



היבטים חברתיים וסביבתיים בהתחדשות עירונית - אתגרים עכשוויים

כתיבה: אורי אטינגר, שרון קרני כהן

סיוע בעיבוד נתונים: סיגל פלח

עריכה: מעין דה וידס

עיצוב גרפי: סולטי

אפריל 2024



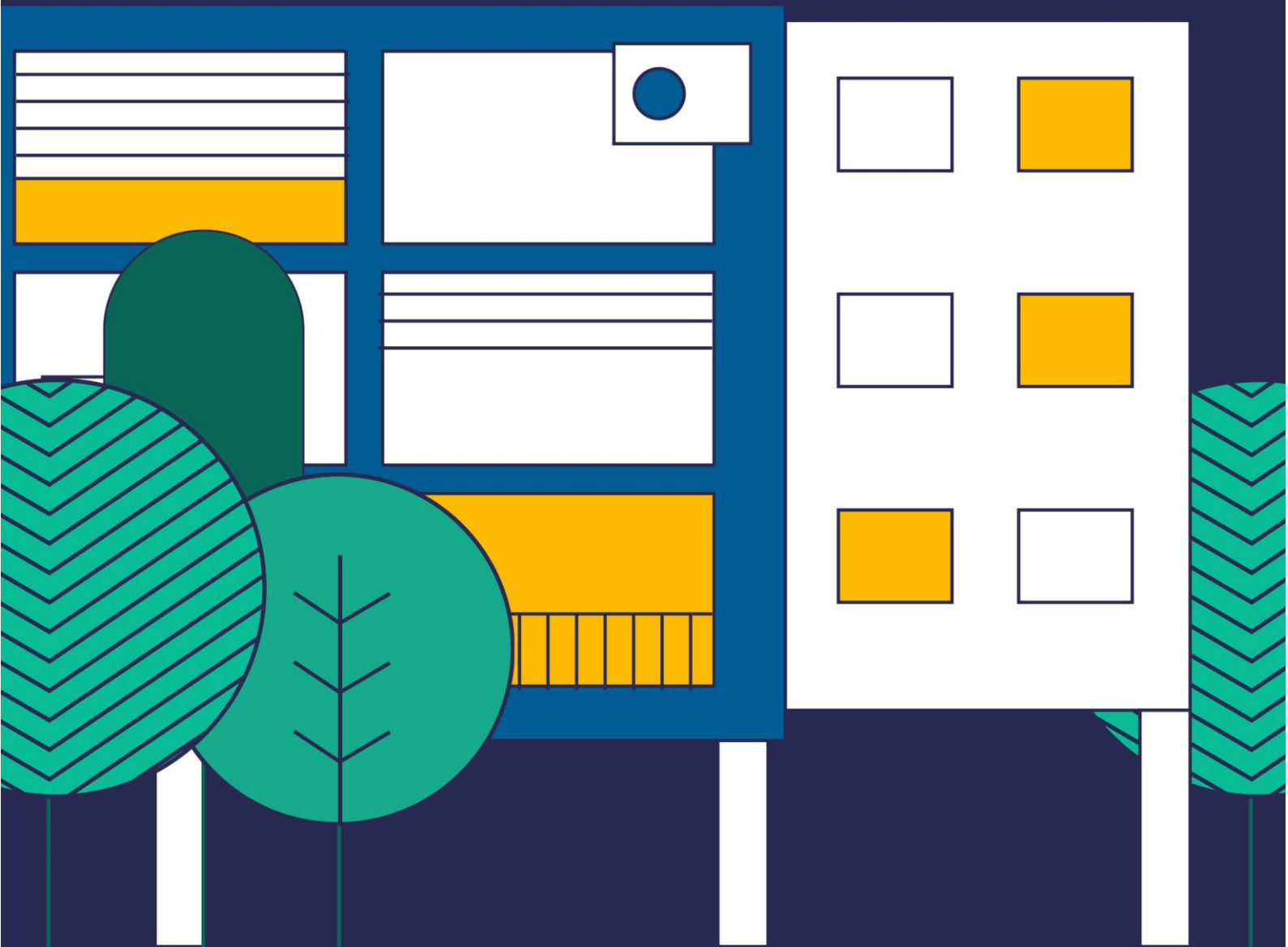
עבודה זו נערכה כתשתית להקמת
שולחן עגול רב מגזרי לשינוי מדיניות -
התחדשות עירונית קהילתית ומקיימת
בהובלת ארץ עיר ובמימון הקרנות גנדיר- פרוסיד,
יד הנדיב, אדמונד דה רוטשילד ורבסון.



סיכומי עניינים וכוונות

תקציר	4
שער ראשון: רקע ונתונים	10
יעדים לאומיים להתחדשות עירונית	12
היקף תכנון וביצוע התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי	12
משך הזמן לסיום פרויקט פינוי-בינוי	14
פרישה מרחבית של פינוי-בינוי	14
שער שני: אנשים	19
מאפיינים של מתחמי פינוי-בינוי	20
סוגיות מרכזיות	23
ג'נטריפיקציה ודחיקה של תושבים וותיקים	38
שער שלישי: מענים חברתיים	41
הדו"ח החברתי ככלי מרכזי למענה לאתגרים של אוכלוסיות	42
נציגות דיירים	46
שיתוף הציבור	48
גיבוש העסקה - יצוג משפטי לדיירים	50
גופים יזמיים קהילתיים	51
שער רביעי: מענים פיזיים ואתגרים סביבתיים	52
מתכנון מתחמים לתכנון שכונות	53
מיתון ציפוף וקרקע משלימה	54
תמהיל דיור מגוון	55
אתגרים סביבתיים	57
סיכום	59

תקציר



התחדשות עירונית כיעד לאומי

התחדשות עירונית היא יעד מרכזי של ממשלת ישראל שרואה בהתחדשות עירונית פתרון מוביל למספר אתגרים, ועיקרם - פתרון למשבר הדיור תוך ציפוף האוכלוסייה, חיזוק וחיידוש מבנים שמצבם מדורדר (כמחצית ממלאי הדיור הקיים) ושמירה על שטחים פתוחים באמצעות ייעול השימוש בקרקע. על פי התכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040, על מנת לענות על גידול האוכלוסייה הצפוי תידרש תוספת של 1.5 מיליון יחידות דיור בשנים 2017-2040. לשם כך נקבע יעד לתכנון מפורט של 2.6 מיליון יחידות דיור. מדובר בתוספת משמעותית של יחידות דיור למלאי הקיים, אשר עמד ביולי 2022 על 2.85 מיליון יחידות דיור למגורים. כשליש מתוך תוספת יח"ד זו יעשה באמצעות התחדשות עירונית.

בעתיד הקרוב, התחדשות עירונית צפויה להפוך לערוץ משמעותי ולעיתים עיקרי דרכו תיבנה יחידות דיור חדשות בישראל. בהתאם לכך, השפעתה על המרחב העירוני והאוכלוסייה המתגוררת בו תלך ותגבר. המטרה של סקירה זו היא להצביע על האתגרים והקשיים המרכזיים בתחומים חברתיים וסביבתיים המושפעים מהתחדשות עירונית. הסקירה תתמקד בפינוי-בינוי (ולא בתמ"א 38 או תהליכי התחדשות אחרים) כיוון שמיזמי פינוי-בינוי הם רוב פרויקטים גדולים, בעלי השפעה משמעותית על המרחב, השכונה והתושבים.

היכן מתרחשת התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי?

במרחב המגורים - תכניות פינוי-בינוי חולשות ברובן המכריע על שטחים המיועדים למגורים. העיסוק בתעסוקה, מסחר ותיירות במסגרת תכניות אלה הוא שולי. ניתוח 40 תכניות פינוי-בינוי מאושרות ע"י מרכז המחקר והמידע של הכנסת העלה כי 91% מהשטח בתכניות אלו מיועד למגורים, 5% לתעסוקה, 3% למסחר ו-1% לתיירות.

באזורי ביקוש - בישובים בהם ערך הקרקע נמוך מ-14,500 ₪ למ"ר אין היתכנות כלכלית לבצע התחדשות עירונית במודל הקיים. נתון זה מוציא את מרבית ישובי הפריפריה מתמונת ההתחדשות העירונית, כפי שמוכח בפועל בהיעדר פעילות יזמית והשקעות. במבט על נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ניתן לראות שקרוב ל-70% מיחידות הדיור שאושרו בתכניות פינוי-בינוי עד כה הם במחוזות המרכז ותל אביב. באשר לתמונת העתיד - בבחינת מספר יחידות הדיור לפינוי-בינוי שנמצאות בהליכי תכנון (משמע טרם אושרו) ניתן לראות שהפער התכנוני מצטמצם במעט, בעיקר במחוז הדרום (15% מהתכניות בתהליך תכנון מול 7% מהתכניות המאושרות), אך הפריפריה גם שנים קדימה תיוותר הרחק מאחור. היעדר התחדשות עירונית בפריפריה היא מוקד לביקורת חוזרת ונשנית, בשל הגברת אי שוויון ופערים חברתיים, ובייחוד בשל העובדה שיש חפיפה משמעותית בין מיקומם של יישובים בפריפריה לבין חשיפה לסיכון מוגבר מפני רעידת אדמה וכן לאיומים ביטחוניים. לכן החשיבות של בניה בתקן עמידות מבנים מפני רעידות אדמה וכן החשיבות של מיגון מפני איום ירי עולה במיוחד בחלק ניכר מישובי הפריפריה.

הצורך בהתחדשות עירונית בפריפריה

ביישובים עירוניים בפריפריה יש 96,000 יחידות דיור שנבנו שלא לפי תקן עמידות מבנים מפני רעידות אדמה, והן מתאימות לעבור התחדשות עירונית. יח"ד אלה נמצאות ב-6,700 מבנים בבניה רוויה. מתוכן, 36,000 יח"ד שנמצאות ב-1,900 מבנים, ממוקמות בישובים בעלי סיכון סיסמי גבוה. ישנם 2.6 מיליון תושבים בישראל ללא מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם, מהם 50,000 מתגוררים עד 9 ק"מ מגבול הצפון ו-231,650 מתגוררים עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה. הגורמים המקצועיים ובראשם הועדה הבין-משרדית לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה (2022) מצביעים על הצורך בפעולה ממשלתית לגישור על החסר ויצירת כדאיות כלכלית. הועדה הציגה אומדן לפיו נדרשת השלמה של כ-200,000 ש"ח לכל יחידת דיור יוצאת בפרויקטים של פינוי-בינוי בפריפריה תחת הנחה תכנונית של מכפיל ציפוף שעומד על 1:3. כך לאחרונה החלה הרשות להתחדשות עירונית לתקצב ברשויות נבחרות בפריפריה מענקים להשלמת כדאיות כלכלית.

מיעוט התחדשות עירונית בפריפריה לא מסתכם באי פעולה או באי השפעה - למצב זה, אל מול התהליכים המואצים שמתרחשים באזורי הביקוש יש השפעה משמעותית על הפריפריה. המודל הקיים להתחדשות עירונית מפלה ומחליש את הפריפריה, המרקמים הותיקים מתדרדרים ומתנוונים, ובפאתי הערים נבנות שכונות חדשות שהמשאבים העירוניים מופנים אליהן תוך זניחת מרכזי הערים.

אוכלוסיות המושפעות מהתחדשות עירונית - סוגיות מרכזיות

בעלי דירות - נהוג לזהות שלושה שחקנים מרכזיים בהתחדשות עירונית – בעלי דירות, יזם ורשויות השלטון. במערכת יחסים זו נהוג להתייחס אל בעלי הדירות כמי שנמצאים במידה מסוימת בעמדת נחיתות, אף על פי שהסכמתם דרושה כתנאי לתהליך. זאת בשל האתגר שבהתארגנות ופעולה משותפת בקבוצה גדולה, פערים ברמת הידע בעסקה מורכבת אל מול אנשי מקצוע, נשיאה בחוסר וודאות וסיכונים שכרוכים בפרויקט ביחס לנכס רב ערך. נעמוד להלן על מספר סוגיות ייחודיות לבעלי דירות בהתחדשות עירונית:

שחיקה במעמד בעלי הדירות – שיעור ההסכמה הדרוש לעסקאות התחדשות עירונית נמצא במגמה עקבית של הפחתה וצמצום. בשנים האחרונות הופחת היקף הרוב הדרוש להסכמה על עסקת התחדשות עירונית בפינוי-בינוי (מ%80 ב-2006 ל-66% החל מ-2021), ונקבעה אפשרות לכפות הליך משפטי פרויקט התחדשות עירונית על בעלי דירות שאינם מעוניינים בכך. מהלכי חקיקה אלו לא הסתמכו על נתונים, ולמעשה לא קיימים נתונים על היקף תופעת 'הדיור הסרבן' או על עיכובים שנגרמים כתוצאה מהקושי להגיע להסכמות בקרב בעלי דירות.

עלייה בהוצאות תחזוקה וניהול בית משותף – המעבר לדירה חדשה המצויה בבניין חדש ולעיתים גבוה, מתאפיין בזינוק בעלויות התחזוקה והניהול של הבית המשותף, בשל ריבוי שטחים משותפים ומערכות מורכבות ויקרות לתחזוקה. הפתרון המוצע לאתגר זה ממוקד הן בתכנון מוטה תחזוקה, בהתאם להנחיות שגובשו על ידי משרד הבינוי והשיכון, והן בהסדרה של הקמת קרן תחזוקה אשר תממן עלויות תחזוקה לטווח ארוך ובינוי עבור דיירים ממשיכים. עד לאחרונה נקבעו קרנות תחזוקה במסגרת מ"מ בין דיירים ויזם, כאשר חלק מהרשויות התנו קידום תכנון בכינון הסכמות בנוגע לקרן תחזוקה. לאחרונה הוסמכו מוסדות תכנון לקבוע בתכנית זכויות בניה תוספתיות שמימושן מיועד להקמה של קרן תחזוקה, שתשמש לתחזוקה ארוכת טווח ובעדיפות שניה גם תחזוקה שוטפת. בהקשר זה מספר אתגרים: 1. מימוש זכויות הבניה התוספתיות נתון לשיקול דעת היזם. 2. קרן התחזוקה נועדה לכסות עלויות תחזוקה ארוכת טווח ולא בהכרח נותנת מענה להתייקרות התחזוקה השוטפת. 3. אתגר ניהול כספי קרן התחזוקה כפתח להונאה. 4. קביעת זכויות בניה תוספתיות כמקור למימון תחזוקה מביא לציפוף הבניה והעמסה על תשתיות קיימות, כתלות בערך הקרקע. כמו כן, הוא מרחיק עוד יותר את האפשרות לבסס מודל התחדשות עירונית בפריפריה.

שוכרי דירות – כפי שתואר לעיל, שיעור השוכרים במתחמי פינוי-בינוי גבוה משמעותית משיעורם באוכלוסיה. מעבר לכך, לפי נתוני משרד הרווחה 22% מהשוכרים במתחמי התחדשות עירונית הם מקבלי סיוע בשכר דירה. בתהליך ההתחדשות העירונית בישראל אין מעמד פורמלי, משפטי או אחר, לשוכרי הדירות – הם אינם צד לתהליך ואף לא קיימת חובה ליידע אותם בקיומו. המגמה הכללית היא עזיבת שוכרים את המתחם לאחר הריסתו מבלי לשוב אליו. מעבר לאתגר האישי של משקי בית שוכרים, התחדשות עירונית משפיעה על מלאי הדיור העירוני להשכרה. במקרים רבים התחדשות עירונית מתרחשת בשכונות ותיקות בהן מרוכז מלאי דיור להשכרה במחירים זולים יחסית לשכונות חדשות יותר בעיר, ומכלה את מלאי הדיור הזול בעיר.

דיירי דיור ציבורי – דיור ציבורי במבנה שעובר התחדשות רשאי לבחור בין השכרת דירת דיור ציבורי חדשה במתחם המתחדש, או חלופות אחרות שיוצעו לו על ידי משרד הבינוי והשיכון מחוץ לפרויקט. בחקיקה נקבע עקרון לפיו דיירים בדירות הקיימות לא יישאו בתשלומי הוצאות ניהול ותחזוקה בדירות החדשות בסכום שעולה על זה ששילמו קודם, וכך גם לגבי דמי שכירות ציבורית. עקרון זה מותנה בגודל הדירה החדשה ובגודל משק הבית, וקיים חשש שעלויות הדיור והתחזוקה בפועל יגיעו לסכומים המצויים מחוץ ליכולתם הכלכלית של דיירי דיור ציבורי.

אתגר נוסף נוגע לגודל הדירות במלאי הדיור הציבורי – דירות התמורה הנמסרות לחברה המשכנת הן בגדלים של 75-90 מ"ר. הסדר זה מביא לגריעתן ממאגר הדיור הציבורי של דירות קטנות יותר. מעבר לכך, בפועל קיימים מקרים בהם היזם אינו בונה דירות בגדלים הנדרשים עקב שיקולים כלכליים ו/או אילוצים. במקרה כזה ייאלץ דייר המעוניין לחזור להתגורר במתחם לקחת על עצמו דירה גדולה ועלויות נוספות בצידה. התחדשות עירונית היא הזדמנות לעדכון ולחידוש של מלאי הדיור הציבורי. בשנת 2016 הפכה עמידר לחברה יזמית והוסמכה ליזום פרויקטים של התחדשות עירונית בנכסיה. בתהליך זה סוכם עם משרד השיכון כי חלק ניכר מהרווחים שיופקו מהפרויקטים היזמיים, יופנו להשקעה חוזרת בדיור ציבורי בערי הפריפריה, לרבות השקעה בהתחדשות עירונית. למיטב ידיעתנו, דבר זה לא נעשה. נראה, כי הוספת מלאי יח"ד לדיור ציבורי במתחמים להתחדשות עירונית לא תבצע ללא הסדרה, לרבות קביעת הקצאות מחייבות.

קשישים – לבית ולסביבת המגורים הקרובה יש חשיבות ייחודית בגיל הזקנה, ואוכלוסיית הקשישים היא רגישה ופגיעה במיוחד לשינויים המתרחשים בהתחדשות עירונית. בשנת 2018 נקבעו הסדרים ייחודיים לקשישים בפינוי-בינוי, ועיקרם מתווה תמורה גמיש יותר אותו מחויב יזם להציע לבעל דירה קשיש (המתווה משתנה בהתאם לגיל). בין היתר כולל המתווה אפשרות למימון רכישת דירה חלופית, שתי דירות תמורה בפרויקט, דירת תמורה קטנה בתוספת תשלומי איזון. בשנת 2023 הוחל הסדר זה גם על מיזמי תמ"א 38. עוד נקבעו זכויות ייחודיות למימון תשלום דמי תחזוקה עבור קשישים הזכאים להבטחת הכנסה.

טרם נצבר די ניסיון בישום מתווה התמורה היעודי לקשישים, אך כבר עתה עולים מספר אתגרים ביחס אליו, בין היתר – הגדרת הגיל המזכה למתווה שהוא 75/70 תוחם קבוצה קטנה יחסית של דיירים שמוכרים כקשישים. היות שתהליך פינני-בינוי לוקח 10-15 שנים סביר שקבוצת הקשישים תגדל בתקופה זו, אך מי שהפך קשיש במהלך התקופה אינו זכאי. כמו כן סוגיות שהחוק אינו נותן עליהן את הדעת כמו הסדר הירושה שחל על מתווה התמורה ושיעור היוון של הדירה החדשה כאשר מתקבל שווי הדירה בתשלום.

אנשים עם מוגבלות – אוכלוסייה החווה אתגרים ייחודיים כמו מלאי מצומצם של דירות ובניינים מונגשים מחוץ למתחם ותלות במטפל או בני משפחה. התחדשות עירונית עשויה לשפר באופן ניכר את רמת החיים של בעלי דירות באוכלוסייה זו, בשל מעבר למבנה מונגש. לצד זאת, ההנחה היא שאנשים עם מוגבלות עשויים להיות אוכלוסייה פגיעה בהתחדשות. תפיסה זו באה לידי ביטוי לפחות באופן חלקי בחקיקת ההתחדשות העירונית. למשל, הגדרת החתמת אדם תוך ניצול מוגבלות כעילה לבטלות עסקה והגנה על אדם בעל מוגבלות המסרב לעסקת פינני-בינוי בשל היעדר התאמות נדרשות במגורים החלופיים שהוצעו לו.

עולים ואנשים עם קשיי שפה – היקף העולים החדשים במתחמים אינו ברור מספרית, אך הניסיון מלמד כי במקרים רבים ישנו שיעור משמעותי של עולים ו/או אנשים שאינם שולטים בשפה העברית. בהתקיים שיעור מסוים של אנשים שאינם דוברים עברית קמה זכות לתרגום הסכמים. כמו כן החתמה ללא ידיעת שפה היא עילה לביטול עסקת פינני-בינוי. לממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית הוגשו פניות רבות העוסקות או קשורות בנושא השפה, אי ידיעתה והנגשת המידע ובפרט לגבי חתימת הסכמים. הדבר מעיד על פער בין החוק וההנחיות השונות בעניין אי ידיעת השפה לבין הנעשה בשטח.

ג'נטריפיקציה ודחיקה של תושבים ותיקים

אל מול ההבטחה שבהתחדשות עירונית פוטנציאל לשיפור דרמטי באיכות החיים ובמוביליות החברתית, קיים חשש כי התושבים הותיקים לא יהיו אלה שיהנו מפירות ההתחדשות, בשל ג'נטריפיקציה ובעקבותיה דחיקה של הקהילה הותיקה. בישראל המחקר יוצא מנקודת הנחה שהתחדשות עירונית כוללת בתוכה באופן מובנה ג'נטריפיקציה מתוכננת, כי היא מביאה אל מרקמים ותיקים אוכלוסייה חדשה ברמה חברתית – כלכלית שהיא לרוב גבוהה יותר מזו של התושבים הותיקים. לצד זאת עולה השאלה האם תושבים שאינם חוזרים להתגורר במתחמי התחדשות עירונית נדחקים כתוצאה מתהליך הג'נטריפיקציה? המחקר, שנמצא בראשית דרכו, מלמד על הבדל משמעותי בין בעלי נכסים ובין שוכרי דירות. ביחס לבעלי נכסים נמצא שאכן חלק ניכר מבעלי הדירות אמנם לא חוזרים להתגורר במתחמים שעברו פינני-בינוי, אך הטענה המרכזית ביחס לרבים מהם היא שאין מדובר בדחיקה, אלא במיקום מחדש – מעבר שנעשה לצורך שיפור ברמת הדיור באמצעות מימוש רווחים שנובעים מההתחדשות העירונית. הבעלות על דירה מאפשרת חופש פעולה ומוביליות כלכלית. מחקר אחר מצא שמתקיימת דחיקה של בעלי דירות בשלב הטרומי לתהליך ההתחדשות ולפני שההתחדשות הופכת לוודאית. בשלב ראשוני זה נמצא ריבוי העברות בעלות במתחם. בשלב השני, לאחר שנוצרה וודאות לגבי הפינני-בינוי עם התקדמות התכנון וכניסה של יזם, חלה עצירה כמעט מוחלטת של עסקאות מכר ובעלי הדירות (רבים מהם משקיעים) "נאחזו בזכויות". בשונה מבעלי הדירות, שוכרים חווים דחיקה ישירה, הכרוכה בפינני, ונראה שעל כך אין חולק. למרות זאת, כמעט ואין התייחסות להשפעה שיש להתחדשות עירונית על אוכלוסייה זו, כמו גם למשמעות של כילוי מלאי דיור זול במרקמים ותיקים.

מענים חברתיים

הדו"ח החברתי – החל מ-2019 נקבע נוהל כי תכניות התחדשות עירונית נדרשות לכלול תסקיר חברתי הנכתב ע"י יועץ חברתי. מטרת הדו"ח היא להתאים את התכנון לצרכי התושבים ולבנות תכנית עבודה ראשונית לליווי חברתי-קהילתי תוך התייחסות לאוכלוסיות ייחודיות. לצד החשיבות שיש לדו"ח החברתי, יש חוסר בהירות ביחס להכשרה הנדרשת לכתיבתו, מורכבות ביחס למימון הדו"ח על ידי היזם, העדר המלצות ביחס לנעשה מחוץ לתחום התכנית והעדר המלצות ברמה שכונתית. גם מעמד הדו"ח בהליך התכנון לא ברור, ויש קשיים בהטמעת המלצותיו.

כוח אדם האמון על מענים חברתיים – בחלק מהפרויקטים היועץ החברתי עוסק גם בליווי התושבים והנציגויות לאורך התהליך. בעוד שבמסלול רשיות הוא חלק מצוות התכנון, במסלול היזמים לרוב הליווי מצומצם, בהתאם לצרכי היזם וקושי בבניית ההסכמות.

באשר לכוח האדם הציבורי, במינהלות העירוניות קיימים תקנים לניהול תחום הקהילה, אך לרוב הם מצומצמים ביחס לכמות הפרויקטים העירוניים. על אף ההלימה בין מקבלי שירותי הרווחה למתחמי ההתחדשות העירונית, שירותי הרווחה, הן הקהילתיים והן הפרטניים ברשויות רבות לא מהווים גורם משמעותי בתהליך. יתרה מכך, למשרד הרווחה אין מדיניות סדורה בנושא והתקצוב הממשלתי דל (כ-100,000 ש"ח בשנה בכל הארץ). מכיוון שמדובר בשדה מקצועי חדש, חסרה הסדרה בנוגע להכשרה הנדרשת (אקדמית ומקצועית), לצד פיתוח תשתית ידע ומומחיות.

נציגות דיירים – על אף חשיבותו ועל אף האחריות הרבה שנוטלים חברי הנציגות, נושא זה אינו מעוגן בחוק (להבדיל מנציגות הבית המשותף). הנציגות לא חייבת להיות מגוונת או מאוזנת, והיא יכולה להיות מורכבת מבעלי אינטרס. למינהלות העירוניות תפקיד מפתח בבניית נציגויות ולא ברור האם קיימים די משאבים במינהלות לליווי נציגויות.

ייצוג משפטי לדיירים – קיימת מורכבות רבה בייצוג המשפטי הניתן לדיירים, והיחסים עם עורכי הדין הם מקור לקושי וחוסר אמון. לשכת עורכי הדין הסדירה את נושא הייצוג בכללי אתיקה, ובכלל זה את התשלום לעו"ד על ידי היזם, אך גם לאחר כל אלו ניכרת בעיית אמון, בעיקר בשל שני מאפיינים של ההתקשרות: הראשון – פער בין הציפיות לגבי מהות והיקף תפקיד עו"ד בעסקה, הנובע בין היתר מפערי הכוחות/פערי הידע בין בעלי הדירות לעו"ד. השני – העובדה שהתשלום לעו"ד נעשה על ידי היזם. הרשות לה"ע פרסמה הסכם מדף להתקשרות בעלי דירות עם עו"ד, אך בפועל, במקרים רבים עורכי דין מציעים ללקוחות הסכמים מטעמים, והנוהג של עו"ד הפונה לדיירים ומפעיל לחץ לשכור את שירותיו עדיין רווח.

גופים יזמיים קהילתיים – קיימים בישראל גופים בודדים שלהם רמת מומחיות גבוהה ויכולת להניע תהליכי התחדשות עירונית, ובד בבד הם בזהות אינטרסים עם התושבים המקומיים. בדומה לגופים הפועלים בארה"ב למשל בתחום ההתחדשות העירונית – שהם ארגונים קהילתיים ללא מטרת רווח Community Development Corporation- CDC. דוגמה לגוף ברוח זו בישראל היא עמותת ג'ינדאס שפועלת לקידום של התחדשות עירונית בשכונות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית.

דיור בהישג יד ושכירות ארוכת טווח – פיתוח דיור בהישג יד במתחמים להתחדשות עירונית הוא הפתרון המוביל לצמצום מלאי השכירות הזולה ומענה לשוכרים. מנקודת מבט שכונתית, יצירה של מלאי דיור בהישג יד עשוי לספק פתרון דיור לשוכרים המפונים בפרויקטים בשלב ההריסה ולאפשר להם להישאר במרחב הפיזי השכונתי. לא בכדי, ניתן למצוא בתסקירים חברתיים רבים המלצה על שילוב דיור בהישג יד בתכנון, אך המלצות אלו לרוב נותרות 'על הנייר'. זאת, מכיוון שבפועל, לא נמצא מודל כלכלי לשילוב דיור בהישג יד בהתחדשות עירונית. החשש של גורמי הממשלה הוא ש'העמסת' דיור בהישג יד, שהוא בהגדרתו הנוכחית דיור להשכרה לטווח ארוך, תפגע בכדאיות הכלכלית של פרויקטים. בפועל, ישנן רשויות מקומיות שמובילות את הנושא, ובהן תל אביב ופתח תקווה, ודורשות שילוב דב"י בהתחדשות עירונית.

מענים פיזיים ואתגרים סביבתיים

התחדשות עירונית המתרחשת במרקם בנוי ומאוכלס ונשענת על תשתיות קיימות, מזמנת אתגרים רבים וייחודיים ברמה הפיזית ומעצימה את הצורך בחשיבה חברתית ושילוב היבטים סביבתיים בתהליך התכנון. כך, תכנון התחדשות עירונית מצריך טיפול ייחודי בסוגיות כמו ציפוף ואינטנסיביות הבינוי, איכות השטחים הציבוריים, מאפייני מלאי הדיור והשגות הדיור (affordability), הליכתיות וקישוריות, הצללה, תחבורה, בניה ירוקה, טיפול בפסולת, תכנון מוטה תחזוקה, יעילות אנרגטית ועוד. כיוון שכל אחד מתחומים אלו הוא עולם תוכן מלא, קצרה היריעה במסגרת צנועה זו מלהיכנס לעובי הקורה. כמו כן, חלק מהנושאים, בעיקר אלו הסביבתיים, מפותחים ונחקרים בעולם התכנון והבניה באופן כללי ואינם ייחודיים להתחדשות עירונית. סקירה זו אם כן, תתייחס למספר מצומצם של נושאי ליבה בתכנון הפיזי והסביבתי של התחדשות עירונית.

מתכנון מתחמים לתכנון שכונות – אחת הביקורות על התחדשות עירונית בעשור האחרון היא שהמודל הקיים מתמקד בבניין הבודד (תמ"א 38) או במתחם (פינוי-בינוי), ולא במרחב העירוני שסביבו. כך, למרות ההשפעה של התכנון על סביבת הרחוב והשכונה, ההתכנסות לגבולות הצרים של הבניין או המתחם יוצרת "עיוורון" להשפעה ולקשר עם המרחב הציבורי, לקיבולת של התשתיות ולאיכות החיים הכוללת. כדי לגשר על מתח זה מקודמת היום תפיסה תכנונית שכונתית על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ועל ידי מספר רשויות מקומיות. שינוי זה בא לידי ביטוי בין השאר בקידום תכניות אב שכונתיות או מסמכי מדיניות שכונתיים שמתווים מדיניות תכנונית, אך מהווים מסמכים מנחים בלבד.

המעבר מתפיסה מתחמית לשכונתית מדגיש את שאלת המקורות התקציביים לביצוע הרכיבים הציבוריים בתכנון השכונתי – קרי פיתוח תשתיות, מבני ציבור וכו'. בהקשר זה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית החלה בשנת 2022 לתקצב סיוע במימון פיתוח תשתיות וצרכי ציבור שרשויות מקומיות נדרשות לספק באמצעות הסכמי מסגרת ("הסכמי גג"). בשנת 2022 נחתמו הסכמים עם 12 רשויות מקומיות בתקציב של 440 מיליון ש"ח. לא ידוע לנו על ניתוח שמציג את הפער בין עלות הרכיבים החברתיים ובין התקצוב בפועל בהסכמי המסגרת ו/או מקורות תקציביים אחרים.

שינוי התפיסה מתכנון מתחמים לתכנון של שכונות בא לידי ביטוי גם בגיבוש תשתית הידע החברתית לתכנון באמצעות הדו"ח החברתי. כיום ישנו מהלך ראשוני של מעבר מדו"ח חברתי מתחמי למתחם שכונתי, שמיושם במספר פרויקטים בעיריית תל אביב. הדו"ח השכונתי אמור לשמש בסיס לתכנון גם ברמה המתחמית, ויתכן שהוא יוכל להחליף את הדו"ח המתחמי לפחות באופן חלקי.

מיתון ציפוף וקרקע משלימה – סוגיית הציפוף והמעבר לבניה של מגדלים רבי קומות היא סוגיית רוחב כלל ארצית, אך היא באה לידי ביטוי ביתר שאת בהתחדשות עירונית. המודל הכלכלי בו מימון התחדשות עירונית נשען על ערכי הקרקע, ומכך נגזרים מסגרת הזכויות והתכנון בכלל, מובילים למצב שבו באזורים בהם ערך הקרקע נמוך יותר נדרש לבנות יותר דירות חדשות עבור כל דירה קיימת. למכפיל יש השלכה במקרים רבים על גובה מבנה המגורים, כאשר בהכללה – במתחמים בהם ערך הקרקע נמוך נמצא תכנון של בניינים בבניה שאינה מרקמית, קרי: מגדלים ורבי מגדלים. במקרים רבים תכנון מגדלים אינו מתיישב עם יכולת הנשיאה של התשתיות הקיימות, עם סטנדרטים תכנוניים ועם המאפיינים החברתיים-קהילתיים של האוכלוסיה המקומית.

על מנת לאפשר היתכנות להתחדשות עירונית בתכניות פיננו-בינוי באזורים מעין אלה, תוך מיתון ציפוף, פותח מנגנון של 'קרקע משלימה'. בפועל, נראה שישנם פערים בין הצורך ובין היקף המימוש – נכון לסוף 2020 נדרשה קרקע משלימה ב-42 פרויקטים של פיננו-בינוי ב-25 ערים. בפרויקטים הללו מתוכננת תוספת של כ-50 אלף יח"ד ונדרשה קרקע משלימה בהיקף של 23 אלף יח"ד. רק בארבע תכניות התקבלה החלטה של רמ"ז על הקצאת קרקע משלימה. גם הקצאה זו היא תיאורטית בלבד, ואין בידינו מידע על ישום ההחלטות. לאחרונה חל מפנה במדיניות והוחלט לבחון לעבור להקצאה ישירה של תקציבים שמקורם יהיה שיווק קרקע של רמ"ז בהסכמי מסגרת ובשנת 2022 הוחל בפילוט שמטרתו לבחון חלופה זו. כך, נראה שבין הצורך בפתרונות מימון משלימים ובין המציאות יש עדיין מרחק רב, כשפרויקטים רבים עוד ממתינים לקרקע משלימה או למימון תקציבי.

תמהיל דיור מגוון – ישנה חשיבות לשילוב דירות קטנות להבטחת תמהיל דיור מגוון – קיימות היום הוראות חוק המחייבות שילוב יח"ד קטנות – חובה לשלב בכל תכנית להתחדשות עירונית (מצפיפות מסוימת) לפחות 20% יחידות דיור קטנות (55-80 מ"ר). אין חיוב לשילוב דירות קטנות מאד.

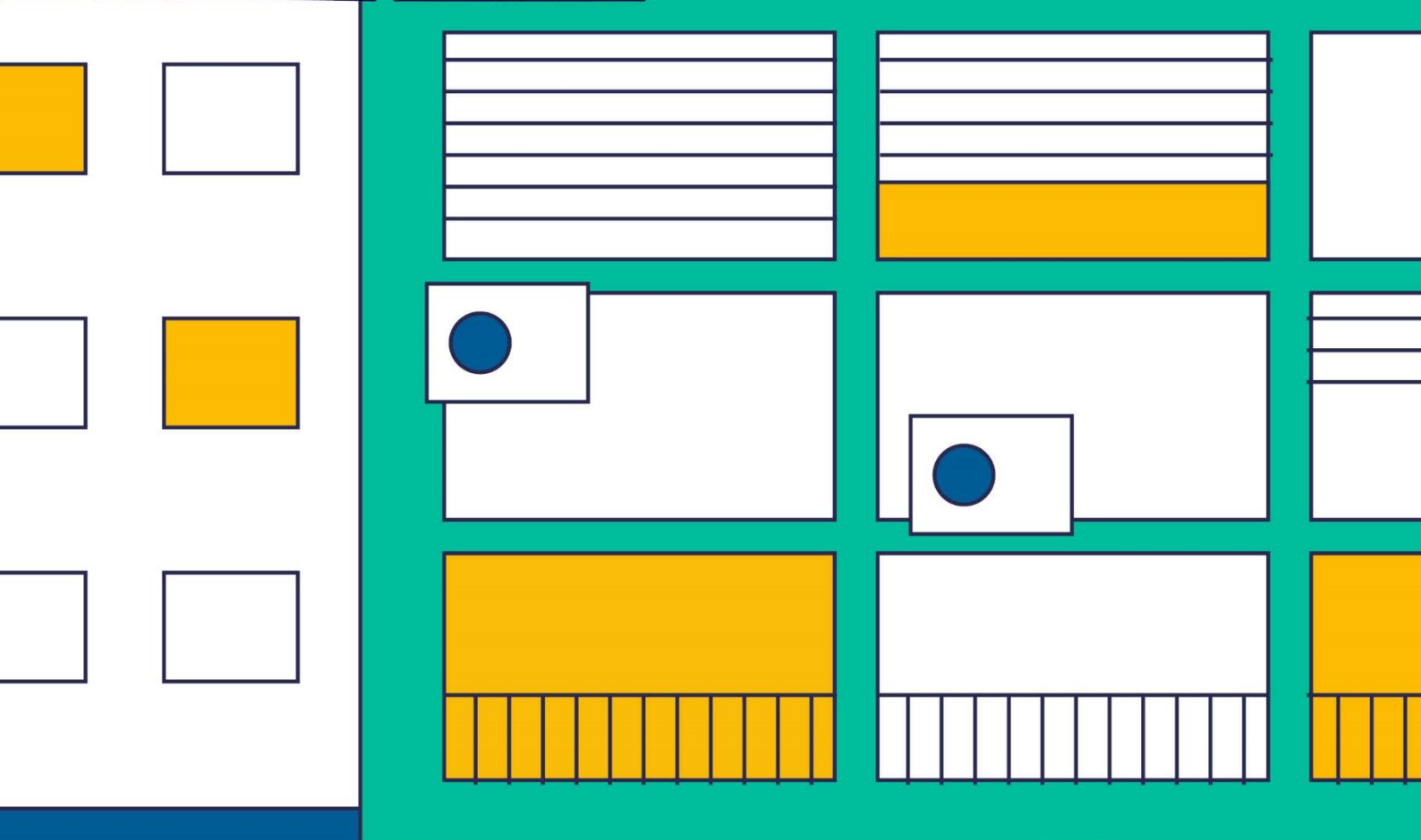
אתגרים סביבתיים – התחדשות עירונית נתפסת כאלטרנטיבה בת קיימא לפיתוח עירוני כמענה לגידול באוכלוסיה. ציפוף מרחבי המגורים והפחתת הפגיעה בשטחים פתוחים, יצירת מרחב אינטנסיבי שמרכז שירותים, מסחר ואף תעסוקה ויעודד הליכתיות וכך יצמצם את התלות ברכב פרטי. לצד זאת, התחדשות עירונית, ובפרט תהליכי הריסה ובניה, יוצרים גם אתגרים סביבתיים, כגון ריבוי פסולת בניין, הצללה על מבנים סמוכים, שינוי משטר רוחות, ומטרדים שונים אשר נובעים מבינוי בשטח מאוכלס כמו רעש, אבק, חשיפה למפגעי אסבסט ועוד. סוגיות נוספות נוגעות לכריתה של עצים וצמצום המרחב המגוון בעיר בשל ניצול תכסית המגרש והותרת שטח מצומצם יותר לגינון, וכן השפעות של חפירת קומות חניה תת קרקעיות על חלחול מים ועל האפשרות לגדל עצים.

בנוגע למפגעים הנובעים מבניה (רעש, אבק וכו') – כיום לא קיים מנגנון עירוני מתכלל שמנתב או מסכרן את תקופת הבניה. בהסתכלות שכונתית יתכנו מצבים בהם לאורך שנים רבות תמצא שכונה תחת בניה ותושביה יחשפו למפגעים. גם הדרך בה מתייחסים למפגעים ומודדים את עוצמתם, כמו למשל רעש מאתר בניה, היא נקודתית בהתייחס לאתר בניה ספציפי, ולא מתכללת. סוגיה מרכזית נוספת היא הטיפול בפסולת הבניין – הריסת מבנים יוצרת כמות אדירה של פסולת בניין. כיום אין היתכנות כלכלית וסביבתית למחזור פסולת הבניין באתר ההריסה עצמו, וקיים אתגר למחזור וטיפול בפסולת בניין באופן מיטבי.

לסיכום, בהתחדשות עירונית יש פוטנציאל אדיר לשיפור איכות חיים ולמוביליות חברתית – כלכלית וכן ליצירה של מרקמים עירוניים המתוכננים באופן מיטבי ובר קיימא. ויחד עם זאת, ישנם אתגרים חברתיים וסביבתיים משמעותיים הדורשים מענה טוב יותר מזה הקיים כיום. התחדשות עירונית בישראל היא תחום חדש, דינאמי ומתפתח, וניכר כי יש פתיחות בקרב רשויות לישום פתרונות ומענים משופרים. מהסקירה להלן עולים אתגרים רבים – פריפריה, הטיפול באוכלוסיות פגיעות בתהליך ובתכנון, אתגרים תהליכיים, סביבתיים, כלכליים ועוד. אנו תקווה שתמונת הידע שפרשנו לעיל תאפשר לעוסקים במלאכה להכיר טוב יותר את ההיבטים החברתיים והסביבתיים בהתחדשות עירונית ולקדם רעיונות חדשים למימוש הפוטנציאל שטמון בהתחדשות של המרקמים הותיקים בישראל.

פרק א'

רקע ונתונים



מהי התחדשות עירונית?

בישראל קיימים היום שלושה מסלולים מרכזיים לקידום התחדשות עירונית, כולם ממוקדים בהתחדשות של מבני מגורים:

פינוי-בינוי: תהליך של הריסת מבנים קיימים ובניית מבנים חדשים במקומם בהתאם לתכנית בניין עיר. במסלול זה אמור כל בעל דירה לקבל תמורת דירתו הישנה שנהרסה, דירה חדשה ובדרך כלל מוגדלת בבניין הכולל ממ"ד, חנייה ולעיתים גם מחסן. הגדלה ניכרת של זכויות הבניה למגורים ושימושים נוספים כמו מסחר ותעסוקה במתחם, יחד עם הטבות מס, מאפשרת את מימון הפרויקט: היזם המבצע מוכר את יחידות הדיור הנוספות שנבנו מתוקף הגדלת הזכויות, וכך מממן את תהליך ההריסה והבניה על כל הכרוך בכך.

פינוי-בינוי יכול להתבצע בשתי דרכים עיקריות – מסלול רשויות, בו הרשות המקומית לוקחת חלק מרכזי בהנעת ובהובלת התהליך, במימון ממשלתי; ומסלול יזמים שנוצר לאור הקשיים ביישומו של מסלול רשויות, ובו החל משנת 2002, מעניקה המדינה הטבות מס ניכרות שיהוו תמריץ ליזמים פרטיים לתכנן וביצוע פרויקטים של פינוי-בינוי, במתחמים שיוכרוזו על ידי הממשלה, לבקשת יזם ובהסכמה של הרשות המקומית.

פינוי-בינוי יכול להתבצע גם בדרך של עיבוי הבנייה, במסגרתה לא הורסים מבנים קיימים אלא רק מחזקים את המבנה, מוסיפים לו מעלית וממ"ד ולעיתים גם חניה. ייתכן גם מסלול של "פינוי-פינוי-בינוי" שבמסגרתו מתחיל הפרויקט בבניית דירות במגרש פנוי במקום הדירות הקיימות, לטובת התושבים הקיימים, ורק לאחר מכן נהרסים הבניינים הישנים הכלולים במתחם ותחתיו נבנים בניינים חדשים.

תמ"א 38: תכנית המתאר הארצית מס' 38 אושרה למתן תוקף בשנת 2005 במטרה לעודד חיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה בשל הסיכון הסיסמי בו מצויה מדינת ישראל. התכנית קובעת מסגרת סטטוטורית המאפשרת לתת היתרי בניה ללא צורך באישור תכנית מפורטת נוספת, לחיזוק ותוספת מיגון למבנים וכן הוספת מעלית ולעיתים מרפסת. כדי לעודד יזמים ודיירים לבצע את המיגון הדרוש, מעניקה תמ"א 38 תמריצים שעיקרם תוספת זכויות בניה והקלות במס.

פרויקט לפי תמ"א 38 יכול להתבצע באחת משתי דרכים:

- תמ"א 1/38 'חיזוק', במסגרת זו מתבצעים חיזוק והרחבה של הבניין ללא הריסתו;
- תמ"א 2/38 'הריסה ובנייה מחדש'

תמ"א 38 תוקנה מספר פעמים מאז חקיקתה, כאשר מרבית התיקונים התמקדו בתוספת תמריצים תכנוניים ליזמים, שעיקרם תוספות בניה למגורים, הוספת קומות או אגפים, סגירת קומות עמודים ועוד. לאחרונה קבעה המועצה הארצית לתכנון ולבניה כי תוקפה של תמ"א 38 יפוג באוקטובר 2023. להחלטה זו נקבע חריג לפיו ועדות מקומיות שיודיעו שהן מעוניינות בכך ויגישו למוסד תכנון מוסמך תכנית מתאר כוללת להתחדשות עירונית או תכנית מפורטת להתחדשות עירונית באמצעות תמ"א 38 בתחומן (לפי סעיף 23 לתמ"א 38), יוכלו לקבל ארכה למימוש התמ"א עד מאי 2026.¹

התחדשות בניינית: האפיק הצעיר ביותר להתחדשות עירונית שעוגן בתיקון 139 לחוק התכנון והבניה מיום 30.6.2022, וקודם על רקע החלטה שלא להאריך את תוקפה של תמ"א 38. במסגרת ההתחדשות הבניינית ועדות מקומיות מוסמכות לאשר ארבעה מסלולים של תכניות לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה:

1. מסלול של הריסה ובניה מחדש
2. מסלול שכולל חיזוק בלבד
3. מסלול של הריסה ובניה, וניוד (העברה) של זכויות הבניה שמקנה התיקון אל מגרש אחר
4. מסלול של חיזוק, וניוד של זכויות הבניה שמקנה התיקון אל מגרש אחר

בכל אחד מהמסלולים קובע התיקון שניתן להוסיף שימושים לצרכי ציבור, ולהקנות את הבעלות בשטח לצרכי ציבור לרשות המקומית. עוד קובע התיקון ששלב התכנון ושלב הרישוי יאוחדו וכן תנאים להפחתה או פטור מהיטל השבחה.

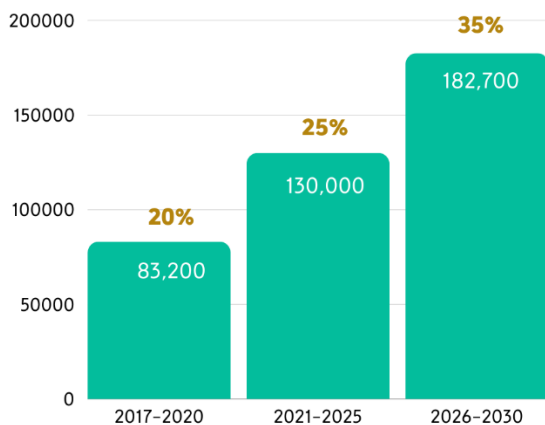
המסמך הנוכחי יתמקד בפינוי-בינוי ממספר סיבות. ראשית פרויקטים של פינוי-בינוי הם לרוב פרויקטים גדולים שההשפעה שלהם על המרחב, השכונה, והתושבים גדולה יותר ביחס לפרויקטים כמו תמ"א 38 אשר ממוקדים בבניין יחיד ולעיתים לא כוללים הרס מבנים (תמ"א 38/1). כמו כן, כיום ניכר כי ישנה העדפה של מוסדות התכנון להתחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי, והרחבת נקודת המבט התכנונית מעבר לבניין הבודד.

¹ החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 5.4.2022.

יעדים לאומיים להתחדשות עירונית

התחדשות עירונית היא יעד מרכזי של ממשלת ישראל. רובה המכריע של האוכלוסיה בישראל, 93% מתגורר בערים ועל רקע הגידול הדמוגרפי שהוא מהגדולים בעולם המערבי (שיעור פריון שעומד על כ-3.1%), ורמת הצפיפות הגבוהה (400 איש לקמ"ר, כמעט כפול ממוצע OECD) שצפויה להגיע בשנת 2030 ל-500 איש לקמ"ר ובשנת 2050 ל-700 איש לקמ"ר, הציבה הממשלה מטרה לאתר פתרונות לציפוף המגורים במרקמים הקיימים בערים כמענה לגידול האוכלוסיה המואץ וכן כמענה למצב המדורדר של כמחצית ממלאי הדיור הקיים.²

על פי התכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040, על מנת לענות על גידול האוכלוסיה הצפוי יש להוסיף 1.5 מיליון יחידות דיור בשנים 2017-2040. לשם כך נקבע יעד לתכנון מפורט של 2.6 מיליון יחידות דיור.³ מדובר בתוספת משמעותית, כמעט הכפלה, של יחידות דיור למלאי הקיים, אשר עמד ביולי 2022 על 2.85 מיליון יחידות דיור למגורים.⁴



תרשים 1: יעדי הממשלה לאישור יח"ד תוספתיות בתכניות התחדשות עירונית 2017-2030. מתוך דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2021

התכנית האסטרטגית לדיור שמה דגש על התחדשות עירונית ומכוונת להיקפים גדולים של בינוי במסגרת זו. בעתיד הקרוב, התחדשות עירונית צפויה להפוך לערוץ משמעותי ולעיתים עיקרי דרכו תיבנה יחידות דיור חדשות בישראל. בהתאם לכך, השפעתה על המרחב העירוני והאוכלוסייה המתגוררת בו תלך ותגבר. מתוך מלאי הדיור המתוכנן נקבעו יעדים של יחידות דיור שיבנו באמצעות התחדשות עירונית בשיעור שהולך וגדל, בפרט במחוזות ירושלים, המרכז, חיפה ותל אביב. על פי יעדים אלו עד שנת 2040 על מערכת התכנון לאשר תכנון של שליש מיחידות ה-900,000 יח"ד במסגרת התחדשות עירונית. יעד זה יועד להיות מושג בהדרגה, כפי שניתן לראות בתרשים 1.⁵ בשנים 2017 – 2020 נקבע יעד תכנוני לאישור 82,000 יח"ד בה"ע שהן 20% מיעד אישור התכניות הכוללת בתקופה זו. יעד זה עולה בשנים 2021-2025 לאישור 130,000 יח"ד שהם 25% מהיעד הכללי, ובשנים 2026-2030 היעד עומד על 182,700 יח"ד לאישור, שהם 35% מהיעד הכולל. לשנים 2030-2040 טרם נקבעו יעדים מפורטים.⁶

מבחינת העמידה ביעדים, על פי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות העירונית (להלן גם "הרשות") בשנים 2017 – 2020 היעד התכנוני לתקופה זו הושג באופן חלקי (89% מהיעד) אם מסתכלים רק על תכנון פינוי-בינוי. כיוון שהיעד הממשלתי כלל תכנון של אינפיליים, שהם מתחמים לא בנויים בשטחים עירוניים ותכנונם אינו מצוי תחת אחריות הרשות, דיווחה הרשות על עמידה באופן מלא ביעד לתקופה המדוברת, ברמת וודאות גבוהה.⁷

היקף תכנון וביצוע התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי

נציג נתוני תכנון וביצוע בהתאם לשלבי תהליך פינוי-בינוי:



² משרד הבינוי והשיכון, אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, יישום יעד 11 בישראל: אתגרים ומבט לעתיד (2021).

³ החלטה 2457 של הממשלה ה-34 "תכנית אסטרטגית לדיור" (2.3.2017).

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעלות על דירה 2013-2022

www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2023/255/04_23_255b.pdf

⁵ מתן שחק, סוגיות בהתחדשות עירונית - לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות העירונית בפרק ד' להצעת חוק התכנית הכלכלית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (12.10.2021).

⁶ החלטת ממשלה 1772 של הממשלה ה-36, "יעדי תכנון מפורט לשנים 2021 – 2040 (עדכון לוח 3) ותיקון החלטת ממשלה" (7.7.2022).

⁷ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית 2020 (2021).

מתחמים מוכרזים לפינוי-בינוי

הכרזה על מתחם לפינוי-בינוי נעשית על ידי מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ועד שנת 2021 נעשתה על ידי שר הבינוי והשיכון. ההכרזה מעניקה לדיירים וליזמים במתחם אפשרות לקדם תכנית במוסדות התכנון, הטבות מס שונות וכן את האפשרות לתבוע תביעת 'דייר סרבן' במידה ומושג הרוב הקנייני הדרוש. כיום קיימים 426 מתחמים מוכרזים לפינוי-בינוי.⁸

תכנון

מתחמי פינוי-בינוי שנמצאים בהליכי תכנון

המחוז	מספר המתחמים	סך כל יחידות הדיור המוצעות
המרכז	51	40,662
תל אביב	48	25,949
ירושלים	43	22,598
הדרום	20	19,226
חיפה	19	15,723
הצפון	6	3,549
יהודה ושומרון	1	3,154
סך הכול	188	130,861

נכון לשנת 2022 התקיימו תהליכי תכנון ב-188 מתחמי פינוי בינוי. בטבלה הבאה הלקוחה מדו"ח שנתי שפרסמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ניתן לראות את חלוקת המתחמים שבהם מתקיים תכנון (אך טרם אושרה תכנית) בחלוקה למחוזות ואת היקף יחידות הדיור המוצעות בתכניות שמקודמות:⁹

אישור תכנון

מתחמי פינוי-בינוי בהם אושרו תכניות

תרשים 2: מתחמי פינוי-בינוי המצויים בהליכי תכנון

המחוז	מספר התכניות	מספר יחידות הדיור המוצעות
המרכז	82	61,642
תל אביב	136	51,499
חיפה	42	22,546
ירושלים	56	19,216
הדרום	16	12,299
יהודה ושומרון	1	600
הצפון	4	675

עד סוף שנת 2022 אושרו במצטבר 313 תכניות (כולל תכניות שכבר ניתנו מכוחן היתרי בניה). 108 מהתכניות במסלול רשויות ו-205 במסלול מיסוי. בתכניות המאושרות נכללות 162,562 יח"ד במצב הנכנס ואליהן מתוכננות להתווסף 118,426 יח"ד. בטבלה הבאה הלקוחה מדו"ח השנתי של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ניתן לראות שהרוב המכריע של יחידות הדיור שאושרו עד כה במצטבר (68%), מצויות במחוזות תל אביב והמרכז.¹⁰

היתר בניה

מתן היתרי בניה בפינוי-בינוי

תרשים 3: תכניות פינוי-בינוי שאושרו עד סוף שנת 2022

סך הכול	פינוי-בינוי ועיבו (בניה)		פינוי-בינוי ועיבו (בניה) ⁽¹⁰⁾		סטטוס
	תכניות	יחידות דיור	תכניות	יחידות דיור	
188	130,861	39,394	104	84	תכנון תכניות במהלך התהליך הסטטוטורי ⁽¹¹⁾
	101,344	30,124		91,467	סה"כ
313	162,562	87,336	205	108	תכניות מאושרות תכניות שאושרו, כולל תכניות שמכוחן ניתנו היתרים ⁽¹²⁾
	118,426	65,283		75,226	סה"כ
132	38,011	25,600	90	42	היתרים מספר יחידות הדיור שניתנו להו היתר בניה
	101,344	30,124		12,411	סה"כ

עד סוף 2022 ניתנו היתרי בניה לבניית 38,011 יחידות דיור, מתוקף 132 תכניות פינוי-בינוי. במסלול רשויות מדובר ב-42 תכניות שמכוחן ניתנו היתרי בניה ל 12,411 יח"ד. במסלול מיסוי 90 תכניות שמכוחן ניתנו היתרים ל 25,600 יח"ד.¹¹

ניתן לראות מגמה עקבית למדי של גידול במספר היתרי הבניה כאשר בשנת 2022 הגיע לשיא של 11,867 היתרים, גידול של 65% ביחס לשנת 2021 (7,174 היתרי בניה). הרשות להתחדשות עירונית מסבירה מגמה זו בהבשלה של תהליכי מימוש תכניות פינוי-בינוי מאושרות, וכן כתוצאה של חתימה על הסכמי מסגרת עם 12 רשויות מקומיות כדי לסייע להן במימון הקמת מוסדות ציבור ותשתיות, אשר יאפשרו לשרת את התושבים הנוספים (ר' הרחבה בעניין הסכמי המסגרת בשער 4).

⁸ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (ספטמבר 2023) https://data.gov.il/dataset/gis_urban_renewal/resource/38555a84-8523-4ab1-9fe5-df6b523c15ea

⁹ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית 2022 (2023).
¹⁰ שם.
¹¹ שם.

עד ספטמבר 2023 אוכלסו 51 מתחמים שבהם בוצע פינני-בינוי ב-22 ערים שונות. 28 מתחמים במסלול מיסוי ו-23 במסלול רשויות. במתחמים אלו היו במקור 4,894 יח"ד אליהן התווספו 14,382 יח"ד חדשות (סך הכל 19,276 יחידות דיור). מבחינת חלוקה גיאוגרפית – בולטות תל אביב-יפו וקריית אונו שבכל אחת מהן אוכלסו 7 מתחמים, חיפה עם 4 מתחמים מאוכלסים וחדרה, יהוד, נהריה ורעננה שבכל אחת מהן 3 מתחמים.¹²

משך הזמן לסיום פרויקט פינני-בינוי

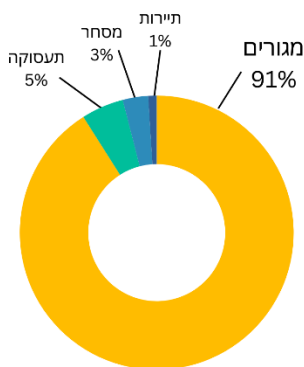
על פי הנתונים הרשמיים של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משך הזמן של פרויקט פינני-בינוי מתחילתו עד סופו הוא 10-15 שנים. קיימים נתונים ביחס למשך התכנון והרישוי, אך לא קיימים נתונים מדויקים ביחס למשך השלב שקודם להליך התכנוני (שלב ההתנעה - התארגנות של בעלי דירות, ביצוע בדיקות ראשוניות, התקשרויות עם אנשי המקצוע ליווי הפרויקט וכו'). כמו כן לא קיימים נתונים בנוגע למשך שלב הביצוע והאכלוס. באיור הבא (הלקוח מדו"ח מרכז המידע והמחקר של הכנסת)¹³ מפורטת הערכה להימשכות תהליכי פינני בינוי:



תרשים 5: הימשכות מיזמי פינני-בינוי. מתוך דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2021

נציין, כי תהליכי התכנון והרישוי של תכניות פינני-בינוי התקצרו באופן דרמטי בעשרים השנים האחרונות והתקופה הנדרשת לכך פחתה במחצית ואף יותר מכך. בשנים 2002-2013 ארכו התכנון והרישוי 7-15 שנים במוצע, בשנים 2014-2015 התקצרה תקופה זו ל-7 שנים במוצע, ובשנים 2016-2020 מדובר על ממוצע של 3-4 שנים.¹⁴

פרישה מרחבית של פינני-בינוי



פינני-בינוי מיושם על פי רוב בשכונות ותיקות באזורי הביקוש. תכניות פינני-בינוי חולשות ברובן המכריע על שטחים המיועדים למגורים והעיסוק בתעסוקה, מסחר ותיירות במסגרתן הוא שולי. מנתונים בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המבוססים על ניתוח 40 תכניות פינני-בינוי מאושרות, עולה כי 91% מהשטח בתכניות אלו מיועד למגורים, 5% לתעסוקה, 3% למסחר ו-1% לתיירות (תרשים 6). לא נמסרו נתונים בנוגע לשטחי הציבור והשטחים הפתוחים בתכניות אלה.

פער בולט ומוכר נוסף נוגע להיעדר הכמעט מוחלט של התחדשות עירונית בפריפריה הגיאוגרפית, בשל ערכי הקרקע הנמוכים והיעדר כדאיות כלכלית, בגינם יזמים כמעט ואינם פועלים במרחבים אלה. היעדר פעילות כזו בפריפריה היא מוקד לביקורת חוזרת ונשנית, בשל הגברת אי שוויון ופערם חברתיים, וביחוד בשל העובדה שיש חפיפה משמעותית בין מיקומם של מתחמים בפריפריה לבין חשיפה לסיכון מוגבר מפני רעידת אדמה וכן לאיומים בטחוניים. לכן החשיבות של בניה בתקן עמידות מבנים מפני רעידות אדמה וכן החשיבות של מיגון מפני איום ירי תלול מסלול עולה במיוחד בחלק ניכר מישובי הפריפריה.

תרשים 6: שיעור שטחים לפי יעוד ב-40 תכניות פינני בינוי מאושרות. מתוך דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2021

¹² הנתונים נמסרו על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ב-13.9.2023.

¹³ שחק לעיל ה"ש 5.

¹⁴ שחק לעיל ה"ש 5.

למרות שביקורת זו נשמעת מזה עשורים, בין היתר על ידי מבקר המדינה,¹⁵ נעשו עד כה מעט מאד פעולות קונקרטיות לקידום התחדשות עירונית בפריפריה. ולראיה, במרבית ערי הנגב והגליל אין תכניות התחדשות עירונית מאושרות, והשוק הפרטי אינו מקדם הליכי תכנון התחדשות עירונית (ישנן מספר מועט של תכניות פינני-בינוי שמקודמות על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ורשויות מקומיות).

היעדר התחדשות עירונית בפריפריה לא מסתכמת באי פעולה או באי השפעה – להיעדר התחדשות במרחבי הפריפריה מול תהליכים מואצים שמתרחשים באזורי הביקוש יש השפעה משמעותית על הפריפריה. המודל הקיים להתחדשות עירונית מפלה ומחליש את הפריפריה, המרקמים הוותיקים מתדרדרים ומתנוונים, ובפאתי הערים נבנות שכונות חדשות שהמשאבים העירוניים מופנים אליהן תוך זניחת מרכזי העיר הוותיקים. גם ברמת הפרט תושבי הפריפריה לא זוכים להטבות להן זוכים תושבים במרקמים הוותיקים באזורי הביקוש, הן ברמה האישית והן ברמה הציבורית. תשתיות המגורים שלהם נותרות מדורדרות, הם לא נהנים מהשבחה כלכלית שבחידוש הנכסים, ונותרים ללא מיגון או חיזוק, בעוד המשאבים הציבוריים מושקעים באזורי ביקוש כדי שתהליכי ההתחדשות העירונית המייצרים את כל ההטבות האלו יוכלו להתממש (הטבות מס, תשומות המושקעות בתכנון, ליווי דיירים).¹⁶

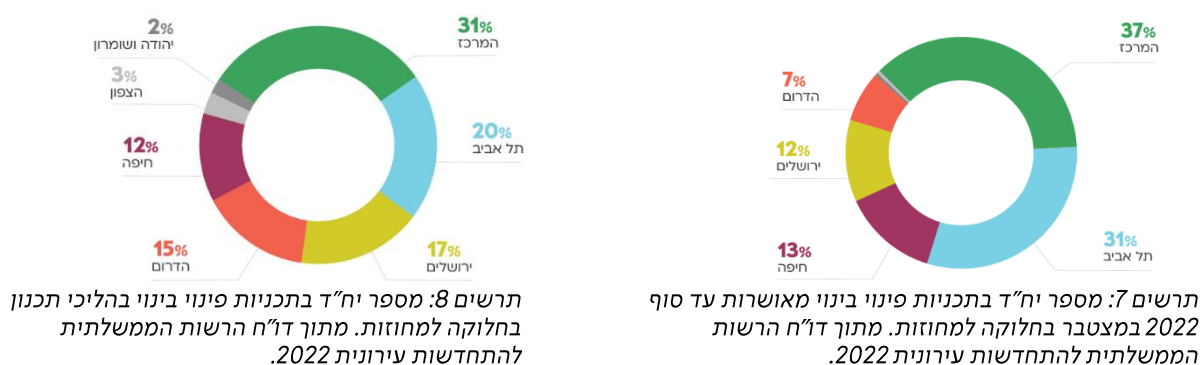
בו בעת, המדיניות הממשלתית ביחס לפיתוח הפריפריה ממוקדת בהקמה של מתחמי דיור חדשים בשולי הערים במחוז הצפון והדרום, המבוסס על מצאי רחב של קרקע פנויה. תהליך זה מקודם באמצעות הסכמי גג בין רשויות מקומיות ובין רמ"י, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, ומגובה לעיתים קרובות בתכנון מואץ בועדה הארצית לתכנון מתחמים מועדפים לדיור – הותמ"ל. כך, מתוכננות עשרות אלפי יחידות דיור בפאתי ערים בפריפריה, כאשר בין 2014, אז החלה לפעול, ועד 2020, אישרה הותמ"ל 175,000 יחידות דיור במחוזות הצפון והדרום, שהן כ-75% מכלל יחידות הדיור שאושרו בתכנון בתקופה זו (226,500 יחידות דיור). פיתוח מאסיבי זה מהווה תחרות לפיתוח באמצעות התחדשות עירונית בפריפריה, הן בהיקף התשומות הממשלתיות המושקעות באפיק זה והן ברמת המענה לביקוש המוגבל ממילא לדיור.¹⁷

הצורך בהתחדשות עירונית בפריפריה

- בישובים עירוניים בפריפריה יש 96,000 יחידות דיור שנבנו שלא לפי תקן עמידות מבנים מפני רעידות אדמה, והן מתאימות לעבור התחדשות עירונית.
- יחידות הדיור הללו נמצאות ב-6,700 מבנים בבניה רוויה.
- מתוך יחידות הדיור הללו, 36,000 יח"ד שנמצאות ב-1,900 מבנים, ממוקמות בישובים בעלי סיכון סממי גבוה.¹⁸

הפער במספרים: כפי שתואר לעיל, במבט על נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ביחס ליחידות דיור מאושרות בפינוי-בינוי במצטבר עד סוף שנת 2022 בחלוקה למחוזות, ניתן לראות שקרוב ל-70% מיחידות הדיור שאושרו תכנונית עד כה במתחמי פינוי-בינוי נמצאות במחוזות המרכז ותל אביב. במחוז הצפון השיעור זניח, ובמחוז הדרום מדובר על 7% מיחידות הדיור (תרשים 7).¹⁹

באשר לתמונת העתיד (תרשים 8), ובחינת מספר יחידות הדיור לפינוי-בינוי שנמצאות בהליכי תכנון (משמע עדיין לא אושרו) ניתן לראות שהפער התכנוני מצטמצם במעט, בעיקר במחוז הדרום (15% מהתכנון בתהליך תכנון מול 7% מהתכנון המאושרות), אך הפריפריה גם שנים קדימה תיוותר הרחק מאחור.



¹⁵ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד, מוכנות המדינה לרעידת אדמה – תשתיות לאומיות ומבנים (18.7.2018).
¹⁶ טלי חתוקה, זוהר טל וגילי ענבר, התחדשות עירונית בפריפריה הגאוגרפית של ישראל, המעבדה לעיצוב ותכנון עירוני, אוניברסיטת תל אביב (2021).
¹⁷ שם.
¹⁸ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומשרד הבינוי והשיכון, דו"ח המלצות הוועדה הבין – משרדית לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה (2022).
¹⁹ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, לעיל ה"ש 9.
²⁰ שם.

מה דרוש כדי ליצור כדאיות כלכלית להתחדשות עירונית בפריפריה?

בישובים בהם ערך הקרקע נמוך מ- 14,500 ש"ח למ"ר אין היתכנות כלכלית לבצע התחדשות עירונית במודל הקיים. נתון זה מוציא את מרבית ישובי הפריפריה מתמונת ההתחדשות העירונית. הגורמים המקצועיים ובראשם הועדה הבין-משרדית לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה (להלן: 'הועדה') מצביעים על הצורך בפעולה ממשלתית לגישור על החסר ויצירת כדאיות כלכלית. הועדה הציגה אומדן לפיו נדרשת השלמה של כ-200,000 ש"ח לכל יחידת דיור יוצאת בפרויקטים של פינוי-בינוי בפריפריה תחת הנחה תכנונית של מכפיל שעומד על 1:3.

בתחשיב שביצעה הועדה נבחנה ההשלמה הדרושה בפינוי-בינוי אל מול ההשקעה הממשלתית הדרושה לצורך מיגון וחיזוק יח"ד בפריפריה, וכן אל מול ההשקעה הממשלתית שמבוצעת היום בבניה חדשה בפריפריה. בבניה חדשה כיום בערי הפריפריה מסבסדת המדינה חלק מעלויות פיתוח התשתיות מכוח החלטות ממשלה יעודיות ליישובי עדיפות לאומית. מדי שנה מסובסדת בניה חדשה בתקציב ייעודי שהיקפו מאות מיליוני שקלים בשנה. כמו כן, חלק מפיתוח התשתיות ממומן מתוך דמי שיווק הקרקע. הועדה מצביעה על עלויות ההשלמה הבאות הנדרשות ליחידת דיור, כאשר ההנחה היא שבפינוי-בינוי מדובר בפרויקט בו 100 יח"ד במצב קיים ו-300 במצב יוצא, וההשלמה הכלכלית מחושבת ליח"ד מתוך כלל יחידות הדיור במצב היוצא:

- עלות חיזוק ומיגון של יחידת דיור בפריפריה – 230,000 ש"ח ליח"ד
- עלות השקעה ממשלתית ביחידת דיור בבנייה רוויה חדשה בפריפריה – 325,000 ש"ח ליח"ד
- עלות השלמה כלכלית ליחידת דיור בפינוי-בינוי במצב היוצא (קרי השלמה מחושבת ל-300 יח"ד בפרויקט) – 200,000 ש"ח ליח"ד

בהתאם הוצג בדו"ח הוועדה התחשיב הבא, ממנו עולה שעלות חיזוק ומיגון של 100 יח"ד אמנם נמוכה מעלות ההשלמה לכדאיות כלכלית בפרויקט פינוי-בינוי בו 100 יח"ד, אך אם מוסיפים לתחשיב זה את העלות הכרוכה ביצירה של 200 יח"ד חדשות נוספות בפינוי-בינוי (וסך הכל 300 יח"ד במצב יוצא) – הרי שהעלות של פרויקט פינוי-בינוי נמוכה מעלות מיגון וחיזוק של 100 יח"ד בצרוף בניה חדשה של 200 יח"ד. נציין כי משרד האוצר שעמדנו צורפה לדו"ח הועדה ביקר את התחשיב.

הכלי	חיזוק ומיגון	בנייה חדשה בפריפריה	סה"כ חיזוק ומיגון + בנייה חדשה	פינוי ובינוי
עלות ממוצעת ב-ש"ח ל-100 יח"ד קיימות	23,000,000		23,000,000	ממומן על ידי היזם במסגרת הפרויקט
עלות ממוצעת ב-ש"ח ל-200 יח"ד נוספות	-----	65,000,000	65,000,000	
סה"כ יח"ד	100	200	300	300
סך העלות הממוצעת לפרויקט ב-ש"ח	23,000,000	65,000,000	88,000,000	60,000,000
עלות ממוצעת ב-ש"ח ליח"ד	230,000	325,000		200,000

תרשים 9: תחשיב חלופות חיזוק ומיגון מול פינוי-בינוי בפריפריה

עוד יצויין, כי בהשוואה למיגון וחיזוק, לפינוי-בינוי יש יתרונות מבחינת הטיב והאיכות של החיזוק והמיגון שמתקבלים בבניה חדשה (להבדיל מחיזוק של יח"ד ישנה). כמו כן קיימות תועלות נוספות בהתחדשות עירונית, ובהן שדרוג המרחב הציבורי וניצול תשתיות קיימות, שאינם חלק ממיזמים הממוקדים רק במיגון ובחיזוק.²¹

פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית בפריפריה

ההכרה הממשלתית הרשמית בחשיבות קידום התחדשות עירונית בישובים בנגב ובגליל באה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה שהתקבלה בדצמבר 2021.²² הוחלט לקדם פיילוט של מיזמי פינוי-בינוי בישובי פריפריה שאין בהם כדאיות כלכלית, באמצעות מתן מענקים. לשם כך הוקצה מימון בסך 110 מיליון ש"ח. עוד נקבע ששר הבינוי והשיכון ימנה ועדה בין-משרדית לבחינה וגיבוש המלצות ביחס לכלים הדרושים לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה (המתואר לעיל מבוסס על דו"ח ועדה זו).²³ נכון לעת זו נראה שההכרה הממשלתית בצורך במעורבות יזומה בקידום ה"ע בפריפריה עדיין אינה מגובה בפעולות רחבות היקף והשפעה, וכרגע ממוקדת בהתערבויות נקודתיות ומוגבלות מבחינת תקציב והיקף שמוגדרות כפיילוט:

²¹ התחשיב המלא בעמ' 20 לדו"ח המלצות הוועדה הבין-משרדית לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה. כמו כן, התייחסות משרד האוצר בביקורת לתחשיב בנספח א' לדו"ח זה, לעיל ה"ש 19.
²² החלטת ממשלה מס' 875 (דר/5) של הממשלה ה-36 "קידום התחדשות עירונית בפריפריה" (30.12.2021).
²³ שם.

- ביוני 2022 פרסמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קול קורא למתן מענקים להשלמת כדאיות כלכלית לפרויקטים של התחדשות עירונית בפריפריה, בישובים בעלי סיכון סיסמי או ביטחוני מוגבר. בקול הקורא זכו ארבעה מתחמים בקריית שמונה, מגדל העמק, שלומי ושדרות, הכוללים 450 יחידות דיור במקומן יוקמו 1,700 יח"ד. תקציב הקול הקורא שעמד על 150 מיליון ש"ח שילב לראשונה בין תקציב שהוקצה לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (110 מיליון ש"ח) ובין תקציב משרד הביטחון המיועד להקמת ממ"דים בקריית שמונה ובשלומי (40 מיליון ש"ח).²⁴ במסגרת הקול הקורא יקודמו מיזמי פינני-בינני במסלול רשויות, כאשר התקציב מיועד לממן בין היתר את קידום התכנון, מימון ליווי מקצועי להתארגנות ומיצוי זכויות של בעלי הדירות, וכן מענק משלים ליזם שייבחר לביצוע כדי להגיע לכדאיות כלכלית (עד 35 מיליון ש"ח לכל מתחם).²⁵
- מימון יועצים מקצועיים לקידום התחדשות עירונית ברשויות מקומיות בפריפריה שהן בסיכון סיסמי גבוה. במאי 2023 פרסמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כי שש רשויות מקומיות זכו בקול קורא למימון יעוץ מקצועי לקידום ה"ע. תפקיד היועצים לספק סיוע תכנוני וחברתי לרשויות המקומיות שנמצאות בשלבים ראשוניים של התעניינות והתפתחות שוק התחדשות עירונית, ותפקידם בין היתר למנוע תופעות שליליות שרווחו בעבר במתחמים באזורי הביקוש, כמו החתמה של בעלי דירות תחת לחצים ועוד.²⁶

ברמת המדיניות, הועדה הציעה באופן תקדימי להקצות תקציב ממשלתי למענקים להשלמת הכדאיות הכלכלית של מיזמי ה"ע בפריפריה. לשם כך הוצע לקבוע מנגנון בחוק עידוד השקעות הון שיאפשר לתת מענקים לטובת פרויקטים שדורשים השלמה כספית כדי להגיע לכדאיות כלכלית. מבחינת תעדוף הציעה הועדה להקדים את ההתערבות ב-1,900 המבנים שנמצאים בישובים בהם יש סיכון סיסמי גבוה. מתוך מכלול זה מציעה הועדה לקדם חידוש של כ-30% מהמבנים. שיעור זה מוצע בין היתר בשל מגבלות תקציב, ובשל הערכה שכושר הנשיאה של תשתיות קיימות בשכונות ותיקות מאפשר ציפוף של כ-30% על מלאי הדיור הקיים. מכאן שהועדה ממליצה לסבסד פינני-בינני ב-570 מבנים (מתוך 1,900) בעלות המוערכת ב-6.48 מיליארד ש"ח. ההערכה היא שבמסגרת זו ייבנו 10,800 יח"ד, ואליהן יתווספו 21,600 יח"ד חדשות. עוד המליצה הועדה להגביל את היקף התמורה שתוצע לבעלי הדירות בפרויקטים הנשענים על סבסוד ממשלתי.²⁷

כמו כן כולל דו"ח הועדה המתואר שורה של המלצות ליישום כלים שנועדו לחולל את שוק ההתחדשות העירונית בפריפריה ולתמרץ יזמים לפעול באזורים אלו. בין הכלים המוצעים נכללות הטבות מס, תקצוב מענקים להשלמת כדאיות כלכלית, ערבויות והלוואות לליווי פיננסי של מיזמים בפריפריה המאופיינים ברווחיות נמוכה יחסית ובעלות גבוה יותר של גיוס הון בהתאם. כמו כן הוצע לבצע איתור, מיפוי ותעדוף של מתחמי התחדשות עירונית וזיהוי של המתחמים בהם הכדאיות הכלכלית הגבוהה ביותר, וכן לקדם מלאי תכניות התחדשות עירונית במתחמים הנבחרים.²⁸ למיטב ידיעתנו, מבין ההצעות מקודם היום נושא של מיפוי ותעדוף מתחמים.

התחדשות עירונית ואתגר המיגון

האחריות על המיגון האזרחי בישראל היא חלק מההתגוננות האזרחית, המשוייכת כיום לפיקוד העורף.²⁹ החובה להקים מקלט לשימוש כל בית ומפעל קיימת בחוק עוד משנות החמישים (סעיף 14 לחוק ההתגוננות), ובשנת 1992 נוספה בתקנות החובה להוסיף מרחב מוגן בכל בנייה חדשה.³⁰ המרחב המוגן יכול להיות דירתי (ממ"ד), קומתי (ממ"ק) או מוסדי (ממ"ס). התקנות כוללות הנחיות כיצד לבנות את המרחבים המוגנים ומה יש לכלול בהם – גודל השטח, עובי הקירות, תשתית חשמל נדרשת ועוד. בפועל קיימת בניה רבה ללא פתרונות מיגון – הן בניה ישנה והן בניה ללא היתר או בחריגה מהיתר. להלן מספר נתונים בעניין מיגון ביחס לציבור הכללי וביחס לפלחי אוכלוסיה מסוימים.

הציבור הכללי:

- נכון לשנת 2018, ישנם 2.6 מיליון תושבים בישראל ללא מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם, מהם 50,000 מתגוררים עד 9 ק"מ מגבול הצפון ו-231,650 מתגוררים עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה.³¹
- מתוך 12,601 מקלטים ציבוריים בישראל, 2,494 (20%) אינם תקינים נכון לשנת 2019.³²

²⁴ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, לעיל ה"ש 9.
²⁵ להרחבה על המתחמים הנבחרים – הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הודעת דוברות (2.3.2023) <https://www.gov.il/he/departments/news/spokesman-23102022>
²⁶ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הודעת דוברות (9.5.2023) <https://www.gov.il/he/departments/news/spokesman-09052023>

²⁷ דו"ח המלצות הועדה הבין – משרדית לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה, להלן ה"ש 19.
²⁸ שם.

²⁹ חוק ההתגוננות האזרחית, התש"א, 1951, להלן "חוק ההתגוננות".
³⁰ תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), תש"ן-1990.

³¹ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת שנתי 70, היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסיה) (2020).
³² שם.

הדירור הציבורי: כ-95% מדירות הדירור הציבורי היו ללא ממ"ד נכון לשנת 2018. ייתכן שהיקף זה נובע מכך שהדירור הציבורי ישן יותר.³³

נכים וקשישים (מעל גיל 65): רלוונטיות רבה קיימת לפילוח אוכלוסיה זו בהקשר של מרחב מוגן דירתי, שאחד מיתרונותיו הבולטים הוא זמינות מיידית ונגישות יחסית בשל הצמידות הפיזית והיעדר הצורך להשתמש במדרגות.³⁴ בשנת 2018 היו כ-1,009,000 אזרחים ותיקים, מתוכם כ-685,000 ללא ממ"ד בדירתם, וכ-238,000 נכים שאינם אזרחים ותיקים – מתוכם כ-142,000 ללא ממ"ד בדירתם. בסך הכל היו בשנת 2018 כ-827,000 אזרחים ותיקים ונכים ללא ממ"ד, שהם 66% מכלל האזרחים הותיקים והנכים. שיעור זה מעט גבוה מהשיעור הכללי של אנשים ללא ממ"ד, שהיה 62%.³⁵

בעלי דירות ושוכרים: בחלוקה לפי דירות בבעלות ובשכירות ניתן לראות ששיעור הדירות בבעלות בהן קיים ממ"ד, הוא כמעט כפול משיעור הדירות בשכירות ובהן ממ"ד. נכון לשנת 2020, 49.4% מהדירות בבעלות כללו ממ"ד, לעומת 26.6% מהדירות בשכירות. הן בדירות שכורות והן בדירות בבעלות, ככל שמדובר בעשירון גבוה יותר כך עולים שיעורי הדירות עם ממ"ד: בדירות בבעלות קיים ממ"ד ב-26.1% מהדירות בבעלות עשירון 1, 44.0% מהדירות בבעלות עשירון 5, ו-64.2% מהדירות בבעלות עשירון 10. בדירות בשכירות קיים ממ"ד ב-18.3% מהדירות בבעלות עשירון 1, 25.6% מהדירות בבעלות עשירון 5, ו-33.4% מהדירות בבעלות עשירון 10.³⁶

פעולות הממשלה לקדם מיגון

על רקע מלחמת חרבות ברזל, מתבצעים בימים אלה מספר צעדים לזירוז השלמת פערי המיגון. פתרונות אלה לפחות בחלקם דורשים עדיין הליך בירוקרטי ו/או מימון אישי ניכר ויעילותם עדיין לא ברורה. בנוסף, נציין כי למעשה במהלך אירועי אוקטובר הסתבר, למרבה הצער, כי גם המיגון הקיים, שנועד להגן מפני ירי תלול מסלול, לא ענה לצרכי המציאות. בין הצעדים המדוברים פטור מהיתר בניה להקמת מבנה מוגן דירתי לדירות המצויות במבנים עד שתי קומות, או ליחידת דיור צמודת קרקע;³⁷ הקלות על הקמת ממ"ד בחריגה מהוראות תב"ע במבני מגורים ומבני ציבור;³⁸ הקלות על דרישת ההסכמה משכנים לבניית ממד בבית משותף בבנייני שיכון שבהם מספר אגפים – הצעת חוק להפחתת הרוב הנדרש להקמת ממ"ד או ממ"ק בבית מורכב;³⁹ הארכת תוקף לפטור מתכנית ומהיתר להצבת מיגונית ללא צורך בתכנית או היתר⁴⁰, ועוד.

עלויות מיגון

לפי הערכות משרד הבטחון עלות הקמת ממ"ד תקני היא כ-140 אלף ש"ח.⁴¹ לא איתרנו אבחנה רשמית בין עלות הוספת ממ"ד במבנה צמוד קרקע ובבניה נמוכה. קיימות דרכים ישירות ועקיפות להשתתפות המדינה ו/או הרשות המקומית במימון בניית הממ"ד. כך למשל פטור מהיטל השבחה בגין היתר לתוספת ממ"ד, פטור מדמי היתר לתוספת ממ"ד והקלות בהליכי תכנון ורישוי. כלים אפשריים אחרים הם פטור מארנונה על תוספת השטח לדירה, מע"מ אפס על הבניה, מימון הריבית על הלוואה עבור בניית ממ"ד ועוד.⁴²

עלות מיגון ישובים: לפי הערכה, עלות מיגון פרטי באזור הצפון, במרחב של עד 45 קילומטרים מהגבול, היא 28 מיליארד שקלים. עלות השלמת פערי מיגון בעיר אשקלון הוערכה בשנת 2021 על ידי ראש העיר בכ-450 מלש"ח.⁴³ פערים ניכרים בין החלטות ממשלה להקצאת תקציבים למיגון, אישור/העברת התקציב בפועל, ומימוש המימון הלכה למעשה, מקשים על ההערכה כמה הוקצה ברמה המעשית לנושא זה.

³³ לירן קוסמן, אומדן עלות הוספת ממ"דים בדירור הציבורי, מרכז מחקר ומידע של הכנסת, (אוגוסט 2021).

³⁴ שם.

³⁵ שם.

³⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסות והוצאות משק הבית – נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2020, לוח 24-25 (9.7.23) <https://did.li/xgDTY>.

³⁷ תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023.

³⁸ הרחבת תכולת תכנית מתאר ארצית תמ"א/40 /א/1 למיגון הצפון (בניית מרחב מוגן דירתי) אל כל חלקי הארץ. מינהל התכנון, דף מידע

<https://mavat.iplan.gov.il/SV4/1/99005339470/310> (30.11.23)

³⁹ הצעת חוק המקרקעין (תיקון מ' 38) (הרחבת הבנייה לשם הקמת מרחב מוגן בבית מורכב), התשפ"ד-2023, הצעות חוק הממשלה, 23.10.23, חוברת מס' 1663, עמ' 50.

⁴⁰ צו התכנון והבנייה (פטור מתכנית ומהיתר להצבת מיגונית ולשימוש בה) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023 אושר כבר ביולי 2023

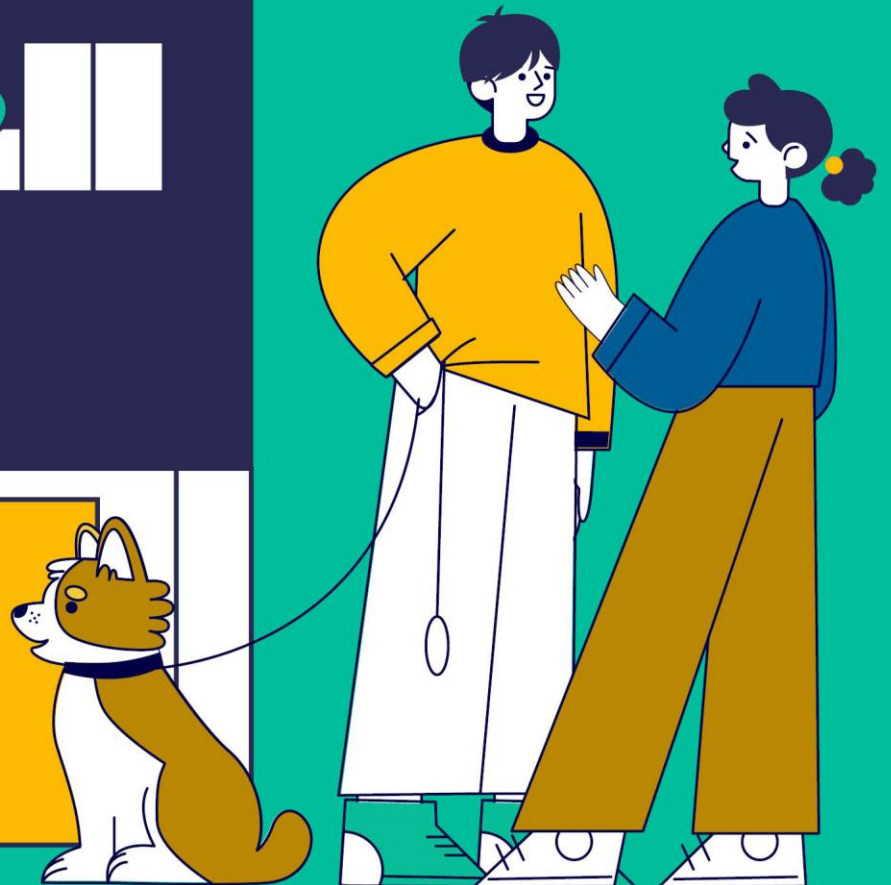
והוא מאריך עד יולי 2025 את הסמכות המדינה והרשויות המקומיות להקים מיגוניות בשטחן ללא צורך בתכנית או בהיתר.

⁴¹ קוסמן, לעיל ה"ש 33.

⁴² שם.

⁴³ פרוטוקול ישיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (31.5.21) <https://did.li/as6w5>.

פרק ב'
אנשים



כאמור, התחדשות עירונית היא כבר היום ערוץ משמעותי לפיתוח ועתידה לתפוס מקום מרכזי יותר בעשורים הקרובים בתהליכי בינוי ופיתוח הארץ. למגמה זו יש השפעות על המרקמים הותיקים גם ברמה הפיזית וכן ברמה החברתית. בשונה מבנייה בשטחים פתוחים, התחדשות עירונית מתרחשת במרקמים בנויים ומאוכלסים. היא משנה את פני המרחב ובתהליך זה גם מחוללת שינוי דרמטי בחיים של אנשים וקהילות. שער זה יעסוק באפיון האוכלוסיות שמושפעות מתהליכי התחדשות עירונית, בדגש על אוכלוסיות שבשל מאפיינים יחודיים עלולות להיות רגישות יותר לשינויים, לסיכונים ולמרכבות הכרוכים בהתחדשות עירונית.

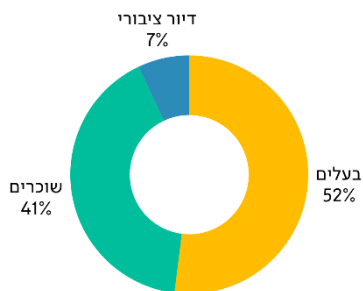
מאפיינים של מתחמי פינני-בינוי

מאפיינים חברתיים-כלכליים של מתחמי פינני-בינוי המצויים בשלבי תכנון

בניתוח של 38 מתחמי פינני-בינוי במסלול יזמים הנמצאים בשלבים שונים של תכנון ואשר מבוסס על ראיונות עם 3,364 משקי בית בהם דיירים, שוכרי דירות ובעלי דירות שאינם מתגוררים במתחמים (להלן: "דו"ח התסקירים") הוצגו מאפיינים חברתיים-כלכליים ומאפיינים פיזיים ביחס למתחמים שנבחנו (להלן – דו"ח התסקירים). אף שמדובר בדו"ח המקיף ביותר המוכר לנו המבוסס על נתונים שנאספו במתחמי התחדשות עירונית, מדובר בשלב זה בטיטה של הדו"ח (הדו"ח הסופי טרם פורסם). משכך, מוצע להסתכל על הנתונים תחת ההסתייגויות המתבקשות:⁴⁴

אשכול חברתי-כלכלי – מדו"ח התסקירים עולה, שכשליש מהמתחמים נמצאים באזורים סטטיסטיים המסווגים כאשכולות חברתיים-כלכליים 8-9; שלישי באשכולות 6-7; וכשליש באשכולות 5-2.⁴⁵ הפער בין קידום התחדשות עירונית (שלישי באשכולות הנמוכים (2-5)) ושני שלישי באשכולות ביניים ומעלה (6-9)) עשוי להיות מוסבר בכך שדו"ח התסקירים בחן מתחמים שהתכנון בהם מתקדם במסלול יזמים, וניתן להניח שבמסלול זה תהיה הטיה משמעותית לטובת קידום של פרויקטים באזורים בעלי פוטנציאל מימוש גבוה וערכי קרקע גבוהים יותר.

סוג הזכות בנכס – מבין משקי הבית המתגוררים במתחמים שנבדקו בדו"ח התסקירים נמצא כי 52% הם בעלי דירות, 41% שוכרי דירות ו-7% דיירי דיוור (תרשים 10)



- **שיעור הדיוור הציבורי במתחמי פינני-בינוי גבוה משיעור הדיוור הציבורי בתוך מלאי הדיוור הכללי שעומד על כ-2.1% מהמלאי.⁴⁶**
- **שיעור שוכרי הדירות במתחמי פינני-בינוי גבוה משיעורם הכללי שעומד על 28.1%. ושיעור הבעלות בהתאם נמוך משיעור הכללי שעומד על 71.3%.⁴⁷**

תרשים 10: חזקה בדיוור במתחמי פינני-בינוי במסלול יזמים

גודל משק בית – מספר הנפשות הממוצע בדירה במתחמים שנבדקו בדו"ח התסקירים הוא 2.5 נפשות. עוד נמצא ששיעור משקי הבית שבהם עד 2 נפשות עומד על 64%, כאשר במחציתם מתגורר אדם אחד.⁴⁸ גודל משק הבית במתחמים שנבדקו נמוך מהממוצע הארצי, העומד על 3.23 נפשות למשק בית.⁴⁹

גיל – לא מצאנו נתונים רשמיים ומפורטים על התפלגות גילאים, אך בדו"ח התסקירים מצוין כי 47% ממשקי הבית המתגוררים במתחמים הם קשישים – מעל גיל 65. שיעור הקשישים במתחמים גבוה משמעותית משיעור הכללי באוכלוסייה העומד על 12.4% בני 65 ומעלה.⁵⁰

יש לסייג נתון זה, בהסתמך על בדיקות אחרות של שיעור הקשישים במתחמים מוכרזים ובמתחמים שבהם מקודם תכנון. מנתון משנת 2017 שהתבסס על הצלבה של נתוני למ"ס, על נתונים המופיעים בתסקירים חברתיים ומסמכי תכנון עולה כי שיעור הקשישים במתחמים במסלול מיסוי עומד על 13.8% ושיעורם במתחמים במסלול רשויות עומד על 15.8%.⁵¹ בסקר שנערך על ידי משרד הרווחה בשנת 2016 שהתבסס על מידע שסופק על ידי עובדים

⁴⁴ רינה דגני, מתחמי פינני-בינוי: היקף, מיקום, למי וצרכים. תכנון חברתי ושיתוף ציבור, טיוטה (ספטמבר 2023).
⁴⁵ נציין כי בנתוני התסקירים החברתיים אין פרוט של המתודולוגיה באמצעותה שויכו מתחמי התחדשות עירונית לאשכול חברתי – כלכלי מסוים, ורק צוין שהדבר נעשה על בסיס האזור הסטטיסטי. אולם, ישנם מתחמים המשוכיים ליותר מאזור סטטיסטי אחד, ולא ברור כיצד אלו סווגו. כמו כן, לא נכללו בנייתוח אשכולות חברתיים – כלכליים 1 ו-10 ולא ברור אם כלל לא נמצאו מתחמים באזורים אלו. בנוסף לא נכללו בניתוח זה מתחמים הממוקמים בתל אביב – יפו.
⁴⁶ עיבוד לנתוני למ"ס לפיהם מלאי הדיוור בישראל כולל 2.85 יחידות דיוור, מתוכן 61,100 יחידות דיוור ציבורי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעלות על דירה, 2013-2022 הודעה לתקשורת (7.8.2023).
⁴⁷ שם.
⁴⁸ דגני, לעיל ה"ש 44.
⁴⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משקי בית <https://www.cbs.gov.il/he/subjects/Pages/%D7%9E%D7%A9%D7%A7%D7%99-%D7%91%D7%99%D7%AA.aspx>

⁵⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חודש האזרח הוותיק 2023 מבחר נתונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה (21.9.2023).
⁵¹ מתן רבינוביץ, מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי בהתחדשות עירונית, מרכז הגר (2017).

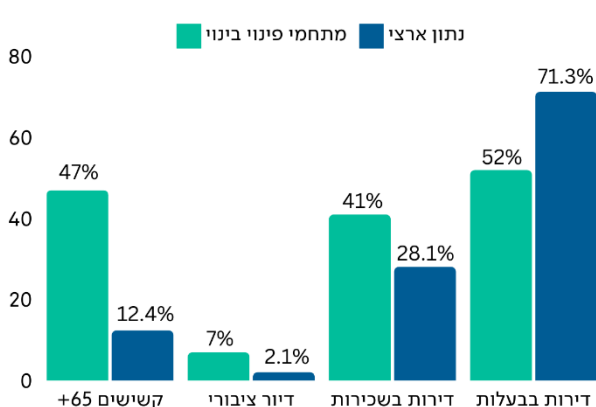
קהילתיים בעשרות מתחמי פינוי-בינוי בהם פעלו, נמצא ששיעור הזקנים במתחמים עמד על 20.52% פערים אלו בנתונים מעידים על האתגר לגבש תמונת מצב חברתית על מתחם להתחדשות עירונית.

שיעור משקי הבית במתחמים בהם יש ילדים עד גיל 13 עומד על 45.53%.

הכנסה והשכלה – גם כאן לא מצאנו נתונים רשמיים ומפורטים על רמת ההכנסה של האוכלוסיה המתגוררת במתחמים. מדו"ח התסקירים עולה כי ל-46% ממשקי הבית הכנסה נמוכה מאד (מבלי לפרט מהי המשמעות של הכנסה נמוכה מאד), כאשר 64% מהדיירים עובדים ורובם של האחרים גמלאים. עוד נמצא ש-25% מהדיירים הם בעלי השכלה אקדמית.

אנשים עם מוגבלות – על פי דו"ח התסקירים ב-12% ממשקי הבית גר אדם בעל צרכים מיוחדים/אדם הסובל מנכות/אדם החולה במחלה קשה/ אדם בעל קשיי הליכה.⁵⁴

ותק המגורים – 35% ממשקי הבית שנבדקו בדו"ח התסקירים מתגוררים במתחם מעל 20 שנים. 25% ממשקי הבית עברו לגור במתחם במהלך 3 השנים שקדמו ליום ביצוע הסקר.⁵⁵



תרשים 11: מאפיינים חברתיים-כלכליים נבחרים של מתחמי פינוי-בינוי במסלול יזמים בהשוואה לנתון הכלל ארצי

לסיכום, דו"ח התסקירים מצביע על כך שמתחמי פינוי-בינוי בהם מקודם תכנון מאופיינים בשיעור גבוה משמעותית מהמוצע של משקי בית המתגוררים בשכירות ודיור ציבורי. כמו כן, מבחינת גיל הדיירים, מאופיינים המתחמים בשיעור גבוה מאד של קשישים, כמעט פי 4 מהמוצע הארצי (אך כאמור, יש לקחת נתון זה בערבון מוגבל ולהוסיף ולהעמיק בבירור). בהתאם, גודל משק הבית הממוצע קטן מהמוצע הארצי, כאשר כ-30% ממשקי הבית הם של דייר המתגורר לבד. מבחינת רמת ההכנסה, קרוב למחצית ממשקי הבית במתחמים מאופיינים בהכנסה נמוכה מאד. תמונת המצב העולה מדו"ח התסקירים בהשוואה לכלל האוכלוסיה נמצאת בהלימה עם הדימוי המוכר של שכונות בהן מרוכזים תהליכי התחדשות עירונית כשכונות ותיקות ומחלשות.

מאפיינים חברתיים-כלכליים של מתחמים מוכרזים לפינוי-בינוי

הכרזה על מתחם פינוי-בינוי היא אמנם שלב מאד ראשוני בתהליך, אך בחינה של המתחמים המוכרזים עשויה לשרטט תמונת עתיד של מאפייני המרחבים שעתידיים להתממש בהם מיזמי פינוי-בינוי בשנים הקרובות. מפילוח של המתחמים המוכרזים לפי אשכול חברתי כלכלי ניתן לראות שמחצית מהמתחמים המוכרזים ממוקמים באזורים אשר סווגו כאשכול כלכלי חברתי 5-1.⁵⁶

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	אשכול חברתי - כלכלי 2019 ⁵⁷
3	27	54	68	49	131	41	26	9	7	מספר מתחמים מוכרזים
0.7%	6.5%	13%	16.4%	11.8%	31.6%	9.9%	6.3%	2.2%	1.7%	שיעור מכלל המתחמים
48.43%					51.57%					שיעור מכלל המתחמים

תרשים 12: מתחמים מוכרזים לפינוי-בינוי בחלוקה לאשכול חברתי-כלכלי

⁵² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2016 (2017).

⁵³ דגני, לעיל ה"ש 45.

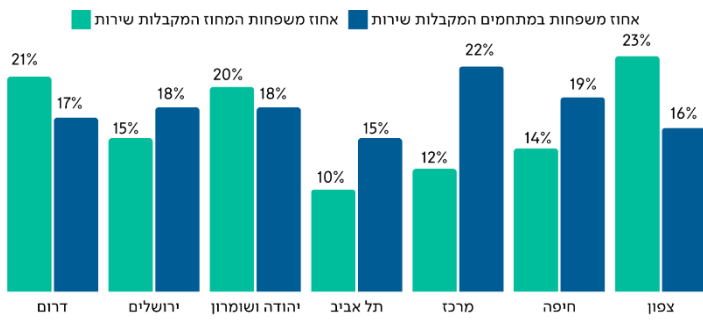
⁵⁴ ש.ם.

⁵⁵ ש.

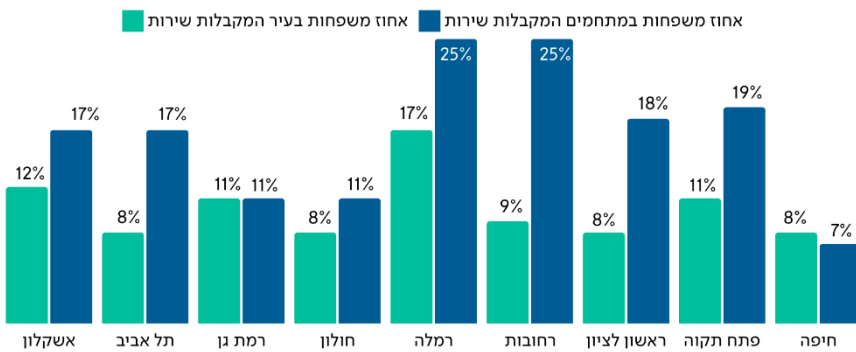
⁵⁶ חישוב האשכול חברתי – כלכלי נעשה על בסיס אזור סטטיסטי בו ממוקם המתחם. GIS הוסף עבור כל מתחם מספר האזור הסטטיסטי (אזורים של שנת 2011) בהתאם לחפיפה הגאוגרפית של החלק המרכזי של המתחם. כלומר אם המתחם חופף ליותר מאזור סטטיסטי אחד נבחר האזור הסטטיסטי שבו נמצא החלק המרכזי של המתחם. נבדקו כל 426 המתחמים המוכרזים, עבור 11 מתחמים חסר היה נתון אשכול חברתי – כלכלי.

⁵⁷ לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסיה בשנת 2019 <https://shorturl.at/cKMP6>

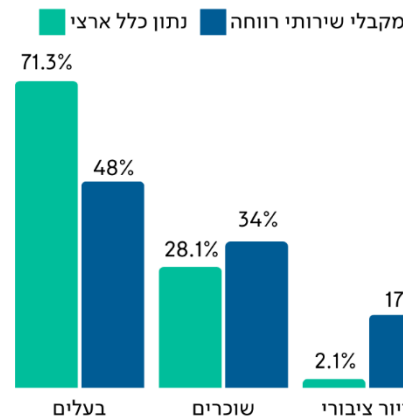
מקבלי שירותי רווחה במתחמים מוכרזים



תרשים 13: שיעור משפחות המקבלות שירותי רווחה לפי מחוזות



תרשים 14: שיעור משפחות מקבלות שירותי רווחה ערים נבחרות



תרשים 15 – זכות בנכס של מקבלי תרשים 15: שירותי רווחה במתחמים מוכרזים לפינוי בינוי בהשוואה לנתון הארצי

במתחמים מוכרזים לפינוי-בינוי באזורים שבהם מתקיימת ליבת פעילות ההתחדשות העירונית, מחוזות מרכז, תל אביב, חיפה וירושלים, שיעור המשפחות שמקבלות שירותי רווחה גבוה משיעורן באותם המחוזות, כפי שניתן לראות בתרשים 13. פער זה בולט במיוחד במחוז מרכז, שבו שיעור המשפחות שנזקקות לתמיכה במתחמים כמעט כפול מהנתון המחוזי.⁵⁸ להבדיל, במחוז צפון ודרום התמונה הפוכה – הנתון אינו מפתיע והוא משקף את המצב שבפריפריה התחדשות עירונית מקודמת בערים האיתנות יותר, בהן ערכי הקרקע גבוהים באופן יחסי.

גם כאשר מתבוננים בשיעור המשפחות שמקבלות שירותי רווחה במתחמים מוכרזים לפינוי-בינוי בערים נבחרות ניתן לראות פער כמעט בכל הערים בין שיעור מקבלי השירות העירוני ושיעורם במתחמים לפינוי-בינוי (תרשים 14). נתונים אלו ממחישים את המשמעות של התמקדות תהליכי התחדשות עירונית במרקמים עירוניים ותיקים המרכזים אוכלוסיה במעמד חברתי-כלכלי נמוך יחסית.

בהתחדשות עירונית יש פוטנציאל גדול למוביליות עבור אוכלוסיות אלה, בעיקר לבעלי הנכסים, כפי שיתואר בהמשך. ומהעבר השני, מדובר באוכלוסיות שעלולות להיות פגיעות יותר לשלבים שונים בתהליך, חשופות יותר לפערי ידע, ללחצים מצד בעלי אינטרס ולדחיקה.

מתוך האוכלוסיה שמקבלת שירותי רווחה במתחמים מוכרזים להתחדשות עירונית, 22% הם קשישים (+65) הנתמכים בשירותי רווחה, 17% הם בעלי מוגבלות ו-32% מהמשפחות הנתמכות חיות בעוני. ונדגיש, אין זה אומר שבמתחמים המוכרזים אין שיעור גבוה יותר של אנשים בעלי מאפיינים דומים, שכן הנתונים הנ"ל מתייחסים רק למי שמקבלים שירותי רווחה.⁵⁹

מבחינת הזכות בנכס בקרב מקבלי שירותי רווחה במתחמי מוכרזים – כ-48% בעלי דירות, כ-34% שוכרים, כ-17% דיירי דיוור ציבורי. נתונים אלה מעידים על פער משמעותי ביחס לשיעור הכלל-ארצי כמתואר בתרשים 15.

⁵⁸ עיבוד לנתוני למ"ס ולנתונים שנמסרו מענה לבקשת חופש מידע מטעם משרד הרווחה והביטחון החברתי מיום 19.11.2023. במתחמים מוכרזים לפינוי-בינוי מחוז חיפה 19% משפחות מקבלות שירותי רווחה מול 14% ממשפחות המחוז. בת"א 15% מול 10% ובמחוז ירושלים 18% מול 15%. להבדיל, במתחמים מוכרזים לפינוי-בינוי במחוז צפון 16% מהמשפחות מקבלות שירותי רווחה מול 23% ממשפחות המחוז, ובמחוז דרום היחס הוא 17% מול 21% בהתאמה. שם.⁵⁹

מאפיינים מרחביים ופיזיים של מתחמי פינני-בינוי המצויים בשלבי תכנון

על פי דו"ח התסקירים המוזכר לעיל, 87% מהמתחמים נמצאים באזורי הביקוש במרכז הארץ, במרחב שבין נתניה בצפון ובאר יעקב בדרום. מרביתם (74%) ברשויות שגודלן מעל 60,000 תושבים, ומיעוטם ברשויות קטנות יותר 20,000-60,000 תושבים.⁶⁰

גודל דירות – על פי דו"ח התסקירים מרבית הדירות במתחמים שנבדקו בדו"ח (57%) הוא 3-3.5 חדרים.

מצב יחידות הדיור – על פי דו"ח התסקירים 2% בלבד ממשקי הבית דיווחו על כך שהמצב הפיזי של הדירות בהן הם מתגוררים אינו טוב. עוד מעיר הדו"ח כי עשוי להיות פער בין מצבן של הדירות ומצבם של הבניינים.⁶¹

גודל המתחמים – על פי דו"ח התסקירים 50% מהמתחמים כוללים עד 100 יחידות דיור במצב קיים, 25% כוללים מעל 200 יח"ד במצב הקיים. לאחר ההתחדשות צפויים כ-50% מהמתחמים לכלול פחות מ-450 יח"ד, וכ-20% מהמתחמים יכללו מעל 1,000 יח"ד.⁶²

ציפוף – המכפיל המוצע הממוצע במתחמים שנבדקו בדו"ח התסקירים הוא 3.8 (על כל דירה שתיהרס ייבנו 3.8 דירות). המכפיל הנמוך ביותר שנמצא הוא כ-2.5, ברמת גן, והגבוה ביותר הוא 6.4, במעלות תרשיחא. יש לציין שלא בכל המתחמים שנסקרו אושרה תכנית, כך שמדובר במכפיל מוצע שלא בהכרח משקף את המצב שיאושר.⁶³

אוכלוסיות המושפעות מהתחדשות עירונית – סוגיות מרכזיות

בעלי דירות

רקע

נהוג לזהות שלושה שחקנים מרכזיים בהתחדשות עירונית – בעלי דירות/בעלי זכויות במקרקעין שההסכמה שלהם לפרויקט דרושה כדי שיצא לפועל, היזם שהוא הגורם המבצע ובחלק מהמקרים גם הכוח המניע של הפרויקט (מסלול יזמים), ורשויות השלטון, הרשות המקומית וגופים ממשלתיים ובראשם מוסדות התכנון והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. אלו אחראים על אישור התכנון, על תהליך ההכרזה של מתחם פינני-בינוי, על פיתוח התשתיות ומוסדות הציבור ועל המעטפת הרגולטורית המסדירה את תהליכי ההתחדשות העירונית.

במערכת יחסים זו נהוג להתייחס אל בעלי הדירות כמי שנמצאים במידה מסוימת בעמדת נחיתות, אף על פי שהסכמתם דרושה כתנאי לתהליך, בשל מספר סיבות:⁶⁴

שחיקה של מעמד בעלי הדירות – כפי שיתואר בהמשך, קיימת מגמה של צמצום שיטתי של משקלם של בעלי הדירות בהסכמה למיזמי התחדשות עירונית, הן בפינני-בינוי והן בתמ"א 38, תוך צמצום היקף הרוב הדרוש להסכמה על עסקת התחדשות עירונית ואפשרות לכפות פרויקט התחדשות עירונית על בעלי דירות שאינם מעוניינים בכך.

האתגר שבהתארגנות ופעולה משותפת – מול הרשות והיזם, תוך שהדיירים יכולים לכלול עשרות רבות של אנשים וביניהם יש לא אחת אינטרסים שונים ומתחים.

רמת ידע – פרויקטים של התחדשות עירונית הם מורכבים וביצועם דורש ידע מקצועי במגוון תחומים ובהם תכנון, כלכלה, משפט ושמאות. הדיירים נמצאים בעמדת נחיתות מבחינת היקף הידע וודאי ביחס ליזם.

חוסר ודאות – מיזמי התחדשות עירונית ובוודאי מיזמי פינני-בינוי הם מורכבים וארוכי טווח וכוללים מידה רבה של חוסר ודאות לאורך התהליך.

⁶⁰ דגני, לעיל ה"ש 45.

⁶¹ ש.ם.

⁶² ש.ם.

⁶³ ש.ם.

⁶⁴ שחק לעיל ה"ש 5.

רמת סיכון גבוהה – עסקת ההתחדשות העירונית מערבת במקרים רבים את הנכס היחיד ובעל הערך הגבוה של בעלי הדירות – דירת המגורים שלהם. הפרויקט שכולל הריסה של דירה, ובמידה רבה גם פרויקט שכולל חיזוק בלבד שכרוך בהפיכת בניין המגורים לאתר בניה לתקופה ארוכה, טומן בחובו סיכון משמעותי לבעלי הדירות, בעיקר במקרה של פגיעה בחוסן הכלכלי של היזם וביכולת שלו להשלים את הפרויקט כמוסכם.

אתגרים מרכזיים

פערים ביחסי כוחות: שיעור נדרש להסכמה לעסקה

עסקת התחדשות עירונית מתרחשת בבית משותף, ותנאי לקיומה היא **הסכמה של בעלי הזכויות** – בעלי הדירות (ולעיתים נכסים נוספים כמו שטחי מסחר). דרישת ההסכמה והרוב המיוחס הנדרש לה מקנים לבעלי הדירות כוח משמעותי בעסקה, ויש לה חשיבות במערכת יחסים בין יזם ודיירים שמאופיינת בפערי ידע ופערי כוחות גדולים. **שיעור ההסכמה לעסקאות התחדשות עירונית נמצא במגמה עקבית של הפחתה וצמצום**, שיש הטוענים כי היא מהווה פגיעה חמורה עד כדי בלתי חוקתית בזכות לקניין של מאות אלפי בעלי נכסים במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית.⁶⁵

מהצד השני, בממשלה מצדיקים את הפחתת הרוב הדרוש לעסקאות בתופעת הדייר ה'סחטן' – בעל דירה המנצל את כוחו כדי לקבל תמורות גבוהות ועודפות על אלו שהוצעו לשכניו, עד כדי הצבת דרישות מופרזות שמכשילות את העסקה. נימוק נוסף מתייחס לבעלי דירות שלא רואים צורך הכרחי במימוש מהיר של התחדשות עירונית ומתמהמהים בקבלת החלטה. בעלי דירות מסוג זה על פי עמדת הממשלה פוגעים בשכניהם, ביזם שהשקיע משאבים בקידום הפרויקט ובעיקר פוגעים באינטרס הציבורי הרחב של קידום והגברת תהליכי התחדשות עירונית.⁶⁶

הנימוק הציבורי נשמע ביתר שאת בשנים האחרונות כהצדקה להחלשת המעמד הקנייני של בעלי דירות אל מול האינטרס הציבורי הרחב. מבחינה משפטית, על אף הפגיעה בזכות הקניין של בעלי דירות בקבוצת המיעוט, **האינטרס הכלכלי של קבוצת הרוב וכן האינטרס הציבורי בהתחדשות עירונית מצדיקים פגיעה במי שמסרב לעסקה**. עמדה זו מבוססת גם על החולשה היחסית של הקניין הפרטי של בעל נכס בבית משותף, שכרוכה בזכות הקניין של שכניו.

על בסיס זה, בשנים האחרונות הופחתה דרישת ההסכמה הן בפינוי-בינוי והן במיזמי תמ"א 38 באופן משמעותי, ביחס לפינוי-בינוי:

2006 – חקיקת **חוק פינוי בינוי (פיצויים) אשר קבע דרישת הסכמה של 80%** מבעלי הדירות בבניין ושלפחות 75% מהרכוש המשותף צמוד לדירותיהם. במצב כזה ניתן לתבוע את בעלי הדירות המתנגדים לעסקה בפיצוי נזיקי, ככל שההתנגדות שלהם בלתי סבירה, אך לא ניתן היה לכפות עליהם את ביצוע העסקה. כמו כן קבע החוק עילות להתנגדות סבירה, כמו מקרה שבו העסקה אינה כדאית כלכלית או שלא הוצעו בטוחות הולמות לעסקה וכו'.

2018 – תוקן **חוק פינוי בינוי (פיצויים) ונקבע שאם 80%** מבעלי הדירות מסכימים לעסקה, **ניתן לכפות את העסקה גם על מי מבעלי הדירות שמתנגדים לה, כל עוד ההתנגדות אינה בגדר 'סרוב סביר'**. ביהמ"ש הוסמך למנות עו"ד או רו"ח כמויפה כוח שיכנס בנעלי 'דייר סרבן' ויתקשר בעסקה בשמו.

2021 – בחוק ההסדרים תוקן חוק פינוי בינוי לעיל והרוב המיוחס הופחת מ-80% ל-66% מבעלי הדירות. עוד נקבע כי קולו של בעל דירה שיש בדירתו עבירת בניה לא יספר במניין בעלי הדירות הדרוש. כך שהרוב המיוחס במקרים כאלו יכול להיות אף נמוך מ-66%.

ביקורות על הכרסום בדרישת הרוב המיוחס:

- **חקיקה שאינה מבוססת על נתונים** – המעבר מסעד נזיקי לאפשרות שבימ"ש יכפה פרויקט על בעל דירה 'סרבן' לא גובה בבסיס עובדתי המצדיק את הצורך בשינוי זה. לא הובאו נתונים אודות היקף תופעת הסרבנות ו/או הסחטנות והיקף העסקאות שאינן יוצאות אל הפועל בשל סרבנות או על היקף העיכוב של עסקאות, או אודות מידת היעילות של הסעד הנזיקי שהיה קיים עד אז לבדו. בדומה, גם כאשר כעבור שלוש שנים הפחיתו בשנת 2021 את הרוב המיוחס, לא הוצגו נתונים אודות היקף הסרוב לפרויקטים או בנוגע לאפקטיביות של תיקון החוק מ-2018. תיקון החקיקה התבסס על דו"ח של צוות הסרת חסמים בהתחדשות עירונית שערך משרד המשפטים בלבד. הדו"ח הציג את נושא ה'דייר הסרבן' כחסם מרכזי, אך מבלי להביא כל נתון כדי לגבות טענה זו. מנתונים שנאספו בדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת המבוססים על דיווח הרשות

⁶⁵ ראה למשל טענות שהועלו לעניין הפחתת שיעור ההסכמה לעסקאות פינוי-בינוי בבג"ץ 8958/21 המכון לרפורמות מבניות בע"מ נ' כנסת ישראל (הליך תלוי ועומד).

⁶⁶ משרד המשפטים יעוץ וחקיקה (המחלקה למשפט אזרחי), **סיכום עבודת צוות הסרת חסמים בהתחדשות עירונית (2020)**. www.gov.il/BlobFolder/news/news-30-04-20/he/urban-renewal.pdf

הממשלתית להתחדשות עירונית עלתה תמונה עובדתית שונה בתכלית לפיה תופעת הסרוב של דיירים לעסקאות פינני-בינני אחראית ל-5% בלבד מהמקרים בהם עסקאות פינני-בינני לא יצאו אל הפועל.⁶⁷

- פגיעה בזכות הקניין – הפחתת שיעור ההסכמה פוגעת בזכות הקניין של בעלי הדירות, שהיא כידוע זכות חוקתית המוגנת בחוק יסוד.
- חקיקה חפזת ולא שקופה באמצעות חוק ההסדרים – הפחתת דרישת הרוב המיוחס ב-2021 נעשתה באמצעות חוק ההסדרים, שידוע כהליך חקיקה אינטנסני ושהאפשרות לקיום דיון ציבורי משמעותי במסגרתו היא נמוכה.⁶⁸

עוד בהקשר זה נציין, כי לא קיים מידע על הליכים משפטיים שמתנהלים בפועל כנגד סרבנים. למיטב ידיעתנו רבות מהתביעות מסתיימות בפשרה ולא מגיעות לכדי כתיבת פסק דין, ולכן חיפוש סטנדרטי במאגרים משפטיים לא מאפשר לקבל תמונה מלאה של היקף ההליכים המתנהלים נגד דיירים המסרבים לעסקאות פינני-בינני, וגם לא על העילות לתביעה והנימוקים להתנגדות. גם המדינה מסתבר לא עוקבת אחר הליכים אלו. במקרים רבים התביעה ו/או האיום בתביעה נגד דיירים המסרבים לעסקה מספיקים כדי להביא בעלי דירות לחתום על ההסכם, והפחתת שיעור ההסכמה מהווה בעיקר אמצעי להפעלה של לחץ על בעלי הנכסים מקבוצת המיעוט והפחתת הכוח שלהם ביחס לרוב, וכן אל מול היזם.⁶⁹

פערי כוחות בגיבוש עסקה

כפי שהוצג בשער הראשון, מתחמים להתחדשות עירונית ברחבי הארץ מתאפיינים במקרים רבים באוכלוסיה בחתך סוציו אקונומי נמוך. תושבים אלה מתמודדים עם פערי כוחות ניכרים בינם לבין יתר השחקנים המעורבים – מארגני עסקאות, עו"ד ויזמים. קיים ניסיון של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לגשר על פערי כוחות אלה, באמצעות יצירת הגנות בנושא חתימה על הסכם תחת לחץ, הבנת העסקה ומשמעויותיה, והטלה של חובות שונות על מארגני העסקאות, יזמים עורכי הדין ועוד. לנושאים אלה התייחסנו בהקשר של אוכלוסיות ייחודיות (כמו דיירי דיור ציבורי, נכים, קשישים, עולים) ושל נציגויות הדיירים, והם תקפים, ככלל, לגבי כל דייר המצוי בפערי ידע ויכולת מול שאר הכוחות הפועלים בתהליך.

עלויות גבוהות במתחמים מחודשים – ארנונה ודמי תחזוקה

נושא ייחודי המאפיין את כל בעלי הדירות הוא סוגיית עלויות הדיור במבנה החדש. בהתחדשות עירונית המעבר לדירה חדשה וגדולה יותר אינו תוצאה של עליה בהכנסות. בד בבד, המעבר לדירה החדשה מתאפיין בזינוק בעלויות המגורים. סיווג הארנונה עשוי להשתנות עם התחדשות השכונה, ועלויות אחזקת הבית המשותף עולות במאות אחוזים. נתייחס לשני נושאים אלה.

ארנונה – אחד השיקולים בסיווג ארנונה הוא סוג הבניין והמקום בו הא נמצא.⁷⁰ שיקול דעת רחב זה והעובדה שלכל רשות מקומית ישנה מערכת סיווג מסועפת משלה מאפשר את העלאת מחירי הארנונה במתחמים חדשים, עם השינוי הדרמטי של סוג הבנייה ואופי השכונה. בניסיון לצמצם את נטל עלות הדיור ביחס לתושבים ותיקים במתחמים נקבעו שתי הקלות במיסוי העירוני:

א. עבור תוספת השטח בדירת התמורה ביחס לדירה הקודמת, בשנתיים הראשונות לא יידרש תשלום ארנונה כלל (הנחה של 100%); בשנה השלישית תינתן הנחה של 75%; בשנה הרביעית – 50%, ובשנה החמישית 25% הנחה בארנונה. ההקלה תינתן ל"דיירים ממשכים", כלומר כאלה שהיו בעלי הדירה הקודמת והם בעלי דירת התמורה תחת תקרת הכנסה.

ב. על "דיירים ממשכים" אשר עונים לקריטריונים לעיל, לא תחול העלאת בתעריף הארנונה במידה ותתקבל החלטה לשנות את סיווג הארנונה ולהעלות את התעריף. פטור זה מתייחס לכל שטח דירת התמורה, וזאת למשך חמש שנים מתחילת חיוב תשלומי הארנונה בגין הדירה.⁷¹

דמי תחזוקה וניהול בבית משותף

המעבר לדירה החדשה המצויה בבניין גבוה מתאפיין בזינוק בעלויות המגורים.⁷² בעוד שהדירות הישנות הן במצב בינוני בסיסי (ללא מעלית למשל) ומתאפיינות בעלות תחזוקה נמוכה של כמה עשרות שקלים בחודש לכל היותר, בניינים חדשים מתאפיינים בשטחים משותפים רבים הדורשים ניקיון ואחזקה. בנוסף הם מצוידים במערכות כמו

⁶⁷ שחק, לעיל ה"ש 5.
⁶⁸ לביקורת על קידום תיקון חקיקה הפוגע בזכות הקניין באמצעות חוק ההסדרים ראה מכתב מטעם מספר ארגוני חברה אזרחית ואקדמיה (6.7.2020) www.israhc.org/files/ugd/976b1a_d59fc16dff4c4153862afa1426e32306.pdf

⁶⁹ שחק לעיל, ה"ש 5.

⁷⁰ תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007, ס' 4.

⁷¹ תקנות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (הנחה בארנונה), תשע"ט-2018.

⁷² במיזמים של תמ"א 38 על גירסותיה לא מדובר בהכרח בבניין גבוה, אך הוספת מעלית ובחלק מהמקרים חניה תת קרקעית והעליה במספר הדיירים הכרוכה פעמים רבות במעבר לחברת ניהול, מחייבים עליה בהוצאות הבית המשותף – אך לא בסדרי הגודל המקובלים במבנים גבוהים.

מעליות, חניון תת קרקעי, מערכת כיבוי אש, הדורשות תחזוקה שוטפת יקרה והוצאות נקודתיות לתחזוקת שבר מעת לעת. בנוסף ריבוי הדיירים מחייב העסקת חברת ניהול בתשלום, במקום ועד הבית המתנדב בבניין הישן.⁷³ כל אלה מביאים לעלויות תחזוקה גבוהות משמעותית מאלה שבעלי הדירות היו מורגלים בהן.⁷⁴ לכן אף שבהיבט הכלכלי עסקת התחדשות עירונית היא עסקה כדאית מבחינת שווי הדירה, עלות תחזוקת הבית המשותף בבניין החדש היא נושא שיש להתמודד איתו כדי שתושבים שאין להם אמצעים לעמוד בעלויות התחזוקה החדשות, לא יאלצו לעזוב בשל כך את המתחם.

הסדרה – אחד מתפקידיה הרשמיים של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הוא קידום פתרונות לתחזוקה לטווח ארוך של הרכוש המשותף בבניינים שעברו התחדשות.⁷⁵ לאחר בחינת אפיקים להתמודדות עם אתגר עלויות התחזוקה נבחרו שני צירי פעולה: א. בהיבט של מימון נבחר הכלי של **קרן תחזוקה לטווח ארוך ובנינו**, קרן תחזוקה לטובת דיירים ממשיכים בפניו-בינו ושימוש בזכויות בנייה למימון עלויות תחזוקה לדיירים ממשיכים.⁷⁶ ב. בהיבט התכנוני מכוונת הרשות לתכנון מוטה תחזוקה – בשנת 2020 פרסם משרד הבינוי והשיכון מדריך מקצועי **לתכנון מוטה תחזוקה בבנייני מגורים**.⁷⁷ המדריך מגדיר תכנון מוטה תחזוקה כתכנון המפשט ומוזיל את תחזוקת הבניין לאורך חייו, ובהתאם לתפיסה זו נועד המדריך להנחות מתכננים ויועצים בעת הכנת תכניות לבניית בנייני מגורים וכן להנחות את בודקי התכנון בעת בדיקת האיכות.⁷⁸ כמו כן פרסמה הרשות מדריך לבעלי דירות לתחזוקת מבנים עתירי מערכות שנועד לתת כלים במגוון נושאים הקשורים בתחזוקת הבניין.⁷⁹

כהמשך לבחירה של קרן תחזוקה ככלי מימון פורסמה חוו"ד מטעם משרד המשפטים המסמיכה מוסדות תכנון להוסיף זכויות בנייה **כמקור מימון לתחזוקת מבנים**.⁸⁰ במתווה זה נקבע כי מוסד תכנון מוסמך לקבוע בתכנית זכויות בניה תוספתיות שמימושן מותנה בהקמת קרן תחזוקה, שתשמש לתחזוקה ארוכת טווח ובעדיפות שניה גם תחזוקה שוטפת.⁸¹ הסכומים הנדרשים ייקבעו לפי שומה. היזם יידרש להציג הסכם נאמנות לכספי הקרן ולהמציא ראיה בדבר הפקדת הסכומים הנדרשים למימון. **מימוש זכויות הבניה התוספתיות יהיה נתון לשיקול דעת היזם, ובכך שוב נמסרת האחריות לשוק הפרטי ונפגעת הוודאות לגבי יכולת הנשיאה בתשלומי תחזוקת המבנים שאינם כלולים בזכויות התוספתיות.**

בהתבסס על חוות הדעת של משרד המשפטים בעניין מתווה תוספת זכויות בניה לטובת מימון תחזוקת מבני מגורים לטווח ארוך פרסם מינהל התכנון עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית **תחשיב לעלויות תחזוקה ארוכת טווח של מערכות בנינים גבוהים**.⁸² מטרת התחשיב לאפשר שימוש בתוספת הזכויות כפי שאושרה בחוות דעת משרד המשפטים, ככלי לסיוע לבעלי דירות במימון עלויות התחזוקה ארוכת הטווח הצפויה במבנים אלה. יש לשים לב שלא מדובר במימון ההוצאות השוטפות כמו חשמל, מים וגינון. לפי התחשיב שפורסם (ושאינו מחייב), עלות תחזוקה חזויה בהתייחס למספר קומות בבניין לתקופה של 25 שנה היא:

מספר קומות בבניין	10	15	20	25	30	40
עלות בש"ח	1,562,000	2,816,000	3,453,000	4,790,000	6,050,000	1,183,000

תרשים 16: תחשיב לעלויות תחזוקה ארוכת טווח של מערכות בנינים גבוהים, מתוך אתר הרשות הממשלתית לה"ע

⁷³ ועל פדן, **התחדשות עירונית – היבטים חברתיים בתכנון**, עמותת במקום, <https://did.li/6yV5q>.
⁷⁴ משרד המשפטים ומועצת שמאי מקרקעין, תקן 21.1 – פירוט מזערי נדרש בשמות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי-בינו (יוני 2022) (להלן "תקן 21").

⁷⁵ סעיף 4(א)(7) ל חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016, להלן: "חוק הרשות".
⁷⁶ פז כלכלה והנדסה, **תחזוקת מבנים גבוהים בישראל**, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (דצמבר 2017).

⁷⁷ משרד הבינוי והשיכון, **המדריך לתכנון מוטה תחזוקה בבנייני מגורים** (2020), להלן "מדריך משרד הבינוי והשיכון" https://www.gov.il/BlobFolder/reports/tichnun_mute_tachzuka/he/documents_tichnun_ironi_tichnun_mute_tachzuka.pdf.

⁷⁸ ש.ם.
⁷⁹ עינת גנון, דוד רוטר, איריס פרנקל כהן, **מדריך לבעלי דירות לניהול ותחזוקה של בנין עתיר מערכות**, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (מאי 2022) להלן "מדריך לבעלי דירות", https://www.gov.il/he/departments/general/madrach_nihul_vetachzuka.

⁸⁰ משרד המשפטים, **חוות דעת בעניין קביעת שטחי בנייה בתכנית המותנים בכינונה של קרן תחזוקה לבניין רב קומות למגורים – מתווה כללי**, (7.7.2022).

⁸¹ סעיף 1 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970 מגדיר בנין גבוה ובנין רב קומות לפי גובה במטרים. בנין גבוה הוא בנין בין 5-8 קומות ובנין רב קומות הוא בנין בן 9 קומות ומעלה.

⁸² הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, **בשורה לדיירים בפרויקטים חדשים של רבי קומות: קרן תחזוקה תממן את עלויות התחזוקה ארוכת הטווח של מערכות הבניינים הגבוהים**, הודעת דוברות (6.9.2023) <https://www.gov.il/he/departments/news/spokesman-06092023-renewal>

כיוון שזהו המשך לעבודת משרד המשפטים, גם תחשיב זה אינו מביא בחשבון את עלויות התחזוקה השוטפות ואינו נותן מענה לצורך במקור מימון עבורן ביחס לדיירים הותיקים.

במקביל לעבודת משרד המשפטים **עודכן תקן 21**, התקן השמאי הקובע את הכללים לעריכת בדיקה שמאית-כלכלית לתכנית פינוי ובינוי שנערך לראשונה ב-2021.⁸³ התקן משמש כלי עזר בהליכי תכנון לשם בחינת הישומות הכלכלית של תכניות מסוג זה. התקן מביא בחשבון את כלל הוצאות הפרויקט ואת ההכנסות ממכירת הדירות שמעבר לדירות התמורה, וממליץ על רווח מינימלי ליזם הנדרש לאחר קיזוז ההוצאות מההכנסות, להפיכת הפרויקט לכדאי. ב-1.6.22 אושר עדכון לתקן זה והוא **מכליל לראשונה את עלויות התחזוקה הכרוכות בפרויקט ומחייב להביאן בחשבון בעת עריכת תחשיב כדאיות המיזם**.⁸⁴ נקבע בתקן המעודכן כי יש לכלול עלויות הקמת קרן תחזוקה לשטחים המשותפים בבניין עבור בעלי הדירות הממשיכים שיחזרו להתגורר בבנין החדש, בשל החשיבות לסייע להם לשאר להתגורר במקום.⁸⁵

<p>1. תחזוקת מנע: פעולות מתוכננות, לרבות פעולות להחלפתם ותחזוקתם של מתקנים או תשתיות מרכזיות או חלק מהם או מרכיבים בהם, לצורך מניעת בלאי, שבר או כל התדרדרות של מצב הבית המשותף, לרבות כל מתקני ולרבות שמירה מראש על מצבו התקין של הבית המשותף והרכוש המשותף ומתקניו, והכל במטרה לאפשר את תפקודם של המבנה, הרכוש המשותף וכל מתקניו לאורך זמן;</p> <p>2. תחזוקת שבר: פעולות הנדרשות בעקבות תקלה או שבר שאירעו באחד או יותר ממתקניו של המבנה או תשתיותיו, לרבות פעולות הנדרשות באופן מיידי בעקבות תקלה או שבר כאמור.</p>	<p>יישום קרן תחזוקה - עד כה מיושמת מדיניות קרן התחזוקה לטווח ארוך במחוז ירושלים, שם נכלל הסדר זה בהוראות תכניות התחדשות עירונית, לפי המתווה של זכויות תוספתיות בתנאי של הפקדת סכומים קבועים בנאמנות בקרן תחזוקה.⁸⁶ למשל, בתכנית לבינוי-פינוי בשכונת גילה בירושלים, שתוקפה מיולי 2023, נקבעו הוראות וזכויות בניה "מותנות" ל-28 יחידות דיור נוספות וקומה "מותנית" נוספת לכל אחד מהבניינים במתחם התכנית, שמימושן מותנה בהקמת קרן תחזוקה ארוכת טווח למבנים. התכנית הגדירה את המונח "החזקה ארוכת טווח" (ס' 1.9 להוראות).⁸⁷</p>
--	--

התכנית קובעת הוראות מיוחדות להתניית זכויות הבניה התוספתיות בהקמת קרן תחזוקה שתוחזק בנאמנות. בשל החדשנות שבדברים נביאם במלואם מתוך הוראות התכנית:

6.2 הנחיות מיוחדות	6.2
<p>הנחיות מיוחדות לזכויות "מותנות" למגורים:</p> <p>2. מימוש זכויות הבניה ה"מותנות" המופיעות בטבלה 5, נתון לבחירת מוגיש הבקשה להיתר ומימושו אינו מחייב.</p> <p>3. ככל שיוחלט בשלב הרישוי לממש את הזכויות ה"מותנות", בנייתן תבוצע בהינף אחד יחד עם ייתר הזכויות ה"מוקנות" בתכנית באותו תא שטח. להסרת ספק - אין באמור כדי לשנות את השלביה הקבועה בתקנון זה.</p> <p>4. ככל שיוחלט בשלב הרישוי שלא לממש את הזכויות ה"מותנות", יפקע תוקפן של זכויות אלה ולא ניתן יהיה לממשן בשלב מאוחר יותר.</p> <p>5. לא ייתר נידוד זכויות הבניה ה"מותנות" למגורים לשימושים אחרים.</p> <p>6. תנאי בהליך הרישוי לזכויות הבניה ה"מותנות" למגורים יהיה הצגת הסכם נאמנות, שמטרתו תחזוקה ארוכת טווח של המבנים, ותוכנו מבטיח העברת סכומי כסף לנציגות הבית מתוך קרן התחזוקה, מעת לעת במהלך חיי המבנים, ולצורך ביצוע פעולות תחזוקה נדרשות.</p> <p>7. שיעור הכספים שיופקד בקרן התחזוקה לתאי שטח 101-102 יחדיו יהיה 6,700,000 (שישה מיליון ושבע מאות אלף שקלים חדשים), ועבור תאי שטח 103-105 יחדיו יהיה 6,700,000 (שישה מיליון ושבע מאות אלף שקלים חדשים). תנאי בהליך הרישוי לזכויות הבניה ה"מותנות" למגורים יהיה הצגת הסכם נאמנות אשר יכלול ציון של שיעור הכספים שיופקדו בקרן התחזוקה כאמור בסעיף זה לעיל.</p>	

⁸³ תקן 21, לעיל ה"ש 75.

⁸⁴ דו"ח התחדשות עירונית 2022, לעיל ה"ש 9.

⁸⁵ שם.

⁸⁶ כרמלה קופר, לראשונה: מינהל התכנון והרשות להתחדשות עירונית מגדירים תחשיב לקרן תחזוקה, מגדילים (5.9.23) <https://magdilim.co.il/050920232140>.

⁸⁷ תכנית מס' 101-0403428 בינוי פינוי מתחם אפרסמון בשכונת גילה, מינהל התכנון- מידע תכנוני, <https://mavat.iplan.gov.il/SV4/1/1000402571/310>

אם כן, התכנית נוקבת בסכומים הנדרשים לפי תא שטח, קובעת הזדמנות התנגדות מצומצמת בהליך דמוי הקלה ואף מורה כי לא ניתן לשנות הנחיות אלה בשיקול דעת ועדה מקומית. בנוסף קובעת התכנית, כי **תנאי לאיכלוס המבנים שבתחומה יהיה הצגת הסכם עם חברת אחזקה לטיפול בשטחים המשותפים** (סע' 6.16(6)).

- לסיכום, הפתרונות שמציעה המדינה ואשר מצאו ביטוי מעשי עד כה ממוקדים בפן הכלכלי – מימון התחזוקה. לצד זאת קיימים עוד אתגרים בנושא התחזוקה:
- מימוש זכויות הבניה התוספתיות עבור קרן תחזוקה נתון לשיקול דעת היזם.
 - קרן התחזוקה נועדה לכסות עלויות תחזוקה ארוכת טווח ולא בהכרח נותנת מענה להתייקרות התחזוקה השוטפת.
 - אתגר ניהול כספי קרן התחזוקה בידי בעלי דירות אינו פתור ומותר פתח רחב לאי סדרים. יש למצוא מסגרת מתאימה לתמיכה וליווי ההתארגנות ושיתוף הפעולה של בעלי דירות לאורך זמן.
 - קביעת זכויות בניה תוספתיות כמקור למימון תחזוקה מביא לציפוף הבניה והעמסה על תשתיות קיימות, כתלות בערך הקרקע. כמו כן, הוא מרחיק עוד יותר את האפשרות לבסס מודל התחדשות עירונית בפריפריה.

שוכרי דירות

רקע

מבנה הבעלות בדיוור בישראל הוא גורם מרכזי המשפיע על איכות החיים ועל השפעת ההתחדשות העירונית על משק הבית.⁸⁸ לא קיימים נתונים רשמיים בנוגע לשיעור השוכרים במתחמי התחדשות עירונית, אך מדו"ח התסקירים שתואר לעיל מדובר ב-41% ממשקי הבית במתחמים בהם מקודם תכנון במסלול יזמים.⁸⁹ לפי הערכה אחרת כ-37% מתושבי מתחמים להתחדשות עירונית הם שוכרי דירות⁹⁰, ובכל מקרה מדובר בשיעור גבוה משיעור השוכרים בציבור הכללי בישראל שהינו כאמור 28.1%.⁹¹

לפי נתוני משרד הרווחה 22% מהשוכרים במתחמי התחדשות עירונית הם מקבלי סיוע בשכר דירה.⁹² זוהי גם אינדיקציה למצבם הסוציו אקונומי. המגמה הכללית בהתחדשות עירונית בישראל היא עזיבת שוכרים את המתחם לאחר הריסתו מבלי לשוב אליו לאחר מכן.⁹³

אתגרים מרכזיים

מעמד משפטי של שוכרי דירות – בתהליך ההתחדשות העירונית בישראל אין מעמד פורמלי, משפטי או אחר, לשוכרי הדירות. הצדדים למערכת היחסים החוזית הנוצרת בתהליך הם בעלי הדירות והיזם. שוכרי הדירות אינם צד למערכת יחסים זו ואינם בעלי מעמד כלשהו. הצדדים לעסקה אינם חייבים להביא אותם בחשבון כדי לקדם הסכמות, והם נותרים שקופים בתהליך.⁹⁴ הם אינם יכולים להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות ואף לא קיימת חובה ליידע אותם בקיומו. כחסרי מעמד משפטי הם אינם זכאים לשום פיצוי או השתתפות בעלויות, אף שלתהליך צפויות להיות עלויות רבות עבורם והוא בעל השפעה דרמטית על חייהם.

לאן עוברים שוכרים? היעדר מעמד פורמלי או בכלל לשוכרים בהתחדשות עירונית מקשה על איתורם לאחר שלב הריסת המבנים. קשה להתחקות אחר פיזורם הגאוגרפי ומצבם הדיורי לאחר שהמיזם יוצא לדרך והם מתפזרים ברובם ואינם חוזרים לגור במתחם.⁹⁵ זאת בשל מספר סיבות, ביניהן חוסר יכולת לשלם את מחירי השכירות שהתייקרו במתחם.⁹⁶

השלכות רוחב על מחירי הדיוור – היבט נוסף מעבר לאתגר האישי של משקי בית שוכרים נוגע למלאי הדיוור העירוני להשכרה. במקרים רבים התחדשות עירונית מתרחשת בשכונות ותיקות בהן מרוכז מלאי דיוור להשכרה במחירים זולים יחסית לשכונות חדשות יותר בעיר. התחדשות שכונות אלה מכלה את מלאי הדיוור הזול בעיר, תהליך שעלול להיתרגם לדחיקה של אוכלוסיות במעמד חברתי-כלכלי נמוך וכן של אוכלוסיות המחפשות דיוור זול כמו סטודנטים,

⁸⁸ מתן רבינוביץ ונטע זיו, השפעת מיזמי התחדשות עירונית על איכות החיים של אוכלוסיות פגיעות – פיתוח כלי להערכה ומדידה, מרכז הגר, (אוקטובר 2021).

⁸⁹ רינה דגני, לעיל ה"ש 45.

⁹⁰ מרכז הגר, שוכרי דירות בהתחדשות עירונית, יולי 2017, <https://did.li/rx7w5>.

⁹¹ למ"ס, לעיל ה"ש 47.

⁹² משרד הרווחה, השירות לעבודה קהילתית, התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית סיכום שנת 2015 (21.1.2016).

⁹³ רבינוביץ וזיו, להלן ה"ש 89.

⁹⁴ ש.ם.

⁹⁵ ש.ם.

⁹⁶ ש.ם.

צעירים בראשית דרכם, ועוד. לכך יש השלכות על המגוון האנושי בעיר.⁹⁷ דיור בהישג יד הוא פתרון מוביל בעולם לנושא זה, ובהמשך נדון בפוטנציאל ובחסמים לשילוב של דיור זה (ראה שער 4).

דיירי דיור ציבורי

רקע

לפי נתוני משרד השיכון, 91% מדירות הדיור הציבורי הן בבנייה רוויה, וחלק הארי של המלאי מצוי במבנים שנבנו בעשורים הראשונים שלאחר קום המדינה, משנות ה-50 עד שנות ה-70 של המאה הקודמת.⁹⁸ בשל מאפייני מיקום ובינוי אלה, ניתן למצוא היקף משמעותי של דירות דיור ציבורי במתחמים להתחדשות עירונית. עם זאת, ובשונה מהמצב בעולם, רוב בעלי הדירות במתחמים בישראל הם בעלים פרטיים.⁹⁹ בד בבד, בחלק מהמקרים, המלאי המצומצם ממילא של דיור ציבורי בעיר קיים במתחמים המוכרזים בריכוז גבוה יחסית לעיר כולה.¹⁰⁰ כמוצג לעיל, מדו"ח התסקירים עולה שהיקף הדיור הציבורי במתחמי פינוי-בינוי במסלול מיסוי הנמצאים בתהליך תכנון הוא 7%. שיעור זה גבוה משמעותית משיעורו של הדיור הציבורי במלאי הדיור הכללי - 2.1%.¹⁰¹

הזכאות לדיור ציבורי, כפי שהיא מוגדרת בנהלי משרד הבינוי והשיכון, מוענקת למי שעומדים בקריטריונים שנקבעו לפי מצב סוציו אקונומי לרבות רמת תפקוד פיזי ופוטנציאל השתכרות.¹⁰² אופי הקריטריונים מביא לאיכלוס הדיור הציבורי באוכלוסיה בחתך סוציו אקונומי נמוך מאד, ובעשורים האחרונים מדובר באוכלוסיה המוחלשת ביותר בחברה.¹⁰³ כידוע, הביקוש לדיור ציבורי עולה בהרבה על ההיצע.¹⁰⁴ מאפיינים אלה מעלים צורך להתייחס לנושא הדיור הציבורי בהתחדשות עירונית הן בהיבט של השפעה על הדיירים בדירות הקיימות כאוכלוסיה מוחלשת וחסרת מעמד בתהליך, והן בהיבט של המלאי, העלול להידלדל ו/או להפוך פחות מותאם לצרכים של הדיור הציבורי.

אסדרה ואתגרים מרכזיים

דיירי דיור ציבורי במבנה שעובר התחדשות רשאי לבחור בין השכרת דירת דיור ציבורי חדשה במתחם המתחדש, או חלופות אחרות שיוצגו לו על ידי משרד הבינוי והשיכון, בכפוף לרשימת המתנה, לרבות מעבר לדירה ציבורית אחרת או לדיור מוגן לפי כללי משרד השיכון.¹⁰⁵

שכר דירה ודמי תחזוקה - בחקיקה נקבע עקרון לפיו דיירים בדירות הקיימות לא ישאו בתשלומי הוצאות ניהול ותחזוקה בדירות החדשות בסכום שעולה על זה ששילמו קודם, וכך גם לגבי דמי שכירות ציבורית. שר השיכון הוסמך לקבוע כללים לישום עקרון זה.

לגבי שכר הדירה, לפי הנחיות עמידר בהתאם להוראת משרד השיכון, הדירה החדשה שתתקבל תהיה בשטח של עד 75 מ"ר ליחיד או זוג כאשר בגין כל נפש נוספת במשק הבית יתווספו עוד 5 מ"ר לדירה עד 90 מ"ר מקסימום (מעט פחות מהמוצע בתקנות שהזכרנו לעיל - 95 מ"ר). מעבר לגודל זה יחוייבו הדיירים בתשלום דמי שכירות עבור המ"ר הנוסף. במלים אחרות, אם הדירה החדשה לא תהיה גדולה יותר מ-75 מ"ר ליחיד או לזוג, ועוד 5 מ"ר לכל בן משפחה החי בדירה, עד 90 מ"ר - יישאר חישוב תשלום שכר הדירה כשיעורו בדירה במצב שטרם הריסת המבנה.

לגודל הדירה השלכות גם על תחשיב דמי התחזוקה; אלו יהיו בגובה ששולם בדירה הקיימת בדיור הציבורי, ויתרת הסכום תשלום על ידי משרד השיכון. ככל שתתקבל דירה מעבר לגודל המירבי של 90 מ"ר, ישלם הדייר תוספת של 50 ש"ח לחודש בנוסף לשכר הדירה ששולם בגין הדירה הקיימת. בנוסף, מכוח סמכות שר השיכון לעיל, הוצגו להערות הציבור תקנות המציעות להשית עלויות אחזקה גבוהות (באחת הגירסאות - מחצית מעלויות דמי הניהול) על דיירי

⁹⁷ לדיון בחשיבות תמהיל חברתי ברמה עירונית ר' George C. Galster & Jurgen Friedrichs, "The Dialectic of Neighborhood Social Mix: Editors' Introduction to the Special Issue" *Housing Studies* 30 (2015).

⁹⁸ משרד הבינוי והשיכון, דו"ח הדיור הציבורי 2022 (יולי 2023) <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/doch-diyur-tzibury-2022>

⁹⁹ רבינוביץ וזיו, להלן ה"ש 89.

¹⁰⁰ למשל בתכנית למתחם מועדף לדיור מס' 2040 מתחם יוספטל כפר סבא מצויות בתחום התכנית 98 דירות דיור ציבורי בניהול עמידה, שמהוות 46% מדירות הדיור הציבורי בכפר-סבא.

¹⁰¹ דגני לעיל, ה"ש 45.

¹⁰² שחק לעיל, ה"ש 5.

¹⁰³ משרד הבינוי והשיכון, נוהל מס' 08/05 - הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי (23.2.23) https://www.gov.il/BlobFolder/policy/nohal_0805_moch/he/documents_nohal_0805_moch.pdf

¹⁰⁴ שחק, לעיל ה"ש 5.

¹⁰⁵ סעיף 18 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

הדיוור הציבורי. עלויות אלו מגיעות לסכומים המצויים מחוץ ליכולתם הכלכלית של רבים מדיירי דיוור ציבורי, ועולה חשש משמעותי שאם מדיניות זו תיושם, דיירי דיוור ציבורי לא יוכלו לממש את הזכות שלהם להתגורר במתחמים לאחר התחדשות. הטיוטה טרם הובאה לכדי תקנות מחייבות, אך ככל הידוע לנו לא הוסרה מסדר היום של משרד השיכון.¹⁰⁶

מעמד דיור ציבורי לאורך תקופת הפרויקט – לפי נהלי עמידר הוצאות השכירות בתקופת הביניים ועלויות המעבר יממונו על ידי היזם; במקרה של התחדשות בניינית של עיבוי וחיזוק (תמ"א 38/1) ניתן להישאר לגור בדירה או לעבור לדיוור חלופי בהנמקה מיוחדת. שכר הדירה של דיירי הדיוור הציבורי נותר לאורך תקופת השכירות הזמנית ללא שינוי, והדייר נדרש להמשיך לשלם דמי שכירות לחברה המשכנת בגובה הסכום ששולם טרם הפרויקט, ולשלם עבור הוצאות שוטפות כפי עלותם בפועל בדירה החלופית (מים, חשמל, ארנונה, ועד בית וכדומה).¹⁰⁷

בפועל קיימת אי בהירות רבה לגבי אופן איתור דירה חלופית לשכירות, ניהול נושא השכירות וכל התנהלות הדייר הציבורי בתקופת הביניים. לא ברור כיצד זה ייעשה בפועל, במצב של עליית מחירים מתמדת וחוסר דיוור זול להשכרה. כיון שטרם אוכלסו מחדש די פרויקטים כדי לא נצבר די מידע על ישום ההסדר ביחס לדיירי הדיוור הציבורי, אך הניסיון מלמד כי דיירים אלו שלרוב ממילא נחותים במשאבים ביחס לעמידר, יתקשו בו.¹⁰⁸

תשלומי הארנונה בדירה החדשה ייקבעו לפי שטחה בכפוף להנחות פרטניות.

הזכאות לרכישת דירה לפי חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה) נשמרת. דייר הדיוור הציבורי שהגיש בקשה לרכישת הדירה ועבר תהליך שמאות לפני הריסת הבניין הישן ויכול לרכוש את הדירה במחיר שייקבע לפי שמאות הדירה הישנה ובצמוד למדד תשומות הבניה. דייר שירכוש את דירתו בזמן ניהול מו"מ או לאחר חתימת הסכם בין עמידר והיזם, יתבקש לחתום על יפוי כוח לטובת היזם וכן להיכנס בנעלי עמידר החדשה מול היזם בעסקת המקרקעין. זכות זו היא כיום תיאורטית כיוון שזכות הרכישה של דיוור ציבורי אינה תקפה.

לאזרחים ותיקים בדיוור הציבורי מציעה עמידר תכנית המאפשרת מעבר לדיוור ציבורי מוגן וקבלת מענק מעבר בסך של עד 125 אלף ש"ח. לתכנית זו זכאים בעלי עצמאות תפקודית המתגוררים בדירת 3 חדרים ויותר, אשר יגישו בקשה שתיבחן בהתאם לנסיבות. באתר לא מופיעים קריטריונים ברורים לתכנית, וצויין כי בחירה באפשרות זו תמקם את הדייר בראש רשימת הממתינים – מכאן כי נדרשת המתנה.

מעמד דיירי דיוור ציבורי בתהליך – דיירי הדיוור הציבורי הם בעלי זכויות מסוימות בהליך התחדשות עירונית, אם כי יש לבחון בצורה מקיפה יותר את המשמעות המעשית של זכויות אלה. למשל, דיירי הדיוור הציבורי רשאים להיות חלק מנציגות הדיירים, אך אינם יכולים להצביע בהחלטות. משיחות שערכנו עם בעלי תפקידים במינהלות להתחדשות עירונית עלה, כי זכות החברות בנציגות של דיירי הדיוור הציבורי זו, ככלל, אינה ממומשת למעט במקרים בהם הדייר מתכוון לרכוש את הדירה בה הוא מתגורר.

הנחיות עמידר ליזם בתהליך ההתחדשות העירונית, המתפרסמות בצד מדריך הזכויות לדייר, מצביעות על שאיפה לכאורה לשלב את דיירי הדיוור הציבורי בתהליך ומעמידות דרישות מפורטות ליזם כיצד ליישם זאת. לפי ההנחיות, יש ליידע את דיירי הדיוור הציבורי במתחמים לאורך התהליך על מנת להפחית את החששות ולהקל על קידום הפרויקט.¹⁰⁹ כך, יש להזמין את דיירי הדיוור הציבורי לכנסים, לקיים מפגשי הסברה ייעודיים להצגת הזכויות לפי משרד השיכון, לקיים שיחות אישיות וכן לאפשר השתתפות בנציגות ולעדכן אחת לחצי שנה בהתקדמות הפרויקט.

כן דורשת עמידר כי בבניין שבו לפחות 50% מדיירי הדיוור הציבורי ולא פחות משבע משפחות אינם דוברי עברית, יקיים היזם את המפגשים האמורים בנוכחות מתורגמן לשפתם של הדיירים. עוד יש להביא בחשבון את דיירי הדיוור הציבורי בתסקיר החברתי, ולאחר חתימת ההסכם בין בעלי הדירות ליזם יש להעמיד איש קשר לטובת דיירי עמידר, עוד טרם תחילת העבודות. עמידר מגדירה את ההנחיות לגבי איש הקשר עד רמת שעות הזמינות שלו/ה – 08:00 עד 17:00, וסיוע מיידי למקרים דחופים. את פרטי איש הקשר יש לפרסם בבניין. בשלב בחירת הדירות וההגרלות יש לעדכן את עמידר אך גם את הדיירים לפחות חודש מראש. יש להודיע ארבעה חודשים מראש לקראת מתן היתר הבניה (להערכתנו, קשה לעמוד בהוראה כזו כיוון שלוחות הזמנים לא תמיד ניתנים לצפיה מדוייקת מספיק). יש להודיע לדיירי הדיוור הציבורי 90 ימים לפני הפינוי הנדרש, ולהגיש עזרה לדיירי הדיוור הציבורי הזקוקים לסיוע באיתור דירה חלופית מתאימה. יש לסייע בלוגיסטיקה של המעבר לדירה החלופית – הובלה, אריזה לזכאים ולאחר מכן להמשיך לעדכן אחת לחצי שנה בהתקדמות העבודה, את אלו שמעוניינים לחזור להתגורר במתחם. גם בשלב האיכלוס יש

¹⁰⁶ טיוטת תקנות הרשות להתחדשות עירונית (זכויות השוכר בדירה ציבורית), התש"פ-2020.

¹⁰⁷ עמידר החדשה, מידע על זכויות דיירי הדיוור הציבורי בתהליכי התחדשות עירונית – פינני-בינוי, תמ"א 38 – חיזוק ועיבוי ותמ"א 38 – הריסה ובנייה, (אוקטובר 2018) <https://www.amidar.co.il/wps/portal/amidar/service/article/urban-renewal-amidar>

¹⁰⁸ שיחה עם דני גיגי, יו"ר פורום הדיוור הציבורי (7.12.23).

¹⁰⁹ עמידר החדשה, הנחיות בעבודת היזמים עבור דיירי עמידר <https://www.amidar.co.il/wps/portal/amidar/main-menu/urban-renewal/social-guidelines-entrepreneurs>

לסייע בלוגיסטיקה של המעבר. עמידר מציינת כי המעבר של דיירי דיוור ציבורי אורך כשבועיים וכי נדרש זמן להתארגנות ולחתימה על חוזה שכירות חדש מול עמידר.

בפועל ועל אף הנוהל המפורט, מעדויות שאספנו עולה שלא פעם דיירי הדיוור הציבורי יודעים על קיומו של מיזם להתחדשות עירונית מפי השמועה.¹¹⁰ נראה כי המשאבים המצומצמים המוקצים על ידי עמידר לכל סוגיית דיירי הדיוור הציבורי בהתחדשות עירונית, גם היא חסם משמעותי ליישום בפועל של ההנחיות וההסדר היחודי של דיירי הדיוור הציבורי. כיום ישנן רק שתי עובדות בעמידר שאחריות על קשרי קהילה, לפי חלוקה לצפון ודרום. כך, עובדת קהילתית אחת נדרשת לתת מענה לכל דיירי הדיוור הציבורי מקרית אונו ועד מטולה.¹¹¹

השפעת התחדשות עירונית על מלאי הדיוור הציבורי – כפי שהוצג לעיל, לגודל דירת התמורה השפעה משמעותית על עלויות שכר הדירה ועלויות תחזוקה שיושנו על דיירי דיוור ציבורי ביום שאחרי האכלוס. במתחמים בהם יש דיוור ציבורי על יזם להתחייב למסור לחברה המשכנת דירות דיוור ציבורי בגדלים הבאים של 75 מ"ר לדירת 3 חדרים ועד 90 מ"ר לדירת 4 חדרים.¹¹²

לפי הנחיית משרד הבינוי והשיכון, גודל דירה חדשה ייקבע בהתאם לגודל הדירה המקורית בהתאם לכללי הזכאות לדיוור הציבורי. את יתרת השווי של הדירה החדשה יקבל המשרד וישתמש בסכומים אלה למימון הפחתת תשלומי התחזוקה של דיירי הדיוור הציבורי.¹¹³

גודל הדירות שבהסדר זה מביא לגריעתן ממאגר הדיוור הציבורי וממאגר הדיוור בכלל, של דירות קטנות יותר שעשויות להתאים למשקי בית של יחיד או שני מבוגרים. יש להציע מודל שיתמודד הן עם מינוף ההזדמנות להגדלת המלאי (ולא רק שימורו), והן עם הצורך בדירות קטנות מ-75 מ"ר.¹¹⁴ מעבר לכך, בפועל קיימים מקרים בהם היזם אינו בונה דירות בגדלים הנדרשים עקב שיקולים כלכליים ו/או אילוצים תכנוניים. במקרה כזה ייאלץ דייר המעוניין לחזור להתגורר במתחם לקחת על עצמו דירה גדולה ועלויות נוספות בצידה.¹¹⁵ למעשה, עמידר לא לוקחת חלק פעיל בשום הליך תכנוני עד שיזם פונה אליה עם חתימות בשיעור מספיק לקידום הפרויקט, כך שתמהיל הדירות נותר בלתי ידוע עבור עמידר, ברוב המקרים, עד לאישור התכנית¹¹⁶ – כך שאין ביכולתם של דיירי הדיוור הציבורי לדעת למה לצפות ומה יהיה ריאלי מצידם לבקש ביחס לעתידם במתחם.

התחדשות עירונית היא הזדמנות לעדכון ולחידוש של מלאי הדיוור הציבורי, אשר ידוע כדיוור במצב תחזוקתי מדורדר מאד. כמו כן, מינוף של ערך חידוש מלאי דיוור באזורי הביקוש עשוי היה לשמש להגדלת תקציב הדיוור הציבורי, מטרה חשובה ונחוצה בפני עצמה. בהתאם, בשנת 2016 הפיכה עמידר לחברה יזמית והוסמכה ליזום פרויקטים של התחדשות עירונית בנכסיה. בתהליך זה סוכם עם משרד השיכון כי חלק ניכר מהרווחים שיופקו מהפרויקטים היזמיים, יופנו להשקעה חוזרת בדיוור ציבורי בערי הפריפריה, לרבות השקעה בהתחדשות עירונית.¹¹⁷ למיטב ידיעתנו, דבר זה לא נעשה.¹¹⁸

נראה, כי הוספת מלאי יח"ד לדיוור ציבורי במתחמים להתחדשות עירונית לא תתבצע ללא הסדרה, לרבות קביעת הקצאות מחייבות. להמחשה, אפילו במתחם גילה בירושלים, שהוקם מלכתחילה כמרכז קליטה ובו שיעור גבוה של דירות ציבוריות (כמו גם דירות ציבוריות לשעבר שנרכשו), והחסמים לבניית דיוור ציבורי הם יחסית מועטים, לא מתכננת עמידר להוסיף דירות דיוור ציבורי כלל, וכל הדירות התוספתיות מיועדות להימכר בשוק הפרטי.¹¹⁹

¹¹⁰ גיגי, לעיל ה"ש 108.

¹¹¹ שיחה עם סבסטאן ולרשטיין, מתכנן, פיפל – תכנון עירוני חברתי (7.12.23).

¹¹² הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דיוור ציבורי – נספח שינויים להסכמי התחדשות עירונית בין חברות משכנות לבין יזמים (7.1.2020) https://www.gov.il/he/departments/policies/nispach_shinuyim_diyur_tzibury_renewal

¹¹³ דו"ח הדיוור הציבורי, לעיל ה"ש 98.

¹¹⁴ תכנית משרד השיכון משנת 2018 "לגור בכבוד! מצילים את הדיוור הציבורי" שהמליצה בין היתר על יצירת תמריצי מיסוי לבניית דירות חדשות למלאי הדיוור הציבורי גם במסגרת התחדשות עירונית במהלך שני כ-2000 דירות בשנה לא התייחסה לעלות תקציבית ולא יצאה אל הפועל. ר' שחק, לעיל ה"ש 5.

¹¹⁵ גיגי, לעיל ה"ש 108.

¹¹⁶ ולרשטיין לעיל ה"ש 111.

¹¹⁷ עמידר החדשה, "עמידר החדשה מובילה התחדשות עירונית" (3.6.2019) <https://www.amidar.co.il/wps/portal/amidar/main-menu/urban-renewal/initiated-urban-renewal>

¹¹⁸ גיגי, לעיל ה"ש 108.

¹¹⁹ שם.

זקנים

רקע

קיים קושי להגדיר היכן מתחילה הזיקנה.¹²⁰ בהתאם לכך, ישנן הגדרות מתחומים שונים למונחים זיקנה והזדקנות. בתחום המשפטי, החוק בישראל רואה בתושב שהגיע לגיל הפרישה כ"אזרח ותיק".¹²¹ גיל הפרישה הוא 67 שנים לגבר, ונע בטווח של 62–65 שנים לאישה.¹²² אך בשיח המקצועי, ההגדרה האופרטיבית של זיקנה עוסקת לא רק בגיל כרונולוגי אלא גם בשינויים פיזיים ופסיכולוגיים ותופעות גנטיות וחברתיות אליהן נלוויות ירידה מסוימת בכושר ההסתגלות והעמידה בפני שינוי ולחץ.¹²³ מאפיינים אלה, בצד תהליכי התחדשות עירונית כמייצרים שינוי דרמטי בסביבת המחיה המיידית (הריסת דירת המגורים) והכללית (המתחם ו/או השכונה כולה) – יחד עם העובדה שתוחלת החיים בישראל היא מהגבוהות בעולם, והמגמה של גדילת שיעור אוכלוסיית הזקנים ביחס לכלל האוכלוסיה, מחייבים הסתכלות מובחנת על אוכלוסיית הזקנים בתהליכים של התחדשות עירונית.¹²⁴

מאפיינים ייחודיים ותכנון מוטה זיקנה

אוכלוסיית הזקנים בישראל אינה הומוגנית. היא כוללת בתוכה קבוצות בעלות מאפיינים, תפקודים וצרכים שונים, המושפעים ממשנתנים אובייקטיביים (כמו גיל ומצב בריאותי) וסובייקטיביים (כמו תפקוד, יכולת הסתגלות לשינוי, תמיכה משפחתית וקהילתית). עם זאת, כמכלול ישנם לאוכלוסייה זו צרכים ומאפיינים מובחנים בנוגע לתהליכי התחדשות עירונית. בין אלה ניתן למנות חשש וקושי משינויים, רתיעה ותחושת היעדר רלוונטיות הנובעת מההתארכות המאפיינת תהליכי ה"ע", שיעור גבוה של בעלי מוגבלות ביחס לאוכלוסייה הכללית, רצון להמנע מהגדלת הוצאות בשל חוסר תוחלת לעליה בהכנסה וקיום מחסכונות וקצבאות קבועים, צורך פחות בהגדלת שטח הדירה, שימוש מוגבר במרחב הביתי, חשש מפגיעה פיזית או נפשית כתוצאה ממעברי דירות, רגישות גבוהה יותר למטרדים בתקופת הבניה (בין היתר כתוצאה משהות רבה יחסית בבית) וצורך מוגבר בהנגשת המרחב הביתי והעירוני.¹²⁵

סביבה עירונית היא מטבעה דינאמית ונוטה לשינויים שיכולים להיות בעלי השפעה חיובית או שלילית. השפעת ההתחדשות העירונית על זקנים מהווה למעשה היבט של השפעת המרחב העירוני, ובמיוחד השינויים בו, על האוכלוסייה הזקנה. עוד לפני השינוי בסביבת המגורים כולה, לדירת המגורים כבית, מרחב שהוא בעל סמליות ייחודית וקשר רגשי, ישנה משמעות מוגברת עבור זקנים: עם ההזדקנות והפרישה ממעגל העבודה, גוברת תלותו של אדם בסביבתו המיידית ועולים סיכוייו להזדקק לתמיכה פיזית; המרחב הגאוגרפי בו מבלה אותו אדם את זמנו מצטמצם, והוא מבלה חלק ניכר מאוד מזמנו בביתו. ההיקשרות הרגשית לבית מתעצמת כחלק מתהליך ההזדקנות, וההיקשרות החיובית ותחושת השייכות למקום מגורים מסוים הם מקור לתחושת שביעות רצון בעיקר בקרב זקנים, המתמודדים עם דעיכה בריאותית ו/או אובדן של קרובים משמעותיים.¹²⁶

ואולם לא רק הבית אלא גם איכות שכונת המגורים והסביבה החברתית נמצאו כבעלי השפעה ניכרת על חייהם של זקנים, כאשר השינוי בסביבה יכול להוביל לתחושות של חוסר שייכות, זרות והדרה. השפעות אלה תלויות גם ביכולת להתמודד עם שינויים במרחב העירוני וליהנות מפירות ההתחדשות (כגון מהגברת הנגישות בבית ובמרחב הציבורי ושיפור המיגון), וזאת בתלות גם במידת הניידות, ההסתמכות על תחבורה ציבורית וביכולת האישית וההון האנושי של הזקן. ככלל, לאור סוגיית ההיקשרות למקום וההשפעה שיש לשינויים במרחב העירוני על אוכלוסיית הזקנים, ובהתחשב בשינויים הקיצוניים שמייצרת ההתחדשות העירונית הן בדירת המגורים ובבניין המגורים והן בסביבה העירונית, ניתן להניח שלצד היתרונות הקיימים, ישנן גם השפעות שליליות.¹²⁷

המגמה העולמית בתחום הדירור עוסקת בין היתר ב"הזדקנות במקום", מתן אפשרות לזקנים להזדקן במקום מגוריהם המשרתת שתי מטרות עיקריות: מנקודת מבט אישית – מימוש ההעדפה האישית ושימור האוטונומיה; ומנקודת מבט ציבורית – הטיפול בבית ובקהילה הוא זול יותר מהטיפול המוסדי. החלטות ותכניות מדיניות בעולם מבטאות מגמה זו, וכוללות את הצורך להתייחס בין היתר לצורך בפיתוח ויצירה של דיוור, קהילה ומרחב עירוני מותאמים לצורכי האוכלוסייה הזקנה. ההנחה היא כי הזדקנות במקום אינה מוגבלת למרחב הביתי ולתמיכה קהילתית אלא גם למרחב

¹²⁰ יצחק בריק (עורך) הפוליטיקה של הזיקנה – האוכלוסייה המבוגרת בישראל בסדר העדיפויות הלאומי, הוצאת קו אדום (2002).

¹²¹ סעיף 1 לחוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989.

¹²² אגף בכיר תכנון – משרד השיכון, תדריך תכנון סביבות מגורים לעת זקנה, גירסה מס' 2 – (יוני 2023).

¹²³ רבינוביץ לעיל, ה"ש 52.

¹²⁴ שם.

¹²⁵ שם.

¹²⁶ שם.

¹²⁷ שם.

העירוני בו מתגורר האדם הזקן, שהוא לרוב השכונה (בשל הצטמצמות מרחב החיים בזיקנה), ונדרשים מספר עקרונות תכנון לסביבת מגורים מותאמת לזקנים, לרבות נגישות והתמצאות, נוחות, בטחון ובטיחות, התאמה לפעילות ומגעים חברתיים ופרטיות.¹²⁸

המדיניות של "הזדקנות במקום" ופיתוח התשתיות בסביבות המגורים, יאפשרו לאוכלוסיה הזקנה להמשיך להתגורר בסביבת חייהם המוכרת. לדבר זה חשיבות רבה, שכן גם בגילאים מופלגים התפקוד של מרבית האנשים הזקנים תקין בסביבות מוכרות ובטוחות.¹²⁹

הזדקנות האוכלוסיה ומגמת גדילת שיעור הזקנים ביחס לכלל האוכלוסיה הביאה לחשיבה על התאמת התכנון למגמה זו. על מנת לייצר תכנון המותאם גם לגילאים הזקנים ערכה המדינה בין היתר מדריך מקצועי לתכנון, אשר נועד לשמור על זכותה של אוכלוסיה זו לכבוד ולשוויון, וזאת על ידי התחשבות בצרכי הזקנים בכל תכנית תוך תכנון רב דורי מכיל.¹³⁰ התדריך מיועד לאנשי מקצוע בתכנון והוא מציע מאפייני תכנון המוטים לטובת האוכלוסיה הזקנה, וביניהם פריסת דיור המאפשרת הזדקנות במקום בכל הרמות, מהעיר ועד הדירה, על ידי התאמת מרבית הדירות לצרכים המאפיינים הזדקנות; הנגשת הבניין והדירה מעבר לנגישות הסטטוטורית – לרבות פנים הדירה; יצירת מקומות מפגש במבנן ובבניין כמענה למבוגרים המתגוררים לבדם ועוד. כן יש ליצור תמהיל דירות המאפשר מוביליות בשכונה לאורך שלבי החיים.¹³¹

אוכלוסיית הזקנים ואוכלוסיות פגיעות אחרות

ישנה חפיפה משמעותית בין אוכלוסיית הזקנים לאוכלוסיות פגיעות אחרות. הזקנים העניים מהווים 10.89% (212,400 נפשות) מתוך כלל העניים בישראל (סה"כ 1.95 מיליון נפשות).¹³² חפיפה קיימת גם עם קבוצת האנשים עם מוגבלות – שכן שכיחות המוגבלות עולה עם העליה בגיל.¹³³ אנשים עם מוגבלות מהווים 18% מהאוכלוסיה בישראל, ומתוכם, 31% הם בני 65 ומעלה – 529,200 נפשות. מתוך כלל אוכלוסיית הזקנים, לעניין זה אנשים בני 65 ומעלה, 46% הם אנשים עם מוגבלות – פי 2.5 יותר מאשר שיעורם ביחס לאוכלוסיה הכללית.¹³⁴

במיפויים שנערכו במתחמים ספציפיים להתחדשות עירונית עלתה תמונה מאתגרת של מצב הזקנים. כך למשל, במתחם הציונות בשכונת קרית היובל בירושלים נמצא שכשליש מהזקנים במתחם היו במצב של תלות מוחלטת באפוסטרופוס, ובשכונת נווה אליעזר בתל אביב נמצא כי יותר ממחצית הדיירים הזקנים לא דיברו עברית, והכנסתם היתה מתחת להכנסה החציונית במשק.¹³⁵

אתגרים מרכזיים

השאיפה להתמודד עם התארכות תהליכי ההתחדשות העירונית באמצעות צמצום אי ההסכמות והרחבת המענים המוצעים, הביאה בין היתר לסדרת תיקוני חקיקה שאושרו בשנת 2018, בין היתר ביחס לקשישים.¹³⁶ בחוק ההסדרים האחרון נערכו תיקונים נוספים בנושא זה.¹³⁷ נביא להלן את המצב המשפטי הקיים, לפי החקיקה העדכנית, ביחס לקשישים בהתחדשות עירונית, ואת האתגרים המרכזיים ביחס למתווה זה.

מתווה תמורות יחודי לזקנים – עבור קשיש בעל דירה בבית משותף, אשר במועד החתימה הראשונה על עסקת פינוי ובינוי מלאו לו 70, והתגורר בבניין שנתיים לפחות, נדרש היזם להציע, בנוסף להצעת דירת תמורה רגילה, לפחות אחת מהחלופות הבאות:¹³⁸

- א. מגורים מחוץ למיזם: מעבר לבית אבות בתוספת תשלומי איזון לטובת שווי הדירה הקיימת, או – רכישת דירה חלופית שתימסר לקשיש עד מועד פינוי הבניין, וככל שיבקש זאת – בסמוך ככל האפשר למקום מגוריו הנוכחי, או – קבלת סכום בשווי דירת התמורה לשם רכישת דירה חלופית על ידי הקשיש.
- ב. שתי דירות ששווין המצטבר דומה לשווי דירת התמורה.
- ג. דירת תמורה קטנה מהדירה שתתקבל לפי המפתח הרגיל, בתוספת תשלומי איזון.

¹²⁸ ש.ם.
¹²⁹ תדריך תכנון סביבות מגורים לעת זקנה לעיל, ה"ש 123.
¹³⁰ ש.ם.
¹³¹ ש.ם.
¹³² המוסד לביטוח לאומי, דו"ח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות, (2022).
¹³³ ר. נגר אידלמן, ו. קונסטנטינוב, ל. ברלב, אנשים עם מוגבלות בישראל 2022 – נתונים סטטיסטיים נבחרים (קטלוג: מ-219-22), מכון מאירס ברוקדייל, משרד המשפטים, נציבות שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
¹³⁴ ש.ם.
¹³⁵ רבינוביץ, לעיל ה"ש 52. הסקירות המוזכרות נערכו בשנים 2014, 2015.
¹³⁶ חוק פינוי ובינוי (פיצויים), ס"ח 2749, 29.7.2018, עמ' 951.
¹³⁷ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024).
¹³⁸ סעיף 2ב. (6) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006.

לאדם שבעת החתימה הראשונה מלאו לו 75 והוא מתגורר שנתיים בדירה, חייב היזם להציע את אפשרות א'. קרי, טווח הבחירה של היזם מצומצם יותר והוא חייב להציע אפשרות של מגורים מחוץ לפרויקט.

בחוק ההסדרים האחרון הוחל מתווה תמורה יחודי לקשישים גם על פרויקטים של הריסה ובניה בתמ"א 38.¹³⁹

זכויות זקנים בפרויקט חיזוק (תמ"א 38/1) – יזם מחויב להציע לקשיש שבעת חתימת עסקה ראשונה מלאו לו 75, מגורים חלופיים לתקופת ביצוע העבודות.¹⁴⁰

הטבות מס ופטור מהיטל השבחה – כדי לא לייצר מצב של חבות במס במקרה של בחירה בחלופה שאינה קבלת דירת תמורה סטנדרטית, נקבעו בצד מתווה התמורות לעיל גם פטורים והטבות בגין קבלת שווה כסף, שתי דירות תמורה, ומכירת דירה מקשיש ליזם ומקשיש לצד ג'.¹⁴¹ פטור ממס בגין תחליף מזומן נקבע גם בעסקאות חיזוק, בתנאים מסוימים.¹⁴² עוד במסגרת חוק ההסדרים 2023, כדי לא לסכל את מימוש הטבות המס החלות על קשישים בעת מכירת זכויות בדירה, תוקן חוק התכנון והבניה כך שמכירה כזו לא תיחשב כמימוש המקום חבות בהיטל השבחה.¹⁴³

מענה יחודי לזקנים הזכאים להבטחת הכנסה ביחס לתשלומי דמי תחזוקה – בעלי דירות בהתחדשות עירונית, המצויים בגיל פרישה ומקבלים הבטחת הכנסה, ואשר זוהי דירתם היחידה והם מתגוררים בה, יחויבו בתשלום דמי תחזוקה (דמי ניהול) שלא יעלה על הסכום ששילמו בדירה הקיימת טרם ההריסה. ההטבה ניתנת למשך 5 שנים מהמועד שבו קיבל בעל הדירה לחזקתו את דירת התמורה, וכאמור – כל עוד הוא מתגורר בדירה, ובלבד שזוהי דירתו היחידה.¹⁴⁴ בשל העליה בתוחלת החיים והעובדה שגיל הפרישה הוא כיום 67 לגברים ו-62 לנשים, כך שאדם עשוי לחיות שנים לא מעטות לאחר הגיעו לגיל הפרישה¹⁴⁵ ללא צפי לעליה בהכנסות, נדרש פתרון לעלות החודשית של דמי התחזוקה גם לאחר אותן 5 שנים ראשונות.

אתגרים מרכזיים במתווה התמורה היעודי לזקנים¹⁴⁶

הגדרת הגיל – הגיל המזכה במתווה תמורה הוא 75/70 (כתלות בסוג המתווה כמוסבר לעיל). רף זה הופחת לאחרונה ב-5 שנים, ועדיין הוא תוחם קבוצה קטנה יחסית של דיירים שמוכרים זקנים, בעיקר לאור הימשכות הליכי פינוי-בינוי. כמוסבר, מיזם פינוי-בינוי לוקח 15-10 שנים עד לאכלוס, ובתקופה זו סביר שקבוצת הזקנים גדלה, אך מי שהפך קשיש לאחר המועד הקובע לאורך תקופת הפרויקט לא יהיה זכאי למתווה התמורה היחודי. כמו כן המועד הקובע לעניין גיל הוא היום בו הדייר הראשון בבניין חתם על עסקת פינוי-בינוי או תמ"א 38/2. תנאי זה יוצר תלות בין דיירים מבוגרים שאולי מתקרבים לגיל המזכה, ובין שכניהם.

נציין כי כיום חלים דיני הירושה הרגילים על עסקאות תחת מתווה התמורה לזקנים, כך שישנם מצבים שבהם מהמתווה הם למעשה יורשים. עולה השאלה האם יש הצדקה להעביר את ההטבה הגלומה במתווה התמורה ליורשים צעירים בהם לא מתקיים הרציונל של ההטבות, בעוד שמהצד השני מוחלת הגדרה מצמצמת של קבוצת הזכאים. מאידך, שינוי התמורות נהיה מורכב יותר או אף בלתי אפשרי ככל שהפרויקט, והתכנון הכרוך בו, מתקדמים, וייתכן שנדרשת תקרת זמן לשינוי המתווה במקרה של ירושה.

דרישת מגורים בפועל – מתווה התמורה חל על זקנים שהתגוררו בדירה בפועל במשך שנתיים מיום המועד הקובע. כך מודרים בעלי נכסים שלא יכלו להתגורר בהם בשל מצב פיזי מדורדר, או אי התאמה לצרכים יחודיים כמו התאמות נגישות, צורך במעלית ועוד, המאפיינים את גיל הזקנה.

שיעור ההיוון של הדירה החדשה – אחת מחלופות התמורה היא קבלת שווי דירת התמורה לשם רכישת דירה חלופית. החוק קובע ששווי הדירה יהיה מהוון אך לא נקבע שיעור ההיוון ונקודה זו היא מקור למחלוקות רבות. כך למשל גם אין הנחיה לגבי האם שווי הדירה כולל גם את דמי השכירות שחסך היזם.

¹³⁹ הודעות ועדת הפנים והגנת הסביבה, הצעת חוק התכנית הכלכלית – תיקוני חקיקה שאושרו בוועדת הפנים והגנת הסביבה (31.5.23) <https://main.knesset.gov.il/activity/committees/internalaffairs/news/pages/%d7%97%d7%95%d7%a7-%d7%94%d7%94%d7%a1%d7%93%d7%a8%d7%99%d7%9d-%d7%a0%d7%93%d7%9c%d7%9f.aspx>

¹⁴⁰ סעיף 5(ב) לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008.

¹⁴¹ סעיפים 49כב, 49כג, 49כד לחוק חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.

¹⁴² י. איציקוביץ, א. דהן, הרפורמות בחוק ההסדרים 2023 – התחדשות עירונית, <https://did.li/UY7w5>

¹⁴³ סעיף 19(ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

¹⁴⁴ סעיף 19(ב) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשס"ו-2016.

¹⁴⁵ תוחלת החיים בישראל היא 83 שנה נכון לשנת 2019. ר' מאירס ג'וינט ברוקדייל, בני 65 פלוס – שנתון סטטיסטי, עורכים י. שנור, י. כהן.

¹⁴⁶ תת פרק זה מבוסס על שיחה עם עו"ד בכיר המייצג דיירים בעסקאות התחדשות עירונית (18.12.2023).

אנשים עם מוגבלות

רקע

אדם עם מוגבלות הוא "אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים".¹⁴⁷ הגדרה זו אומצה לעניין התמודדות וסיוע לאנשים עם מוגבלות במיזמים להתחדשות עירונית.¹⁴⁸

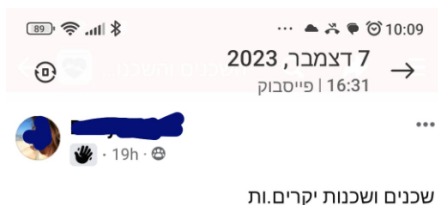
הסדרה ואתגרים מרכזיים

ההנחה היא שאנשים עם מוגבלות עשויים להיות אוכלוסיה פגיעה בהקשר של התחדשות עירונית.¹⁴⁹ הנחה זו באה לידי ביטוי לפחות באופן חלקי בחקיקת ההתחדשות העירונית – חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי) מגן על אדם בעל מוגבלות המסרב לעסקת פינוי-בינוי בשל כך שמגורים חלופים שהוצעו לו אינם כוללים התאמות, ככל שהיו אלה בדירה טרם המיזם או ככל שהן מתחייבות ממאפייני המגורים החלופיים; או שהוצעה לו דירת קבע חלופית ללא התאמות; או אם העסקה שהוצעה אינה כוללת תמורה בשל שווי ההתאמות שהיו בדירה הישנה. ההגנה חלה במקרה שבעל הדירה או בן משפחתו המתגורר עמו הוא אדם עם מוגבלות. ההגנה הקבועה בחוק היא כי סירוב מטעמים אלה לא יחשב "סירוב בלתי סביר" המאפשר כפיית העסקה על אותו אדם.

חתימת אדם עם מוגבלות על עסקה להתחדשות עירונית, שמוגבלותו הרפואית, הנפשית או השכלית נוצלה לשם חתימתו על העסקה, כאשר היזם או מי מטעמו ידע או היה עליו לדעת על קיומה של אותה מגבלה – מאפשרת לפנות לממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית בבקשה כי תקבע לקבוע שהעסקה בטלה.

ביחס להתחדשות עירונית מסוג תמ"א 1/38 מחויב היזם להציע לאדם עם מוגבלות לבחור להתגורר מחוץ לבניין במהלך תקופת העבודות, בדיוור מותאם, על חשבון היזם.¹⁵⁰

בשלב הפינוי ושכירות זמנית קשה לאתר דירות מונגשות בבניינים ישנים שנבנו ללא הנגשה של השטחים הציבוריים.¹⁵¹ לפיכך, וכיוון שמתחמי התחדשות עירונית הם באזורים של בניה ישנה, עשוי להיות קשה יותר לאתר דירה מותאמת/נגישה בצמידות או בסמיכות למתחמים אלה, וזאת אף לפני שהבאנו בחשבון צרכים הנוגעים לפנים הדירה והמשתנים לפי סוג המוגבלות.



הדוגמה המוצגת כאן, הלקוחה מקבוצת פייסבוק של תושבים באזור שיש בו מספר רב של מיזמי התחדשות עירונית, ממחישה את הקושי באיתור דירה חלופית לאדם עם מוגבלות בסביבה המוצפת בפרויקטים. בדוגמה זו, כמו בדרך כלל, הדייר נתון לעזרת בני משפחתו ולחסדי השוק הפרטי, שכן התשלום מהיזם אינו פותר את החסם של מחסור פיזי בדירות מותאמות (ובדירות בכלל) בסביבת הפרויקט.

שכנים ושכנות יקרים.ות
אני מחפשת לאבא שלי החמוד אך כבד הראייה דירה כי הדירה בה מתגורר עוברת פינוי בינוי. מאוד קשה לחפש לו כי הכל יותר איטי ומורכב אז פונה אליכם לשמוע אם יודעים על דירה או מפנים אחת בקרוב.
הוא מחפש דירת 2-3 חדרים, קומה שניה לכל היותר (או עם מעלית), איפשהו בצפון הישן (גר כרגע ליד כיכר מילאנו), רצוי מאוד שתהיה מרפסת. דירה בלי תוכניות לתמ"א בבקשה 🙏 הוא בן כמעט 70 וגדול עליו.
תקציב עד 7000 ש"ח

כמו כן, המושג 'אנשים עם מוגבלות' הוא הגדרה רחבה הכוללת טווח רחב מאוד של מגבלות, צרכים ודרישות, כך שקשה לייצר מענה פרטני מראש לכל מצב. בנוסף, חלק מהצרכים יכולים לקבל מענה כשהם בחפיפה לייחודיות אחרת, כך אדם שהוא בעל מוגבלות וקשיש זכאי למענים מיוחדים (כמפורט בפרק ה'הדן בנושא זקנים). לדעתנו כדאי לבצע חשיבה משותפת עם אנשי מקצוע בתחומים הרלוונטיים (עבודה קהילתית, נגישות, מינהלות עירונית) כדי לברר ולמפות בצורה מדויקת את הצרכים ולהציע כיצד להסיר את החסמים ברמה המעשית.

¹⁴⁷ סעיף 5 לחוק שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

¹⁴⁸ חוק עידוד פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006.

¹⁴⁹ רבינוביץ זיו, להלן ה"ש" 89.

¹⁵⁰ סעיף 5(ב1) לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008.

¹⁵¹ כיום יש חובת הנגשה לפי פרק ה'א: נגישות לאנשים עם מוגבלות, חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

עולים ואנשים עם קשיי שפה

רקע

"עולה חדש" הוא סטטוס משפטי בעל השלכות רבות.¹⁵² ההתייחסות המקובלת בהתחדשות עירונית ל"עולים חדשים" מתמקדת בהיבט של אי ידיעת השפה. למעשה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מציינת כי "את אוכלוסיית העולים החדשים מגדיר הקושי בהבנת השפה, ועל כן נכללים בה גם תושבים ותיקים שאינם יודעים עברית".¹⁵³ בסקירה זו נתייחס קבוצה אחת לכל בעלי הדירות שעברית אינה שפת אמם. השפעת הגירה וותק בישראל על בעלי דירות בתהליכי התחדשות עירונית היא סוגיה רחבה יותר.

היקף העולים החדשים במתחמים אינו ברור מספרית, אך הניסיון מלמד כי במקרים רבים (אך לא בכולם) קיים בהם שיעור משמעותי של עולים ו/או אנשים שאינם שולטים בשפה העברית.¹⁵⁴

סוגיה מרכזית בהתחדשות עירונית היא גיוס הסכמות בעלי הדירות, וכנובע מכך – נושא הנגשת המידע לאותם בעלי דירות כך שיוכלו לקבל החלטה מושכלת ומודעת בעניינם ויוכלו לתת הסכמה לפרויקט (או להתנגד לו).

הסדרה ואתגרים מרכזיים

חוק מארגני עסקאות בהתחדשות עירונית,¹⁵⁵ המתייחס לשלבים מוקדמים בתהליך גיבוש עסקת התחדשות עירונית, קובע כי טרם החתימה על ההסכם הראשון לארגון עסקת התחדשות עירונית עם בעל דירה בבית משותף, יכנס המארגן את בעלי הדירות בבניין לשם הסבר על הסכם הארגון.¹⁵⁶ בין הנושאים שיוצגו לבעלי הדירות בכנס זה כלולה גם החובה לפרט מידע בדבר האפשרות לדרוש את תרגום ההסכם לערבית, רוסית או אמהרית, בתנאי שהדרישה תגיע מצד 20% מבעלי הדירות בבית המשותף.¹⁵⁷

הנחת נטל הדרישה לתרגום ההסכם על כתפי בעלי הדירות מייצרת מצב בו נדרשת נוכחות בכנס הראשוני והבנה בסיסית של הסיטואציה מלכתחילה כדי להכיר ולהבין את היכולת לבוא בדרישות אלה. בנוסף נדרשת התארגנות של 20% מבעלי הדירות, כאשר ייתכן ששיעור העולים מבין בעלי הדירות הוא נמוך מ-20% ולא ברור מה תהיה מידת שיתוף הפעולה של יתר בעלי הדירות, בעיקר לאור מגמת צמצום הרוב הנדרש לקידום העסקה. מעבר לכך, 20% מבעלי הדירות עלול להיות מספר רב מאוד של אנשים. ישנם מקרים בהם היזמים מודעים לצורך בתרגום גם מעבר להוראות החוק, בעוד שבמקרים אחרים יעשה היזם את המינימום ההכרחי כדי לעבור את רף ההסכמה הדרוש.¹⁵⁸

בנוסף לאלה, קובע חוק מארגני עסקאות כי טרם חתימה על הסכם לארגון עסקת התחדשות עירונית יסביר המארגן לבעל הדירה את מהות ההסכם ועיקריו ואת תוצאותיו המשפטיות.¹⁵⁹ להוראה זו לא נלווית חובת תרגום. נציין כי ביחס לכל הוראות חוק המארגנים ניתן לפנות לממונה להתחדשות עירונית¹⁶⁰ שהחלטתו תשמש כראיה בהליך משפטי ובחלק מהמקרים יוכל להורות על בטלות העסקה.¹⁶¹

לגבי עיקרי עסקת ההתחדשות עצמה, חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006 מסמך את הממונה לקבוע כי עסקת פינוי ובינוי בטלה במקרה של החתמה פוגענית, לרבות אם מצא כי בעל דירה חתם על העסקה "בשפה שאינה מובנת לו, בלי שהיזם או מי מטעמו הסביר לו את עיקרי העסקה בשפה המובנת לו".¹⁶²

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מתמודדת במידת מה עם נושא השפה וחוסר המענה שבחוק זה כאשר היא מדגישה בכל הנחיותיה את הצורך והחובה להנגיש מידע לאוכלוסייה שאינה דוברת עברית – הן מידע בעל פה, כמו בכנסים, מפגשים וקבוצות דיון, והן מידע בכתב בדגש על הבנת החוזה.¹⁶³ כן מודגש הצורך להיעזר במתורגמן בכנסים

¹⁵² חוק השבות, תש"ו-1950. לסטטוס עולה חדש יש משמעות בתחום המעמד האישי, המיסוי ועוד.

¹⁵³ חמדה מרגלית, נועה אפיק ריבוש, הנחיות לעבודה חברתית למינהלות להתחדשות עירונית, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, <https://did.li/lltr>.

¹⁵⁴ למשל האמור בהחלטת ממשלה מס' 2253 מיום 5.1.17 "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית – תכנית משרד הבינוי והשיכון בתחום ההלוואות לדיור ובתחום ההתחדשות העירונית" בענין תמיכה בקידום הליכי התחדשות עירונית בשכונות קרית משה ברחובות, רמת אליהו בראשון לציון והשכונות דורה, נאות שקד וקרית נורדאו בנתניה, בהן קיים, כלשון ההחלטה, "שיעור ניכר של יוצאי אתיופיה" מבלי לנקוב במספרים. https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2253

¹⁵⁵ חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017, להלן "חוק מארגני עסקאות".

¹⁵⁶ חוק מארגני עסקאות, סע' 2(א).

¹⁵⁷ חוק מארגני עסקאות, סע' 2(א)(7), 2(ה).

¹⁵⁸ שיחה עם עמיה גלילי, מנהלת תחום חברה וקהילה, מינהלת ה"ע כפר סבא (12.12.23).

¹⁵⁹ חוק מארגני עסקאות, סע' 4(א).

¹⁶⁰ חוק מארגני עסקאות, סע' 16.

¹⁶¹ חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2006, סע' 7(ב) – סמכות; סע' 7(ו) – ראייה לכאורה.

¹⁶² חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006, סעיף 5ב(א)(1).

¹⁶³ מרגלית ואפיק ריבוש, לעיל ה"ש 154; הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אוגדן הנחיות לסייע לרשויות המקומיות בקידום פרויקטים של פינוי-בינוי (להלן "אוגדן הנחיות"), https://www.gov.il/he/departments/policies/ogdan_pinuy_binuy, עמ' 61.

ובהעברת מידע כאשר ישנו ריבוי אוכלוסיה שאינה דוברת עברית, אך המינוח לעניין שיעור בעלי הדירות שאינו דובר עברית המחייב הנגשת מידע אינו ברור, וכולל ביטויים כמו "קבוצה גדולה" או "שיעור ניכר".¹⁶⁴ גם בהנחיות לליווי חברתי מורה הרשות הממשלתית כי תסקיר חברתי למתחם התחדשות עירונית יכלול התייחסות לאוכלוסיות ייחודיות לרבות הנגשת מידע, כולל ביחס לעולים חדשים.¹⁶⁵

אכיפה

לממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית הוגשו פניות רבות העוסקות או קשורות בנושא השפה, אי ידיעתה והנגשת המידע ובפרט לגבי חתימת הסכמים.¹⁶⁶ הדבר מעיד על פער בין החוק וההנחיות השונות בעניין אי ידיעת השפה לבין הנעשה בשטח. החלטות מייצגות בעניין פניות אלה מתייחסות לאי ידיעת השפה כגורם מבודד (isolated) ולא כחלק ממערך שלם של מאפיינים ונסיבות המקשים על אדם לעמוד על זכויותיו מול גורמים מנוסים וחזקים ממנו. כתוצאה, ההחלטות אינן בהכרח מייחסות לאי ידיעת השפה מקום מרכזי בבעיות שהתבררו באותן פניות. לצד זאת, יתכן שאי ידיעת השפה היא מאפיין נפוץ בקרב דיירי מתחמים מוכרזים, המצויים בחתך סוציו אקונומי נמוך ובפערי כוחות ופערי ידע החושפים אותם ללחצים לא הוגנים למתן הסכמה לעסקת ה"ע", ולאחר מכן בעת הפניה לממונה, נושא השפה מקבל מקום מרכזי אף שלא תמיד היה לו מקום מרכזי במתן ההסכמה לעסקה.

כך למשל, באחד המקרים שהגיעו לממונה דובר בפונה השולטת היטב בעברית ואף השכילה לבדוק את ההסכם שהוצע לה בעזרת עו"ד חיצוני לפרויקט.¹⁶⁷ הפונה עצמה לא טענה לפער שפתי, והמשיבים – היזמים – ניסו לטעון כי לא היתה בעיית שפה כדי להראות שהסכמת הפונה לעסקה היתה "כשרה" (בעוד שלמעשה טענת הפונה היתה נגד ההתנהלות הטרומית חוזית ולאוו דווקא בסוגיית השפה). במקרה אחר ניתן סיוע אפקטיבי בתרגום, באופן שנקבע כי חסם השפה לא היה רלוונטי לחתימה על ההסכם.¹⁶⁸ במקרה נוסף היו קשיי שפה משמעותיים, אך הממונה מצאה קושי להסתמך בהחלטתה על גרסת הפונה, מסיבות ששוב – לאו דווקא קשורות לשפה.¹⁶⁹ כאמור, בידוד אי ידיעת השפה משאר המאפיינים של פערי הכוחות בין הצדדים. הוא לטעמנו מלאכותי. אי שליטה בשפה או "נחיתות שפתית" הוא מרכיב בלתי נפרד מפערי הכוחות הכלליים שבין בעלי הדירות שאינם דוברי עברית לבין המארגנים, עורכי הדין והיזמים, ובהכרח משפיע על היכולת לעמוד מול לחצים. ייתכן שחלק ניכר מהמקרים אם לא מרביתם כלל אינם מגיעים לכדי תלונה, בשל אותם פערי ידע וחוסר שליטה בשפה, אשר בגינם מלכתחילה נדרשות הגנות שבהנחיות ובחוק.

לעניין החובה לייצר מסמכים מתורגמים במהלך ההתארגנות לעסקה, בחלק מהמקרים התושבים הנזקקים לתרגום אינם יודעי קרוא וכתוב גם בשפתם – כך שלא תהיה עבורם תועלת במסמך מתורגם, ונדרשת להם הנגשה בעל פה.¹⁷⁰

כאמור, הצורך בקבלת הסכמות לשם קידום עסקת התחדשות עירונית מקדם את הנגשת השפה כמהלך מעשי המאפשר גיוס בעלי הדירות למיזם. כך למשל, בעיר רמלה, בעלי דירות שעברית אינה שפת אמם יכולים להיות דוברי ערבית, רוסית או אמהרית. במקרים רבים, דוברי הרוסית והאמהרית אינם חותמים על המסמכים הנדרשים עד שיקבלו מענה בשפתם או נעזרים בעו"ד או בן משפחה דובר השפה – דבר המבטיח לפחות מענה בסיסי לחסם השפה. דוברי הערבית הם לרוב דוברי עברית טובה, ועדיין ישנם יזמים המגייסים עו"ד דוברי ערבית במקרי הצורך.¹⁷¹

נראה כי למינהלות תפקיד משמעותי בנושא הנגשה שפתית. בפניות המינהלת בכפר סבא ליזמים על מנת לברר אם עלתה בקשה לתרגום, מסרו היזמים כי הם שאלו על כך ונענו שאין צורך בתרגום. כך גם משיבות הנציגויות בעיר לפניות המינהלת. לעומת זאת, לצורך התסקיר החברתי הוכן בכפר סבא שלט ומכתב הסבר בשפה הרוסית ושאלון ברוסית, ובאלו אכן נעשה שימוש. בד בבד, המינהלת ערה לכך שיתכן שנדרש אימות לכך שאין צורך בתרגום – הערה המתחברת עם הקושי שהזכרנו לעיל, כאשר החוק דורש מבעלי הדירות לדעת, להתארגן ולבקש תרגום כדי לחייב בכך את היזם. למשל, במתחם יוספטל בכפר סבא, המצוי בתכנון כמתחם מועדף לדיור (ותמ"ל) במסלול רשויות, מתוכנן תרגום סימולטני לרוסית ואמהרית של כנסי שיתוף ציבור וכן גם לחומרים כתובים בהמשך, אך הטיפול במתחם טרם הגיע לשלב זה ולכן אין עדיין ניסיון מעשי בכך.¹⁷²

¹⁶⁴ נ"ש. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מדריך ליזם לעבודה חברתית במיזמי פינוי-בינוי (23.8.2022)

<https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/madrach-leyazam-leavoda-chevratit>

¹⁶⁵ חגי טולדאנו, חמדה מרגלית ונועה פראור, מדריך להכנת דו"ח חברתי במיזמי התחדשות עירונית – גירסה 2.0, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (פברואר 2021)

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/doch_chevratit_hitchadshut_ironit

¹⁶⁶ ממונה על פניות דיירים, החלטה בפנייה מס' 15 – מתחם הורביץ, קריית משה, רחובות ושותפות ענב יזום-הורביץ (31.10.19), החלטה

בפנייה מס' 20 – מתחם הורביץ, קריית משה, רחובות ושותפות ענב יזום-טוכמן (29.11.19).

¹⁶⁷ החלטה בפנייה מס' 15, ה"ש 167 לעיל.

¹⁶⁸ ממונה על פניות דיירים, החלטה בפנייה מס' 30 – מתחם הורביץ, קריית משה, רחובות וחברת מרבדי ישוב הקוסמים החדש בע"מ,

(27.12.2020).

¹⁶⁹ החלטה בפנייה מס' 20, לעיל ה"ש 167.

¹⁷⁰ גלילי, לעיל ה"ש 159.

¹⁷¹ שיחה עם לביא היציג, ראש המינהלת להתחדשות עירונית רמלה (11.12.2023).

¹⁷² גלילי, לעיל ה"ש 159.

ג'נטריפיקציה ודחיקה של תושבים ותיקים

לצד האתגרים היחודיים לכל אחת מהקבוצות כמתואר לעיל, קיים דיון על הנושא של ג'נטריפיקציה ודחיקה של אוכלוסיה ותיקה כמכלול. אל מול ההבטחה שבהתחדשות עירונית לשיפור דרמטי באיכות החיים ובמוביליות החברתית, קיים חשש כי תושבים ותיקים לא יהיו אלה שיהנו מפירות ההתחדשות העירונית, בשל ג'נטריפיקציה ובעקבותיה דחיקה של הקהילה הותיקה. אין הרבה מחקר על ההשפעות של התחדשות עירונית על תהליכים גיאוגרפיים – חברתיים שכאלו, וישנו אתגר מתודולוגי משמעותי לבצע מחקר המתחקה אחר תושבים ותיקים במתחמי התחדשות עירונית ולזהות דפוסים בשינוי מקום המגורים. נסקור להלן את התובנות שעלו במחקרים הבודדים בנושא.

ג'נטריפיקציה, ובעברית – עילות, היא תהליך שמתרחש כשאוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה מהגרת לשכונה שתושביה ממעמד נמוך. כתוצאה מכך, הרכב האוכלוסיה בשכונה משתנה וכך גם דימוי השכונה והביקוש לה, ועמם חל גידול בעלויות הדיור והמחיה בשכונה. בחלק מהמקרים, לאורך זמן, ג'נטריפיקציה מביאה לדחיקה של חלק או כלל התושבים המקוריים אל מחוץ לשכונה, בין אם בגלל עלויות המחיה ו/או תחושת זרות וחוסר התאמה.¹⁷³

המונח ג'נטריפיקציה נקשר בהתחדשות עירונית, בין היתר בשל הניסיון הנצבר בארה"ב בחידוש הדיור הציבורי, תהליך אשר הוביל לדחיקה ישירה של רבים מדיירי הדיור הציבורי לטובת יצירת גיוון מעמדי של מתחמים מחודשים. אולם, יש להבחין בין המקרה האמריקאי למקרה הישראלי, בו חלק לא מבוטל מהאוכלוסיה המקומית היא בעלת נכסים.

הנחה נוספת הנוגעת לג'נטריפיקציה היא שמדובר בתהליך שלילי, אך בזירה המחקרית אין הסכמה על כך. מחד יש שרואים בג'נטריפיקציה תוצאה של הפרטת המרחב וכניסה של הון פרטי לצורך פיתוח המרחב הציבורי, שמסתכמת בהדרה ודחיקה של תושבים ותיקים ואמידים פחות. מנגד, יש שתופסים את התהליך הזה כאפיק לחיזוק אוכלוסייה מקומית באזורים ותיקים, בין היתר באמצעות יצירה של מגוון חברתי, ומינוף חברתי שיתרום לרווחה הכללית למשל באמצעות משיכת השקעות, העלאת ערך הנכסים ושיפור השירותים העירוניים.¹⁷⁴

גם דחיקה הוא מונח שאין לגביו הגדרה חד משמעית, והקשר בין ג'נטריפיקציה ודחיקה הוא חמקמק ומורכב להוכחה. כאשר מתייחסים לדחיקה נהוג להבחין בין דחיקה ישירה, קרי עזיבה של תושבים בגלל הפעלת כוח כמו פינוי או הטרדה, ובין דחיקה משנית/לא ישירה שיכולה לקרות כאשר עלויות המגורים באזור שעובר ג'נטריפיקציה הופכות לנטל שתושבים לא יכולים לעמוד בו.¹⁷⁵

עסקאות נדל"ן נתפסות כמחולל המרכזי של דחיקה, כאשר משקיעים רוכשים נכסים באזורים שעשויים להפוך להיות מבוקשים על ידי אוכלוסיה במעמד גבוה ובינוני. בספרות מתוארת דחיקה כתוצאה מג'נטריפיקציה כתהליך רב שלבי. הראשונים להידחק מאזור שעובר ג'נטריפיקציה הם שכורי הדירות, כיוון שכאשר שוק דיור מצוי תחת לחץ של קבוצות בעלות ממון, ישנה בשלב ראשון עלייה במחירי השכירות בשכונה. בהמשך בעלי נכסים מקומיים עשויים למכור את הנכסים שלהם למשקיעים מבלי להבין את הערך הממשי, וכך לא להינות מעליית הערך בשכונה. דחיקה לא ישירה מתרחשת כאשר אופי השכונה, הקהילה, השירותים, אופי המסחר משתנים והשכונה הופכת לזרה וליקרה עבור תושבים ותיקים.¹⁷⁶

בישראל המחקר ככלל יוצא מנקודת הנחה שהתחדשות עירונית כוללת בתוכה באופן מובנה ג'נטריפיקציה מתוכננת כי היא מביאה אל מרקמים ותיקים אוכלוסיה חדשה ברמה חברתית – כלכלית שהיא לרוב גבוהה יותר מזו של התושבים הותיקים. לצד זאת עולה השאלה האם תושבים שאינם חוזרים להתגורר במתחמי התחדשות עירונית נדחקים כתוצאה מתהליך הג'נטריפיקציה.¹⁷⁷

בהקשר זה, מצבור המחקרים הצנוע עד כה שבחן את ההשפעה של התחדשות עירונית על ג'נטריפיקציה ודחיקה בישראל מלמד על הבדל משמעותי בין בעלי נכסים ובין שכורי דירות.

ביחס לבעלי נכסים נמצא שאכן חלק ניכר מבעלי הדירות לא חוזרים להתגורר במתחמים שעברו פינוי-בינוי, אך הטענה המרכזית ביחס לרבים מבעלי הדירות שעזבו היא שאין מדובר בדחיקה, ושרמת החיים שלהם משתפרת באופן ניכר.

קיינר-פרסוב (2008), שחקרה מתחם פינוי-בינוי בשכונת שאול המלך בקריית אונו, מצאה שרק 40% מהדיירים שהתגוררו בו לפני הפינוי חזרו לאחר הבינוי. מתוך בעלי הדירות, שהיוו במקור 61% מאוכלוסיית המתחם, רק מחצית

¹⁷³ לסקירה רחבה של המונחים ראה סקירת ספרות אצל ניר מועלם ואיריס ברודקין, ג'נטריפיקציה בישראל: דחיקת דיירים בפרויקטים של פינוי בינוי (אפריל 2022).

¹⁷⁴ שם.

¹⁷⁵ סבסטיאן וולרשטיין ורחל אלטרמן, האם קיימת דחיקה עקב ג'נטריפיקציה של פלסטינים אזרחי ישראל מיפו. חיפה: הטכניון (2011).

¹⁷⁶ מועלם וברודקין לעיל ה"ש 174.

¹⁷⁷ נאוה קיינר – פרסוב, אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית. חיפה: הטכניון, הפקולטה

לארכיטקטורה ובינוי ערים (2017).

חזרו. למרות הנתון המעיד על עזיבה של בעלי דירות רבים וגם על פטירה של בעלי דירות, היא טוענת שעל פי רוב לא הייתה דחיקה של בעלי דירות, ושהתועלות מהפרויקט עבור בעלי הנכסים עלו משמעותית על החסרונות. לפרויקט היו עלויות כבדות עבור התושבים הותיקים, הוא נמשך קרוב ל-20 שנים, במהלך חלק מבעלי הדירות נפטרו, ורוב משקי הבית קטנו בעקבות התבגרות הילדים, וכך גם הצורך בדירה גדולה הצטמצם. חסרונות נוספים הם דמי אחזקה גבוהים שאיימו על היכולת של בעלי דירות להתגורר במבנים החדשים, וכן תחושה של געגוע ליחסי השכנות לפני ההתחדשות. ויחד עם זאת היא קובעת שהמעבר מבעלות על דירת שיכון קטנה וישנה לדירה חדשה בגודל כפול, ששילשה את ערכה הכספי, מגלם תועלת עצומה, לא רק כלכלית אלא גם במונח של שביעות הרצון מהדירה, הבניין ותחושת השייכות למעמד בינוני, גם עבור מי שהכנסתם נמוכה, וכן תחושת ביטחון לגבי העתיד והאפשרות לסייע ולתמוך בילדים.¹⁷⁸

באשר לעזיבה של מחצית מאוכלוסיית בעלי הדירות, עומדת קיינר-פרסוב על ההבחנה בין דחיקה (Displacement), שכוללת מעבר כפוי שפוגע בדיירים הותיקים לבין מיקום מחדש (Relocation) בו המעבר נעשה לצורך שיפור ברמת הדיור באמצעות מימוש רווחים כתוצאה מההתחדשות העירונית. התהליך השני לדבריה הוא תופעה שכיחה, שאין לראות בה דבר שלילי.¹⁷⁹

ינון גבע וגלעד רוזן (2019) פחות חד משמעיים ביחס לדחיקה של בעלי דירות. הם בחנו ששה פרויקטים של פינוי-בינוי ביהוד-מונוסון, פתח תקווה, כפר סבא, תל אביב, קריית אונו וראשון לציון, ומצאו שיעור חזרה של שלישי מבעלי הדירות שהתגוררו בפועל במתחמים אל המקום לאחר האכלוס. נתון זה גבוה מהנתון לו ציפו כשיצאו למחקה. הם טוענים, כי עזיבה של בעלי דירות יכולה לנבוע ממניעים מגוונים ולא ניתן להסיק מהעזיבה על דחיקה כפוייה של אוכלוסייה ותיקה. הבעלות על דיור לדידם מאפשרת חופש פעולה ומוביליות כלכלית לבעלי הנכסים שנהנים מהטבה כלכלית משמעותית. כך הם מצאו כי ההחלטה של בעלי דירות ותיקים לגבי מכירה של נכסים נובעת משיקולים כלכליים וכוונה למיקסום הרווח הפוטנציאלי שהם יכולים להפיק מהנכס.¹⁸⁰

ניר מועלם ואיריס ברודקין (2022) מגיעים למסקנות דומות. במחקרם שבחן מתחם פינוי-בינוי בשכונת נווה שרת בתל אביב נמצא, שבמתחם מתקיימת ג'נטריפיקציה. אך התשובה לשאלה האם נגרמת בעקבות זאת דחיקה מורכבת יותר. אף על פי שנמצאו במתחם סממנים לדחיקה של בעלי דירות, לא ניתן לקבוע באופן מוחלט שמתקיימים בו תהליכי דחיקה. באמצעות ניתוח נסחי טאבו נמצא כי מתקיימת דחיקה של בעלי דירות בשלב הטרומי לתהליך ההתחדשות העירונית ולפני ההתחדשות הופכת לוודאית. בשלב ראשוני זה נמצא ריבוי העברות בעלות במתחם, כאשר הפוטנציאל להרוויח מההתחדשות עירונית עתידית מסביר עסקאות מכר בקרוב למחצית מהנכסים. בשלב השני, לאחר שנוצרה וודאות לגבי הפינוי-בינוי עם התקדמות התכנון וכניסה של יזם, חלה עצירה כמעט מוחלטת של עסקאות מכר והתושבים "נאחזו בזכויות". מעבר לציפייה לרווח, הסבר נוסף לקיפאון בעסקאות נעוץ בכך שרוכשי הדירות במתחם בשלב טרום העסקה הם משקיעים בעלי יכולת כלכלית ואורך רוח שיכולים להרשות לעצמם להמשיך להחזיק בנכסים ולהשיא את הרווח הכלכלי שגיגע עם ההתחדשות, או לעבור בעצמם למתחם בבוא היום. כך, 52% מבין בעלי הדירות שרכשו דירות עד שהפרויקט הפך לוודאי, לא העבירו בהמשך בעלות בנכסים.¹⁸¹

בהתייחס לגורמים לדחיקה נמצא שבעלי דירות חווים קושי כלכלי בשל העלייה בהוצאות השוטפות, אך הם מתמודדים עם קושי זה באופן חיובי ורק מיעוט (30%) מבעלי דירות התמורה העידו ששקלו לעזוב בין היתר בשל הוצאות הבית הגבוהות.¹⁸²

בהיסתמך על הנתונים שהובאו במחקרים הנ"ל מציעות דפנה ליון ומירב אהרון גוטמן (2021) ניתוח של דפוסי הפעולה של בעלי הדירות כשלב חדש בהתחדשות העירונית אותו הן מכנות "דור המינוף העצמי". בעלי דירות באזורי ביקוש, ובכלל זה בעלי דירות במעמדות נמוכים, נתפסים כשחקנים אקטיביים המבקשים להשיא תועלת מקסימלית מהפוטנציאל של התחדשות הנכס. פעולה זו מוצגת כלקיחת אחריות על צרכי הרווחה והעתיד הכלכלי שלהם, כתגובה לצמצום רשת הרווחה בישראל שהובילה לשינוי במושג הבית, ממשכן לנכס ומושא להשקעה שיש להגדיל את ערכו.¹⁸³

ולצד זאת, במחקר שפורסם על ידי דפנה ליון ואחרים (2022) ומבוסס על סימולציה של השלכות תהליכי התחדשות עירונית המתוכננים בעיר בת ים, נמצא שבתוך קבוצת בעלי הבתים הותיקים, 20% שהם בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר צפויים להידחק מבתיהם כיוון שלא יוכלו לעמוד בעלויות התחזוקה, גם אם יהנו מעליית ערך הדירה. רובם, 80% מבעלי הדירות, שהם בעלי הכנסה בינונית צפויים לעמוד בהוצאות התחזוקה, להישאר בדירה ולהינות מעליית ערך משמעותית. מי שיוכלו לרכוש דירות באזורים שנבדקו במחקר בשוק החופשי יהיו משקי בית בשני העשירונים הגבוהים, בשל עלות הדיור הגבוהה לאחר הבניה, נתון זה מהדהד את העלייה בערך של דירות השיכון הפשוטות.

¹⁷⁸ קיינר – פרסוב, לעיל ה"ש 178.

¹⁷⁹ שם.

¹⁸⁰ ינון גבע וגלעד רוזן, "תוצאות חברתיות – מרחביות של מיזמי "פינוי-בינוי": בתים מבפנים". תכנון 16 (1) 201-224 (2019).

¹⁸¹ מועלם וברודקין לעיל ה"ש 174173.

¹⁸² שם.

¹⁸³ דפנה ליון ומירב אהרון – גוטמן, "דור המינוף העצמי: לקראת מפנה בדיון החברתי על התחדשות עירונית בישראל", תיאוריה וביקורת 55 (חורף 2021).

כאשר יש קשר ברור בין חזקת הבעלות ובין האפשרות להינות מעליית הערך.¹⁸⁴ לנושא זה התייחסנו גם בכותרת "עלויות תחזוקה וניהול בית משותף".

ההשלכות של התחדשות עירונית על שוכרי דירות שונה מאד. הדחיקה שלהם היא דחיקה ישירה, הכרוכה בפינוי, ונראה שעל כך אין חולק. למרות זאת, ההתייחסות אל ההשפעה שיש להתחדשות עירונית על שוכרי דירות, כמו גם אל המשמעות של כילוי מלאי דיור זול במרקמים ותיקים, היא שולית (ככל הנראה בין היתר גם בשל הקושי להתחקות אחר שינויים במגורים שלהם, בהיעדר נתונים).

גבע ורוזן לעיל מציינים בשולי הדברים את הפגיעה באוכלוסיית השוכרים שעבורה בנייני השיכון הותיקים היוו מצאי של דיור זול, בהיעדר חלופות מגורים ראויות אחרות. הם מציינים ששוכרי דירות הם נטולי מעמד וקול בהתחדשות עירונית.¹⁸⁵

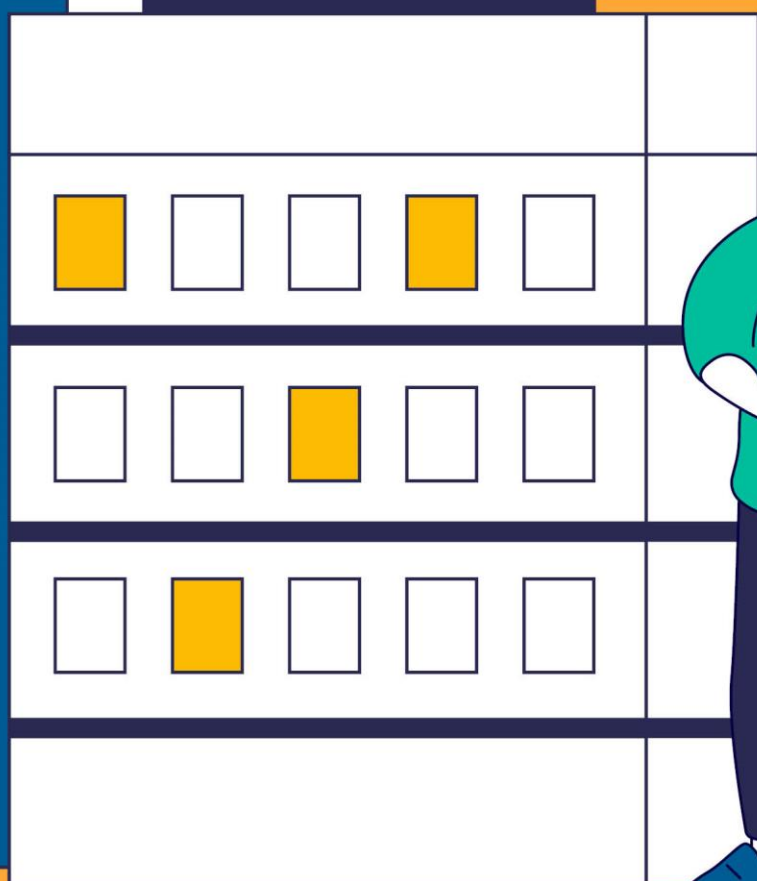
קיינר-פרסוב לעיל מצאה שכל שוכרי הדירות במתחם שבדקה, אשר נאלצו לעזוב אותו עם הפינוי, חיפשו דירה בסביבה. לטענתה, לכאורה הפגיעה בשוכרים אינה חמורה, כי מרביתם התגוררו בחוזי שכירות קצרי טווח ויכלו למצוא דיור במחיר דומה באזורים סמוכים, אך ככל שמתרבים תהליכי התחדשות עירונית במרחב מסויים, כך צפויות להתמעט הדירות הקטנות והזולות עם הפיכתן לדירות גדולות, חדשות ויקרות יותר. תפיסת השוכרים כשקופים בתהליך מגדילה את הפערים בין בעלי דירות ובין מי שאין בבעלותם דירה.¹⁸⁶ נציין כי בפועל, אף שמרבית חוזי השכירות בישראל הם קצרי טווח, במקרים רבים אותו שוכר נשאר להתגורר בדירה שנים ארוכות ולולא הפינוי יכול היה, בוודאי לפחות בחלק מהמקרים, להמשיך להתגורר בה, כך שגם אם ברמה המשפטית הפורמלית מדובר היה בשכירות קצרת טווח, בפועל לא תמיד כך היה המצב.

העדר מידע על מאפייני שוכרים ועל השפעות התחדשות עירונית עליהם בהיבטים כמו עלויות מחיה, אזור מגורים, תחושת קהילתיות ועוד, מקשה להבין את היקף ומשמעויות הדחיקה על שוכרים ונדרש כאן מחקר נוסף. כמו כן יש צורך בהעמקת ההבנה בנוגע להשפעות התחדשות עירונית על ביקושים ומחירי שכירות בשכונות מתחדשות.

¹⁸⁴ Daphna Levine, Shai Sussman, Sharon Yavo Ayalon & Meirav Aharon-Gutman, "Rethinking Gentrification and Displacement: Modelling the Demographic Impact of Urban Regeneration", *Planning Theory & Practice*, 23:4, 578-597 (2022)

¹⁸⁵ גבע ורוזן, לעיל ה"ש/181
¹⁸⁶ קיינר – פרסוב (2017), לעיל ה"ש/178.

פרק ג'
מענים
חברתיים



קיימים מענים שונים להתמודדות עם האתגרים העומדים בפני אוכלוסיות המושפעות מתהליך התחדשות עירונית, ולרתימת התהליך לשיפור איכות החיים של התושבים, ובשאיפה להגברת מוביליות. בשער זה נעמוד על מספר מענים שמושמים היום, וננסה גם לעמוד על טיבם, תוך הכרה במגבלה שקיים מחקר מועט על היקף ישום ואפקטיביות של מענים חברתיים.

בכתיבה על התחדשות עירונית חברתית בולטת הפרדיגמה שמעודדת 'היפוך של הפירמידה' קרי, שינוי המצב הקיים בו יזמות פרטית או יוזמה של רשות מקומית היא שמחוללת התחדשות עירונית, בעוד שהתושבים המקומיים הם בעמדה תגובתית ונדרשים להסכים להצעה המובאת בפניהם על ידי מובילי היוזמה או לסרב לה. כחלופה מוצע מודל של התארגנות תושבים 'מלמטה' לכדי כוח המוביל את ההתחדשות העירונית, משרטט חזון המבטא את השאיפות והצרכים של התושבים, ומתנהל כשחקן בעל עוצמה יחסית, ידע, כישורים, מעורבות ושליטה מירבית בפרויקט.¹⁸⁷ פרויקט שהיוזמים שלו הם תושבים מאורגנים נתפס כבעל סיכויי מימוש גבוהים יחסית, וכמיזם בו תהליך גיבוש ההסכמות של בעלי הנכסים יהיה פשוט וקצר יותר, וכרוך בפחות סיכונים.¹⁸⁸

נעמוד להלן על חלק מהתשתית הנדרשת להתארגנות של תושבים מלמטה:

- הפצת ידע בקרב תושבים, למשל באמצעות הפצת ידע נגיש והכשרות וליווי מקצועי הכולל בין היתר ליווי משפטי וכלכלי.
- ליווי קהילתי-חברתי על ידי יועץ חברתי שתפקידו כוללים בין היתר ביצוע מיפוי/תסקיר חברתי כתשתית לתכנון ולעבודה קהילתית. תפקיד מרכזי נוסף הוא ליווי התארגנות של הדיירים להובלת התהליך.
- ליווי סוציאלי - כדי לספק סיוע הדרוש לאוכלוסיות פגיעות ועל מנת להביא את קולם והצרכים שלהם בתהליך התכנון ובבניית העסקה מוצע מענה של מעורבות עו"ס שתפקידו לתת סיוע פרטני בצרכים ספציפיים, בתקשורת מול אנשי מקצוע, בהתארגנות ועוד.
- תהליך מובנה של השתתפות תושבים בתהליך התכנון.
- רכיב נוסף שפחות מיושם בישראל הוא הקמה של גופים יזמיים קהילתיים ללא מטרות רווח שמהווים היזם של הפרויקט.¹⁸⁹

הדו"ח החברתי ככלי מרכזי למענה לאתגרים של אוכלוסיות פגיעות - האמנם?

הדו"ח החברתי ומטרותיו

תסקיר או דו"ח חברתי בפרויקטים של התחדשות עירונית הוא מסמך הסוקר "את הפרופיל החברתי של התושבים הקיימים במתחם, את היכולות הכלכליות והאחרות שלהם, ואת תפיסתם את השכונה ואת עתידה".¹⁹⁰ מטרת אוסף המידע שבתסקיר לאפשר את התאמת התכנית לצרכי התושבים הקיימים, וכתוצאה, מעבר לשיפור התוצר התכנוני, גם לצמצם התנגדויות לתכנית ולייתר הליכים משפטיים ממושכים ויקרים. בפירוט, מטרות הדו"ח החברתי כפי שנקבעו במדריך להכנת דו"ח חברתי במיזמי התחדשות עירונית (להלן: "המדריך") הן בין היתר לבסס הכרות עם אוכלוסיית המתחם, לזהות את האתגרים וההזדמנויות לקידום תכנון ולמימוש של התחדשות עירונית, להעריך התכנות מיזם התחדשות עירונית, לבנות תכנית עבודה ראשונית לליווי חברתי, לרתום גורמים חברתיים - קהילתיים לתהליך ולאגדר סוגיות הדורשות התייחסות יחודית כגון אוכלוסיות מיוחדות.¹⁹¹

הדרישה להכנת דו"ח חברתי

בפברואר 2019 קבעה המדינה נוהל מחייב להגשת תסקיר חברתי לתכנית להתחדשות עירונית. לפי הנוהל, תכניות ה"ע ילוו בתסקיר חברתי על פי המדריך להכנת דו"ח. התסקיר ימפה את האוכלוסיות/הקהילות במתחם, מאפייניהן וצרכיהן ויטמיע ככל הניתן מענה לצרכים אלה בתכניות.¹⁹² נציין כי בנוסף לנוהל קיימת לעיתים התייחסות ודרישות

¹⁸⁷ טל אלסטר, חופית וינרב ואמילי סילברמן, היבטים חברתיים בינוי בינוי - מבט מסכם של פורום מתכננים (2015); ענת רודניצקי, מודל לליווי דיירים בתהליכי התחדשות עירונית (2016).

¹⁸⁸ אלסטר ואח' לעיל ה"ש 188.
¹⁸⁹ אלסטר ואח' לעיל ה"ש 188. בארה"ב למשל פועלים ארגונים קהילתיים ללא מטרות רווח - Community Development Corporation. CDC. היתרון המרכזי הוא שאלו גופים שכונתיים שמובלים ע"י תושבי השכונה ולכן פרויקטים של התחדשות עירונית שמובלים על ידם שמים במרכז את השגשוג ארון הטווח של השכונה, תוך התמקדות בפיתוח השכונה, באוכלוסיות קיימות ומעוטות הכנסה. בארה"ב פועלים היום 3,600 ארגונים כאלו, שמספקים דיוור בהישג יד וגם עוסקים בפיתוח שכונתי.
¹⁹⁰ פדן, לעיל ה"ש 74.

¹⁹¹ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מדריך להכנת דו"ח חברתי במיזמי התחדשות עירונית (גירסה 2.0) (פברואר 2021).
¹⁹² מינהל התכנון, מדריך מינהל התכנון להתחדשות עירונית (פברואר 2019).

בנושא בנהלים פנימיים של רשויות מקומיות ומינהלות עירוניות להתחדשות עירונית.¹⁹³ במסלול רשויות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מחייבת בהגשת דו"ח חברתי כתנאי לקבלת המשך המימון לתכנית.

הנחיות ייחודיות לדו"ח לפי צרכי המתחם

קביעת הנחיות לעריכת דו"ח מסויים הן חלק מסמכות מוסד התכנון. הנוהל קובע כי ההתאמות והדרישות של מוסד התכנון ייקבעו בהתאם לאופי התכנית, מרכיביה והידע המצטבר על תחום התכנית. בפרט לגבי התסקיר החברתי קובע הנוהל כי "היקף ואופי התהליך [החברתי] ייקבעו בהתאם לאופייה של האוכלוסייה, סוג התוכנית וסביבת התכנון, תוך היועצות עם המחלקות הרלוונטיות ברשות המקומית/ משרדי ממשלה/ מנהלות קהילתיות, הרשות להתחדשות עירונית והמנהלות להתחדשות עירונית."

שלב הגשת הדו"ח החברתי

הדו"ח החברתי מייצר מיפוי ואבחון על בסיס נתונים דמוגרפיים, לימוד הקהילה, צרכיה ואורחותיה, וסיכום סוגיות תכנוניות וחברתיות רלוונטיות על מנת לייצר תמונה חברתית מלאה של המתחם כחלק מהתאמת התכנון לו. איסוף המידע מהדיירים והשוכרים על מנת להציע מסקנות בהקשר הליווי הקהילתי כמו גם התכנוני החברתי, נעשה במקביל להליך התכנון הראשוני ומוצג בתוך הליך התכנון לפני הבחירה בין החלופות.¹⁹⁴ לפי הנחיות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הדו"ח יוגש לצוות התכנון **טרם תכנון החלופות למתחם**, כך שניתן יהיה לבסס את החלופות המוצעות על הממצאים.¹⁹⁵

הכשרת יועצים חברתיים

לפי הנחיות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, כתיבת הדו"ח כמו גם הפיקוח על ביצועו בפועל יופקדו בידי יועץ חברתי בעל ניסיון בתחומים כגון עבודה קהילתית, תכנון חברתי או פיתוח קהילתי. היועץ החברתי יהיה חבר בצוות תכנון המיזם. מבחינת הכשרה ותנאי סף, במסלול מיסוי, אין כל דרישת סף ביחס לכישוריו והכשרתו של היועץ החברתי, וניתן למצוא בין מחברי הדו"חות טווח רחב של כותבים, חלקם ללא הכשרה כלל.¹⁹⁶ להבדיל במסלול רשויות מקומיות, שם מימון היועץ החברתי ניתן על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ישנם תנאי סף ליועץ חברתי ובהם, דרישת תואר ראשון בתחומים רלוונטיים, ניסיון של 3 שנים לפחות בליווי תהליכים קהילתיים, ניסיון בליווי פרויקטים של התחדשות עירונית ועדיפות לבעלי תעודת יועץ חברתי.¹⁹⁷

הכשרת יועצים חברתיים - **תעודת יועץ חברתי** ניתנת לבוגרי קורס המוכר על ידי הרשות הממשלתית. הרשות קבעה אמות מידה לקורס, כך למשל מי שיכול להוביל את הקורס הם רק גופים אקדמיים או מינהלות להתחדשות עירונית, תנאי קבלה למשתתפים הכרוכים בניסיון רלוונטי והשכלה ועוד.¹⁹⁸ בפועל מי שמפעילים הכשרות ליועץ חברתי הם גורמים פרטיים, כמו חברת היועץ החברתי סטריטלייט, אשר חוברים לגופים אקדמיים. לא קיים מימון חיצוני להכשרה של יועצים חברתיים, והיא מבוססת על גביית שכר לימוד. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית משמשת כרגולטור על הכשרת יועצים חברתיים ונכון להיום אינה שותפה לפיתוח תוכן או למימון ההכשרות. **מהניסיון שלנו** ההיתכנות הכלכלית לעריכת הכשרות יועצים חברתיים היא **מאד גבולית, ועל מנת לשפר ולהעמיק את ההכשרה של היועצים החברתיים נדרשת מסגרת מימון רחבה יותר**. חברת סטריטלייט מציעה כיום לראשונה קורס הכשרת יועצים חברתיים לבני החברה החרדית במחיר מוזל, כאשר ראוי לבחון מה מודל המימון לקורס זה.

מימון הדו"ח החברתי

מעסיקו של היועץ החברתי הוא המזמין: היזם הפרטי במקרה של מסלול מיסוי, והרשות המקומית במקרה של מסלול רשויות. חריג לעניין זה מצאנו במימון דו"ח חברתי במסלול יזמים בעיריית תל אביב – יפו, במקרה הזה, העירייה מזמינה ומממנת את הדו"ח, בשאיפה לקבל דו"ח אובייקטיבי ככל הניתן.¹⁹⁹

¹⁹³ כך לדוגמה במינהלת העירונית בירושלים:

ובתל אביב: <https://www.jerusalem.muni.il/he/residents/planningandbuilding/cityplanning/urban-renewal>, <https://did.li/i7S5q>.

¹⁹⁴ נעה מבורך, מדריך: מה זה יועץ חברתי בהתחדשות עירונית ומה תפקידו, מגדלים, (25.3.2021).

¹⁹⁵ מרגלית ואפיק ריבוש, לעיל ה"ש 154.

¹⁹⁶ שיחה עם עידו קליינברגר, סטריטלייט, (26.9.23).

¹⁹⁷ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אוגדן הנחיות לסיוע לרשויות מקומיות בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית (יולי 2022).

¹⁹⁸ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, עקרונות להכרת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בקורס יועצים חברתיים להתחדשות עירונית.

¹⁹⁹ שיחה עם תמיר קהילה, מנהל מחלקת התחדשות עירונית, עיריית תל אביב – יפו (19.12.2023).

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קבעה כללים לתשלום ליועצים חברתיים.²⁰⁰ הכללים מפרטים את התוצרים והתהליכים הנדרשים מכל העוסקים בעריכת מסמכים תכנוניים, לרבות היועץ החברתי. במסמך המפרט את הכללים, מוצגים שלבי העבודה והתוכן הנדרשים להופיע בדו"ח החברתי, תוך התייחסות למספר שלבים ותוצרים בתהליך העבודה: סקר מצב קיים, הכולל נתונים שנאספו וניתוח מצב הקהילה (לרבות ביצוע ראיונות, מפגשים וסיורים); דו"ח מסכם – הצגת חלופות התכנון והמלצה על חלופה נבחרת; עיבוד חלופה נבחרת – דו"ח/ מצגת להטמעת המלצות היועץ בחלופה הנבחרת תוך התייחסות לאוכלוסייה הקיימת והעתידי; הכנת מסמכי התכנית בהתאם לדו"ח והמלצותיו; והצגת הדו"ח החברתי הסופי בפני מוסד התכנון והציבור, ריכוז הדרישות הנדרשות וליווי ביצוע תיקונים.

התשלום עבור עריכת דו"ח חברתי מתבצע לפי מפתח של 250 ₪ לכל יחידת דיור הנכללת בדו"ח. לצורך זה, "יחידת דיור" היא מבין יחידות הדיור הקיימות לרבות יחידות מסחריות. קיים תעריף מינימום של 6,000 ₪.

השימוש בנתוני הדו"ח החברתי

המיפוי החברתי הראשוני, המגולם בדו"ח מצב חברתי ראשוני, מוגש למינהלת ההתחדשות העירונית הרלוונטית, לצוות התכנון וליזם המקדמים את התהליך וכן לאגף התכנון ולאגפים קהילתיים-חברתיים ברשות המקומית. ברשויות מקומיות בהן לא קיימת מינהלת, יוגש המסמך לאגפים העירוניים המתאימים המקדמים ה"ע. המיפוי המורחב, כדו"ח חברתי מוגמר יוגש כמסמך רקע לתכנית בשלב גיבוש התכנון המפורט, כחלק ממסמכי התכנית, לרשות המקומית ולמינהלת ההתחדשות העירונית המתאימה. המלצות הדו"ח יוגשו לצוות התכנון טרם בחירת חלופות התכנון.

מעמדו של הדו"ח החברתי

הדו"ח החברתי מהווה חלק ממסמכי התכנית. ככזה, התכנית עצמה יכולה להורות כי הוא יהיה מסמך מנחה או מחייב. הדו"ח החברתי יכול גם הוראות להטמעה בתכנית (עמ' 8 לנוהל), ובמקרה כזה, אם הוראות אלה לא נכללו, יש להחזיר את התכנית לתיקונים (ואם הדבר לא נעשה, ניתן להעלות טיעונים בעניין בשלב ההתנגדויות). ככל הידוע לנו אין מחקר אשר בוחן את מידת הישום של המלצות התכנוניות של הדו"ח בתכניות או את המלצות החברתיות בתהליך החברתי.

המלצות שכונתיות בדו"ח חברתי

כמסמך תכנוני הדו"ח אינו יכול לחרוג מעבר לתחום התכנית ("הקו הכחול"). לעומת זאת ניתן למשל להצביע על היתכנות חברתית נמוכה לקידום התחדשות עירונית בשטח מסוים בתחום הנבדק, ולהציע להחריג אותו מהמתחם המיועד. לצד זאת, ישנה מגמה כללית להרחיב את ההקשר של הדו"ח החברתי ולבקש רקע חברתי על השכונה כולה, ולא רק על השטח לתכנון.²⁰¹ כמו כן, ישנה ראשית מגמה של מעבר מדו"חות מתחמיים לדו"חות שכונתיים, על כך יורחב בשער 4.

הטמעת המלצות הדו"ח החברתי בפועל

לפי המדריך להכנת דו"ח חברתי הטמעת השיקולים החברתיים-קהילתיים בתכנית המוגשת למוסד התכנון היא שלב משלים בעריכת הדו"ח החברתי. יש להגיש מסמך מפורט ובו תוצג כל סוגיה, ממצאי המיפוי ביחס אליה והמענה התכנוני המוצע לה. בפועל, הטמעת היבטים חברתיים בתכניות להתחדשות עירונית היא נושא מורכב יותר. בשיחות עם יועצים חברתיים המנוסחים בתחום, עלו קשיים בגישור על הפער בין המסגרת המקצועית הכתובה לבין הנעשה בשטח. בעיקר עלו הנקודות הבאות (נמנענו מציון שמות הדוברים בשל הרגישות הקיימת, ותייעוד השיחות שמור עמנו):

- א. בהתחדשות עירונית במסלול רשויות משמש היועץ החברתי כחלק מצוות התכנון. המידע שנאסף בתסקיר משמש עבורו כבסיס הידע ליועץ המקצועי לצוות התכנון כולו, כבר מראשית התהליך התכנוני. באופן זה ההיבטים החברתיים מוטמעים בתכנון, כאשר היועץ מצידו מודע יותר לאילוצים התכנוניים ולפשרות הנדרשות, והמהלך התכנוני כולו נדרש להיות רווחי. לעומת זאת, במסלול מיסוי, התסקיר החברתי נערך בנפרד מעבודת צוות התכנון ומוגש ליזם – המממן את התהליך – כמסמך נלווה לתכנון, ולכן גם הטמעתו בתכנית קשה משמעותית. כמו כן, קיימת אי בהירות לגבי היקף השעות שנדרש מהיועץ החברתי להקדיש בפועל לאיתור המידע, לתצפיות בשכונה, לשיחות ומפגשים ושאר כלים לזיהוי צרכים וקשיים, מהם מורכב המידע שבתסקיר.
- ב. כיום נבדקים התסקירים החברתיים רק על ידי המינהלות העירוניות להתחדשות עירונית, ובהיעדר מינהלת – על ידי הרשות הממשלתית. הוועדות המחוזיות לתכנון ובניה לפי ניסיונם של אנשי המקצוע עמם שוחחנו אינם בודקים כמעט או בכלל את תוכן התסקיר והתאמת התכנית להמלצותיו, שכן מבחינת הוועדות, הן אינן מי שאמון על בדיקה זו אלא המינהלות והרשות (נציין כי התנהלות זו אינה חורגת מהוראות החוק). עם זאת,

²⁰⁰ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תכולות עבודה ותעריפים לתכנון (אפריל 2022)

²⁰¹ קליינברגר לעיל ה"ש 197.

המינהלות, בכפוף ליכולת מקצועית כאמור, אכן רואות את עצמן כאמונות על רווחת התושבים באמצעות התכנון והן עשויות להציב דרישות ליזם בהקשר עם התסקיר. לפי הנחיות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, יש לכלול במסמכי התכנית טבלה המציגה את הטמעת הנחיות התסקיר בתכנית, כך שאם הביקורת נעשית על ידי הרשות או על ידי מינהלת "טובה" – הדברים אכן נבדקים, אך לא כל המינהלות אחידות ביכולתן המקצועית ובמוטיבציה שלהן לבצע זאת. אחד המרוויינים עמם שוחחנו ציין כי לדעתו ידרשו שנים אחדות לפחות, עד שהמינהלות ואנשי המקצוע העוסקים בתחום יוכלו להגיע לרמת התסקיר הנדרשת כיום על ידי הרשות להתחדשות עירונית.

ג. לעיתים קיים פער בין היקף העבודה הנדרש לפי הנחיות הרשות לבין היקף העבודה תמורתו מוכנים גופים ציבוריים כגון רמ"י ומשרד השיכון לשלם. כך לדוגמה, הנחיות הרשות קובעות כי במתחם של מתחת ל-100 יח"ד יש לראיין 50% מהתושבים, ובמתחם של מעל 100 יח"ד – יש לראיין לפחות 35%. אולם המכרזים לעריכת תסקירים חברתיים המפורסמים ע"י גורמים ממשלתיים אינם מציינים את מספר יח"ד במתחם, ומותירים את הנושא ללא תשובה גם בשאלות הבהרה למכרז. במצב כזה היועץ החברתי מצוי באי בהירות בעצמו לגבי היקף העבודה שיידרש, ומתקשה לדעת אם יוכל לקחת את המשימה על עצמו ועבור איזו תמורה. בהמשך לכך מתקבלים לביקורת תסקירים שלא יעמדו בדרישות. בצד החיובי נאמר כי מהשיחות עולה שבתכניות ביוזמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קיים תקצוב נכון שמאפשר לבצע עבודה חברתית טובה.

כוח אדם האמון על מענים חברתיים

על מנת ליישם את מרבית המענים חברתיים שהוצגו לעיל נדרשת עבודה חברתית-קהילתית של אנשי/נשות מקצוע המומחים בתחום זה. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מגדירה את המטרה של העבודה החברתית – קהילתית כך: "להפוך את תהליך ההתחדשות מתהליך המאיים לפרק קהילות לתהליך המחזק אותן". וזאת באמצעות פעולות כליווי בעלי נכסים בהתארגנות לגיבוש הסכמות, הסברה והקניית ידע לתושבים, חיזוק הקשרים החברתיים, פיתוח מנהיגות מקומית, בניית קהילות פעילות מובילות ועוד.²⁰²

הנחיות לעבודה חברתית למנהלות להתחדשות עירונית מוצגת מעטפת חברתית מקיפה ושפתנית.²⁰³ כיום פועלות 37 מינהלות התחדשות עירונית כאשר בכל מינהלת מועסק לפחות מנהל, עובד מתחום התכנון ועובד חברתי שמנהל את תחום הקהילה ואמון על העבודה החברתית – קהילתית. בפועל, אין לנו מידע על מימוש ההנחיות לעבודה חברתית-קהילתית על ידי המינהלות, ואם הקצאת כוח האדם העוסק בכך מספקת.²⁰⁴ כמו כן, בערים בהן יש ריבוי פרויקטים או פרויקטים מורכבים, ממליצה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להעסיק יועצים חברתיים נוספים על צוות המינהלת, בין אם על ידי הרשות המקומית במסלול רשויות או על ידי היזם במסלול מיסוי.²⁰⁵

משאב נוסף של עבודה חברתית – קהילתית הוא העבודה הסוציאלית הקהילתית במחלקות הרווחה העירוניות. ישנן רשויות אשר מקצות תשומות של עובדות סוציאליות קהילתיות לתחום ההתחדשות העירונית. כאשר לעובדים קהילתיים, אשר מגיעים מתוך המערכת העירונית, עשוי להיות תפקיד יחודי בקידום צדק לקהילות מוחלשות בן בשל העמדה שלהם בתוך הממסד העירוני שמאפשר להם לקדם שינויי מדיניות פנימיים ולהביא את קולן של קהילות מוחלשות אל שולחן קבלת החלטות, והן בשל ההכרות הקרובה עם קהילות והכלים המקצועיים לעבוד עמן.²⁰⁶ ניתן לחלק את תפקיד העבודה הקהילתית בסיוע והגנה על זכויות תושבים לשני צירים – הראשון ממוקד בעבודה עם התושבים והקהילות וכולל העצמת ידע, סיוע בהתארגנות, תיווך וסנגור מול היזם ומול מקבלי החלטות ובקרה על מימוש מדיניות. הציר השני ממוקד מדיניות והשפעה על המדיניות העירונית (ואף הארצית) בשילוב היבטים חברתיים בתהליך התכנון. מודל זה יושם למשל בעיר ירושלים, שם התהווה שיתוף פעולה יחודי בין מחלקת הרווחה והמינהלת להתחדשות עירונית.²⁰⁷

אולם למעט מקרים יחודיים, יש מעט מאד מעורבות של עובדים סוציאליים קהילתיים בהתחדשות עירונית. כיום פועלים ברשויות מקומיות 20 עובדים סוציאליים קהילתיים יעודיים לנושא ההתחדשות העירונית, רובם ככולם בתקנים עירוניים ומיעוטם בתקנים ממשלתיים מטעם שיקום שכונות. במשרד הרווחה אין תקציב יעודי לעבודה קהילתית במתחמי התחדשות עירונית ברשויות מקומיות. שילוב עובדות סוציאליות קהילתיות נעשה לפי החלטת הרשות המקומית ומבוסס על תקציבי הפעילות הכלליים בשיקום שכונות. ההערכה היא שהתקציב הממשלתי שעומד לשילוב של עובדות קהילתיות מטעם שיקום שכונות עומד על לא יותר מ 100,000 ₪ בשנה בכל הארץ.²⁰⁸

²⁰² מרגלית ואפיק ריבוש, לעיל ה"ש 154.

²⁰³ שם.

²⁰⁴ התכתבות עם חגי טולדנו, מנהל אגף בכיר קשרי קהילה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית (11.12.2023). נציין כי ברשויות קטנות שבהן לא נמצאה הצדקה להקמה של מינהלת מלאה, אם בשל גודל הרשות או היקף קטן של מתחמים ניתנים "שירותי מינהלת" מחברות חיצוניות המועסקות באמצעות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

²⁰⁵ מרגלית ואפיק ריבוש, לעיל ה"ש 154.

²⁰⁶ ינון גבע וגלעד רוזן, "עבודה קהילתית בתהליך התחדשות עירונית מודל חדש לקידום צדק בעיר?" מחקרי פלוסהיימר (2016).

²⁰⁷ חני אמסלם ושירה אבני, "שילוב המרכיב החברתי בתהליכי התחדשות עירונית – תפקיד שירותי הרווחה" מידעו"ס 91, עמ' 9-6.

²⁰⁸ בקשת חופש מידע משרד הרווחה והביטחון החברתי, לעיל ה"ש 59.

מנתונים אלו עולה שעל אף המקום הייחודי ואף פורץ הדרך שעשו להיות לעבודה הקהילתית בהתחדשות עירונית, בפועל, היקף המעורבות נמוך.

פער משמעותי יותר קיים ביחס לשירותי הרווחה הפרטניים, שלמיטב ידיעתנו אינם מהווים גורם משמעותי בזירת ההתחדשות העירונית. לשירותי הרווחה יכול להיות תפקיד משמעותי לאור הידע המקצועי, הניסיון הרב וההכרות עם אוכלוסיית מקבלי השירות במתחמי התחדשות עירונית. בפרט ביחס לאוכלוסיות פגיעות במיוחד כמו אוכלוסיית הקשישים, ובתוכם בעלי מוגבלות, נעדרי תמיכה משפחתית, תשושים, זקנים החיים בעוני ועוד. אלו "לקוחות טבעיים" של שירותי הרווחה, אשר מקבלים שירות מאגפי הרווחה, אך הוא לכאורה מנותק מהתהליך המורכב ורב ההשפעה של ההתחדשות העירונית. דווקא בשלב זה של חייהם, לשילוב של ליווי רווחתי הממוקד בצרכים היחודיים של אוכלוסיות אלה עשוי להיות ערך גדול, ובפרט שאין היום גורם חף מאינטרס בתוך מסגרת הפרויקט, המעניק ליווי כזה. למרות זאת, למיטב ידיעתנו, שירותי הרווחה הממוקדים בפרט, אינם מעורבים באופן מובנה בתהליך ההתחדשות העירונית.²⁰⁹

לסיכום נקודה זו, לשירותי הרווחה העירוניים והארציים אין תפקיד מוגדר במתן מענה לאוכלוסייה שמקבלת שירותי רווחה בתוך מתחמי התחדשות עירונית. כמו כן למיטב ידיעתנו אגפי השירותים החברתיים והעירוניים לרוב אינם בין הגורמים העירוניים הנמצאים סביב שולחן קבלת החלטות בפרויקטים של התחדשות עירונית (שם נמצאים נציגי אגף הנדסה והמינהל להתחדשות עירונית). קשרים ושיתופי פעולה בין השחקנים הללו, כלל שמתקיימים, הם בעלי טיב שונה בין רשויות ותלויים לרוב בגורמים פרסונליים אקראיים.²¹⁰

נציגות דיירים

נציגות הדיירים היא קבוצה מתנדבת של מספר דיירים בבית משותף המסייעת בהתארגנות דיירים לשם התנעה וקידום של תהליך התחדשות עירונית. הנציגות מתווכת ומייצגת את הדיירים מול בעלי המקצוע השונים – יזם, עו"ד, אדריכל, שמאי ועוד – לרבות בשלב הבחירה ביניהם.²¹¹

בשונה מנציגות הבית המשותף המכונה גם "ועד הבית" ועוסקת בניהול הבית המשותף, נציגות דיירים להתחדשות עירונית אינה אישיות משפטית והיא עוסקת בתהליך ההתחדשות העירונית בלבד. המשמעות המשפטית של פן זה בעבודת הנציגות היא כי חלים עליה דיני השליחות ודיני החוזים, כשלוחה של כלל הדיירים מכוח הרשאה (הסכם הסמכה – ר' להלן).²¹² החלטות הנציגות יכולות לחייב רק את הדיירים שהסכימו כי החלטות אלה ייעשו בשמם.²¹³

המעורבות בנציגות הדיירים כרוכה בעבודה התנדבותית ארוכת טווח, הדורשת השקעת זמן ומשאבים רגשיים לטובת כלל הדיירים בבניין בקידום עסקת מקרקעין בעלת משמעות מרחיקת לכת. זאת על רקע פערי כוחות משמעותיים, כאשר מצד אחד היזם בעל הידע המקצועי, הניסיון והיכולת הכלכלית ומהצד השני הדיירים שהם במקרים רבים במעמד סוציו אקונומי נמוך, חסרי כלים מקצועיים רלוונטיים ומתקשים לעבוד במשותף.²¹⁴ למרות זאת נושא נציגות הדיירים אינו מעוגן במסגרת חוקית ייעודית. הנחיות הרשות לה"ע ביחס להתנהלות הנציגות הן בגדר המלצות בלבד. יוזמה שעלתה במשרד המשפטים להסדרת פעילות ומעמד נציגות הדיירים טרם הבשילה לכדי תקנות.²¹⁵

בחירת נציגות

נציגות הדיירים נבחרת ברוב רגיל (51%) באסיפת דיירים. בכל עת ניתן לקיים אסיפה נוספת ולבחור נציגות אחרת. כאשר מדובר במתחם ובו מספר בתים משותפים, תיבחר נציגות לכל בית, והנציגות מכל בית תמנה נציגות אחת למתחם. המלצת הרשות להתחדשות עירונית היא כי הנציגות תתקף מחדש את הבחירה בה מדי שלוש שנים (או תוחלף). בפועל, כמפורט להלן, גיוס היקף ההסכמות הנדרש למינוי נציגות הוא מלאכה לא פשוטה וספק אם המלצה זו בת ביצוע.

²⁰⁹ מתן רבינוביץ, מענה לאזרחים ותיקים בהתחדשות עירונית מודל התערבות עירונית, מרכז הגר (יוני 2020).

²¹⁰ שם.

²¹¹ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, עקרונות לבניית נציגות דיירים לארגון תהליך התחדשות עירונית ולקידום,

<https://did.li/j0bgT>, להלן: "מדריך העקרונות".

²¹² תא"מ (חי) 18-07-48005 גרינבוים, פוקס ושות' – חברת עורכי דין ואח' נ' נציגות הבית המשותף ואח', 12.9.19, פורסם בנבו.

²¹³ הממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, החלטה מס' 45 – מתחם דורה – נתניה, 18.1.22, להלן "החלטה 45",

<https://did.li/FkETY>, סע' 14 להחלטה,

²¹⁴ מתן רבינוביץ, ייצוג בעלי דירות בהתחדשות עירונית – היבטים מקצועיים ואתיים, מרכז הגר (ינואר 2020).

²¹⁵ דרור ניר קסטל, חשיפה: משרד המשפטים פועל להסדרת פעילויות נציגויות דיירים בחקיקה, מרכז הנדל"ן (21.7.2022)

<https://www.nadlancenter.co.il/article/6102>

ברשויות מסוימות נדרש היזם להציג את תהליך בחירת נציגות הדיירים שהתקשרה עמו, כתנאי סף לתחילת תהליך התכנון.²¹⁶ בצד הרצון הטוב קיים כאן קושי, שכן יזם עלול להציג תיעוד פורמלי של בחירה לגיטימית ותקינה כאשר הדבר אינו בהכרח משקף הליך תקין שנעשה בפועל, הבנה ו/או התנדבות כנה של בעלי הדירות לפעול כנציגות וכדומה.²¹⁷

בחירת נציגות עשויה לדרוש עבודה רבה של המינהלת העירונית על מנת להציג, להסביר ולגייס מתנדבים לנציגות מבין בעלי הדירות במתחם. לאחר שלב גיוס המתנדבים יש לפנות לגיוס הסכמה של הרוב הנדרש, מה שלעתים דורש עבודה רבה נוספת שעשויה לארוך אף למעלה משנה. לאחר אסיפת דיירים, המשך עבודת גיוס ההסכמות מתבצעת יחד עם ובשאיפה בהובלת הנציגות, גם כדי לחזק את המתנדבים ואת תפקידם כנציגים.²¹⁸

המינהלות העירוניות מייחסות חשיבות לבניית הנציגות כבעלת משמעות רבה על קידום הפרויקט, ובמיוחד (אך לא רק) בשיתוף ושילוב בעלי הדירות החיוניים לתהליך. בחלק מהמינהלות קיים מדריך בנושא זה ברמות פירוט שונות (ר' לעיל הרצליה) ולרוב תוך היצמדות להנחיות הרשות הממשלתית – כפי שנעשה למשל באתרי מינהלת התחדשות עירונית של חולון ונתניה. באחרות, כמו רמלה, נמצא בהכנה בימים אלה נוהל לבניית נציגות.²¹⁹

האם נציגות הדיירים חייבת לייצג את מי שמתגוררים בפועל במתחם?

נציגות הדיירים מייצגת את בעלי הדירות, אך אינה בהכרח מגוונת או מאוזנת. כך למשל הנציגות אינה חייבת לכלול בעלי דירות המתגוררים בפועל במתחם, והיא יכולה להיות מורכבת מבעלי אינטרס מסוים, כמו בעלי דירות בקומת הקרקע או הגג, משקיעים ואחרים. לשוכרים אין מעמד בייצוג.

דיירי הדיור הציבורי במתחם יכולים לקחת חלק בנציגות אך אינם יכולים לקבל החלטות בנושאי קניין או החלטות המשפיעות על הוצאה כספית של בעלי הדירות. עם זאת, החשיפה להליך וההשתתפות בו עשויה להביא להשפעה על קבלת ההחלטות. כאמור לעיל, הניסיון מלמד כי דיירי דיור ציבורי ממעטים לשמש כחברי נציגות למעט במקרים בהם אותו דייר מתכוון או מקווה לרכוש את דירת הדיור הציבורי שהוא מתגורר בה.²²⁰

אחת הסוגיות שהמינהלת העירונית בודקת הוא מגוון הייצוגים בכל נציגות: כך שיהיה ייצוג לבעלים מתגוררים ומשכירים, מבוגרים וצעירים, גברים ונשים וכדומה.²²¹

הכשרת נציגות הדיירים

במינהלות עירוניות רבות מתקיימות הכשרות לחברי נציגות דיירים, במטרה לשפר את יכולתם לקדם את התהליך. הכשרות יכולות להתקיים מספר פעמים בשנה כקורסים, ובנוסף מתקיימות הרצאות, לעיתים בנושאים שלבקשת חברי נציגות. הקורסים עוסקים בנושאים בסיסיים בתהליך ה"ע כמו בחירת בעלי מקצוע לרבות עו"ד, פתרון קונפליקטים והיכרות עם המדיניות העירונית. לעיתים קיימים גם קורסי המשך או הרצאות ממוקדות לפי בקשת נציגות המבקשות להבין נושאים מורכבים טוב יותר. בוגרי ההכשרות לרוב ממשיכים לעמוד בקשר עם העיריה ולקבל מידע נוסף.²²²

החלטות נציגות הדיירים

החלטות מהותיות לאורך התהליך, מבחירת היזם ועד התמורות, מתקבלות על ידי בעלי הדירות, שכן הם בעלי הזכות במקרקעין.²²³ החלטות מקדימות והחלטות שאין להן השפעה על המצב הקנייני ו/או המצב התכנוני ו/או איכות החיים של הדיירים במהלך הפרויקט ולאחריו, מתקבלות על ידי הנציגות. כך למשל, חברי הנציגות מחליטים לאילו עורכי דין לפנות בהצעה לייצוג, אוספים מהם את המידע, עורכים אותו באופן נוח להשוואה ומביאים אותו בפני בעלי הדירות, שבתורם מחליטים עם איזה מעורכי הדין להתקשר. בפועל קיימים מקרים בהם הנציגות בוחרת את אנשי המקצוע.

עבודת חברי הנציגות

לפי גישת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הנציגות היא הגוף המתווך בין כלל הדיירים במתחם או בבניין להתחדשות עירונית לבין כל אנשי המקצוע המעורבים בתהליך, כולל התקשרות, ניהול מו"מ, ובניית לוחות זמנים

²¹⁶ ר' למשל מינהלת התחדשות עירונית הרצליה, בחירת נציגות בפנינו-בינוי מדריך לבעלי ובעלות הדירות, (3.12.23) <https://did.li/FXJCN>
²¹⁷ היציג, לעיל ה"ש 172.
²¹⁸ גלילי, לעיל ה"ש 159.
²¹⁹ היציג, לעיל ה"ש 172.

²²⁰ היציג וגלילי ה"ש 172 ו 159 בהתאמה.
²²¹ גלילי שם.

²²² שיחה עם כוכי ביברמן, מנהלת תחום היבטים חברתיים, עזרה ובצרון, (4.12.23); גלילי לעיל ה"ש 159.
²²³ רבינוביץ (2020), לעיל ה"ש 215.

לעבודה.²²⁴ הנציגות נדרשת לסייע בהתארגנות הדיירים ובבניית ההסכמות, בלעדיון לא יתקדם התהליך. לשם כך, עבודת הנציגות כוללת איסוף מידע, עיבודו (עריכה באופן נגיש, תרגום לשפות ועוד) והבאתו לדיירים לשם קבלת החלטות והתקשרות עם אנשי מקצוע ועדכון בדבר התקדמות הפרויקט, ומאידך – איסוף מידע מהדיירים, בעניין צרכים שונים וסוגיות הדורשות מענה, וקבלת מענה לשאלות מאנשי המקצוע השונים לטובת הדיירים.

בפועל, הנציגים לא תמיד יכולים לקחת על עצמם את כל המטלות הללו, בין בשל פער ביכולת האישית, פערי מידע, או חוסר זמינות. בחלק מהמקרים המינהלת העירונית מסייעת בהצגת המידע החשוב ביותר בנוגע לתהליך לתושבי המתחם.²²⁵ כאמור, גם גיוס רוב רגיל של הסכמות עשוי להפוך למטלה בפני עצמה, בעיקר במתחמים גדולים, ו/או כאשר הנציגות המיועדת מורכבת מבעלי דירות שאינם מתגוררים במתחם ואינם מוכרים לשאר הדיירים או כאשר המתחם כבר רווי ביוזמות עבר לקידום התחדשות ויש ייאוש וחוסר אמון בקרב התושבים.²²⁶

היקף האחריות והחשיפה של נציגויות לתביעות

על חברי הנציגות לפעול בשקיפות תוך ייצוג האינטרסים של כלל בעלי הדירות, להימנע מיצירת קשר עם היזם שלא במסגרת הנציגות ולהצהיר בפני כל הדיירים על ניהוד עניינים.²²⁷

נציגות דיירים אינה ישות משפטית ולכן אינה יכולה להיות צד להליך משפטי, אלא רק חברה כאנשים פרטיים. לא מוכרים לנו הליכים משפטיים נגד חברי נציגויות בהתחדשות עירונית. במקרה שהובא בפני הממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית נטענה טענה לפיה בחירת הנציגות לא נעשתה בהתאם לדרישות הרשות, אך זו לא התבררה בסופו של דבר.²²⁸

הסדרת פעילות הנציגות

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, והמינהלות העירוניות בעקבותיה, מציעות כתב הסמכה ואחריות למתנדבי נציגות דיירים להתחדשות עירונית וכן תכנית עבודה. מסמכים אלה הם בגדר המלצה, וניתן לשנות את תוכנם. לא קיימת אסדרה ייעודית בחוק לפעילות הנציגות בהתחדשות עירונית.

הנציגות וחובת השקיפות

המלצת הרשות להתחדשות עירונית והמלצת עו"ד העוסקים בתחום היא לתעד ולשתף בכל פעולות הנציגות: לדווח ולתעד מפגשים עם אנשי מקצוע, ולתעד אסיפות ומפגשי דיירים לטובת פתרון מחלוקות בהמשך ולמען הסדר והשקיפות. בפועל, במקרים רבים מהלכים משמעותיים כמו סיכום ייצוג עם עו"ד נעשים בשיתוף מועט או בכלל לא, עד כי בעלי הדירות כלל לא נפגשו עם עורך הדין ולא יודעים במי מדובר.²²⁹

כאמור לעיל, חברי הנציגויות מגיעים ממגוון של יכולות אישיות ואינם בהכרח בעלי יכולת ופניות לרמת השקיפות והזרמת המידע אליה מכוונת הרשות הממשלתית. המינהלות העירוניות עשויות לסייע בהיבט זה, ולעיתים אף לוקחות על עצמן באופן יזום העברת מידע לתושבים על מנת לוודא שאין פערי מידע ושהתושבים מודעים למתרחש, ובנוסף, בונים כלים דיגיטליים וארגוניים שיסייעו לנציגות, למשל שימוש בקבצים משותפים, טפסי החתמה דיגיטליים להסמכת הנציגות, הנחיות מפורטות כיצד לבנות טבלאות השוואה בין הצעות וכיצד לפרסם אותם לתושבים, כיצד לנהל קבוצות ווטס אפ ועוד.²³⁰ התיעוד הנדרש נעשה לעיתים על ידי עו"ד המלווה או על ידי היועץ החברתי, אם תפקידו כולל ליווי לתושבים.²³¹

שיתוף הציבור

שיתוף ציבור הוא "תהליך באמצעותו תושבים מספקים מידע ועמדות ובכך משפיעים על החלטות הנוגעות לסביבתם". נהוג להבחין בין 'שיתוף' המתייחס לפעולות שנעשות על ידי גורמים שמעוניינים לערב תושבים בהליך קבלת החלטות (כמו רשויות), ובין 'השתתפות', מושג הכולל את הפעולות של תושבים שנענים ליוזמת השיתוף, או שיוזמים בעצמם מעורבות בתהליך.²³²

בתחום התכנון בישראל רוב שיתוף הציבור המחוייב בחוק מתקיים ברמה של ידוע הציבור באמצעות פרסום אודות הכנת תכנית והשלבים השונים בה (מבלי להתייחס כאן לסוגיית אפקטיביות הפרסום), כאשר רק בשלב המתקדם של

²²⁴ מדריך העקרונות, לעיל ה"ש 212.

²²⁵ גלילי לעיל, ה"ש 159.

²²⁶ היציג וגלילי ה"ש 172 ו 159 בהתאמה

²²⁷ מדריך העקרונות, לעיל ה"ש 212.

²²⁸ הממונה על פניות דיירים, החלטה מס' 45, לעיל ה"ש 214.

²²⁹ רבינוביץ (2020), לעיל ה"ש 215.

²³⁰ גלילי לעיל, ה"ש 159.

²³¹ היציג, לעיל ה"ש 172.

²³² ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן, השתתפות – הדרך שלך להשפיע, הוצאת הקיבוץ המאוחד (2003).

הפקדת תכנית ניתנת לציבור הזדמנות, במהלך חלון זמן בן 60 ימים, להגיש את עמדתו ביחס לתכנית בכותרת "התנגדות" תחת מגבלות שונות הנוגעות לזכות העמידה כמתנגד בעל עניין (בעלים, שכן, ארגונים מקצועיים מסויימים ו"מתנגדים ציבוריים" שהוכרו בהתאם לחוק).

בעוד שבהליך תכנוני רגיל שיתוף הציבור מוגבל לחלון זמן צר בשלב האחרון של ההליך, בתהליכי התחדשות עירונית השתתפות הציבור היא לכאורה חלק בלתי נפרד מהתממשות מיזם, שכן נדרשת הסכמה של רוב בעלי הנכסים לעסקה. אולם, חשוב להבהיר שבפינוי-בינוי גיבוש ההסכמות ובניית העסקה החוזית-קניינית מול הדיירים מתנהל במידה מסויימת כציר נפרד מהליך התכנון, כאשר יכול בהחלט להתקיים פער בין המתווה התכנוני שיזם הציג לתושבים ועל בסיסו גובשה העסקה ובין התכנית שתאושר בסופו של דבר על ידי מוסדות התכנון. כך, מוסדות התכנון הבהירו זה מכבר שהם אינם כפופים למשל להתחייבות חוזית של יזם להעניק תמורות מעבר לתמורות המקובלות לפי תקן 21.²³³ לכן מעורבות בעלי הנכסים בגיבוש העסקה (שנרקמת בינם לבין היזם) אינה בהכרח חופפת ובוודאי לא מייצגת את המעורבות ביחס למתווה התכנוני (שנרקם בין היזם למוסד התכנון תוך זיקה בלתי נפרדת לעסקה).

נציין בהקשר זה כי הסכמות דיירים נדרשות גם על מנת לקדם תכנון פינוי-בינוי – כדי להגיש תכנית מפורטת להתחדשות עירונית למוסד תכנון נדרשות הסכמות של 60% מבעלי הדירות במתחם ו-50% לפחות בכל בית משותף.²³⁴ על מנת להגיש בקשה לקבלת היתר בניה נדרשת הסכמה של 100% מבעלי הדירות, כאשר ביהמ"ש מוסמך כאמור להיכנס בנעלי בעל נכס המסרב לעסקה ולהסכים בשמו (ר' דיון בעניין שיעור ההסכמה לעסקת התחדשות עירונית, בשער השני).

לצד זאת, ישנן תכנית התחדשות עירונית שמסובסדות על ידי המדינה בהן נדרש שיתוף ציבור לאורך שלבי התכנון השונים כתנאי לקבלת סבסוד. כך למשל בתכניות אב להתחדשות שכונתית שמובילה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. במסגרת תכניות אלו נערך מיפוי היבטים חברתיים ופיזיים של שכונה שלמה וגיבוש אסטרטגיות להתחדשות עירונית ברמת השכונה. במסגרת זו מוקמת ועדת היגוי משולבת של הרשות הממשלתית, הרשות המקומית, צוות התכנון ונציגות של אוכלוסיית השכונה, המלווים את תהליך התכנון לכל אורכו. כמו כן, יועץ שיתוף הציבור נמנה עם צוות התכנון: בשלב הראשון הוא עורך מיפוי של בעלי העניין בשכונה, של הקהילות והקבוצות המרכזיות, ממפה את תשתיות שיתוף ויצירת קשר שקיימות בקהילה וברשות, עורך ראיונות עומק עם בעלי תפקידים כדי להבין את צרכי התושבים ועמדותיהם ועוד. כל אלו משמשים בין היתר לבניית מתווה לשיתוף ציבור בתהליך התכנון. במסגרת מתווה זה מופעלים כלים שונים להעברת מידע כמו מפגשי תושבים וקבוצות מיקוד בהן מעודכנים התושבים בהתקדמות התכנית ובשאיפה מתאפשר לציבור לקחת חלק בעיצוב חלופות התכנון. על היועץ להנגיש לתושבים מידע תכנוני באופן בהיר, ומצד שני להעביר לצוות התכנון את הצרכים של התושבים.²³⁵

בתכניות מפורטות לפינוי-בינוי יש הבדל בין רמת שיתוף הציבור הנדרשת בין מסלול יזמים ומסלול רשויות. במסלול יזמים מקבל היזם מסמך המלצות לעבודה חברתית כבר בשלב ההכרזה. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ממליצה ליזם לשכור שירות של יועץ חברתי שיקדם ארגון של הדיירים ובניית הסכמות, אך היזם אינו מחוייב לבצע הליכי שיתוף ציבור במסגרת הליך התכנון. בשונה, בתכניות לפינוי-בינוי במסלול רשויות ישנן הנחיות יעודיות לשיתוף ציבור המפורטות באוגדן המידע לרשויות המקומיות, ושיתוף הציבור למעשה מתוקצב על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כחלק מתקציב מסלול רשויות. בצוות התכנית חבר יועץ חברתי אשר מחוייב לבצע שיתוף ציבור שכולל בין השאר הצגה של הפרויקט לתושבים, עדכון שוטף בהתקדמות תהליכי תכנון ושיתוף מעמיק יותר בנקודות קבלת החלטות משמעותיות. היועץ החברתי מלווה את תהליך בחירת הנציגות ואת פעילות הנציגות, כאשר נציגות פעילה וחזקה יכולה להשפיע על תהליך התכנון, אך זה לא מובן מאליו.

היבט נוסף הוא מקומן של המינהלות העירוניות בשיתוף הציבור שמוגדר כאחד ממטרות המינהלות. בהנחיות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לעבודה חברתית במינהלות מפורטת כי על המינהלות להכין תכנית לשיתוף הציבור ולעשות שימוש בכלים מגוונים כדי להביא לשיתוף ציבור מגוון וקולות שונים בתהליך.

גיבוש העסקה - ייצוג משפטי לדיירים

ייצוג דיירים בהתחדשות עירונית הוא מורכב בשל מאפייניו הייחודיים: ריבוי הלקוחות (נזכיר כי להחלטות מהותיות בפרויקט נדרשת הסכמת בעלי הדירות ואין די בהסכמת הנציגות), התארכות הפרויקט על פני שנים ארוכות והנהגה של תשלום בגין השירותים המשפטיים על ידי היזם, כשלכל אלה מצטרפת העבודה שמדובר בעסקת מקרקעין

²³³ראה למשל החלטת הועדה המחוזית תל אביב ביחס לתכנית פינוי-בינוי מתחם אילת, רמת השרון (0175711-553). התכנית שהגיש היזם הציעה זכויות המבוססות על מתווה תמורה שכלל תוספת 53 מ"ר ליח"ד. בינואר 2017 קבעה הועדה המחוזית כי "התחייבויות כלכליות כאלו ואחרות של היזם, אשר אינן בהתאם למקובלות השמאית, וכן אינן בהתאם להוראות תקן 21 אינן מתייבות את התכנון בתכנית. מקסימום הבינוי האפשרי והמיטבי במסגרת התכנית נקבע על פי אמות מידה תכנוניות".

²³⁴ סע' 2(ג) לתקנות התכנון והבניה (בעל דירה הרשאי להגיש תכנית בבית משותף), תשע"ו-2016.

²³⁵ משרד הבינוי והשיכון, אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, לעיל ה"ש 2.

מורכבת. היקף הפעילות של עו"ד המייצג את הדיירים נקבעת באופן פרטני בהסכם הייצוג בין היזם לדיירים. אך ככלל, עו"ד מטעם הדיירים אחראי לניהול מו"מ עם בעלי המקצוע לרבות עסקת התחדשות עירונית עם היזם, הנגשת המידע לדיירים, פיקוח משפטי על המעורבים ופיקוח על ביצוע ההסכם לפי לוחות הזמנים – מלאכות הדורשות מיומנות ומומחיות מקצועית.

הנוהג הרווח לפיו הדיירים אינם נושאים בכל הוצאה בגין פרויקט להתחדשות עירונית וההוצאות כולן מושתות על היזם, מביא לפרקטיקה לפיה גם שכר טרחת עו"ד בגין ייצוג הדיירים בתהליך משולם על ידי היזם. קשר זה הוא מקור למתח רב ולחוסר אמון עמוק במקרים מסוימים בין דיירים ובין עו"ד, כאשר לא אחת חוסר האמון מוצדק.

לשכת עורכי הדין נדרשה במצבים שונים לשלל היבטים של פרקטיקה זו, ובכלל של נושא הייצוג בהתחדשות עירונית, מעבר לכלל הותיק לפיו אין לייצג שני צדדים מנוגדים לאותה עסקה, ואין לייצג צד אחד כאשר הצד השני הוא לקוח קבוע של עו"ד במקרים אחרים.²³⁶ בשל ריבוי פניות בנושאים אלה, חלקן של עו"ד שהתלבטו כיצד לנהוג, פרסמה לשכת עורכי הדין הנחיה להתנהלות עו"ד בייצוג בהתחדשות עירונית.²³⁷ ההנחיה מפרשת את הכללים הקיימים על הצד הזהיר, וקובעת למשל כי עו"ד שייצג בעבר יזם/דיירים לא יוכל לייצג בהמשך במקרה אחר אלא אם יפנה מראש ללשכה ויראה כי אין מעבר מידע מצד הלקוח הקודם אליו באופן שיפריע לייצוג המתבקש; כי עו"ד שייצג בעבר קבוצת דיירים לא יוכל לייצג חלק מהם בסכסוך דיירים; כי משרד עו"ד המייצג את הדיירים לא יוכל להיות "מארגן" כמשמעו בחוק ארגון עסקאות; כי כל ניגוד עניינים אצל עו"ד המייצג פוסל אותו מייצוג דיירים, ולא ניתן להפריד בין תחומי הייצוג בדרך של תיחום (העברת הנושא המצוי בניגוד עניינים לטיפול עו"ד אחר); ועוד.

לגבי הנוהג של תשלום לעו"ד הדיירים על ידי היזם, נקבע בהנחיה, על סמך הפסיקה הקיימת, שהדבר אינו פסול במגבלות הבאות: לא נחתם הסכם שכר טרחה ישירות בין עו"ד לבין היזם; התשלום מהיזם לעו"ד ייעשה רק באישור נציגות הדיירים ורק לפי אבני דרך לתשלום שהוסכמו בין עו"ד לדיירים; עוד נקבע בהנחיה כי עו"ד בעל דירה בפרויקט רשאי לייצג את הדיירים, אך מומלץ שלא יעשה כן.

לאחר כל אלה, גם כאשר נראה שלשכת עורכי הדין שמה לנגד עיניה את חשיבות האמון בין הלקוח לעורך הדין כמרכיב חשוב ביותר ביחסים ביניהם וכהכרחי כדי שעורך הדין יוכל לבצע עבודתו/ה, מראיונות שנערכו בקרב דיירים בנושא אמון בעו"ד המייצג ניכרה מגמה של חוסר אמון, בעיקר בשל שני מאפיינים של ההתקשרות: פער בין הציפיות לגבי מהות והיקף תפקיד העו"ד בעסקה ואופן התשלום לעו"ד על ידי היזם.²³⁸

הפער הנוגע לציפיות נובע בין היתר מחולשת בעלי הדירות בהתקשרות עם עו"ד בהסכם ייצוג. פעולה זו קורית בחלק מהמקרים בשלבים מוקדמים של התהליך ועו"ד נמצא בפער ידע משמעותי ביחס לבעלי הדירות. בניסיון לתת מענה לפער זה פרסמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הסכם מדף לשימוש דיירים המתקשרים עם עו"ד דיירים. הסכם זה כולל סעיפים מומלצים שמטרתם בין היתר להתמודד עם ניגוד העניינים שעשוי להתקיים בייצוג משפטי בעסקאות אלה ועם התארכות פרקי הזמן במהלכם מתקיים הייצוג. כך למשל מוצעים בהסכם סעיפי גילוי נאות ואבני דרך לתשלום.²³⁹ כן פרסמה הרשות מדרוך לדיירים להתקשרות עם עו"ד בהתחדשות עירונית בו חזרה בתמצית ובלשון פשוטה על הכללים שנדונו ונקבעו בהנחיית הלשכה.²⁴⁰

בפועל, במקרים רבים עורכי דין העוסקים בתחום מציעים ללקוחות הסכמים מטעמים, והנוהג של עו"ד הפונה לדיירים ומפעיל לחץ על מנת לשכנע לשכור את שירותיו עדיין נראה בשטח.²⁴¹

התמודדות המערכת עם עורכי דין שחרגו מכללי האתיקה

באופן חריג מאד, הגישה הרשות הממשלתית לה"ע קובלנות על התנהלות עורכי דין ללשכת עורכי הדין. לתפיסתנו, התנהלות יוצאת דופן זו מייצגת את ההבנה שיש פער משמעותי בין הכללים ובין חיי השטח והבנה שיש לא מעט עורכי דין בתחום ההתחדשות העירונית שפועלים שלא בטובת האינטרסים של הלקוחות שלהם – הדיירים.

בין היתר הוגשה קובלנה כנגד עו"ד אשר קידמה פרויקט כמארגנת מצד אחד וייצגה את דיירי הבניין מצד שני, בחרה את נציגות הדיירים, החתימה את בעלי הדירות על הסכם המחייב אותם לחתום עם יזם אותו היא בחרה עבורם ולשלם

²³⁶ סע' 14(ב), (ג) לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), תשמ"ו-1986; נציין כי קיימת גם הוראה מפורשת האוסרת ייצוג קבלן ורוכש בעסקת מכר דירה במסגרת כללי לשכת עורכי הדין (ייצוג בעסקאות בדירות), תשל"ז-1977, סע' 2, 5.

²³⁷ לשכת עורכי הדין, את. 67.21 "התנהלות עורכי דין בהתחדשות עירונית" (מאי 2020, https://www.israelbar.org.il/UploadFiles/urban_renewal_eth_67-21_full.pdf)

²³⁸ רבינוביץ (2020), לעיל ה"ש 215.

²³⁹ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הסכם לדוגמה למתן שירותים משפטיים בפרוייקטי פינוי-בינוי או תמ"א 38, 8.2.21, <https://did.li/UeV5q>

²⁴⁰ הרשות להתחדשות עירונית, התנהלות מול עורכי דין המייצגים בעלי דירות בהתחדשות עירונית (דצמבר 2022) (<https://did.li/F4srl>)

²⁴¹ היציג, לעיל ה"ש 172.

לה באופן אישי קנס בגובה 20,000 ש"ח ככל שיפרו את ההסכם. עוד היא תבעה את אחת מדיירות הבניין שסירבה לחתום על החוזה עם היזם. במקרה נוסף, הוחתמה דיירת על עסקה, מבלי להבין על מה היא חותמת, ואף נרשמה הערת אזהרה על הדירה במצב זה.²⁴² הממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית התייחסה לבעיה וצינה כי במקרים רבים הדיירים אינם בוחרים את עוה"ד וכי נושא התשלום לעו"ד על ידי היזם מייצר בעיות רבות במהלך הייצוג.²⁴³

המתח המובנה בשיטת תשלום שכר הטרחה

קיים ניגוד עניינים מובנה אצל עו"ד דיירים בשל שיטת התשלומים לפי אבני דרך של התקדמות הפרויקט.²⁴⁴ תשלום באבני דרך מגן על בעלי הדירות כך שעוה"ד ישאף להמשיך בטיפול טוב לאורך כל התהליך, אך מאידך הוא מייצר אצל עוה"ד מוטיבציה לקדם את הפרויקט מהר ככל האפשר. נראה כי מצב זה מעורר חשש שעורך הדין יוותר למשל על התמודדות עם מו"מ מתארך מול היזם כדי לקצר את התהליך ו/או לווותר על תניות בהסכם המגינות על בעלי הדירות, שעשויות לעכב את המימוש.

גופים יזמיים קהילתיים

המודל המתואר בהקדמה לשער זה מכוון להיפוך היחסים ולהובלת מיזמי התחדשות עירונית על ידי תושבים תוך שימת הרצונות והאינטרסים של התושבים המקומיים במרכז הבמה. בשל רמת המומחיות והתשומות הרבות הדרושות כדי להוביל פרויקט התחדשות עירונית, נדרשים גופי ביניים, להם רמת מומחיות גבוהה ויכולת להניע תהליכי התחדשות עירונית, ובד בבד הם בזהות אינטרסים עם התושבים המקומיים.

בארה"ב למשל פועלים בזירה זו ארגונים קהילתיים ללא מטרות רווח - Community Development Corporation - CDC. היתרון המרכזי הוא שאלו גופים שכונתיים מקצועיים שמובלים ע"י תושבי השכונה ולכן פרויקטים של התחדשות עירונית שמובלים על ידם שמים במרכז את השגשוג ארוך הטווח של השכונה, תוך התמקדות בפיתוח השכונה, באוכלוסיות קיימות ומעוטות הכנסה. בארה"ב פועלים היום 3,600 ארגונים כאלו, שמספקים דיור בהישג יד וגם עוסקים בפיתוח שכונתי.

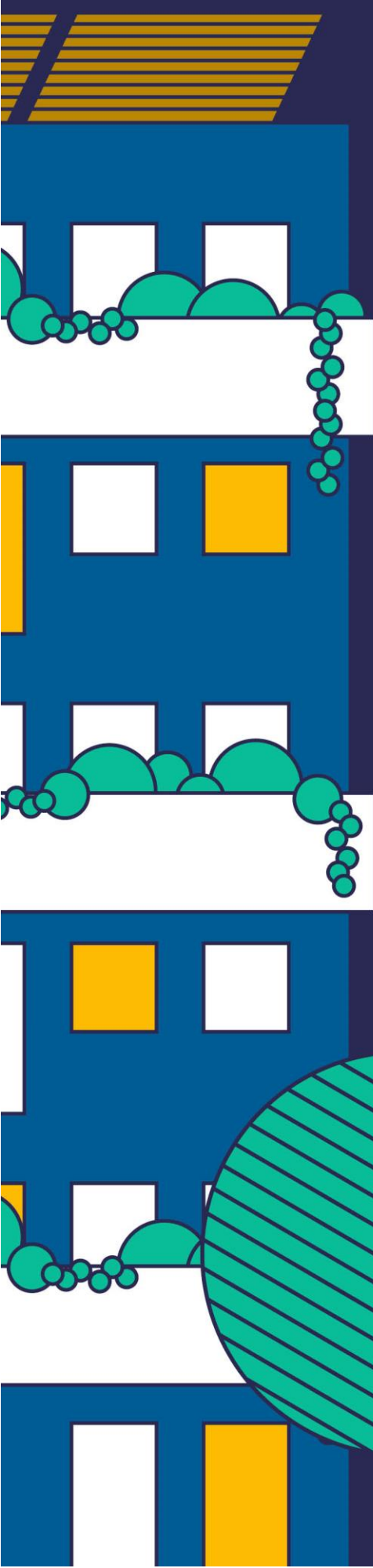
דוגמה לגוף ברוח זו בישראל היא עמותת ג'ינדאס שפועלת לקידום של התחדשות עירונית בשכונות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, ועובדת היום בלוד, מגדל העמק, חצור, אשקלון, חיפה ואופקים. ג'ינדאס פועלת בשכונות בדרוג סוציו אקונומי 1-3. היא מובילה את תהליך ההתחדשות החל משלב התכנון הראשוני, העבודה החברתית ויישום של תכניות חברתיות בהיקף רחב יותר מהמקובל, ומעורבת גם בשלב היזום (באמצעות חברה יזמית שלא למטרות רווח). המודל נשען על מקורות מימון מגוונים הכוללים תקציבים ממשלתיים, השקעות אימפקט, אגרות חוב ופילנתרופיה. המודל של ג'ינדאס מטמיע נקודת מבט שכונתית רחבה גם בהיבט הפיזי – שדרוג ופיתוח של מבני ציבור, שטחים פתוחים, אפשרויות תעסוקה, שילוב דיור בהישג יד ועוד בשכונה, וכן בהיבט החברתי – שילוב של מענים פרטניים וקהילתיים לתושבים כמו מיצוי זכויות, הכשרות תעסוקתיות, הסדרת חובות, בינוי קהילה, חיזוק מנהיגות ועוד.²⁴⁵

²⁴² הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תלונות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית התקבלו בוועדת האתיקה של לשכת עורכי הדין, הודעת דוברות (16.8.2023) <https://www.gov.il/he/departments/news/spokesman-16082023>

²⁴³ נחמן שפירא, בעיה פיננסי בינוי: "בעלי הדירות לא בוחרים את העו"ד ואת החברה המבצעת" ביזפורטל, (9.5.2023) <https://www.bizportal.co.il/realestates/news/article/814270>

²⁴⁴ לשכת עורכי הדין הנחיה את. 67.21, לעיל ה"ש 238.

²⁴⁵ אתר עמותת ג'ינדאס. <https://jindas.org.il>



פרק ד'

מענים פיזיים ואתגרים סביבתיים



לתכנון הפיזי השפעה מכרעת על איכות החיים ועל איכות הסביבה במרקמים מתחדשים, ורבות נאמר על הקשר בין תכנון והשפעות חברתיות ועל תכנון עירוני חברתי כדרך ליצור שכונות וערים בנות קיימא. תכנון התחדשות עירונית, שמתרחש במרקם בנוי ומאוכלס ונשען על תשתיות קיימות, מזמן אתגרים רבים ויחודיים ברמה פיזית וסביבתית, ויחד עם זאת מעצים את חשיבות השילוב של חשיבה חברתית בתהליך התכנון וכן שילוב של דגשים סביבתיים.

כך, תכנון התחדשות עירונית מזמן טיפול יחודי בסוגיות כמו ציפוף ואינטנסיביות הבינוי, איכות השטחים הציבוריים, מאפייני מלאי הדיור והשגות הדיור, הליכתיים, הצללה, תחבורה, בניה ירוקה, טיפול בפסולת, תכנון מוטה תחזוקה, יעילות אנרגטית ועוד. כיוון שכל אחד מתחומים אלו הוא עולם תוכן מלא, קצרה היריעה במסגרת צנועה זו מלהיכנס לעובי הקורה ולבחון את האופן בו מיושמים עקרונות תכנוניים אלה ואחרים בתכנון התחדשות עירונית, ולעמוד על חסמים ואתגרים. כמו כן, חלק מהנושאים, בעיקר אלו הסביבתיים מטופלים ברמה ארצית, ואינם יחודיים להתחדשות עירונית. סקירה זו אם כן, תתייחס למספר מצומצם של נושאי ליבה בתכנון התחדשות עירונית.

מתכנון מתחמים לתכנון שכונות

אחת הביקורות הנוקבות על התחדשות עירונית בעשור האחרון ממוקדת בכך שהמודל הקיים מתמקד בבניין הבודד (תמ"א 38) או במתחם (פינוי-בינוי) ולא במרחב העירוני שמעבר לכך. כך, למרות ההשפעה של התכנון על סביבת הרחוב והשכונה, ההתכנסות לגבולות הצרים של הבניין או המתחם יוצרת "עיוורון" למרחב הציבורי, לקיבולת של התשתיות ולאיכות החיים הכוללת. כדי לגשר על מתח זה מקודמת היום תפיסה תכנונית שכונתית על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ועל ידי מספר רשויות מקומיות.

תכניות מתאר, תכניות מפורטות ומסמכי מדיניות להתחדשות עירונית לשכונות ולרובעים מובלות על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית ובמימון ממשלתי. עד כה אושרו 14 מסמכי תכנון שכונתיים וכיום 22 נוספים נמצאים בתהליך.²⁴⁶ מטרתם של אלו היא ליצור תשתית לתכנון אסטרטגי וסטטוטורי לרשות המקומית, ולהציע נקודת מבט כוללת על צרכי השכונה – שטחים ציבוריים, תחבורה, מסחר ותעסוקה, מוסדות ציבור, תשתיות, שטחים פתוחים ועוד – ולקבוע את מסגרת זכויות הבניה ואינטנסיביות הציפוף כנגזרות מכך. מרבית התכניות המקודמות ברמת השכונה הן תכניות מתאר סטטוטוריות שמאפשרות לאשר מתוקפן תכניות מפורטות לפינוי-בינוי. יצירת מסגרת סטטוטורית-מתארית נועדה, בין היתר, ליצור ודאות תכנונית ולאפשר קידום תכנון מפורט בקלות ובמהירות יחסית. לצד התכניות הסטטוטוריות מקודמות גם תכניות אב שכונתיות או מסמכי מדיניות שכונתיים שמתווים מדיניות תכנונית, אך מהוות מסמך מנחה בלבד (אף שבפועל מוסדות התכנון מתייחסים לתכניות האב כמסמך מחייב וממעטות מאוד לסטות מהן). נכון לסוף שנת 2022 קודמו 33 תכניות שכונתיות ורובעיות כמתואר, חלקן תכניות סטטוטוריות וחלקן תכניות אב או מסמכי מדיניות. רוב התכניות הללו מקודמות במחוזות מרכז, תל אביב וחיפה.²⁴⁷

כיוון שמדובר במגמה חדשה, לא מוכר לנו מחקר שבחן את המשמעויות של מעבר מתכנון מתחמי לתכנון שכונתי. כמו כן, לא ברור האם קיימים מקורות תקציביים מספקים לביצוע הרכיבים הציבוריים בתכנון השכונתי – קרי פיתוח תשתיות, מבני ציבור וכו'. סוגיה זו היא בעינינו דרמטית לצורך יישום ראייה שכונתית כללית. זאת, במיוחד מכיוון שישנם מקומות בהם ישנו פטור מהיטל השבחה במיזמי התחדשות עירונית, ונדרש לפיכך לאתר מקור תקציבי אחר למימון הרכיבים הציבוריים.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית החלה בשנת 2022 לתקצב סיוע במימון פיתוח תשתיות וצרכי ציבור שרשויות מקומיות נדרשות לספק באמצעות הסכמי מסגרת ("הסכמי גג"). הסכמים אלו נועדו בין היתר לתמרץ רשויות מקומיות לקדם רישוי התחדשות עירונית. קהל היעד להסכמי המסגרת הן רשויות שבהן תכניות מאושרות הכוללות לפחות 2,500 יח"ד שטרם מומשו ובשנת 2022 נחתמו הסכמים עם 12 רשויות מקומיות בתקציב של 440 מיליון ש"ח. המימון לפיתוח רכיבים ציבוריים מותנה לפי הסכמים בהוצאת היתרי בניה בתכניות פינוי-בינוי ומיועד לשמש להקמה של תשתיות שיש להן זיקה ישירה לתכניות ההתחדשות העירונית. כתוצאה מהתקשרויות מסוג זה, ניתנו בשנת 2022 היתרי בניה ל-9,500 יח"ד וחולקו כ-230 מיליון ש"ח (נתון זה גבוה משמעותית משנת 2021 בה הפיקו הרשויות היתרים לבניית 5,200 יח"ד, והפער נזקף לפי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית למנגנון תחרותי ששולב בהסכמי המסגרת לפיו ככל שרשות מוציאה יותר היתרי בניה – כך היא מקבלת נתח יותר גדול של התקציב באותה שנה).²⁴⁸ לא ידוע לנו על ניתוח שמציג את הפער בין עלות הרכיבים החברתיים ובין התקצוב בפועל בהסכמי המסגרת ו/או מקורות תקציביים אחרים.

²⁴⁶ נתונים שנמסרו ע"י הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (24.1.2024).
²⁴⁷ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית דו"ח שנתי 2022, לעיל ה"ש 9.
²⁴⁸ שם.

שינוי התפיסה מתכנון מתחמים לתכנון של שכונות בא לידי ביטוי גם בגיבוש תשתית הידע החברתית לתכנון באמצעות הדו"ח החברתי. כיום ישנו מהלך ראשוני של מעבר מדו"ח חברתי מתחמי למתחם שכונתי. בעיריית תל אביב-יפו גובשו הנחיות להכנת נספחים חברתיים שכונתיים ובימים אלה נמצאת לקראת סיום כתיבת שני דו"חות חברתיים שכונתיים. הדו"ח השכונתי אמור לשמש בסיס לתכנון גם ברמה המתחמית, ויתכן שהוא יוכל להחליף את הדו"ח המתחמי או לצמצם את היקף הסקירה הדרושה ברמה מתחמית. בנוסף, מקדמת מחלקת ההתחדשות העירונית יוזמה של "שכונה מתחדשת", שבה שכונות שבהן יש ריכוז משמעותי של התחדשות עירונית יקבלו מענה עירוני אסטרטגי רחב שיכלול הקמה של צוות יעודי בו נציגות של כל הגורמים הרלוונטים ברשות שיפעלו יחד כדי לזהות צרכים שנובעים מתהליכי ההתחדשות העירונית בשכונה ובשאיפה, יענו עליהם. מודל זה ועקרונות העבודה בסקאלה שכונתית פותחו בהשראת שתי תכניות פיתוח קהילתי בשכונות נווה עופר ושכונת הארגזים, וכן על בסיס ניסיון שנצבר בפיתוח מהלך של התחדשות עירונית מתכללת בשכונת יפו ד'.²⁴⁹

מיתון ציפוף וקרקע משלימה

סוגיית הציפוף והמעבר לבניה של מגדלים רבי קומות היא סוגיית רוחב כלל ארצית, אך היא באה לידי ביטוי ביתר שאת בהתחדשות עירונית. המודל הכלכלי בו מימון התחדשות עירונית נשען על ערכי הקרקע, ומכך נגזרים מסגרת הזכויות והתכנון בכלל, מובילים למצב שבו באזורים בהם ערך הקרקע נמוך יותר נדרש לבנות יותר דירות חדשות עבור כל דירה קיימת. למכפיל יש השלכה במקרים רבים על גובה מבנה המגורים, כאשר בהכללה – במתחמים בהם ערך הקרקע נמוך נמצא תכנון של בניינים בבניה שאינה מרקמית, קרי: מגדלים ורבי מגדלים (ישנם רכיבים נוספים המשפיעים על בניה של מגדלים כמו גודל המגרש, דרישה לשלב מבני ציבור ועוד).²⁵⁰

ב-20 השנים האחרונות חל גידול של מאות אחוזים במספר יחידות הדיור שנבנות במבנים גבוהים, בני 11 קומות ומעלה. בנוגע למגדלים בני 21 קומות ומעלה, ב-2012 נבנו פי 20 יחידות דיור ברבי קומות בהשוואה לשנת 1995.²⁵¹ שילוב מגדלים בתכנון עירוני מעורר מחלוקות ומתחים, בין היתר בשל אתגר התחזוקה של מבנים אלו. מגדלים כפי שהוסבר לעיל הם עתידי מערכות טכניות ושטחים משותפים הדורשים תחזוקה שוטפת, תחזוקת מנע ותחזוקת שבר. ומעבר לאתגר של עלויות התחזוקה, ריבוי הדיירים במגדל יוצר אתגרים ארגוניים בניהול התחזוקה. היבט נוסף הזוכה לביקורת נוגע לאפשרות לקיים חיי שכונות וקהילה במגדל. כמו כן, בהקשר של התחדשות עירונית במקרים רבים תכנון מגדלים אינו מתיישב עם יכולת הנשיאה של התשתיות הקיימות, עם סטנדרטים תכנוניים ועם המאפיינים החברתיים-קהילתיים של האוכלוסיה המקומית. פער זה מתקיים באופן משמעותי יותר באזורים מוחלשים שבהם ערכי הקרקע גבוליים או נמוכים, אז נדרש מכפיל גבוה כדי להגיע להיתכנות כלכלית.

על מנת לאפשר היתכנות להתחדשות עירונית בתכניות פינוי-בינוי באזורים מעין אלה, תוך מיתון ציפוף והתאמתו למרחב, פותח מנגנון של "קרקע משלימה". מדובר בהקצאה של מגרש בבעלות ציבורית ובניהול רמ"י תחת תנאים הקבועים בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובהחלטות מועצת רמ"י, בפטור ממכרז ו/או במחיר מופחת. הקצאה של קרקע משלימה דורשת המלצה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, והחלטתה מבוססת על קריטריונים כגון נחיצות המגרש לצורך יצירת כדאיות כלכלית ושיקולים בדבר הצפיפות.

רב הנסתר על הגלוי לגבי אופן הישום מנגנון הקרקע המשלימה, ונראה שיש לא מעט חוסר ודאות בתהליך זה. מנגנון מימון זה נסמך למעשה על ויתור של המדינה על הכנסות ממכירה של הקרקע שהוגדרה כקרקע משלימה, כחלופה למימון תקציבי. במובן זה יש לראות בכך מהלך חיובי של נכונות המדינה להשתתף בעלויות התהליך. אך ברמה המעשית, מימוש מנגנון הקרקע המשלימה כרוך במורכבות רבה, וישנם פערים בין הצורך ובין היקף המימוש. נכון לסוף 2020 נדרשה קרקע משלימה ב-42 פרויקטים של פינוי-בינוי ב-25 ערים. בפרויקטים הללו מתוכננת תוספת של כ-50 אלף יח"ד ונדרשה קרקע משלימה בהיקף של 23 אלף יח"ד על מנת שהפרויקטים יהיו כדאיים כלכלית. מתוך דרישה זו רק בארבע תכניות, המהוות 10% מהדרישה, התקבלה החלטה של רמ"י על הקצאת קרקע משלימה. בקרקעות שהוקצו ניתן להקים כ-2000 יח"ד שהן 4% בלבד מיחידות הדיור הנדרשות. גם הקצאה זו היא תיאורטית בלבד, ואין בידינו מידע על ישום ההחלטות.²⁵²

בין הגורמים שהגבילו את הישום של מנגנון הקרקע המשלימה נמנים חוסר הוודאות לגבי הקצאתה בפועל ועיתוי לא ברור ולא אחיד של ההקצאה, ותלות במדיניות רמ"י להקצאה שנעשית לפי הסכמים עם רשויות מקומיות ולא בהכרח

²⁴⁹ עינת יפתחאל, אור יעקב וירדן ששון, שכונה מתחדשת – קנה מידה שכונתי בהתחדשות עירונית ניסוח עקרונות עבודה מתוך עבודת שטח (2023).

²⁵⁰ החלוקה: בנין גבוה – 5-8 קומות, בניין רב קומות – 9-11 קומות, מגדל – 14-23 קומות, רב מגדל – 24 קומות ומעלה. מבוסס על הסיווג המוצג אצל ניר מועלם, צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת (2017).

²⁵¹ שם.

²⁵² שחק, לעיל ה"ש 5.

לפי סדר עדיפות תכנוני.²⁵³ לאחרונה חל מפנה במדיניות והוחלט לבחון לעבור ממנגנון של הקצאת קרקע משלימה להקצאה ישירה של תקציבים שמקורם יהיה שיווק קרקע של רמ"י בהסכמי מסגרת. אולם, נראה שבין הצורך בפתרונות מימון משלימים ובין המציאות יש עדיין מרחק רב, ופרויקטים שממתינים לקרקע משלימה או למימון תקציבי צפויים עוד להתעכב רבות, ונדגיש שאלו דווקא הפרויקטים עם הגבוליות הכלכלית, באזורים היותר מוחלשים ומאתגרים. עם שינוי המדיניות ברמ"י, רק בשנת 2022 הוחל בפיוולט שמטרתו לבחון חלופה זו והוקצו תקציב של 208 מיליון ש"ח לתמיכה בכדאיות הכלכלית של תכנית ההתחדשות העירונית בקריית משה ברחובות וכן 41 מיליון ש"ח לפרויקט בלוד.²⁵⁴

תמהיל דיור מגוון

פיתוח דיור בהישג יד (להלן: דב"י) במתחמים להתחדשות עירונית הוא הפתרון המוביל לחלק מהאתגרים שתוארו בשער השלישי, ובפרט בנושא השכירות. דב"י עשוי לתת פתרון ברמה האישית של משק הבית השוכר והן ברמה העירונית, כי הוא מאפשר לשמר מלאי דיור להשכרה במחיר בר השגה.

ההגדרה המרכזית ל'דיור בהישג יד' נמצאת כיום בחוק התכנון והבניה.²⁵⁵ שם מתייחסים לדב"י כדיור להשכרה, בין כזה המושכר בחוזה ארוך טווח במחיר שוק, ובין כזה המושכר לזכאים בחוזה ארוך טווח במחיר מופחת, כאשר ההפחתה עשויה לנוע בין 10% ועד 40% ממחיר השוק. נציין כי ההתייחסות מכאן והלאה לדב"י מכוונת לדיור להשכרה במחיר מופחת, כאשר המדד המקובל בעולם לנשיגות הדיור הוא כי משק בית לא יוציא יותר מ-30% מהכנסתו על שירותי דיור – שכירות (עד 25%), ארנונה, דמי תחזוקה.

נציין שברמת הפרט קיים ספק אם דיור בהישג יד שיבנה בתוך מספר שנים מיום הפינוי יכול לתת מענה לאתגרי משק הבית הבודד. שוכרים שכבר השלימו את מהלך המעבר וההתאקלמות במקום אחר לא יהיו בהכרח מעוניינים לחזור לאחר שנים להתגורר – עדיין בשכירות – בשכונה שבנויה כולה מחדש, שינתה את פניה פיזית לחלוטין, רבים מתושביה התחלפו ומחירי השכירות בה עלו (ר' לעיל). לצד זאת, מנקודת מבט שכונתית, יצירה של מלאי דיור בהישג יד ברמת השכונה עשויה לספק פתרון דיור לשוכרים המפונים בפרויקטים בשלב ההריסה ולאפשר להם להישאר במרחב הפיזי השכונתי, בסביבה המוכרת והקרובה ובקהילה.

לא בכדי, ניתן למצוא בתסקירים חברתיים רבים המלצה על שילוב דיור בהישג יד בתכנון, אך המלצות אלו לרוב נותרות "על הנייר". זאת, מכיוון שבפועל, לא נמצאו עד כה אפיקים מספקים לשילוב של דיור בהישג יד בהתחדשות עירונית ונראה שתחום זה רווי בחסמים.

בעבר הועלו הצעות שונות לשילוב דיור בהישג יד (שכירות ארוכה ושכירות ארוכה במחיר מופחת) במתחמים להתחדשות עירונית, בשיעור של לפחות 10% מהיקף הדירות הנבנות, בכל מתחם בו מיועדות להיבנות לפחות 100 יח"ד. הוצע גם להעמיד את הדירות להשכרה קודם כל לדיירים ותיקים מהמתחם, ולאחר מכן לשוכרים אחרים לשכירות ארוכת טווח.²⁵⁶

הצעות אלה נתקלו בהתנגדות מצד גורמים שונים בממשלה ובמגזר הפרטי, ובכלל זה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בשל החשש כי 'העמסה' של דיור בהישג יד על מיזמי התחדשות עירונית תפגע בכדאיות הכלכלית וכך במימושם. טיעון נוסף נגד הוספת דיור בהישג יד נוגע להיבט התכנוני ולמשמעות של תוספת זכויות עבור דיור בהישג יד בפרויקטים שבהם ממילא במקרים רבים רמת הציפוף היא גבוהה. לכן בהיעדר מנגנוני מימון משמעותיים לדיור בהישג יד בכלל (מעבר לתוספת זכויות בניה והטבות מס מסוימות) שילוב יח"ד מסוג זה בהתחדשות עירונית דורש בסוד ממשלתי, מהלך שנתקל בהתנגדות מצד האוצר.

אפיקים לשילוב דיור בהישג יד בהתחדשות עירונית

לצד זאת קיימים מספר מקרים יחודיים בהם משולב דיור בהישג יד בהתחדשות עירונית: המקרה הראשון הוא תכנית ה"ע שמשלבות דב"י כיוון שהדבר מחוייב בתכניות מדיניות עירונית. כך, בעיריית פתח תקווה קיימת תכנית מדיניות דיור בהישג יד אשר קובעת כי בשכונות ותיקות העוברות התחדשות עירונית, בכל בניה חדשה המשביחה את ערך הקרקע וכוללת לפחות 50 יח"ד ישולבו 25% מיחידות הדיור כדיור בהישג יד, מתוכן לפחות רבע יוקצה עבור דיור בהישג יד במחיר מופחת.²⁵⁷ בעקבות מדיניות זו בפתח תקווה נקבעו לראשונה הוראות לשילוב דב"י בקרקע בבעלות

²⁵³ ש.ם.
²⁵⁴ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית דו"ח שנתי 2022, לעיל ה"ש 9.
²⁵⁵ התוספת השישית לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965.
²⁵⁶ דארין ווייסמן, בחינת התועלות המקור-כלכליות הגלומות בהתחדשות עירונית, בנק ישראל – ניירות תקופתיים 2023.01 (מאי 2023).
²⁵⁷ התכנית אושרה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה באוקטובר 2022:
www.israhc.org/files/ugd/976b1a_0dd28d77b2b3422296b88640c27ae250.pdf

פרטית בתכנית התחדשות עירונית בתכנון של הותמ"ל (תמל/2034 מתחם ארגוב).²⁵⁸ בדומה, במדיניות הדיוור העירונית של עיריית תל אביב-יפו נקבעה חובה להקצות לדב"י 10%-15% מיחידות הדיוור בכל פרויקט בקרקע פרטית, ובכלל זה התחדשות עירונית.²⁵⁹

מקרה חריג נוסף בו שולב דיוור בהישג יד בתכנית התחדשות עירונית היא התכנית לשכונת קריית משה ברחובות (תמל/1086). בתכנית זו נקבעו בעקבות התנגדות שהגישו תכנית קרסו-הגר ועמותת במקום, הנחיות לשילוב של דב"י בקרקעות לצרכי ציבור, קרי לא כחלק ממיזמי הבינוי על קרקע פרטית, אלא דב"י בקרקע למבני ציבור שבנייתו תבוצע על ידי העירייה.²⁶⁰ נציין כי הנחיה תכנונית זו אינה מבטיחה את בניית הדב"י ונכון להיום נבנו פרויקטים בודדים של דב"י בקרקע לצרכי ציבור בשל חסמים מימוניים וביורוקרטיים.

השימוש בשטחי ציבור עבור דיוור בהישג יד במתחמים להתחדשות עירונית כדי ליצור אפשרויות שכירות ארוכת טווח במחיר מופחת צפוי גם להיתקל בחשש מצד רשויות מקומיות, בשל אי ודאות לגבי תפעול המגורים הללו, ובטענות בעניין ירידה בכדאיות הפרויקט בשל צמצום מלאי הדירות למכירה. יתכן שאפשרות זו יכולה להיות רלוונטית באזורי ביקוש גבוה וערכי קרקע בהתאם.²⁶¹

מקרה חריג נוסף בו מתאפשר שילוב של דב"י בהתחדשות עירונית כרוך בסבסוד יחודי שניתן במסגרת פיילוט של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית למימון של מיזמי התחדשות עירונית חברתית. אחד הקריטריונים לבחירת הפרויקטים הוא שילוב של לפחות 10% דיוור בהישג יד, שהינו לפי הגדרת הקול הקורא דיוור להשכרה בשכר דירה מופחת של לפחות 20% ממחיר השוק.²⁶²

בכל מקרה, כמוסבר, שילוב דיוור בהישג יד עשוי לתת מענה לפגיעה במלאי השכירות הזולה, אך לא בהכרח לענות על האתגר שניצב בפני שוכרים המפונים ממבנים לפני הריסה. על מנת לגשר על פער זה ניתן היה להציע עדיפות לשוכרים ותיקים במתחם בהשכרת דיוור בהישג יד לאחר הבניה. אולם, נכון להיום, על פי תנאי הזכאות לדיוור בהישג יד אין אפשרות ליעד מלאי דיוור זה לאוכלוסיית יעד מוגדרת, ויחידות הדיוור מחולקות באמצעות הגרלה בין מי שעמדו בתנאי הזכאות (המוגדרים בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה).

דירות קטנות

קביעת גודל הדירות מהווה כלי מרכזי להשפעה על אופי השכונה ואוכלוסייתה, ותמהיל של גדלי דירות שונים מאפשר הזדמנויות דיוור לרוכשים ושוכרים בעלי יכולות ומאפיינים מגוונים וכן היצע דיוור שיענה לשלבים השונים לאורך החיים. בישראל קיים פער בין גודל יחידות הדיוור שנבנות בפועל ובין המאפיינים של מרבית משקי הבית, כאשר בעשורים האחרונים גברה המגמה של בניית יחידות דיוור גדולות, וכמעט ולא נבנות דירות קטנות וקטנות מאד. כך, בשנת 2017, 22% ממשקי הבית בישראל היו משקי בית של אדם אחד ו-29% ממשקי הבית הכילו שני אנשים.²⁶³ לצד זאת מתוך כלל התחלות הבניה בשנת 2018 רק 5.5% היו יחידות דיוור בנות 2-1 חדרים, ו-7.3% יח"ד בנות 3 חדרים.²⁶⁴

התמורה הנפוצה ביותר בתכניות להתחדשות עירונית עבור בעלי הדירות מבוססת על הגדלת שטח הדירות. בשנים האחרונות אמנם חלו הגבלות על היקף התמורה ובהתאם על הגדלת הדירות, אך למרות זאת מימוש של תכניות להתחדשות עירונית צפוי להביא להגדלת שטח הדירות הקיימות, מה שעלול להוביל לצמצום היקף יחידות הדיוור הקטנות באזור שמתחדש.²⁶⁵

בניסיון להתמודד עם החוסר בדירות קטנות הוטמעו בחוק התכנון והבניה הוראות שמעודדות ואף מחייבות שילוב של יחידות דיוור קטנות בבניה חדשה ובהתחדשות עירונית. בין הוראות אלה – חובה לשלב בכל תכנית להתחדשות עירונית שצפיפות הבניה בה היא שבע יחידות דיוור לדונם ומעלה, לפחות 20% יחידות דיוור קטנות (55-80 מ"ר).²⁶⁶

בשל רף המינימום של 55 מ"ר לדירת מגורים, הוראה זו לא מאפשרת ליצור יחידות דיוור קטנות מאד הנחוצות כחלק מתמהיל דיוור המכוון למשל למשקי בית של אדם אחד או שניים. לצד זאת בתיקון האחרון לתמ"א 35 נקבעו הוראות

²⁵⁸ נבדל כי מדובר במקרה יחודי וכי ככלל, חוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014 ("חוק הוותמ"ל") נמנע מהתמודדות עם סוגיית השוכרים בהתחדשות עירונית ואינו מחייב יצירת דיוור בהישג יד בתכניות פינוי-בינוי המקודמות בותמ"ל.

²⁵⁹ מסמך מדיניות כלל עירוני לתל אביב יפו (אושר בהחלטת מועצת העיר מיום 27.7.2022): www.tel-aviiv.gov.il/Residents/Development/DocLib/2020%דיוור.pdf

²⁶⁰ זכויות לדב"י בקרקע המיועדת לצרכי ציבור ניתן לקבוע מתוקף תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית) תשע"ה – 2014.

²⁶¹ מתן רבינוביץ ונטע זיו, השכרה ארוכת טווח בישראל: תמונת מצב והערכת המדיניות הממשלתית, מרכז הגר (יוני 2021) https://www.israhc.org/files/ugd/976b1a_bd4650b61a2244eaa359f8b84ffbc925.pdf

²⁶² הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, קול קורא לעניין קבלת סיוע במימון מיזמי התחדשות עירונית חברתית פנייה מספר 5/2019. <file:///C:/Users/OriEttinger/Downloads/301350.pdf> בקול הקורא זכו פרויקט רמת אשכול בלוד שמובילה חברת אזוריים בשיתוף עמותת ג'נדאס ופרויקט רוטשילד בשכונת קריית אליעזר בחיפה שמובילה חברת אלעד מגורים בשיתוף עמותת ארץ עיר.

²⁶³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משקי בית, לפי גודל משק בית וקבוצת אוכלוסייה (2017).

²⁶⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דירות לפי סוג בניין, מספר חדרים בדירה ושלב בניה (2019).

²⁶⁵ תקן מספר 21, לעיל ה"ש 75.

²⁶⁶ חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, סעיף 63ב.

לשילוב של דיור מכליל, בין היתר במתחמי התחדשות עירונית, לפיהן יש לשלב במתחמים אלה 10%-20% דיור מכליל, כתלות בגודל הישוב. למוסד התכנון יש סמכות לקבוע הוראות לדירות גדולות יותר, עד 80 מ"ר.²⁶⁷

אתגרים סביבתיים

התחדשות עירונית נתפסת כאלטרנטיבה בת קיימא לפיתוח עירוני כמענה לגידול באוכלוסיה. ציפוף מרחבי המגורים מפחית את הפגיעה בשטחים פתוחים, ולכך יש חשיבות רבה במדינה צפופה וקטנה כמו ישראל. מעבר למיתון של זחילה עירונית אל שטחים פתוחים, להתחדשות עירונית יש פוטנציאל לתכנון של מרחב אינטנסיבי יותר, שירכז שירותים, מסחר ואף תעסוקה ויהיה מרחב הליכתי וכך יצמצם את התלות ברכב פרטי.

לצד זאת, התחדשות עירונית, ובפרט תהליכי הריסה ובניה, יוצרים גם אתגרים סביבתיים, כגון ריבוי פסולת בניין, הצללה על מבנים סמוכים, שינוי משטר רוחות, ומטרדים שונים אשר נובעים מבינוי בשטח מאוכלס כמו רעש, אבק, חשיפה למפגעי אסבסט ועוד. סוגיות נוספות נוגעות לכריתה של עצים וצמצום המרחב המוגן בעיר בשל ניצול תכסית המגרש והותרת שטח מצומצם יותר לגינון, וכן השפעות של חפירת קומות חניה תת קרקעיות למשל על חלחול מים.

למיטב ידיעתנו רבים מהאתגרים הסביבתיים הנ"ל קיימים גם בבניה חדשה, ואינם מקבלים טיפול יחודי להתחדשות עירונית. בהעדר מחקר, לא ברור אם יש הצדקה להתייחסות יחודית שכזו. כמו כן, חלק מההיבטים הסביבתיים הקשורים בבניה למגורים מטופלים במסגרת תקן הבניה הירוקה (ת"י 5281) אשר מדרג את ההשפעה של מבנים על הסביבה ולמעשה מכוון אדריכלים וצוותי תכנון להטמיע עקרונות של תכנון סביבתי ב-9 תחומים: אנרגיה, קרקע, מים, חומרים, בריאות ורווחה, פסולת, תחבורה, ניהול וחדשנות. מאז מרץ 2022 מבני מגורים מחויבים לעמוד בתקן בניה ירוקה ברמה של לפחות כוכב אחד מתוך 5.²⁶⁸ נציין כי גם לפני כניסת ההוראות המחייבות עמידה בתקן אושרו מאות תכניות בהתאם לתקן, כיוון שרשויות מקומיות אימצו את התקן כתנאי לקידום בניה בתחומן.

יחד עם זאת, להתחדשות עירונית יש מאפיינים ייחודיים אשר יוצרים השפעה על הסביבה, ולכן מצאנו לנכון להעלות כאן מספר אתגרים סביבתיים ייחודיים להתחדשות עירונית:

מפגעים ומטרדים הנובעים מבניה

רחובות ושכונות שעוברות תהליכים אינטנסיביים של התחדשות עירונית הופכים לעיתים לאזורי בניה בהם פועלים מספר אתרי בניה במקביל ולעיתים בסמוך. מצב זה יכול להימשך שנים ארוכות, ומעבר לפגיעה הכללית באיכות החיים במגורים בסמיכות לאתר בניה, השכנים עלולים להיחשף למפגעים שנוצרים בתהליך הבניה כמו רעש ואבק. מענה אפשרי לצמצום היקף המטרדים או לפחות לתחמתם בתקופה מוגדרת ניתן היה לתת למשל באמצעות ניתוב לוחות הזמנים לביצוע פרויקטים באזורים סמוכים, כך שיתקיימו בשלביה מסוימת ובסנכרון. כיום לא קיים מנגנון עירוני מתכלל שמנתב או מסנכרן את תקופת הבניה. גם הדרך בה מתייחסים למפגעים ומודדים את עוצמתם, כמו למשל רעש מאתר בניה, היא נקודתית בהתייחס לאתר בניה ספציפי, וללא אפשרות להתייחס ולבצע אכיפה ביחס למכלול של מטרדים ממספר אתרי בניה.

פסולת בניין

הריסת מבנים יוצרת כמות גדולה של פסולת בניין. לאור הגידול הצפוי בתהליכי הריסה ובניה ערכה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית עבודה שנועדה להוות תשתית להיערכות הלאומית הנדרשת לצורך מיחזור הפסולת. בעבודה הוצג תחשיב לפיו עד 2040 צפויה להיווצר פסולת בניין במשקל של 18.5 מיליון טון מהריסה ובניה. זאת מעבר לפסולת שתיווצר בתהליך הקמת המבנים החדשים. העבודה מצביעה על כך שכיום לא קיימת היתכנות ביצועית, כלכלית וסביבתית למחזור של פסולת הבניין באתרי הריסה, שהיא דרך הטיפול המיטבית מבחינה סביבתית, כיוון שהיא מאפשרת למנוע בזבז משאבים. בין המלצות העבודה – גיבוש הנחיות מקצועיות להריסת מבנים שיאפשר הפרדה במקור לזרמי פסולת בניין שונים, פיתוח כלים להנגשה ועידוד מחזור פסולת בניין, גיבוש כלי ניהול המיועדים להסדרה של פינוי פסולת וטיפול בפסולת מאתרי התחדשות עירונית כחלק מניהול הפסולת, שינוי האופן בו מעריכים היום את משקל הפסולת לצורך מחזור כאשר המלצה זו נשענת על ממצא לפיו היום ההערכה של משקל פסולת הבניין נעשית היום בחסר.²⁶⁹

²⁶⁷ תכנית מתאר ארצית 35, לוח 1.

²⁶⁸ תקנות התכנון והבנייה (תכן הבנייה) (בנייה בת-קיימה), תש"ף-2020.

²⁶⁹ הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מחזור פסולת הבנייה בהתחדשות עירונית, מצב קיים, הערכת היקף פסולת הבנייה מהריסת מבנים בעשורים הקרובים והמלצות לקידום הנושא (2021)

צמצום מרחב עירוני ירוק בשטחים פרטיים

חצרות הבתים המשותפים מהווים חלק משמעותי משטחי השכונות ויש להן חשיבות במערך השטחים הפתוחים השכונתי. החצרות הפרטיות הן במקומות מסוימים חלק מהעושר הוויזואלי והנופי ויש להן חלק בחוויית הטבע העירוני. בחלקן ניתן למצוא עצים מגוונים, כולל עצים בוגרים ושטחים מגוונים לרווחת התושבים. לעיתים החצרות הפרטיות הן מרחבים של הזנחה ועדות לחוסר היכולת של דיירי הבית המשותף לתחזק את השטחים המשותפים. מחקר שבחן את השינוי שחל בחצרות משותפות בשכונת כרמליה בחיפה ובחלק מרובע 4 בת"א בעקבות ריבוי תהליכי תמ"א 38 מצא ששטחי החצרות המשותפות במקור היו כמעט שני שלישי משטחי השכונות שנבחנו, ומימוש תמ"א 38 הביא להצטמקות של שטחי החצרות בחצי עד שלישי מהשטח לפני ההתחדשות, כאשר שלישי מהשטח הירוק הופך לשטח בנוי או מרוצף. כמו כן נמצא ששטחים ירוקים הופכים מקוטעים ועצים רבים בהם נכרתים וכך נוף הרחוב מאבד את החזיתות הירוקות של הבניינים. הכותבים טוענים שאין מדיניות ברורה ביחס לשטחי החצרות המשותפות בהתחדשות עירונית, ולרוב מוסדות התכנון לא רואים בהם חלק ממערך השטחים הפתוחים בעיר. זאת על אף שיש לחצרות המשותפות חשיבות סביבתית, בהיותן תשתיות שכונתיות שיוצרות רשת שטחים ירוקים פתוחים שמאכלסת מערכות טבעיות, ובעלת תפקיד סביבתי במיתון אקלימי ומניעת שטפונות.²⁷⁰

²⁷⁰ חותה ציטליון ע ואורנשטיין ד. "השפעתה של תמ"א 38 על שטחים פתוחים במרחב השכונתי: חקרי מקרה בחיפה ובתל-אביב" אקולוגיה וסביבה 13(2) (2022).

סיכום



בהתחדשות עירונית יש פוטנציאל אדיר לשיפור איכות חיים ולמוביליות חברתית – כלכלית וכן ליצירה של מרקמים עירוניים המתוכננים באופן מיטבי ובר קיימא. יחד עם זאת, ישנם אתגרים חברתיים וסביבתיים משמעותיים הדורשים מענה טוב יותר מזה הקיים כיום. התחדשות עירונית בישראל היא תחום חדש, דינאמי ומתפתח, וניכר כי יש פתיחות בקרב רשויות לישום פתרונות ומענים משופרים. מהסקירה להלן עולים אתגרים רבים – העדר התחדשות עירונית בפריפריה, הטיפול באוכלוסיות פגיעות בתהליך ובתכנון, אתגרים תהליכיים, סביבתיים ועוד. אנו תקווה שתמונת הידע שפרשנו לעיל תאפשר לעוסקים במלאכה להכיר טוב יותר את ההיבטים החברתיים והסביבתיים בהתחדשות עירונית ולקדם רעיונות חדשים למימוש הפוטנציאל שטמון בהתחדשות של המרקמים הותיקים בישראל.