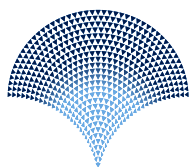


דו"ח מעקב אוגוסט 2023

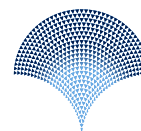
עידוד תהליכי התחדשות עירונית
על בסיס החלטת ממשלה 203 מיום 1.8.2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב אוגוסט 2023

עידוד תהליכי התחדשות עירונית

על בסיס החלטת ממשלה 203 מיום 1.8.2021

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום מדיניות הממשלה.

תחקירנית: תמר גולדנברג, בהנחיית מיכל בן משה, מנהלת "המוניטור"

תוכן העניינים

3	תקציר
4	רקע
10	טבלה מסכמת
14	פירוט הסעיפים
17	חסמים ומאפשרים
17	מאפשרים
18	חסמים
19	מסקנות וסיכום

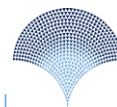
תקציר

החלטת ממשלה מספר 203 עוסקת בהתחדשות עירונית ומנסה לייעל ולתמרץ גורמים שונים בכדי לקדם פרויקטים שכאלה במדינה. למדינה מניעים ברורים בתמרוץ התחדשות עירונית והם חיטכון כלכלי, בנייה באזורים מבוקשים ומיגון בניינים ישנים. גם התושבים מרווחים מחידוש הדירות הישנות ומבנייה באזורי הביקוש.

לצורך קידום ההתחדשות העירונית הקצתה המדינה 440 מיליון ש"ח שנועדו לתמרץ רשויות עירוניות להוציא היתרי בנייה על ידי מתן תקציבים לתשתיות תומכות על כל יחידת דיור שתבנה. המדינה חתמה על הסכמי מסגרת עם 11 ערים כאלו, רובן ערים מרכזיות וחזקות.

התמריצים פעלו והקיפי היתרי הבנייה עלו משמעותית בשנה האחרונה כתוצאה מהתמריצים הכלכליים בערים אלה. אולם, למרות ההצלחה של המדינה בתמרוץ רשויות עירוניות לקדם היתרי בנייה והתחדשות עירונית, לא נפתחו כמעט מכרזים לערים חרדיות, ערביות או ערים שאינן במרכז הארץ. מלבד זאת, המדינה לא חייבה תמהיל ראוי לשימוש בכספי התשתיות התומכות מהסכמי המסגרת ובכך פתחה לבניית פרויקטים קלים וזולים כמו כבישים וחניונים אך לא משמעותיים וחשובים כמו הטמנת קווי חשמל, פארקים או מתנ"סים.

לסיכום, התמריצים לקידום התחדשות עירונית אכן עבדו ודווקא לכן ראוי שהמדינה תמשיך לתקצב פרויקטים דומים, אך בצורה שוויונית יותר שפונה לכלל האוכלוסית, תוך מתן דגש על השימוש הנכון בכספי המסגרת והקמת תשתיות תומכות.



רקע

משבר הדיור

את העלייה במחירי הדיור הרגישה כותבת הדו"ח באופן אישי. לאחר חיפושים קדחתניים של מעל לחצי שנה אחר דירה בתל אביב, אחסון ציוד בתשלום וסאבלטים אין סופיים, החלטנו אני וזוגי לעבור לחיפה למרות שאין לנו שם חברים קרובים, משפחה או אפילו רכב. שוק השכירות בתל אביב שבר אותנו, ואנחנו לא היחידים. מנתוני ה-OECD ניתן לראות שמחירי הדירות בישראל עלו ב-17% רק בשנה האחרונה. העלייה במחירי הדיור נוצרת בין היתר בשל גדילת האוכלוסייה ובנייה בקצב שאינו מספיק. למעשה, התוכנית האסטרטגית לדיור שנוצרה ב-2017 בעקבות החלטת ממשלה 2457 טענה כי עד 2040 יש לבנות לפחות 1.5 מיליון יחידות דיור כדי לא לעמוד בפני קטסטרופה תכנונית.¹

משבר הדיור בישראל חמור במיוחד, והוא עומד לעיתים קרובות במרכז הדיון הפוליטי חברתי בישראל. את ניצני המשבר ניתן לראות כבר מקום המדינה, בתקופה בה עולים חדשים שוכנו במעברות בשל מחסור בדירות למגורים. גלים נוספים של המשבר התרחשו בשנות השמונים, בשל האינפלציה העולמית, ובשנות התשעים, יחד עם העלייה ההמונית מברית המועצות. אך מה שאנו רגילים להתייחס אליו כיום כמשבר הדיור – מחסור של דירות להשכרה ולמכירה במיוחד לצעירים ובמרכז, הוא משבר שהתחיל לצמוח במקביל למשבר הכלכלי העולמי של 2008, זאת לפי דוח מבקר המדינה.² החל מ-2010 ועד היום ניסתה הממשלה ליישם תוכניות רבות להורדת מחירי הדיור, עד כה ללא הצלחה רבה. המשבר, שבעקבותיו פרצה המחאה החברתית של שנת 2011, ממשיך להשפיע עלינו עד היום.

משבר הדיור בישראל נובע משתי בעיות עיקריות שלעיתים סותרות אחת את השנייה – האחת, מחסור בדירות והשנייה, בניינים מסוכנים. הצורך לבנות דירות במרכזי הביקוש לא תמיד עולה בקנה אחד עם הצורך למגן בניינים ישנים בסכנת קריסה, או כאלו שניצבים באזורים מועדים לפורענות. דמינו שאתם יזמים, ואתם צריכים לבחור בין שני פרויקטים של פינוי בינוי של שיכון בין ארבע קומות. פרויקט אחד ממוקם ברחוב טרומפלדור בקריית שמונה, והשני ממוקם ברחוב טרומפלדור בתל אביב. איזה פרויקט תבחרו לקדם?

לפי נתונים ממדל"ן מחודש אפריל 2023, מחיר ממוצע למ"ר בקריית שמונה הוא 11,389 ש"ח. בלב תל אביב, השכונה בה ממוקם רחוב טרומפלדור, מחיר ממוצע למ"ר הוא 61,419 ש"ח. למי שירצו לענות כי יבצעו את שני הפרויקטים נרצה להזכיר כי לוקח כחמש עשרה שנה בממוצע כדי להוציא לפועל פרויקט בנייה בישראל.³ אם כך, איפה תשקיעו את חמש עשרה שנות העבודה הללו? התשובה ברורה.

מדינת ישראל מודעת לכך שיותר משתלם ליזום פרויקטים של התחדשות עירונית במרכז. הממשלות השונות מנסות כבר שנים ארוכות להתמודד עם הבדלי המחירים בין המרכז לפריפריה על ידי יצירת תמריצים כלכליים שונים שידרבנו יזמים לחדש בניינים מסוכנים באזורי הפריפריה, אך אחוזי ההצלחה של פרויקטים אלו הם מעטים.

משבר הדיור אינו נחלתה הבלעדית של מדינת ישראל, ומדינות שונות ברחבי העולם מתמודדות עם משברי דיור קיצוניים בשנים האחרונות. בסין, למשל, מחסור בדירות מגורים גרם לתופעה נרחבת של מי שנקראים "שבט העכברושים" – מהגרים בלתי חוקיים שגרים במרתפים וחניונים תת קרקעיים, לעיתים לאורך עשרות שנים.⁴ בארצות הברית, המצב

1. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, סוגיות בהתחדשות עירונית – לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות העירונית בפרק ד' להצעת חוק התכנית הכלכלית, מתן שחק, ירושלים: 2021.

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/433601fa-e4c5-ea11-8107-00155d0aee38/2_433601fa-e4c5-ea11-8107-00155d0aee38_11_18174.pdf

2. משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת על משבר הדיור, מקבץ דוחות מיוחדים: פברואר 2015.
<https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/279.aspx>

3. סוגיות בהתחדשות עירונית.

4. Katie Hunt, "Meet the 'rat tribe' living in Beijing's underground city," CNN, February 18, 2015.
<https://edition.cnn.com/2015/02/17/asia/china-beijing-rat-tribe/index.html>

הכלכלי והג'נטריפיקציה יצרו משבר דיור חמור שמרחיב את תופעת מחוסרי הדיור למימדים עצומים.⁵ כמו כן, גם באשר להיבט הבטיחותי, ישראל היא אינה המדינה היחידה הנמצאת בסכנה של רעידות האדמה. האסון בשורקיה מזכיר לכולנו את האיומים המרחפים מעלינו במקרה של אסונות טבע.

הפריפריה

לפי נתוני הלמ"ס ישנו פער עצום בין כמות היתרי הבנייה הניתנת לערים פריפריאליות, בהשוואה לערים במרכז בעלות כמות אוכלוסייה זהה. הפער עומד לעיתים על מאות ואף אלפי אחוזים בכמות תוכניות הבינוי הכוללות של אותה שנה. לדוגמה – בשנת 2021 הוצאו בחיפה 752 היתרי בנייה. לעומת זאת, בראשון לציון הוצאו 2621 היתרי בנייה באותה שנה. חישוב מהיר מגלה שבראשון לציון יצאו 365.5% יותר היתרי בנייה ביחס לחיפה.

ישובים חרדים וערבים אל מול ישובים חילוניים

מצוקת הדיור בישראל חמורה במיוחד במגזרים החרדי והערבי. למעשה, מנתוני הלמ"ס ניתן לראות כי ערים חרדיות וערביות הן בעלות כמות היתרי הבנייה הנמוכים ביותר. לתופעה זו השלכות מדאיגות. במגזר החרדי הופיעו בעשור האחרון דירות פיראטיות, וניתן למצוא תיעודים רבים של משפחות המתגוררות בחניונים וחדרי אשפה, בדירות ללא חלונות המחוברות לחשמל פיראטי.⁶ במגזר הערבי פנו לעיתים קרובות לבנייה לא חוקית בשל מצוקת הדיור.⁸

בניינים מסוכנים ואסונות טבע

מדינת ישראל מודעת כבר שנים רבות לסכנת הקריסה של מבנים ברעידות אדמה ולפיכך פותחה תוכנית תמ"א 38, שנועדה לתמרץ יזמים לחדש ולמגן בניינים בפני רעידות אדמה. בפועל, יעדי תמ"א 38 בפריפריה נכשלו. במחוז הצפון לא תוכננו כלל פרויקטי פינוי בינוי ובדרום הפרויקטים שאושרו היו בשיעור של 8% מכלל התוכניות.⁹ מדו"ח מבקר המדינה 2023 מתגלה כי בישראל יש 610,000 בניינים שכלל הנראה אינם עמידים בפני רעידות אדמה.¹⁰ למעשה, תמ"א 38 לא יושמה כלל בטבריה, בית שאן, קריית שמונה, צפת וחצור הגלילית למרות שהן עומדות בסכנה ממשית בפני רעידות אדמה. בשנת 2018 מיפה פיקוד העורף 1208 מבנים מסוכנים בערים אלו, אולם הרשויות המקומיות לא עשו דבר כדי למגן את אותם מבנים.¹¹

לא כל מבנה בישראל הוא בסכנה מיידית להיפגע מרעידות אדמה, ועדיין בניינים קורסים, כדוגמת הבניין בחולון שקרס בשנת 2021. קשה לדעת מה היא כמות הבניינים הנחשבים מסוכנים כיוון שלפי מחקר משנת 2022, יש מחסור ארצי בנתונים לגבי אלו בגלל שהרשויות לא מתעדות זאת.¹² דוח של מרכז המידע של הכנסת שופך אור על קריסה

5. German Lopez, "The homelessness crisis is getting worse," July 15, 2022.

<https://www.nytimes.com/2022/07/15/briefing/homelessness-america-housing-crisis.html>

6. אהרון רבינוביץ, "חניונים ומחסנים: זו מצוקת הדיור החמורה של החרדים", כיכר השבת, 25 בפברואר, 2015.

<https://www.kikar.co.il/haredim-news/164905>

7. דוד טברסקי, "דירה בתוך חניון ב-3,500 שקלים: מצוקת הדיור של החרדים מחריפה", דבר, 11 ביולי, 2022.

<https://www.davar1.co.il/389625/>

8. עאוני בנא, "מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל", יולי 2011.

<https://law.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/housing-arabcitizens0811.pdf>

9. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, מבנים מסוכנים ומבנים בסכנת קריסה בישראל – רקע ומדיניות, מתן שחק, ירושלים: 2022.

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/5066098e-5154-ed11-814f-005056aac6c3/2_5066098e-5154-ed11-814f-005056aac6c3_11_19765.pdf

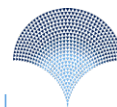
10. משרד מבקר המדינה, שיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים, דוח על הביקורת בשלטון המקומי: יולי 2022.

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2022/Shilton/2022-Shilton-102-Mivnim-Mesukanim.pdf>

11. משרד מבקר המדינה, היערכות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה, מקבץ דוחות מיוחדים: מרץ 2023.

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7597-1.aspx>

12. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, מבנים מסוכנים ומבנים בסכנת קריסה בישראל – רקע ומדיניות.



של בניינים שאינם באזורי סכנה מיידית. שינויים כמו שיפוצים, עבודות תשתית ובניית תשתית לרכבת הקלה בסביבת המבנה יכולים להוות זרז לקריסתו.¹³

מה היא התחדשות עירונית

בשנים האחרונות אנחנו ערים להתעוררות המושג התחדשות עירונית. מושג זה מתייחס לתופעה של שיפוץ בהיקפים משתנים של שכונות קיימות בערים. בעוד שתמ"א 38 מתרכז בעיקר בשיפוץ ותחזוק בניין קיים, פרויקטים של התחדשות עירונית מתייחסים לרוב לשיפור ושיפוץ של שכונות קיימות, לעיתים תוך מחיקת הבניינים הישנים לחלוטין. להתחדשות עירונית יתרונות רבים, שבהם שדרוג האזורים הציבוריים, הגדלת מלאי הדירות, יצירת תמהיל מגוון של אוכלוסיות ועוד.

כדאיות כלכלית של התחדשות עירונית

ליזמים ולדיירים כדאיות כלכלית ברורה מפרויקטים של התחדשות עירונית – כאשר ערך הדירה עולה, כך עולים גם הרווחים של בעלי הדירות. ליזמים משתלם לבנות במרכז אזורי הביקוש, כאשר הקרקע לבנייה כבר מופשרת.

אך לעיתים ניתן לשכוח כי למדינה יש תמריץ עצום ליצור פרויקטים של התחדשות עירונית, בהשוואה לבניית שכונות חדשות. המדינה היא זו שמממנת תשתיות תומכות בבניית כל שכונה חדשה – אינשרנט, ביוב, חשמל, בתי ספר וסניפי קופת חולים. במצב בו שכונה קיימת עוברת תהליך התחדשות עירונית המדינה צריכה להוציא פחות כסף באופן יחסי, כיוון שרבות מן התשתיות התומכות כבר קיימות, ולעיתים נדרש רק להרחיבן או לשפצן. אם כך, המדינה חוסכת כסף כאשר היא מממנת פרויקט של התחדשות עירונית, ולכן היא מתמרצת את הרשויות ליזום פרויקטים כאלו. החיסכון של המדינה הוא לא בהכרח דבר רע, כיוון שאפשר להשתמש בכספים הללו לפרויקטים אחרים, ואף על פי כן, חשוב לשים לב לסוגייה זו.

בפן ההפוך, המדינה חוששת שאזרחים יתבעו אותה על הזנחת הבניינים או היישובים כשאלו ייגרמו להם נזק. המדינה חוששת ממצב בו מכרה לתושב דירה בדיוור הציבורי, אך דירה זו בעלת תשתיות גרועות, ויצירת עסקה כזאת היא מעילה באמון האזרחים.¹⁴

כדאיות אקולוגית וסביבתית

למרות שמרכז המחקר והמידע של הכנסת לא התייחס לכך במחקריו, וגם הרשות להתחדשות עירונית אינה מציינת זאת, לפרויקטים של התחדשות עירונית יש כדאיות אקולוגית עצומה. בשדרוג שכונות קיימות נשמרות ראות ירוקות ונשמרים חייהם של בעלי החיים והצמחים באזורי השבע של המדינה. מלבד זאת, שימוש בתשתיות חדשות וחסכוניות יכולות להפחית את זיהום האוויר בישראל.

בנוסף על כך, בתכנון של המרחב העירוני המחודש ניתן לאפשר מקום רב יותר לפארקים, מגרשים ועצים. מחקרים מצביעים על כך שבשכונות עניות יש עלייה ברמת הפשיעה בימים חמים, יש חשש אמיתי כי עם התגברות גלי החום בעולם, תגבר גם הפשיעה.¹⁵ צמחייה יכולה להפחית שמפרטורות בין 10-25 מעלות צלזיוס.¹⁶ לעיתים רבות, שכונות עניות סובלות ממחסור בצל ובצמחייה, לעומת שכונות עשירות.¹⁷ ראוי להזכיר כי בעולם הולך ומתחמם, אנשים מתים

13. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, סוגיות בהתחדשות עירונית – לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות העירונית בפרק ד' להצעת חוק התכנית הכלכלית.

14. מתוך פרוטוקול ועדת פנים וסביבה בכנסת, 7 בפברואר 2023.

15. Heilmann, Kilian, Matthew E. Kahn, and Cheng Keat Tang. "The urban crime and heat gradient in high and low poverty areas." *Journal of Public Economics* 197 (2021)

https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25961/w25961.pdf

16. Akbari, H., D. Kurn, et al. 1997. Peak power and cooling energy savings of shade trees. *Energy and Buildings* 25:139-148.

17. Anne Barnard et al, "It's Going to Be a Hot Summer. It Will Be Hotter if You're Not Rich," May 28, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/05/28/nyregion/heat-waves-climate-change-inequality.html?searchResultPosition=92>

יותר ויותר ממזג אוויר חם באופן קיצוני, ובמיוחד אוכלוסיות חלשות כמו קשישים וילדים. לפני מחקר של המשרד להגנת הסביבה, כל גל חום הורג 45 אנשים.¹⁸ על ידי תכנון שכונות ירוקות יותר המדינה יכולה למנוע מוות של עשרות אזרחים.

בעיות בהתחדשות עירונית

למרות היתרונות הרבים, ואולי בגללם, פרויקטים של התחדשות עירונית עומדים בלב מוקדי סכסוך רבים, שהמפורסם בהם הוא אולי תל עמל. הסכסוך בתל עמל בין התושבים, עיריית תל אביב והיזמים מדגיש עד כמה מחיר הקרקע באזורי הביקוש בישראל גבוה, ועד כמה הביקושים באזורי המרכז גבוהים באופן כללי.

שיאנית היתרי הבנייה לשנת 2021, תל אביב, ממחישה לנו שבניית גורדי שחקים ללא היכר לא תוכל לפתור כבמטה קסם את משבר הדיור, וייתכן שאף תיצור בעיות חדשות כמו בולענים, פקקים ומחסור בשירותים. פקקים בחריש או מחסור בכיתות לימוד בתל אביב בשל פרויקטי דיור מהירים הם תוצאה ישירה של בנייה מהירה מידי ללא יצירת תשתיות תומכות מספיקות.¹⁹

ג'נטריפיקציה

פרויקטים של התחדשות עירונית יכולים ליצור משבר בו אוכלוסיות חלשות שגרו באיזורים מוזנחים נדחקות החוצה אל מחוץ לאזור הביקוש החדשים בשל עליית המחירים, ובנייה בתמהיל שאינו מתאים לאוכלוסייה. הרשויות המקומיות, שרוצות למקסם רווחים על הקרקע לא מתחשבות באוכלוסיות שזקוקות לדיור ציבורי ולדירות להשכרה. תהליך כזה של דחיקת אוכלוסיות חלשות אל מחוץ לאזורי הביקוש נקרא ג'נטריפיקציה. חשוב לציין כי אוכלוסיות חלשות הן קשישים, משפחות חד הוריות, אנשים במצב סוציו אקונומי נמוך, אך גם זוגות צעירים שלא יכולים להתמודד עם שדרוג מלאי הדירות לדירות חדשות וגדולות – שכן לאלו מחירי שכירות גבוהים יותר. הג'נטריפיקציה וצמצום מלאי הדירות הטבעי מעלים יחד את מחירי הדיור, למרות שמלאי הדירות גדל באופן יחסי.

השחקנים העיקריים

הדיור בישראל מורכב בעיקרו מארבעה שחקנים עיקריים, ביניהם מאזן כוחות לא שווה: הדיירים, הקבלן, הרשות המקומית והממשלה. עד היום, הרשויות העירוניות והדיירים היו תלויים הלכה למעשה ברצון היזם כדי ליצור מיזמי התחדשות עירונית ופינוי בינוי. חוסר איזון זה גרם לעיתים לניצול הדיירים על ידי היזמים.²⁰ בשנים האחרונות מנסה הממשלה לפתור את חוסר האיזון הזה על ידי יצירת פרויקטים בפיקוח ממשלתי כמו מחיר למשתכן ודירות להשכרה ארוכת טווח, אך פתרונות אלה הם טיפה בים משבר הדיור.

המנהלות העירוניות

המנהלות העירוניות הן משרדים היושבים בתוך הרשויות העירוניות ומשרתן לקשר בין היזמים, הדיירים, משרדי התכנון העירוניים ומשרדי הממשלה ולספק מעטפת תומכת לתכנון פרויקטים שונים של התחדשות עירונית. ישנן 32 מנהלות עירוניות בישראל נכון להיום, כאשר הראשונות הוקמו ב-2017. נכון להיום, אין עיר חרדית או ערבית אחת בה

18. שני אשכנזי, "מחקר: כל גל חום בישראל מוביל בממוצע לתמותה עודפת של 45 בני אדם", 31 במאי, 2022.

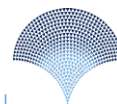
<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001413769>

19. דורון ברויטמן, "אין מקום לכיתות ובתי ספר חדשים: מערכת החינוך לא ערוכה לצפיפות הגוברת בערים", כלכליסט, 8 בספטמבר, 2022.

https://www.calcalist.co.il/local_news/article/ryhatbpgi

20. גיא נרדי, "המנוול לקח את החתימות שלנו, מכר אותן ב-100 אלף דולר ונעלם", 25 בדצמבר, 2019.

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001311911>



יש מנהלה להתחדשות עירונית. בנוסף לכך, רק 19% מהערים להן יש מנהלת התחדשות עירונית הן ערים בפריפריה.²¹ התנהלות זו בעייתית ויכולה ליצור פערים רבים, כפי שיובהר בהמשך הדו"ח.

החלטות ממשלה קודמות

בעשור האחרון מנסות ממשלות ישראל לפתור את הבעיות של משבר הדיור באמצעות החלטות רבות ביניהן החלטות ממשלה 203, 200, 376, 2457 ועוד, תוך שימוש ביוזמות ממשלתיות שונות, שהמוכרות מביניהן הן מחיר למשתכן ותמ"א³⁸. הנה הסיכום של החלטות אלו בקצרה:

החלטת ממשלה 200. בהחלטה זו משנת 2021, מכריזה הממשלה על פרויקט המטרו בגוש דן כפרויקט לאומי, ומשנה את היסוד ההשכחה לקרקעות בקרבות אזורי המטרו, מה שהופך אזורים שבעבר נחשבו מרוחקים יותר ולפיכך גם זולים יותר (כגון שכונת יפו ד'), ליגרים יותר בשל הקרבה העתידית למטרו.

החלטת ממשלה 376. החלטה זו, שנכבדה ב-2013 מציבה יעדים לאומיים להתחדשות עירונית – 10,000 התחלות בנייה בשנה, בשנת 2024. ייעול התחדשות עירונית ועידוד רשויות מקומיות להאיץ תהליכים כאלו בתחומן, תוך כדי העצמת הדיירים העומדים במרכז תהליכים אלו.

החלטת ממשלה 2457. החלטה זו משנת 2017 חוזה כי ישראל תזדקק ל-1.5 מיליון יחידות דיור בשנת 2024, ועל כן יש לאשר 2.6 מיליון יחידות דיור בשנה זו. מלבד זאת, החלטה 2457 מציינת כי יש להכווין את יחידות הדיור החדשות לתל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע ולהגביר את קצב ההתחדשות העירונית באופן כללי.

החלטת ממשלה 203. כפי שאפרט בהמשך, החלטת ממשלה 203 תעזור לדיירים בפרויקטי התחדשות עירונית, תסייע לעיריות להפוך את ההתחדשות העירונית לרווחית יותר מבחינת מס שבח ותתמרץ אותן על ידי חתימת הסכמי מסגרת עם רשויות עירוניות ומתן מענקים והלוואות לאותן רשויות כדי להקים תשתיות תומכות לפרויקטי התחדשות עירונית.

הפתרון – החלטת ממשלה 203

על פניו, החלטת ממשלה 203 באה לפתור רבות מהבעיות שהועלו מעלה. ההחלטה נועדה בעיקר לתת סיוע כלכלי לרשויות מקומיות ביצירת מיזמי התחדשות עירונית, בין אם בשל מחסור במימון תשתיות תומכות, ובין אם בחוסר רצון של משקיעים חיצוניים ליצור מיזמי התחדשות עירונית בפריפריה. בצורה זו יוכלו הרשויות העירוניות עצמן לפתוח במיזמי התחדשות עירונית בעזרת מימון הממשלה מקרן מיוחדת.

אולם על פי דיון שהתקיים ב-7.2.2023 בוועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת, בפועל החלטת ממשלה 203 לא מיועדת לפתור את בעיית הדיור בפריפריה, או את בעיות המבנים המסוכנים, אלא לתמרץ מתן אישור היתרי בנייה באזורי הביקוש.

למשרד הבינוי והשיכון ולרשות להתחדשות עירונית תוכנית נפרדת, שהתפרסמה במאי 2022, שמיועדת להתמודד עם בעיות הבנייה והמבנים המסוכנים באזורי הפריפריה בתקציב של 140 מיליון שקלים. תוכנית זו נועדה לסייע לערים פריפריאליות בהן אין היתכנות כלכלית משמעותית עקב ערכי קרקע נמוכים, ובמיוחד כאלה שמיקומן הגיאוגרפי נמצא על השבר הסורי אפריקאי.

הדיירים והיזמים

החלטת ממשלה 203 נועדה להגן על הדיירים מפני חוסר שקיפות בתהליך ההתחדשות העירונית, ובו זמנית מחלישה את קריטריון ההסכמה לפנינו. לפי החלטת הממשלה, יורד אחוז הדיירים המסכימים ל-67% אחוזים מכלל הדיירים וזאת על מנת להרחיב את היקפי המיזמים. בעבר אחוז הדיירים הנדרש היה 80%. בנוסף, ההחלטה מפשטת את אחוזי

21. בדיון בוועדת פנים וסביבה שנערך בתאריך 7 בפברואר 23, שאל יו"ר הוועדה, יעקב אשר, את מנכ"ל הרשות להתחדשות עירונית, אלעזר במברגר, מדוע לא לכל עיר יש מנהלת רשות עירונית. במברגר השיב כי העניין בתכנון.

היטל ההשבחה מה שאמור לזרז את תהליך קבלת אישורי הבנייה. מלבד זאת, החלטה 203 עוזרת לדיירים כיוון שהיא מטילה מגבלות על אופן התנהלות החוזה. כל למשל, לא יוכל זם להחתים את הדיירים על חוזה בשפה שהם לא מכירים. היזם גם לא יכול להגיד לדייר מסוים ששאר הדיירים כבר חתמו על החוזה במטרה ללחוץ עליו להסכים. בו זמנית, ההחלטה תסייע ליזמים לקדם את תהליכי חידוש הבניין במקרה של דייר סרבן.

הרשויות העירוניות

החלטה 203 מפקידה כוח רב ביד הרשויות העירוניות. היא נותנת להן את האפשרות לייעל את כמות הוצאת היתרי הבנייה על ידי הקמת ועדת ערר מיוחדת, ומתירה להן ליזום פרויקטי התחדשות עירונית על דעת עצמן, תוך כדי שהן יכולות לקבוע בעצמן את מס השבח לפי מדרגות המס החדשות. בנוסף, הממשלה תציע לרשויות מסלולי מימון שונים כחלק מהסכמי מסגרת שונים שייחתמו עד 2024.










הרשות להתחדשות עירונית









הרשות להתחדשות עירונית תוכל לחתום על הסכמי מסגרת עם עיריות שונות כדי לקדם תשתיות תומכות לפרוייקטים של פינוי בינוי. התקציב להסכמי המסגרת הללו עומד על 440 מיליון שקלים, ומוגבל עד 2024. עד כה, הוקצו 230 מיליון שקלים להסכמים אלו, כפי שיפורט בהמשך. באמצעות התקציבים הללו, תוכל המדינה לתמרץ את הרשויות ולהעניק לתושבים בתי ספר, כבישים, ביוב וכד' לבניינים החדשים שיבנו.

הרשות להתחדשות עירונית תתן עדיפות לרשויות מקומית שהן בקרבת מערכות תשתיות עתירות נוסעים. או במילים אחרות – רקל"ה, רכבת, כבישים וכד'. השיקול הנובע מהחלטה זו הוא כי איזורים בקרבת תשתיות תחבורה כמו התחנה המרכזית בתל אביב מוזנחות ועניות, וזאת בניגוד לפוטנציאל הכלכלי העצום שלהן.



הרשות תוכל אף לתת מימון מוקדם והלוואות לרשויות שאין ברשותן סכום מתאים כדי להתחיל פרויקטי התחדשות עירונית. בנוסף, כדי לקדם את בניית 1.5 מיליון יחידות דיור הנחוצות כדי למנוע משבר דיור קסטרופלי, המדינה תקים ועדת היגוי רבעונית ופורום מעקב חודשי כדי לעקוב אחר הפרוייקטים של ההתחדשות העירונית ברחבי הארץ.

טבלה מסכמת

מס'	מה הוחלט	מה קורה עם זה	סטטוס יישום
א.1	היטל השבחה בשל פינוי בינוי יעמוד על 25% החל מ-1.5.22	הוסדרו היטלי ההשבחה בתיקון 139 לחוק הבנייה.	 יושם
ב.1	הוועדה לתכנון ובינוי יכולה לחלק שטח לאזורים שונים ולהיטלי השבחה בשיעורים של 25%, 50% ואפס, עד ל-1.5.2027, בשטחים גדולים מ-50 דונם	תוקן ללא הגבלת זמן, לא ברור למה החוק לא תוקן עד הגבלת הזמן הכתובה בהחלטת הממשלה.	 יושם
ג.1	החל מ-1.5.2027 תוכל הוועדה המקומית לקבוע לבד את היטל ההשבחה כשהיטל הרגיל יהיה 25%	תוקן ללא הגבלת זמן.	 יושם
ה.1	אם השטח קרוב למטרו היטל ההשבחה ייקבע לפי החלטה ממשלה 200 שקשורה להיטלי השבחה לנכסים ליד המטרו	תוקן	 יושם
1.1	ייקבעו תקנות וכללים אחידים בכל הנוגע לחישוב הטל ההשבחה בפרויקטי פינוי בינוי	תוקן	 יושם
א.2	כדי לתבוע בעל דירה שמסרב לעשות פינוי בינוי יידרש רוב של לפחות שני שלישים מבעלי הנכס שיש להם 60% מכלל הנכסים בבניין	תוקן	 יושם
ג.2	לאפשר ליזם בפינוי בינוי לתבוע את בעלי הדירות המסרבים כל עוד הוא מודיע מראש לבעל הדירות שכן רוצים לעשות את הפרויקט	הסעיף לא חוקק לאחר שבעת הדיונים בוועדת הפנים בכנסת, עלתה מצד חברי ועדת הפנים התנגדות לתת האפשרות ליזם לתבוע בעל דירה מסרב, ובהתאם לכך החליטה הוועדה להשאיר רק את האפשרות הקיימת בידי בעלי הדירות, אשר יכולים להסמיך יזם לעשות כן בשמם.	 לא יושם
ד.2	לשנות את צורת החישוב של מי שבבעלותו 30% מסך הדירות בבניין (דהיינו, מי שבבעלותו יותר משתי דירות בבניין).		 יושם
1.ה.2	לבטל החתמה לביטול פינוי בינוי בתואנה שההחתמה הייתה פוגענית. כלומר במקרה בו היזם או גורם אחר מסעמו החתים את בעל הדירה תוך התחזות שקרית כנציג מטעם רשות ציבורית כלשהי	תוקן	 יושם

מס'	מה הוחלט	מה קורה עם זה	סטטוס יישום
2.ה.2	לבטל החתמה לביטול פינוי בינוי בתואנה שהחתמה הייתה פוגענית. כלומר במקרה בו שיקרו לבעל הדירה בנוגע לכמות בעלי הדירות שכבר חתמו על עסקת ההחתמה או על תנאי העסקה שנמסרו לבעלי דירה אחרים	תוקן	 יושם
3.ה.2	ביטול ההחתמה במידה ודיירים הוחתמו על חוזה בשפה זרה לבעל הדירה	תוקן	 יושם
4.ה.2	ביטול ההחתמה במידה וניצלו מוגבלות רפואית, נפשית או שכלית של בעל דירה, כשהיה על המחטים לדעת על מוגבלות ז.	תוקן	 יושם
א.3	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית יכולה להכריז על מתחם כמתחם פינוי ובינוי ללא הגבלת זמן	תוקן	 יושם
ג.3	להוריד את המילה מיסוי מהגדרה של מתחם במסלול פינוי בינוי, ולהכליל את הבניינים שניתן לעשות בהם פינוי בינוי לכל סוג של בניינים, גם כאלה שיש בהם פחות מ-24 יחידות (ויותר מ-2)	תוקן	 יושם
5	לתקן את חוק מיסוי מקרקעין כך שיעודד מימוש עסקאות התחדשות עירונית ויסדיר את הביטי המיסוי בעסקאות אלו	תוקן, כולל הטבות משמעותיות, ביניהן החלת הפטורים ממס על כלל יחידות הדיר של מוכר דירה בפינוי-בינוי.	 יושם
א.6	הקמת צוות בין משרדי שיגיש המלצה ליעדי הוצאת היתרים בפרויקטי התחדשות עירונית לרשויות מקומיות שיש להם תוכניות מאושרות להתחדשות עירונית למשרד הפנים	נמצא כי אין צורך בהקמת הצוות האמור. זאת, בין היתר, לאור צעדי מדיניות אחרים שקידמה הממשלה. הרשות הממשלתית מעדכנת באופן שוטף את המשרדים הרלוונטיים על קצב הוצאת היתרי הבנייה. לפיכך, משרת הצוות הוגשמה הלכה למעשה, והקמתו התייתרה.	 לא יושם
1.6	לתת לשר הפנים את האופציה לבטל או להסמיך ועדה של רשות מקומית להיות ועדה עצמאית על סמך עמידה ביעד הוצאת ההיתרים להתחדשות עירונית	לא הוסמכו הוועדות במחוזות הרלוונטים, דהיינו במרכז, תל אביב, ירושלים ובחיפה.	 לא יושם
ג.6	להורות למטה התכנון הלאומי כי בכל מחוז שיש בו שלוש ועדות ערר או יותר, לייעד ועדת ערר אחת מבין הקיימות, לטיפול בהיתרים ותכניות בהתאם לחוק התכנון והבנייה בנושאי התחדשות עירונית בלבד	לא הוסמכו הוועדות במחוזות הרלוונטים, דהיינו במרכז, תל אביב, ירושלים ובחיפה.	 לא יושם

מס'	מה הוחלט	מה קורה עם זה	סטטוס יישום
7.6	להוסיף נציג של הרשות להתחדשות עירונית לכל ועדת ערר המתייחסת לפרויקטי התחדשות עירונית	מונו נציגים מטעם הרשות להתחדשות עירונית לשמש כנציגים בוועדות בערר, והם מוזמנים תדיר לדיוני ועדות הערר בענייני היתרים ותכניות בהתחדשות עירונית.	יושם
7	אם רשות מקומית לא קידמה פינוי בינוי או תמא לבניין בודד עד ה-1.5.2022, יהיו יכולות הרשות להתחדשות עירונית או מינהל התכנון יהיו רשאיות לקדם תכנית כזו	הרשות להתחדשות עירונית מקדמת כיום, בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, 18 תכניות עירוניות להתחדשות הבניין הבודד בהתאם לסעיף 7 להחלטת הממשלה.	יושם
8	לבקש משר המשפטים ושר הבינוי והשיכון להסיר חסמים בחקיקה שמונעים התחדשות עירונית לפי דוח ביניים שפורסם ב-2020	הרשות להתחדשות עירונית יזמה שורה של תיקונים, שמרבית נכללו במסגרת חוק ההסדרים הקרוב, ביניהם - הורדת הרוב והשוואת תנאי המיסוי של תמ"א 2/38 (הריסה ובנייה) לאלו של פינוי בינוי; החלת העילות לסירוב סביר בפרויקטים מעין אלו (מתי דייר לא יחשב דייר סרבן. היחס לעברייני בנייה ולבעלים מרובי דירות וכן הורדת הרוב הנדרש על מנת לפנות לשמאי פינוי ובינוי לצורך בחינת כדאיות כלכלית של עסקה מוצעת. כמו כן, מקדמת הרשות להתחדשות עירונית מנגנון הסדרה לפתרון מצב של עסקאות חוסמות בפרויקטים של פינוי ובינוי בהם אוחזים בנתח עסקאות משמעותי 2 יזמים או יותר באופן שמסכל את מימוש הפרויקט.	יושם
9.א	לבטל את המנגנון הקבוע בסעיף 2ג(ב) לחוק רשות מקרקעי ישראל.	תוקן	יושם
1.9	לתקן את חוק הרשות להתחדשות עירונית כך שכספים שנצברו בקרן להתחדשות עירונית עד לביטול המנגנון, יועברו לתקציב הרשות להתחדשות עירונית וישמשו לצורך מימון הסכמי המסגרת להתחדשות עירונית כמפורט בסעיף 10.	חוק הרשות להתחדשות עירונית תוקן כך שבוטלה הקרן להתחדשות עירונית והכספים שהיו אמורים להיכנס אליה הוסבו לצורך מימון הסכמי המסגרת להתחדשות עירונית וכן להשלמת כדאיות כלכלית בפריפריה.	יושם
10	לגבש הסכמי מסגרת עם רשויות מקומיות בעניין תמיכה כלכלית בתוכניות התחדשות עירונית.	נחתמו אחד עשר הסכמי מסגרת.	יושם
2.1.10	אם הרשות המקומית לא תעמוד יעד ההיתרים המדינה יכולה לבטל את הסכם המסגרת	הסכמי המסגרת עם גבעתיים בוטלו כיוון שלא עמדה ביעד ההיתרים.	יושם

מס'	מה הוחלט	מה קורה עם זה	סטטוס יישום
1.ג.10	הרשות המקומית תקבל בין 20-30,000 ש"ח לכל יחידת דיור שתאושר לתכנון והפקת תשתיות הדרושות לפרויקטים הללו	כל רשות קיבלה סכום כסף לפיתוחי תשתיות כפי שמפורט בטבלה.	 יושם
11	הקמת ועדת היגוי בראשות מנהל הרשות להתחדשות עירונית שתתכנס בכל רבעון ויוצג בה סטאטוס הפרויקטים והתקדמות ההסכמים	<p>הצוות דן בתכניות משמעותיות בהתחדשות עירונית. בדיונים כאמור נכחו גורמים רבים נוספים על חברי הצוות, בהתאם לנושאים שנידונו שהתמקדו בקשיים שהתעוררו בתכניות התחדשות עירונית שונות.</p> <p>בין היתר ניתן למנות את נציגי משרד הבריאות, נציגי רשות שדות התעופה ונציגי רשויות מקומיות רלוונטיות.</p>	 יושם
12	להקים פורום מעקב חודשי לתכניות גדולות להתחדשות עירונית וישומן ולהגיש עדכון שנתי לממשלה על מספר התכניות שאושרו ועל קצב מימוש התכניות	הצוות מסר את עדכונו לממשלה ולציבור באמצעות פרסום דו"ח ההתחדשות העירונית השנתי אשר הוכן על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית וכולל את המידע הרלוונטי בתוכו	 יושם

פירוט הסעיפים

1. תיקוני חקיקה בנושא מס שבת. המדינה ביצעה מספר תיקוני חקיקה שנועדו להסדיר את מס השבח בישראל. היטל ההשבחה על פרויקטים של התחדשות עירונית עומדים כיום על 25%, כאשר רשות עירונית יכולה להחליט אם לגבות מס גבוה יותר או נמוך יותר, לפי ראות עינייה.²²

סטטוס: יושם

א.2. במצב של הסכמה בין 60% מבעלי הנכסים בבניין, יהיה ניתן לתבוע בעל דירה סרבן שמסרב לפרויקט פינוי בינוי.²³

סטטוס: יושם

ג.2. לתת אפשרות ליזם לתבוע בעלי דירות סרבנים בפרויקט פינוי בינוי הסעיף לא חוקק לאחר שבעת הדיונים בוועדת הפנים בכנסת, עלתה מצד חברי ועדת הפנים התנגדות לתת האפשרות ליזם לתבוע בעל דירה מסרב, ובהתאם לכך החליטה הוועדה להשאיר רק את האפשרות הקיימת בידי בעלי הדירות, אשר יכולים להסמיך יזם לעשות כן בשמם

סטטוס: לא יושם

ד.2. צורת החישוב של מי שבבעלותו 30% מסך הדירות בבניין שונתה.²⁴

סטטוס: יושם

ה.2. לבטל החתמה על פרויקט פינוי בינוי במקרה והדיירים הוחתמו על בצורה פוגענית. למשל, הדיירים הוחתמו בשפה זרה, מוגבלות רפואיות או מנטליות של דייר נוצלו, או שהמחתימים התחזו לבעלי תפקידים ממשלתיים ו/או עירוניים.²⁵

סטטוס: יושם

3. הרשות להתחדשות עירונית תוכל להכריז על מתחם כעל מתחם פינוי בינוי ללא הגבלת זמן. בנוסף, כל בניין יוכל להיחשב לכזה שינתן לעשות בו פינוי בינוי, גם בניינים שיש בהם פחות מ-24 יחידות דיור, אך יותר משתיים.²⁶

סטטוס: יושם

5. לתקן את חוק מיסוי מקרקעין כך שיעודד התחדשות עירונית.

סטטוס: יושם

א.6. הקמת צוות בין משרדי שיגיש המלצות ליעדי הוצאת היתרים בפרויקט פינוי בינוי. נמצא כי אין צורך בהקמת הצוות האמור. זאת מכיוון שהממשלה קידמה צעדים אחרים שאמורים לקדם את התקשורת בין המשרדים השונים. לפיכך, החולט כי אין צורך בהקמת הצוות והקמתו בוטלה.²⁷

סטטוס: לא יושם

22. כל תיקוני החקיקה תוקנו בחוק ההסדרים שעבר בשנת 2023, וזאת לפי מענה הראשות להתחדשות עירונית מאפריל 2023.

23. ש.ם.

24. ש.ם.

25. ש.ם.

26. ש.ם.

27. על פי מענה הראשות להתחדשות עירונית מתאריך 3 באפריל 2023.

1.6. שלילת עצמאות ועדות מחוזיות במקרה של חוסר עמידה ביעדי מתן היתרים.

סעיף 1.6 נועד לשלול עצמאות ועדות מחוזיות לענייני היתרים במידה והן נכשלות באופן חרוץ במתן כמות היתרים הנדרשת מהן לפי יעדי ההתחדשות העירונית הרלוונטית להן של הממשלה. בנוסף, סעיף זה נועד לתמרץ ועדות מחוזיות שפועלות ביעילות לקבל עצמאות נוספת. עד היום, לא הוסמכו או בוטלו ועדות כאלו בארץ.

סטטוס: לא יושם

1.6. במחוזות בהם יש יותר משלוש ועדות ערר לבנייה, אחת מהן תוסמך להיות ועדה ספציפית למתן היתרי בנייה. ישנם רק ארבעה מחוזות גדולים מספיק, שיוכלו לקבל את ההסמכה הזאת והם מחוזות מרכז, תל אביב, ירושלים וחיפה. הסמכת ועדת ערר ספציפית להיתרי בנייה יכולה פוטנציאלית לזרז את מתן קבלת היתרי בנייה ובכך לזרז את קצב הבנייה. נכון להיום, באף מחוז לא הוסמכה ועדה כזו.

סטטוס: לא יושם

1.6. הצבת נציג של הרשות להתחדשות עירונית וועדות ערר הקשורות לפרויקטים של התחדשות עירונית. מונח נציגים מטעם הרשות להתחדשות עירונית לשמש כנציגים בוועדות בערר, והם מוזמנים תדיר לדיוני ועדות הערר בענייני היתרים ותכניות בהתחדשות עירונית.²⁸

סטטוס: יושם

7. קידום פינוי בינוי או תמ"א לבניינים בודדים על ידי הרשות להתחדשות עירונית. הרשות להתחדשות עירונית מקדמת כיום, בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, 18 תכניות עירוניות להתחדשות הבניין הבודד.²⁹

סטטוס: יושם

8. הסרת חסמי חקיקה שמונעים התחדשות עירונית. הרשות להתחדשות עירונית יזמה שורה של תיקונים, שמרבית נכללו במסגרת חוק ההסדרים הקרוב, ביניהם – הורדת הרוב והשוואת תנאי המיסוי של תמ"א 2/38, היחס לעברייני בנייה ולבעלים מרובי דירות וכן הורדת הרוב הנדרש על מנת לפנות לשמאי פינוי ובינוי לצורך בחינת כדאיות כלכלית של עסקה מוצעת.³⁰

סטטוס: יושם

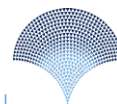
9. סעיף ג2 בחוק רשות מקרקעי ישראל תוקן כך שהכסף שנצבר בקרן להתחדשות עירונית יעובר למימוש הסכמי המסגרת.

סטטוס: יושם

28. על פי מענה הראשות להתחדשות עירונית מתאריך 3 באפריל 2023.

29. ש.ם.

30. ש.ם.



סעיף 10 – הסכמי המסגרת

סעיף עשר הוא הסעיף החשוב ביותר בהחלטת הממשלה, כיוון שהוא מתדבר על הקצאת תקציבים לתשתיות תומכות לעיריות שיאשרו לפחות 600 היתרי בנייה באותה שנה, בין אם בתמ"א ובין אם בפניו בינוי. מהבחינה הזאת, מענקי הממשלה חדשניים כיוון שהם מתמרצים את העיריות לבנות את התשתיות התומכות שכל כך חסרות בפרויקטי פינוי בינוי החדשים – כבישים, בתי ספר, חניונים ועוד.

ניתן לחשוב כי הצבת רף של אישור מינימום 600 היתרים בשנה, לא משנה באיזה מסלול, ייצור תחרות לא הוגנת בין ערים גדולות ומבוססות לבין ערים קטנות או פריפריאליות. אבל, מנתוני הלמ"ס עולה כי גם ערים בעלות כמות תושבים קטנה יחסית כמו נתיבות ואור עקיבא מסוגלות להוציא כמות היתרים כזו, אם לא גבוהה יותר. לפיכך, הטענה בדבר תחרות לא הוגנת מתייתרת הלכה למעשה. לראייה, גם ערים פריפריאליות כמו אשדוד, קריית ים ובית שמש זכו במענקים.

עד מרץ 2023 חתמה הממשלה על הסכמי מסגרת עם שתיים עשרה רשויות מקומיות. במסגרת הסכמים אלו ניתנו כעשרים אלף היתרי בנייה, והמדינה תעניק 230 מיליון שקלים לרשויות השונות.³¹ בהסכמי המסגרת הללו ייתנו כ־25 אלף שקלים לכל יחידת דיור, שמיועדים לבניית תשתיות תומכות.

שם היישוב	סך היתרי פינוי בינוי	סך היתרי תמ"א	סכום המענק
ירושלים	2902	1882	52,217,367
לוד	727	–	14,070,000
בת ים	817	1,250	15,625,000
קריית אוננו	1,494	138	22,845,000
חיפה	715	938	12,880,000
נתניה	1,390	137	24,213,333
גבעתיים	25	321	–
רמת גן	1,053	1,328	18,175,000
אשדוד	944	1,796	16,800,000
בית שמש	1,170	143	24,773,333
חדרה	858	–	16,080,000
קריית ים	609	132	12,020,000
סך הכל	12,704	8,065	229,699,033

סטטוס: יושם

11. הקמת ועדת היגוי בראשות מנהל הרשות להתחדשות עירונית שתתכנס בכל רבעון ויוצג בה סטטוס הפרויקטים והתקדמות ההסכמים. ועדת ההיגוי התכנסה מספר פעמים מאז הקמתה.³²

סטטוס: יושם

12. הקמת פורום מעקב חודשי לתוכניות גדולות והגשת עדכון שנתי לממשלה על התוכניות. הצוות מסר את המלצותיו לוועדת פנים וסביבה במרץ 2023, והנפיק דוח בן 134 עמודים בכל הנוגע לתוכניות המתרחשות בישראל בכל הנוגע להתחדשות עירונית.³³

סטטוס: יושם

31. ש.ס.

32. ש.ס.

33. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2021, מרץ 2022.

https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_1746498.pdf

חסמים ומאפשרים

מאפשרים



משאבים נדרשים: סעיף עשר הוא הסעיף התקציבי היחיד בהחלטת ממשלה 203, והוא מתייחס להסכמי המסגרת של הרשויות. התקציב, קרוב ל-230 מיליון שקלים, היה תקציב מוגדר ומאושר שכבר היה אצל הרשות להתחדשות עירונית. כמו שניתן לראות בסעיף 9ב, הכספים להסכמי המסגרת הוסטו מהקרן להתחדשות עירונית לטובת מימון הסכמי המסגרת. כיוון שהיה תקציב מוגדר ומאושר שהוסט לטובת ההחלטה מתוך הקרן להתחדשות עירונית, ההחלטה יכלה לצאת לפועל במהירות.

מה ייקנו 302 מיליון השקלים הללו? התקציבים יאפשרו בנייה של תשתיות תומכות כמו כבישים, חניונים ציבוריים, תשתיות מים וביוב, מוסדות חינוך, מוסדות ציבור, מגרשי כדורגל, מתנסים, וכדומה. לפי חישוב החלטת הממשלה, כל אחת מ-3500 יחידות הדיור שאושרו ויאושרו תוך חמש שנים בערים שניגשו למכרזים הללו, ייזכו לתמיכה של בין 20,000 ל-30,000 שקלים בצורת תשתיות תומכות.

תקצוב התשתיות התומכות הללו ימנע בעיות עתידיות כמו מצוקת כבישים וחניות בדומה לחריש וגבעתיים.³⁴ הן אף ימנעו בעיות של מחסור בכיתות, בדומה למצב היום בתל אביב. בנוסף, תקצוב התשתיות התומכות ישפרו מאוד את רווחת התושבים ויימנעו מצב של מדבריות בתים, בהם נבנות שכונות חדשות ללא התחשבות בצרכי התושבים, מצב שיוצר מצוקה אמיתית אצל תושבי השכונות החדשות.³⁵ התמריצים הכלכליים הוכחו כמשמעותיים מבחינת מהירות אישור היתרי הבנייה והגדלת היקפם.

כמה היתרי בנייה הוצאו? ³⁶			
עלייה באחוזים	2022	2020	
194%	7278	2479	ירושלים
215%	1612	512	לוד
387%	3223	662	בת ים
13%	984	872	קריית אוננו
137%	965	408	חיפה
1%	2113	2085	נתניה
95%	531	273	קריית חיים
227%	2481	753	אשדוד
79%	2785	1558	בית שמש
202%	1052	348	חדרה
-11%	2205	2588	רמת גן

לוח זמנים מחייב: משרד השיכון והבינוי יכול לחתום על הסכמי המסגרת תוך שנתיים בלבד, מ-2022 ועד 2024. יצירת לוח זמנים צפוף חייב את משרדי הממשלה ואת הרשויות לחתום מהר על הסכמי המסגרת. בנוסף, חלון ההזדמנויות הקטן יוצר תמריץ אמיתי לקדם את הפרויקטים ולהאיץ אישורים לבנייה מצד הרשויות המקומיות.



34. ענת דניאלי, "אין תשתיות, ו-250 דירות עומדות ריקות", כלכליסט, 16 באוקטובר, 2017.

https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3725197,00.html

35. מתן חודורב, "אין מתנ"ס, ספרייה או דואר: מחדל התשתיות בשכונות החדשות", חדשות שלוש עשרה, 8 בינואר, 2019.

<https://13news.co.il/item/the-main-edition/analyst/ntr-1313560/>

36. הנתונים נלקחו מתוך מאגר הנתונים של הלמ"ס.



מבנה סעיפים וחלוקת עבודה ברורה: לכל סעיף בהחלטת ממשלה 203 משויכת רשות ספציפית, שר או משרד האחראי לביצוע. חלוקת עבודה ברורה אפשרה לכל הגופים האחראיים לבצע את פעולתם. ניתן לראות כי רוב סעיפי ההחלטה נפלו תחת תחום האחריות של הרשות להתחדשות עירונית, וזו קידמה את הסעיפים שתחת אחריותה.

בהתאם לכך, ניתן גם לאתר בקלות את האחראים לסעיפים שטרם בוצעו. בסעיף 6 ג מפורט כי בכל מחוז בו יש יותר משלוש ועדות ערר לבנייה, דהיינו מרכז, תל אביב, ירושלים וחיפה וכי יש להפוך את אחת הוועדות לוועדה שמטפלת באופן אקסקלוסיבי בהיתרים ותוכניות להתחדשות עירונית. האחראי על סעיף זה הוא מטה התכנון הלאומי, שלא הסמיך את הוועדות הנדרשות. בצורה דומה אפשר לראות כי סעיף 6ב, שנותן את הסמכות להסמכת הוועדות למשרד הפנים גם אינו בוצע.

אם כך, מבנה הסעיפים וחלוקת העבודה הברורה ששייכה באופן ברור כל סעיף בהחלטת הממשלה לרשות, משה או שר, יצרה סדר ובהירות בתחומי האחריות ובכך תמרצה חלק מהגופים האחראים לקדם את הסעיפים שתחת תחום אחריותם.

חסמים



תכנון וניהול – החלטה שלא לבצע: על אף האמור בהחלטה בסעיף 6א, הוחלט שלא להקים צוות בין משרדי שיגיש המלצות ליעדי הוצאת היתרים בפרויקטי התחדשות עירונית. זאת כיוון שנמצא כי אין צורך בהקמת הצוות, כיוון שהרשות להתחדשות עירונית מעדכנת באופן שוטף את המשרדים על קצב הוצאת היתרי הבנייה. גם סעיף 2 ג לא יושם כיוון שלאחר דיונים בוועדות הכנסת הוחלט שלא לאפשר ליזמים לתבוע בעלי דירה סרבנים. נשאלת השאלה מדוע סוגיות אלה לא זכו לדיון מעמיק כבר בשלב כתיבת החלטת הממשלה.



סטטוטורי – אישור תקנות: סעיפים 6 ב ו 6א הסמיכו את משרד הפנים ואת מטה התכנון הלאומי לייעד ועדה אחת מתוך שלוש להיות ועדת ערר ספציפית לפרויקטים של התחדשות עירונית. משרד הפנים והמטה לתכנון לאומי לא הסמיכו את הוועדות הללו, למרות שמחקרים, ביניהם מחקר עדכני של הממ"מ, מראים כי זירוז מתן היתרי בנייה יכול להאיץ את זמן הבנייה של פרויקט חדש בשלוש שנים בממוצע.



נתק בין שלטון מקומי למרכזי: בזמן סקירה של הרשויות שכן חתמו על הסכמי המסגרת עם המדינה, עולה השאלה מה קרה לכל שאר הרשויות. כדי לענות על שאלה זו, עלינו לחזור לעניין המנהלות להתחדשות עירונית. כל הרשויות שחתמו על הסכמי המסגרת הן רשויות שיש להן מנהלת התחדשות עירונית. לפיכך, סביר להניח כי רשויות עירוניות שלהן אין מנהלת התחדשות עירונית איחרו לשמוע על המכרז, או שהן חסרות את הכלים לגשת אליו, מה שאומר שיתכן ויש פער בהתאמת הכלים בהחלטה ע"י המדינה לכלל הרשויות המקומיות – המוטבות של החלטה זו.

מסקנות וסיכום

המסקנות העיקריות הנובעות מבחינת סטטוס היישום של החלטת ממשלה 203, הן כי המדינה עשתה רבות במסגרת החלטת ממשלה זו על מנת לקדם את פרויקטי ההתחדשות העירונית במרכז, והסכמי המסגרת נחלו הצלחה רבה בעידוד מתן היתרים לבנייה. אולם, המדינה הותירה מאחור אזורים בהם ריכוז של אוכלוסיות מוחלשות כגון ערבים, חרדים, ותושבי הפריפריה, הן מבחינת תוכניות והן מבחינת תקציבים. מסקנה נוספת העולה מן הדוח היא כי שיתוף פעולה של הרשויות המקומיות ותיאום מקדים עימן הוא קריטי להצלחת מיזמים של התחדשות עירונית.

הפריפריה

מדינת ישראל חתמה על הסכמי מסגרת עם חיפה, קריית ים ובית שמש הנחשבות לערים פריפריאליות בישראל, כיוון שהן מדורגות באשכול 6 (1 – עיר פריפריאלית מאוד, 10 – עיר לא פריפריאלית כלל) במדד הפריפריאליות בישראל נכון לשנת 2020. אם כך, ניתן לסווג את ההצלחה של הממשלה בתמיכה בפריפריה כהצלחה חלקית.

ערים ערביות וחרדיות אל מול ישובים יהודיים חילוניים

אף לא אחת מהערים שחתמו על הסכמי המסגרת עם הממשלה היא עיר חרדית או ערבית, ולאף אחת מהערים הללו אין מנהלת התחדשות עירונית. יושב ראש ועדת הפנים ואיכות הסביבה, יעקב אשר, הצהיר כי ינהל דיון ממוקד בנושא הערים הערביות ומצוקת הדיון שלהן בפברואר 2023, אך מאז נושא זה לא נידון בוועדה. ראוי לציין כי האוכלוסייה הערבית והחרדית בישראל מהוות יחד כשליש מהאוכלוסייה הישראלית בכלל, ובכל זאת הן חוות מצוקת דיור חריפה מאוד, שטרם ניתן לה מענה. המדינה נכשלה כישלון חרוץ בהכללת שליש מאוכלוסיית המדינה, ערבים וחרדים, מבלי לספק פתרונות במסגרת מסלולים אחרים שאינם הסכמי המסגרת.

בהיעדר נתונים או דיונים בנושא, לא ניתן לדעת מדוע ערים אלו נעדרות מהרשימה של הסכמי המסגרת, או של מנהלות הדיוור. בני ברק מדורגת כאחת מחמש הערים באשכול הכלכלי הגבוה ביותר בישראל לשנת 2020, יחד עם תל אביב וגבעתיים. כפר קאסם מדורגת אף היא בדירוג גבוה יחסית, של שבע מתוך עשר. אם כך, לא ברור מדוע בערים אלו אין מנהלת להתחדשות עירונית, וכיצד הן לא חתמו על הסכמי מסגרת. בכל מקרה, אפס היתרי בנייה בשנת 2021, כמו במקרה של אלעד, זו סוגיה שיש לתת עליה את הדעת.

בניינים מסוכנים ואסונות טבע

בניגוד לתמ"א 38, החלטת ממשלה 203 לא ניסתה לפתור את בעיית הבניינים המסוכנים בישראל. לפיכך, לא יהיה הוגן להפנות את האצבע המאשימה אך ורק לממשלה בכך שהזניחה את הטיפול בערים מועדות לפורענות בהחלטת ממשלה זו. מצד שני, לא ניתן להתעלם מכך שאף אחת מהערים שפיקוד העורף הגדיר כערים מסוכנות, דהיינו טבריה, בית שאן, קריית שמונה, צפת וחצור הגלילית, לא חתמו על הסכמי מסגרת עם ממשלת ישראל.

המדינה יצאה במרכז בהיקף של 120 מיליון שקלים להתחדשות עירונית בערים המועדות לרעידות אדמה בחודש מאי 2023, אך נשאלת השאלה מדוע ערים אלו לא חתמו על הסכמי מסגרת אחרים, לפני המרכז האחרון.

תשובה אפשרית לשאלה זו אפשר למצא בדו"ח מבקר המדינה משנת 2023 בנושא בניינים מסוכנים. לטענת מבקר המדינה, רשויות רבות לא פועלות כדי לבדוק מה הם הבניינים המסוכנים בשטחן ואף לא פועלות כדי לתחזק ולשמר אותם ובכך חושפות את התושבים שלהן לסכנה מוחשית.

בדיונים שהתקיימו בנושא החלטת ממשלה זו בפברואר 2023 בוועדת הפנים והסביבה של הכנסת עלה כי הרשות להתחדשות עירונית נתקלה לא פעם בקשיים של ממש לגרום לרשויות עירוניות מסוימות לקדם בשטחן פרויקטים של התחדשות עירונית או תמ"א, וכי רק בזכות התמריצים הכלכליים הצליחו לשכנע חלק מהן לקדם פרויקטים אלו. אם כך, גם להתנהלות הרשות המקומית יש מקום משמעותי בקידום מתחמי התחדשות עירונית.

כדאיות אקולוגית

תמותה עודפת נוצרת מכל גל חום, וגלי חום פוגעים בעיקר באוכלוסיות חלשות. כשהמדינה העמידה את המימון לתשתיות התומכות, היא לא ציינה תמהיל רצוי לתשתיות התומכות השונות. ראוי היה שהמדינה הייתה מתנה את התקציבים בבניית פארקים, שתילת עצים ועוד, כאחוז מסוים מכלל התשתיות התומכות, ומונעת מצב בו עירייה מסוימת תוכל להשתמש בכספי המדינה אך ורק כדי לסלול כבישים ולבנות חניונים אך תזניח את בריאות התושבים שלה ואת רווחתם.

לסיכום, החלטת ממשלה 203 יושמה ברובה הגדול, והמדינה אמורה להוציא לפועל את רוב ההסכמים עליהם חתמה עם הרשויות העירוניות. מתוך 28 הסעיפים שנבחנו בדו"ח זה, שלושה סעיפים לא יושמו, כ-11 אחוזים. אם כך, 89% מהחלטת הממשלה יושמו או יושמו חלקית.

כפועל יוצא מההחלטה, מיועד לעבור תקציב של 230 מיליון שקלים לקידום פרויקטי התחדשות עירונית ברחבי ערים בישראל. מלבד זאת, תוקנו סעיפי חוק רבים הקשורים להגנת דיירים בנושאי פינוי בינוי והממשלה מצאה דרכים לקדם תוכניות פינוי בינוי לבניינים בודדים, להפחית את סבך מס השבח על פרויקטים אלו, ולהעניק כוח נוסף לרשויות העירוניות לפעול בעצמן לקידום פרויקטי התחדשות עירונית ללא צורך ביזמים חיצוניים.

הסעיף הנוגע להקמת ועדות ערר מיוחדות לזירוז מתן רישוי ובנייה בארבעת המטרופולינים שהוזכרו לעיל ולפיכך מסרת ייעול הבירוקרטיה הנוגעת לאישורי בנייה ולהפחתת משך הבנייה בישראל לא הושג.

החלטת ממשלה 203 עשתה רבות כדי לקדם את נושא ההתחדשות העירונית בישראל. עבודת הממשלה חסרה דיוק בפרטים הקטנים, אבל התוכנית הכללית שלה טובה ובעלת ערך משמעותי לחיי האזרחים. בשנים האחרונות, החל ממגפת הקורונה, אנו רואים השינוי במדיניות הממשלה מעבירה אחריות רבה יותר לרשויות המקומיות ונותנת להן תמריצים להתנהל בכוחות עצמן. התמריצים הכלכליים הוכיחו את עצמם כיעילים והגבירו משמעותית את כמות היתרי הבנייה שאושרו בשנת 2022.

עם ביזור האחראיות, תפקוד הרשויות המקומיות צריך לתפוס תשומת לב רבה יותר בסדר היום הציבורי והמקומי. בהתקרב הבחירות המוניציפליות הצפויות באוקטובר 2023, תושבי טבריה, קלנסווה, אלעד וחיפה צריכים לשאול את עצמם במי לבחור לראשות העיר, כך שיקבלו את תמורה, לפחות כמו של תושבי נתיבות, אור עקיבא, בית שמש וקריית ים, שכן הצליחו לקדם התחדשות עירונית בשטחן.

למדינה נותרו 210 מיליון שקלים להוציא במסגרת הסכמי המסגרת של ההתחדשות העירונית. רשויות שונות שרוצות לקדם את התחדשות השכונות הישנות שבקרבתן צריכות להתעורר להבין כיצד הן משיגות את ההסכמים הללו.

מצד שני, על המדינה והרשות להתחדשות עירונית לפעול על מנת לכלול בהסכמים אלו ערים חרדיות וערביות שעומדות בתנאי הסף ולהרחיב את תחומי המכרז כך שגם ערים שאין להן מנהלת התחדשות עירונית יהיו מודעות לקיום הסכמי המסגרת ויהיו להן הכלים והמשאבים לקדם.

שם הישוב	כמות אוכלוסייה ב-2021	כמות התרי הבנייה ב-2021	פערים בהתרי הבניה בין ערים	היתרי בנייה לנפש	הגירה במספרים	אחוז הגירה ביחס לאוכלוסייה	כל הנתונים מתייחסים ל-2021
ירושלים	966,209	3536		0.37%	-10779	-1.12%	
תל אביב	467,875	6630	187.50%	1.42%	-2800	-0.60%	הערים המודגשות - אלו שפיקוד העורף ומשרד מבקר המדינה הכריזו שהן מועדות לרעידות
חיפה	282,831	752		0.27%	-3532	-0.75%	אדמה ושיש בהן בניינים מסוכנים.
ראשון לציון	257,129	2681	356.52%	1.04%	-1553	-0.33%	לעיתים, הובאה השוואה משולשת כיוון שהערים המתאימות היו ערים ערביות /
נצרת	77,925	307		0.39%	-769	-0.16%	
רעננה	78,561	539	175.57%	0.69%	505	0.11%	
טבריה	46,698	200		0.43%	221	0.05%	
רמת השרון	47,969	612		1.28%	7	0.00%	
אלעד	49,593	0		0.00%	-1003	-0.21%	
נוף הגליל	42,659	751		1.76%	225	0.05%	
נתיבות	42,039	1126	66.70%	2.68%	1325	0.28%	
צפת	37,473	72		0.19%	90	0.02%	חרדיות שמקבלות את כמות היתרי הבנייה
אור יהודה	36,814	921	1279.17%	2.50%	-429	-0.09%	המצומצמת ביותר
קריית שמונה	22,336	167		0.75%	-175	-0.04%	
קריית מלאכי	25,021	353		1.41%	98	0.02%	
קלנסווה	23,877	72		0.30%	-76	-0.02%	
בית שאן	18,900	20		0.11%	-1850	-0.40%	
אור עקיבא	19,904	1516	7580.00%	7.62%	218	0.05%	
חצור הגלילית	9,763	58		0.59%	11	0.00%	
מיתר	10,566	113	194.83%	1.07%	495	0.11%	

