



משרד ראש הממשלה

Prime Minister's Office

ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה

The National Economic Council

المجلس الاقتصادي الوطني

התחדשות עירונית באמצעות תכנון שכונתי: ציפוף שכונות בבניה מרקמית נמוכה

עופר רז-דרור עודד לנדאו

תקציר

שני המסלולים העיקריים הקיימים כיום להתחדשות עירונית אינם מספקים. מסלול פינוי-בינוי כולל תכנון ראוי, אך אורך זמן רב ובעל אי-וודאות גדולה, ועל כן היקפי הפעילות בו מצומצמים. מסלול תמ"א 38 מספק וודאות ולוחות זמנים קצרים, וכתוצאה מכך הפעילות בו הגיעה להיקף סביר, אך אינו מספק תכנון מיטבי ומתעצמת ההתנגדות לו ברשויות המקומיות.

בחלקו הראשון של המסמך נציע מתווה תכנוני כללי להתחדשות עירונית המשלב את יתרונות שני המסלולים – תכנון ראוי, יחד עם לוחות זמנים קצרים ויצירת וודאות ליזמים ולבעלי הנכסים. המתווה כולל תכנון מרכזי של שכונה ויצירת מפתח זכויות בניה לכל נכס, ואשר מכוחו ניתן להוציא היתרי בניה. בחלקו השני של המסמך נתאים את המתווה הכללי לציפוף שכונות ותיקות בבניה מרקמית נמוכה (בניינים בני 1-2 קומות). במסגרת תהליכי ההתחדשות העירונית כיום לא קיימת אפשרות לציפוף שכונות בבניה מרקמית נמוכה, על אף הכדאיות הכלכלית הגבוהה, והיתרונות הנובעים ממיעוט בעלי הנכסים.

המסלול המוצע יתבסס על איתור שכונות בבניה מרקמית נמוכה כחלק מתוכניות המתאר הכוללניות המגובשות כיום בעשרות רשויות מקומיות במטרופולין תל אביב. השכונות המאותרות תהינה בעלות פוטנציאל כלכלי גבוה וציפופן יעלה בקנה אחד עם החזון התכנוני של הרשות המקומית. לאחר אישור תוכנית המתאר הכוללנית ובהתאם לנספח בינוי, מתחמים אלו יעברו תהליך תכנון מפורט בסמכות הרשות המקומית. תכנון זה יקבע באופן קונקרטי נפחים, גבהים ומגרשי תכנון, לצד תקנון שיקבע מפתח זכויות ידוע מראש לחידוש הנכסים.

כך תעבור השכונה תהליך תכנון ראוי כחלק מתוכנית המתאר הכוללנית, בד בבד עם יצירת וודאות בזכויות הבניה המותרות, כמו גם לוחות זמנים קצרים למימוש לבעלי הנכסים וליזמים.

לבסוף, באמצעות דוגמא המבוססת על שכונה אמיתית שנבחנה, נראה שכתוצאה מהכדאיות הכלכלית יוצאת הדופן הגלומה בציפוף שכונות בבניה מרקמית נמוכה ניתן להעניק: תמורה נאה לבעלי הנכסים; רווחים ראויים ליזמים; מיסוי מלא למדינה; היטלים ואגרות מלאים לרשות המקומית; והגדלת שטחי הציבור בשכונה. וזאת תוך שמירה על השטחים הפתוחים במרכז הארץ, ייעול ניצול הקרקע שבמחסור, ויצירת מסת יח"ד במרכז הארץ.

* הערות והארות ניתן לשלוח לעופר רז-דרור, המועצה הלאומית לכלכלה, במייל: oferd@pmo.gov.il. נובמבר 2015.
** עודד לנדאו, שמאי מקרקעין ובעל חברה המשמשת כמנהלת לפרוייקטי נדל"ן לרבות התחדשות עירונית, מיינץ למועצה הלאומית לכלכלה בתחום ההתחדשות העירונית.

1. רקע

ישראל הינה מדינה צפופה, במיוחד במרכזה, ובעלת קצב גידול אוכלוסין גבוה. מאפיינים אלה מעמידים בספק את יכולת שוק הדיור לספק את היקפי הבינוי הנדרשים במרכז הארץ לאורך שנים ללא התחדשות עירונית משמעותית.

על פי אומדננו, על מנת לספק את היקפי הביקושים העתידיים (ללא התחדשות עירונית), יאזלו עתודות הקרקע המיועדות למגורים במטרופולין תל אביב בתוך 15 שנים. בקצב זה, כלל השטחים הפתוחים במטרופולין תל אביב צפויים לאזול בתוך 50-60 שנה.² אומדנים אלה מעידים על הצורך הברור בתהליכי התחדשות עירונית נרחבים במטרופולין תל אביב.

במידה וההתחדשות העירונית, המשמשת בין היתר ככלי מרכזי לתוספת יח"ד במרכז הארץ, לא תצליח לספק בשנים הבאות היקפי בינוי נרחבים, אנו נגרר בעל כורחנו לשתי קטסטרופות כלכליות-תכנוניות:

- א. בינוי בהיקף נמוך במרכז הארץ שיגרום לרמת מחירים גבוהה מאוד במטרופולין תל אביב, שאינה עולה בקנה אחד עם יכולת ההשתכרות של האוכלוסיה, דבר אשר יוביל לפגיעה במוביליות החברתית ובצמיחה הכלכלית של המשק (שכן זהו המרכז העסקי של ישראל).
- ב. בינוי בהיקף גבוה על שטחים פתוחים במרכז הארץ, שיגרום לאורך זמן לפגיעה אנושה בהיקף השטחים הפתוחים באזור זה.

עד כה, תהליכי ההתחדשות העירונית לא נחלו הצלחה מספקת. "פינוי-בינוי", המסלול המרכזי שנועד לאפשר את תהליכי ההתחדשות העירונית בהיקפים נרחבים, ייצר היקפי בינוי מצומצמים, על אף שהתוכנית קיימת כבר למעלה מעשור ומחצה. לעומת זאת, הצלחה חלקית (מבחינת היקפי הבינוי) נחל מסלול "תמ"א 38" (בעיקר בטבעת הראשונה של תל אביב), המייצר, על פי נתוני שנת 2013, כ-6,000 יח"ד תוספתיות בשנה. עם זאת, מגבלות תמ"א 38 מחלחות בעוצמות הולכות וגוברות ברשויות המקומיות, ועל אף התמיכה הרחבה בתהליכי התחדשות עירונית, קמים לתמ"א 38 מתנגדים רבים.

נציין כי היקפי הבינוי הללו, נערכים כיום בתנאים אופטימליים - תחת רמת מחירים גבוהה ביותר, המספקת כדאיות כלכלית גבוהה לתהליכי החידוש. ואף על פי כן, הם אינם מספקים מבחינת שיעורם מכלל הבינוי החדש בישראל.

ניתן לסכם את הקשיים העומדים בפני תהליך ההתחדשות העירונית לשלושה אספקטים מרכזיים:

² דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה, הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני.

- א. **מורכבות תכנונית.** מתבטאת בזמני אישור תכנון ארוכים מאוד ואי וודאות גדולה באשר להיקף הזכויות שיאושרו בסוף התהליך. בנוסף, בתוכניות התחדשות עירונית קיים קושי של הרשות המקומית לספק שירותים לאוכלוסיות קיימות וחדשות, כתוצאה ממחסור בשטחי ציבור והפטורים מהיטל השבחה.
- ב. **כדאיות כלכלית.** לשם השגתה, מכפילי הציפוף נדרשים להיות גבוהים יחסית, דבר שלא תמיד מתאפשר מבחינת היקפי הביקושים (בפריפריה), המגבלות התכנוניות והתפישה העירונית.
- ג. **מורכבות חוזית ובעיית הפעולה המשותפת.** ככל שמעורבים בפרויקט בעלי נכסים רבים יותר, נוצר קושי הולך וגדל להגיע לחוזה מוסכם בין כל הגורמים המעורבים.

מבנה המסמך יהיה כדלקמן: בסעיפים 2 ו-3 נתייחס להתחדשות עירונית באופן כללי. בסעיף 2 נתייחס לסוגיית המורכבות התכנונית בהתחדשות עירונית. בסעיף 3 נציג מתווה להתחדשות עירונית המבוסס על תכנון שכונתי מרכזי, המאפשר להתמודד עם המורכבות התכנונית בתהליכי התחדשות עירונית. בסעיפים 4 ו-5 נתמקד בהתחדשות עירונית של שכונות בבניה מרקמית נמוכה. בסעיף 4 נתאים את התכנון השכונתי המרכזי למאפיינים הייחודיים של שכונות בבניה מרקמית נמוכה, ונעמוד על היתרונות בציפוף שכונות אלה. בסעיף 5 נעמוד על הפוטנציאל הכלכלי הגדול הגלום בחידוש שכונות בבניה מרקמית נמוכה, באמצעות דוגמא המבוססת על שכונה קיימת.

2. המורכבות התכנונית בהתחדשות עירונית

בישראל, שרשרת ייצור הדירות אורכת זמן רב, מעל ומעבר לסביר. הביטוי הישיר לכך הינו רמת סיכון גבוהה מאוד ליזמים בפעילותם בשוק הדיור בישראל, אשר מתומחרת באופן ישיר לרווח היזמי ומשפיעה באופן שלילי על היקף הבינוי ורמת המחירים.

סיכון זה מקבל משקל כפול ומכופל כאשר מדובר בהתחדשות עירונית, בה נושאי הסיכון אינם רק היזמים המקצועיים, אלא גם בעלי הדירות, ועל כן הפגיעה בהיקף הבינוי היא גדולה יותר משמעותית. כך למשל, בעיה זו קיבלה ביטוי בתקינה השמאית (תקן 21), אשר קובעת כי רווח יזמי ראוי בהתחדשות עירונית יעמוד על כ-25% - כמעט כפול מהרווח היזמי הרגיל. לפיכך, **כל עוד לא נאפשר לבעלי הנכסים וליזמים הליך ביורוקרטי המשלב וודאות יחד עם לוחות זמנים קצרים, לא נקבל את היקפי ההתחדשות העירונית הנדרשים.**

בהקשר זה מהווים שני המסלולים המרכזיים להתחדשות עירונית בישראל התנהלות דו-קוטבית. מסלול **פינוי-בינוי**, מחד גיסא, מאפשר תכנון אזורי ברמת המתחם (ולא הבניין) וכן נערך בו תכנון פרטיקולרי לכל פרויקט, לצד השאיפה להקצות יותר קרקעות לציבור לעומת המצב הנכנס לתוכנית. מאידך גיסא, המסלול סובל מלוחות זמנים ארוכים ומאי וודאות גדולה הגלומה בו – האם התוכנית תמומש בסופו של דבר? ומה יהיה היקף הזכויות והתמורות שיתקבלו בתוכנית?

התוצאה של שילוב מאפיינים אלו הינה היקפי פעילות נמוכים, כדי כך שמסלול פינני-בינני אינו מממש את תכליתו.

לעומת זאת, מסלול תמ"א 38 נמצא על הקצה השני של הספקטרום. מחד גיסא, התכנון ביחידת השטח הקיימת של מבנה אחד או שניים אינו מאפשר תכנון מיטבי, הן כיוון שנעשה ברמת הבניין והן כיוון שחלק גדול ממאפייני התכנון נקבעו ברמה הארצית ללא התחשבות במאפיינים הפרטיקולריים של המרחב המתחדש. מיותר לציין שצרכי הציבור כלל אינם מקבלים ביטוי בשטחים פתוחים או בקרקעות ציבוריות. מאידך גיסא, תמ"א 38 מייצר וודאות מבחינת זכויות הבניה המוענקות בגינו. חשוב מכך, הוא מייצר לוחות זמנים קצרים (כל ההליך הביורוקרטי אורך כשנה וחצי). לכן הוא מאפשר וודאות גבוהה של התמורות לבעלי הנכסים וליזמים אשר יודעים מראש את התמורות שתשארנה בידיהם וביכולתם לקבל החלטה מושכלת האם לפתוח בהליך החידוש תחת פרמטרים ידועים יחסית, ובלוחות זמנים סבירים וברורים. על כן רמת הסיכון המגולמת בתמ"א 38 היא נמוכה יחסית (לעומת פינני-בינני), והיקפי פעילותו הולכים וגדלים.

משמעות הניתוח לעיל היא ש"ארגז הכלים" העומד לרשות רשות מקומית/יזם/בעלי נכסים אינו מספק, ומשכך טרם נמצאה דרך המלך בהתחדשות העירונית בישראל. פינני-בינני אינו רלוונטי עדיין ברמה הלאומית ותמ"א 38 מייצר אנטגוניזם הולך וגובר ברשויות המקומיות (יחד עם הגידול בהיקפי פעילותו) ויוצר התחדשות עם תכנון ברמה שאינה מספקת לטווח הארוך.

במסמך זה אנו מציעים מסלול להתחדשות עירונית המשלב בין התכונות הטובות של שני המסלולים – תכנון ברמה מספקת, יחד עם ודאות ולוחות זמנים קצרים לזמנים ולבעלי הנכסים – שיוכל לייצר היקפי התחדשות עירונית מספקים.³

3. תכנון שכונתי

הרעיון המסדר העומד מאחורי המסלול המוצע, הוא שיכולת הנשיאה של שטח ויכולתו להכיל תוספת יח"ד ותושבים נבחנת ברמת השכונה (ולא ברמת הבניין). כלומר, אם בית ספר, או ביוב, או תשתיות תחבורה בשכונה יכולים לשאת תוספת תושבים, קביעת החלקות בהן תמומש התוספת היא פחות חשובה, כל עוד התשתיות ברמת השכונה יכולות לספוג את הגידול. על כן ניתן לייצר הליך תכנוני מרכזי למספר רב של יח"ד בהליך אחד, כך שיישאר הליך ביורוקרטי מקוצר בלבד לבעלי הנכסים הספציפיים.

³ נציין כי במידה רבה המסלול שיתואר להלן נשען על תוכניות המתאר השכונתיות שיזם ומקדם האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינני והשיכון.

עקרונות מרכזיים לתכנון שכונתי

1. איתור שכונות ותיקות בעלות פוטנציאל נשיאה עודף וכדאיות כלכלית לחידוש

- כך שהתשתיות הקיימות בהן יכולות לשאת בקלות יחסית תוספת משמעותית של יח"ד. למשל על פי קרבה לעורקי תחבורה ראשיים, תחבורה ציבורית טובה, בתי ספר בתפוסה חלקית וכו'.

2. יצירת תוכנית בנין עיר מפורטת לשכונה

- התוכנית תקבע היקף יח"ד שניתן להוסיף לשכונה. כך שהתשתיות השכונתיות (כולל שדרוגן בהליך החידוש) יוכלו לשאת את תוספת יח"ד וישרתו בצורה נאותה את תוספת התושבים בשכונה.
- התוכנית תקבע מפתח לזכויות הבניה המוענקות בכל חידוש שיבטיח לבעלי הנכסים וודאות לגבי היקף זכויות הבניה שתוענקה להם במידה ויבחרו לחדש את נכסיהם.

3. מכוח התוכנית ניתן יהיה להגיש בקשה להיתר בניה

- על ידי בעלי נכסים אשר עומדים בדרישות שקבעה התוכנית ובפרט בקשר להיקף הבינוי המותר להם על פי מפתח הזכויות. כך היוזמים ובעלי הנכסים יקבלו ודאות ולוחות זמנים קצרים מרגע שהחליטו שהם מעוניינים בחידוש הנכסים.

אנו סבורים שמתווה זה אמנם מציע אתגר תכנוני, אך זהו אתגר בר ביצוע, בהינתן שמפתח הזכויות נקבע בהתאם למאפייני השכונה וכן שנקבעים עקרונות כלליים מרכזיים הנדרשים להוספת יח"ד, לצד הצגת נספח בינוי המציג חלופות אפשריות למימוש.

בלוח 1 להלן אנו מסכמים את תכונות המסלולים להתחדשות עירונית:

לוח 1 תכונות מסלולי התחדשות עירונית

| התחדשות שכונתית | תמ"א 38 | פינוי-בינוי | ודאות תכנונית: |
|------------------------------|----------|-------------|---------------------|
| יש | יש | אין | משך הליך ביורוקרטי: |
| לבעלי נכסים ויזמים: שנה וחצי | שנה וחצי | 7 שנים | איכות התכנון: |
| מספקת | לא מספקת | מספקת | מכפיל ציפוף ממוצע: |
| 4-3 | 2 | 4-3 | |

המסלול המוצע מאפשר להתאימו גם לשכונות בעלות מאפיינים ייחודיים הדורשות התייחסות ספציפית, למשל:

א. **שכונות ותיקות במעמד חברתי-כלכלי נמוך (שיקום שכונות 2.0).** בהן יצירת תהליכי התחדשות עירונית היא קשה אף יותר מהרגיל, עקב תמחור נמוך לנכסים בשכונה (יחסית לשכונה דומה פיזית במעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר), ועקב קשיי התארגנות של בעלי הנכסים בה. המסלול המוצע כאן מהווה בסיס טוב לחידוש שכונות מעין אלה, אך יש להוסיף לו כלים משלימים. למשל, סבסוד שדרוג התשתיות בשכונה ומתן מענק כספי בעת החידוש לבעלי הנכסים ולרשות המקומית.

ב. **שכונות ותיקות בעלות צפיפות גבוהה.** בשכונות אלה לא ניתן למרוח את "חמאת הזכויות" על פני כל השכונה – כלומר, בהינתן חלוקה שווה של זכויות הבניה, אין כדאיות כלכלית לחידוש השכונה. באמצעות שימוש חכם בקביעת בנק זכויות ומפתח הזכויות בשכונה, ניתן להעביר שכונות אלה תהליך חידוש חלקי, על ידי יצירת כדאיות כלכלית למקדימים בלבד, על חשבון זכויות הבניה של האחרים. למשל, מפתח הזכויות יקבע כך שבנק הזכויות יספיק למחצית השכונה בלבד, ולאחר שמחצית השכונה עברה תהליך חידוש (בניצול כל כושר הנשיאה של השכונה), לא יישארו זכויות נוספות בבנק הזכויות שנקבע. ותהליך החידוש של שאר השכונה ידחה בעשור או בדור.

ג. **שכונות ותיקות בבניה מרקמית נמוכה.** במרכז הארץ שכונות ותיקות רבות הבנויות בצפיפות נמוכה מאוד (0-4 יח"ד לדונם ברוטו) באזורים בהם ניתן לבנות 20 יח"ד לדונם ברוטו ללא קושי תכנוני משמעותי, ועל כן הן בעלות פוטנציאל כלכלי גדול מאוד לחידוש. אולם ללא תכנון שכונתי לא ניתן להעביר שכונות אלה את תהליכי החידוש והציפוף. בשכונות בבניה מרקמית נמוכה הכדאיות הכלכלית הגדולה מאפשרת לגבות מס מלא, במקביל להמרת חלק משטחי המגורים לשטחי ציבור. **בהמשך המסמך אנו נתמקד בהתאמת התכנון השכונתי לשכונות אלה, ונעמוד על היתרונות הגלומים בחידושן.**

על מנת לייצר היקפי התחדשות עירונית שיהוו פקטור ברמה הארצית, ותחת תכנון ראוי, עלינו לקדם את התפישה של תכנון ברמת השכונה והוצאת היתרי בנייה פרטניים על בסיסו, בהתאמה לתכנון העירוני הכולל.

כיום, מקודמות כ-40 תוכניות מתאר כוללניות ברשויות מקומיות במרכז הארץ. במסגרת תוכניות המתאר הכוללניות מאותרות שכונות שהרשות המקומית וועדת התכנון סבורות כי יש לקדם בהן התחדשות עירונית משמעותית. שכונות אלו הינן בעלות פוטנציאל ליצירת התחדשות עירונית בהיקף ארצי. למשל, אם נניח כי יאותרו במסגרת תוכניות המתאר הכוללניות 100 שכונות בעלות 1,000 יח"ד בממוצע וכי הן בעלות פוטנציאל למכפיל ציפוף של 3.5, הרי שמדובר על פוטנציאל לחידוש של 100,000 יח"ד, במקביל לתוספת של 250,000 יח"ד חדשות.

4. התאמת המסלול המוצע לעיל לשכונות בבניה מרקמית נמוכה

בסעיף זה נעמוד על הפוטנציאל והיתרונות בציפוף שכונות בבניה מרקמית נמוכה ונציג מתווה תכנוני שכונתי המותאם למאפייני שכונות אלה.

ראשית נדגיש שענייננו כאן בשכונות ותיקות בבניה מרקמית נמוכה (בנינים בעלי 1-2 קומות) שהרשות המקומית מעוניינת בהפיכתן לשכונות צפופות יותר, ויש היגיון תכנוני בציפוף ועל כן הוכללו בתוכניות המתאר הכוללניות. לשם כך יש לבחור שכונות ותיקות בבניה מרקמית נמוכה שעדיין לא עברו תהליך חידוש (לווילות חדשות), והן צמודות לשכונות בבניה רוויה ו/או קרובות לעורקי תחבורה ראשיים. בנוסף, סוגיית המגוון העירוני גם היא משחקת תפקיד חשוב ועל כן יש לבחור שכונות ברשויות מקומיות השופעות בניה מרקמית נמוכה (לדוגמא, ראשון לציון ולא בת-ים).

כאמור לעיל, מעבר לקושי התכנוני הקיים בתהליכי ההתחדשות העירונית, קיימים קשיים נוספים בדמות כדאיות כלכלית וקשיים הנובעים מהמורכבות החוזית ומבעיית הפעולה המשותפת. נסביר להלן מדוע קשיים אלה הם מצומצמים יותר בשכונות ותיקות המאופיינות בבניה מרקמית נמוכה.

כדאיות כלכלית – הכדאיות הכלכלית בהתחדשות עירונית נעוצה בבסיסה בערכי קרקע גבוהים, ועל כן מלכתחילה אנו מתמקדים באזורי הביקוש. בנוסף, הכדאיות הכלכלית נגזרת ממכפיל הערך של הציפוף – לשם פשטות ניתן לחשוב על מכפיל הערך כנגזר מערך הבניין החדש חלקי ערך הבניין הקיים. היות שפוטנציאל הבינוי החדש קשור בצורה חלשה בלבד להיקף הבינוי הקיים, **ככל שהבניה הקיימת היא בצפיפות נמוכה יותר, כך ההיתכנות הכלכלית היא גבוהה יותר** – אף אם ערך דירה הבנויה בצפיפות נמוכה הוא גבוה יותר מערך דירה הבנויה בצפיפות גבוהה יותר. להבנת האינטואיציה העומדת מאחורי היגיון זה חישבו על הדוגמא הבאה:

קיימים שני שטחים צמודים בני דונם כל אחד. על האחד בנוי צמוד קרקע בשווי 4 מיליון ₪ (כלומר ערך השטח כיום הוא 4 מיליון ₪), ועל האחר בנוי בניין בעל עשר דירות בשווי 1 מיליון ₪ כל אחת (כלומר ערך השטח כיום הוא 10 מיליון ₪). בשני השטחים ניתן לבצע הריסה ובניה מחדש של בניין בעל עשרים דירות בשווי 1.5 מיליון ₪ כל אחת. ברור שכדאיות כלכלית גדולה יותר גלומה בחידוש השטח הבינוי בצפיפות נמוכה יותר, על אף שערך צמוד הקרקע גבוה בהרבה מערך דירה יחידה בבניה הרוויה.

המורכבות החוזית ובעיית הפעולה המשותפת – אין ספק כי חלק מהמורכבות הקיימת בתהליכי התחדשות עירונית נובע מהצורך להגיע להסכמות עם מספר רב של בעלי נכסים. חלק מההצלחה של תמ"א 38 טמון בצורך להגיע להסכמות עם בעלי נכסים בבניין בודד (לרוב 6-12 בעלי נכסים), בעוד בפינוי-בינוי נדרשת הסכמה של 24 בעלי נכסים לפחות, ותוכניות פינוי-בינוי הכוללות 50 בעלי נכסים אינן מחזה נדיר. **ההיגיון בסוגיה זו גורס שבשטח נתון, ככל שבעלי הנכסים הנדרשים להתאחד למגרש תכנון הם מועטים יותר, כך קל יותר להגיע לחוזה מוסכם בין הצדדים.** לדוגמא,

אין להשוות את מורכבות החוזה הנדרש לחידוש ארבעה דונם עליהם בנויים 6 בתים לעומת החוזה הנדרש לחידוש ארבעה דונם עליהם בנויות 40 דירות. לפיכך, לשכונה בבניה מרקמית נמוכה יתרון גם בפן זה.

בדיונים שערכנו בנושא עלתה הסברה כי חידוש שכונות אלה הוא דווקא קשה יותר. נטען שכתוצאה מ"הנאה" מבית פרטי עם גינה/חצר, בעלי הנכסים הבנויים בצפיפות נמוכה הם בעלי "קשר" חזק יותר לבתיהם מאשר בעלי נכסים בבניין משותף, ולפיכך החידוש של נכסים אלו קשה בהרבה. מנקודת המבט הכלכלית, הקשר של בעל הנכס לדירתו/ביתו נמדד בערך הנכס. יתכן ויש פרטים שיעדיפו להשאיר את מימוש והשבחת הנכס לדור הבא, אך אחרים יבחרו לממש ולהשביח את נכסיהם עוד בחייהם וישתמשו בפרויקט זה ככלי לשיפור מעמדם הכלכלי לצד שמירה על ביטחון לדיור, להם ולילדיהם. לדוגמא, אם מחיר השוק של חלקה הוא 4 מיליון ₪, יימצאו בסבירות גבוהה בעלי נכסים שיהיו מוכנים לעבור תהליך חידוש בתמורה (לשם ההמחשה) לכ-7 מיליון ₪ (בדירות שוות ערך). במידה ובעל הנכס מעריך מאוד את ההתגוררות בבית פרטי, יהיה ביכולתו לקנות בית חלופי דומה במחיר של 4 מיליון ₪, ואף יישאר עם לא מעט "עודף".

יתרה מכך, מרגע ששכונה בבניה מרקמית נמוכה תחל לעבור תהליכי ציפוף מסיביים, חלק גדול מהערך הסובייקטיבי הגלום בנכס יישחק, ולבעל הבית הפרטי המבכר את פרטיותו יגדל התמריץ לממש את האופציה לחידוש הנכס ולרכוש נכס דומה בשכונה אחרת שאינה עוברת את תהליכי ההתחדשות והציפוף (וכאמור יישאר בידו "עודף").

בנוסף, מוסכמה כלכלית ידועה היא שתהליכי החידוש ברחבי העולם מתרחשים בשכונות ותיקות בעלות צפיפות נמוכה, כל עוד תהליכי התכנון מאפשרים זאת ולא חוסמים את אפשרות הציפוף (למשל על ידי זונינג (Zoning) שאינו מאפשר חידוש של בניה רוויה על גבי בניה לא רוויה).

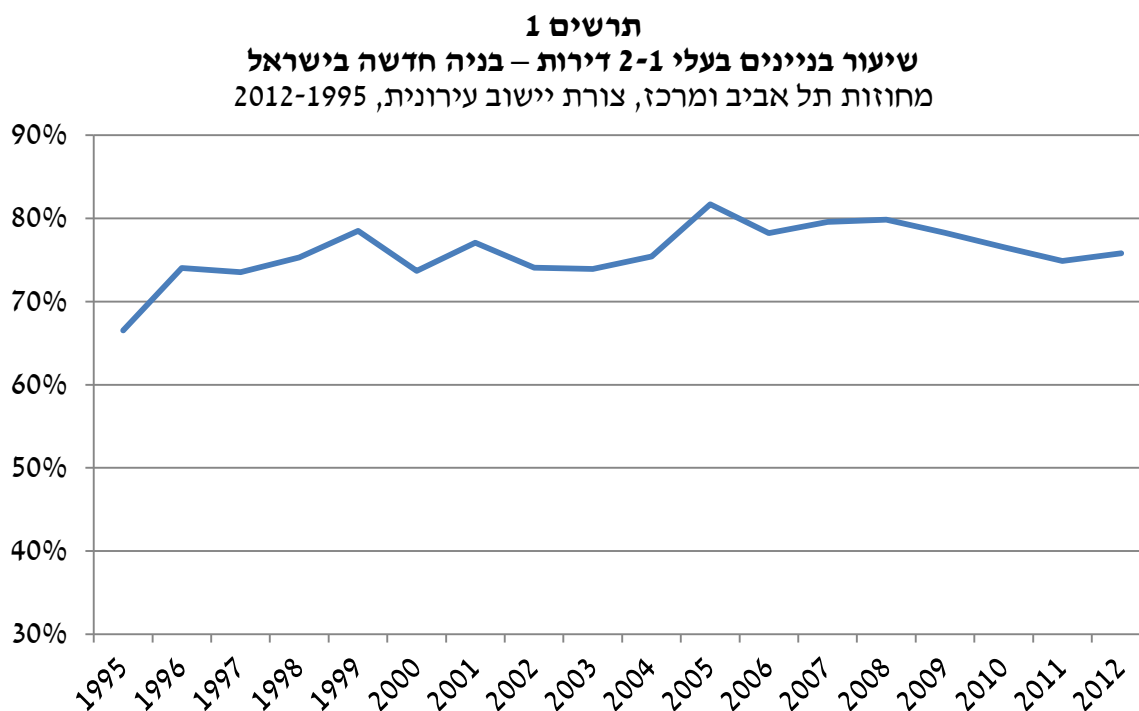
הועלתה טענה נוספת על כך שאין ביקוש לסוג חידוש זה, שהתבססה על העובדה שכמעט ולא מתרחשים תהליכי חידוש כאלה בישראל. טענה זו אינה מחזיקה מים מן העובדה הפשוטה, שאם קיימים כיום בעלי נכסים פרטיים המעוניינים לעבור תהליכי ציפוף מסיביים, הן הוועדות המחוזיות והן הוועדות המקומיות לא תתמוכנה בכך מחשש לפגיעה במרקם השכונה (ובצדק). היתרון הכלכלי הקיים בציפוף שכונות אלו יתקיים רק אם מוסדות התכנון יאפשרו זאת. לשם כך מוצע התהליך להלן, המאפשר לוועדות התכנון ולרשויות המקומיות לבחור את השכונות בהן תהליך הציפוף הינו הגיוני בראיה תכנונית כוללת ומתאים להתפתחות האסטרטגית של העיר.

טענה נוספת שעלתה בדיונים היא כי יש בתוכנית פגיעה במגוון העירוני. כלומר, שבעיר יש צורך במגוון פתרונות דיור ועל כן אין לפגוע בבניה המרקמית הנמוכה. יש היגיון בטענה זו בערים ספציפיות בהן היקף הבניה המרקמית הנמוכה הוא נמוך מאוד.⁴ ואולם, בחלק ניכר מהערים, חלק

⁴ למשל עיריות בת ים וגבעתיים שהינן בין הערים הצפופות במטרופולין.

משמעותי משטחי המגורים הוא בבניה מרקמית נמוכה. יתרה מכך, במספר ערים במחוז מרכז, שטחי הבניה המרקמית הנמוכה מהווים למעלה ממחצית השטח למגורים.

בתרשים 1 להלן אנו מציגים את שיעור הבניינים בעלי 2-1 דירות, שנבנו במחוזות תל אביב ומרכז, בצורת יישוב עירונית בשנים 1995-2012. כפי שעולה מן התרשים, שיעור הבניינים שנבנו בבניה מרקמית נמוכה עומד בממוצע על 75% מכלל הבניינים שנבנו. מעבר לכך שמדובר במדיניות ניצול קרקע מחפירה באזורי הביקוש, התרשים מעיד על כך שאין מחסור במרכז הארץ בשכונות הבנויות בבניה מרקמית נמוכה. לכן חידוש חלק מן השכונות הוותיקות והפיכתן לשכונות בבניה רוויה בצפיפות סבירה לא תפגע באופן משמעותי במגוון העירוני. יתרה מכך, מבחינת מדיניות ניצול הקרקע בשני העשורים האחרונים, ברור כי התמהיל נטה בחדות רבה מדי לכיוון הבניה המרקמית הנמוכה.



מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

נדגיש כי לתהליך החידוש של שכונות בבניה מרקמית נמוכה פוטנציאל גם ברמה הלאומית. לשם המחשה, הבה נניח שניתן למצוא כ-20 שכונות ותיקות בבניה מרקמית נמוכה בנות 200 דונם כל אחת, שניתן לחדשן במסגרת המסלול המוצע בעשור הקרוב (בעשור הבא יצטרפו שכונות נוספות שיתיישנו). נניח ששכונות אלו בנויות בצפיפות של 2 יח"ד לדונם ברוטו, שניתן לצופנן לכ-20 יח"ד לדונם ברוטו וכי במשך עשור יתממשו שלושה-רבעים מן הציפוף האפשרי. בהינתן הנחות אלה מדובר בתוספת של כ-6,000 יח"ד לשנה (במשך עשור). אלו אינם היקפים זניחים לאזורי הביקוש.

בהתאם לעקרונות של תהליך התכנון הכללי שהוצע, אנו מפרטים להלן את המתווה התכנוני הספציפי לשכונות ותיקות הבנויות בבניה מרקמית נמוכה:

א. **במסגרת תוכניות המתאר הכוללניות הרשות המקומית/הוועדה המחוזית תאטר שכונות ותיקות הבנויות בצפיפות נמוכה (נאמר פחות מ-4 יח"ד לדונם ברוטו), בעלות היגיון תכנוני בתהליך חידוש המייצר צפיפות משמעותית (נאמר לכ-20 יח"ד לדונם ברוטו וכ-40 יח"ד לדונם נטו).** נדרש ששכונות אלו לא עברו תהליך התחדשות לשכונת וילות. עוד נדרש ששכונות אלו יהיו באזורי הביקוש על מנת לייצר תוספת יח"ד באזורים בהם אנו מתקשים לספקן, ויהיו קרובות לעורקי תחבורה ראשיים ובצמידות לשכונות בבניה רוויה.

ב. **לשכונה תערך תוכנית מפורטת שתפרט את החזון התכנוני של השכונה ותקבע מפתח ברור לזכויות המוענקות בתהליך החידוש.** מכוח התוכנית ומפתח הזכויות, ניתן יהיה להגיש בקשה להיתר בניה.

ג. **יקבע בתוכנית שטח מינימלי הנדרש לחידוש ויקבעו מתחמים צמודים הנדרשים להגשת בקשה משותפת,** בהתאם להיגיון התכנוני ומבנה השכונה הקיים.

ד. **על מנת לתמרץ מקדימים, מפתח הזכויות יהיה נדיב למקדימים ומחמיר למאחרים.**

ה. **על מנת לייצר הדרגתיות בחידוש השכונה ולתמרץ מקדימים יתאפשר למחדשים הראשונים בינוי לפני פינוי על גבי שטחים שיאותרו לכך, לרבות שב"צים פנויים של הרשות המקומית בשכונה,** ככל שהדבר יתאפשר.

ו. **מעבר לשטחים ציבוריים ותשתיות שנכנסות למסגרת התוכנית, כ-25% מכל שטח מתחדש שבבעלות פרטית יועבר לידי העירייה במסגרת איחוד וחלוקה בהסכמה.** השטח המועבר ישמש לתמיכה בשירות תוספת יח"ד בשכונה, ו/או לקולטני זכויות מהמרכז הוותיק של הרשות על פי צרכי והחלטת הרשות המקומית (למשל, לאפשר בינוי לפני פינוי לחידוש נכסים משכונה אחרת בעלת צפיפות גבוהה יותר).

ז. **מכיוון שהעיקרון הכלכלי המנחה אותנו הינו קיומה של כדאיות כלכלית גבוהה לחידוש שכונה בבניה מרקמית נמוכה, לא יינתן פטור ממס, ובפרט לא יינתן פטור מהיטל השבחה בעת חידוש נכס.** זאת בניגוד לשאר מסלולי ההתחדשות העירונית בישראל, ועל מנת שיתאפשר לרשות המקומית לשרת את תוספת יח"ד.

ח. **יקבע מועד תפוגה לתוכנית המשביחה, ולאחריו, לפרק זמן ארוך, לא תעשה השבחה תכנונית על הקרקע.** הדבר יפחית ספקולציות ויתמוך בתכנון עתידי טוב יותר/צפוף יותר.

לסיכום, מסלול זה לא נועד להחליף את מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים, אלא להוות כלי משלים וחשוב בניצול הקרקע בלב אזורי הביקוש, לצד פיתוח בר קיימא ונכון, הן בראיית הרשות המקומית והן בראיית בעלי הקרקע והיזמים.

מודל זה נבחן באופן ראשוני במספר עיריות בשיתוף פעולה מלא עם הרשויות המקומיות. במסגרת שיתוף הפעולה אותרו מתחמים בבניה מרקמית נמוכה המשולבים בתוכניות המתאר הכוללניות, תוך ניתוח ההשלכות בהיבט הפרוגרמתי ועל אופק הצמיחה העתידי של הערים.

בנוסף, כחלק מהפעולות שביצעה המועצה הלאומית לכלכלה בשיתוף מחוז מרכז ומתכנת המחוז דניאלה פוסק, נתבקשו מתכנני תוכניות המתאר הכוללניות לאתר שכונות בבניה מרקמית נמוכה, ולבחון את מימושן כחלק מהתחדשות העיר/רשות, כולל מענה משלים בכלים פרוגרמטיים לסוגיות תחבורה, תעסוקה, כלכלה עירונית ומבני ציבור הנדרשים בחידוש השכונה.

5. ציפוף שכונה לדוגמא בבניה מרקמית נמוכה על שטח של 100 דונם

בסעיף זה אנו מפרטים דוגמא לפוטנציאל חידוש של שכונה הבנויה בבניה מרקמית נמוכה, המבוססת על שכונה קיימת שנבדקה בה הכדאיות הכלכלית לחידושה. לשם הפשטות אנו מציגים את השכונה כבעלת שטח של 100 דונם.

תיאור מצב נכנס:

- מדובר בשכונה בעלת 100 דונם המכילה 90 בתים, ועל כן הצפיפות ברוטו עומדת על 0.9 יח"ד לדונם ברוטו. הבתים בנויים על שטח של 60 דונם, ועל כן הצפיפות נטו עומדת על 1.5 יח"ד לדונם נטו.
- השכונה נבנתה לפני למעלה מ-50 שנה ולא עברה תהליכי חידוש משמעותיים לשכונת וילות.
- השכונה צמודה לעורקי תחבורה ראשיים ובקרבה לתחבורה ציבורית משמעותית.
- שווי נכס ממוצע בשכונה (לרוב בבניה ישנה) הוא כ-4 מיליון ₪. כלומר, סך הערך של השכונה כיום הינו כ-360 מיליון ₪.
- מתוך סך שטח השכונה של 100 דונם, שטח החלקות למגורים הינו 60 דונם (60%), השטח הציבורי הינו 30 דונם (30%), ושטח הכבישים הינו 10 דונם (10%).

תיאור מצב יוצא (במימוש מלא של התוכנית):

- סך הכל בניה חדשה של 2,300 יח"ד. כלומר צפיפות ברוטו של 23 יח"ד לדונם ברוטו ומכפיל יח"ד של 25 (מצב יוצא לעומת נכנס).
- במסגרת התוכנית תעשה באיחוד וחלוקה בהסכמה הקצאת שטחים לטובת הרשות המקומית. השטח למגורים יקטן מ-60 ל-50 דונם והצפיפות נטו תעמוד על 46 יח"ד לדונם.
- סך שטחי ציבור וכבישים יגדל מ-40 דונם ל-50 דונם. זהו גידול של כ-25% שישמש את הרשות המקומית לצרכיה, ואשר התוכנית מאפשרת על אף הציפוף המסיבי.

- סך הכל ערך השכונה החדשה הוא כ-3.8 מיליארד ₪. כלומר, מכפיל ערך של 10 בין מצב יוצא למצב נכנס.
- הנחנו תמורה גבוהה לבעלי הנכסים (הניתנת בדירות) – פי 2 מהערך הנוכחי של נכסיהם (לפני מס). סך התמורה לבעלי הנכסים : 0.7 מיליארד ₪.
- סך הפדיון של היזם לאחר התשלום בדירות לבעלי הנכסים הוא 3.15 מיליארד ₪, מתוכו עלויות בינוי בסך 2.6 מיליארד ₪, ומכאן הרווח היזמי הכולל יעמוד על 0.55 מיליארד ₪ - למעלה מ-21% רווח יזמי מהעלויות.
- הרשות המקומית תקבל מעבר לשטחי הציבור כאמור, גם הכנסות מאגרות והיטלים (כולל היטל השבחה מלא) בסך כ-160 אלף ₪ ליח"ד. סך הכל הכנסות הרשות : 370 מיליון ₪.
- בנוסף, קיימות גם הכנסות גבוהות למדינה ממסים : כ-600 מיליון ₪ הכנסה ממע"מ, כ-150 מיליון ₪ הכנסה ממס חברות, כ-50 מיליון ₪ הכנסה מדמי היתר, כ-70 מיליון ₪ הכנסה ממס רכישה (על קרקע ודירות) וכ-100 מיליון ₪ הכנסה ממס שבח. סך הכנסות המדינה ממסים : כ-1.0 מיליארד ₪.

לוח 2 להלן משווה את המצב הנכנס למצב היוצא בשכונה.

לוח 2

השוואת מצב נכנס למול מצב יוצא של השכונה לדוגמא (100 דונם)

| מצב יוצא | מצב נכנס | |
|---------------|----------------|--------------------|
| 2,300 יח"ד | 90 יח"ד | יח"ד בשכונה |
| 23 יח"ד לדונם | 0.9 יח"ד לדונם | צפיפות ברוטו |
| 46 יח"ד לדונם | 1.5 יח"ד לדונם | צפיפות נטו |
| | | תמהיל שטחים: |
| 50 דונם | 60 דונם | שטחי מגורים |
| 50 דונם | 40 דונם | שטחי ציבור וכבישים |
| 3.8 מיליארד ₪ | 0.4 מיליארד ₪ | שווי מתחם |

לוח 3 להלן מסכם את התועלות לשחקנים ולמשק המתקבלות ממימוש מלא של התחדשות בשכונה לדוגמא.

לוח 3

סיכום התועלות מציפוף שכונה בבניה מרקמית נמוכה – שכונה לדוגמא (100 דונם)

| | |
|-----------------|--|
| למשק: | יצירת פעילות כלכלית בהיקף של 3.8 מיליארד ₪ |
| לבעלי הנכסים: | הכפלת שווי הנכסים שבידיהם בהליך ודאי וקצר |
| ליזמים: | כ-0.55 מיליארד ₪ רווח בפרויקט בהליך ודאי וקצר |
| לרשות המקומית: | <ul style="list-style-type: none">• אגרות והיטלים בסך 370 מיליון ₪• 10 דונם תוספת לשטחי הציבור בשכונה• שליטה בתכנון השכונה ושילובה בחזון הכללי של העיר |
| לקופת המדינה: | כ-1.0 מיליארד ₪ הכנסות ממסים מהפרויקט |
| לשוק הדיור: | יצירת 2,200 יח"ד תוספתיות באזור הביקוש תחת תכנון ראוי |
| לשטחים הפתוחים: | אין פגיעה בשטחים הפתוחים |