שלב ביצוע העסקאות, מבוצע על ידי הרשות המקומית. הרשות המקומית בוחרת את המתחם הרלוונטי, מקדמת את אישור התכנון הסטאטוטורי, אחראית על עבודות הפיתוח וביצוען ומשתמשת בזרוע ביצועית של החברה המנהלת. החברה המנהלת אמונה על ביצוע בדיקות וסקרים, ניהול ותיאום התכנון, ביצוע פעולות הסברה לדיירים (כולל העסקת יועץ חברתי), ניהול פיננסי ודיווח. הפעולות למימוש הזכויות על פי תוכנית פינוי בינוי במסלול רשויות מקומיות, לרבות קבלת היתרי בנייה וביצוע הבנייה, מבוצעות על ידי בעלי הזכויות בנכסים ובאחריותם המלאה והבלעדית.

מתוך כמאה תוכניות פינוי בינוי שהוכרזו במסלול רשויות מקומיות, כ-55 תוכניות הצליחו לעבור את המשוכה הגבוהה של אישור התכנון בוועדות המחוזיות. מתוכן כתרסר תוכניות הגישו בקשה להיתר בנייה ומתוכן 3 תוכניות קיבלו היתר בנייה.¹¹ על פי דו"ח מבקר המדינה הושקעו בתכנון של תוכניות אלה כ-100 מיליון ₪. בנוסף, מספר התוכניות המוכרזות במסלול זה ירד משמעותית בשנים האחרונות.

¹¹ נכון לאמצע 2013.

כאמור, מתוך כ-55 תוכניות שניתן להן תוקף בוועדות המחוזיות רק כתריסר תוכניות הגישו בקשה להיתר בנייה. כלומר, כ-40 תוכניות, המהוות כ-75% מהתוכניות בעלות התוקף, לא הגיעו עד עתה לשלב בקשת היתר הבנייה, למרות שלרובן ניתן תוקף לפני מספר שנים.

סך יח"ד בתוכניות אלה עומד על כ-14,000 יח"ד, רובן באזורי ביקוש. מתוכן, סך יח"ד שיחודשו (ויורחבו) עומד על כ-4,000 יח"ד וסך יח"ד התוספתיות עומד על כ-10,000 יח"ד. בתוכניות אלו הושקעו משאבים כספיים רבים ולמרות שהן עברו כברת דרך ארוכה ומשמעותית ייתכן והן לא תיושמנה, ולחלק ניכר מהן עשוי לפוג תוקף ההכרזה או תוקף התוכנית, בטווח הזמן הקרוב.

המלצה 14:

הוועדה ממליצה כי הוועדה להתחדשות עירונית תערוך בחינה מקיפה של התוכניות שקיבלו תוקף במסלול רשויות מקומיות ותצביע הן על הגורמים שהביאו למימוש התוכניות, הן על החסמים המבניים המעכבים את יישומן. הוועדה להתחדשות עירונית תעמיד כלים ייעודיים לטיפול בחסמים, ככל שתמצא לנכון, ובגדר זאת:

1. תוכניות הכוללות קרקעות בבעלות גופים ממשלתיים, המעכבים את יישום התוכניות;
2. תוכניות הכוללות צמודי קרקע ואשר הכללתם בתוכנית מקשה על השגת ההסכמות ולעתים אף מונעת אותן לחלוטין כתוצאה מזכות הוטו שתיתכן לבעל צמוד הקרקע על התוכנית כולה;
3. תוכניות המצריכות פינוי בעלי עסקים אשר מתקשים להעניק את הסכמתם לביצוע התוכנית עקב חששם כי הליכי הבינוי המתמשכים ייפגעו בפרנסתם;
4. תוכניות שאינן בעלות כדאיות כלכלית תחת הזכויות הניתנות בתוכנית, ושניתן להביאן לכדאיות כלכלית על ידי מגרש השלמה זמין, או על ידי הענקת זכויות בנייה נוספות בתוכנית תוך שמירה על עקרונות תכנוניים נאותים.

כאמור, חרף מתן תוקף בוועדות המחוזיות לתוכניות פינוי בינוי רבות במסלול רשויות מקומיות, רובן אינן מגיעות לשלב של הגשת בקשה להיתר הבנייה. סיבה מרכזית לעצירה של תוכנית היא החלל שנוצר בעת מתן תוקף לתוכנית, לאחר שהרשות המקומית והחברה המנהלת סיימו את אישור התכנון והן מנועות (מכוח הנחיות משרד הבינוי והשיכון) לסייע לדיירים להוציא את התוכניות מן הכוח אל הפועל.

המלצה 15:

הוועדה ממליצה לשנות את הנחיות משרד הבינוי והשיכון (בהתייעצות עם משרד הפנים) כך שהחברה המנהלת בתוכנית (או לחלופין, התאגיד העירוני של הרשות המקומית, בהיעדר חברה מנהלת) אשר צברה ניסיון והיכרות מעמיקה עם התוכנית, הרשות המקומית והדיירים, כמו גם עם יזמים פוטנציאליים שהביעו התעניינות במהלך אישור התכנון, תוכל לסייע לדיירים להוציא את התוכנית לפועל. זאת בין היתר באמצעות עריכת מכרז עבור הדיירים לבחירת יזם. המלצה זו יפה הן לתוכניות שהסתיים בהן שלב אישור התכנון, ושטרם נמצא בהן יזם, והן לתוכניות ששלב אישור התכנון בהן יסתיים בעתיד. עוד מוצע כי הוועדה להתחדשות עירונית תקבע כללים מנחים לעריכת המכרז ליזם בידי חברה מנהלת וכן תבחן את מודל המימון המתאים לכך. יובהר כי הבחירה ביזם תיעשה על ידי בעלי הדירות בלבד.

כיום תקופת ההכרזה של תוכנית פינוי-בינוי הוא לכל היותר ל-12 שנים, כאשר מכוחה ניתנות הטבות מיסוי. תוכנית שתקופת הכרזתה הסתיימה אינה זכאית עוד להטבות המס, ובסבירות גבוהה ביטולה יפגע בכדאיותה הכלכלית באופן אנוש. מטרת ההכרזה לזמן מוגבל היא תמרוץ הדיירים והיזם ליישם את התוכנית תוך פרק זמן קצוב.

נמצא כי קיימות תוכניות פינוי-בינוי במסלול רשויות מקומיות שהגישו בקשה להיתר בנייה ותקופת ההכרזה שלהן הסתיימה או עומדת להסתיים תוך פרק זמן קצר. ואולם, תוכניות במסלול רשויות מקומיות שהגישו בקשה להיתר בנייה, הן תוכניות שיישומן נראה לעין ובסבירות גבוהה יחסית, וזאת לאחר שנים של פעילות אינטנסיבית ושחקת. ביטול ההכרזה בשלב זה לא רק יגרום ככל הנראה לביטול התוכנית, אלא אף לא יגשים את המטרה המקורית של קציבת זמן ההכרזה.

יצוין, כי בהארכת תקופת ההכרזה של תוכניות אלה קיים סיכון בפגיעה בתמריץ לסיום תוכניות פינוי-בינוי בזמן קצוב. עם זאת, מכיוון שמספר התוכניות החדשות במסלול רשויות מקומיות ירד באופן דרסטי במהלך השנים האחרונות, סיכון זה הוא קטן יחסית.

המלצה 16:

לפיכך, הוועדה ממליצה לאפשר הארכת תקופת ההכרזה בשש שנים נוספות בתוכניות במסלול רשויות מקומיות שניתן להן היתר בנייה לפני סיום תקופת ההכרזה.

8 . הגדלת הכדאיות הכלכלית של תוכניות להתחדשות עירונית באמצעות מגרש השלמה

בהחלטה מס' 1258 מיום 31.12.2012 שעניינה התחדשות עירונית, החליטה רשות מקרקעי ישראל על הקצאת מגרש השלמה (מגרש כלוא בתוכנית או מגרש צמוד דופן) בפטור ממכרז בתוכניות להתחדשות עירונית שאינן כדאיות כלכלית. במימוש החלטה זו גלומה תועלת רבה – הן משום התרומה לכדאיות הכלכלית של פרויקטי פינוי בינוי, הן משום ההקלה על יישומן, באופן של בניה בטרם הריסה ("בינוי פינוי").

חרף האמור בהחלטת רשות מקרקעי ישראל, טרם תוקנו תקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993 וטרם נקבעו נהלי ביצוע להחלטה.

המלצה 17:

הוועדה ממליצה ששר האוצר, בהתייעצות עם שר הבינוי והשיכון, יתקן את תקנות חובת המכרזים כך שיתאפשר להקצות מגרש השלמה בתוכנית התחדשות עירונית שאינה כדאית כלכלית, בפטור ממכרז.

בהחלטת רשות מקרקעי ישראל האמורה נקבע כי הקצאת מגרש השלמה תעשה על פי מלוא הערכת שמאי. קביעה זו אינה עולה בקנה אחד עם המטרה של החלטת המועצה בדבר שיפור הכדאיות הכלכלית בתוכניות התחדשות עירונית.

המלצה 18:

על כן הוועדה ממליצה לתקן את ההחלטה האמורה כך שמגרש השלמה לתוכנית התחדשות עירונית, אשר יוקצה בפטור ממכרז, יימכר במחיר שייקח בחשבון את הצורך של התוכנית לעמוד בכדאיות כלכלית כמפורט בתקן שמאי מספר 21 "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פינוי - בינוי", וזאת לאחר המלצת הוועדה להתחדשות עירונית. צוות בהשתתפות רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד הבינוי והשיכון יקבעו כללים לעניין אופן בחינת הכדאיות הכלכלית, ובכלל זה לעניין היקף זכויות הבניה, המטלות הציבוריות וההערכות ביחס למועד מימוש התוכנית.

המלצה 19:

במטרה ליישם את החלטת רשות מקרקעי ישראל האמורה בפרויקטי התחדשות עירונית רבים ככל הניתן, ממליצה הוועדה להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית,

בשיתוף רשות מקרקעי ישראל, לערוך מיפוי של מקרקעין פנויים, היינו – מגרשי השלמה פוטנציאליים.

9 . חידוש מרכזי מסחר עירוניים

מעבר לחשיבות הניכרת שבחידוש שכונות מגורים, ישנה חשיבות רבה גם לחידוש מרכזי מסחר עירוניים. מרכזי ערים שוקקים, המהווים מוקד של פנאי, מסחר ותרבות עבור תושביהן הם תנאי הכרחי לשגשוגן החברתי והכלכלי של ערים. תהליכים שונים, ביניהם הקמת מרכזי מסחר וקניונים מחוץ לערים, הובילו למצב שבו מרכזי המסחר העירוניים הפכו שוממים ומוזנחים.

המלצה 20:

הוועדה להתחדשות עירונית, בהתבסס על הניסיון שנצבר, בין היתר, בפיילוט שערך משרד הפנים, תגבש מתווה מפורט שיקדם ויתמרץ את חידושם ושיפורם של מרכזי המסחר העירוניים באמצעות הקמת מסגרת ארגונית לפעולה משותפת. מתווה זה יאפשר לבעלי עסקים באזור גיאוגרפי מוגדר, בשיתוף עם הרשות המקומית, להקים גוף ללא מטרות רווח שיפעל לשדרוג המרחב הציבורי באמצעות מימון ייעודי שיגבה מהחברים בו. בנוסף, הוועדה להתחדשות עירונית תמליץ על עקרונות לחקיקה, ככל שתידרש, לשם יישום המתווה שיגובש.

4.2 מתווה הרפורמה המקיפה אותה בחנה הוועדה

כאמור לעיל, הוועדה שקלה רפורמה מקיפה בתחום ההתחדשות העירונית, אך בחרה בעת הזו לקדם שיפורים במסגרת המסלולים הקיימים. עם זאת, במידה ולא יחול שיפור משמעותי בעמידה ביעדי ההתחדשות העירונית, הוועדה ממליצה לפעול ליישום רפורמה מקיפה בתחום. אנו מפרטים להלן את מתווה הרפורמה שנבחנה בוועדה.

מבנה הרפורמה להלן נבנה על סמך התובנה כי בפרויקטים מורכבים של התחדשות עירונית, ריבוי בעלי העניין (כולל עשרות עד מאות בעלי נכסים) ובעלי זכות הווטו הוא גדול, ועל כן קיים יתרון משמעותי ליצירת מתכנן מרכזי שיקדם ויוביל פרויקטים אלו וייצור מנגנון לחלוקת הערך הגלום בפרויקט בין כל בעלי העניין בו.

מתווה הרפורמה שהוצעה הוא כדלהלן:

- א. יוקם גוף ממשלתי לקידום פרויקטי התחדשות עירונית (להלן – "הגוף").
- ב. הגוף יאתר מתחמים בעלי פוטנציאל כלכלי להתחדשות עירונית.
- ג. הגוף יתכנן, בהתייעצות עם בעלי הנכסים והרשות המקומית, תוכנית להתחדשות עירונית במתחם.
- ד. הגוף יקדם את התוכנית בוועדות התכנון הרלוונטיות או בווד"לים ב"מסלול ירוק".
- ה. הגוף יקבע, בהתחשב בצרכי הרשות המקומית, את היקף חלקה של הרשות המקומית ברווחי הפרויקט.
- ו. לאחר אישור התכנון במתחם, ייצא הגוף במכרז ליזמים שיתמחרו על היקף הדירות/תשלומים שיועברו לבעלי הנכסים, לפי מפתח שיציע היזם ובהינתן עמידה בתנאי סף שייקבע הגוף. היזם ייבחר על ידי בעלי הנכסים במתחם. היזם בעל הקולות הרבים ביותר ייבחר לבצע את הפרויקט.
- ז. לאחר בחירת היזם, ינתן פרק זמן קצר בו היזם ידרש להשיג את מינימום ההסכמות החוזיות הנדרשות של בעלי הנכסים, ללא שינוי מהותי בהצעתו.
- ח. במידה והיזם יצליח בהשגת ההסכמות החוזיות הנדרשות (שיחתמו בינו לבין בעלי הנכסים) הוא יפעל להשגת היתר הבנייה ולתחילת הבנייה במתחם.
- ט. במידה והיזם לא יצליח להשיג את ההסכמות הנדרשות בפרק הזמן הקצר שנקבע, תיגנוז התוכנית ולא ינתנו הטבות מס במתחם למשך מספר שנים. זאת במטרה שבעלי הנכסים יעניקו הסכמתם במידה וההתחדשות העירונית משפרת את מצבם ולא ימתינו לתוכנית ה"מושלמת".