

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי

תקציר

רקע כללי

התחדשות עירונית היא תהליך החייאה מחודשת של רקמות עירוניות מידרדרות ופיתוח ערים בתוך גבולות השטח הבנוי, תוך ניצול מרבי של התשתיות הקיימות (להלן - התחדשות עירונית). יצוין כי בשל מאפייניה הגאו-פיזיים והגאו-פוליטיים המיוחדים של מדינת ישראל, לתהליכי התחדשות עירונית נועדו תפקידים לאומיים נוספים כמו הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות מול אסונות טבע, כמו רעידות אדמה, ומול איומים מלחמתיים שיש להגן על העורף מפניהם, למשל איום ירי טילים.

החל משנת 1996 קיבלו ממשלות ישראל החלטות בנושא התחדשות עירונית שנועדו לקדם את פעילות הממשלה בתחום זה; בין האחרונות שבהן: החלטה 4435 ממרץ 2012 (להלן - החלטה 4435) בדבר הקמת צוות בין-משרדי לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני (להלן - הצוות הבין-משרדי)¹, והחלטה 376 מיוני 2013 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני" (להלן - החלטה 376).

1 לצדם של נציגי המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה השתתפו בעבודת הצוות הבין-משרדי נציגים של משרדי האוצר, המשפטים, הפנים, הבינוי, התחבורה והכלכלה, המשרד להגנת הסביבה, בנק ישראל ורמ"י.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל רשויות נוספות הנוגעות בדבר לקידום תהליכי התחדשות עירונית בכל הנוגע למתחמי מגורים, בעיקר בשנים 2010-2015. בביקורת נבדקו גם נושאים אלה: יישום החלטות הממשלה בנושא התחדשות עירונית, ובעיקר החלטה 376; התמודדות משרדי הממשלה עם החסמים המעכבים תהליכי התחדשות עירונית; וסדרי עבודת המטה והתיאום בין משרדי הממשלה בנושאים הנוגעים להתחדשות עירונית. בדיקת נושאים אלה היא נדבך נוסף בביקורת בנושא משבר הדיור, שממצאיה פורסמו בדוח נפרד של מבקר המדינה במרץ 2015² (להלן - דוח משבר הדיור), והיא משלימה את תמונת המצב בנוגע להתמודדות עם משבר הדיור לצד מיצוי השימוש במשאב הקרקע. בדיקת נושאים אלה היא בחלקה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהובאו בדוח שנתי 2016 של מבקר המדינה בנושא "התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה"³.

הבדיקות נעשו במשרד הבינוי, במינהל התכנון ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נעשו במשרדי המשפטים והאוצר, ברמ"י, בוועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה במשרד הביטחון, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז וברשויות המקומיות בערים באר שבע, אשדוד, תל אביב, הרצליה, חיפה, בית שאן ועפולה.

הליקויים העיקריים

אי-מיצוי מסלולים ממשלתיים למימוש התחדשות עירונית

מסלול הרשויות המקומיות

מתכונת פינוי-בינוי: מפילוח יח"ד של המתחמים המוכרזים⁴ שבתוקף עולה כי במועד סיום (נובמבר 2015) הביקורת, כ-15 שנה לאחר שהופעלה מתכונת פינוי-בינוי במסלול הרשויות המקומיות, מתוך התוספת המתוכננת של 19,612 יח"ד הנמצאות במתחמים מוכרזים, רק 2,500 מיח"ד (כ-13%) נמצאות בתהליך בנייה. יודגש כי במועד סיום הביקורת מסך 2,500 יח"ד נוספות שהיו בהליכי בנייה, הסתיימה בנייתן של 500 יח"ד בלבד.

2 מבקר המדינה, דוח ביקורת על משבר הדיור (2015), עמ' 185-186.

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, (2011) עמ' 667-688.

4 חוק התכנון והבנייה השתכ"ה-1965, מקנה לממשלה סמכות להוציא צווי הכרזה על שטחים כמתחמי פינוי-בינוי. מתחם שהוכרז כמתחם פינוי-בינוי זכאי להטבות מתקציב המדינה.

מתכונת עיבוי הבנייה : מפילוח יח"ד של המתחמים המוכרזים שבתוקף עולה כי במועד סיום הביקורת, כ-15 שנה לאחר שהופעלה מתכונת עיבוי הבנייה במסלול הרשויות המקומיות, מתוך התוספת המתוכננת של 3,415 יח"ד הנמצאות במתחמים מוכרזים, רק 939 (כ-27%) מיח"ד נמצאות בתהליך בנייה. יודגש כי במועד סיום הביקורת מסך 939 יח"ד נוספות שהיו בהליכי בנייה, הסתיימה בנייתן של 258 יח"ד בלבד.

מסלול היזמים

מפילוח יח"ד של המתחמים במסלול של היזמים (מיסוי) עולה כי כ-3,000 יח"ד (כ-48%) נמצאות בשלבי ביצוע שונים או שבנייתן הסתיימה.

מסלול תמ"א 38

בהיתרי הבנייה שניתנו ברחבי הארץ מכוח הוראות תמ"א 38 נכללו 18,437 יח"ד מתוכם 8,805 יח"ד לחיזוק והרחבה, 1,317 להריסה ובנייה מחדש ו-8,315 יח"ד חדשות. מהנתונים עולה כי 95% מהבקשות להיתרי בנייה שאושרו, במסגרת תמ"א 38, נמצאו במחוזות תל אביב (כ-55%), חיפה (כ-23%) והמרכז (כ-17%) המוגדרים כאזורי ביקוש, לעומת רק כ-5% במחוז ירושלים ובמחוזות הפריפריה, הדרום והגליל.

מספר יח"ד במסלול זה שקיבלו היתרי בנייה מסתכם ב-18,437 (68%), לעומת 8,689 יח"ד (32%) שקיבלו היתרי בנייה בשני המסלולים האחרים גם יחד. עם זאת, התפוקות של שלושת המסלולים הממשלתיים לאורך השנים 2000 - 2014, כולם ביחד וכל אחד לחוד, דלות יחסית ומסתכמות בבניית כמה אלפים של יח"ד מדי שנה. תפוקות אלה אינן ממצות את הפוטנציאל הטמון בתהליכי ההתחדשות העירונית ולא היה בהן די על מנת לסייע למילוי הצרכים ההולכים והגדלים של שוק הדיור הלאומי.

לנוכח הפוטנציאל הניכר הטמון בתהליכי התחדשות עירונית להגדלת היצע הדיור, הרי שיש בתהליך זה כדי למתן את משבר הדיור הנוכחי. אולם התפוקות הדלות של תהליכים אלה לא הביאו למיצוי הפוטנציאל הגלום בכלי זה.

ליקויים בהתוויית מדיניות לאומית כוללת להתחדשות עירונית

מאז הפעלת המסלולים הממשלתיים למימוש ההתחדשות העירונית בסוף שנות התשעים של המאה העשרים, פעלו משרדי הממשלה והגופים השלטוניים הנוגעים בדבר בלי שמונה גורם מטה שתפקידו לבצע אינטגרציה בהתוויית מדיניות ממשלתית ויישומה בתחום ההתחדשות העירונית. הפעולות שנעשו היו מבוזרות בין משרדי הממשלה ומוסדות המדינה השונים, מאחר שטרם הוקמה רשות להתחדשות עירונית; גופים אלה פעלו בלי שגובשה תכנית עבודה רב-שנתית ובלי שנקבעו יעדי מדיניות הממצים את הפוטנציאל של ההתחדשות העירונית והמתואמים בין כל הגופים הנוגעים לעניין, בעיקר משרד הבינוי, מינהל התכנון ורמ"י.

מנובמבר 2005, מועד כניסת תמ"א 35 לתוקף, קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות חשובות בתחומי התכנון הסטטוטורי, ההערכות הארגוניות ומיסוי פרויקטים של התחדשות עירונית; אולם במועד סיום הביקורת כל אלה טרם התגבשו לכדי תכנית לאומית סדורה בתחום ההתחדשות העירונית. כמו כן, בידי משרד הבינוי, האמור על פי תמ"א 35 לרכז את סמכויות יישומה של התכנית, עדיין אין תכנית סדורה להוצאת התכנית מהכוח אל הפועל.

וועדות מקומיות רבות לא מילאו את חובתן לכלול בתכניות מתאר מקומיות נספחי חידוש ועיבוי עירוניים למרקמים הוותיקים כנדרש בתמ"א 35.

במועד סיום הביקורת טרם השלים משרד הבינוי הקמת בסיס נתונים של תהליכי התחדשות עירונית. אי לכך אין בידי הוועדה להתחדשות עירונית בסיס נתונים מלא המתעדכן באופן שוטף, שבכוחו לספק תמונה מהימנה על התפוקות של מסלולי ההתחדשות העירונית השונים, ואין ביכולתה לבצע מעקב אפקטיבי אחר עמידה ביעדים הלאומיים. הביקורת העלתה כי בפועל הוועדה אינה עוקבת אחר עמידה ביעדים הלאומיים שקבעה הממשלה, וזאת בנימוק שאין בידיה מאגר נתונים שיאפשר מעקב באופן שוטף ואפקטיבי.

לנוכח העובדה כי שלושת המסלולים הממשלתיים נבדלים זה מזה במידה ניכרת מבחינת הרגולציה התכנונית-סטטוטורית-תקציבית שלהם ואף על פי כן יש ביניהם מכנה משותף רחב, בייחוד בנוגע לתרומתם לחידוש המרקם העירוני הוותיק ולהבטחת עמידות המבנים בפני רעידות אדמה ובפני איומים מלחמתיים, נוצרים חסמים ונגרמים נזקים תכנוניים, כלכליים וחברתיים, בין היתר במישורים האלה: (א) המערכת הרגולטורית מתאפיינת בחוסר ראייה מתכללת, באי-תיאום בין מרכיביה ובעמימות, ובגינם נוצרים מחלוקות בין-משרדיות וחוסר אפקטיביות בפועל של הגורמים הנוגעים לתחום ההתחדשות העירונית; (ב) המצב הרגולטורי הקיים מצריך מנגנונים תכנוניים וניהוליים נפרדים, מאחר שכל מסלול פועל מכוח הוראות חוקיות וסטטוטוריות שונות בתחומי התכנון, הרישוי והמיסוי; הדבר מייקר את התקורות התכנוניות והניהוליות להפעלת המסלולים הממשלתיים; (ג) ריבוי מסלולי התחדשות עירונית ולצדו שונות ברגולציה תכנונית-סטטוטורית, עלולים להקשות על תושבי המרקמים העירוניים הוותיקים להגיע לכלל החלטה בדבר המסלול המיטבי עבורם, ובכך לגרום עיכובים ביישום תהליכי ההתחדשות העירונית; (ד) מסלול תמ"א 38 במתכונתו הנוכחית הפך מכלי שמטרתו המקורית הצלת חיי אדם, לכלי התחדשות עירונית רב עצמה ובעל תכליות הדומות לשני המסלולים האחרים; דבר המביא לעתים לבינוי עירוני אקראי ללא התחשבות בשיקולים כלל-עירוניים, ועלול לפגוע במרקם העירוני.

ליקויים בפעולות הממשלה להסרת חסמים בתהליכי התחדשות עירונית

חוסר היתכנות כלכלית של המסלולים הממשלתיים בפריפריה

בתנאים הנוכחיים שבהם מופעלים המסלולים הממשלתיים, בלי שנוצרו לצדם מסלולים אפקטיביים ההולמים את הצרכים של יישובי הפריפריה הגאוגרפית או חברתית בהתחדשות עירונית, תושבי הפריפריה אינם זוכים באופן מעשי לנגישות לאותן הטבות שעומדות לרשותם לעידוד ולמימוש של תהליכי התחדשות עירונית. לתושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים שבהם ערך הקרקע גבוה, יש נגישות מעשית לסיוע מקופת המדינה - זכויות בנייה, פטורים, הטבות מס ועוד, והדבר מביא לשדרוג נכסיהם.

אשר לתושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים שבהם ערך הקרקע נמוך, נגישותם לניצול אותן ההטבות, היא מזערית שכן אין היתכנות כלכלית למימוש התהליכים לחיזוקם ולחידושם של נכסיהם, לכן, בסופו של דבר, הם ממשיכים להתגורר באותן דירות ומתחמים ישנים ללא שדרוג; להמחשה, בשנים 2010 - 2013 מסך של 1384 היתרי בנייה שניתנו במסלול תמ"א 38, אושרו במחוזות הצפון והדרום 36 היתרים בלבד.

ייעול מנגנוני התכנון של תכניות להתחדשות עירונית

בשנים 1998-2012 התקבלו כמה החלטות ממשלה, בעניין קביעת מסלול מיוחד לקידום תכניות להתחדשות עירונית באמצעות ועדות ייחודיות שבסמכותן לאשר תכניות למתחמים שהממשלה הכריזה עליהם כמתחמי פינוי-בינוי. אולם החלטות אלה עדיין לא יושמו, ובכך לא קודם היעד שנקבע בהחלטה 376 - קיצור משך אישור תכניות להתחדשות עירונית וייעול הטיפול בהן.

העצמת דיירים בתהליכי התחדשות עירונית

במועד סיום הביקורת טרם הופעלה תכנית לתמיכה במוסדות ללא כוונת רווח להעצמת דיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית, כנקבע בהחלטת הממשלה; יוצא אפוא שמנגנון חיובי שיכול היה לסייע בהתמודדות עם חסם זה טרם יצא מהכוח אל הפועל.

הסדרת העיסוק בתחום ההתחדשות העירונית

משרד הבינוי, בשיתוף משרד המשפטים, החל בספטמבר 2013 לקדם חקיקה להסדרת פעילותם של גופים מארגנים בעסקאות פינוי-בינוי, באמצעות התערבות בתנאי הכבילה בחוזי ההתקשרות בין המארגנים לדיירים, לרבות הגדרת תקופת הכבילה המוטלת על הדיירים ותנאיה וכן מתן אפשרות לדיירים להשתחרר ממנה תמורת פיצוי כספי; במועד סיום הביקורת תהליך החקיקה טרם הושלם.

ההמלצות העיקריות

על משרד הבינוי להשלים את תהליך הבחינה והפקת הלקחים היישומיים לגבי הסיבות לירידה במעורבות הרשויות המקומיות בתהליכי התחדשות עירונית, ולעשות את השינויים המתבקשים במסלול זה או ליצור מסלול חלופי.

ככל שהמכנה המשותף בין שלושת המסלולים - מסלולי רשויות מקומיות, יזמים ותמ"א 38 - ובעיקר מטרותיהם, התועלות הגלומות בהם ודרכי מימושם, מתרחב עד כדי זהות ביניהם, מיטשטש גם השוני בין המסלולים והנסיבות שבהן על הרשויות המקומיות או בעלי הדירות והיזמים להעדיף מסלול אחד על פני משנהו. נוכח שינוי מהותי במטרות תמ"א 38, יש מקום להקפיד על מתן איזונים שיבטיחו שמירה על סדרי התכנון העירוני הסדור, ימנעו פגיעה בזכות הציבור המבקש לבחון את השפעותיהם של פרויקטים אלה עליו ועל סביבתו ואף ימנעו פגיעה באינטרס הציבורי הכללי. לשם כך נדרשת ראייה מתכללת של הרגולציה הקיימת בתחום ההסדרה החוקית, התכנון והמיסוי.

לצורך תיקון המצב על משרדי הממשלה, בשיתוף הרשויות המקומיות, להמשיך בפעולות שהחלו, בשים לב לצורך במתן פתרונות לאזורים שבהם ערך הקרקע נמוך מדי, כפי שציין גם משרד הבינוי וכפי שהציע יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן - המועצה הארצית) בתגובתו על ממצאי הביקורת; למשל, באמצעות הקצאת קרקע משלימה, תוספת שימושים מסחריים וניוד זכויות בקרקע. במועד סיום הביקורת טרם פעלו גורמים אלו יחדיו על מנת לגבש תכנית סדורה וכוללת לתיקון המתבקש.

עקב תפקידיהם של תהליכי התחדשות עירונית ולנוכח התועלות הגלומות בהם, על הממשלה לקדם כצורך לאומי בר קיימה. נוכח מכלול ממצאי הביקורת, נדרשות בחינה והסדרה יסודיות של המערך הממשלתי הקיים בתחום ההתחדשות העירונית, על מרכיביו העיקריים. על המערך החדש לפעול מכוח תכנית אסטרטגית ארוכת טווח בת קיימה ולטובת כלל האוכלוסיה.

סיכום

בעקבות מגמת הפרוור, שהגבירה את המחסור בקרקעות זמינות לבנייה, ומפאת ההידרדרות במצבם של מרקמים בנויים ותיקים מההיבט הפיזי והחברתי, הוכרה בתמ"א 35 החשיבות שבקידום נושא ההתחדשות העירונית כצורך לאומי בר קיימה. תהליכי התחדשות עירונית מאפשרים החייאה מחודשת של רקמות עירוניות מידרדרות תוך ניצול מרבי של משאב הקרקע המוגבל ושל תשתיות קיימות, התורם לחיסכון בהוצאות הקמתן ותחזוקתן של התשתיות. לתהליכי ההתחדשות העירונית נודעת חשיבות יתרה לנוכח העובדה שהם עשויים לסייע במיתון מחירי הדיור הגואים, בייחוד באזורי הביקוש. יודגש כי בשל מאפייניה הגאופיזיים והגאופוליטיים המיוחדים של מדינת ישראל, לתהליכי ההתחדשות העירונית נועדו תפקידים לאומיים נוספים - הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות מול אסונות טבע, כמו רעידות אדמה, ומול איומים מלחמתיים שיש להגן על העורף מפניהם, למשל ירי טילים. לנוכח שליטת הממשלה במשאבי הקרקע וברגולציה של מערכת התכנון הארצית, עליה לשאת באחריות לקידום ולמימוש של תהליכי התחדשות עירונית כצורך לאומי בר קיימה, ואם נוצרים חסמים בתהליכי התכנון והמימוש עליה לפעול להסרתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב תפקידיהם של תהליכי התחדשות עירונית ולנוכח התועלות הגלומות בהם, על הממשלה לקדם כצורך לאומי בר קיימה. נוכח מכלול ממצאי הביקורת, נדרשות בחינה והסדרה יסודיות של המערך הממשלתי הקיים בתחום ההתחדשות העירונית, על מרכיביו העיקריים. על המערך החדש לפעול מכוח תכנית אסטרטגית ארוכת טווח בת קיימה ולטובת כלל האוכלוסיה.



מבוא

התחדשות עירונית היא תהליך החיאה מחודשת של רקמות עירוניות מידרדרות ופיתוח ערים בתוך גבולות השטח הבנוי, תוך ניצול מרבי של התשתיות הקיימות (להלן - התחדשות עירונית). במישור הפיזי, תהליכי התחדשות עירונית במרקם הבנוי הוותיק⁵ נעשה ברמות שונות - החל מחידוש בניינים ותשתיות וכלה בהריסת בניינים ובניית בניינים חדשים במקומם. במישור החברתי והתרבותי תהליכי התחדשות עירונית מתמקדים בחיזוק האוכלוסייה הקיימת ובהשבת אוכלוסייה מגוונת ומבוססת אל מרכזי הערים והשכונות הוותיקות⁶. יצוין כי בשל מאפייניה הגאו-פיזיים והגאו-פוליטיים של מדינת ישראל, לתהליכי התחדשות עירונית נועדו תפקידים לאומיים נוספים כמו הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות מול אסונות טבע, כמו רעידות אדמה, ומול איומים מלחמתיים שיש להגן על העורף מפניהם, למשל איום ירי טילים.

החל משנת 1996 קיבלו ממשלות ישראל החלטות בנושא התחדשות עירונית שנועדו לקדם את פעילות הממשלה בתחום זה; בין האחרונות שבהן: החלטה 4435 ממרץ 2012 (להלן - החלטה 4435) בדבר הקמת צוות בין-משרדי לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני (להלן - הצוות הבין-משרדי)⁷, והחלטה 376 מיוני 2013 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני" (להלן - החלטה 376).

הפעילות הממשלתית בתחום ההתחדשות העירונית מתפלגת בין כמה גופים ממשלתיים שהעיקריים שבהם הם משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי), מינהל התכנון במשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון)⁸, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ומוסדות התכנון. גופים אלה אחראים לפיתוח הקרקע על כל שלביו, לרבות הקצאתה, תכנונה ושיווקה; לכן, ביכולתם להשפיע על היקפי ההתחדשות העירונית, תוך הבטחת פיתוח מיטבי של המרחב העירוני במרכז ובפריפריה, על פי יעדיהן של תכניות מתאר ארציות; ובכלל זה, יצירת תנאים שיאפשרו האצה של בניית יחידות דיור (להלן - יח"ד) חדשות במחיר סביר לכלל האוכלוסייה וכן תמיכה ממוקדת באזורים הנמצאים בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של המדינה.

בחודשים אפריל-נובמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה, ורשויות נוספות הנוגעות בדבר, לקידום תהליכי התחדשות עירונית בכל הנוגע למתחמי מגורים, בעיקר בשנים 2010-2015. בביקורת נבדקו גם נושאים אלה: יישום החלטות הממשלה בנושא התחדשות עירונית, ובעיקר החלטה 376; התמודדות משרדי הממשלה עם החסמים המעכבים תהליכי התחדשות עירונית; וסדרי עבודת המטה והתאום בין משרדי הממשלה בנושאים הנוגעים להתחדשות עירונית. בדיקת נושאים אלה היא נדבך נוסף לדוח נפרד של מבקר המדינה ממרץ 2015 שעסק במשבר הדיור⁹ (להלן - דוח משבר הדיור), והיא משלימה את תמונת המצב בנוגע להתמודדות עם משבר הדיור לצד מיצוי השימוש במשאב הקרקע. בדיקת נושאים אלה הן בחלקם ביקורת מעקב לדוח 61 של מבקר המדינה בנושא "התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה"¹⁰.

- 5 המונח "מרקם בנוי" מציין אזור עירוני שרכיביו העירוניים יוצרים מערכת מובנית ואחידה, בעלת מאפיינים דומים וברורים, כגון היחסים בין השטח הבנוי לפתוח או בין השטח הציבורי לפרטי, גובה המבנים, צפיפות האוכלוסייה והמאפיינים הסוציו-אקונומיים של האוכלוסייה.
- 6 למונח "התחדשות עירונית" הגדרות רבות במקורות שונים; בדוח זה התמקדנו בהגדרה של משרד הפנים - מינהל התכנון, האגף לפיקוח ובקרה (2008); "קול קורא 55/2008; נספח 3, מדיניות וכלים לחידוש עירוני - סקירה בינלאומית".
- 7 הצוות כלל נציגים של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ונציגים של משרדי האוצר, המשפטים, הפנים, הבינוי והשיכון, התחבורה והכלכלה, המשרד להגנת הסביבה, בנק ישראל ורמ"י.
- 8 באוגוסט 2015 הועבר מינהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר.
- 9 מבקר המדינה, דוח ביקורת על משבר הדיור (2015), עמ' 185-186.
- 10 מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), עמ' 667-688.

הבדיקות נעשו במשרד הבינוי, במינהל התכנון ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נעשו במשרדי המשפטים והאוצר, ברמ"י, בוועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה במשרד הביטחון, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז וברשויות המקומיות בערים באר שבע, אשדוד, תל אביב, הרצליה, חיפה, בית שאן ועפולה.

הנחיצות בהתחדשות עירונית בישראל

ביולי 2015 פרסמה המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה דוח המסכם את פעילותו של הצוות הבין-משרדי לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני (להלן - דוח המועצה)¹¹, ובו צוין בין היתר כי "חברי הוועדה [הצוות הבין-משרדי] היו תמימי דעים לכך שהגדלת הציפוף בשטחים המבונים בערים בישראל הינו צורך לאומי ועל ממשלת ישראל לעודד ככל האפשר את הבנייה בשטחים המבונים על פני האטרנטיבות - הקמת שכונות חדשות בפאתי הערים או תוספת יחידות דיור באזורים הכפריים" (ההדגשה אינה במקור).

אף על פי כן, מדוח המועצה עולה כי המגמות המסתמנות בשוק הדיור מעידות על בניית יח"ד חדשות, בעיקר על קרקעות המדינה שבפאתי הערים ובאזורים הכפריים, לצד היקפים דלים של בנייה למגורים המתבצעת באמצעות תהליכי התחדשות עירונית; כל זאת, על רקע המשך עליית מחירי הדיור העומדת במוקד משבר הדיור הנוכחי.

צורכי הדיור ופוטנציאל ההתחדשות העירונית

היקף הביקוש למגורים בשנים הבאות: במסמך שכותרתו "צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל" מנובמבר 2014 העריכה המועצה הלאומית לכלכלה כי "בתקופה 2015-2020, היקף הבינוי הנדרש לצרכים השוטפים של האוכלוסייה יעמוד על כ- 45-50 אלף יח"ד לשנה... הגידול המסיבי בהיקף הבינוי הנדרש יתחיל להיות מורגש לאחר שנת 2020. בשנים 2021-2035 יידרש בינוי ממוצע של כ-55-60 אלף יחידות דיור בשנה. כאשר בתקופה האחרונה שנאמדה, 2031-2035 יידרש בינוי ממוצע בהיקף של כ-60 עד 65 אלף יח"ד בשנה".

עתודות הקרקע הנדרשות לאספקת ביקושים עתידיים: בשל ההיקף הגדול והולך של צורכי הדיור העתידיים נראה שצפוי מחסור בעתודות קרקע לבינוי, וכפי שצוין בדוח המועצה - "עתודות הקרקע לבינוי, כפי שהוגדרו בתמ"א 35¹², מוגבלות באזורי הביקוש. עתודות הקרקע לפיתוח עירוני וכפרי באזורי הביקוש המרכזיים - מחוזות תל אביב ומרכז - אינן מספיקות להתפתחות העתידית של הבינוי בישראל ללא התחדשות עירונית". עוד צוין בדוח: "עתודות הקרקע במחוזות תל אביב ומרכז המיועדות לבנייה למגורים יספיקו לפי אומדננו לכ-15 שנים נוספות ברמת הצפיפות הנוכחית" (ההדגשה במקור).

11 הצוות הוקם מכוח החלטת ממשלה 4435 ממרץ 2012, ומסקנותיו שימשו כבסיס להחלטה 376.
12 תמ"א 35 - תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה לפיתוח ולשימור.

מסקנת המועצה הלאומית לכלכלה היא כי "תוספת יחידות הדיור הנדרשות באזורי הביקוש אינה יכולה להסתמך בעיקרה על בנייה בשטחים לא מבונים. ההתחדשות העירונית, קרי הבנייה במרקמים העירוניים המבונים וציפופה, היא הפתרון למצוקה זו והיא בעלת פוטנציאל מספק להיקפי הבנייה הנדרשים, הן בכדי לשמור על שטחים פתוחים באזורי הביקוש והן בכדי לשמור על רמות מחירים באזורים אלו ברמה סבירה" (ההדגשה במקור).

פוטנציאל ההתחדשות העירונית במרקמים המבונים: בדוח המועצה הובאו הערכות של כמה גופים לא ממשלתיים¹³ שפרסמו בשנים האחרונות אומדנים של פוטנציאל תוספת יח"ד באמצעות תהליכי התחדשות עירונית. לפי הערכות גופים אלה מספרן הכולל של יח"ד שניתן להוסיף במסגרת תהליכי התחדשות עירונית הוא 400,000-700,000. האומדן שעשתה המועצה הלאומית לכלכלה, בהתבסס על התפיסה הכלכלית כי תוספת יח"ד במסגרת ההתחדשות העירונית היא במהותה סוגיה של ניהול מלאי, מלמד כי פוטנציאל ההתחדשות העירונית במחוזות תל אביב והמרכז הוא כ-22,000 יח"ד מדי שנה.

על אף פוטנציאל ההתחדשות העירונית שצוין לעיל, בביקורת עלה כי במהלך שני העשורים האחרונים שבהם החלו תהליכי התחדשות עירונית באזורים שונים בארץ בסיוע ממשלתי, הניבו תהליכים אלה תפוקות דלות בלבד.

משרד הבינוי ציין בתגובתו על ממצאי הביקורת מדצמבר 2015 כי "הפוטנציאל הנקוב בדבר 400 - 700 אלף יחידות דיור שניתן להוסיף באמצעות התחדשות עירונית הוא פוטנציאל נומינלי. אומדן זה מתעלם לחלוטין משורה ארוכה של אילוצים ומגבלות כמו זכויות קנייניות, הסכמת בעלי דירות, כדאיות כלכלית, גדלי מגרשים, צפיפות קיימת, מדיניות תכנון עירונית ועוד... מכאן, הקביעה בדבר היקף התפוקות של הליכי ההתחדשות העירונית צריכה להתייחס לפוטנציאל ריאלי ולא לזה הנומינלי" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי עליו לאמוד את הפוטנציאל הריאלי, ולצד זה - לנתח את הסיבות לאי-מימוש הפוטנציאל הנומינלי להתחדשות עירונית, בייחוד כאשר חלק מהאילוצים והמגבלות הם למעשה חסמים תכנוניים, כלכליים, קנייניים וארגוניים שמתפקידם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - ובראשם משרד הבינוי - לפעול באופן יעיל ואפקטיבי להסרתם.

תועלות בהתחדשות עירונית

בדוח המועצה הלאומית לכלכלה הוצגו היתרונות שבבנייה במרקמים עירוניים מבונים, ובהם "הורדת רמת מחירי הדיור באזורי ביקוש בהם עתודות קרקע מועטות יחסית; (2) ייעול השימוש בקרקע ובפרט שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לבנייה מסביב לערים; (3) חידוש פני העיר ושרדוג מבנים; (4) העצמת התושבים מבחינה כספית, תוך שיפור תנאי המחיה, בפרט בשכונות חלשות; (5) שיפור עמידות מבנים בפני רעידות אדמה וטילים; (6) חסכון בהשקעה

13 התאחדות בוני הארץ, עמותת מרחב והמכון לרפורמות מבניות.

בהקמת תשתיות חדשות, וייעול השימוש בתשתיות קיימות; (7) תמיכה בקידום התחבורה הציבורית והפחתת השימוש ברכב פרטי". להלן הפרטים:

התחדשות עירונית כאמצעי למיתון משבר הדיור

בדוח משבר הדיור צוין כי "מינואר 2008 עד דצמבר 2013 חלה במחירי הדירות עלייה ריאלית בשיעור של כ-55%, דהיינו קצב שנתי ממוצע של כ-9%". מגמת העלייה הריאלית במחירי הדיור נמשכה גם בשנת 2014 שבה עלה מדד מחירי הדירות בשיעור של 5.9%, וכך גם בתקופה שעד פברואר 2015 שבה עלה המדד ב-3.7%¹⁴. עוד צוין בדוח האמור כי "לפי נתוני משרד הבינוי, בשנת 2008 נדרשו 103 משכורות חודשיות של שכיר לרכישת דירה ובסוף 2013 כבר נדרשו 137 משכורות חודשיות". בביקורת הנוכחית עלה כי לפי נתוני משרד הבינוי לסוף הרבעון הראשון לשנת 2015 כבר נדרשו 146 משכורות לרכישת דירה ממוצעת בישראל.

מכאן עולה כי על אף מאמציהם של משרדי האוצר והבינוי, עד לסוף הרבעון הראשון של 2015, לא נבלמה מגמת העלייה במחירי הדירות, ובשנים 2008-2015 חל גידול של כ-45% במספר המשכורות הנדרשות לרכישת דירה ממוצעת בישראל.

לפי אומדן המתבסס על נתוני משרד הבינוי המעודכנים לסוף שנת 2013, יש מחסור בכ-115,000 דירות¹⁵ ביחס לביקושי השוק. לפי חישובי משרד מבקר המדינה¹⁶, ברבעון הראשון של 2015 לא הצטמצם המחסור בדירות למגורים והוא אף גדל לכדי 132,000 יח"ד.

לנוכח תמונת המצב המצטיירת מהאמור לעיל, ולנוכח הפוטנציאל הניכר הטמון בתהליכי התחדשות עירונית להגדלת היצע הדיור, הרי שיש בתהליכים אלה כדי למתן את משבר הדיור הנוכחי. אולם התפוקות הדלות של תהליכים אלה, המפורטות בהמשך, לא הביאו למיצוי הפוטנציאל הגלום בכלי זה.

חיסכון בעלויות ההקמה והתחזוקה בפרויקטים של התחדשות עירונית לעומת בנייה בשולי הערים

להחלטה על מקום הבנייה למגורים יש השפעה על גורמים רבים, בין היתר, צריכת הקרקע והיקף התשתיות שיש לספק ליח"ד, צפיפות המגורים במרקמים עירוניים ועלויות ההקמה והתחזוקה של השירותים המוניציפליים (תאורה, תברואה וכדומה), של שירותי התחבורה הציבורית, של הכבישים ושל תשתיות המים והביוב.

- 14 משרד הבינוי והשיכון, ענף הבנייה בישראל, ניתוח כלכלי - רבעון ראשון לשנת 2015.
- 15 משרד הבינוי והשיכון, ענף הבנייה בישראל - ניתוח כלכלי, חוברת סיכום לשנת 2013, עמ' 42.
- 16 החישובים מבוססים על הנתונים של הלמ"ס (אתר האינטרנט של הלמ"ס - לוח 22.1 בינוי - נתונים נבחרים), ספטמבר 2015.

בעבודת מחקר מקיפה שנעשתה במכון מילקן¹⁷ בשנת 2014, בהובלת המשרד להגנת הסביבה, נבחנו עלויות ההקמה והתחזוקה השוטפות של יח"ד בבנייה רוויה בתוך הערים, גם בתהליכי התחדשות עירונית, לעומת בנייה רוויה בשולי הערים.

מהנתונים עלה במובהק כי העלויות של תחזוקה של תשתיות ליח"ד בבנייה רוויה במרקמים עירוניים ותיקים זולה כמעט פי שישה מהעלויות בבנייה רוויה בשולי הערים. עוד העלה המחקר כי עלות הקמת תשתיות בבנייה רוויה בשולי העיר יקרה פי 3.7 מעלותה בבנייה רוויה בתוך העיר.

מסקנה זו משמעותית נוכח טענת ראשי ערים בדבר עלויות גבוהות הכרוכות בהקמה ובתחזוקה של התשתיות הנדרשות לבנייה במסגרת התחדשות עירונית, כמפורט בהמשך.

התחדשות עירונית כמרכיב בפיתוח ארצי בר קיימה

בדוח "עתידינו המשותף" שפורסם בשנת 1987 על ידי הנציבות העולמית לסביבה ופיתוח (WCED), בעקבות שתי ועידות בנושא הסביבה האנושית שהתקיימו בשטוקהולם בשנת 1972 ושנת 1983, הוגדר פיתוח בר קיימה כ"פיתוח המתחשב בצרכים של הדור הנוכחי בלי לפגוע ביכולת הדורות הבאים לספק את צורכיהם". בהחלטת ממשלה 246 ממאי 2003 (להלן - החלטה 246) בנושא "תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימה בישראל"¹⁸ נקבע כי מדיניות הממשלה תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר קיימה המשלבים כלכלה דינמית, שימוש מושכל במשאבי טבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שוויון הזדמנויות לכול. כל זאת, כדי למלא את צורכי הדור הנוכחי והדורות הבאים. עוד נקבע בהחלטה כי כל משרד ממשלתי יכין תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימה שתציג מתווה פעולה עד שנת 2020 (להלן - התכנית האסטרטגית), והיא תוגש לממשלה עד סוף שנת 2003 ותעודכן אחת לשלוש שנים. להלן הפעולות שנקטו כמה משרדי ממשלה ורמ"י באשר לתכנית האסטרטגית שעליהם היה להכין:

משרד הבינוי: בנובמבר 2006 הכין המשרד תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימה. במסגרת התכנית הוצג בין היתר נושא "טיפול במרקמים אורבניים וכפריים וותיקים" כדי לייצר תהליך פיזי לחידוש מתחמים, שכונות ויישובים כפריים שעברו תהליך התיישנות, ולהפכם לאבן שואבת למגוון אוכלוסיות רחב. הטיפול, הנעשה לרוב במישור המתחם והמרקם, כולל את השבחת המרחב הציבורי - שירותים ומוסדות ציבור - וכן שיפוץ ושדרוג של מלאי הדיור הקיים.

המשרד להגנת הסביבה: בתכנית האסטרטגית לפיתוח בר קיימה שהכין המשרד להגנת הסביבה במאי 2007 הוצע בין היתר שהמשרד ייזום הכנת תכנית בנושא חיסכון בקרקע ושימור שטחים פתוחים, שתכלול חלק אחד שיעסוק בגיבוש מדיניות המשפיעה על נושא זה במסגרת פעילות המשרד, לדוגמה הצורך בציפוף ובהתחדשות עירונית על חשבון שטחים פתוחים בתוך הערים. החלק השני יעסוק בתכנית פעולה לקידום החיסכון בקרקע ושמירה על שטחים פתוחים תוך שימת דגש על שיפור היעילות והאפקטיביות של כל יחידת קרקע, למשל תכנית כוללת להחייאת מרכזי הערים תוך ציפוף בנייה קיימת ושיפור איכות החיים.

17 מחקר בנושא "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הוותיקות". מכון מילקן, המשרד להגנת הסביבה, מרחב התנועה לעירוניות בישראל (נובמבר 2014).

18 החלטה 246 התקבלה בעקבות קיום הוועידות הבין-לאומיות בנושא פיתוח בר קיימה שהתקיימו בחסות האו"ם בריו דה ז'נרו בשנת 1992, ובהן גובשו עקרונות לפיתוח בר קיימה המכונים "הצהרת ריו", ובעקבות ועידה נוספת ביוהנסבורג בשנת 2002 שמטרתה הייתה לעקוב אחר יישום "הצהרת ריו".

רמ"י : באוגוסט 2005 הכינה רמ"י תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימה, ובה צוינו בין היתר חיוניותו של "ציפוף מרקמים קיימים על מנת לצמצם את הפגיעה בשטחים הפתוחים", וכן הצורך בניהול יעיל של קרקעות באמצעות ציפוף המרחב הבנוי הקיים ושיפור איכות החיים למתגוררים בו, תוך צמצום תופעת הפרוור ומניעת הפגיעה בשטחים הפתוחים.

משרד הפנים : בהחלטה 246 הטילה הממשלה על המשרד, לכלול במסגרת עריכת התכנית האסטרטגית את הנושאים הבאים: שילוב עקרונות "בנייה ירוקה" במסגרת חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה); עידוד הרשויות המקומיות להטמיע עקרונות פיתוח בר קיימה; וקיום הליכי תכנון, לרבות שיתוף הציבור על פי דין.

נמצא כי אף שמשד הפנים היה אחראי ליישום חוק התכנון והבניה ולרגולציה של פעולות מוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים, הוא לא פעל להכנת תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימה, כפי שנקבע בהחלטה 246, ולמותר לציין כי לא תרם לרגולציה של התחדשות עירונית בפיתוח בר קיימה.

בנוגע למשרדי הבינוי, הגנת הסביבה ולרמ"י, ממכלול ממצאי הבדיקה מצטיירת תמונה ולפיה חלק מהפעולות שצוינו בתכניות האסטרטגיות של גורמים אלה הניבו תפוקות דלות, וחלקן לא יצאו לפועל; לדוגמה: על אף מאמציו של משרד הבינוי, לרבות, תמיכתו בתכניות התחדשות עירונית ומימון, במועד סיום הביקורת רק בכמה מרקמים בנויים וותיקים חל בפועל תהליך התחדשות עירונית; רמ"י לא איתרה חטיבות קרקע המתאימות להתחדשות עירונית תוך ציפוף בנייה קיימת; המשרד להגנת הסביבה לא יזם הכנת תכנית בנושא חיסכון בקרקע ושימור שטחים פתוחים. זאת ועוד, בניגוד להחלטה 246 המשרדים לא עדכנו את התכניות האסטרטגיות אחת לשלוש שנים כנדרש.

מסלולים ממשלתיים למימוש התחדשות עירונית

1. בשנת 1996 הקימה הממשלה ועדת היגוי לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי הערים בישראל (להלן - ועדת אייגס¹⁹) שמטרתה לגבש המלצות המאפשרות תוספת בנייה בקרקע מבונה בטווחי זמן שונים וניצול יעיל יותר של מלאי הבינוי הקיים. בהחלטת ממשלה 4342 מספטמבר 1998 אימצה הממשלה את מסקנות הוועדה, ובהן את מערך הכללים וההטבות שהציעה הוועדה להחיל על מתחמי התחדשות עירונית.

לצורך יישום החלטה 4342 הורתה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית להתחדשות עירונית (להלן - הוועדה להתחדשות עירונית) שתטפל בהוצאת צווי הכרזה על מתחמי מגורים קיימים כמתחמי פינוי-בינוי²⁰. לפיכך יזמה הממשלה שינויי חקיקה שבעקבותיהם נוספו לחוק התכנון והבניה הוראות המקנות לממשלה סמכות להוציא צווי הכרזה על שטחים כמתחמי פינוי-בינוי; מתחם שהוכרז כמתחם פינוי-בינוי זכאי להטבות מתקציב המדינה.

19 הממשלה ה-27 החליטה בנובמבר 1996 (החלטה 805) להקים את הוועדה לשיקום פיזי של מרכזי ערים בראשותו של מר איתי אייגס.

20 על פי חוק התכנון והבניה (סעיף 33א) תוקף ההכרזה על מתחם פינוי בינוי הוא שש שנים; וניתן להאריכו לתקופה שנייה ושלישית, שכל אחת מהן נמשכת שש שנים, בהתאם להוראות החוק.

2. פרויקטים של התחדשות עירונית הם מיזמים משותפים למגזר הציבורי (משרדי ממשלה ורשויות מקומיות) ולמגזר הפרטי (בעלי זכויות בנכסים ויזמים פרטיים). בהכירן את התועלות הגלומות בהתחדשות עירונית יצרו ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים כמה מסלולים לעידוד ולמימוש של תהליכי התחדשות עירונית, המעוגנים בהחלטות ממשלה, בתכניות מתאר ארציות ובחקיקה. העיקריים שבמסלולים הם מסלול הרשויות המקומיות, מסלול היזמים (מיסוי) ומסלול תמ"א 38²¹ (כל אלה ייקראו להלן - המסלולים הממשלתיים). המסלולים הממשלתיים מאפשרים מימוש פרויקטים של התחדשות עירונית הן עבור מתחמי מגורים המכילים כמה מבני מגורים, והן עבור מבני מגורים בודדים; לכל אחד מהמסלולים²² יש שתי מתכונות מימוש עיקריות:

מתכונת מימוש פינני-בינוי: על פי מתכונת זו, במרקמים עירוניים המיועדים להתחדשות עירונית מפונים מתחמי דיור קיימים מתושביהם תמורת פיצוי (בדרך כלל, קבלת דירה חדשה ומשופרת בבניין החדש שיוקם), ובמקומם מוקמים בניינים חדשים בצפיפות גבוהה יותר (להלן - מתכונת פינני-בינוי).

מתכונת מימוש עיבוי הבנייה: על פי מתכונת זו, במרקמים עירוניים המיועדים להתחדשות עירונית מוסיפים לבניינים קיימים יח"ד חדשות או שטחי מגורים לדירות קיימות באותם הבניינים, בדרך כלל תוך שדרוג של ממש מבחינת עמידותן בפני רעידות אדמה, מיגון מפני איומים מלחמתיים ושיפור מרכיבי הרכוש המשותף והתשתיות (להלן - מתכונת עיבוי הבנייה).

מסלול הרשויות המקומיות

עיקרי המסלול

תפקידה של הממשלה ושל הרשות המקומית: במסלול הרשויות המקומיות שהופעל משנת 1999 תפקיד הממשלה הוא לסייע בייזום הפרויקטים של התחדשות עירונית באמצעות הרשות המקומית. תפקידה של הרשות הוא להוביל את הפרויקטים עד שלב הביצוע בפועל של עסקת מקרקעין בין בעלי הזכויות ליזם באופן זה: לאחר הכרזת הממשלה על מתחם מסוים כמתחם פינני-בינוי משרד הבינוי והרשות המקומית הרלוונטית כורתים הסכם ביניהם, המגדיר את חובות הרשות בעניין קידום התכנון הסטטוטורי של המתחם ואת השתתפות משרד הבינוי במימונו. על פי ההסכם, הרשות המקומית מתקשרת עם חברה מנהלת שתהיה אחראית לקידום התכנון הסטטוטורי של המתחם ולגיבוש תכנית מפורטת חדשה עבורו המוסיפה זכויות בנייה לציפוף השטח הבנוי במתחם. לאחר אישור התכנית המפורטת במוסדות התכנון, על בעלי הזכויות במתחם להתארגן ולהתקשר עם יזם שיכין תכנית בנייה ויקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה (להלן - הוועדה המקומית). את ההתקשרויות, למימוש פרויקט התחדשות עירונית שקיבל היתר בנייה, מבצעים ומממנים בעלי הזכויות או היזמים והקבלנים הפועלים מטעמם. בשלב האחרון של הפרויקט במתכונת פינני-בינוי בעלי הזכויות מפנים את הבניינים הישנים לצורך הריסתם ולבניית בניינים חדשים במקומם, אגב מתן פתרונות דיור זמניים עבורם במסגרת הפרויקט עד שישובו לדירותיהם החדשות.

21 תמ"א 38 - תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה.
22 למעט מסלול בינוי-פינני-בינוי שטרם נקבעו כללים מפורטים להפעלתו.

ההטבות הממשלתיות הניתנות במסגרת מסלול הרשויות המקומיות: (א) הבטחת מימון ממשלתי לרכיב התכנון הסטטוטורי ולרכיב ניהול הפרויקט. מאז הוחל בהפעלת המסלול בשנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת הנוכחית, נובמבר 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת), השקיעה הממשלה כ-138 מיליון ש"ח בתכנון הסטטוטורי ובניהול של פרויקטים לפינוי-בינוי ופרויקטים לעיבוי בנייה במסלול הרשויות המקומיות; (ב) פטור מהיטל השבחה²³ - מתן הפטור מותנה בהסכמתם של הרשות המקומית ושל שרי הבינוי והפנים; (ג) פטור מתשלום מס שבח²⁴; (ד) פטור ממס רכישה לדיירים על דירתם החלופית, ואפשרות לדחיית המועד הקובע לחבות במס (ה) פטור ממע"ם על שירותי הבנייה - לגבי עסקות שמועד החיוב במע"ם חל לאחר 25.11.14 יחול שיעור מע"ם אפס²⁵; (ו) פטור מתשלום דמי היתר²⁶ - בתנאים מסוימים כמפורט בלוח 4 בהמשך.

מסלול הרשויות המקומיות מופעל, כאמור, משנת 1999, הן במתכונת פינוי-בינוי והן במתכונת עיבוי הבנייה. להלן תיאור תפוקות המסלול, לפי המתכונות האמורות:

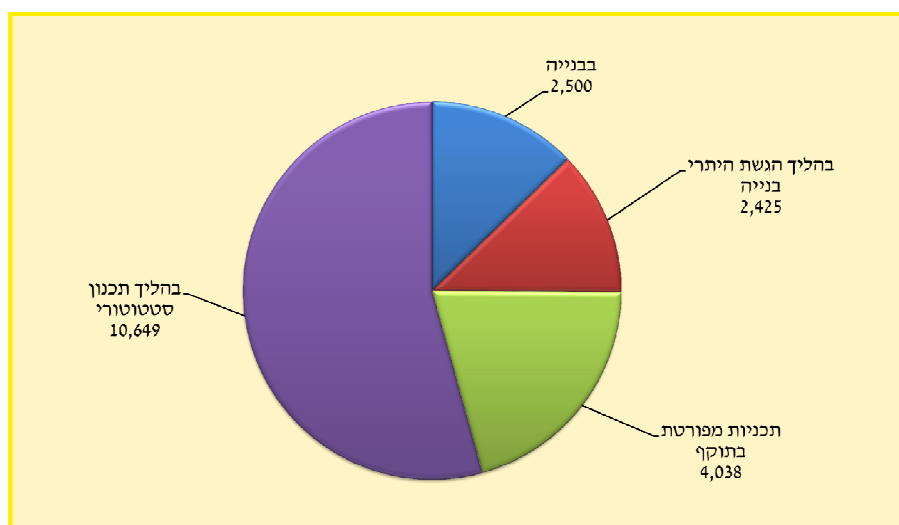
היקפי תכנון ובנייה במתכונת פינוי-בינוי

על פי הנתונים של משרד הבינוי, משנת 1999 - המועד שבו הוא החל במימוש פרויקטים של התחדשות עירונית במתכונת פינוי-בינוי ועד מועד סיום הביקורת הכריזה הממשלה על 135 מתחמי פינוי-בינוי שימומשו במתכונת זו; מהם 72 מתחמים שתוקף הכרזתם פג בלי שימושו בתקופת ההכרזה ו-63 מתחמים שהכרזתם עדיין בתוקף, הכוללים 26,387 יח"ד, מתוכן תוספת של 19,612 יח"ד. להלן בתרשים 1 מפורט מצב הפרויקטים במתחמים מוכרזים הממומשים במתכונת פינוי-בינוי ומספר יח"ד הנוספות בפרויקטים אלה:

- | | |
|----|---|
| 23 | מתוקף התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. |
| 24 | חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. |
| 25 | תיקון 47 (נובמבר 2014) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975. |
| 26 | על פי החלטה 1415 של מועצת מקרקעי ישראל, נובמבר 2014. |

תרשים 1

מצב הפרויקטים במתחמים מוכרזים במתכונת פינני-בינוי ומספר יח"ד הנוספות (נובמבר 2015)



על פי נתוני האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מפילוח מספר יח"ד האמורות להיבנות במתחמים שהכרזתם בתוקף עולה כי במועד סיום הביקורת, כ-15 שנה לאחר שהופעלה מתכונת פינני-בינוי במסלול הרשויות המקומיות, מתוך התוספת המתוכננת של 19,612 יח"ד במתחמים מוכרזים, רק 2,500 יח"ד (כ-13%) נמצאות בתהליך בנייה. יודגש כי במועד סיום הביקורת מסך 2,500 יח"ד נוספות שהיו בהליכי בנייה, הסתיימה בנייתן של 500 יח"ד בלבד.

בתשובתו הנוספת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2016 ציין משרד הבינוי, כי לדעתו יש לכלול בפילוח התפוקות של המסלול גם מתחמים שהכרזתם פגה, אך תכנונם וביצועם קודמו עד בנייה בפועל; לפי נתוני המשרד שני מתחמים הכוללים 413 יח"ד נמצאים בהליכי תכנון, 37 מתחמים הכוללים 11,570 יח"ד אושרו, שלושה מתחמים הכוללים 976 יח"ד נמצאים בתהליכי רישוי ושלושה מתחמים הכוללים 1,817 יח"ד נמצאים בשלבי בנייה (הנתונים מתייחסים לכלל יח"ד שנהרסו ונבנו מחדש וליח"ד הנוספות); עוד ציין משרד הבינוי בתשובתו, כי 635 יח"ד מכלל יח"ד, הכלולות במתחמים שבביצוע, אוכלסו.

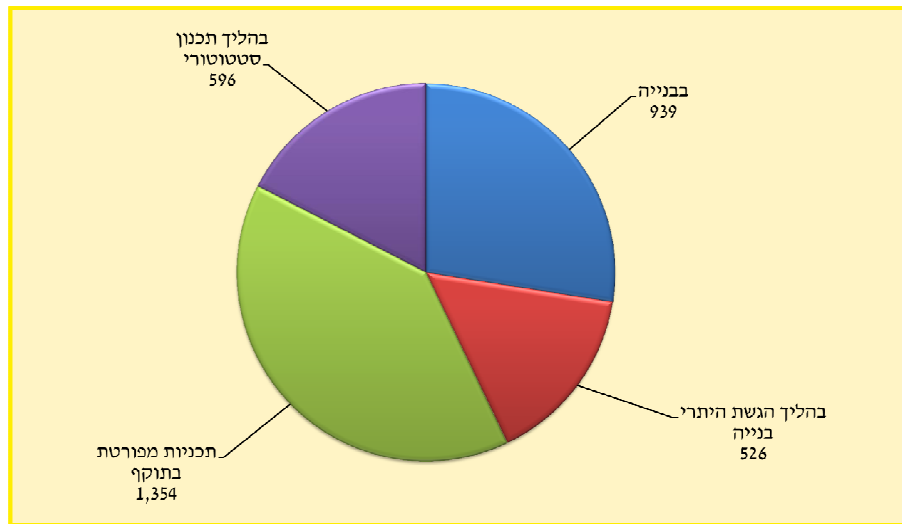
מהנתונים שמסר המשרד בתשובתו הנוספת, שלפיהם 27 מתחמים הכוללים 19,001 יח"ד נמצאים בסטטוס של "תכנית בוטלה/נעצרה", עולה חשש שההשקעה הממשלתית בחלק מהמתחמים האלה תרד לטמיון.

היקפי תכנון ובנייה במתכונת עיבוי הבנייה

על פי נתונים של משרד הבינוי, מאז החל המשרד בשנת 2000 במימוש פרויקטים של התחדשות עירונית במתכונת עיבוי הבנייה ועד מועד סיום הביקורת הכריזה הממשלה על 24 מתחמים שימומשו במתכונת זו; מהם 12 מתחמים שתוקף הכרזתם פג ו-12 מתחמים שהכרזתם עדיין בתוקף הכוללים 7,841 יח"ד, מתוכם 3,415 יח"ד נוספות. רוב המתחמים שהוכרו הם במחוזות תל אביב, חיפה והמרכז. להלן בתרשים 2 מוצג פילוח של מצב הפרויקטים (לפי יח"ד נוספות) במתחמים מוכרזים במתכונת עיבוי הבנייה:

תרשים 2

מצב הפרויקטים במתחמים מוכרזים במתכונת עיבוי הבנייה ומספר יח"ד הנוספות (נובמבר 2015)



על פי נתוני האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מפילוח יח"ד של המתחמים המוכרזים שבתוקף עולה כי במועד סיום הביקורת, כ-15 שנה לאחר שהופעלה מתכונת עיבוי הבנייה במסלול הרשויות המקומיות, מתוך התוספת המתוכננת של 3,415 יח"ד הנמצאות במתחמים מוכרזים, רק 939 (כ-27%) מהיח"ד נמצאות בתהליך בנייה. יודגש כי במועד סיום הביקורת מסך 939 יח"ד נוספות שהיו בהליכי בנייה, הסתיימה בנייתן של 258 יח"ד בלבד.

המעקב אחר תיקון הליקויים שהובאו בדוח 61ב²⁷ - ההוצאה הממשלתית על הפעלת המסלול ותפוקותיו

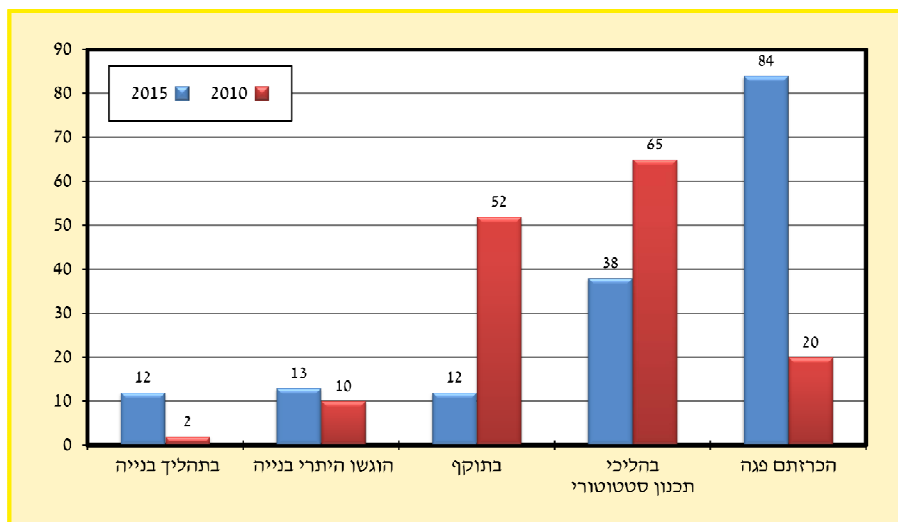
משרד מבקר המדינה השווה בין היקפי התכנון והבנייה (לפי מספר המתחמים המוכרזים) במסלול הרשויות המקומיות, כפי שדווחו בדוח 61ב (להלן - הביקורת הקודמת), ובין היקפם במועד סיום

27 מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב, (2011), עמ' 667-688.

הביקורת הנוכחית. להלן בתרשים 3 יוצגו ממצאי ההשוואה בין תפוקות מסלול הרשויות המקומיות בשנים 2010 ו-2015:

תרשים 3

השוואה בין תפוקות מסלול הרשויות המקומיות בשנים 2010 ו-2015



על פי נתוני האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ירידה חדה במספר המתחמים שבהליכי תכנון: מהנתונים בתרשים 3 עולה כי חלה עלייה חדה (בשיעור של כ-320%) במספר המתחמים שתוקף הכרזתם פג - 84 מתחמים בשנת 2015 לעומת 20 בשנת 2010; בהתאם לכך חלה ירידה חדה (בשיעור של כ-71%) במספר המתחמים הנמצאים בהליכי תכנון לקראת מתן תוקף לתכניות המפורטות שלהם - 65 מתחמים בשנת 2010 לעומת 38 בשנת 2015. מספר הפרויקטים שבבנייה אשר ניתן להם אישור אמנם גדל אך נשאר זעום - 12 פרויקטים בלבד בשנת 2015. זאת ועוד, מספר פרויקטים אלה הוא פחות ממחצית מאלו שהיו בתוקף בשנת 2010, דהיינו יותר מחצי מהתכניות לא התפתחו לכלל ביצוע.

הירידה במספר המתחמים הנמצאים בהליכי תכנון עלולה להעיד על ירידה במעורבות של הרשויות המקומיות בקידום הפרויקטים של התחדשות עירונית במסלול זה. לא זו בלבד שמסלול הרשויות המקומיות אינו צפוי לתפוס נתח ניכר מהיקף הבנייה בישראל, אלא שבשנים הקרובות משקלו אף עלול להצטמצם עקב ירידה חדה במספר המתחמים הנמצאים בהליכי התכנון הסטטוטורי. לדעת משרד מבקר המדינה, הירידה במספר המתחמים הנמצאים בהליכי תכנון והיקפי הבנייה הזניחים של יח"ד חדשות מעידה על פעילות מועטת ואפקטיביות נמוכה של גורמי השלטון המרכזי והמקומי המעורבים במימוש פרויקטים במסלול הרשויות המקומיות.

ההוצאה הממשלתית עבור הפעלת המסלול: בביקורת הקודמת הועלה כי בשנים 2000-2010 ירדו לטמיון 13.6 מיליון ש"ח שהעביר משרד הבינוי לרשויות המקומיות עבור תכנון מתחמי פינוי-בינוי, וכי פעולות רבות נעשו לשווא וללא כל תכלית.

1. בביקורת הנוכחית עלה כי בשנים 2000-2015 הוציא משרד הבינוי כ-138 מיליון ש"ח מתקציב המדינה למימון הליכי תכנון וניהול פרויקטים של התחדשות עירונית במסלול הרשויות המקומיות. הוצאה ממשלתית זו הניבה היקפי בנייה זניחים בד בבד עם ירידה במעורבות הרשויות המקומיות בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית במסלול זה.

2. נמצא, כי 17 ממתחמי מגורים שמשרד הבינוי תקצב את הליכי התכנון והניהול שלהם היו אלה הרשויות המקומיות שהפסיקו את המשך תכנונם, אף שהן אלה שפנו ביוזמתן למשרד הבינוי לקבלת סיוע תקציבי עבור אותם מתחמים. במקרים לא מעטים החליטו הרשויות המקומיות על הפסקת קידום התכנון נוכח התנגדות התושבים או נוכח נתוני התכנון הלא ריאליים; זאת לאחר שכבר נוצל סכום בהיקף של מאות אלפי שקלים מהתקציב שהתקבל ממשרד הבינוי עבור התכנון של אותם מתחמים; לפי חישובי הביקורת, היקף ההשקעה בתכנון מתחמים אלה מסתכם בכ-10 מיליון ש"ח וחלקו אף ירד לטמיון, כמומחש להלן:

א. מתחם "שפירא א'" בתל אביב: המתחם כולל 236 יח"ד קיימות ומתוכנן ל-968 יח"ד. בשנת 2000 הוכרז המתחם כמתחם פינוי-בינוי, ומשרד הבינוי תקצב את עריכת התכנית המפורטת כ-2.16 מיליון ש"ח. אולם עיריית תל אביב החליטה לבטל את תכנון המתחם לאחר שכבר ניצלה 770,000 ש"ח מתקציב הסיוע של משרד הבינוי.

עיריית תל אביב השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 כי תכנית ההתחדשות העירונית "שפירא א" קודמה בד בבד עם הכנת תכנית אב לכלל שכונת שפירא. החלופה הנבחרת לכלל השכונה, שגובשה לאחר שמיעת עמדת התושבים, הכתיבה סוג אחר של התערבות תכנונית, כדי לשמור על המאפיינים היחודיים הפיזיים והקהילתיים של השכונה, שתכנית ההתחדשות העירונית לשכונה היה מנוגד להם.

ב. מתחם "שכונה ב" בבאר שבע: המתחם כולל 364 יח"ד קיימות ומתוכנן ל-2,877 יח"ד. בשנת 2002 הוכרז המתחם כמתחם פינוי-בינוי, ומשרד הבינוי תקצב את עריכת התכנית המפורטת כ-4.02 מיליון ש"ח. אולם עיריית באר שבע החליטה לבטל את תכנון המתחם האמור לאחר שניצלה 1.26 מיליון ש"ח מתקציב הסיוע של משרד הבינוי.

עיריית באר שבע השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 כי היא אכן פעלה לקידום התכנית במתחם עוד בשנת 2002, אולם בשנת 2005, לאחר ביצוע התכנון הראשוני, דנה הוועדה המקומית בתכנית ולדעתה מדובר היה בצפיפות חריגה שדרשה דיון מחודש בהנהלת העירייה. ביולי 2007, לפני הדיון בהנהלה, החליטה הוועדה המחוזית לדחות את התכנית.

משתי דוגמאות אלו עולה כי תקציב משרד הבינוי בהיקף של כ-2 מיליון ש"ח, לפחות, ירד לטמיון, מאחר שתהליכי התכנון בפרויקטים אלו לא קודמו היות שלא התאימו למאפיינים היחודיים הפיזיים והקהילתיים של השכונה או לתכניות עירוניות כלליות יותר.

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי "לעתים נאלצה הרשות לתכנן מחדש את המתחם או לוותר עליו לגמרי" - דבר שמעיד על חוסר תיאום בתכנון מתארי. משרד מבקר המדינה חוזר על הערתו מהדוח הקודם ומוסיף כי הדוגמאות לעיל מעידות כי אופן תפקודן הלקוי של עיריית תל אביב ובאר שבע הביא לבזבוז כספי ציבור, ואף מעידות על חוסר בתכנון מערכתי ארוך טווח ועל היעדר ראייה עירונית אסטרטגית מקיפה, כוללת ובת קיימה של ראשי אותן רשויות מקומיות בטרם הגישו בקשות לקבלת הסיוע הממשלתי עבור התכנון המפורט של מתחמים ספציפיים להתחדשות עירונית.

בתשובתו מסר משרד הבינוי כי ידועה לו "הבעייתיות הקיימת בכך שרשויות מקומיות בוחרות לעצור חידוש מתחמים בהם הושקעו משאבי ציבור רבים בכסף ובזמן, לעיתים על רקע חילופי ראש רשות ושינוי מדיניותה". עם זאת, משרד הבינוי אינו רואה לנכון לעכב קידום של תכנית נקודתית עד שתאושר תכנית בעלת ראייה כוללת שגיבשה מתאריך כמה שנים, וכי יש לבצע תהליכים אלה בעת ובעונה אחת.

נוכח הממצאים שצוינו לעיל, ראוי שהוועדה להתחדשות עירונית תשקול לכלול את הדרישה להצגת תכניות וההנחיות להתחדשות עירונית של הרשות המקומית, שעל נחיצותם עמדה תמ"א 35, כתנאי סף למתן הסיוע הממשלתי עבור תכנון מתחמי פינוי-בינוי במסלול הרשויות המקומיות במתכונתו הקיימת ובמתכונתו החלופית שצוינה בתשובת משרד הבינוי. זאת כדי לוודא כי הפרויקט שבגיניו הוגשה בקשה לסיוע ממשלתי תואם לתכנית ההתחדשות העירונית.

עוד הסביר משרד הבינוי בתשובתו כי בראשית הדרך רשויות רבות ביקשו להיכלל במסלול הרשויות המקומיות, אולם לאחר השקת מסלול המיסוי, חלק ניכר מהן העדיפו לנתב את הפרויקטים בערים למסלול זה, מאחר שהוא פוטר אותן מן האחריות לקידום התכנון, מן העיסוק השוטף מול הדיירים ובעלי הדירות ומחשיפה לתביעות פיצויים בגין ירידת ערך מצד השכנים ומעביר את נטל האחריות על כתפי היזם. משרד הבינוי הוסיף כי לפני כמה חודשים הוא החל בניתוח הסיבות לירידה במעורבות הרשויות המקומיות בנושא, והחל בטיפול הן בגיבוש שינויים במסלול זה, והן בהקמת מסלול חדש וחלופי הנכלל בתכנית העבודה של האגף להתחדשות עירונית במינהל למרקם ותיק (להלן - אגף התחדשות עירונית) לשנת 2016.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבינוי להשלים את תהליך הבחינה והפקת הלקחים היישומיים לגבי הסיבות לירידה במעורבות הרשויות המקומיות, ולעשות את השינויים המתבקשים במסלול זה או ליצור מסלול חלופי.

מסלול היזמים (מיסוי)

עיקרי המסלול : מתוקף חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), הממשלה מפעילה משנת 2002 מסלול נוסף לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית שנועד ליזמים פרטיים (להלן - מסלול היזמים). לפי מסלול זה, הממשלה מכריזה על מתחם על פי המלצת הוועדה להתחדשות עירונית, והיזם, בשיתוף בעלי הדירות ולא הרשות המקומית,

פועל לשינוי התכנית המפורטת של המתחם. גם במסלול זה, בדומה למסלול הרשויות המקומיות, תהליכי ההתחדשות העירונית יכולים להתבצע הן במתכונת פינוי-בינוי הן במתכונת עיבוי הבנייה.

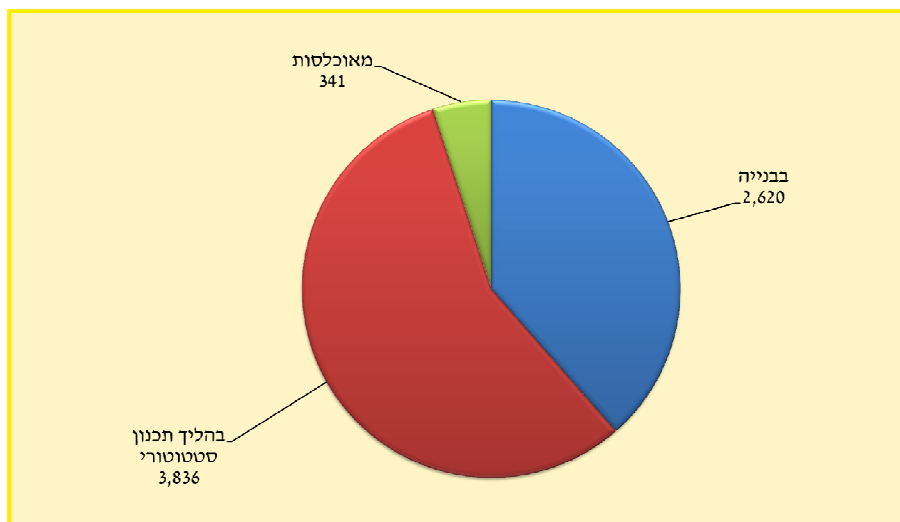
ההטבות הממשלתיות הניתנות במסגרת המסלול : שלא כבמסלול הרשויות המקומיות, במסלול זה משרד הבינוי אינו משתתף במימון התכנון, אך הזים זכאי להקלות מס - פטור מהיטל השבחה בכפוף להחלטתם של מועצת הרשות המקומית ושל שרי הבינוי והפנים ובכפוף לתנאים שקבע משרד הבינוי²⁸. זאת ועוד, בדומה להטבות המיסוי הניתנות לבעלי הדירות במסלול הרשויות המקומיות, דיירים המפונים ממתחמים אלה זכאים בתקופת ההכרזה להטבות במס שבח ובמס רכישה על דירתם החלופית, ולאפשרות לדחיית המועד הקובע לחבות במס, לפטור ממע"ם על שירותי הבנייה - לגבי עסקות שמועד חיובן במע"ם חל לאחר 25.11.2014 יחול מע"ם בשיעור אפס. התנאים להכללת מתחם בפרויקט במסלול זה נקבעו בתקנות מיסוי מקרקעין²⁹, כמפורט בלוח 4 בהמשך.

ת פ ו ק ו ת ה מ ס ל ו ל : בשנים 2002-2015 הכריזה הממשלה במסלול זה על 30 מתחמים, ומהם שלושה מתחמים במתכונת עיבוי הבנייה; הכרזתם של כל המתחמים האמורים בתוקף והם כוללים 8,980 יח"ד, מתוכן - 6,797 יח"ד נוספות; בנייתו של מתחם אחד הסתיימה והבניינים אוכלסו, ושמונה מתחמים נוספים נמצאים בתהליכי בנייה שונים, היתר נמצאים בשלבי תכנון. להלן בתרשים 4 מוצג פילוח מצב הפרויקטים (לפי יח"ד נוספות) במתחמים מוכרזים במסלול היזמים:



תרשים 4

פילוח מצב הפרויקטים במתחמים מוכרזים במסלול מיסוי ומספר יח"ד הנוספות (נובמבר 2015)



על פי נתוני האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

28 משרד הבינוי - מסמך הכללים, מסלול מיסוי כללים לפטור מהיטל השבחה למגורים במתחמי פינוי בינוי.

29 תקנות מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזה על מתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי), התשס"ד-2004.

מפילוח יח"ד של המתחמים במסלול של היזמים (מיסוי) עולה כי כ-3,000 יח"ד (כ-48%) נמצאות בשלבי ביצוע שונים או שבניתן הסתיימה.

מסלול בינוי-פינוי-בינוי

עיקרי המסלול: בשל פוטנציאל התרומה של פרויקטים של התחדשות עירונית להגדלת היצע הדירות ולשדרוג המרקם הוותיק, ולעומת זאת הקשיים בתהליכי מימוש הפרויקטים הקיימים, יזם משרד הבינוי את החלטת הממשלה 989 מנובמבר 2013, שבה הוטל על משרד הבינוי לקדם מסלול נוסף ללא התקשרות עם יזם: מסלול בינוי-פינוי-בינוי. על פי המסלול, בשלב הראשון ישווק משרד הבינוי ורמ"י במכרז קרקעות פנויות בבעלות המדינה הנמצאות בסמוך לשכונות שבהן מקודמות תכניות להתחדשות עירונית, תוך מתן אופציה למדינה לרכוש חלק מיח"ד במחיר שייקבע מראש (להלן - דירות האופציה). בשלב השני יעודד משרד הבינוי התארגנות של קבוצות בעלי דירות במתחמים או בשכונות, שבהם מקודמת תכנית להתחדשות עירונית, לפינוי דירותיהם ולמעבר לדירות האופציה כנגד העברת זכויותיהם בדירה הישנה לידי המדינה. לאחר פינוי המתחם יפעל משרד הבינוי להריסת הבניינים הישנים ויפעיל שוב את המסלול בקרקע שהתפנתה. עוד נקבע בהחלטה כי בתחילה יפעיל משרד הבינוי פיילוט של המסלול בחמש שכונות שיאוותרו בהן קרקעות פנויות בבעלות המדינה.

בדיון ועדת השרים לענייני דיור (להלן - קבינט הדיור) מנובמבר 2013 בנושא "עידוד התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים לבינוי-פינוי-בינוי ללא מעורבות יזם", ציין שר הבינוי דאג מראש אריאל כי התכנית נועדה לייעל תהליכי התחדשות עירונית. התכנית תעניק ודאות ואמון לדיירים ותאפשר לפתור קשיים ולהסיר חסמים שמנעו קידום פרויקטים במתכונת של פינוי-בינוי.

ההטבות הממשלתיות הניתנות במסגרת המסלול: ההטבות הממשלתיות במסלול זה זהות להטבות הניתנות במסגרת מסלול הרשויות המקומיות במתכונת פינוי-בינוי.

תפוקות המסלול: בספטמבר 2013 הנחה משרד הבינוי את המרכז למיפוי ישראל לאתר עבורו מגרשים צמודים לאזורים בעלי פוטנציאל להתחדשות עירונית.

בביקורת עלה כי המיפוי הניב תוצאות מעטות שמהן ניתן ללמוד כי המדינה כמעט אינה מחזיקה במגרשים פנויים במרכזי הערים; גם כאשר אותרו מגרשים כאלה נמצא כי לא חלה עליהם תכנית מפורטת תקפה למגורים שתאפשר את שיווקם באופן מידי על פי תנאי המסלול. לכן במועד סיום הביקורת לא הפעיל משרד הבינוי מכרזי פיילוט במסלול בינוי-פינוי-בינוי (ראו להלן בפרק "פעולות ממשלה להסרת חסמים בתהליכי התחדשות עירונית").

בתשובתו דיווח משרד הבינוי כי "במהלך שנת 2016 צפויים להתפרסם שני מכרזים במסלול בינוי-פינוי-בינוי, האחד בראשון לציון (רמת אליהו) והשני בירושלים (קטמונים). כמו כן, בימים אלה מקדם המשרד תכנון קרקעות פנויות הסמוכות למספר שכונות בהן מקודמת תכנית מתאר להתחדשות עירונית, כגון רמלה, נתניה וחדרה".

על משרד הבינוי לקבוע לוחות זמנים לפרסום המכרזים ולכלול אותם בתכנית העבודה השנתית והרב-שנתית שלו.

מסלול תמ"א 38

הצורך בחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה: מדינת ישראל שוכנת באזור המועד לרעידות אדמה העלולות לגרום לפגיעה בנפש ולנזקים כבדים לרכוש. מדידות סיסמיות³⁰ שוטפות המתבצעות ברחבי הארץ מעידות על פעילות סיסמית בלתי פוסקת. ואכן, רעידות אדמה חזקות שהתרחשו בארץ ישראל בשנים 1837 ו-1927 גרמו לאבדות כבדות בנפש ולנזקים קשים לרכוש.

לטענת סיסמולוגים השכיחות של התרחשות רעידת אדמה בעצמה חזקה באזורנו היא אחת ל-80 שנה³¹, ולפיכך בשנים הקרובות עלולה להתרחש רעידת אדמה חזקה שתהיה אסון טבע בקנה מידה לאומי. מכאן החשיבות הלאומית שבהיערכות מיטבית לתרחיש זה בהקדם, לרבות חיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה³².

באמצע שנות השישים של המאה העשרים נקבע לראשונה בישראל תקן לבנייה העמידה בפני רעידות אדמה. בשנת 1975 נקבע תקן ישראלי חדש לעמידות מבנים מפני רעידות אדמה - ת"י 413 (להלן - תקן 413), ובשנת 1980 הוא עוגן בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970. על פי הערכת משרד הבינוי, 810,000 יח"ד בישראל במבנים שגובהם שלוש קומות ויותר אינן עומדות בתקן 413; 70,000 מהן נמצאות באזורים בעלי סיכון סיסמי גבוה³³.

עיקרי המסלול: במאי 2005 אישרה הממשלה את תמ"א 38 למתן תוקף. יצוין כי מטרת תמ"א 38 במקורה היא אמנם לחזק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה, אך ככלי סטטוטורי-ממשלתי היא גם משמשת מנוף להתחדשות עירונית במרקמים עירוניים ותיקים, בעיקר משום שנוסף לאפשרות לחזק מבנים היא מאפשרת דרכי פעולה להתחדשות עירונית.

חיזוק המבנה תוך כדי תוספת בנייה במתכונת עיבוי הבנייה: תמ"א 38 מאפשרת הרחבת דירות קיימות, תוספת מרחב דירתי מוגן (ממ"ד) לדירות קיימות, סגירת קומת עמודים (אשר כשלעצמה משמשת אמצעי לחיזוק המבנה), תוספת מעליות, בנייה של עד שתי קומות נוספות ותוספת דירות חדשות לבניין, הקמת קומה חלקית על גג הבניין והקמת אגף חדש לבניין. יצוין כי בפועל אופן חיזוק זה של המבנה הקיים הוא עיבוי הבנייה הקיימת. להלן דוגמאות אחדות ליישום מסלול תמ"א 38 בחיפה:

- 30 מדד סיסמי קובע את תנודות הקרקע הצפויות בלי להביא בחשבון את השפעת סוג הקרקע על תנודות אלה.
- 31 רועי גולדשמידט, היערכות ישראל לרעידת אדמה, הכנסת מרכז המחקר והמידע (2010).
- 32 ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 551 (2001), עמ' 247; עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה - תמונת מצב, (2011).
- 33 נייר מטה בנושא קביעת עקרונות למדרוג תוספת זכויות בנייה כתמריץ לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה במסגרת תמ"א 38, משרד הבינוי והשיכון, (2010).

תמונה 2
פרויקט תמ"א 38 בסימו



תמונה 1
פרויקט תמ"א 38 בביצוע



הריסת מבנה ובנייתו מחדש במתכונת פינוי- בינוי : תיקונים מס' 2 ו-3 לתמ"א 38 שהתקבלו בשנים 2010 ו-2012 מאפשרים למלא את הצורך בחיזוק מבנים נגד רעידות אדמה באמצעות הריסת מבנה קיים ובנייתו מחדש לפי תקן 413.

מינהל התכנון ציין בתגובתו על ממצאי הביקורת מדצמבר 2015 כי "כאשר מתארים את מסלול הריסה ובנייה מחדש של תמ"א 38, לא נכון לערבבו עם המונח 'פינוי-בינוי', עליו חל מערך כללים והטבות שונה מזה של המערך החל על פרויקטים המתבצעים לפי תמ"א 38".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בפרק "מסלולים ממשלתיים למימוש התחדשות עירונית" שבדוח זה נעשתה הבחנה בין מסלולים ממשלתיים עיקריים שבהם כללים והטבות שונים, ובהם - מסלול הרשויות המקומיות, מסלול היזמים (מיסוי) ומסלול תמ"א 38. עם זאת, לכל אחד מהמסלולים האלה יש שתי מתכונות מימוש עיקריות דומות: מתכונת "עיבוי הבנייה" ומתכונת "פינוי-בינוי"; בפרק "החלטות הממשלה להתווית מדיניות התחדשות עירונית ויישומה" שבהמשך הדוח מודגש הצורך במיון אחד בין המסלולים הממשלתיים ודרכי מימושם להגברת התיאום הבין-משרדי.

חיזוק מבנה ללא תוספות בנייה : תמ"א 38 מאפשרת לחרוג מקווי בניין ומגובה בניין המותרים על פי התכנית החלה במקום, וזאת לצורך חוספת אלמנטים המחזקים את עמידות המבנה הקיים בפני רעידות אדמה.

תמ"א 38 כמסלול של התחדשות עירונית: הממשלה הכירה לראשונה בתמ"א 38 ככלי להתחדשות עירונית בהחלטה 376 משנת 2013 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני". בהחלטה הוגדרו יעדים שנתיים להתחלות בנייה במסלולי התחדשות עירונית, ובהם מסלול תמ"א 38. כמו כן, נקבעו פעולות לעידוד הרשויות המקומיות להאיץ תהליכי התחדשות עירונית בתחומן, לרבות פעולות של מינהל התכנון לעידוד הרשויות המקומיות "בדבר ייזום תכניות בהתאם לסעיף 23 לתמ"א 38 לשם מתן זכויות נוספות באזורים שבהם תמ"א 38 אינה מספקת".

מינהל התכנון ציין בתגובתו כי יש "להזכיר את הוראת המועצה הארצית לעריכת שינוי 4 לתמ"א 38, אשר במסגרתה צוין שהמועצה הארצית התרשמה שראוי לבחון את האפשרות לחזק את תרומתה של תמ"א 38 לחידוש של אזורים עירוניים ותיקים ע"י שילוב נושאים נוספים בתמ"א". נוסף על כך ציין מינהל התכנון כי "המועצה הארצית קראה לתמ"א 4/38 'תכנית מתאר ארצית לחיזוק, מיגון והתחדשות' (הדגשה לא במקור).

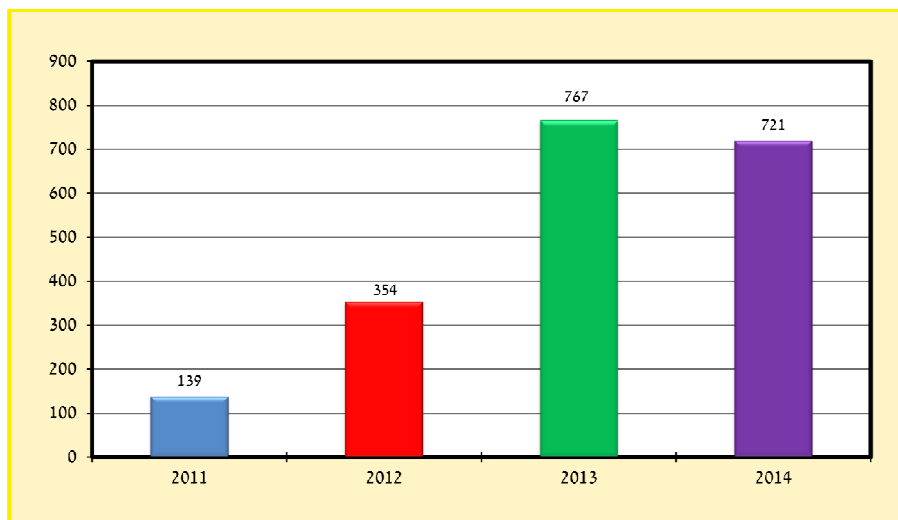
ההטבות הממשלתיות הניתנות במסגרת המסלול: יישום תמ"א 38 מבוסס על שיתוף פעולה בין בעלי דירות ובין יזמים בשוק החופשי. התכנית יוצרת תמריץ כלכלי ליזמים באמצעות הענקת זכויות בנייה במקרקעין הכוללות הקמת דירות נוספות וניצול הכספים שיתקבלו ממכירתן לשם חיזוק המבנה, ובאמצעות מתן הטבות מיסוי לבעלי הדירות הקיימות וליוזמים, שעוגנו בחקיקה. להלן הפרטים:

1. על פי חוק מיסוי מקרקעין (תיקון 62 - הוראת שעה), התשס"ח-2008, יינתן פטור מתשלום מס שבח בעסקת מכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בנייה לפי תמ"א 38. כמו כן, יינתן פטור ממס שבח בעסקת מכירת זכות במקרקעין שהיא רכוש משותף במבנה שלגביו ניתנו זכויות בנייה לפי תמ"א 38; הפטור יוענק לפרויקטים עד סוף שנת 2016.³⁴
 2. על פי חוק מיסוי מקרקעין (תיקון 74), התשע"ב-2012, יינתן פטור ממס שבח גם בעסקאות המתבצעות מכוח תיקון 2 לתמ"א 38.
 3. על פי חוק התכנון והבנייה (תיקון 96), התשע"א-2011, יינתן פטור מלא מהיטל השבחה בתמ"א 38, שלא כהוראות שהיו נהוגות עד שנת 2011.
 4. בתיקון 97 בחוק התכנון והבנייה, התשע"ב-2012, נקבעו הוראות בעניין אי-התניית היתר בנייה לחיזוק מבנה בהתקנת מקומות חניה נוספים, אם לא ניתן להתקנם בתחום הנכס, וכן נקבע כי אפשר לחייב את מבקש ההיתר בהשתתפות בהתקנת מקומות חניה בחניון ציבורי.
 5. חוק מס ערך מוסף (תיקון מס' 34 ממרץ 2008), התשל"ו-1975, קובע פטור ממע"ם בגין שירותי בנייה שניתנו בתמורה למכירת זכויות בנייה לפי תמ"א 38, שמכירתן הייתה פטורה ממס שבח³⁵; תיקון 47 לחוק זה מנובמבר 2014 החיל מע"ם בשיעור אפס על שירותי הבנייה.
- ת פ ו ק ו ת ה מ ס ל ו ל : בספטמבר 2015 פרסם מינהל התכנון את דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2014 (להלן - דוח היישום). בדוח צוין כי הכנתו התבססה על דיווחים חלקיים שהתקבלו מ-85 ועדות מקומיות שהן 70% מכלל הוועדות.

לפי דוח היישום, מאז אושרה תמ"א 38 במאי 2005 בהיתרי הבנייה שניתנו ברחבי הארץ מכוח הוראות תמ"א 38 נכללו 18,437 יח"ד מתוכם 8,805 יח"ד לחיזוק והרחבה, 1,317 להריסה ובנייה מחדש ו-8,315 יח"ד חדשות. מהדוח עלה כי מסתמנת מגמת גידול בהיקף הבקשות להיתר המוגשות לפי תמ"א 38. להלן בתרשים 5 נתונים על מספר היתרי הבנייה שניתנו לחיזוק מבנים בשנים 2011-2014 במסגרת תמ"א 38:

34 תוקף הוראת שעה - פרק חמישי לחוק מיסוי מקרקעין (תמ"א 38) מוארך בהתאם להארכת תמ"א 38.
35 עד שבוצע תיקון 47 לחוק מע"ם לא ניתן פטור לפרויקטים של תמ"א 38 במתכונת פינוי-בינוי.

תרשים 5
מספר היתרי הבנייה שניתנו במסלול תמ"א 38 (2011-2014)



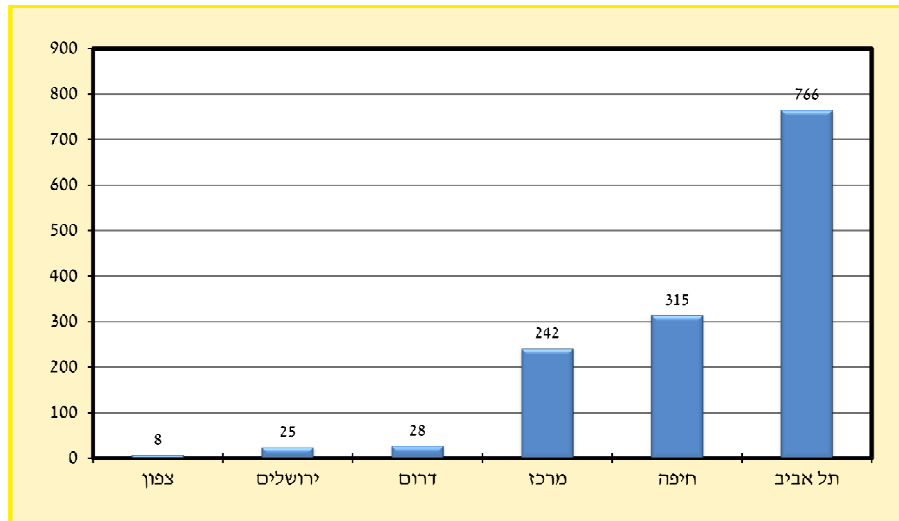
על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנתונים מראים גידול חד במספר היתרי הבנייה שניתנו בשנים 2013 ו-2014, אם כי ניכרת התמתנות מסוימת בשנת 2014; יצוין כי בשנים 2010-2012 נכנסו לתוקף תיקונים מס' 2 ו-3 לתמ"א 38, שבין היתר, הגדילו את זכויות הבנייה בפרויקטים של התמ"א, כמפורט בפרק "היבטים של התחדשות עירונית בתכנון מתארי ארצי" שבהמשך.

הפיזור הגאוגרפי של היתרי בנייה מכוח תמ"א 38: מהפיזור הגאוגרפי של נתוני מימוש הבנייה במסלול תמ"א 38 לשנים 2010 - 2013 עולה שרוב הבקשות להיתר שהוגשו ואושרו הוא במחוזות תל אביב, חיפה והמרכז. להלן בתרשים 6 נתונים על הפיזור הגאוגרפי של היתרי בנייה מכוח תמ"א 38, לפי מחוזות:

תרשים 6

הפיזור הגאוגרפי של היתרי בנייה, לפי מחוזות, 2010-2013



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 6 עולה כי 95% מהבקשות להיתרי בנייה שאושרו, במסגרת תמ"א 38, נמצאו במחוזות תל אביב (כ-55%), חיפה (כ-23%) והמרכז (כ-17%) המוגדרים כאזורי ביקוש, לעומת רק כ-5% במחוז ירושלים ובמחוזות הפריפריה, הדרום והגליל. משמע כי באזורים הנמצאים בפריפריה הגאוגרפית של המדינה, שלהם ערכי קרקע נמוכים יחסית, כלי היישום המוצעים במסלול תמ"א 38 פחות אפקטיביים עקב חוסר כדאיות כלכלית ליזמים.

בתשובתו העיר משרד הבינוי והשיכון כי "נהיר לכל כי ביישובי הפריפריה החברתית והגאוגרפית של מדינת ישראל, אשר חלקם מועדים יותר מכל יישוב אחר לרעידות אדמה ולמתקפות טילים, אין די בהעמדת תמריצים כלכליים אלא ישנו צורך בהעמדת מימון תקציבי ישיר".

בחינה השוואתית של תפוקות המסלולים הממשלתיים

משרד מבקר המדינה השווה בין תפוקות יח"ד של המסלולים הממשלתיים, כמפורט בלוח 1 שלהלן:

לוח 1

השוואה בין תפוקות המסלולים הממשלתיים

סמ"כ סמ"ד	מספר יח"ד בהיתרי הבנייה שניתנו בשנים 2014-2000				מתכונת המימוש	המסלול
	מספר יח"ד שחוזקו לפי התקן	מספר יח"ד שהתווספו	מספר יח"ד ששודרגו	מספר יח"ד שנהרסו		
1,463	-	595	868	-	עיבוי הבנייה	מסלול הרשויות המקומיות (קיים משנת 2000)
3,237	-	2,427	-	810	פינוי - בינוי	
0	-	0	0	-	עיבוי הבנייה	מסלול היוזמים (קיים משנת 2002)
3,989	-	2,961	-	1,028	פינוי - בינוי	
18,437	10,122	8,315	8,685	-	עיבוי הבנייה	מסלול תמ"א 38 (קיים משנת 2005)
				1,317 ונבנו מחדש	פינוי - בינוי	
				-	חזוק בלבד	
		-	120	-		

מנתונים אלה עולה כי נרשם פער גדול ביותר בין תפוקות מסלול תמ"א 38 ובין תפוקות שני המסלולים האחרים. מסלול תמ"א 38 הוא המסלול הדומיננטי בתהליכי התחדשות עירונית. מספר יח"ד במסלול זה שקיבלו היתרי בנייה מסתכם ב-18,437 (68%), לעומת 8,689 יח"ד (32%) שקיבלו היתרי בנייה בשני המסלולים האחרים גם יחד. בהקשר זה, יש לציין את העלייה הניכרת בתפוקות מסלול תמ"א 38 בשנים 2010-2014 לעומת תפוקות מסלול הרשויות המקומיות אשר קופאות על שמריהן ושיעורן אף הולך וקטן.

עם זאת, התפוקות של שלושת המסלולים הממשלתיים לאורך השנים 2000 - 2014, כולם ביחד וכל אחד לחוד, דלות יחסית ומסתכמות בבניית כמה אלפים של יח"ד מדי שנה. תפוקות אלה אינן ממצות את הפוטנציאל הטמון בתהליכי ההתחדשות העירונית שצוינו לעיל ולא היה בהן די על מנת לסייע למילוי הצרכים ההולכים והגדלים של שוק הדיור הלאומי.

התוויית מדיניות לאומית כוללת להתחדשות עירונית

בדוח על משבר הדיור צוין, בין היתר, כי "יכולתה של המדינה ומוסדותיה להשפיע על שוק הדיור בישראל הייתה ונשארה מכרעת, בעיקר משום שבידיה נמצאים כלים ומשאבים רבי עוצמה ורחבי היקף בעלי השפעה ניכרת על רמת הביקוש וההיצע בשוק הדיור. ביניהם ניתן למנות את השליטה

על מירב הקרקעות, סמכויות רגולציה בתחום הכלכלי, מעורבות בתהליכי תכנון ושליטה על פיתוח תשתיות לאומיות הנדרשות לפיתוח שכונות מגורים".

"לצורך מיצוי הכלים והמשאבים האלו, משרדי הממשלה ומוסדות המדינה נדרשים לפעול באופן מתואם ומתוך ראייה מערכתית וארוכת טווח של שוק הדיור, על בסיס מדיניות דיור ממשלתית שתכליתה לקבוע את אופן ההתערבות הממשלתית בשוק הדיור ואת היקפה כדי להשיג את היעדים שהממשלה קבעה" (ההדגשה במקור).

מדיניות ממשלתית באה לידי ביטוי בעיקר בהחלטות ממשלה, בייזום חקיקה ממשלתית, במסמכי מדיניות ובתכניות מתאר ארציות (להלן - פעולות להתוויית מדיניות), כמפורט להלן.

היבטים של התחדשות עירונית בתכנון מתארי ארצי

תכניות ממשלתיות שונות ברמה הארצית, ובהן תכנית אב לישראל בשנות האלפיים - "ישראל 2020", תמ"א 31 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עליה וכן תמ"א 35 ראו בתהליכי התחדשות עירונית מרכיב מרכזי בתכנון המרחב העירוני, וציינו, בין היתר, כי שיעור גדול ככל שניתן של הבינוי העתידי של המדינה צריך להתבצע בשטחים מבונים. כל זאת כדי לשמר שטחים פתוחים ולעשות שימוש יעיל בקרקע, בתשתיות ובמוסדות הציבור, וכן למנוע את התדרדרותן של שכונות מגורים ותיקות מהבחינה הפיזית והחברתית.

עיקרי תמ"א 35 : תמ"א 35, שאושרה למתן תוקף בהחלטת ממשלה 4467 בנובמבר 2005, חלה על כל שטח של מדינת ישראל, והיא משמשת מסמך מחייב בעבודתן של הוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ובנייה. בין מטרות התכנית - מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל מתוך הכוונה עיקר הפיתוח למרקמים עירוניים וצמצום תופעת הפרוור; מתן מגוון אפשרויות פיתוח על פי אופי המרקם כדי למלא את צורכי המגורים של תושבי המדינה, תוך צמצום פערים בין מגורים ובין אזורים שונים בארץ; שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים במסגרת שימור של ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת; ושיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפות גבוהה ופיתוח מערכות תשתית, ובייחוד תחבורה ציבורית.

אמצעי מדיניות של תמ"א 35 להתחדשות עירונית : הצעדים שהוצעו בכרך "אמצעי מדיניות" של תמ"א 35 (להלן - מסמך המדיניות של תמ"א 35 או מסמך המדיניות) כוללים צעדים סטטוטוריים שונים, ובהם מתן דגש על התחדשות עירונית בעיבוי ובפיתוח של היישובים הקיימים; חיוב בנייה בצפיפות רבה ביישובים העירוניים; הכוונה התעסוקה אל היישובים העירוניים ואל האזורים הצמודים להם; התניית אישורן של תכניות הרחבה של יישובים בהוכחת מיצוי השטח המבונה שלהם; חיוב מגורים בצפיפות גבוהה, בייחוד סביב מרכזי תחבורה ולצדי התחבורה הציבורית כדי להתחרות ביעילות בתופעת הפרוור; ועידוד עירוב בין השימושים למגורים ובין אלה שאינם לצורכי מגורים. נוסף על כל אלה המליץ מסמך המדיניות על כמה וכמה צעדים ארגוניים, ובין השאר על הקמת מסגרות ארגוניות משותפות למגזר הפרטי ולמגזר הציבורי, בשיתוף התושבים ובעלי העסקים המתגוררים והפועלים באזורי החידוש העירוני.

תפקידי מוסדות התכנון בהתחדשות עירונית : תמ"א 35 חייבה את הוועדות המקומיות להכין "תכניות והנחיות לחידוש, לשיפור ולעיבוד החלקים הוותיקים של מרחב התכנון המקומי ובכלל זה מרכזי היישובים" ו"תכניות מתאר מקומיות הכוללות נספחי חידוש ועיבוי עירוניים".

נמצא שוועדות מקומיות רבות לא מילאו את חובתן לכלול בתכניות מתאר מקומיות נספחי חידוש ועיבוי עירוניים למרקמים הוותיקים כנדרש בתמ"א 35.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר נספחי חידוש ועיבוי עירוניים, וכן היעדר תכנית והנחיות להתחדשות עירונית, שעל חיוניותם עמדה תמ"א 35, פוגמים בתהליך קבלת ההחלטות הן בוועדות המחוזיות הדנות בתכניות מפורטות של מסלול הרשויות המקומיות ומסלול היזמים והן בוועדות המקומיות הדנות בפרויקטים במסלול תמ"א 38, זאת משום שוועדות מחוזיות ומקומיות דנות בתכניות פרטניות ומקבלות החלטות בעניינה בלי שהוצגה לפניהן תמונה תכנונית כוללת של הצורך בתהליכי התחדשות עירונית בעיר שבתחומה מתוכנן הפרויקט להקמה.

הצורך בתכנית לאומית להתחדשות עירונית: מסמך המדיניות של תמ"א 35 העלה את הצורך בהכרזה על תכנית לאומית להתחדשות עירונית ועל ריכוז סמכויות יישומה בידי משרד הבינוי וקמ"מ. מדיניות חיונית להוצאת תהליכי התחדשות עירונית מהכוח אל הפועל לפי עקרונות התכנון האורבני שקבעה תמ"א 35. על פי מסמך המדיניות, בתכנית הלאומית להתחדשות עירונית ייקבעו עקרונות חדשים להגדרת אזורי עדיפות לאומית ויאותרו אזורי שיקום וחידוש עירוניים. המדינה תזום פרויקטים לחידוש, לשיפור ולעיבוי של הבנייה העירונית, ולבעלי הזכויות במקרקעין וליזמים ינתן פטור מלא מהיטלי השבחה ומאגרות וכן פטור גורף מתשלומים לרמ"י מסוג דמי הסכמה ודמי היתר.

כאמור, מנובמבר 2005, מועד כניסת תמ"א 35 לתוקף, קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות חשובות בתחומי התכנון הסטטוטורי, ההיערכות הארגונית ומיסוי פרויקטים של התחדשות עירונית³⁶; אולם במועד סיום הביקורת כל אלה טרם התגבשו לכדי תכנית לאומית סדורה בתחום ההתחדשות העירונית. כמו כן, בידי משרד הבינוי, האמור על פי תמ"א 35 לרכז את סמכויות יישומה של התכנית הלאומית, עדיין אין תכנית סדורה להוצאת התכנית מהכוח אל הפועל.

תמ"א 38

אי-מיצוי הסמכות ליזום תכניות מפורטות לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה: כאמור, תמ"א 38 אושרה למתן תוקף בשנת 2005 ונועדה לאפשר חיזוק מבנים קיימים שלא נבנו על פי תקן 413 כדי לשפר את עמידותם בפני רעידות אדמה. התכנית קובעת מסגרת סטטוטורית המאפשרת מתן היתרי בנייה לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, שהוצא להם היתר לפני שנת 1980, והיא מעודדת את ביצוע חיזוקם באמצעות הוספת זכויות בנייה.

36 בין העיקריות שבהן: החלטה 4435 בדבר הקמת צוות בין-משרדי לקידום מדיניות לאומית כוללת. לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני; והחלטה 376 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני".

יודגש כי לצד התהליך המקוצר בוועדות המקומיות למתן היתרי בנייה עבור פרויקטים במסלול תמ"א 38, ללא חיוב בביצוע תכנית מפורטת ואישורה בוועדה המחוזית, הוקנתה לוועדות האלה סמכות, מכוח סעיף 23 לתמ"א 38, ליזום תכניות מפורטות לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה במרקמים בנויים קיימים, תוך כדי קביעת הוראות בינוי השונות מאלה הקבועות בתמ"א 38. אולם בביקורת עלה כי השימוש בפועל בסמכות זו נעשה ברשויות מקומיות מעטות בלבד.³⁷

משרד הבינוי דיווח בתגובתו כי "כדי לעודד ולהגביר את השימוש במנגנון תכניות לפי סעיף 23, מימן המשרד למספר רשויות מקומיות הכנה של תכניות מסוג זה".

מינהל התכנון ציין בתשובתו כי חוזר 2010/1 של מנכ"ל משרד הפנים כלל הנחיות בעניין תכניות לפי סעיף 23 לתמ"א 38 והבהיר את החשיבות הגדולה שמייחס המשרד להכנת תכניות כאמור על ידי הוועדות המקומיות בלוח זמנים מזוור. הנושא גם עלה בכנסים שארגן מינהל התכנון עבור מהנדסי הוועדות המחוזיות. כמו כן, המועצה הארצית, בישיבתה מאוקטובר 2015 שבה וקראה לוועדות המקומיות לקדם תכניות לפי סעיף 23 לתמ"א 38.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל התכנון לבחון ולגבש דרכים נוספות להגברת השימוש של הוועדות המקומיות בסעיף 23 לתמ"א 38. חוסר המעש של רוב ראשי הוועדות המקומיות בכל הנוגע ליישום הסעיף, לצד אי-ביצוע הנחיות תמ"א 35 בדבר הכללת נספחי חידוש ועיבוי עירוניים בתכניות מתאר מקומיות, עלולים לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות בוועדות המקומיות, שכן אלה דנות בבקשות להיתרים מכוח תמ"א 38 בתחומי עירם ומקבלות החלטות בעניינן בלי שמוצגת בפניהן תמונה מערכתית כוללת של תכנון העיר.

תיקונים של תמ"א 38 : כאמור, תמ"א 38 מיועדת במקורה לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, אך היא הפכה בפועל גם לכלי להתחדשות עירונית. למועד סיום הביקורת אושרו בה שלושה תיקונים ושני תיקונים נוספים נמצאים בתהליכי גיבוש, כמפורט להלן:

תיקון 1 : ביולי 2007 אושר תיקון 1 לתמ"א 38 (תמ"א 1/38). במסגרת התיקון הובהר שאם חלה על מבנה תכנית מפורטת להרחבת דיור היא גוברת ואין להוסיף עליה, גם אם תמ"א 38 מאפשרת הרחבות בהיקף גדול יותר.

תיקון 2 : בפברואר 2010 אושר תיקון 2 לתמ"א 38 (תמ"א 2/38) המאפשר הריסת מבנה קיים והקמת מבנה חדש במקומו על פי תקן 413.

תיקון 3 : במאי 2012 אושר תיקון 3 לתמ"א 38 (תמ"א 3/38). במסגרתו ניתנה אפשרות להוסיף עד 2.5 קומות למבנים במסגרת חיזוקם מפני רעידות אדמה, שלא כמו התכנית המקורית שאישרה הוספת קומה אחת בלבד. נוסף על כך, מתאפשר מתן זכויות בנייה במגרשים נוספים ליזמים, בתמורה לכך שיחזקו מבנים ישנים, בתחום שיפוטה של אותה רשות מקומית.

תיקון 3 א : בנובמבר 2015 החליטה המועצה הארצית כי בתיקון זה תאומץ עמדתו של מינהל התכנון, ולפיה "שטח קומה מכוח תמ"א 38, יחושב בהתאם לשטחה של קומה המתאפשרת על פי התכנית החלה במגרש, בתוספת השטח הניתן מכוח התמ"א לצורך הרחבת יחידות דיור...". כמו כן, הוחלט לקדם חקיקה "שתאפשר גביית היטל השבחה במסלול הריסה ובנייה [מתכונת פינוי-בינוי] בגין תוספת שטחי בנייה...". מסמכי שינוי 3 לתמ"א 38 הועברו להערות הוועדות המחוזיות

37 ראה פירוש ברוח יישום תמ"א 38 לשנת 2014, מינהל התכנון, ספטמבר 2015.

ולהשגות הציבור עד 13.1.16. נכון לסוף ינואר 2016 התקבלו התייחסויות המעירים והמשיגים והן יישמעו ויועברו להכרעת המועצה הארצית.

יצוין, כי טרם דיון בנוסח המוצע של תיקון 38 לתמ"א 38, בנובמבר 2015 הגיש היועץ המשפטי לממשלה (להלן-היועץ) חוות דעתו למועצה הארצית, בה הוא התייחס גם לעניין הייעוד בפועל של תמ"א 38 ולכך שמדובר גם בתכנית שעשויה להטיב כלכלית עם אלו שיקבלו את תוספת הזכויות; לפי חוות הדעת, הנוסח המוצע של התיקון סוטה באופן דרסטי ממתכונתה הראשונית - חיוק מבנים בפני רעידות אדמה לשם הגנה על חיי אדם - משום ש"תוספת זכויות המוצעת מכוח התמ"א היא משמעותית ביותר, וחורגת באופן מהותי ממופע המבנה טרום ההריסה, כאשר ההצדקה לכך איננה מוסברת בהגנה על חיי אדם אלא, למצער, בהתחדשות עירונית... בהעדר בחינה מדוקדקת של יחסי הגומלין בין התמ"א ובין תכניות מפורטות להתחדשות עירונית, עלול התיקון המבוקש דווקא לפגוע באינטרס ההתחדשות העירונית ולא לקדמו!" (ההדגשה במקור).

עוד ציין היועץ ש"כי אף שהחובה לשלם היטל השבחה או פיצויים מעוגנת בכללי הצדק החלוקתי, הרי שעל מנת לסייע בשמירה על חיי אדם מוצדק לפטור מבקשי היתרים מהנטל הכלכלי הכרוך בתשלומם, ומנגד "ככל שמדובר על תוספת זכויות שמעבר לנדרש לשם חיוק בלבד, וכשהמטרה כבר איננה אך שמירה על חיי אדם, לא מתקיימת ההצדקה לסטות מהכלל המחייב את הנהגה מתוספת הזכויות לחלק את העושר שצבר ולשלם היטל השבחה" (ההדגשה במקור).

בהתייחסותו לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, טען יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה, מר אביגדור יצחקי, המכהן גם כראש מטה הדיור הלאומי³⁸ (להלן - יו"ר המועצה הארצית), כי ניסיון "לקשור היום את התמ"א 2/38 להצלת חיי אדם זה כבר TOO FAR", והוסיף: "... כל אחד צריך לשאול את עצמו אם אנחנו רוצים יותר פרויקטים או פחות פרויקטים... ככל שהזכויות יהיו יותר קטנות יהיו פחות פרויקטים ... יותר זכויות שווה יותר פרויקטים..."³⁹.

במענה של יו"ר המועצה הארצית למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 נטען כי "שתי השיטות של ההתחדשות העירונית, תמ"א 38 ופינוי בינוי, הן שיטות שונות במהותן בעיקר במסגרת תמ"א 1/38. בתמ"א 2+3/38 ההבדלים מטשטשים בין שתי השיטות. בהריסה ובנייה מחדש מרכיב הצלת חיי אדם נמוג ובעצם הפכה תמ"א 38 לפינוי בינוי המאחד את זכויות התב"ע יחד עם זכויות התמ"א, ולא מדובר בהצלת חיים...". אשר לתיקון 38 לתמ"א 38 ציין יו"ר המועצה הארצית כי "במסגרת אי הבהירות של חישוב הזכויות בתמ"א 38 נחלצה המועצה הארצית בראשותי להבהרה מהירה של עמדתה ... בימים הקרובים נשלם את הליך ההחלטה להחלטה ברורה שלא נתונה לפרשנות" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין כי גם מדבריו של יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה במהלך הישיבה עולה כי השיקול המרכזי בהנמקת הצורך באישור תיקון 38, שתכליתו מתן זכויות משמעותיות מכוח תמ"א 38 ללא חובה להכין תכנית מפורטת, אינו הגנה על חיי אדם אלא הגדלת מספר הפרויקטים, קרי הגדלת היצע הדיור.

תיקון 4 : בישיבתה מפרברואר 2015 הורתה המועצה הארצית על ביצוע שינוי 4 לתמ"א 38, תכנית מתאר ארצית לחיוק, מיגון והתחדשות. בהנמקת החלטתה ציינה המועצה כי "התרשמה שראוי לבחון את האפשרות לחזק את תרומתה של תמ"א 38 לחידוש של אזורים עירוניים ותיקים ע"י שילוב נושאים נוספים בתמ"א. זאת, כדי ליצור כלי תכנוני נוסף לעידוד השדרוג של אזורים אלה". עוד ציינה המועצה הארצית כי "תמ"א 38 כבר היום תרמה להאצת תהליכי התחדשות

38 בהחלטת ממשלה 300 ממאי 2013 נקבע כי יוקם מטה הדיור הלאומי במשרד האוצר בכפיפות ישירה לשר האוצר, והוא ישמש כגוף מטה שמטרתו הבטחת יישום מדיניות הממשלה במסגרת תכנית הדיור הלאומית.

39 המועצה הארצית לתכנון ולבניה - תמלול ישיבה מתאריך 3/11/15, עמוד 27.

העירונית שמהווה אחד מיעדיה המרכזיים של מדיניות התכנון בישראל. ע"י הרחבת תחום פעילותה, ניתן לסייע לניצול יעיל ומושכל יותר של הקרקע ולהפוך את תמ"א 38 למנוף מרכזי בהליכים של חידוש אזורים בנויים" (ההדגשה אינה במקור).

במסגרת החלטתה על ביצוע שינוי 4 הורתה המועצה הארצית לבחון את האפשרות לשלב בתמ"א 38 את הנושאים האלה: עידוד חיזוק מבנים שאינם למגורים מפני רעידות אדמה; תוספת שימושים ציבוריים ומסחריים בקומות הקרקע של מבני מגורים המיועדים לחיזוק; מתן זכויות במגרש אחר בתמורה לחיזוק מבנה כדי לעודד חיזוק מבנים בפריפריה; שיפור רמת המיגון למבנים שהוקמו לאחר שנת 1980; עידוד חיזוקם של מבני פל-קל; עידוד שימוש בתת-הקרקע; עידוד בנייה ירוקה; ועידוד בניית מגורים בהישג יד להשכרה.

נציגת שר המשפטים במועצה ציינה כי "הקושי בהוצאת היתר בנייה מכוח תמ"א ללא תכנון מפורט גובר כשמרחיבים את האפשרויות הכלולות בתמ"א 38. מטרת התמ"א המקורית הייתה חיזוק מבנים, ונראה כי מטרת השינוי לתמ"א היא התחדשות עירונית" (ההדגשה אינה במקור).

היועצת המשפטית למועצה הארצית ציינה כי "יהיה צורך לבחון את האיוון שבין שמירה על חיי אדם מול השימוש בהיתר ישיר מכוח התמ"א בהקשר לשימושים המוצעים בתמ"א... תידרש בחינת היבטים נוספים בהקשר זה, לרבות היקף שיקול הדעת לעת הוצאת היתר בנייה וכן הפטורים מתשלום מס והיטלים שנקבעו לתמ"א במתכונתה הנוכחית".

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות הממשלה להגדלת היצע הדיור כפתרון למשבר הדיור שנמשך גם במועד הביקורת הנוכחית, הן פעולות חיוניות והכרחיות וביישומן באמצעות התחדשות עירונית טמון פוטנציאל חיובי. עם זאת, ראוי שהרחבת מטרותיה של תמ"א 38, תעשה תוך גיבוש פתרון מאוזן שיבטיח גם שמירה על סדרי התכנון העירוני, על זכות הציבור לבחון את ההשפעות של הפרויקט ועל עקרונות השוויוניות והצדק החלוקתי, שגם היועץ המשפטי לממשלה הצביע על הצורך לשמור עליהם.

עמדתם של ראשי הרשויות המקומיות בנוגע לתמ"א 38 : במאי 2015 הגישו מרכז השלטון המקומי ופורום ה-15⁴⁰ למינהל התכנון נייר עמדה בנושא "עדכון ושינוי תמ"א 38" (להלן - נייר העמדה). לעמדתם, תמ"א 38 חלה על מבנים רבים ברחבי הארץ, אך היא אינה מביאה לידי ביטוי שונות רלוונטיות המתייחסות למיקום המבנה במרחב הגאוגרפי, למידת הסיכון מפני רעידות אדמה שהמבנה נתון בו, למצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת במבנה ולמרחק העירוני שהמבנה משתלב בו. יתרה מזו, לטענתם התכנית מיושמת על פי כוחות השוק, דהיינו באזורי הביקוש במקומות שבהם ערכי הקרקע גבוהים דיים כדי לייצר את הכדאיות הכלכלית הדרושה. לנוכח נסיבות אלה פרויקטים לחיזוק מבנים הנמצאים באזורי הסיכון העיקריים לרעידות אדמה נדרשים למימוש דווקא בפריפריה, אך קשה להוציאם אל הפועל בשל היעדר כדאיות כלכלית.

על כן, לטענת פורום ה-15, מצב עניינים זה גורם להעמקת אי-השוויון החברתי בישראל בכמה חתכים: (א) בין מרכז לפריפריה - בשל הבעייתיות המובנית בתמ"א 38, בעלי נכסים באזורי ביקוש נהנים גם מחיזוק מבנים וגם מעליית ערך נכסיהם, בעוד שבפריפריה נותרים התושבים חשופים לרעידות אדמה ולפגיעות טילים, בשל הסיכוי הקטן להתממשותה של התמ"א; (ב) בין אזורים שונים בעיר - באזורים יוקרתיים שבהם ערכי הקרקע גבוהים - סיכוי התממשותה של

40 פורום 15 הערים, מאגד את "העיריות העצמאיות" בישראל; אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל אביב-יפו. ערים אלו אינן מקבלות "מענקי איוון" או "מענקי פיתוח" ממשלתיים, ומנוהלות כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים.

התמ"א גדול יותר לעומת אזורים חלשים יותר בעיר, המאופיינים בדרך כלל במבנים מרובי דיירים וערכי קרקע נמוכים; (ג) בין בעלי בתים בסוגי מבנים שונים - לנוכח הקשיים בחיזוק ובמיגון של מבנים מרובי דירות.

עוד הם טענו כי בסופו של דבר תמ"א 38 היא כלי לבינוי עירוני אקראי, ללא כל הכוונה תכנונית של מוסדות התכנון, וייעודה ומטרתה המקורית אינם באים לידי ביטוי. לכן, יישום התכנית ללא כל התחשבות בשיקולים כלל-עירוניים, כמתבקש במסגרת התחדשות עירונית, עלול לפגוע במרקם העירוני. הם הוסיפו כי "התכנית מצמצמת בצורה קיצונית את היכולת של הרשויות המקומיות לכוון ולתכנן את הפיתוח העירוני בתחומן תוך ראייה עירונית אסטרטגית רחבה, מכלילה ולטווח ארוך". פורום ה-15 עמד גם על הצורך להתאים ולהוסיף תשתיות פיזיות, מוסדות ציבור ושירותים עירוניים, הכרוכים בהשקעה תקציבית גדולה של כספי ציבור, בלי שנקבע מקור תקציבי, בייחוד בשל הפטור מהיטלי השבחה הניתן להיתר בנייה מכוח תמ"א 38.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז השלטון המקומי ולפורום ה-15, כי מכוח סעיף 23 לתמ"א 38 הוקנתה לוועדות המקומיות (שראשי הרשויות עומדים בראשן) סמכות ליוזם תכניות מפורטות לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה במקומות עירוניים ותיקים, תוך קביעת הוראות בינוי השונות מאלה הקבועות בתמ"א 38; סמכות זו יש בה כדי להתמודד עם תופעת "הבינוי העירוני האקראי", אולם בפועל רשויות מקומיות מעטות בלבד יישמו אותה.⁴¹

יתרה מכך, ראוי שמרכז השלטון המקומי ופורום ה-15 ייתנו את דעתם לכך שהנתונים מלמדים על עלות כספית נמוכה של הקמת התשתיות העירוניות ושל תחזוקתן לצורך בניית יח"ד חדשות במסגרת ההתחדשות העירונית, ובכלל זה באמצעות תמ"א 38, בהשוואה לעלות בנייתן במתחמים חדשים בשולי העיר. יש להביא בחשבון גם את העובדה שהעלויות בגין תוספת מוסדות ציבוריים ושירותים עירוניים, לפחות בחלקן, יידרשו בכל אפיק, אם בהתחדשות עירונית ואם בבנייה במתחמים החדשים שבשולי העיר.

החלטות הממשלה להתוויית מדיניות התחדשות עירונית ויישומה

דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (להלן - ועדת טרכטנברג) מספטמבר 2011 התייחס בהמלצותיו הנוגעות לתחום הדיור גם למדיניות הפיתוח העירוני. בדוח צוין כי ממשלות ישראל התקשו לקדם מדיניות סדורה ואפקטיבית בתחום הפיתוח העירוני, והניסיונות לקדם תהליכים של התחדשות עירונית אינם צולחים. הוועדה המליצה לממשלה לגבש סל כלים מגוון ומגובה בתקציב להבטחת כיווני ההתפתחות האורבניים וניצול מושכל ובר קיימה של משאב הקרקע המוגבל בישראל.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג קיבלה הממשלה כאמור את החלטה 4435 ממרץ 2012. בהחלטה זו הורתה הממשלה על הקמת צוות בין-משרדי לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני, בראשותו של ראש המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה. ועדה טרכטנברג פעלה כשנה וסיימה את עבודתה ביוני 2013 עם הגשת המלצותיה לקבינת הדיור.

41 ראו פירוט בדוח יישום תמ"א 38 לשנת 2014, משרד הפנים, מינהל התכנון (2015).

קבינט הדיור אימץ את המלצות הוועדה, והן שימשו בסיס לסדרת החלטות ממשלה בנושא התחדשות עירונית, והמרכזית שבהן היא כאמור החלטה 376 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני". להלן עיקריה:

הצבת יעדים לאומיים להתחלות בנייה ולמתן תוקף לתכניות להתחדשות עירונית לשנים 2014-2024; הקמת תשתית ארגונית בין-משרדית להגברת שיתוף הפעולה בין רשויות השלטון השונות העוסקות בתחום התחדשות עירונית והצבת הנושא במוקד העשייה של אותן רשויות; ייעול מנגנון התכנון של תכניות להתחדשות עירונית; עידוד הרשויות המקומיות להאיץ תהליכי התחדשות עירונית בתחומן; הגברת שיתוף הפעולה בין הדיירים עצמם ובינם ליזמים ולרשויות המקומיות כדי לקצר את משך קבלת הסכמות הדיירים ולהפחית התנגדויות; התמקצעותם של העוסקים בפרויקטים של התחדשות עירונית והגברת האמון בינם ובין הדיירים בפרויקט; הגדלת סיכויי המימוש של תכניות פינוי-בינוי במסלול הרשויות המקומיות; הגדלת הכדאיות הכלכלית של תכניות להתחדשות עירונית באמצעות מגרש השלמה שיאפשר את ביצוע הפרויקט בדרך של בנייה לפני הריסה (בינוי-פינוי); הסדרת מתווה לחידוש מרכזי מסחר עירוניים בחקיקה כדי להחיות את מרכזי הערים.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה 376 מסמנת את תחילת המאמץ הממשלתי המכוון לגיבוש מדיניות לאומית סדורה ואפקטיבית בתחום ההתחדשות העירונית. אולם במועד סיום הביקורת טרם הניב המאמץ האמור את התוצאה הנדרשת, דהיינו גיבוש מדיניות לאומית סדורה ואפקטיבית בתחום ההתחדשות העירונית על מרכיביה: קביעת היעדים בנוגע לתוספת יח"ד בתכניות להתחדשות עירונית, באופן ששיעור היח"ד שיתווספו יהיה ניכר בהתחשב בשיעורן של כלל היח"ד הנדרשות בשוק הדיור, והקמת רשות להתחדשות עירונית מתכללת שתהיה אחראית כלפי הממשלה להשגת יעדי מדיניותה ולגיבוש תכנית עבודה אסטרטגית רב-שנתית, כמפורט להלן.

יעדי מדיניות לאומית כוללת להתחדשות עירונית

אי-קביעת יעדים עד שנת 2013: ראוי כי למדיניות לאומית כוללת להתחדשות עירונית תתלווה הגדרה של יעדים שהיא נועדה להשיג או של הבעיות שהיא נועדה לפתור.

בביקורת עלה כי מתחילת הפעלת המסלולים הממשלתיים בסוף שנות התשעים של המאה העשרים עד יוני 2013 - מועד קבלת החלטה 376 - לא נקבעו יעדים שנדרש להשיגם במסגרת מדיניות לאומית כוללת להתחדשות עירונית. הדבר לא אפשר להעריך את התפוקות של המסלולים הממשלתיים, ואף פגע בביקור ובבקרה שמשרד הבינוי נדרש לבצע בנוגע למימוש התכניות במסגרת מסלולים אלה.

קביעת יעדים בהחלטה 376: בהחלטה זו הוצבו יעדים לאומיים להתחדשות עירונית "במטרה להכווין את פעולת כלל הגורמים הממשלתיים להגדלת היקף הבנייה בשטחים מבונים" תוך שימת דגש על ריכוז המאמצים של כל השותפים לדבר ולאפשר הערכה של טיב הפעילות הממשלתית בנוגע ליעדים הלאומיים שנקבעו. להלן בלוח 2 נתונים על יעדי פעילות שנתיים שנקבעו בהחלטה 376:

לוח 2

יעדי פעילות שנתיים (יח"ד)

2024	2019	2016	יעד פעילות שנתי (יח"ד)
8,000	4,000	2,000	יעד למתן תוקף לתכניות מפורטות במסלולי התחדשות עירונית - מסלול הרשויות המקומיות ומסלול היזמים
10,000	5,000	3,500	יעד להתחלות בנייה לתכניות במסלולי התחדשות עירונית (פינוי-בינוי, עיבוי בנייה ותמ"א 38)

1. מלוח 2 עולה כי היעדים הכמותיים שהוגדרו במסגרת החלטה 376 מצומצמים ביותר לעומת פוטנציאל יח"ד הניתנות למימוש במרקם הבנוי הקיים - 700,000-400,000 יח"ד כאמור בפרק "צורכי הדיור ופוטנציאל התחדשות עירונית" דלעיל; מדובר אם כן, ביעדים שאינם בכחינת אתגר שיש בכוחו לחולל תפנית בהיקף היישום של תהליכי התחדשות עירונית.

2. הביקורת העלתה כי היעדים הכמותיים שקבעה הממשלה לא נכללו בתכניות העבודה של מינהל התכנון באופן שיצר הבחנה בינם ובין יעדים כמותיים לבנייה רוויה חדשה בשולי הערים, וממילא הם לא הוגדרו כיעד ללשכות התכנון המחוזיות. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי קביעת היעדים חשובה להגברת הקשב הממשלתי לתחום ההתחדשות העירונית לצורך הידוק שיתוף הפעולה בין גופי השלטון העוסקים בתחום. לנוכח זאת עליו לכלול יעדים כמותיים מובחנים לתכניות מסוג זה החלות על מרחבי התכנון ולבצע מעקב אחר השגתם.

3. היות שמינהל התכנון לא קבע יעדים כמותיים בתכניות העבודה של הוועדות המחוזיות, למותר לציין שהוא לא הטמיע בהן את היעדים הלאומיים שקבעה הממשלה, ולא קבע לכל מחוז ומחוז את היעדים לאישור תכניות להתחדשות עירונית שעליהם לעמוד בהם. לדוגמה, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז, המטפלת ברוב התכניות להתחדשות עירונית, כלל אינה ערה ליעדים הלאומיים שנקבעו בהחלטה 376, והיא לא קיבלה כל הנחיה ממינהל התכנון בדבר חובתה לעמוד ביעדים כלשהם בבואה לאשר תכניות להתחדשות עירונית.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי "בעת קביעת היעדים בשנת 2013, נתוני התכניות להתחדשות עירונית להן ניתן תוקף והתחלות הבנייה מכוח תכניות אלה או מכוח תמ"א 38 היו נמוכים בהרבה מאלה הקיימים היום והתבססו על נתוני שנת 2012, שבמהלכה ניתנו היתרי בנייה בהיקפים של מאות יח"ד בלבד. לאור העובדה שזו הפעם הראשונה שנקבעו יעדים, בד בבד עם העדר בסיס נתונים מסודר ומעודכן, נקבעו בהחלטת הממשלה יעדים שהייתה סברה שהם ריאליים...". עוד ציין משרד הבינוי בתשובתו כי "אחד הנושאים המרכזיים העומדים לפתחה של הרשות להתחדשות עירונית הינו קביעת יעדים לאומיים עדכניים...".

בתשובת משרד ראש הממשלה והמועצה הלאומית לכלכלה למצאי הביקורת מינואר 2016 נמסר כי קביעת היעדים התבססה על נתונים שלפיהם היקף הפעילות קטן בהרבה מהיקפי הפעילות בשנים 2013-2014, וכי הממשלה פועלת, בימים אלה, באמצעות צוות "אסטרטגיה: דיור" שהוקם במשרד ראש הממשלה לקביעת יעדים מעודכנים ארוכי טווח להיקף התחדשות עירונית בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה הלאומית לכלכלה ועל משרד הבינוי ומינהל התכנון לבחון את הצורך לעדכן את היעדים שקבעה הממשלה בנוגע לתוספת יח"ד בתכניות להתחדשות עירונית לצורכי שוק הדיור, וזאת בהתאם לפוטנציאל הבינוי במסגרת התכניות.

עידוד ועדות מחוזיות לעמידה ביעדים לאומיים: בהחלטה 376 נקבע בין היתר כי משרד הפנים ייצר מערך תמריצים שיתמוך במימוש יעדים לאומיים כמותיים לתוספת יח"ד בתכניות להתחדשות עירונית. בדבר ההסבר להחלטה נרשם כי לצורך קיצור זמני התכנון בתכניות בשטחים מבונים בישראל, יש צורך בשימוש מושכל במשאב האנושי ובמתן תמריצים נכונים, כפי שנעשה בנוגע ליעדים שהוצבו לכלל יח"ד התוספתיות בתכניות מתאר לסוגיהן.

החל משנת 2014 מינהל התכנון הטמיע בלשכות התכנון המחוזיות שיטת שכר עידוד הכולל תשלום פרמיה חודשית לפי מספר מדדים ובהם תכניות פינוי-בינוי הנכללות במדד "תכניות נושאות".

בביקורת עלה כי משקלו של רכיב שכר העידוד בפרמיה החודשית עבור קידום תכניות להתחדשות עירונית ותכניות פינוי-בינוי הוא 15%. היות שללשכות התכנון ניתן שיקול דעת לגבי התכניות שיש לכלול במסגרת מרכיבי שכר העידוד, חלקן לא כלל אותן בין מרכיבי שכר העידוד שבחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל החיוניות שבקידום תכניות להתחדשות עירונית ולנוכח העובדה שקידומן עשוי לאפשר הורדה של מחירי הדיור ומיצוי יעיל יותר של הקרקע, יש מקום שמינהל התכנון ישקול לייחד מנגנון לתמרון הקידום של תכניות פינוי-בינוי באופן מיוחד, בין היתר באמצעות עדכון שיטת התגמול בשכר העידוד.

מינהל התכנון ציין בתשובתו כי "ישקול לייחד מנגנון תמרון כאמור לקידום תכניות של התחדשות עירונית, על כל סוגיה, באופן מיוחד".

גופי מטה ויישום מדיניות התחדשות עירונית

במשך השנים הקימו ממשלות ישראל גופים בין-משרדיים לקידום תחום התחדשות עירונית ולהידוק שיתוף הפעולה בין רשויות השלטון השונות העוסקות בתחום, וכן לביצוע מעקב אחר תפוקות המסלולים השונים להתחדשות עירונית, כמפורט להלן:

הוועדה להתחדשות עירונית: משנת 1999 פועלת הוועדה להתחדשות עירונית בכפוף למשרד הבינוי ובראשותו של שר הבינוי, וחבריה הם נציגים של שר הפנים; שר האוצר; השר לאיכות הסביבה; שר התחבורה; ראש הממשלה; רשות מקרקעי ישראל ומנהל מינהל התכנון. הוועדה אחראית בעיקר להפעלת תכניות פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה, במסלולים השונים, והיא אחראית למעקב אחר יישום תכניות אלה באמצעות ניהול בסיס נתונים המתבסס על דיווחי הגופים המעורבים על התקדמות התכנון והבנייה בתכניות אלה. בהחלטה 376 קבעה הממשלה כי הוועדה להתחדשות עירונית תשמש פלטפורמה לשיתוף פעולה של דרגי העבודה בתחום ההתחדשות העירונית, תוך כדי תכלול האינטרסים, היכולות והסמכויות של זרועות הממשלה השונות, ושילובן לכדי פעולה משותפת לקידום תחום זה. הממשלה הוסיפה להרכב הוועדה נציג של משרד המשפטים ושני נציגים של השלטון המקומי במעמד יועצים.

האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינוי: משרד הבינוי מפעיל באמצעות האגף להתחדשות עירונית במינהל למרקם ותיק את המסלולים הממשלתיים - מסלול הרשויות

המקומיות ומסלול היוזמים, ומסייע בהסרת חסמים ובקידום רגולציה תומכת במסלול תמ"א 38. מנהלת האגף להתחדשות עירונית משמשת יו"ר הוועדה להתחדשות עירונית. אגף התחדשות עירונית אחראי, בין היתר, למכלול הפעילות הנוגעת להתחדשות עירונית ולעיבוי המרקם העירוני הבנוי (פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה) ולהרחבת המלאי התכנוני הזמין, לצד חידוש הרקמה הבנויה.

אי-גיבוש תכנית עבודה לעמידה ביעדים הלאומיים: מאז התקבלה החלטה 376 ביוני 2013 לא הנה הוועדה בפעולות לתכנון ולבנייה של יח"ד בפרויקטים של התחדשות עירונית שיש לנקוט כדי לעמוד ביעדים הלאומיים שקבעה הממשלה.

יוצא אפוא שהוועדה להתחדשות עירונית לא גיבשה תכנית עבודה סדורה ורב-שנתית הקובעת את פעולות משרדי הממשלה הרלוונטיים כדי לעמוד ביעדים הלאומיים. הוועדה לא קבעה את היעדים בנוגע לחלוקה למחוזות השונים, והיא לא כחנה אם יש חסמים העלולים לעכב את השגת היעדים, ואם אכן יש חסמים כאלה אילו צעדים יש לנקוט כדי להסירם. הוועדה גם לא יזמה תכנית פעולה לעידוד הרשויות המקומיות ויוזמים לקדם תכניות להתחדשות עירונית כדי להגדיל את מספר המתחמים המוכרזים ואת מספר התכניות המוגשות לאישורם של מוסדות התכנון.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי הוועדה להתחדשות עירונית ומשרד הבינוי העומד בראשה יזמו משנת 2013 כמה צעדים לעידוד רשויות מקומיות ויוזמים לקדם תכניות להתחדשות עירונית, כגון מימון תכניות מתאר להתחדשות עירונית, מימון חסמי פיתוח, קידום הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית וקידום הקמת מינהלות עירוניות להתחדשות עירונית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי ולוועדה להתחדשות עירונית כי עליהם ליזום פעילות לקידום תכניות להתחדשות עירונית, בהתבסס על תכנית ממשלתית ארוכת טווח המנוהלת בידי גורם מתכלל לקידום ההתחדשות העירונית במסגרת מדיניות לאומית כוללת שקבעה הממשלה.

פורום מנכ"לים להתחדשות עירונית: בדברי ההסבר להחלטה 376 מיוני 2013 ציינה הממשלה כי על אף חשיבותו הרבה של תחום ההתחדשות העירונית, הממשלה אינה נותנת לו עדיפות יתרה ומשרדי הממשלה אינם מייחדים לו תשומת לב כנדרש. כדי להציב תחום זה בראש סדר העדיפויות הממשלתי ולמקד בו את תשומת הלב של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, החליטה הממשלה בהחלטה זו להקים פורום מנכ"לים של משרדי הממשלה לנושא ההתחדשות העירונית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן - פורום המנכ"לים).

תפקיד פורום המנכ"לים הוא לעקוב אחר עבודת הוועדה להתחדשות עירונית ולסייע בידיה לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה, באמצעות איגום משאבים וקידום החלטות הממשלה, הכרעה במחלוקות, הסרת חסמים מבניים וקביעת סדרי עדיפויות. הפורום יתכנס אחת לשישה חודשים לפחות לצורך מעקב אחר העמידה ביעדים ויישום תכניות העבודה של משרדי הממשלה. אחת לשנה יציג יו"ר הפורום לפני קבינט הדיור את תמונת המצב הערכנית בתחום ההתחדשות העירונית ואת סטטוס העמידה ביעדים הלאומיים.

באפריל 2015 התקבלה החלטת ממשלה 2485 לתיקון החלטה 376 בכל הקשור לפורום המנכ"לים. החלטה 2485 קבעה כי יו"ר פורום המנכ"לים יהיה מנכ"ל משרד הבינוי, ופורום המנכ"לים המכהן יסיים את תפקידו עם מינוי מליאה לרשות להתחדשות עירונית העתידה לקום, וזאת כדי להימנע מכפילות בפעילות פורום המנכ"לים ומליאת הרשות העתידה בשל החפיפה במטרות ובהרכבים שלהם.

בביקורת עלה כי בין יוני 2013 (מועד קבלת החלטה 376) לנובמבר 2015 (מועד סיום הביקורת הנוכחית) התכנס פורום המנכ"לים רק פעם אחת - במאי 2014; בסיכום הישיבה הטיל פורום המנכ"לים כמה משימות וקבע אילו משרדי ממשלה אחראים ליישומן ומהם לוחות הזמנים להשלמתן. עוד נקבע באותו סיכום כי פורום המנכ"לים יתכנס שוב לקראת סוף שנת 2014, ובמסגרת כינוס זה תוצג תכנית העבודה לשנת 2015 המפרטת מתווה למימוש המשימות והיעדים שקבעה הממשלה - סיכומים שלא בוצעו.

במועד סיום הביקורת עדיין לא התכנס פורום המנכ"לים בפעם השנייה, ומנגד גם טרם הוקמה מליאת הרשות להתחדשות עירונית, בשל העובדה שהצעת החוק העוסקת בהקמתה טרם הבשילה לכדי חוק. לכן תכנית העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2015 בתחום התחדשות עירונית לא נדונה בשום פורום בין-משרדי ממשלתי מתכלל לנושא ההתחדשות העירונית.

בתשובתו ציין משרד הבינוי והשיכון כי לנוכח המאמצים שהשקיע המשרד בקידום הקמת הרשות להתחדשות עירונית מאז כינון הממשלה החדשה באפריל 2015, וכן לנוכח החלטת הממשלה בדבר החלת דין רציפות על הצעת החוק להקמת הרשות להתחדשות עירונית; סבר המשרד כי הקמת הרשות צפויה בטווח המיידי ולכן אין צורך בכינוס פורום המנכ"לים ויש להמתין לכינוס מליאת הרשות. נוכח העיכוב בהשלמת תהליך החקיקה זימן משרד הבינוי והשיכון כינוס פורום המנכ"לים בינואר 2016.

לדעת משרד מבקר המדינה, למרות העובדה שבהחלטת הממשלה צוין, שיש לשים דגש על הצורך ברציפות פעילותו של פורום המנכ"לים, מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתחילה ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון בהמשך, לא מצאו לנכון לכנסו. בכך הם לא יישמו את החלטת הממשלה ולא שמשו כגורם מפקח על הוועדה להתחדשות עירונית, ותרומת הפורום בכל הקשור ליישום החלטות הממשלה והשגת יעדיה בתחום ההתחדשות העירונית הייתה זניחה.

ההחלטה להקים רשות ממשלתית להתחדשות עירונית במשרד הבינוי והשיכון: בנובמבר 2014 החליטה הממשלה (החלטה 2038) על הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית (להלן - הרשות להתחדשות עירונית) "אשר תפעל לשחרור חסמים בתכניות להתחדשות עירונית, תקדם את ההתחדשות העירונית, ותפעל להגדלת היצע יחידות הדיור במרקם העירוני הוותיק. כמו כן, הרשות תהיה מוקד ידע בתחום זה ותרכז את הסמכויות הניהוליות בתחום". ביולי 2015 לאחר שהכנסת אישרה בקריאה ראשונה את הצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ה-2015, אישרה ועדת הכנסת את ההקמה של ועדה מיוחדת שתדון בהצעת החוק ותכין את ההצעה לקריאה שנייה ושלישית בכנסת. במועד סיום הביקורת הנוכחית טרם הסתיים תהליך החקיקה.

היערכות משרד הבינוי והשיכון להקמת רשות להתחדשות עירונית: החלטת הממשלה האמורה בנובמבר 2014 הטילה על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון להביא לאישור הממשלה, בתוך 90 יום ממועד החקיקה, את המבנה הארגוני של הרשות להתחדשות עירונית ואת תנאי ההעסקה של עובדיה, ולבצע את הפעולות הנדרשות לתחילת פעילות הרשות בתוך 150 יום ממועד פרסום החוק. עוד נקבע באותה החלטה כי עם הקמת הרשות ותחילת פעילותה יעביר אגף התחדשות עירונית את סמכויותיו לרשות להתחדשות עירונית.

בנובמבר 2014 קיים משרד הבינוי והשיכון כמה פגישות פנימיות כדי לגבש את המבנה הארגוני של הרשות. לקראת כינונה של ממשלה חדשה חידש משרד הבינוי והשיכון במרץ 2015 את פעילותו לקראת הקמת רשות

להתחדשות עירונית וקיים כמה ישיבות בנושא המבנה הארגוני של הרשות, לרבות פגישה עם נציב שירות המדינה, אך במועד סיום הביקורת עדיין לא התקבלה החלטה בנוגע למבנה הארגוני של הרשות, והיא טרם הוקמה.

משרד הבינוי ציין בתשובתו כי "אחד מן הצעדים הראשונים שננקטו על ידי הממשלה הנוכחית היה קידום החוק להקמת הרשות להתחדשות עירונית. רשות זו צפויה לשמש כ'חוליה מקשרת' המפקחת ומבקרת את כל שלבי התכנון של פרויקטים של ההתחדשות העירונית". עוד דיווח משרד הבינוי בתשובתו כי "הערכות לקראת הקמת הרשות נמצאת בתכנית העבודה של 2016 כולל אבני דרך ליישום וביצוע מעבר עתידי של עובדים".

על מנכ"ל משרד הבינוי להשלים את ההיערכות להקמת הרשות, בכדי שניתן יהיה, בתוך 90 יום ממועד השלמת החקיקה, להביאה לאישור הממשלה ובכך למנוע שיהוי בתחילת עבודתה.

בתשובתו הנוספת מפרברואר 2016 דיווח משרד הבינוי, כי "נושא של התחדשות עירונית לא עמד בעבר בראש סדר עדיפויות של המשרד, אנו נמצאים בסיום תהליך גיבוש הרשות [להתחדשות עירונית] כולל סיום בניית המבנה הארגוני והסיכום התקציבי. בנוסף הכנסנו לתכנית העבודה של שנת 2016 מספר הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית... בהמשך להקמת הרשות והתכנית העבודה הנמצאת של 2016 בתחום, אנו צפויים לראות עד סוף השנה עלייה ניכרת בפעילות".

מסד נתונים ממשלתי על תהליכי התחדשות עירונית

ליקויים בניהול בסיס נתונים : בסיס נתונים שלם ועדכני יש בו כדי לסייע בגיבוש מדיניות סדורה ואחודה לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני ובתרגומה לתכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות. מסד נתונים כאמור הוא כלי ניהולי חשוב ביותר שישמש את יחידות המטה במשרדי הממשלה לצורך קביעת סדרי עדיפויות, תפוקות ולוחות זמנים לביצוע. כמו כן, הוא ישמש את הדרג המינהלי לצורך בחינה של השגת היעדים ושל יעילותם של כלי המדיניות והמסלולים שהממשלה מפעילה בתחום ההתחדשות העירונית.

בביקורת עלה כי לרשות משרדי הבינוי, מינהל התכנון או הלמ"ס אין בסיס נתונים מלא ומעודכן על תהליכי התחדשות עירונית על מסלוליהם השונים. במועד סיום הביקורת גופים אלה עדיין מנהלים בסיסי נתונים נפרדים ולא מתואמים המספקים תמונה חלקית וחסרה בנוגע לתפוקות של תהליכים אלה, כמומחש להלן :

1. בסיס הנתונים שמשרד הבינוי מנהל מכיל נתונים מעודכנים חלקית בלבד ; לדוגמה, במסלול הרשויות המקומיות, הדיווח לאגף להתחדשות עירונית, על התקדמות הפרויקט בגמר התכנון ובשלב הביצוע, נעשה על ידי הרשות המקומית על בסיס וולונטרי, ועל כן אין במשרד הבינוי תמונת מצב עדכנית ומלאה בדבר תוספת יח"ד המתוכננת והמבוצעות בפרויקטים של התחדשות עירונית שהוא מוביל.

2.

בדוח יישום תמ"א 38 לשנת 2013⁴² שפרסם מינהל התכנון הוא ציין כי הנתונים בדוח מתייחסים לדיווחים של 73 מתוך 125 הוועדות המקומיות שאליהן נשלח השאלון, וכי הדיווחים השנתיים אינם עקביים ואינם שלמים. אשר לשנת 2014 התקבלו דיווחים רק מ-70% מהוועדות המקומיות וגם חלק מדיווחים אלו היו חלקיים. מינהל התכנון ציין שנוכח זאת הוא התקשה בעיבוד הנתונים ובהצגת תמונה שלמה בנוגע ליישום התמ"א בערים בארץ.

3. גם הלמ"ס, כגוף האחראי לאיסוף נתונים שלמים ונאותים כבסיס לחישוב מדדים, אינה מחזיקה בנתונים בנושא התחדשות עירונית, לרבות מתחמי פיני-בינוי ותכניות להתחדשות עירונית, אשר להיתרי בנייה, מסד הנתונים הקיים בלמ"ס אינו מציין מכוחן של אילו תכניות הונפקו (פיני-בינוי או תמ"א 38), ולכן לא ניתן לפלח נתונים בתחום ההתחדשות העירונית.

היעדר מעקב אחר יישום היעדים הלאומיים: הביקורת העלתה כי הוועדה להתחדשות עירונית אינה עוקבת אחר העמידה ביעדים הלאומיים שקבעה הממשלה, וזאת בנימוק שאין בידיה מאגר נתונים שיאפשר מעקב באופן שוטף ואפקטיבי.

כאמור, בינואר 2014 החל האגף להתחדשות עירונית לקדם הקמת בסיס נתונים לתכניות מפורטות להתחדשות עירונית ולהיתרי בנייה. ואולם במועד סיום הביקורת טרם הושלמה הקמת בסיס הנתונים.

מאחר שמשרד הבינוי טרם השלים את הקמת בסיס הנתונים, אין אפוא בידי הוועדה להתחדשות עירונית בסיס נתונים מלא המתעדכן באופן שוטף, שבכוחו לספק תמונה מהימנה על התפוקות של מסלולי ההתחדשות העירונית השונים, ואין ביכולתה לבצע מעקב אפקטיבי אחר העמידה ביעדים הלאומיים.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי "משרד הבינוי והשיכון, מינהל התכנון במשרד האוצר והלמ"ס נמצאים בימים אלה לקראת השלמת פרויקט טכנולוגי של איסוף כלל נתוני ההתחדשות העירונית במאגר מידע ממוחשב ועדכני".

בחינה השוואתית של המסלולים הממשלתיים למימוש התחדשות עירונית

השוואה בין מאפייני המסלולים הממשלתיים

סקירה שוואתית: המסלולים הממשלתיים הקיימים למימוש פרויקטים של התחדשות עירונית - מסלול הרשויות המקומיות, מסלול היזמים ומסלול תמ"א 38 - הם כאמור תוצרים של קווי מדיניות בתחום ההתחדשות העירונית שנקטו ממשלות ישראל מסוף שנות התשעים של המאה העשרים. מסקירת המסלולים הממשלתיים דלעיל עולים קווי הדימיון ביניהם, בעיקר בכל הנוגע לתפוקותיהם - חידוש המרחב העירוני ואבטחת עמידות המבנים בפני רעידות אדמה ואיומים

42 דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2013, האגף הבכיר לתכנון נושאי, מינהל התכנון במשרד הפנים, מרץ 2014.

מלחמתיים, וכן - השוני ברגולציה שלהם, בעיקר בכל הנוגע לתהליכי תכנון סטטוטורי וההטבות מקופת המדינה ליזמים ולתושבים בגין הפעלתם.

יצוין כי באוגוסט 2012 עשה משרד הבינוי והשואה "תמ"א 2/38 לעומת פינוי-בינוי", ובה הציג את המאפיינים העיקריים של הפרויקטים במסלולים האמורים, כגון: סדרי תכנון סטטוטורי, זכויות בנייה, היקף של פרויקטים והטבות מס. לטענת משרד הבינוי והשואה "לא נדונה במטה המשרד, אולם הוצגה מספר פעמים בפני פורומים בכירים - ממשלתיים וחוז' ממשלתיים".

כדי לעמוד באופן שיטתי על קווי הדמיון והשוני בין שלושת המסלולים הממשלתיים העיקריים ועל השפעותיהם על תהליכי ההתחדשות העירונית, במועד סיום הביקורת הנוכחית השווה משרד מבקר המדינה בין המאפיינים התכנוניים, הניהוליים והכלכליים של שלושת המסלולים האמורים, כמוצג בלוח 3 שלהלן:

לוח 3

השוואה בין מאפייני המסלולים הממשלתיים להתחדשות עירונית

	מסלול ההפעלה של פרויקטים של התחדשות עירונית	מסלול הרשויות המקומיות			המאפיין
		מסלול היזמים (מיסוי)	מסלול תמ"א 38	מסלול הרשויות המקומיות	
1	סוגי התחדשות עירונית	פרויקט פינוי-בינוי	פרויקט פינוי-בינוי (הריסה והקמה מחדש לפי מינוח של תיקון מס' 2 לחמ"א (38)	פרויקט פינוי-בינוי	
2	מאפיינים של מבני מגורים קיימים הכלולים בפרויקט התחדשות עירונית: מקום, תקן בנייה ומצב תחזוקתי	מבנים הנמצאים במקומות עירוניים ותיקים; נבנו לפי תקני בנייה ישנים; אינם עומדים בתקן 413 לרעידות אדמה; במצב תחזוקתי ירוד	מבנים הנמצאים במקומות עירוניים ותיקים; נבנו לפי תקני בנייה ישנים; אינם עומדים בתקן 413 לרעידות אדמה; במצב תחזוקתי ירוד	מבנים הנמצאים במקומות עירוניים ותיקים; נבנו לפי תקני בנייה ישנים; אינם עומדים בתקן 413 לרעידות אדמה; במצב תחזוקתי ירוד	
3	רגולציה באמצעות הוראות חוק התכנון והבנייה	קיימת	קיימת	קיימת	
4	רגולציה באמצעות הוראות תכנית מתאר ארצית	אינה קיימת	קיימת	קיימת	
5	חובת הכרזה על מתחם להתחדשות עירונית	קיימת חובה	קיימת חובה	לא קיימת חובה	
6	חובת הכנתה של תכנית מפורטת	קיימת חובה	קיימת חובה	לא קיימת חובה	

	המאפיין	מסלול ההפעלה של פרויקטים של התחדשות עירונית		
		מסלול הרשויות המקומיות	מסלול היזמים (מיסוי)	מסלול תמ"א 38
7	מידת העמידה בתקן רעידות אדמה 413	עמידה מלאה בתקן - במתכונת פינוי-בינוי	עמידה מלאה בתקן - במתכונת פינוי-בינוי	עמידה מלאה בתקן - במתכונת פינוי-בינוי
		התאמה מרבית לתקן - במתכונת עיבוי הבנייה	התאמה מרבית לתקן - במתכונת עיבוי הבנייה	התאמה מרבית לתקן - במתכונת עיבוי הבנייה
8	הגורמים המעורבים בפרויקט של התחדשות עירונית	ממשלה, רשויות מקומיות, יזם ובעלי זכויות	ממשלה, רשויות מקומיות, יזם ובעלי זכויות	ממשלה, רשויות מקומיות, יזם ובעלי זכויות
9	היקף של פרויקט התחדשות עירונית	פינוי-בינוי: פרויקט ברמת מתחם הכולל לפחות 24 יח"ד, בדרך כלל כולל כמה מבנים סמוכים	פינוי-בינוי: פרויקט ברמת מתחם הכולל לפחות 24 יח"ד, בדרך כלל כולל כמה מבנים סמוכים	פינוי-בינוי: פרויקט ברמת הבניין הבודד או כמה מבנים; אין מגבלת מינימום להיקף יח"ד בפרויקט
		עיבוי הבנייה: פרויקט ברמת המתחם הכולל לפחות 300 יח"ד בתחום עירייה ולפחות 150 יח"ד בתחום מועצה מקומית	עיבוי הבנייה: פרויקט ברמת המתחם הכולל לפחות 300 יח"ד בתחום עירייה ולפחות 150 יח"ד בתחום מועצה מקומית	עיבוי הבנייה: פרויקט ברמת הבניין הבודד או כמה מבנים; אין מגבלת מינימום להיקף יח"ד בפרויקט
10	זכויות הבנייה	פינוי-בינוי: זכויות הבנייה נקבעות לפי הוראות תכנית מפורטת הנגזרת מתכנית מתאר מקומית	פינוי-בינוי: זכויות הבנייה נקבעות לפי הוראות תכנית מפורטת הנגזרת מתכנית מתאר מקומית	פינוי-בינוי: היקף זכויות הבנייה מכוח תמ"א 38 ⁴³ נקבעו בתיקונים מס' 2 ו-3
		עיבוי הבנייה: זכויות הבנייה נקבעות לפי הוראות תכנית מפורטת הנגזרת מתכנית מתאר מקומית	עיבוי הבנייה: זכויות הבנייה נקבעות לפי הוראות תכנית מפורטת הנגזרת מתכנית מתאר מקומית	עיבוי הבנייה: תוספת של עד 2.5 קומות או אגף עבור דירות חדשות + הגדלת דירות קיימות
11	הטבות כספיות מהקופה הציבורית	קיימות (כמפורט בלוח 4 שלהלן)	קיימות (כמפורט בלוח 4 שלהלן)	קיימות (כמפורט בלוח 4 שלהלן)
12	סמכות מוסד התכנון לדון בתכניות ולאשרן	ועדה מחוזית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת ⁴⁴ או שתיהן	ועדה מחוזית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת או שתיהן	ועדה מקומית

- 43 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה נדרשה להבהרת היקף זכויות הבנייה שהוגדרו בתיקונים 2 ו-3 של תמ"א 38 (מתכונת פינוי-בינוי); הבהרת סוגייה זו תבוא לידי ביטוי בתיקון 3א לתמ"א 38.
- 44 עד כה הוסמכו לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה ארבע ועדות מקומיות: תל אביב, הרצליה, חיפה ונתניה בתור ועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות.

	המאפיין	מסלול ההפעלה של פרויקטים של התחדשות עירונית		
		מסלול הרשויות המקומיות	מסלול היזמים (מיסוי)	מסלול תמ"א 38
13	תיאום מול תכנון מתארי מקומי	קיימת הוראת תמ"א 35 בעניין חובת ועדה מקומית לערוך מסמך מדיניות להתחדשות עירונית	קיימת הוראת תמ"א 35 בעניין חובת ועדה מקומית לערוך מסמך מדיניות להתחדשות עירונית	קיימת הוראת תמ"א 38 בעניין סמכות ועדה מקומית (לא חובה) לערוך תכנית מפורטת ליישום תמ"א 38 בתחומה
14	משך הזמן הממוצע הנדרש למתן תוקף לתכנית מפורטת	חמש שנים וחצי ⁴⁵	חמש שנים וחצי	לא נדרשת עריכת תכנית מפורטת
15	משך הזמן הממוצע הנדרש עד לקבלת היתר בנייה	אין נתונים	אין נתונים	שנה ⁴⁶
16	דרישות פיקוד העורף	עיבוי הבנייה: שיפור מקלות קיים עבור דירות קיימות במקרים שבהם לא ניתן להוסיף ממ"ד; תוספת ממ"ד לדירות קיימות במקרים שבהם הדבר ניתן; תוספת ממ"ד לדירות חדשות	עיבוי הבנייה: שיפור מקלות קיים עבור דירות קיימות במקרים שבהם לא ניתן להוסיף ממ"ד; תוספת ממ"ד לדירות קיימות במקרים שבהם הדבר ניתן; תוספת ממ"ד לדירות חדשות	עיבוי הבנייה: שיפור מקלות קיים עבור דירות קיימות במקרים שבהם לא ניתן להוסיף ממ"ד; תוספת ממ"ד לדירות קיימות במקרים שבהם הדבר ניתן; תוספת ממ"ד לדירות חדשות
		פינוי-בינוי: בניית ממ"ד לדירות חדשות	פינוי-בינוי: בניית ממ"ד לדירות חדשות	פינוי-בינוי: בניית ממ"ד לדירות חדשות
17	תרומה לפתרון משבר הדיור	פינוי-בינוי: תוספת יחידות דיור חדשות - לרוב בהיקף גדול מהקיים	פינוי-בינוי: תוספת יחידות דיור חדשות - לרוב בהיקף גדול מהקיים	פינוי-בינוי: תוספת יחידות דיור חדשות - לרוב בהיקף גדול מהקיים
		עיבוי בנייה: תוספת יחידות דיור חדשות - לרוב בהיקף קטן מהקיים או דומה לו	עיבוי בנייה: תוספת יחידות דיור חדשות - לרוב, בהיקף קטן מהקיים או דומה לו	עיבוי בנייה: תוספת יחידות דיור חדשות - לרוב, בהיקף קטן מהקיים או דומה לו

45 לפי נתוני מינהל התכנון המובאים בדוח המועצה הלאומית לכלכלה.
 46 משרד הפנים, מינהל התכנון, דוח יישום תמ"א 38 לשנת 2014 (2015).

מלוח 3 עולה כי יש מכנה משותף רחב בין שלושת המסלולים הממשלתיים למימוש התחדשות עירונית, ובכלל זה מאפיינים של המבנים הכלולים בפרויקטים של התחדשות עירונית (מקום, שנת הקמה, תקני תכנון ומצב תחזוקתי); מתכונות מימוש המסלולים הממשלתיים (עיבוי הבנייה או פינוי-בינוי); התפוקות של המסלולים - תכנון וביצוע לפי תקני בנייה עדכניים, ובכלל זה עמידה בתקן 413 (רעידות אדמה) ושיפור עמידותם מול איומים מלחמתיים.

יודגש כי אמנם פרויקטים המקודמים במסלול תמ"א 38 התחילו כפרויקטים של בניינים יחידים, וזאת כדי לחזקם בפני רעידות אדמה, אך לאחר כניסתם לתוקף של תיקונים 2 ו-3 לתמ"א 38 יישומו של מסלול תמ"א 38 השתנה והוא הפך למסלול התחדשות עירונית; כך ניתן למצוא פרויקטים של תמ"א 38 - בדומה למסלולים של הרשויות המקומיות והיזמים - כמתחמים⁴⁷ המחייבים חידוש התשתיות העירוניות.

כפועל יוצא מכך, כל אחד משלושת המסלולים הממשלתיים הוא גם אמצעי לחידוש המרקם העירוני הוותיק, משום שהוא מחדש ומשדרג יחיד קיימות ומוסיף חדשות; באופן הזה, כל מסלול גם תורם להחייאת המרקם הבנוי וגם להצלת חיי אדם, מאחר שהוא משמש אמצעי להבטחת עמידות המבנים בפני רעידות אדמה לפי תקן 413 ובפני איומים מלחמתיים.

גם מתשובת יו"ר המועצה הארצית עולה, כאמור, כי "שתי השיטות של ההתחדשות העירונית, תמ"א 38 ופנוי בינוי, הן שיטות שונות במהותן בעיקר במסגרת תמ"א 1/38. בתמ"א 38/2+3 הבהרלים מטשטשים בין שתי השיטות. בהריסה ובנייה מחדש מרכיב הצלת חיי אדם נמוג ובעצם הפכה תמ"א 38 לפינוי בינוי המאחד את זכויות התב"ע יחד עם זכויות התמ"א, ולא מדובר בהצלת חיים..." (ההדגשה אינה במקור).

להלן הפרטים אודות השוני בין שלושת המסלולים הממשלתיים:

רגולציה תכנונית-סטטוטורית: הרגולציה התכנונית-סטטוטורית של שלושת המסלולים הממשלתיים מתבצעת באמצעות הוראות חוק התכנון והבנייה, לרבות תכניות המתאר החלות על המקרקעין; הרגולציה של מסלול תמ"א 38 מתבצעת גם באמצעות הוראות תכנית מתאר ארצית יחודית למסלול זה - תמ"א 38.

מתן פטור מחובת ההכרזה ומחובת עריכת תכנית מפורטת: ההבדל המהותי והמכריע בין מסלול תמ"א 38 לשני המסלולים האחרים נוגע למתן פטור לפרויקטים הממומשים במסלול תמ"א 38 מחובת ההכרזה על המתחם שהוא נמצא בו כמתחם התחדשות עירונית (מתחם פינוי-בינוי), וכן למתן פטור מהחובה לקבל את אישורו של מוסד התכנון הרלוונטי לתכנית המפורטת כתנאי למתן היתר בנייה לפרויקט.

המשמעויות הניהוליות-כלכליות-סטטוטוריות של הפטורים היא קיצור ניכר של שלב תכנון פרויקט של התחדשות עירונית הממומש במסלול תמ"א 38 לכשנה וחצי בלבד, וזאת משום שלא נדרשות בגינו כאמור הכנת תכנית מפורטת ואישורה בוועדה המחוזית. לעומת זאת, רק שלב תכנון מפורט בפרויקט של התחדשות עירונית הממומש בשני המסלולים האחרים אורך כשש שנים, ויש לכך השפעות מהותיות מהבחינה הכלכלית והסטטוטורית, בין היתר העמקת מרכיב אי-הוודאות התכנונית והכלכלית במימוש הפרויקטים שמקורה במשך הזמן הניכר הנדרש לשלב עריכת התכנית המפורטת ולאישורה במוסד התכנון.

47 לדוגמה, בדצמבר 2015 פרסמה ועדה מקומית תל אביב-יפו, בתוקף מעמדה כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת, תכנית מפורטת עבור התחדשות מבני הברון הירש 1,3,5 במסלול של תמ"א 38, הכוללת תוספת של 19 יח"ד בנוסף ל-120 יח"ד המותרות.

קביעת מוסד התכנון המוסמך לדון בתכניות ולא שרן: הבדל נוסף בין שלושת המסלולים נוגע למוסד התכנון המוסמך לדון בתכניות הפרויקטים הממומשים במסגרתם. הפרויקטים במסלול הרשויות המקומיות ובמסלול היזמים נדונים בעיקר בוועדות המחוזיות במסגרת הליכים האורכים כאמור כשש שנים⁴⁸, בעוד משך הזמן הממוצע לדיון בפרויקטים של תמ"א 38 בוועדה המקומית ומתן היתרי בנייה הוא כשנה.

קביעת זכויות בנייה: בפרויקטים המתבצעים במסלול הרשויות המקומיות ובמסלול היזמים נקבעות זכויות הבנייה לפי הוראותיה של תכנית מפורטת, הנקבעת לפי תכנית מתאר מקומית ושניתן לה תוקף בוועדה המחוזית. לעומת זאת, במסלול תמ"א 38, באותה מתכונת מימוש, נקבעות זכויות הבנייה על פי הוראותיהן של תיקונים 2 ו-3 לתמ"א 38, עבור תכניות במתכונת פינני-בינוי, השנויות כאמור במחלוקת משפטית בעניין היקף זכויות הבנייה מכותן של הוראות אלה; ואילו עבור תכניות במתכונת עיבוי הבנייה - על פי הוראותיו של תיקון מס' 3 לתמ"א 38 - תוספת של עד 2.5 קומות, והגדלת דירות קיימות.

סיוע ממשלתי מקופת המדינה: משרד מבקר המדינה השווה גם את הטבות המס והסיוע הממשלתי הישיר המוענקים בפרויקטים המתבצעים בשלושת המסלולים הממשלתיים. כמוצג בלוח 4 להלן:

לוח 4

הטבות כספיות מהקופה הציבורית

ההטבה	התחדשות עירונית במסלול הרשויות המקומיות ומסלול היזמים		התחדשות עירונית במסלול תמ"א 38	
	פינני-בינוי	עיבוי הבנייה	פינני-בינוי	עיבוי הבנייה
מימון תכנון של תכנית מפורטת	רק במסלול הרשויות המקומיות	רק במסלול הרשויות המקומיות	לא נדרש בפרויקט תמ"א 38	לא נדרש בפרויקט תמ"א 38
מימון עלויות ניהול פרויקט	רק במסלול הרשויות המקומיות	רק במסלול הרשויות המקומיות	אין	אין
פטור מהיטל השבחה	מותנה באישור של הרשות המקומית ושל שרי הבינוי והפנים	מותנה באישור של הרשות המקומית ושל שרי הבינוי והפנים	פטור מלא מכוח תיקון 96 לחוק התכנון והבנייה	פטור מלא מכוח תיקון 96 לחוק התכנון והבנייה
פטור ממס שבח	פטור לפי הוראות פרק חמישי-4: פינני בינוי לחוק מיסוי מקרקעין	פטור לפי הוראות פרק חמישי-4: פינני בינוי לחוק מיסוי מקרקעין	פטור מתוקף תיקון 74 לחוק מיסוי מקרקעין עד סוף שנת 2016	פטור מתוקף תיקון 74 לחוק מיסוי מקרקעין עד סוף שנת 2016

48 כאמור, עם כניסתו של תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה לתוקף בשנת 2005 הוסמכו ארבע ועדות מקומיות (תל אביב, הרצליה, חיפה ונתניה) בתור ועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות לדון בתכניות הפרויקטים המקודמים במסלולים של רשויות מקומיות ויזמים.

התחדשות עירונית במסלול הרשויות המקומיות ומסלול היוזמים		התחדשות עירונית במסלול תמ"א 38		ההטבה
פינוי-בינוי	עיבוי הבנייה	פינוי-בינוי	עיבוי הבנייה	
פטור לפי הוראות פרק חמישי- 4 : פינוי בינוי לחוק מיסוי מקרקעין	פטור לפי הוראות פרק חמישי- 4 : פינוי בינוי לחוק מיסוי מקרקעין	לא רלוונטי	לא רלוונטי	פטור ממס רכישה
מע"ם בשיעור אפס מכוח סעיף 31א	מע"ם בשיעור אפס מכוח סעיף 31ב הוחל על פרויקטים לפי תמ"א 2/38, בעקבות תיקון 47 לחוק מנובמבר 2014	מע"ם בשיעור אפס מכוח סעיף 31א	מע"ם בשיעור אפס מכוח סעיף 31ב	פטור ממע"ם על שירותי הבנייה
קיים מכוח החלטה 1415 של מועצת מקרקעי ישראל	קיים מכוח החלטה 1415 של מועצת מקרקעי ישראל	קיים מכוח החלטה 1415 של מועצת מקרקעי ישראל	קיים מכוח החלטה 1415 של מועצת מקרקעי ישראל	פטור מדמי היתר לרמ"י
ניתן מימון בתקציב מוגבל במסגרת קולות קוראים שמשרד הבינוי מפרסם	ניתן מימון בתקציב מוגבל במסגרת קולות קוראים שמשרד הבינוי מפרסם	ניתן מימון בתקציב מוגבל במסגרת קולות קוראים שמשרד הבינוי מפרסם	ניתן מימון בתקציב מוגבל במסגרת קולות קוראים שמשרד הבינוי מפרסם	מימון עלויות הפיתוח שמקורן בצרכים המיוחדים של הפרויקט

לנוכח העובדה כי שלושת המסלולים הממשלתיים נבדלים זה מזה במידה ניכרת מבחינת הרגולציה התכנונית-סטטוטורית-תקציבית שלהם ואף על פי כן יש ביניהם מכנה משותף רחב, בייחוד בנוגע לתרומתם לחידוש המרקם העירוני הוותיק ולהבטחת עמידות המבנים בפני רעידות אדמה ובפני איומים מלחמתיים, נוצרים חסמים ונגרמים נזקים תכנוניים, כלכליים וחברתיים, בין היתר במישורים האלה:

1. מאז הוחל בהפעלת המסלולים הממשלתיים למימוש התחדשות עירונית בתחילת המאה העשרים ואחת ועד מועד סיום הביקורת, ההוראות הקובעות את מדיניות הפעלתם וכן ההוראות בתחום התכנון האסטרטגי והאופרטיבי מבזרות בין חוקים, החלטות ממשלתיות רבות, הוראות תכניות המתאר והוראות של רשויות שונות; מערכת רגולטורית זו מתאפיינת בהיעדר ראייה מתכללת, בהיעדר תיאום בין מרכיביה ובעמימות, ובגינם נוצרים מחלוקות בין-משרדיות וחוסר אפקטיביות בפועלם של הגורמים הנוגעים לתחום ההתחדשות העירונית.

2. המצב הרגולטורי הקיים מצריך מנגנון וניהול נפרד לכל מסלול, מאחר שכל מסלול פועל מכוח הוראות חוקיות וסטטוטוריות שונות בתחומי התכנון, הרישוי והמיסוי, כפי שצוין לעיל; הדבר מייקר את תקורות התכנון והניהול להפעלת המסלולים הממשלתיים.

3. ריבוי מסלולי ההתחדשות העירונית והשונות ברגולציה התכנונית-סטטוטורית עלולים להקשות על תושבי המרקמים העירוניים הוותיקים להגיע לכלל החלטה בדבר המסלול המיטבי עבורם; הדבר עלול ליצור מחלוקות בין התושבים ולהגביר את אי-הוודאות והחששות, ובכך לגרום עיכובים ביישום תהליכי ההתחדשות העירונית.

4. מסלול תמ"א 38 במתכונתו שנקבעה בתיקונים 2 ו-3 הפך מכלי שמטרתו הצלת חיי אדם לכלי ההתחדשות עירונית רב עצמה ובעל תכליות הדומות לאלה של שני המסלולים האחרים, כפי שתואר לעיל. והוא מביא לעיתים לבינוי עירוני אקראי ללא התחשבות בשיקולים כלל-עירוניים, דבר העלול לפגוע במרקם העירוני.

משרד הבינוי טען בתשובתו כי "אכן, אין אחדות בין המסלולים השונים וחוסר אחדות זה נובע ברובו מהאבחנה שיש בין המסלולים. המשרד סבור כי יש מקום לקיים מספר מסלולים שונים... יתרונו של מסלול תמ"א 38 ביישום מהיר יותר הנובע ממטרתו, שהינה מתן פתרון להצלת חיים. חסרונו הגדול הינו בהסתכלותו על המגרש הבודד בהיבט המגורים בלבד, תוך התעלמות מהמרחב הציבורי, ממתן שירותים לאוכלוסיה הגדלה ומהאפשרות להגיע לתכנון כולל מיטבי. יתר על כן, תמ"א 2/38 יכולה להתקיים במספר מצומצם מאוד של שכונות בערים בודדות, ועל כן איננה מתאימה, במצבים רבים" (ההדגשה אינה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה אמנם פרויקטים במסלול תמ"א 38 מקודמים בתהליכים סטטוטוריים מהירים, עקב ביטול חובת התכנון המפורט במסלול זה, אולם טענת המשרד כי יתרונו זה של המסלול נובע "ממטרתו, שהינה מתן פתרון להצלת חיים" איבדה לכאורה מתוקפה. הדבר עולה, בין היתר, מעמדת המועצה הארצית, שציינה את הצורך בהפיכת תמ"א 38 "למנוף מרכזי בהליכים של חידוש אזורים בנויים"; ובהתאם לכך, בהרחבת מטרות תמ"א 38 לתחומים נוספים - הוספת שימושים ציבוריים ומסחריים בקומות הקרקע של מבני מגורים המיועדים לחיזוק; שיפור המיגון של מבנים שהוקמו לאחר שנת 1980; הגברת היצע הדיור באזורי הביקוש ועוד, כפי שצוינו בתיקון 4 לתמ"א 38 בנושא "תכנית מתאר ארצית לחיזוק, מיגון והתחדשות" שנמצא כאמור בשלבי עריכה.

ככל שהמכנה המשותף בין שלושת המסלולים - מסלולי רשויות מקומיות, יזמים ותמ"א 38 - ובעיקר מטרותיהם, התועלות הגלומות בהם ודרכי מימושם, מתרחב עד כדי זהות ביניהם, מיטשטשים גם השוני בין המסלולים והנסיבות שבהן על הרשויות המקומיות או בעלי הדירות והיזמים להעדיף מסלול אחד על פני משנהו. נוכח השינוי המהותי במטרות תמ"א 38, יש מקום להקפיד על מתן איזונים שיבטיחו שמירה על התכנון העירוני הסדור, ימנעו פגיעה בזכות הציבור המבקש לבחון את השפעותיהם של פרויקטים אלה עליו ועל סביבתו, ואף ימנעו פגיעה באינטרס הציבורי הכללי. לשם כך נדרשת ראייה מתכללת של הרגולציה הקיימת בתחום ההסדרה החוקית, התכנון והמיסוי.



מאז הפעלת המסלולים הממשלתיים למימוש ההתחדשות העירונית בסוף שנות התשעים של המאה העשרים פעלו משרדי הממשלה וגופי השלטון הנוגעים בדבר בלי שמונה גוף מטה שתפקידו לבצע אינטגרציה בכל הנוגע להתוויית מדיניות ממשלתית בתחום ההתחדשות העירונית וליישום מדיניות זו. הפעולות שנעשו היו מבוזרות בין משרדי הממשלה ומוסדות המדינה השונים, מאחר שטרם הוקמה רשות להתחדשות עירונית; גופים אלה פעלו בלי שגובשה תכנית עבודה רב-שנתית וכלי שנקבעו יעדי מדיניות הממציים את הפוטנציאל של ההתחדשות העירונית והמתואמים בין כל הגופים הנוגעים בדבר, בעיקר משרד הבינוי, מינהל התכנון ורמ"י.

פעולות הממשלה להסרת חסמים בתהליכי התחדשות עירונית

הפוטנציאל הגדול של התחדשות עירונית לתוספת יח"ד חדשות במרקמים מבונים ותיקים מחד גיסא, והתפוקות הדלות של שרשרת ייצור יח"ד במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית מאידך גיסא, מעידים, בין היתר, על קיומם של חסמים המעכבים ואף מונעים את מימוש הפוטנציאל של התחדשות עירונית כאחד המקורות העיקריים למילוי צורכי הדיור.

להלן ניתוח של החסמים בקידום תהליכי התחדשות עירונית, כפי שצוינו בעיקר בהחלטה 376, ושל פעולות הממשלה להסרתם.

הכדאיות הכלכלית של פרויקטים של התחדשות עירונית בפריפריה הגאוגרפית ובפריפריה החברתית

החסם - חוסר היתכנות כלכלית של המסלולים הממשלתיים בפריפריה הגאוגרפית ובפריפריה החברתית

אחד מתנאי הסף העיקריים להכרזה על מתחם כמתחם פינוי-בינוי הוא כדאיותו הכלכלית של הפרויקט שייבנה עליו. מרקמים עירוניים ותיקים הזקוקים להתחדשות עירונית, הנמצאים בפריפריה הגאוגרפית או החברתית של מדינת ישראל שערך הקרקע שלהן נמוך, נדרשים למכפילי צפיפות⁴⁹ גבוהים דיים כדי להבטיח את כדאיותם הכלכלית. אולם מוסדות התכנון נוטים שלא לאשר מכפילי צפיפות גבוהים בשל החשש לחוסר התאמתם לאופי הבנייה ולתשתיות העירוניות הקיימות⁵⁰.

- 49 מכפיל צפיפות הוא היחס בין סך יח"ד שעתידות להיבנות במתחם המיועד להתחדשות עירונית ובין מספרן הכולל של יח"ד במתחם.
- 50 ראו לדוגמה מקרה של מתחם "שכונה ב'" בבאר שבע שתואר לעיל; בעקבות התנגדות הוועדה המקומית לתכנון השכונה שהוגש לה מטעמי הצפיפות החריגה, החליטה הוועדה המחוזית לדחות את התכנית.

פועל יוצא מכך המסלולים הממשלתיים ליישום תהליכי התחדשות עירונית במרקמים עירוניים ותיקים באזורי הפריפריה במתכונתם הנוכחית הם בדרך כלל חסרי היתכנות כלכלית.

פעולות הממשלה ומוסדותיה להתמודדות עם החסם והסרתו - מגרשי השלמה

אחד הכלים המסייעים בהגברת הכדאיות הכלכלית והישימות של פרויקט פינוי-בינוי הוא מגרש השלמה שעל רמ"י להקצות לטובת הפרויקט; הדבר מאפשר לבנות במגרש זה חלק מהבניינים, להעביר את הדיירים המפונים לדירות חדשות, ורק לאחר מכן להרוס את הדירות במגרשים המפונים ולהשלים את בניית הפרויקט. אופן ביצוע זה תורם להגברת האמון של הדיירים בפרויקט, ועשוי להגדיל את סיכויי מימושו ולקצר את זמן ביצועו.

החלטה 1258 של מועצת רמ"י בנושא מגרשי השלמה: בהחלטה מנובמבר 2012 קבעה המועצה כי הנהלת רמ"י רשאית לאשר הקצאת מגרש השלמה בפטור ממכרז לתכנית להתחדשות עירונית, לאחר אישור השמאי הממשלתי שהתכנית אינה כדאית מהבחינה הכלכלית, ויש צורך בהוספת מגרש השלמה לתכנית כדי להפכה לכדאית. לפי החלטת המועצה תקצה הרשות מגרש ששטחו עד שני דונם לתכניות הכוללות 150-24 יח"ד ועד ארבעה דונם לתכניות הכוללות יותר מ-150 יח"ד. שווי מגרש ההשלמה ייקבע לפי הערכת השמאי הממשלתי.

במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר שהתקבלה ההחלטה האמורה ולמרות בקשתה של הוועדה להתחדשות עירונית שיוקצו מגרשי השלמה בכמה מתחמים, עדיין לא הקצתה רמ"י ולו מגרש השלמה אחד לטובת פרויקטים של התחדשות עירונית.

מיפוי של מלאי מגרשי השלמה: בהחלטה 376 הורתה הממשלה לוועדה להתחדשות עירונית, בשיתוף רמ"י, למפות מקרקעין פנויים שבאמצעותם ניתן להגדיל את הכדאיות הכלכלית של פרויקטים של התחדשות עירונית ולהגדיל את סיכויי מימושם בדרך של בנייה לפני הריסה (מתכונת בינוי-פינוי-בינוי).

בישיבת פורום המנכ"לים ממאי 2014 דיווח משרד הבינוי כי ניתוח תוצאות המיפוי הראשוני שעשה המרכז למיפוי ישראל העלה כי אין במרכזי הערים מגרשים פנויים בעלי פוטנציאל להתחדשות עירונית, ובייחוד בערים באזורי ביקוש שבהם מרוכזים רוב הפרויקטים של התחדשות עירונית.

קביעת שיעור היטל השבחה הקטן מהשיעור הקבוע בחוק התכנון והבנייה: בהחלטה 376 הטילה הממשלה על משרד הפנים לתקן את התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, באופן ששרי הפנים והבינוי, בהסכמת הרשות המקומית, יהיו רשאים לקבוע שיעור היטל השבחה הקטן מהשיעור הקבוע בחוק, לרבות פטור מלא לתכניות הכוללות מתחם פינוי-בינוי כהגדרתו בחוק התכנון והבנייה ובחוק מיסוי מקרקעין. פעולה זו יכולה הייתה להביא לכאורה להוזלת העלויות ולהגדלת הכדאיות הכלכלית של פרויקטים של התחדשות עירונית.

עלה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא יישם משרד הפנים את החלטת הממשלה בעניין תיקון התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה; בכך שלא דיווח על כך לממשלה, פעל המשרד שלא לפי הוראות תקנון הממשלה.

שומה על משרד הפנים לפעול לביצוע תיקוני חקיקה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 376, או למצער, לפעול בהתאם לתקנון הממשלה ולהעלות לדיון בממשלה את השגותיו בעניין זה - פעולות שטרם עשה במועד סיום הביקורת.

הקמת קרן להתחדשות עירונית : באפריל 2014 תוקן חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, המורה על הקמת קרן להתחדשות עירונית שנועדה לקדם התחדשות עירונית במרכז ערים. מטרת הקרן לסייע לפעולות התורמות להתחדשות מרכזי הערים הוותיקים, לרבות בתי מגורים המשמשים את דיירי הדיור הציבורי, סיוע לרשויות המקומיות בתחום ההתחדשות העירונית, שדרוג המרחב הציבורי, שיפוץ וחידוש של מבנים ותשתיות תוך מתן עדיפות לפרויקטים העוסקים בפנימי-בינוי ובחזוקת מבנים ולפרויקטים שכדאיותם הכלכלית נמוכה, אם הם אכן בעלי כדאיות כלכלית. הכספים שיועברו לקרן מקורם בהכנסות רמ"י משיווקי קרקע, והעברתם מותנית בעמידת רמ"י ביעדי שיווק קרקעות לדיור בהישג יד⁵¹.

במועד סיום הביקורת טרם הוקמה הקרן להתחדשות עירונית, ולמותר לציין שלא הועברו אליה כספים כאמור בתיקון לחוק.

מימון המדינה לחיזוק מבנים בפריפריה מפני רעידות אדמה

חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה בבניינים שרוב דייריהם הם דיירי הדיור הציבורי : בהמשך לדוח מבקר המדינה 61 משנת 2011, שעסק ב"עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה - תמונת מצב", הפעילו משרדי האוצר והבינוי והמשרד לפיתוח הנגב והגליל - תכנית תלת-שנתית לשנים 2011-2013 בהיקף של 30 מיליון ש"ח לשנה לחיזוק מבנים ביישובים באזורי סיכון סיסמי א במבנים שבהם יותר מ-50% דיירים בדיור ציבורי. במועד סיום הביקורת הנוכחית נוצלו 60 מיליון ש"ח מתוך התקציב. ביישובים הנכללים באזור סיכון סיסמי א אותרו 182 מבנים שרוב דייריהם הם שוכרים של הדיור הציבורי, ומכלל זה נקבעו 62 מבנים של ארבע קומות ויותר על עמודים בעדיפות ראשונה לטיפול - 26 בקריית שמונה, 2 בחצור הגלילית, 22 בטבריה ו-12 בבית שאן (ראו להלן תמונות 3 ו-4 מבית שאן) :

תמונה 4



תמונה 3



יצוין כי ההערכה הראשונית הייתה שהתקציב עשוי להספיק לחיזוקם של 62 מבנים. אולם התקציב שניתן בפועל אפשר את חיזוקם של 28 מבנים בלבד, הכוללים 491 יח"ד, מהם 21 בניינים חוזקו ושבעת האחרים נמצאים בתהליכי ביצוע.

51 לפי חוק רשות מקרקעי ישראל המונח "דיור בהישג יד" מוכר גם כדיור בר השגה.

חיוב חיזוק מבנים בפני רעידות אדמה שאת שיפוצם מתקצב משרד הבינוי : בהחלטת ממשלה 551 מיוני 2013 בנושא "קידום פעילות הממשלה והמגזר הפרטי לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה" (להלן - החלטה 551) נקבע כי משרד הבינוי יחייב חיזוק מבנים בפני רעידות אדמה במסגרת כל הפרויקטים לשיפוץ מבנים פגומים, שבהם הוא תומך במסגרת "שכונות שיקום" העומדות בתנאי הסף שקבע, אם הדבר ניתן מהבחינה הכלכלית, ועבודות החיזוק יתבצעו במסגרת תכנית תמ"א 38.

במסגרת מימוש החלטה 551 תקצב משרד הבינוי את חיזוקן של 1,200 יח"ד בכל הארץ בפני רעידות אדמה, ולהן נוספו 813 יח"ד חדשות שאושרו מכוח תמ"א 38. המענק הכולל מתקציב משרד הבינוי שניתן לדיירים הסתכם ב-86.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יישום ההחלטה הנוגעת לאוכלוסייה במעמד חברתי-כלכלי נמוך החשופה לסיכונים וזקוקה לסיוע המדינה. עם זאת, יצוין כי יש מבנים שיש לחזקם אף שאינם עומדים בתנאי הסף של החלטה 551. אולם בתנאים הנוכחיים וללא סיוע תקציבי ישיר הדבר אינו אפשרי. מדובר, למשל, במבנים שאינם נכללים בתחום שכונת שיקום פיזי או במבנים שחיזוקם אינו כדאי מהבחינה הכלכלית או שחיזוקם אינו מתאפשר מהבחינה ההנדסית. לכן על משרד הבינוי לתת את דעתו גם על הצורך להסדיר את סוגיית חיזוקם של מבנים אלו.

קרן אשראי למתן הלוואות מדינה לפרויקטים של תמ"א 38 : בהחלטה 551 נקבע כי תוקם קרן אשראי בהיקף של 102 מיליון ש"ח למתן הלוואות מדינה לפרויקטים של חיזוק בתים משותפים בפני רעידות אדמה, ובמסגרתם יחזוק מבנה לפי תכנית תמ"א 38 (להלן - קרן האשראי). על פי דברי הסבר להחלטה, הצורך בהקמת קרן אשראי מקורו בהימנעותם של הבנקים המסחריים להעניק אשראי ליזמי פרויקטים של תמ"א 38, בעיקר מסיבות שמקורן בסיכונים העסקיים הכרוכים במימוש פרויקטים כאלה.

במועד סיום הביקורת הנוכחית עדיין לא יושמה החלטה 551 בכל הקשור להקמת קרן האשראי.

בתשובתו פירט משרד הבינוי שורה של פעולות בהן נוקטת הממשלה לצורך הנעת תהליכי התחדשות עירונית ביישובי הפריפריה החברתית והגאוגרפית של המדינה, בה לא קיימת כדאיות כלכלית ליזמים. משרד הבינוי מסר בתשובתו כי "נהיר לכל כי ביישובי הפריפריה החברתית והגאוגרפית של מדינת ישראל, אשר חלקם מועדים יותר מכל יישוב אחר לרעידות אדמה ולמתקפות טילים, אין די בהעמדת תמריצים כלכליים אלא ישנו צורך בהעמדת מימון תקציבי ישיר" (הדגשה אינה במקור).

יו"ר המועצה הארצית, המכהן גם כראש מטה הדיור הלאומי, דיווח בתשובתו כי "מיזמי הפינוי בינוי שהולכים ומצטברים לכמויות גדולות, יקבלו ממטה הדיור זריקת מרץ על ידי הגדלת הכדאיות לא רק במרכז הארץ אלא גם בפריפריה. כבר היום אנו בוחנים מיזמים רבים של פינוי בינוי ובודקים את הצורך בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, תקנות וחקיקה על מנת לאפשר כלכליות מיזמים אלו במסגרת של קרקעות משלימות, שימושים מסחריים וניוד זכויות בקרקע. אני מניח שנסיים עבודה זו עד לסוף חודש מרץ 2016".



בדרך כלל אין היתכנות כלכלית ליישום מסלולים ממשלתיים בפריפריה גאוגרפית או החברתית של המדינה עקב ערכן הנמוך של הקרקעות באזורים אלה. הראיה לכך היא הכרזתה של הממשלה בשנים 2009-2014 על 23 מתחמים במסלול הרשויות המקומיות - 15 (65%) מהמתחמים הוכרזו בערים במחוז המרכז⁵², חמישה (22%) מהמתחמים הוכרזו במחוז ירושלים ושלשה (13%) מתחמים במחוז חיפה. לעומת זאת, שום מתחם מהמתחמים במחוזות הגליל והדרום לא הוכרז כמתחם המיועד להתחדשות עירונית⁵³.

אשר למסלול תמ"א 38, הרי שכפי שעולה מתרשים 6 דלעיל, גם הוא חסר היתכנות כלכלית בפריפריה הגאוגרפית או החברתית של המדינה: רוב היתרי הבנייה ניתנו למחוזות תל אביב והמרכז (72%) וכן למחוז חיפה (23%) ואילו במחוזות הפריפריה מספר היתרי הבנייה שניתנו היה מזערי - 5% בלבד.

יוצא אפוא שדווקא במרקמים עירוניים ותיקים שבפריפריה הגאוגרפית והחברתית-כלכלית, שחלקם נמצאים באזורים שיש בהם סיכונים סיסמיים ומלחמתיים ניכרים, והם המשוועים לחידושם ולהבטחת עמידותם בפני הסיכונים האמורים, אין היתכנות כלכלית למימוש הפרויקטים של התחדשות עירונית במסלולים הממשלתיים.

פיתוח המרחב העירוני באזורים אלה עשוי לתרום למיצובם מחדש ולאפשר גם לאוכלוסיות הגרות בהם ליהנות מאיכות חיים משופרת וכן להפוך אותם ל"אבן שואבת" לתושבים חדשים שירעננו את הקהילה המקומית. מדובר אפוא לא רק במיצוי הקרקע במרקמים עירוניים ותיקים ובחידוש תשתיות ומבנים באזורים אלה, אלא גם בהגנה פיזית על התושבים ובצמצום פערים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כתנאים הנוכחיים שבהם מופעלים המסלולים הממשלתיים, בלי שנוצרו לצדם מסלולים אפקטיביים ההולמים את הצרכים של יישובי הפריפריה הגאוגרפית או החברתית, תושבי הפריפריה אינם יכולים ליהנות באופן מעשי מן ההטבות שנועדו לעידוד ולמימוש של תהליכי התחדשות עירונית. תושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים שבהם ערך הקרקע גבוה יכולים לא רק להלכה אלא גם למעשה לקבל סיוע מקופת המדינה - זכויות בנייה, פטורים, הטבות מס ועוד, והדבר מביא לשדרוג נכסיהם; אשר לתושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים שבהם ערך הקרקע נמוך, יכולתם לנצל אותן הטבות היא מזערית, שכן אין היתכנות כלכלית למימוש תהליכי החיזוק והחידוש של נכסיהם.

לשם תיקון המצב על משרדי הממשלה, בשיתוף הרשויות המקומיות, להמשיך בפעולות שהחלו בהן, בשים לב לצורך במתן פתרונות לאזורים שבהם ערך הקרקע נמוך מדי, כפי שציין גם משרד הבינוי וכפי שהציע יו"ר המועצה הארצית בתגובתו על ממצאי הביקורת; למשל, באמצעות הקצאת קרקע משלימה, תוספת שימושים מסחריים וניוד זכויות בקרקע. במועד סיום הביקורת טרם פעלו גורמים אלו יחדיו על מנת לגבש תכנית סדורה וכוללת לתיקון המתבקש.

- 52 יצוין כי המתחמים שהוכרזו במחוז זה נמצאים בערים במעמד סוציו-אקונומי גבוה ובהן שכונות חזקות יחסית.
- 53 שמות המחוזות הוא בהתאם להגדרת מחוזות משרד הבינוי.

ייעול מנגנוני התכנון של תכניות להתחדשות עירונית

החסם - התמשכות הליכי התכנון של תכניות להתחדשות עירונית

לפי חוק התכנון והבנייה, תכניות מתאר ותכניות מפורטות נמצאות בסמכותן של הוועדות המחוזיות. לפי דברי ההסבר להחלטה 376, "הליכי האישור הסטטוטורי של תכניות למגורים בישראל אורכים זמן רב, על אחת כמה וכמה, כאשר מדובר בתכניות פינוי בינוי ועיבוי בנייה. התארכות הליכי התכנון [כשש שנים בממוצע] וחוסר וודאות לגבי מועד ואופן אישורם, מקשים מאוד על קידום פרויקטים התחדשות עירונית ופוגעים בכדאיותם הכלכלית. האי וודאות התכנונית פוגעת ביכולת הזים להעריך את סיכונים וסיכויי, ולכן הוא דורש תשואה גבוהה יותר, דבר המקטין את ההיתכנות להשלמת הפרויקט, ומקטין את התמורה לדיירים ולרשויות המקומיות, כמו גם את מספר הפרויקטים ופזורה הגיאוגרפית".

כדי לקצר את משך הליך התכנון ולהגדיל את מספר התכניות שמוסדות התכנון מאשרים, קבעה מפעם לפעם ממשלת ישראל בהחלטותיה צעדים שעיקרם הקניית סמכות לוועדות תכנון ייחודיות לדון בתכניות להתחדשות עירונית ולקבוע אם לאשרן.

פעולות הממשלה ומוסדותיה להתמודדות עם החסם והסרתו

הקניית סמכות האישור של תכניות להתחדשות עירונית לוועדות ייחודיות: כבר בשנת 1998 ציינה ועדת איגס בדוח מטעמה כי היא "רואה את השלמת התכנון וקידומו כשלב הכרחי כדי לאפשר היווצרותן של עסקאות לפינוי ובינוי, ולפיכך סבורה כי יש לקבוע מסלול מהיר יותר לקידום התוכניות" (ההדגשה אינה במקור).

בשנים 1998-2012 התקבלו כמה החלטות ממשלה, ובהן החלטה 152 ממאי 2009 והחלטה 4428 ממרץ 2012 (להלן - החלטה 4428), בעניין קביעת מסלול מיוחד לקידום תכניות להתחדשות עירונית באמצעות ועדות ייחודיות שבסמכותן לאשר תכניות למתחמים שהממשלה הכריזה עליהם כמתחמי פינוי-בינוי. במועד סיום הביקורת נמצא כי החלטות אלה עדיין לא יושמו.

הסמכה מיוחדת של ועדות מקומיות: בהחלטה 376 נקבע בין היתר כי "במטרה לקצר את משך אישור תכניות התחדשות עירונית, ולייעל את הטיפול בהן באמצעות יצירת התמחות ומתן עדיפות: יש להנחות את מנכ"ל משרד הפנים, במסגרת תיקון מקיף לחוק התכנון והבנייה, להסמיך ועדות מקומיות בהסמכה מיוחדת לדון בתכניות לפינוי בינוי ובתכניות להתחדשות עירונית".

בעקבות כניסתו לתוקף של תיקון 101⁵⁴ המליצה מנהלת האגף להתחדשות עירונית במאי 2014 למנהל אגף ועדות מקומיות במינהל התכנון להסמיך את הוועדות המקומיות בערים אשרוד, בת ים, חיפה, יהוד, ירושלים, נתניה, קריית אונו, רחובות, רמת גן ותל אביב כוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות. גם בשיבת פורום המנכ"לים מיולי 2014 הודגשה החשיבות הרבה שבהסמכת ועדות מקומיות כוועדות מקומיות עצמאיות מיוחדות המוסמכות לדון בתהליכי התחדשות עירונית.

54 במרץ 2014, אשרה הכנסת את תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, אשר מהווה פרק ליבה ברפורמה בחוק, ובין השאר נקבע בו כי שר הפנים רשאי להסמיך ועדה מקומית כוועדה עצמאית מיוחדת הרשאית לעסוק בתחום ההתחדשות העירונית.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כ-16 חודשים לאחר כניסתו לתוקף של תיקון 101, מתוך 125 ועדות מקומיות הפועלות בישראל הוסמכו עד כה 21 ועדות מקומיות כוועדה מקומית עצמאית; מהן רק ארבע ועדות מקומיות, בערים הרצלייה, תל אביב, חיפה ונתניה, הוסמכו בשנת 2015 כוועדות עצמאיות מיוחדות שבסמכותן לדון ולאשר תכניות התחדשות עירונית. בכך לא קודם היעד שנקבע בהחלטה 376 - קיצור משך אישור תכניות להתחדשות עירונית וייעול הטיפול בהן.

מינהל התכנון השיב בתגובתו כי חוץ מארבע הוועדות המקומיות, שהוסמכו כוועדות עצמאיות מיוחדות, פועלות שתי ועדות מקומיות נוספות (אשדוד וחולון) אשר משרד הבינוי הגיש בקשות להסמכתן כוועדות עצמאיות מיוחדות, הבקשות נמצאות בשלבי בדיקה שונים; לטענת מינהל התכנון "כל יתר הוועדות המקומיות שצוינו נבחנו באגף ונמצאו כמי שעדיין לא מוכנות להסמכה כוועדה עצמאית, ודאי שלא כוועדה עצמאית מיוחדת".

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר המוכנות של רוב הוועדות המקומיות להסמכה כוועדה עצמאית מיוחדת, כטענת מינהל התכנון, מעניק משנה תוקף לחובת היישום של כמה החלטות ממשלה שצוינו לעיל בעניין קביעת מסלול מיוחד לקידום תכניות להתחדשות עירונית באמצעות ועדות ייחודיות שבסמכותן לאשר תכניות למתחמים שהממשלה הכריזה עליהם כמתחמי פינוי-בינוי; החלטות שעדיין לא יושמו במועד סיום הביקורת.

עידוד הרשויות המקומיות להאיץ תהליכי התחדשות עירונית בתחומן

החסם - היעדר תמיכה וחוסר אמון של הרשויות המקומיות במסלולים הממשלתיים

לתמיכה ולאמון של הרשות המקומית במסלולים הממשלתיים, לרבות מסלול הרשויות המקומיות, נודעת חשיבות מכרעת, משום שהרשות היא הגורם המעורב בהליך התכנון, הדן בבקשות להיתרי בנייה, הקובע אם לאשרן והמספק שירותים עירוניים לתושבים.

בכל הנוגע למסלול הרשויות המקומיות הובאו בדוח המועצה הלאומית לכלכלה מיולי 2015 נתונים המעידים על "ירידה ניכרת בהיקף הפעילות הנכנסת במסלול זה. בעוד בשנים הראשונות להפעלתו הוכרוזו בכל שנה כ-15 מתחמים בעלי תוספת כוללת של כ-4,000 יח"ד, בשנים האחרונות הוכרוזו בכל שנה כ-3 מתחמים בעלי תוספת כוללת של כ-1,000 יח"ד". לדעת המועצה "נתון זה מעיד כי במצב יציב התפוקה המקסימאלית במסלול זה לא תעלה על 1,000 יח"ד בשנה. בנוסף הדבר מעיד על ירידה משמעותית באמון של רוב הרשויות המקומיות בהיתכנות המסלול ובכדאיות ההשקעה בו... להערכתנו, דבר זה נובע מסיכויי ההצלחה הנמוכים של מסלול זה ומהתמשכות ההליכים בו גם בתכניות בעלות פוטנציאל" (ההדגשה אינה במקור).

אשר למסלול תמ"א 38, יצוין כי התנגדותם של הרשויות המקומיות ושל מרכז השלטון המקומי למסלול זה, מנימוקים תכנוניים, כלכליים וחברתיים, כפי שהובעה בנייר העמדה של פורום ה-15, אף חריפה ומפורשת יותר.

פעולות הממשלה ומוסדותיה להתמודדות עם החסם והסרתו

מימון תכניות להתחדשות עירונית : בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג, ובמסגרת החלטה 4428, תקצב משרד הבינוי 5 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2012-2014, לצורך תכנון מתארי תכניות להתחדשות עירונית ו-5 מיליון ש"ח נוספים לצורך תכנון תכניות מפורטות להתחדשות עירונית. החלטה 376 הורתה למשרד הבינוי להמשיך לקדם תכניות מתאר שכונתיות להתחדשות עירונית.

משרד הבינוי פרסם קולות קוראים לתקצוב תכניות מתאר שכונתיות להתחדשות עירונית. במאי 2012 פרסם הקול קורא הראשון, בו זכו שלוש רשויות מקומיות לתקצוב. באוגוסט 2013 פרסם הקול קורא השני ובו זכו שלוש רשויות מקומיות לתקצוב. במרץ 2014 פרסם הקול קורא השלישי, בו זכו שמונה רשויות מקומיות לתקצוב. ביולי 2015 פרסם הקול קורא הרביעי בו זכו חמש רשויות מקומיות.

מימון עלויות פיתוח שמקורן בהתחדשות עירונית : בהחלטה 4428 ממרץ 2012 בנושא האצת תכנון פרויקטים של התחדשות עירונית ופיתוחם (במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג) נקבע כי שר הבינוי יגבש תכנית להסרת חסמי פיתוח עירוניים בפרויקטים לפינוי-בינוי על פי הכללים. בעקבות זאת בשנים 2012-2015 הפיץ משרד הבינוי שלושה קולות קוראים לרשויות המקומיות לקבלת סיוע במימון לצורך ביצוע עבודות פיתוח תשתיות התומכות בפרויקטים של פינוי-בינוי; במסגרתם ניתן סיוע תקציבי לשלושה מתחמים בחיפה, ולמתחמים מעטים בבת-ים, באשדוד, ברחובות וביהוד בהיקף כולל של 41.8 מיליון ש"ח.

הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית : כדי לעודד רשויות מקומיות לקיים תהליכי התחדשות עירונית בתחומן בהיקפים משמעותיים, האגף להתחדשות עירונית במשרד הבינוי גיבש באוגוסט 2015 מתווה להסכמי מסגרת להתחדשות עירונית שייחתמו עם רשויות מקומיות המקדמות פרויקטים של התחדשות עירונית שינפיקו היתרי בנייה ל-2,500 יח"ד בתוך חמש שנים. במסגרת ההסכם משרד הבינוי יתקצב מינהלת עירונית לסיוע ולארגון הדיירים; יקצה מימון של 12,000 ש"ח ליח"ד חדשה לצורך השלמת מימון תשתיות ומוסדות ציבור; 10% מיח"ד חדשות שייכללו בהסכם גג ישמשו כקרקע משלימה לצורך תמרון תהליכי התחדשות עירונית. מנגד, הרשות המקומית תתחייב לקדם תכניות להתחדשות עירונית; תנפק היתרי בנייה בקצב שלא יפחת מ-500 יח"ד לשנה למשך חמש שנים ותוך 90 יום ממועד הגשת הבקשה להיתר; ותקים מינהלת עירונית ייעודית אשר תקדם פרויקטים להתחדשות עירונית בתחומי הרשות המקומית כדי לסייע לבעלי הנכסים.

העצמת דיירים בתהליכי התחדשות עירונית

החסם - קשיים בהתארגנות דיירים וקבלת הסכמתם לפרויקט התחדשות עירונית

בדברי ההסבר להחלטה 376 צוין הקושי העולה מהצורך בקבלת הסכמתם של כל בעלי הדירות: "אחד החסמים המבניים המשמעותיים ביותר בפרויקטים להתחדשות עירונית הוא נושא התארגנות דיירים והסכמתם לבצע עסקה זו. הוצאת פרויקטים להתחדשות עירונית מהכוח אל הפועל מחייבת שיתוף פעולה בין בעלי הדירות לבין עצמם, ובינם לבין היום והרשות המקומית...".

פעולות הממשלה ומוסדותיה להתמודדות עם החסם והסרתו

בהחלטה 376 התוותה הממשלה פעולות שמטרתן להגדיל את סיכויי היישום של תכניות להתחדשות עירונית, להעצים את הדיירים בתהליכי התחדשות עירונית, להגביר את שיתוף הפעולה בין הדיירים עצמם ובין לבין הרשויות המקומיות, לקצר את משך איסוף ההסכמות ולצמצם התנגדויות לפרויקט.

תמיכה בארגונים ועמותות המייצגים דיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית: הממשלה הטילה על משרד הבינוי ועל משרד ראש הממשלה, בשיתוף משרד הרווחה והשירותים החברתיים, לגבש כללים לתמיכה בארגונים ללא מטרת רווח, בעמותות, בחברות ממשלתיות ובתאגידים עירוניים, שייצגו את הדיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית. על משרדי הממשלה גם הוטל להגיש את הכללים לוועדה להתחדשות עירונית עד נובמבר 2013.

בביקורת עלה כי רק ביוני 2015 פרסם משרד הבינוי את הבקשה לקבלת מידע מהארגונים המעוניינים לפעול להעצמת דיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית. במועד סיום הביקורת טרם הופעלה תכנית לתמיכה בארגונים כאלה, כנקבע בהחלטת הממשלה; יוצא אפוא שמנגנון חיובי שיכול היה לסייע בהתמודדות עם חסם זה טרם יצא מהכוח אל הפועל.

משרד הבינוי דיווח בתשובתו כי תהליך בחינת הצעת הארגונים שייצגו את הדיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית העלה, כי יש מספר קטן מאוד של ארגונים בעלי ניסיון מעשי, ולפיכך הוחלט שאין מקום להקמת מאגר ארגונים, אלא יש לבחון אם נכון יהיה לפרסם קול קורא לסיוע במימון לארגונים מסוג זה; אם יוחלט לפרסם קול קורא, יגובשו הכללים במסגרתו.

סמכויות הרשויות המקומיות לסיוע בהתארגנות דיירים: כאמור, הרשות המקומית היא אחת השותפים המרכזיים בפרויקטים של התחדשות עירונית, וללא תמיכתה בפרויקט יהיה קושי רב במימושו. בהחלטה 376 הנחתה הממשלה את שר הפנים להבהיר לרשויות המקומיות את סמכויותיהן מתוקף פקודת העיריות לפעול בתחום התחדשות עירונית באמצעות התאגידים העירוניים שבשליטתן, ובייחוד להבהיר לרשויות המקומיות כי בסמכותן לסייע בהתארגנות דיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית.

הועלה כי מאז התקבלה החלטה 376 ועד מועד סיום הביקורת לא נקט משרד הפנים פעולות הסברה ותדריך להגברת מודעותן של הרשויות המקומיות בדבר הסמכות הנתונה בידיהן לפעול לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית, לרבות סיוע בהתארגנות דיירים.

סיוע משרד הבינוי לדיירים בתחומי הדרכה ושמאות: בדצמבר 2013 פרסם משרד הבינוי באתר האינטרנט שלו "מדריך לדיירים לעקרונות התקשרות עם יזם בפרויקטים של פינוי-בינוי". המדריך נועד לסייע לבעלי נכסים השוקלים חתימה על עסקה במסלול הרשויות המקומיות להתמצא בשלבי ביצוע העסקה.

לעומת זאת, בביקורת עלה כי משרד הבינוי לא פרסם לציבור מידע לגבי התקשרות בעסקה להתחדשות עירונית במסלול תמ"א 38, כדי לסייע לבעלי הזכויות להתמצא בשלבי ביצוע העסקה ולספק המלצות לגבי אופן תפקודם בכל אחד משלבי הביצוע, החל משלב התארגנות הדיירים, דרך החתימה על ההסכם לביצוע העסקה עם היזם וכלה בהשלמת הבנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הבינוי יסייע בתחומי ההדרכה והשמאות לדיירים המעורבים בפרויקטים של התחדשות עירונית גם במסלול תמ"א 38, בדומה לנעשה במסלול הרשויות המקומיות. באופן זה, לא רק שיישמר עקרון השוויון אלא גם ינתן סיוע מעשי לדיירים המבקשים לשפר את המבנים שלהם במסלול תמ"א 38.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי לאחרונה אושרה ואוישה בתקן משרת הממונה על חיזוק מבנים (תמ"א 38); אחת המשימות שהוטלו על בעל תפקיד זה הוא הכנת מדריך לדיירים המתקשרים בעסקת תמ"א 38; הכנת המדריך צפויה להסתיים במסגרת תכנית העבודה לשנת 2016. עוד ציין משרד הבינוי, לעניין סיוע בשמאות, כי תוקן חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) בשנת 2012 ונקבע בו כי בעת מחלוקת כלכלית שמאית, רשאי המפקח על הבתים המשותפים לפנות ליו"ר הוועדה להתחדשות עירונית, לצורך קבלת חוות דעת של שמאי פינוי-בינוי מתוך רשימת השמאים, ואמנם התקבלו שלוש פניות של מפקחים שהועברו לחוות דעת של השמאים.

התמודדות עם חסם הדייר הסרבן: בפרויקטים של התחדשות עירונית, על מסלוליהם השונים, שבהם נדרשת הסכמה וחתימה של כל בעלי הזכויות בפרויקט, מתעוררת לעתים תופעת הדייר הסרבן המתנגד לפרויקט. בעניין זה הטילה הממשלה בהחלטה 373 מיוני 2013 על משרד המשפטים לבחון בשיתוף משרד הבינוי והאוצר תיקון לחוק פינוי בינוי (פיצויים), התשס"ו-2006, שבמסגרתו ייקבעו דרכי התמודדות משפטית עם החסם של הדייר הסרבן.

משרד המשפטים דיווח למשרד מבקר המדינה, לקראת סיום הביקורת כי תזכיר חוק פינוי בינוי (סמכות לפנות בעל דירה בשל סירוב בלתי סביר לעסקת פינוי ובינוי), התשע"ה-2015, פורסם להערות הציבור ב-13.9.15; בתגובתו על ממצאי הביקורת מדצמבר 2015 דיווח משרד המשפטים, כי "בימים אלה ממש מסתיים הליך ליבון הסוגיות שנותרו פתוחות, והצעת החוק צפויה לעלות לוועדת שרים לחקיקה בהקדם".

הבטחת רישום זכויות דיירים: יזמים הבונים דירות למגורים בעסקאות להתחדשות עירונית מסתייעים לרוב בשירותי בנק מלווה המעניק להם מימון לצורך בניית הפרויקט כנגד שעבוד זכויות היזמים לטובתו. בעסקאות להתחדשות עירונית משעבדים היזמים לטובת הבנק המלווה את זכויות בעלי הדירות בקרקע.

חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (להלן - חוק המכר), קובע הוראות מיוחדות לעניין עסקת רכישת דירה שמטרתן להגן על רוכש הדירה ועל הכספים שהוא משלם ליזם. חוק זה אינו מסדיר את נושא הבטחות שבעלי דירות במתחמי פינוי-בינוי זכאים להם בביצוע עסקאות להתחדשות עירונית, ובמהלך השנים התפתח נוהג בעסקאות אלה ולפיו היזמים נותנים לבעלי הדירות ערבויות בסכום שבין 85% משווי הדירה הקיימת לסכום שווי הדירה החדשה העתידה להיבנות.

כדי להגן על בעלי הדירות אשר במסגרת עסקאות להתחדשות עירונית מפקידים את דירתם, שלרוב היא הנכס המשמעותי ביותר שהם מחזיקים בו, בידי יזם שהורס אותה ובונה דירות חדשות במקומה, החליטה הממשלה בינואר 2015 (החלטה 2279) לתמוך בהצעת חקיקה פרטית מיולי 2014 לתיקון חוק המכר שהגישו כמה חברי כנסת. ההצעה לתיקון החוק קובעת כי בכל עסקה

להתחדשות עירונית יעניק היזם לכל בעל דירה ערבות בנקאית בשווי הדירה הקיימת בצירוף שווי זכויות הבנייה שהיו קיימות לפני פינוי הדירה. בנובמבר 2014 עברה ההצעה בקריאה ראשונה בכנסת, ועקב פיזור הכנסת בדצמבר 2014 לא הושלם תהליך החקיקה.

נוכח החשיבות של הבטחת זכויות בעלי הדירות, ראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד המשפטים, משרד הבינוי ומשרד האוצר - יפעלו להשלמת הליכי החקיקה שהוחל בהם.

ביצוע פרויקטים של התחדשות עירונית תוך התחשבות בצורכי אוכלוסיות הקשישים ובעלי הצרכים המיוחדים: על פי דברי ההסבר להחלטה 376, פרויקטים של התחדשות עירונית מאופיינים בין היתר בקשיים שמקורם בהיעדר שיתוף פעולה בין בעלי הדירות עצמם ובינם לבין היזם והרשות המקומית, עקב חשדנות, היעדר מידע, אי-ודאות, מעברי דירה מרובים ועלויות תחזוקה גבוהות של המבנים החדשים. יצוין גם כי קשיים מתעוררים גם בשל הצורך להתחשב בצורכי אוכלוסיית הקשישים ואוכלוסיית בעלי הצרכים המיוחדים.

הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם בחנו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד הבינוי ומשרד ראש הממשלה, פתרונות שיאפשרו למלא באופן הולם את צורכיהן הייחודיים של אוכלוסיות הקשישים ובעלי הצרכים המיוחדים המתגוררות במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים האמורים, בשיתוף משרד הרווחה והשירותים החברתיים, לבחון סוגייה זו, ובכך לתרום להבטחת איכות החיים של מגוון האוכלוסיות המשתלבות בפרויקטים של התחדשות עירונית.

הסדרת העיסוק בתחום התחדשות עירונית

החסם - חוסר אמון בין הצדדים המעורבים בפרויקטים של התחדשות עירונית

בדברי ההסבר להחלטה 376 צוין בין היתר כי "תכניות התחדשות עירונית סובלות מאי אמון בין הדיירים לבין יזמים המעוניינים לקדם תכניות אלה. בין היתר, נגרם אי אמון מחשש המוצדק של הדיירים, שלא כל היזמים והקבלנים השולחים ידם בתחום זה, מסוגלים ליישם פרויקט כה מורכב כתכנית התחדשות עירונית, הכולל, מבחינת הדיירים, סיכון גדול לפגיעה באורחות חייהם ואף לאובדן ביתם. בנוסף, בתחום ההתחדשות העירונית נפוצה תופעה של 'מאכערים' אשר משדלים את הדיירים לחתום על הסכמי בלעדיות, וסוחרים בהסכמות אלה עם יזמים".

פעולות הממשלה ומוסדותיה להתמודדות עם החסם והסרתו

שיפור רמתם המקצועית של הקבלנים והמתכננים: כדי לשפר את הרמה המקצועית של העוסקים במימוש פרויקטים של התחדשות עירונית במתכונת עיבוי הבנייה ובמסלול תמ"א 38, שמורכבותם מקורה בביצוע עבודות בנייה בבניינים מאוכלסים, וכדי להגביר את האמון בינם ובין הדיירים, הנחתה הממשלה בהחלטה 376 את משרד הבינוי, בשיתוף גורמים רלוונטיים, אם ימצא לנכון לשתף כאלה, לגבש תכנית הכשרה לקבלנים בנושא בנייה בשטח מבונה ובבניין

מאוכלס (מתכונת עיבוי הבנייה), שבסופה תינתן תעודת הסמכה למסיימים ושמן יפורסם באתר האינטרנט של משרד הבינוי.

נמצא כי משרד הבינוי אכן גיבש את תכני הקורס, הכוללים בין היתר נושאי בטיחות בעבודה ויצירת תנאים הולמים לדיירים במהלך ביצוע העבודות, ובכלל זה היבטים הקשורים בבינוי במרקם מאוכלס הכולל הקפדה על בטיחות באתר הבנייה, התמודדות עם סיכונים צפויים וכד'. עד מועד סיום הביקורת התקיימו חמישה קורסים שבהם הוכשרו 141 קבלנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקיים הדרכה מקצועית ייחודית עבור המתכננים, ובהם מהנדסים ואדריכלים, העוסקים בתחום התחדשות עירונית, בדומה לפעולותיו לשיפור רמתם המקצועית של הקבלנים.

משרד הבינוי דיווח בתשובתו כי משימת גיבוש תכנית הכשרה לאדריכלים בפרויקטים של תמ"א 38 נכללה בתכנית העבודה לשנת 2016.

טיוב עבודת מארגני עסקאות בתחום התחדשות עירונית: בהחלטה 376 הנחתה הממשלה את משרדי הבינוי והמשפטים, בהתייעצות עם משרד הכלכלה, לבחון דרכים לטיוב עבודת העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית, לרבות הסדרת עיסוקם של קבלני החתימות שהיא חיונית לצמצום תופעת הסחר בחתימות הדיירים, ולגבש תכנית שתוגש לוועדה להתחדשות עירונית עד נובמבר 2013. זאת מתוך הבנה כי המארגנים אינם מקשה אחת - יש מארגנים שבפעולותיהם תורמים באופן ממשי ומסייעים לבעלי הדירות בקידום ובמימוש של פרויקטים של התחדשות עירונית, ויש שגורמים ל"הקפאת" פרויקטים ול"חיסולם" הלכה למעשה.

בביקורת הועלה כי משרד הבינוי, בשיתוף משרד המשפטים, החל בספטמבר 2013 לקדם חקיקה להסדרת פעילותם של גופים מארגנים בעסקאות פינוי-בינוי, באמצעות התערבות בתנאי הכבילה בחוזי ההתקשרות בין המארגנים לדיירים, לרבות הגדרת תקופת הכבילה המוטלת על הדיירים ותנאיה וכן מתן אפשרות לדיירים להשתחרר ממנה תמורת פיצוי כספי; במועד סיום הביקורת תהליך החקיקה טרם הושלם.

בתשובתו דיווח משרד המשפטים, כי "תזכיר חוק מארגני עסקאות להתחדשות עירונית, התשע"ה-2015 פורסם להערות הציבור ביום 12.7.2015 ... בימים אלה ממש מסתיים הליך ליבון הסוגיות שנותרו פתוחות, והצעה זו (בדומה להצעה בעניין הדייר הסרבן שנדונה לעיל) צפויה לעלות לוועדת שרים לחקיקה בהקדם...".

הגברת ישימותן של תכניות שבתוקף במסלול הרשויות המקומיות

כדי להגביר את ישימותן של תכניות מפורטות שקיבלו תוקף במסלול הרשויות המקומיות, קרי להגדיל את היקף התכניות שמכוחן ניתנים היתרי הבנייה ונכנות יח"ד בפועל, החליטה הממשלה כדלקמן:

מיפוי חסמים במימוש תכניות שבתוקף ובחינת כלים להסרתם: בהחלטה 376 קבעה הממשלה כי "במטרה להוציא מן הכוח אל הפועל תכניות פינוי-בינוי בעלות תוקף, למנוע ירידה לטמיון של תוספת פוטנציאלית של אלפי יח"ד במסגרתן ולהגדיל את סיכויי המימוש של תכניות פינוי בינוי: א. להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית לערוך בחינה מקיפה

של התכניות אשר קיבלו תוקף במסלול הרשויות המקומיות, שתצביע הן על הגורמים שהביאו למימוש תכניות, הן על החסמים המעכבים את יישומן. ב. להנחות את הוועדה להתחדשות עירונית לבחון כלים ייעודיים לטיפול בחסמים, ובגדר זאת: תכניות הכוללות קרקעות בבעלות הגופים הממשלתיים, תכניות הכוללות צמודי קרקע, תכניות המצריכות פינוי בעלי עסקים ותכניות שאינן כדאיות כלכלית אך מתאפשרת בהן תוספת בנייה או השלמה קרקעית" (ההדגשות אינן במקור).

נמצא כי הוועדה להתחדשות עירונית לא יישמה את הוראותיה של החלטה 376 הן בדבר זיהוי הגורמים שהביאו למימוש תכניות שקיבלו תוקף הן בדבר זיהוי החסמים המעכבים את יישומן. כמו כן, הוועדה טרם בחנה את הכלים הייעודיים לטיפול בחסמים. לכן שחיקת ההשקעה הממשלתית הניכרת בתהליכי התכנון והניהול של פרויקטים במסלול הרשויות המקומיות נמשכת, ולצדה גם אי-מימוש תוספת פוטנציאלית של אלפי יח"ד במסגרת תכניות להתחדשות עירונית שכבר קיבלו תוקף.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי "האגף [להתחדשות עירונית] ערך מעת לעת זיהוי חסמים וסיכונים להצלחת תכניות, בין היתר, בבחינת התכניות עצמן, בשיחות עם מהנדסי רשויות ומנהלי פרויקטים וכן במפגשי היועצות עם בעלי דירות, יזמים, קבלנים, עורכי דין וגורמים נוספים העוסקים בתחום. מתוך תהליך זה של זיהוי חסמים וסיכונים, מופקים לקחים ושינויי מדיניות ...".

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות האגף להתחדשות עירונית איננה מייטרת את הצורך שהוועדה להתחדשות עירונית תבצע בחינה מקיפה של התכניות אשר קיבלו תוקף במסלול הרשויות המקומיות, כדי לאתר את החסמים ואת הכלים הייעודיים להסרתם, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

הרחבת פעילותן של החברות המנהלות: הממשלה הנחתה את משרד הבינוי לשנות את הנוהל העוסק בהתקשרות הרשות המקומית עם החברה המנהלת באופן שיאפשר להרחיב את פעילותה של החברה המנהלת, והיא תוכל לסייע לדיירים להוציא לפועל תכניות להתחדשות עירונית באמצעות סיוע בביצוע מכרז לבחירת יזם. הוועדה להתחדשות עירונית תקבע את הכללים המנחים לביצוע המכרז ואת מנגנון התגמול הכספי עבור פעילות החברה המנהלת בעניין זה. יצוין כי בעלי הדירות בלבד הם שיבחרו את היזם הזוכה.

בישיבת הוועדה להתחדשות עירונית מספטמבר 2014 הציגה יו"ר הוועדה את הצעת משרד הבינוי להרחבת סמכויותיה של החברה המנהלת באופן שתוכל למלא את המטלות האלה: ארגון הדיירים לבחירת נציגות במתחם שתוסמך לפעול להיערכות למימוש הפרויקט, לרבות ארגון כנסים ומפגשים פרטניים; סיוע בבחירת עורך דין שייצג את הדיירים, באמצעות קיום תהליך תחרותי בין עורכי דין בעלי ניסיון; הכנת מכרז לכמה מציעים, בסיועם של עורך דין, שמאי מקרקעין ואדריכל, לרבות קביעת תמורה מינימלית לדיירים ועקרונות הנוגעים למנגנון חלוקת הדירות; ליווי חברתי של הדיירים בתהליך ההתקשרות עם היזם. עוד הציגה יו"ר הוועדה הצעה לשכר טרחתה של החברה המנהלת בגין פעילות נוספת זו.

בביקורת עלה כי הוועדה להתחדשות עירונית החליטה כבר באותה הישיבה לאשר את הצעת משרד הבינוי להרחבת סמכויותיה של החברה המנהלת ואת הצעתו לשכר טרחה בגין פעילותה הנוספת. לאחר ישיבת הוועדה להתחדשות עירונית אישר חשב משרד הבינוי את המתווה שאושר בוועדה, לרבות שכר הטרחה שנקבע. אף על פי כן, במועד סיום הביקורת טרם עדכן משרד הבינוי את הנחיותיו בדבר התקשרות עם חברות מנהלות במסלול הרשויות המקומיות ואת הסכם שכר הטרחה של החברות המנהלות בגין פעילותן הנוספת.

משרד הבינוי דיווח בתשובתו כי "השלים את גיבוש הנחיות ההתקשרות עם החברות המנהלות במסלול הרשויות המקומיות. יחד עם זאת, לאור ההשלכות התקציביות המשמעותיות הכרוכות בהרחבת הסמכויות באופן רטרואקטיבי לכלל המתחמים הפעילים, הנושא נמצא בדיונים אל מול אגף התקציבים במשרד האוצר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי, כי עליו לפעול להשלמת הדיונים מול אגף התקציבים שכבר הוחל בהם, כדי להסדיר את התקשרות הרשות המקומית עם החברה המנהלת באופן שיאפשר את הרחבת הסיוע לדיירים, כנקבע בהחלטה 376.

סיכום

בעקבות מגמת הפרוור, שהגבירה את המחסור בקרקעות זמינות לבנייה, ומפאת ההידרדרות במצבם של מרקמים בנויים ותיקים מההיבט הפיזי והחברתי, הוכרה בתמ"א 35 חשיבות שבקידום נושא ההתחדשות העירונית כצורך לאומי בר קיימה. תהליכי התחדשות עירונית מאפשרים החייאה מחודשת של רקמות עירוניות מידרדרות תוך ניצול מרבי של משאב הקרקע המוגבל ושל תשתיות קיימות, התורם לחיסכון בהוצאות הקמתן ותחזוקתן של התשתיות. לתהליכי ההתחדשות העירונית נודעת חשיבות יתרה לנוכח העובדה שהם עשויים לסייע במיתון מחירי הדיוור הגואים, בייחוד באזורי הביקוש. יודגש כי בשל מאפייניה הגאופיזיים והגאופוליטיים המיוחדים של מדינת ישראל, לתהליכי ההתחדשות העירונית נועדו תפקידים לאומיים נוספים - הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות מול אסונות טבע, כמו רעידות אדמה, ומול איומים מלחמתיים שיש להגן על העורף מפניהם, למשל ירי טילים. לנוכח שליטת הממשלה במשאבי הקרקע וברגולציה של מערכת התכנון הארצית, עליה לשאת באחריות לקידום ולמימוש של תהליכי התחדשות עירונית כצורך לאומי בר קיימה, ואם נוצרים חסמים בתהליכי התכנון והמימוש עליה לפעול להסרתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב תפקידיהם של תהליכי התחדשות עירונית ולנוכח התועלות הגלומות בהם, על הממשלה לקדם כצורך לאומי בר קיימה. נוכח מכלול ממצאי הביקורת, נדרשות בחינה והסדרה יסודיות של המערך הממשלתי הקיים בתחום ההתחדשות העירונית, על מרכיביו העיקריים. על המערך החדש לפעול מכוח תכנית אסטרטגית ארוכת טווח בת קיימה ולטובת כלל האוכלוסיה.