



התחדשות עירונית ביישובים הערביים – מבני מגורים

מאי 2024

מחקר וכתבייה: אורי אטינגר
כתיבה ועריכה: חלי הירש ומורן אביב
ליווי וייעוץ מטעם סיכוי-אופוק: וג'די ח'לאילה, נדב דגן, ורגד ג'ראסי.

Carasso – Social Housing Research
and Development Program
Hagar – The Buchmann
Faculty of Law
Tel Aviv University

برنامج كراسو للأبحاث
وتطوير الإسكان
الاجتماعي
هاجر - كلية بوخمان للحقوق
جامعة تل أبيب

תוכנית קרסו למחקר
ופיתוח דיר חברתי
הגר - הפקולטה למשפטים
עירש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב




סיכוי-אופוק סיכוי-אפוק

- המחקר נערך בשותפות בין ארגונית

סיכוי-אופוק – ארגון משותף לערבים ויהודים שפועלים יחד מאז 1991 לקדם שוויון ושותפות בין החברה הערבית והיהודית בישראל. עמותת 'סיכוי-אופוק' עובדת עם רשויות מקומיות ערביות והנהגת החברה הערבית מול משרדי ממשלה, גופים ציבוריים, התקשורת והציבור הרחב, כדי לחולל שינויי מדיניות שיביאו לשוויון חומרי ומהותי, לחיים משותפים ולמרחבים משותפים לאזרחים הערבים-פלסטינים ולאזרחים היהודים החיים בישראל.

תוכנית קרסו-הגר למחקר ופיתוח דיור חברתי – גוף אוניברסיטאי שפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב מאז שנת 2014. תוכנית קרסו-הגר הוקמה על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. התוכנית עוסקת במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. תוכנית קרסו – הגר פועלת בראייה רב-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון והכלכלה.

תודות:

אינאס חורשיד-פאהום – מהנדסת עיריית כפר קרע, **אמין אבו חיא** – מנהל אגף החברה הערבית במשרד הבינוי והשיכון, **אמיר בשאראת** – מנכ"ל וועד ראשי הרשויות הערביות בישראל, **אריג' סרחאן** – מהנדסת המועצה המקומית מג'ד אל כרום בתקופת המחקר, **גורי נדלר** – מנהל אגף בכיר תכנון ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, **ואיל חבשי** – מהנדס מועצה מקומית אכסאל, **יוסף יוסף** – מנהל מרחב גליל במפ"י, **מחמוד עיסא** – מהנדס מועצה מקומית עארה-ערערה, **מתן כתריאל** – מרכז בכיר תכנון ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, **נגה שני** – מייסדת תחום התחדשות עירונית בסיכוי-אופוק, **נועה זרמון ברנדט** – רכזת תוכניות הפיילוט להתחדשות ביישובים ערביים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית בתקופת המחקר, **עמאד חאג' פרג'** – מהנדס העיר טירה, **פחרי אבו-ריא** – שמאי מקרקעין.

This study was made possible (in part) by funds granted by the Charles H. Revson Foundation. The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the author.

CHARLES H.
REVSON
FOUNDATION

תרגום לערבית: ד"ר רובא סמעאן, Glocal
עיצוב גרפי: לירן רביב גרניט, www.liran-raviv.com
צילום השער: טורעאן רשות מקומית

מסמך זה הינו עבודת המשך למחקר בנושא התחדשות עירונית ביישובים ערביים (להלן: "המחקר הראשי"), אשר פורסם לפני כשנתיים ע"י עמותת סיכו-אופוק, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ותוכנית קרסו-הגר (ינואר 2021). המחקר הנוכחי מתמקד באתגר של התחדשות מבני מגורים במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים, אשר זוהה במחקר הראשי כמרחב בעל חסמים רבים להתחדשות, ולפיכך ככזה הנדרשת לגביו המשך העמקה ופיתוח כלים.

כפי שעלה מהמחקר הראשי, המאפיינים הקניינים-תכנוניים של היישובים הערביים, והסטטוס התכנוני הקיים במרקמים הוותיקים בעקבות שנים של הזנחה מצד מוסדות התכנון, מחייבים חשיבה חדשה מהיסוד על תכנון במרקמים בנויים קיימים ביישובים הערביים. בבואנו לקדם תכנון של התחדשות עירונית ביישובים ערביים, ראוי ואף נדרש לחבר את המצוקות הקיימות לסיבות אשר יצרו אותן, ולהציע פתרונות הנוגעים בשורש של אלו. בהתאם, ההנחה הינה כי התחדשות עירונית ביישובים ערביים תתוכנן ותראה בהכרח באופן שונה מזו המיושמת היום. בהתאם, הציע המחקר הראשי הגדרה ייעודית של מטרות ההתחדשות העירונית במרקמים הוותיקים והצביע על מספר כלים למימוש של מטרות אלו.

המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים מאופיינים במצוקות רבות המקשות על חיי היומיום של מאות אלפי תושבים. אזלת ידה של הממשלה בקידום התחדשות עירונית ביישובים אלה משתקפת בעובדה כי עד היום, על אף שנעשו צעדים בכיוון על ידי גורמים בממשלה, ובראשם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אין תוכנית אחת להתחדשות אשר הגיעה לידי מימוש. אנו צופות כי הגדרת המטרות, עקרונות התכנון והכלים למימוש הקיימים כיום ימשיכו להוות חסם ליכולת של יישובים ערביים לקדם התחדשות עירונית.

עבודה זו שואפת לשרטט גשר בין המודל הקיים של ההתחדשות העירונית ובין הצרכים והמאפיינים הייחודיים של התחדשות עירונית במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים. כדי לעשות כן, נבחנה הרגולציה שמסדירה את מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים, תוך זיהוי חסמים וקשיים בהסדרים אלו ביחס לצרכים ולאפשרויות להתחדשות מרקמי המגורים ביישובים הערביים, כפי שהוגדרו במחקר הראשי. בהתאם, התוצר העיקרי של מסמך זה הינו שורת המלצות שמטרתן התרת החסמים הרגולטוריים, התכנוניים והכלכליים העומדים בפני יישום התחדשות מבני מגורים ביישובים הערבים, הקיימים במנגנוני ההתחדשות העירונית בישראל היום.

המסמך להלן מורכב מארבעה פרקים מרכזיים: מבוא בו מפורט הרציונל לכלי התחדשות מבני מגורים, הצורך בגיבוש כלי ייעודי להתחדשות ביישובים ערביים והמתווה הרעיוני לתוצרי

המחקר; בפרק הראשון סקירה רגולטורית המפרטת את החוקים והכללים לשלושת המסלולים הקיימים לקידום התחדשות עירונית בישראל: פינוי-בינוי, תמ"א 38 וחלופת שקד (תיקון 139 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965); בפרק השני מובא אוסף של תמות מרכזיות הנובעות מממצאי ראיונות אשר בוצעו עם שמונה אנשי מקצוע מומחים לתכנון בחברה הערבית ולהתחדשות עירונית בפרט; ובפרק השלישי מוצגים תוצרי העבודה, שעיקרם זיהוי שורה של חסמים ברגולציה הקיימת להתחדשות עירונית, וכן המלצות להתרת החסמים הללו ביחס ליישובים הערביים. כל אחד משלושת פרקי הממצאים מחולק לפי קטגוריות מארגנות הממוקדות בהיבטים תכנוניים, כלכליים ומשפטיים.

עיקרי ההמלצות

המלצות תכנוניות

- **התאמה של קריטריונים ותנאי סף להכרזה על מתחם להתחדשות עירונית למאפייני היישובים הערביים** – מעבר מתנאי סף המבוססים על מספר יחידות דיור במצב יוצא ונכנס לאימוץ עקרונות תכנון העוסקים ביכולת ההשפעה הרחבתית של התחדשות באזור מסוים.
- **פיתוח גוף מקצועי ונגיש לליווי וייזום פרויקטים של התחדשות עירונית ביישובים ערביים** – הקמת מנהלות אזוריות להתחדשות עירונית בעלות מומחיות באתגרים הייחודיים ליישובים הערביים.
- **קיצור תקופת התכנון עבור פרויקטים של התחדשות עירונית** – מיסוד מסלול ירוק ומהיר לתכנון ולקידום התחדשות במרקמים הוותיקים, אשר יכלול תהליך הסדרה.

המלצות כלכליות

- יצירת סל תמריצים מגוון אשר יוכל להתאים לצרכים שונים בפרויקטים להתחדשות מבני מגורים, הכולל:
- **שילוב זכויות בנייה לנכסים מניבים** – הבטחת הכנסה קבועה מדיור לשכירות או שכירות לרשות המקומית עבור שימוש ציבורי יכולה להוות הן תמריץ כלכלי משמעותי לביצוע התחדשות והן אמצעי להשגת מטרות ציבוריות.
 - **הקלות בהיטלים ואגרות** – הפחתה של עלויות הכרוכות בבניה, כגון אגרת היתר בנייה או תשתיות ביוב ומים. פטור ממיסוי ומהיטלים עשוי להוות שיקול מכריע בפני משק בית שבוחן אפשרות להרוס ולבנות או להוסיף שטח למבנה קיים.
 - **קרקע משלימה לפרויקט** – מתוך הסתכלות הוליסטית על היישוב הערבי, וחיבור המצב התכנוני כיום עם מציאות רבת שנים של אי הרחבת תחומי השיפוט ושטחי הפיתוח, מוצע לקדם שימוש בקרקע משלימה במיזמי התחדשות עירונית במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים.

המלצות משפטיות

חשיבה מחודשת על שיעור הסכמה הנדרשת בקרב בעלי דירות כדי לצאת לדרך במיזם התחדשות מבנה מגורים. לאור מורכבות חברתית ומורכבות המבנה הקנייני, לצד פערים בין בעלים בפועל ובין רישום הבעלות, מוצע לקדם התחדשות במבני מגורים בהסכמה מלאה של כלל הבעלים בנכסים.

המלצות רוחב

■ הבחנה בין יישובים בעלי אופי כפרי ואופי עירוני בפיתוח כלים להתחדשות עירונית-

על מנת להתאים את מנגנוני ההתחדשות העירונית ליישובים הערביים יש לפרק תחילה את המקשה האחת של "יישובים ערביים". יש לבחון באילו יישובים תהליך התחדשות יכול להסתמך על המסלולים הקיימים, היכן יש לקדם התחדשות במנגנונים אלטרנטיביים כדוגמת אלו המוצעים במחקר זה, אילו יישובים יש לשמר כמרחב כפרי וכיו"ב.

■ הבטחת ייצוג הולם- הבטחת שיעור העובדים הערבים הן מבחינה כמותית בקרב כוח

האדם ברשות להתחדשות עירונית, מנהל תכנון וכיו"ב, וכן מהותית כלומר בכל מדרג התפקידים לכל הפחות בהתאם לשיעורם באוכלוסייה (18%). כמו כן יש לוודא ייצוג לאנשי מקצוע מהחברה הערבית, גופי חברה אזרחית וגופים יציגים בתהליכי חשיבה וקבלת החלטות.

■ קביעת מדדים ויעדים- קביעת יעדים ומדדים ספציפיים ליישובים הערביים ופרסום סיכומי

פעילות שנתיים יחד עם יעדים שנתיים לשנה העוקבת.

■ חיזוק כוח האדם המקצועי ברשויות המקומיות- מרבית אגפי ההנדסה ברשויות

המקומיות הערביות מתמודדים עם עומס רב הנובע מכ"א מקצועי מצומצם לצד סוגיות ואתגרים רבים בעבודה השוטפת של הרשות. גם במידה ותתקבל ההמלצה להקים מנהלות אזוריות להתחדשות עירונית ביישובים הערביים, אגפי ההנדסה ברשויות יהיו חייבים להיות מסוגלים לתמוך יוזמות מקומיות ולעטוף מקצועית את התושבים ואת עבודת המנהלת.

■ הסברה והנגשת מידע לציבור- היות והתחדשות עירונית מבוססת בסופו של דבר על רצון

בעלי הקרקע, ישנה חשיבות רבה בהסברה ופרסום של תהליכי התחדשות, וההזדמנויות הטמונות בכך לאוכלוסייה המקומית.

אנו תקווה כי מחקר זה יהווה בסיס לאימוץ ההמלצות המוצעות כאן, אך מעבר לכך, לאימוץ הלך הרוח הרואה בהתחדשות עירונית כהזדמנות וכלי להגברת השוויון וצמצום פערים ברמת התכנון ואיכות החיים ביישובים הערביים. על מנת לייצר התחלה של שוויון הזדמנויות בדיוור ובתכנון בין החברה היהודית לערבית, על כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים – משרד הבינוי והשיכון, הרשות להתחדשות עירונית, מנהל תכנון, משרד האוצר, משרד המשפטים, ורשות מקרקעי ישראל – להתאגד ולפעול ליצירת מרחבי מגורים איכותיים, ראויים ובטוחים לציבור המתגורר ביישובים אלה. שיתוף פעולה בין כלל הגופים המצוינים לעיל עם וועד ראשי הרשויות הערביות, גופי חברה אזרחית רלוונטיים ואנשי מקצוע מהחברה הערבית הינו הכרחי על מנת לייצר מסגרת רגולטורית, תכנונית וכלכלית לקידום התחדשות מבני מגורים ביישובים הערביים.

תוכן עניינים

6	הקדמה
8	מבוא
11	רקע ומטרות מחקר ההמשך
13	שיטת המחקר
15	פרק 1: סקירת הרגולציה הקיימת על התחדשות עירונית
16	מסלולי התחדשות עירונית
17	היבטים תכנוניים
17	תנאי סף וקריטריונים להגדרת מרחב המיועד להתחדשות עירונית
18	סמכויות התכנון ועקרונות תכנון
21	היבטים כלכליים
21	זכויות בניה למגורים
22	הטבות מס, אגרות והיטלים
23	קרקע משלימה
25	היבטים משפטיים קנייניים
25	שיעור ההסכמה למיזם התחדשות עירונית
26	פרק 2: ממצאי הראיונות
26	היבטים תכנוניים
26	תנאי סף וקריטריונים להגדרת מרחב המיועד להתחדשות עירונית
28	קיצור הליכי תכנון ורישוי – 'מסלול ירוק'
29	בניה לגובה
29	היבטים כלכליים
30	הסדרה ורישום של בעלות
30	זכויות בניה לנכסים מניבים
31	קרקע בבעלות ציבורית

32	זכויות בניה למגורים
32	תקן חניה
34	היבטים משפטיים
34	הצדדים לעסקת התחדשות עירונית
35	יזמות
36	יבית משותף

פרק 3: ניתוח חסמים והמלצות

38	היבטים תכנוניים
39	תנאי סף וקריטריונים להגדרה של המרחב המיועד להתחדשות עירונית
42	סמכויות ועקרונות התכנון
44	הקמת מנהלות אזוריות להתחדשות עירונית
45	קיצור הליכי תכנון ורישוי – 'מסלול ירוק'
45	תקן חניה
46	הסדרה קניינית ומשפטית – פרצלציה ורישום של בעלות
46	היבטים כלכליים
47	זכויות בניה לנכסים מניבים
48	הטבות מס אלטרנטיביות/ הקלות בהיטלים ואגרות
48	קרקע משלימה
49	היבטים משפטיים
49	שיעור ההסכמה
50	המלצות רוחב
50	הבחנה בין אופי כפרי לעירוני
50	ייצוג הולם
47	הסברה והנגשת מידע לציבור
52	חיזוק מסוגלות הרשויות המקומיות
52	קביעת יעדים ומדדים

נספח א – רשימת ההסדרים שנסקרו

התחדשות עירונית הינה פרקטיקה תכנונית ותיקה, אשר באמצעותה ניתן להשיג מטרות חברתיות, כלכליות ותכנוניות רבות. בפרויקטי ההתחדשות הגדולים בערים מרכזיות באירופה וארה"ב בסוף המאה ה-19 למשל, מטרות ההתחדשות היו העלאת רמת בריאות הציבור של השכונות העניות, ושיפור תנאי חייהם של תושביהן.¹ דוגמה קרובה לכך ברמה המקומית בישראל הינה תוכנית שיקום שכונות אשר החלה בשנות ה-70 של המאה הקודמת ועסקה בשיפוץ הפיסי ויצירת מנהיגות מקומית בשכונות מוחלשות בפריפריה גיאוגרפית וחברתית. עם השנים שחלפו, הצטמצמה ההשקעה הציבורית וכן השאיפות החברתיות שנלוו למושג התחדשות עירונית, וכיום בישראל המטרה המוצהרת של התחדשות עירונית הינה הגדלת מספר יח"ד באזור מבונה קיים, ותמ"א 38 מוסיפה את ההיבט של חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ומיגונם בפני איומים ביטחוניים כחלק מהאג'נדה הממשלתית. מתוך המסגרת המצומצמת הזו של מטרות ההתחדשות העירונית, הגדרות מתחם התכנון, עקרונות התכנון, והמדדים והיעדים של מיזמי התחדשות מסתכמים במספר יח"ד נכנס ויוצא. ביישובים הערביים מסגרת זו מקשה על ההיתכנות לקידום תוכניות להתחדשות עירונית.

החשיבות בשימוש בפרקטיקת התחדשות עירונית להגדלת מלאי יח"ד בישראל הינה מובנת לאור מצוקת הדיור החריפה מחד, והידלדלות משאב הקרקע מאידך. אולם, יש לזכור כי לעומת היישובים היהודיים, ביישובים הערביים חסרות עתודות קרקע לבנייה, מוסדות התכנון החלו בתכנון מסודר של תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות רק לאחרונה לאחר שנים של הזנחה, קרקעות המדינה בתחומי השיפוט של היישובים מצומצמות מאוד והרחבת תחומי שיפוט מאושרת לעיתים נדירות בלבד. גורמים אלה מנכיחים את הצורך לבחון מחדש את המטרות והכלים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים.

ראוי לציין כי במסגרת הכלים הקיימים והמוכרים להתחדשות עירונית, משרדי הממשלה השונים ובראשם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית עומלים על קידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים, הן באמצעות קידום פיילוטים, הן באמצעות צוותי תכנון הכוללים מתכננים מהחברה הערבית, והן באמצעות תקציבי תכנון וביצוע מתוקף החלטת ממשלה 550.² עם זאת, אנו צופות כי הן האתגר התכנוני במתחמים שנבחרו, והן אתגר היישום אשר עודנו נעלם עתידי, יהוו מבחן מאתגר במיוחד למידת התאמת התוכניות ליישובים, וליכולת של הכלים המוכרים להתחדשות עירונית לממש את התוכניות הללו.

1 Beito, D. T., & Beito, L. R. (2016). The "Lodger Evil" and the Transformation of Progressive Housing Reform, 1890–1930. *The Independent Review*, 20(4), 485–508.
Hall, P., & Ward, C. (1998). *Sociable cities: the legacy of Ebenezer Howard*. Chichester: J. Wiley.

2 משרד ראש הממשלה, התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, <https://did.li/EfR5q>:24.10.2021

מחקר זה הינו מחקר המשך למחקר ראשון מסוגו שנעשה בתחום ההתחדשות העירונית ביישובים הערביים, אשר פורסם ע"י סיכו-אופוק, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ותוכנית קרסו-הגר בשנת 2021.³ בעוד שהמחקר הראשי הביא לראשונה את הצורך בכלים אחרים לקידום התחדשות עירונית ביישובים ערביים, המחקר הנוכחי מבקש להעמיק באחד הכלים המוצעים שם – התחדשות מבני מגורים. כלי זה נשען על מסלולי ההתחדשות הקיימים – פינוי-בינוי, תמ"א 38 ו'חלופת שקד' שעתידיה להחליף את תמ"א 38, ומציע שורת התאמות רגולטוריות-משפטיות, תמריצים כלכליים, ומסגרת תכנונית אשר יאפשרו קידום התחדשות של מבני מגורים במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים.

נקודת המבט בעבודה זו מתייחסת למציאות הקיימת בשטח, המורכבת ממספר רבדים. הרובד הראשון הינו ההקשר ההיסטורי-פוליטי של היישובים הערביים תחת ממשלות ישראל אשר מאופייין בהפקעות, עקירה והגבלת היכולת להתפתח. הרובד השני הינו הסטטוס התכנוני-קנייני הקיים ביישובים הערביים, המתאפיין בהזנחה של מוסדות התכנון והיעדר תוכניות והסדרה מזה שנים רבות, לצד בעלות פרטית על הקרקע של אחוז קטן יחסית של האוכלוסייה בכל יישוב. מציאות זו יצרה תנאי חיים ירודים וחוסר אמון גדול בקרב הציבור. על כן, לצד ההבנה כי המרקמים הוותיקים זקוקים להתחדשות עירונית על מנת להוות מרחב מחייה ראוי, הצורך האקוטי במענה לדיור לחברה הערבית, דורש בין היתר הרחבת תחומי שיפוט, הרחבת תחומי הפיתוח ושיווק קרקעות מדינה. סל ההמלצות המוצע במחקר זה מבקש אם כן בראש ובראשונה, לייצר שיפוט, חיזוק והסדרה של המבנים הקיימים לצד פלטפורמה תכנונית למרחבים ציבוריים ביישובים בעלי מבנה בעלויות פרטיות ברובם.

אנו תקווה כי מחקר זה יהווה בסיס לאימוץ ההמלצות המוצעות כאן, אך מעבר לכך, לאימוץ הלך הרוח הרואה בהתחדשות עירונית ככלי לשיפור תנאי החיים של תושבי היישובים הערביים אשר סובלים מזה שנים ארוכות מתת-השקעה והיעדר פיתוח, ולהגברת השוויון וצמצום פערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית. על מנת לעשות זאת, על כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים – משרד הבינוי והשיכון, הרשות להתחדשות עירונית, מנהל תכנון, משרד האוצר, משרד המשפטים, ורשות מקרקעי ישראל – להתאגד ולפעול למען יצירת מרחבי מגורים איכותיים, ראויים ובטוחים לציבור המתגורר ביישובים אלה. שיתוף פעולה בין כלל הגופים המצוינים לעיל עם ועד ראשי הרשויות הערביות, גופי חברה אזרחית רלוונטיים ואנשי מקצוע מהחברה הערבית הינו הכרחי על מנת לייצר מסגרת רגולטורית, תכנונית וכלכלית לקידום התחדשות מבני מגורים ביישובים הערביים.

היקף המחקר אינו כולל התייחסות ליישובים הערביים בנגב, אשר דורשים בחינה נפרדת שכן הבסיס התכנוני, הקנייני ואף מועדי הקמתם שונים מאוד מהיישובים הערביים בשאר חלקי הארץ. כמו כן, הכלים וההמלצות במחקר יכולים להתאים לערים מעורבות, אולם התאמתם לא נבחנה במסגרת מחקר זה, ויישומם דורש בחינה נפרדת.

כפי שעלה מהמחקר הראשי, המאפיינים הקניינים-תכנוניים של היישובים הערביים, והסטטוס התכנוני הקיים במרקמים הוותיקים בעקבות שנים של הזנחת מוסדית, מחייבים חשיבה חדשה מהיסוד על תכנון במרקמים בנויים קיימים. המרקמים הוותיקים מאופיינים במצוקות רבות המקשות על חיי היומיום של מאות אלפי תושבים: מחסור בהיצע הדיור החמור לאין שיעור מהמצוקה באוכלוסייה הכללית; מחסור חמור בשטחי ציבור – בנויים ופתוחים; אי התאמת תשתיות התחבורה, החשמל והתקשורת לגודל האוכלוסייה; ומבנים רבים, הממוקמים באזורי סיכון לרעידת אדמה/נפילת טילים שאינם ממוגנים. למעלה מ-50% מהציבור הערבי מתגורר במחוז צפון, היכן שהקרבה לגבול, והסיכון הסייסמי מציבים אותם בסכנה ממשית במצב החירום הבא.

בבואנו לקדם תכנון של התחדשות עירונית ביישובים ערביים ראוי ואף נדרש, לחבר את המצוקות הקיימות לסיבות אשר יצרו אותן. מאז 1948 היישובים הערביים עוברים פגיעות דרמטיות: החל בקליטת אלפי פליטים פנימיים בטווח זמן קצר, והמשך בהפקעות נרחבות, הגבלת תחומי השיפוט ואף הגבלת תחומי הפיתוח בתוך תחומי הקווים הכחולים של היישובים. למעשה שטחי השיפוט של היישובים הערביים מהווים כ-2.5% משטחי ישראל בלבד⁴, בעוד שהאוכלוסייה הערבית מהווה כ-18% מתושבי המדינה (להוציא את ירושלים והגולן)⁵, ולמעלה מ-80% ממנה מתגורר ביישובים ערביים⁶. עפ"י ח'מאסי⁷, ביישובים הערביים רווחת הדעה שלפיה התכנון הוא אקט שנכפה עליהם באמצעות מנגנוני הפיקוח של מערכת התכנון כזרוע של המדינה, על מנת לשלוט באזרחים וביישובים. התוצאה הינה ניכור מתמשך בין מערכת התכנון בישראל לבין האוכלוסייה הערבית, אשר מייצר קונפליקטים ומתחים אזרחיים ולאומיים.

לתוך מציאות מורכבת זו, המובחנת לחלוטין מהמציאות ביישובים יהודיים, מגיעה היוזמה לקדם התחדשות עירונית. כאמור ההתחדשות נדרשת על מנת לשפר את תנאי החיים הקשים של מרבית תושבי היישובים הערביים, אולם ההקשר ההיסטורי-פוליטי-חברתי הינו קריטי בכדי לבחון באופן מהותי מה התחדשות עירונית מבקשת להשיג ואילו אמצעים מתאימים על מנת להשיג זאת. בראש ובראשונה, יש להבין כי תוספת מלאי הדיור ביישובים הערביים צריכה להגיע בעיקר מתוספות בקרקע מדינה והרחבת גבולות שיפוט, ולא מגריעת המעט שנשאר מהקרקע הפרטית של התושבים ביישובים הערביים.

4 יפתחאל, אורן. קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל. מרכז אדווה, 2000.

5 הל"מ"ס, הודעה לתקשורת: אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2023, 29.12.22.

6 נסרין חדאד חאג'–יחיא, מוחמד ח'לאילה, אריק רודניצקי, שנתון החברה הערבית בישראל 2021, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

7 ח'מאסי ראסם, תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל – תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה. המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2019.

הדרך ליצירת כלים מגוונים המותאמים גם ליישובים הערביים נעוץ לטעמינו בשלב הגדרת מטרות ההתחדשות. המטרה המצומצמת של הגדלת מלאי הדיור אשר הממשלה לקחה על עצמה, הביאה ליצירת מודל יחיד לקידום התחדשות, אשר מדדיו להצלחה מסתכמים בכמות יח"ד, והתכנון כולו נסב על ההיתכנות הכלכלית ליזם. שיפור המרחב הציבורי נדחק לשולי הדיון ומסתכם בעריכת פרוגרמה לשטחי ציבור, לעיתים קרובות בהתייחס לאוכלוסייה המתווספת במסגרת המתחם בלבד, ללא ראייה הוליסטית של השכונה או היישוב. התחדשות מבני מגורים הינה פן אחד בתהליך התחדשות עירונית, והמרחב הציבורי הינו כמובן חלק בלתי נפרד מחיי האנשים המתגוררים בו. על כן שדרוגו והפיכתו למרחב ראוי, בטוח ונעים מוכרח להוות חלק ממטרות ההתחדשות, בפרט ביישובים הערביים שהוזנחו שנים רבות.

מחקר זה מבקש אם כן, לאתגר שתי אקסיומות מרכזיות של מערכת התכנון לגבי התחדשות עירונית בכדי שתתאים לצרכים של יישובים ערביים, ע"י:

1. הרחבת הגדרת מטרות ההתחדשות העירונית והתחדשות מבני המגורים בפרט.
2. הרחבת סל הכלים להתחדשות עירונית, כך שיכלול התאמות להתחדשות מבני מגורים בקרקע פרטית המובלת ומיושמת בידי בעלי הקרקע עצמם, ללא הכרח של מעורבות יזם חיצוני. בהתאם, המחקר מציע מודל מותאם להתחדשות עירונית ביישובים ערביים, תוך שימת דגש על התחדשות מבני המגורים. מודל זה שם במרכז את בעל הקרקע ומציבו כשותף מלא לתהליך התכנון ובעל זכות בחירה בין מגוון תמריצים, אשר ייצרו עסקת אמיתית בין צרכי הציבור והרשות המקומית מחד, לבין בעל הקרקע אשר יוציא את win-win התוכנית לפועל מאידך, ללא הכרח לשלב יזם חיצוני.

המחקר הראשי

כבר במחקר הראשי בנושא התחדשות עירונית ביישובים הערביים נטען כי הכלים של פינוי-בינו ותמ"א³⁸, אשר נותנים פתרונות בעיקר לערים יהודיות או לערים מעורבות במרכז הארץ, לרוב אינם מתאימים לאזורי פרפריה בכלל, ולאזורים הוותיקים ביישובים הערביים בפרט. לאור זאת, המחקר ביקש לאתגר את גבולות השיח על התחדשות עירונית, ולפתח כלים אלטרנטיביים להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים.

הכלים שפותחו במסגרת המחקר עוצבו כדי לתת פתרונות ייעודיים לאתגרים הפיזיים באזורים הוותיקים, תוך התאמתם לצרכים ולאופי החיים של תושבי המקום, ותוך התייחסות לחסמי התכנון והפיתוח שמאפיינים את היישובים הערביים. בדרך זו המחקר ביקש לסלול את הדרך להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים, ע"י הצעת כלים והמלצות אשר, אם יאומצו על ידי המדינה, יש בכוחם לספק מענה ראוי, הולם ומותאם לחלק גדול מהאתגרים המאפיינים מרחבים אלה; ולסייע לרשויות המקומיות הערביות במאבקן למען תכנון ופיתוח השכונות הוותיקות בפרט, והיישובים הערביים בכלל.

המחקר הראשי מצא כי המטרות הקיימות אינן נותנות מענה לצרכים הייחודיים של היישובים הערביים. לאור פער זה, הוגדרו מטרות ייעודיות, שהשגתן תאפשר לשפר את איכות החיים של התושבים המתגוררים בשכונות הקיימות ביישובים הערביים ולענות על האתגרים הרבים שמאפיינים מרחבים אלו.

לצד 'מטרת על' זו, הוגדרו שש מטרות משנה:

מרחבים ציבוריים – יצירת מרחבים ציבוריים איכותיים לכלל התושבים בתוך השכונות: נשים, ילדים, גברים, קשישים, צעירים ועוד.

תשתיות פיזיות – שיקום ופיתוח התשתיות הפיזיות במרקמים הקיימים.

שירותים ציבוריים – הבטחת מתן מענה לשירותים ציבוריים בתוך השכונות – מעונות יום, חינוך, בריאות ועוד.

דיור – אספקת דיור הולם ובר השגה לתושבי הישוב, ויצירת מענים משלימים שיעודדו חזרה של אוכלוסיות מקומיות למרקמים הוותיקים.

תחבורה ציבורית – שיפור התחבורה הציבורית או כל תחבורה אלטרנטיבית הנדרשת בשכונות הקיימות.

חיבוריות – יצירת חיבורים בין השכונות הוותיקות לשכונות החדשות, לרבות באמצעות חיזוק המרכז ההיסטורי של הישוב.

לאור מטרות אלה, ואל מול החסמים התכנוניים, המשפטיים והכלכליים אשר סוקרו בהרחבה במחקר פותחו ארבעה כלים עיקריים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים:

1. חילופי קרקעות עם רמ"י

2. החכרת שטח פרטי לרשות המקומית עבור שימוש ציבורי

3. יישום כלי צו גינון/חנייה

4. התחדשות מבני מגורים.

בעוד סביב שלושת הכלים הראשונים נעשית עבודת אדבוקציה מול משרדי הממשלה השונים בשנתיים האחרונות בניסיון לקדם, כלי התחדשות המגורים דרש העמקה נוספת אשר מסקנותיה מובאות במסמך זה. כהמשך ישיר למסקנות המחקר הראשי, גם במחקר זה התחדשות מבני המגורים הינה כלי להשגת ששת המטרות לעיל.

המוטיבציה להוספת יח"ד לתפיסתנו הינה כאפשרות אחת מיני רבות ליצירת תמריץ כלכלי עבור בעל קרקע, ולא מטרה בפני עצמה לביצוע ההתחדשות. כלים אלה, לצד הרחבת תחומי השיפוט של היישובים, יכולים לייצר פתרונות פיזיים לשכונות הוותיקות אשר בתורם יוכלו להוות אמצעי אפקטיבי לקידום תהליכים נרחבים כמו הקמה ושיקום תשתיות, יצירת מוסדות ציבור ופארקים, שיפור איכות הדיוור, יצירת פתרונות לדיור בר השגה ועוד.

רקע ומטרות מחקר ההמשך

מרחב המגורים זוכה למירב התשומות בתהליכי התחדשות עירונית היום בישראל. מסלולי ההתחדשות העירונית, פינוי-בינוי, תמ"א 38 ו'חלופת שקד' – תיקון 139 לחוק התכנון והבניה (שנועד כחלופה לתמ"א 38), ממוקדים במבני מגורים, והתחדשות עירונית הפכה לשם נרדף לחידוש של בנייני מגורים. העסקה הכלכלית שמצויה בבסיסם של מסלולי ההתחדשות העירונית ומהווה את הכוח המניע שלהם, מבוססת ברובה על תוספת זכויות בניה למגורים שבשילוב של הטבות מס מאפשרים את מימון הפרויקט.

המודל הקיים אינו צולח מחוץ לאיזורי הביקוש, והמסקנה אשר עלתה מהחלטת ממשלה 875 הינה כי יש למצוא מודלים אלטרנטיביים.⁸ עם זאת, עד היום המודלים אשר הוצעו במסגרת הוועדה הבין-משרדית לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה ואף בחלופת שקד לתמ"א 38 לא הצליחו לספק אלטרנטיבה מהותית המותאמת למאפיינים הייחודיים במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים. החידוש בחלופות שנדונו עד כה מסתכם במתן תמיכה כספית ממשלתית, בכדי להגיע לכדאיות הכלכלית הנדרשת במודל הקיים.⁹ אכן, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ומשרד האוצר החלו להשקיע תקציבים על מנת לפצות על כשל השוק הקיים במודל הכלכלי של קידום ההתחדשות העירונית בפריפריה, דרך סבסוד פרויקטים ליזמים. יש בכך בשורה ליישובים היהודיים אשר ערך הקרקע בהם נמוך אך לצד זאת יש שוק נדל"ן פעיל ומבני המגורים עצמם סחירים. היישובים הערביים כאמור, זקוקים למנגנון שונה, ויש צורך בהשקעת משאבים תקציביים בדרכים אחרות והתאמות נוספות אשר יתמכו במודלים מגוונים.

המנגנון הקיים ברוב המקרים אינו ישים בקנה מידה משמעותי ביישובים ערביים, וזאת בשל שלוש סיבות עיקריות: ראשית, ברוב היישובים בנייה יזמית היא עדיין נדירה, ורוב הבניה היא פרטית – בניה שנעשית במקרקעי המשפחה, ע"י המשפחה ולצרכי המגורים של בני המשפחה. הטבות המס מותאמות לפרויקטים בסדר גודל שיזם בפרויקט מסחרי יכול להוציא לפועל. בנוסף, מחקר המשכנתאות של עמותת סיכוי-אופוק, העתיד לראות אור במהלך 2023, בנושא חסמי האשראי בחברה הערבית מראה כי אף ההזדמנות לקבלת מימון מהבנק לטובת חיזוק/שיפוץ מבני המגורים נתקלת בחסמים רבים.

שנית, אופי הבניה ביישובים הערביים אינו מתקיים בתוך שוק נדל"ן ואינו מוכתב לרוב משיקולי רווח ופוטנציאל תוספת יחידות דיור למכירה. להיפך, קיימת רתיעה מפני השלכות מודל זה שמשמעותן – העברת בעלות בנכסי המשפחה לרוכשים שאינם בהכרח מהתא המשפחתי ויצירת מבני מגורים משותפים. לאור זאת, המודל הכלכלי המסתמך על ערכי הקרקע למימון הרוב המכריע של עלויות ההתחדשות העירונית אינו בר יישום כאשר שוק הנדל"ן לא קיים. לבסוף, המורכבויות הקנייניות, התכנוניות והחברתיות דורשות משאבים ניכרים כדי להביא להתחדשות עירונית, ואילו במודלים הקיימים אין התייחסות לאתגרים אלה.

8 החלטת ממשלה 875: קידום התחדשות עירונית בפריפריה מיום 30.12.2021
9 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דוח המלצות הוועדה הבין-משרדית לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה, 28.09.2022, <https://did.li/yw3w5>

עבודה זו שואפת לשרטט גשר בין המודל הקיים של ההתחדשות העירונית ובין הצרכים והמאפיינים הייחודיים של התחדשות עירונית במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים. כדי לעשות כן, נבחנה הרגולציה שמסדירה את מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים, תוך זיהוי חסמים וקשיים בהסדרים אלו ביחס לצרכים ולאפשרויות להתחדשות מרקמי המגורים ביישובים הערביים, כפי שהוגדרו במחקר הראשי. בהתאם, התוצר העיקרי של מסמך זה הינו המלצות שמטרתן התרת החסמים הרגולטוריים, התכנוניים והכלכליים הקיימים במגגנונים המיושמים כיום להתחדשות עירונית, העומדים בפני יישום התחדשות מבני מגורים ביישובים הערבים.

בתמצית, מחקר זה מציע מתווה המייעד אזורי מגורים במרקמים הוותיקים כאזורים להתחדשות עירונית, במסגרת תוכניות מתאר כוללניות ו/או בתוכניות מתאר להתחדשות עירונית (ברמה מחוזית). ביחס לאזורים אלו הוגדרו שתי מטרות:

■ רתימת תהליכים של חידוש המגורים המתרחשים תדיר באופן ספונטני ואורגני על ידי תושבים שמבקשים לשפר את איכות החיים שלהם ולספק דיור למשפחתם, לטובת שיפור המרחב הציבורי והתשתיות העירוניות. מהלכים אלו מתרחשים היום כמעט ללא מעורבות של רשויות ציבוריות, ללא מדיניות מכוונת, ללא תכנון כולל וללא התייחסות לתשתיות ולצרכי ציבור.¹⁰

■ עידוד והאצת התחדשות מבני המגורים במרקמים הוותיקים באמצעות תמריצים שונים, למען שיפור איכות החיים ורמת המיגון של התושבים, תוך ייעול השימוש בקרקע והגדלת היקף הדיור הראוי ובהישג יד כמענה לביקוש הגואה למגורים ביישובים הערביים.

צד הפן התכנוני המתואר לעיל, כולל המתווה רובד קנייני העוסק בהסדרה של הבעלות על המקרקעין, וכן רובד כלכלי העוסק בתמריצים כלכליים שעשויים לתמוך ולעודד תהליכים אלו. המחקר הנוכחי מבקש לבחון את הרגולציה הקיימת ואת מידת הישימות שלה להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים, באמצעות המתווה המוצע במחקר הראשי, ובאופן רחב יותר לאור המאפיינים הייחודיים של מרחבי המגורים האמורים.

לשם הבהרה ואחידות, נחזור על ההגדרות של המרחב בו עוסק מחקר זה, כפי שהובאו במחקר הראשי:

גלעין הישוב- לפי ההגדרה של סגל משנת 1967 שאומצה אצל ח'מאסי, גלעין הישוב הוא "השטח הבנוי, 'Built up area', של הישוב כפי שהוצג במפות הקדסטר המנדטוריות בשנת 1945. זהו האזור הכולל את רוב המבנים שנבנו מתחילת המאה הזו¹¹ ועד שנות הארבעים. המבנים בגלעין נבנו בסגנון ארכיטקטוני ישן ובחומרי בנייה מסורתיים. הבנייה צפופה מאד,

10 חמאסי (2000), לעיל ה"ש 3. לפי חמאסי התחדשות מבוצעת במספר דרכים – באמצעות הריסה של מבני מגורים ישנים ובניה של מבנים חדשים במקומם; תוספת בניה למבנה קיים, תוספת קומות או הרחבת הבניה לשטח סמוך למבנה קיים; ושיפוץ חזית פנים המבנים.

11 ההתייחסות היא למאה ה-20.

והסמטאות צרות ומפותלות".¹² לפי תותרי – פאחורי ואלפסי גלעיני הישובים הם האזור שנבנה בישובים עד שנת 1948.¹³

ההגדרה של **השכונות** הוותיקות בישובים הערביים היא מעט חמקמקה, שכן מדובר באזורים שהתפתחות שלהם אמנם התרחשה במקביל בכל הישובים, אך קשה לתחום אותה בזמן באופן חד משמעי. באופן גורף נאמר שאנו מתייחסים לאזורים שהם למעשה מעגל השכונות השני שהתפתח סביב הגלעין עם היציאה מגלעיני היישוב והקמת אזורי מגורים מחוץ לגלעין. מבחינה כרונולוגית, שכונות אלו הן האזורים שנבנו בשנים 1950 ועד סוף שנות ה-90 – תחילת שנות מדובר באזורים רחבי היקף שנבנו על קרקעות בבעלות פרטית ופותחו ללא מעורבות.¹⁴ ה-2000 ממלכתית בתכנון או בביצוע של התשתיות הציבוריות, הכבישים, מבני הציבור והשטחים הפתוחים.¹⁵

לעיתים נתייחס בעבודה זו לגלעין ולשכונות הוותיקות כ"אזורים הוותיקים בישובים הערביים" או כ"מרקמים הוותיקים". בשני המושגים הכוונה הינה למבנים שנבנו עד שנות ה-80.

שיטת המחקר

על מנת להגיע למטרות המוזכרות לעיל, ביקשנו בשלב הראשון לבחון אלו הסדרים בדיני ההתחדשות העירונית עשויים לתמוך ביישום התחדשות מבני המגורים במרקמים הוותיקים, בין אם במתווה המתואר לעיל המבוסס על המחקר הראשי או בכלל. לשם כך מיפינו את כל הרגולציה הרלוונטית (כמפורט בנספח א') וניתחנו את הישימות של ההסדרים השונים לאור דפוסי המגורים ומאפיינים חברתיים שמעצבים את מרחב המגורים, כפי שעלו במחקר הראשי.

בשלב השני ערכנו 8 ראיונות ממוקדים עם אנשי מקצוע בעלי ניסיון בתכנון ביישובים ערביים בכלל, ובתכנון התחדשות עירונית בפרט. בין המרואיינים – מספר מהנדסי עיר בערים ערביות מרכזיות, מתכננים הבקאים בתכנון ביישובים ערביים וכן בנושא התחדשות עירונית, שמאי בעל ניסיון בבחינת יוזמות התחדשות עירונית ביישובים ערביים ונציג ממשלתי העוסק בהסדרת רישום בעלות על נכסים בחברה הערבית. מבחינה דמוגרפית רואיינו 6 גברים ו-2 נשים; 7 ערבים ויהודיה אחת. הראיונות שערכנו היו ראיונות חצי מובנים, שכללו שאלות ספציפיות להתייחסות המרואיינים, המבוססות על נושאים שעלו במחקר הראשי, בסקירת הרגולציה ובחלק מהראיונות עצמם.

צילום: סיכוי-אופוק

12 סגל, י. "הבנייה בכפרים הערביים והתפתחותה", משרד הפנים (1967), אצל ראסם ח'מאסי, "השונות בעוצמת ההתחדשות בין גלעיני היישובים הערביים בישראל" אופקים בגיאוגרפיה 52, 16 (2000).

13 Maisa Totry – Fakhoury & Nurit Alfasi "From abstract principles to specific urban order: Applying complexity theory for analyzing Arab-Palestinian towns in Israel", Cities 62, 28 (2017).

14 שם.



יחד עם זאת, לצד התייחסות המרואיינים לנושאים שהעלנו באופן מכוון, ניתן מקום משמעותי לרעיונות ולסוגיות שהעלו המרואיינים בשיחה פתוחה.

ניתוח הראיונות נעשה באמצעות איתור תמות שחזרו על עצמן אצל מספר מרואיינים, או סוגיות ועמדות ייחודיות ויוצאות דופן המציעות נקודת מבט בעלת ערך על הנושאים שבמוקד העבודה. עיבוד התמות והמשגתן לחסמים והמלצות נערך בליווי צוות מורחב של הצוות המקצועי הרלוונטי בעמותת סיכוי- אופוק, הכולל מתכננים ומשפטנים, יהודים וערביים, הבקאים בתכנון בישובים הערביים.



צילום: סיכוי-אופוק

15 נציין כי ישנו הבדל באיפיון התקופות בין ח'מאסי (2000) ובין תותרי – פאחורי ואלפסי (2017). הראשון מזהה את ראשית תהליך היציאה מהגלעין והתפתחות אזורים חדשים בשנות ה-60, ואילו השניות מחלקות את התפתחות הישובים לשלוש תקופות בהן התפתחו הישובים הערביים במבנה של שלושה מעגלים תחת תנאים חברתיים ופוליטיים. המעגל הראשון שכולל את גלעיני הישובים הוא מה שנבנה עד 1948, המעגל השני כולל את השכונות שנבנו מחוץ לגלעין בשנים 1950 עד סוף שנות ה-90 תחילת שנות 2000, והמעגל השלישי כולל את האזורים שתוכננו במערכת התכנון הישראלית בסטנדרט תכנון מודרני ונבנו על קרקעות מדינה, מסוף שנות ה-90 או תחילת שנות ה-2000 ואילך.

סקירת הרגולציה הקיימת על התחדשות עירונית

סקירה זו כוללת את החקיקה הכללית העוסקת בהתחדשות עירונית, ההסדרים שמתייחסים לפינוי-בינוי, ההסדרים העוסקים בתמ"א 38, והחקיקה העדכנית שמיועדת להחליף את תמ"א 38 – המכונה גם 'חלופת שקד' ומפורטת בתיקון 139 לחוק התכנון והבניה (רשימת החוקים והנהלים שנסקרו מפורטת בנספח א').

שלושת המסלולים להתחדשות עירונית מורכבים מרבדים דומים המתווים מסגרת דומה:

■ מסגרת תכנונית הכוללת תנאי סף וקריטריונים להגדרה של המרחב שמיועד להתחדשות עירונית;

■ מסגרת כלכלית הכוללת תמריצים תכנוניים ופיננסיים;

■ הגדרה של הצדדים לעסקת התחדשות עירונית, החובות והזכויות של השחקנים (בעלי קרקע, רשויות, יזם, מארגן);

■ הסדרת היחסים הקנייניים בין בעלי הזכויות ודרישות ההסכמה של בעלי נכסים;

■ מעטפת חברתית – קהילתית, הכוללת למשל הסדרים יעודיים להבטחת זכויות של אוכלוסיות פגיעות, עקרונות לשיתוף הציבור, עבודה קהילתית, גיבוש נציגויות דיירים ועוד.

הסקירה שלהלן תתמקד בארבעת הרבדים הראשונים, שכן הם כוללים את ההיבטים המרכזיים והבסיסיים שיש לתת עליהם את הדעת על מנת לגבש מתווה להתחדשות המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים. הרובד החמישי הנוגע למעטפת החברתית הינו קריטי לקידום התחדשות עירונית, אולם, על אף חשיבותו הרבה, לא נכלל באופן ישיר בדיון. להערכתנו, רצוי כי העיסוק בנושאים הכלולים תחת מעטפת חברתית וקהילתית יעשה בשלב מאוחר יותר, לאחר שתגובש תשתית בסיסית למתווה התחדשות מבני מגורים.

מסלולי התחדשות עירונית

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

פינוי-בינוי הוא תהליך של הריסת מבנים במתחם קיים ובניית מבנים חדשים תחתם בהתאם לתוכנית בניין עיר. במסלול זה אמור כל בעל דירה לקבל תמורת דירתו הישנה דירה חדשה, ובדרך כלל מוגדלת בבניין מחוזק הכולל ממ"ד, חנייה ומחסן. מימון של עלויות הבנייה, התמורה לבעלי הדירות והרווח היזמי נעשה באמצעות הענקת זכויות בנייה למגורים ולעיתים לשימושים נוספים כמו מסחר או תעסוקה, והקלות מס. בעסקת פינוי-בינוי מוכר היזם את יחידות הדיור שנבנו מתוקף הזכויות שהוקנו לו, וכך מממן את תהליך ההריסה והבניה על כל הכרוך בכך.

פינוי-בינוי יכול להתבצע בשתי דרכים עיקריות:

1. מסלול רשויות – בו הרשות המקומית לוקחת חלק מרכזי בהנעת ובהובלת התהליך, במימון ממשלתי.

2. מסלול יזמים – בו מעניקה המדינה תמריץ כלכלי ע"י מתן הטבות מס ניכרות ליזמים פרטיים לתכנון וביצוע פרויקטים של פינוי-בינוי. המתחמים מוכרזים להתחדשות על ידי הממשלה לבקשת יזם ובהסכמה של הרשויות המקומיות.

פינוי-בינוי יכול להתבצע באופנים נוספים מעבר להריסה ובניה – בדרך של עיבוי הבנייה, במסגרתה לא הורסים מבנים קיימים אלא רק מוסיפים תוספות בנייה בשטחים משותפים (אינפילים); וכן בדרך של בינוי-פינוי-בינוי, שבמסגרתו מתחיל הפרויקט בבנייה הנעשית במגרש פנוי אליו מועברים התושבים המקומיים, ורק לאחר מכן נהרסים הבניינים הישנים הכלולים במתחם ותחתיו נבנים בניינים חדשים.

תמ"א 38 – תוכנית המתאר הארצית מס' 38 אושרה למתן תוקף בשנת 2005 במטרה לעודד חיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה בשל הסיכון הסייסמי בו מצויה מדינת ישראל. התוכנית קובעת מסגרת סטטוטורית לחיזוק ומיגון מבנים, המאפשרת להנפיק היתרי בנייה ללא צורך באישור תוכנית. כדי לעודד יזמים ודיירים לבצע את המיגון הדרוש, מעניקה תמ"א 38 תמריצים שעיקרם תוספת זכויות בנייה והקלות במס.

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

1. תמ"א 1/38 'חיזוק', במסגרת זו מתבצעים חיזוק והרחבה של הבניין ללא הריסתו;

2. תמ"א 2/38 'הריסה ובנייה מחדש'.

תמ"א 38 תוקנה מספר פעמים מאז חקיקתה, כאשר מרבית התיקונים התמקדו בתוספת תמריצים תכנוניים ליזמים, כגון: תוספות בנייה למגורים, תוספת קומות או אגפים, סגירת קומות עמודים ועוד.

לאחרונה קבעה המועצה הארצית לתכנון ולבניה כי תוקפה של תמ"א 38 יפוג באוקטובר 2023. להחלטה זו נקבע חריג לפיו ועדות מקומיות שידועו שהן מעוניינות בכך ויגישו למוסד תכנון מוסמך תוכנית מתאר כוללת להתחדשות עירונית או תוכנית מפורטת להתחדשות עירונית באמצעות תמ"א 38 בתחומן (לפי סעיף 23 לתמ"א 38), יוכלו לקבל ארכה לשימוש בתמ"א עד מאי 2026.¹⁶

תיקון 139 לחוק התכנון והבניה – התיקון נועד להיות חלופה לתמ"א 38, והוא קודם על רקע ההחלטה שלא להאריך את תוקפה של תמ"א 38. תיקון 139 אושר ביום 30.6.2022 והוא מסמך ועדות מקומיות לאשר ארבעה מסלולים של תוכניות לחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה:

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

בכל אחד מהמסלולים קובע התיקון שניתן להוסיף שימושים לצרכי ציבור, ולהקנות את הבעלות בשטח הציבורי לרשות המקומית; ששלב התכנון ושלב הרישוי יאוחדו; וכי בתנאים מסוימים יהיה ניתן לקבל הפחתה או פטור מהיטל השבחה.

להלן יפורטו היבטים שונים בהתחדשות עירונית בכל אחד מהמסלולים, עפ"י הקטגוריות המארגנות במחקר הממוקדות בהיבטים תכנוניים, כלכליים ומשפטיים.

היבטים תכנוניים

תנאי סף וקריטריונים להגדרת מרחב המיועד להתחדשות עירונית

המסלולים להתחדשות עירונית קובעים תנאים להגדרה של מבנה/מתחם שבו ניתן ליישם התחדשות עירונית:

פינוי-בינוי – הגדרה של מתחם המיועד לפינוי-בינוי, נעשית באמצעות הכרזה על שטח כמתחם לפינוי-בינוי, ע"י מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. כתנאי להכרזה יש לעמוד בדרישות סף:

■ **במסלול רשויות** – יכללו מתחמים שבמצב הנכנס (טרם הבינוי) יש בהם לפחות 24 יח"ד ובמצב היוצא מספר זה לפחות יוכפל, או שיבנו 70 יח"ד; גבוה מביניהם.¹⁷

■ **במסלול יזמים** – יכללו מתחמים שיש בהם במצב הנכנס לפחות 24 יח"ד. ראש הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מוסמך לבקשת יזם לחרוג מתנאי זה ולהכריז על שטח

16 החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 5.4.2022.
17 סעיף 14א(1) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תשע"ו – 2016.

שבו 12 יח"ד כמתחם פינוי-בינוי, כל עוד הן כלולות בתוכנית פינוי-בינוי שכוללת לפחות 24 יח"ד.¹⁸

בנוסף לדרישות אלה, במסלול רשויות ישנם תנאים נוספים להכרזה, הקבועים באוגדן הנחיות לסיוע לרשויות המקומיות בקידום פרויקטים של פינוי-בינוי. המרכזיים בהם לענייננו הם:

■ מספר בעלי הזכויות במצב הקיים לא יפחת מ-7.

■ שיעור הרווח הצפוי במתחם המוצע לא יפחת מ 20%, בהתאם לתחשיב שיבוצע על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.¹⁹

תמ"א 38- בהתאם לרציונאל ליצירתה, חלה על מבנים שנבנו בסטנדרטים שאינם עומדים בתקני רעידות אדמה. ככלל, מדובר במבנים קיימים שהוצא היתר לבנייתם לפני 1.1.1980.²⁰

תיקון 139 לחוק התכנון והבניה- התיקון חל על "מבנה הטעון חיזוק", המוגדר כמבנה במגרש המיועד למגורים, בן שתי קומות ומאכלס 4 יחידות דיו, כאשר לפחות 70% מהמבנה מיועד למגורים, והוא לא עומד בתקן לעמידות מבנים ברעידות אדמה או שלא בוצעו בו עבודות חיזוק לפי תקן זה.

"יחידת דיו" מוגדרת בסעיף 1 לחוק זה כ"חדר או תא, או מערכת חדרים או תאים, המיועדים לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים".²¹

סמכויות התכנון ועקרונות תכנון

פינוי-בינוי- מיזמי פינוי-בינוי מתוכננים באמצעות 'תוכנית לפינוי ובינוי': "תוכנית מפורטת שמטרתה הריסת הבית המשותף והקמת בית משותף בשטח מתחם פינוי ובינוי", אשר ניתן להוציא מתוקפה היתר בניה.²² תוכניות פינוי-בינוי מאושרות לרוב על ידי ועדה מחוזית. בוועדות המחוזיות ישנן ועדות משנה להתחדשות עירונית המוסמכות לדון בתוכניות להתחדשות עירונית שבהן לפחות 70 יח"ד במצב היוצא.²³

תוכניות פינוי-בינוי מגדירות מסגרת זכויות הנקבעת על פי שיקולים תכנוניים וכלכליים. ההיבט הכלכלי נקבע על פי תקן שמאי 21, המשקלל הוצאות שונות בפרויקט כגון עלויות הבניה, בניית מבני ציבור, הקצאת קרן למימון דמי תחזוקה ועוד. בהתאם מכון התקן את הוועדה המוסמכת להקצות זכויות בניה שיממנו הוצאות אלו, בתוספת רווח

צילום: סיכוי-אופק

- 18 סעיף 14ד לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תשע"ו - 2016.
- 19 סעיפים 2.2.3 ו- 2.2.5 בהתאמה ל אוגדן הנחיות לסיוע לרשויות המקומיות בקידום פרויקטים של פינוי-בינוי (2022).
- 20 סעיף 4 לתוכנית המתאר הארצית מס' 38 (2005).
- 21 סעיפים 1 ו-70 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965.
- 22 סעיף 1 לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006.
- 23 סעיף 11א(4) לחוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965.



יזמי. כיום מפנה התקן למסמך של השמאי הממשלתי שמתעדכן מעת לעת בו נקבע שיעור הרווח המינימלי ליזם באזורים שונים (עד לאחרונה קבע התקן רווח יזמי שרירותי של 20%).²⁴

גם הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל) מוסמכת לתכנן מתחמי פינוי-בינוי שהוכרזו לפי חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. לשם כך, נדרש שהממשלה תכריז על הקרקע כמתחם מועדף לדיור. הכרזה זו מותנית בכך שמתחם הפינוי-בינוי יהיה בתחום רשות עירונית או ישוב אשר אוכלוסייתו מונה 10,000 איש ומעלה, או שהמתחם יהיה מורכב משני שטחים ו'מקרקע נוספת' (קרקע משלימה).²⁵ על תוכנית מועדפת לדיור למתחם פינוי-בינוי לכלול הוראות להקמה של לפחות 400 יח"ד.²⁶

תמ"א 38- לרוב ההליך הסטטוטורי כולל הוצאת היתר בניה בסמכות ועדה מקומית, אך ישנם מקרים, שתוכניות מתוקף תמ"א 38 מגיעות לוועדות מחוזיות. מתן היתר בניה כפוף לכך שהוועדה שקלה את יכולת העמידה של התשתיות הקיימות בתוספת הבניה המוצעת.²⁷

תמ"א 38 קובעת מסגרת זכויות בנייה כתלות במספר הקומות הקיימות במבנה, וקצרה היריעה מלפרט את מתווה הקצאת הזכויות המפורט.²⁸ בשל הרלוונטיות למאפייני הבנייה במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים, המאופיינים בבניה נמוכה, נציין את הקצאת הזכויות הרלוונטית במבנים שגובהם אינו עולה על 2 קומות ושטחם הכולל לא עולה על 400 מ"ר. במקרה זה מגבילה התמ"א את הזכויות לביצוע חיזוק בלבד, והרחבת שטח הדירות הקיימות בלבד, ללא הוספת יח"ד. הרחבת יח"ד הקיימות תעשה על ידי סגירת קומת עמודים מפולשת; או תוספת בניה בשטח כולל שלא יעלה על 25 מ"ר; או בבניין שבו שטח קומת העמודים המפולשת קטן מ-25 מ"ר, יהיה ניתן להוסיף תוספת בניה בגודל ההפרש בין שטחה של קומת העמודים ובין 25 מ"ר (ז"א להגיע לסה"כ 25 מ"ר תוספת זכויות). במסגרת זו לא תותר חריגה מגובה הבניה המותר (למעט חריגה הדרושה לחיזוק עצמו ללא תוספת של שטח).²⁹

תיקון 139 לחוק התכנון והבניה- המסגרת התכנונית ליישום תיקון 139 היא תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת בסמכות ועדה מקומית³⁰ לפי אחד מארבעה מסלולים.

להלן פירוט של עיקר סמכויות הועדה המקומית במסלולים השונים:

■ **במסלול הריסה ובניה-** ועדה מקומית מוסמכת להגדיל את השטח המותר לבניה כך שהשטח הכולל לא יעלה על 400% משטח המבנה הקיים; להוסיף שטחי שירות; להוסיף שימושים לצרכי ציבור ולשם כך להגדיל את השטח הכולל בעד 10% נוספים מסך השטח המותר לבניה (לאחר ההגדלה לעיל), ולקבוע הוראות בסטייה מהוראות החוק ו/או תוכנית

24 תקן מספר 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פינוי-בינוי. <https://did.li/TYFCN>

25 סעיף 3א(3) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014.

26 סעיף 4א(3) לחוק הותמל לעיל.

27 סעיף 21.2 לתמ"א 38.

28 לפרוט נגיש של מסגרת זכויות הבניה והתמורה המקובלת בתמ"א 38 ראה: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מדריך תמ"א 38 (2019). <https://did.li/aa9fT>

29 סעיף 12 לתמ"א 38.

30 סעיף 62א(1א)-(21)-(24) לחוק התכנון והבניה.

לעניין חניה. במקרים בהם התוכנית כוללת לפחות שלושה מגרשים גובלים ו-3 מבנים הטעונים חיזוק באמצעות הריסה ובניה, מוסמכת הועדה המקומית להגדיל את השטח הכולל בכל המגרשים בעד 500% משטח המבנים הקיימים ולהוסיף שינוי יעוד לשצ"פ.³¹

■ במסלול של הריסה ובניה, והעתקה של זכויות הבניה אל מגרש אחר – ועדה מקומית מוסמכת להגדיל את השטח המותר לבניה במגרש האחר כך שהשטח במגרש האחר לא יעלה על 300% משטח הבניה הכולל הקיים של המבנה שטעון חיזוק, ויהיה ביחס סביר לעלויות הביצוע של העבודות במבנה הדורש חיזוק. בשטח הבניין שטעון חיזוק מוסמכת הוועדה להגדיל את השטח המותר לבניה בהיקף שלא יעלה על 400%, בניכוי השטח שיבנה במגרש האחר, להוסיף שטחי שירות; להוסיף שימושים לצרכי ציבור במגרש הטעון חיזוק ובמגרש האחר, להגדיל את השטח המותר לבניה במגרש זה עבור שימושים אלו בעד 10% מסך השטח שנוסף למגרש האחר, ולקבוע הוראות בסטייה מהוראות החוק ו/או תוכנית לעניין חניה.³²

■ במסלול חיזוק – ועדה מקומית מוסמכת להגדיל את השטח המותר לבניה כך שלא יעלה על 200% מהשטח הבנוי הקיים, להוסיף שימושים לצרכי ציבור עד 14% מסך השטח שנוסף לשטח המותר לבניה, ולקבוע הוראות לעניין חניה.

במסלול זה מגיש התוכנית נדרש להגיש חו"ד של מהנדס הועדה המקומית שמסבירה מדוע בנסיבות העניין יש הצדקה לפעול במסלול חיזוק, אף על פי שלרוב תינתן עדיפות למסלול הריסה ובניה, ולמסלול הריסה והעתקה של זכויות הבניה אל מגרש אחר. הצדקות לכך יכולות להיות מצב המבנה, גילו, מאפייניו, מאפייני המגרש וסביבתו וחשיבות היסטורית או אדריכלית של המבנה.³³

■ במסלול חיזוק והעתקה של זכויות הבניה אל מגרש אחר – הוועדה המקומית מוסמכת להגדיל את השטח הכולל המותר לבניה במגרש האחר כך שהשטח במגרש האחר לא יעלה על 100% משטח הבניה הכולל הקיים של המבנה שטעון חיזוק, ויהיה ביחס סביר לעלויות הביצוע של העבודות במבנה הדורש חיזוק. כמו כן, הוועדה מוסמכת להגדיל גם את השטח המותר לבניה במגרש בו נמצא המבנה שטעון חיזוק עד 200% משטח הבניה הקיים במבנה זה, להוסיף שימושים לצרכי ציבור במגרש האחר, להגדיל את השטח המותר לבניה עד 14% מסך השטח שנוסף במגרש זה, להוסיף שימושים לצרכי ציבור במגרש הטעון חיזוק, ולקבוע הוראות בסטייה מהוראות החוק ו/או תוכנית לעניין חניה.³⁴

התוכניות בכל המסלולים מאפשרות מתן היתר בניה מכוחן, ללא צורך באישור תוכנית נוספת. תוכניות במסלול הריסה ובניה ובמסלול חיזוק עשויות להיות תוכניות לרישוי מהיר (לפי סעיף 145 א(1) לחוק התכנון והבניה).³⁵

31 סעיף 70 לחוק התכנון והבניה.

32 סעיף 70 לחוק התכנון והבניה.

33 סעיף 70 לחוק התכנון והבניה.

34 סעיף 70 לחוק התכנון והבניה.

35 סעיף 170(ב) לחוק התכנון והבניה.

החלטה על הפקדת תוכנית בכל המסלולים כפופה למספר תנאים:

- הגשת חו"ד של מהנדס הועדה המתייחסת לכך שישנה התכנות סבירה של התוכנית לתכנון מתחמי (קרי, תכנון של מספר מגרשים גובלים או סמוכים למגרשים בהם חלה התוכנית), ולהשפעה של התוכנית על תכנון מתחמי בעתיד.
- חו"ד מהנדס הועדה המקומית לכך שמוסדות הציבור והשטחים הפתוחים והתשתיות הקיימים נותנים מענה לצרכים הנובעים מהתוכנית.
- בתוכניות הכוללות הוספת שימושים לצרכי ציבור או שצ"פ, נדרשת חו"ד מהנדס הועדה המתייחסת לסוג הצורך הציבורי הנדרש בשטח התוכנית ובסביבה.³⁶

היבטים כלכליים

המודל הכלכלי הבסיסי של התחדשות עירונית בישראל נשען על מכר זכויות ב'מעגל סגור', שבו מוקנות זכויות בניה למגורים לצד תמריצים פיננסיים נוספים, ואלו מממנים את כל ההוצאות הכרוכות בהתחדשות המבנה – בין אם דרך הריסה ובניה או חיזוק. להלן יפורטו התמריצים המקובלים במסלולי ההתחדשות העירונית:

זכויות בניה למגורים

התמריץ הראשי בהתחדשות עירונית הינו מתן זכויות בניה. חלקן משמשות להגדלה של הדירות הקיימות, וחלקן להקמת דירות חדשות שאותן מוכר היזם כבסיס למימון הפרוייקט. היקף זכויות הבניה משתנה בין המסלולים השונים להתחדשות עירונית.

בשל פערים בשווי הקרקע באזורים שונים בישראל, מסגרת כלכלית המבוססת על זכויות בניה הינה מקור לפערים בין מרכז ובין פריפריה, היות ומחוץ לאזורי הביקוש ערכי הקרקע לרוב אינם מספקים על מנת לממן מיזם התחדשות עירונית. כמו כן, לפי מודל זה, תוספת הזכויות הנדרשת למימון מיזם עולה ככל שערכי הקרקע נמוכים. שיקול זה הפך לשיקול מכריע בתכנון מתחמי התחדשות עירונית ולקביעת רמת הציפוף בהם, לעומת שיקולים תכנוניים אחרים. כפועל יוצא, בפריפריה כמעט ולא מתרחשת התחדשות עירונית. באזורי המרכז בהם ערכי הקרקע נמוכים יחסית, מתקיימת התחדשות עירונית ברמת ציפוף גבוהה. באזורי הביקוש הגבוה נמצא פרויקטים ברמת צפיפות נמוכה ואף נמוכה מאוד. בשנים האחרונות, מוצעים כלים למיתון הפערים כגון מענקים ממשלתיים להתחדשות עירונית בפריפריה, והקצאה של קרקע משלימה שנועדה להביא מיזם התחדשות עירונית לכדאיות כלכלית (כפי שיורחב בהמשך).

כמתואר לעיל, זכויות הבניה הכלליות בפרוייקט מוגדרות בהתאם לסוג המסלול בו מבצעים התחדשות עירונית. מנקודת המבט של התמורה לבעלי הדירות הקיימים – נציין כי קיימת מגמה של הגבלה וצמצום היקף התמורה, בין אם במסגרת מסמכי מדיניות עירוניים הקובעים רף תמורה נמוך מזה שהיה מקובל,³⁷ ובין אם לאור שינויים בתקן 21 המשקלל גם תמורות של שטח

36 סעיף 70 ז לחוק התכנון והבניה.

37 למשל: מסמך המדיניות תא/מק/9112 מדיניות תוכניות להתחדשות עירונית בעיר תל אביב – יפו (אושר ביום 4.2.2019), מגביל את תוספת השטח של דירות התמורה ל-12 מ"ר.

עיקרי תוספתי בהיקף נמוך מהתמורות שניתן היה לקבוע בפרויקטים בעבר. להלן פרוט עקרונות התמורה:

פינוי-בינוי – אין מגבלה בחקיקה הכללית על היקף שטח, טיב ואיכויות התמורה לבעלי הדירות, אך תקן 21 לפיו נקבעת מסגרת זכויות הבניה הכלליות בפרויקט, קבע סטנדרט של דירת התמורה הכוללת מרפסת, מחסן וחניה, כאשר הגדלת השטח העיקרי מחושב לפי מדרגות של 0 מ"ר, 12 מ"ר ו-25 מ"ר.³⁸

בתמ"א 38/1 (חיזוק) – התמורה היא עד 25 מ"ר שטח עיקרי הכולל ממ"ד ליחידת דיור ועד 12 מ"ר למרפסת, בכפוף למגבלות תכנון וכדאיות כלכלית. כמו כן כוללת התמורה את חיזוק המבנה. לעיתים התמורה תכלול גם שדרוג שטחים משותפים בבניין, חידוש חזית, התקנת מעלית וחידוש תשתיות, בהתאם להסכמות בין היזם לדיירים.

בתמ"א 38/2 (הריסה ובניה) – בעלי הדירות מקבלים דירה חדשה, שגדולה מהדירה הקיימת בעד 25 מ"ר שטח עיקרי כולל ממ"ד, ועד 12 מ"ר מרפסת, חניה ומימון של שכר הדירה בתקופת הבניה; ותוספות נוספות כמו מחסן, מעלית וכו' בהתאם להסכמות עם היזם.

תיקון 39 לחוק התכנון והבניה – התיקון לא קובע עקרונות או מגבלות על התמורה.

הטבות מס, אגרות והיטלים

לצד זכויות בניה, המסלולים השונים להתחדשות עירונית כיום כוללים מספר תמריצים בתחום המיסוי:

פטור מהיטל השבחה³⁹

חוק התכנון והבניה קובע פטור מהיטל השבחה בהתחדשות עירונית במקרים הבאים:

פינוי-בינוי – לא קיים פטור אוטומטי מהיטל השבחה (בשונה מתמ"א 38). לאחרונה תוקן חוק התכנון והבניה ונקבע שיעור אחיד של היטל השבחה שעומד על 25%. עם זאת קובע החוק שרשות מקומית יכולה להחליט על אזורי היטל השבחה בשטחה, למשך 5 שנים, ולקבוע בהם שיעור שונה של היטל הנע בין פטור מלא ועד הפחתה של 50% מההשבחה.

תמ"א 38 – פטור אוטומטי ומלא על חלק מהשטחים, ופטור שעולה לכדי רבע מההשבחה, על השבחה שנובעת משטחים שנבנו מעבר ל-2.5 קומות טיפוסיות.⁴⁰

תיקון 139 לחוק התכנון והבניה – במגרש בו נמצא המבנה שדרוש חיזוק – היטל ההשבחה שיחול עומד על רבע מההשבחה. במגרש האחר – יחול היטל בשיעור רבע מהיטל ההשבחה, רק על חלק ההשבחה ששיעורו שווה ליחס שבין שטחי הבניה שנוספו למגרש האחר, ובין כלל השטח

38 תקן 21.

39 היטל השבחה הוא תשלום חובה הנדרש מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות על ידי הוועדה המקומית אשר אישרה תוכנית בניה והביאה בכך לעליית שווי המקרקעין שלו. כך למשל תוכנית להתחדשות מעלה את ערך הקרקע ע"י מתן הוספת זכויות בניה. על מנת שהפרויקט ישתלם ליזם כלכלית, ישנה מדיניות רווחת לפטור מהיטל השבחה בפרויקטים של התחדשות עירונית.

40 סעיף 19(א)(1) לחוק התכנון והבניה.

הכולל המותר לבנייה שנוסף למגרש האחר מכוח אותה תוכנית. על יתרת ההשבחה במגרש האחר יחול היטל בשיעור מחצית ההשבחה.⁴¹

בנוסף, רשות מקומית יכולה לקבוע פטור מלא מהיטל ההשבחה, או לקבוע היטל מופחת (שמינית במקום רבע מהיטל ההשבחה במגרש הקיים ורבע במקום מחצית ההשבחה במגרש האחר). החלטה כזו צריכה להתקבל על ידי מועצת הרשות המקומית, לפי הצעתו של ראש הרשות, ויכולה לחול בכל הרשות או בחלקה, ותוקפה יהיה לכל הפחות שלוש שנים.⁴²

פטור ממס שבח⁴³

פינוי-בינוי – בעסקת פינוי-בינוי, בעלי הדירות מוכרים ליזם את הדירה שבבעלותם, וכן את זכויות הבניה הנוספות המוקנות להם על פי התוכנית. עבור זאת הם מקבלים דירת תמורה (ולעיתים פיצוי כספי בנוסף לדירה). חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשס"ח 2008, מעניק פטור ממס שבח עבור השבח שנוצר בדירה, תחת תנאים מסוימים המוגדרים בחוק, כמו תקרת שווי.

תמ"א 38 – בעסקת תמ"א 38, בעלי הדירות מוכרים למעשה זכויות במקרקעין המוקנות להם לפי תוכנית ליזם. פעולה זו נחשבת עסקה במקרקעין, והתמורה המקובלת עבורה הם שירותי הבניה. חוק מיסוי מקרקעין מעניק פטור מתשלום מס שבח עבור מכירת הזכויות בעסקאות לפי תמ"א 38.

יש לציין כי בתמ"א מסוג הריסה ובניה הפטור ממס שבח כפוף לקבלת דירת מגורים חלופית, ששטחה אינו עולה על שטח הדירה המקורית ב-25 מ"ר או בכפוף לתקרת שווי הקבועה בחוק.

באזורים מוטבים התמורה הפטורה ממס יכולה להיות שתי דירות מגורים. לעניין זה – אזור מוטב הוא אזור שנמצא בנגב או בגליל, או שהוא מסווג ברמה חברתית-כלכלית 1-6 בדרוג הרמה החברתית-כלכלית של הלמ"ס.⁴⁴

פטור ממס ערך מוסף (מע"מ)

פינוי-בינוי ותמ"א 38 – שירותי הבניה הניתנים בתמורה למכירת הזכויות במיזמי תמ"א 38 פטורים לחלוטין ממע"מ, וניתן לנכות את המע"מ מתשומות הבניה.⁴⁵

קרקע משלימה

אמצעי נוסף ליצירת כדאיות כלכלית בהתחדשות עירונית הוא 'קרקע משלימה' – המוגדרת בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כ'קרקע נוספת' – בין שהיא כלואה בין המגרשים שעליהם בנויים מבנים קיימים הנכללים במיזם להתחדשות עירונית או צמודה להם, ובין שלא.⁴⁶

41 סעיף 19ב(10א) לחוק התכנון והבניה.

42 סעיף 19ב(2)(1) לחוק התכנון והבניה.

43 מס שבח בוחן את הרווח שנוצר לאדם בעת ביצוע עסקה- מכירת נכס- לעומת המחיר ששילם בעת רכישת הנכס. לאחר ניכויים שונים הקבועים בחוק, נקבע מס השבח שאדם צריך לשלם. אחת מהטבות המס הניתנות בפרויקטים של התחדשות עירונית הינה פטור ממס שבח.

44 פרק 5 (5) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.

45 סעיף 31ב לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975.

46 סעיף 4 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

רמ"י מוסמכת להקצות קרקע משלימה, ללא מכרז, תחת מספר תנאים מצטברים:

- ההקצאה היא במסגרת פינוי-בינוי או תמ"א 38/2 (הריסה ובניה), ולא במסגרת חיזוק או עיבוי;
 - הזכויות בקרקע יוענקו למי שחוכרים את המקרקעין במגרשים המיועדים להתחדשות עירונית, או ליזם שמוביל את הפרויקט;
 - נדרשת המלצה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להענקת הזכויות;
 - הקרקע נדרשת כדי להבטיח כדאיות כלכלית של מיזם, על פי חו"ד של השמאי הממשלתי.⁴⁷
- הקצאת קרקע משלימה יכולה להיעשות במספר מסלולים, תחת תנאים המפורטים בקובץ החלטות מועצת רמ"י:

1. מגרש כלוא או צמוד דופן – עד 10 דונם – שמוקצה ללא מכרז.
2. שיווק קרקע משלימה במכרז שבו יזמים ממתחמים שונים להתחדשות עירונית מתחרים על המגרש. מדובר במגרש ספציפי שיש עליו תוכנית מאושרת.
3. קול קורא – תחרות בין מספר מתחמים/פרויקטים באותה רשות על הזכות לקבל קרקע משלימה. עם הזכייה של פרויקט מסוים בקול הקורא מאתרים קרקע משלימה בעלת היקף זכויות בניה המתאים ביותר כדי לשמש כקרקע משלימה לפרויקט הנבחר ולהבטיח את כדאיות הפרויקט.
4. הקצאת קרקע משלימה בפטור ממכרז למתחם פינוי-בינוי במסלול רשויות מקומיות.⁴⁸ הקצאת קרקע משלימה כפופה לשורה ארוכה של תנאים, וביניהם: מגבלה לפיה במרחבים צפון ודרום שיעור יחידות הדיור הדרושות להבטחת כדאיות כלכלית לתוכנית אינו עולה על 60%. במחוז מרכז, ת"א, חיפה וירושלים עומד שיעור זה על 40%. כמו כן, קרקע משלימה תוקצה רק אם המכפיל בפרויקט לא עולה על 1:10 ולא פוחת מ-1:3. לענייננו, נדרש המשך בדיקה כלכלית כדי להעריך האם תחת דרישות אלו ניתן להגיע לכדאיות כלכלית של הריסה ובניה במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים.

לצד זאת, חשוב לציין כי טרם נצבר ניסיון מספק בהליך הקצאת קרקע משלימה, ורב הנסתר על הגלוי בנבכי היישום של החלטות מועצת רמ"י בנוגע לתמריץ זה. כמו כן, במקביל לניסיונות הראשונים ליישום מנגנון הקרקע המשלימה, נראה שרמ"י מכוונת לשינוי תפיסה⁴⁹ – מהקצאה של קרקע, להעברת סובסידיה כספית להבטחת כדאיות כלכלית. תפיסה זו כבר באה לידי ביטוי בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל.⁵⁰

47 סעיף 16 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

48 סעיף 5.6 לקובץ החלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל.

49 יובל ניסני, למה נכשל הפתרון שאמור היה לשחרר פרויקטי התחדשות עירונית לא כלכליים (גלובס, <https://did.li/dOdZH>): (23.8.2022)

היבטים משפטיים - קנייניים

שיעור ההסכמה למיזם התחדשות עירונית

ההסדרים השונים במסלולי ההתחדשות העירונית מגדירים את שיעור בעלי הדירות שהסכמתם דרושה כדי לקדם פרויקט התחדשות עירונית. המשמעות של שיעור ההסכמה היא שבהתקיים הרוב הנדרש, רשאים בעלי הדירות המהווים את קבוצת הרוב לפנות לערכאות ולדרוש את פינוי המיעוט המסרב לעסקה, או לתבוע פיצוי בגין הנזק שנגרם להם.

בפינוי-בינוי – הרוב הדרוש עומד על מי שיש בבעלותם לפחות 2/3 מכלל הדירות במקבץ. בנוסף נדרש שיתקיימו שני תנאים: (1) בבעלות לפחות 3/5 מהדירות בכל בית משותף באותו מקבץ (למעט בית משותף שיש בו רק 4 או 5 דירות. במקרה זה נדרש שבבעלות הרוב יהיו לפחות 3 דירות). (2) יותר ממחצית הרכוש המשותף בכל בית משותף, באותו מקבץ, צמוד לדירותיהם. החוק מגדיר מספר עילות שבגינן סירוב של בעל דירה יוכר כסירוב סביר (למשל התאמת דירה לבעל מוגבלות, עסקה שאינה כדאית כלכלית ועוד).⁵⁰

בתמ"א 38/1 (חיזוק) – אם קיימת הסכמה של 66% מבעלי הדירות אשר 2/3 מהרכוש המשותף צמוד לדירתם, הם יכולים לפנות למפקח על הבתים המשותפים, ולו סמכות לכפות את ביצוע הפרויקט על המיעוט המסרב.

בתמ"א 38/2 (הריסה ובניה) – נדרש לצורך כך רוב של 2/3 מבעלי הדירות שלדירותיהם צמוד 2/3 מהרכוש המשותף.⁵¹

שיעור ההסכמה הדרוש בתיקון 139 לחוק התכנון והבניה
זהה להסדר הקבוע בתמ"א 38 לעיל.⁵²



צילום: סיכוי-אופוק

50 סעיף 1 לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006

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

52 שם.

פרק 2:

ממצאי הראיונות

פרק זה מבוסס על שמונה ראיונות אנונימיים עם אנשי מקצוע בעלי ניסיון בתחום התכנון ביישובים ערביים, וחלקם בעלי ניסיון בתחום ההתחדשות העירונית ביישובים אלה. הראיונות נערכו לאחר שגובשה הסקירה המשפטית לעיל, והם התמקדו באתגרים ובחסמים שעלו מהסקירה ביחס לשימוות המודלים המוצעים במסלולי ההתחדשות העירונית ביישובים ערביים. בין היתר, נשאלו המראיינים על מידת הישימות של התמריצים הקיימים ביישובים ערביים, על סדרי הגודל של המרחב שרצוי וניתן לכלול בתכנון התחדשות עירונית, על המערך הקנייני המקובל בחלקות המשמשות למגורים, על האופן בו ניתן ורצוי לגבש הסכמות להתחדשות עירונית ועוד. בכל הראיונות התפתחה שיחה פתוחה בה הוקדש זמן משמעותי לסוגיות אשר עלו מהמראיינים עצמם ביחס להתחדשות עירונית ביישובים הערביים.

ניתוח הראיונות נעשה כאמור באמצעות איתור של תמות שחזרו על עצמן אצל מספר מראיינים, או לחילופין זיהוי של סוגיות ועמדות מיוחדות ויוצאות דופן שמציעות נקודת מבט בעלת ערך על נושאים שבמוקד העבודה. הממצאים סווגו בהתאם לחלוקה הנושאת המוצעת בסקירה, ותחת הקטגוריות המארגנות: היבטים תכנוניים, כלכליים ומשפטיים.

היבטים תכנוניים

תנאי סף וקריטריונים להגדרת מרחב המיועד להתחדשות עירונית

במסגרת הראיונות ביקשנו לברר אלו קריטריונים רצוי ליישם בעת הגדרת ותחימת המרחב המיועד להתחדשות עירונית.

ביחס לקנה המידה של התוכנית אמרה אחת המראיינות כי:

"נכון לעבוד בקטן. למצוא פתרונות פר מגרש, כי זה יותר קל למימוש. אבל זה דורש לוותר על היכולת להשיג תועלות רחבות יותר."

מראיין נוסף ציין כי סדר הגודל המועדף עליו יכוון ל:

"התחדשות או פיתוח מאוד ממוקדים, בחלוקה לתת מתחמים ועבודה פרטנית עם בעלי הקרקע."

מרואיינת נוספת קשרה בין היקף המתחם ובין סיכויי הצלחת הפרויקט כסיבה לפעול במרחבים מצומצמים:

"אני מאמינה בהצלחות קטנות, אם עושים פיילוט אחד שמצליח אז ימשיכו... אם עושים פיילוט מוצלח אחד כזה – אני בטוחה שאחר כך כולם ירצו."

שיקול נוסף עליו הושם דגש הוא זהות הבעלים ובפרט קשרים משפחתיים בין בעלים במגרשים שונים כבסיס להגעה להסכמות בפרויקט התחדשות על קרקע בבעלות פרטית. כך, אחת המרואיינות הצביעה על השיוך המשפחתי כקריטריון אפשרי להגדרת מרחב להתערבות והתחדשות, בגלל הקושי לבצע תכנון ולגבש עסקאות באזורים הכוללים בעלות של משפחות שונות:

"אם באים לתת פתרונות ליותר ממגרש אחד – זה מאפשר גמישות תכנונית. מצד שני זה מאוד מסובך ומקשה על הישימות... אם הנכסים שייכים לאנשים מאותה חמולה זה עוד יכול להיות אפשרי."

מרואיינת זו הוסיפה:

"בשיתוף הציבור ב... עלה כי במגרשים שכנים של אותה משפחה אפשר לעשות מעבר לעיבוי, גם הריסה ובניה. אבל זה כי זו אותה המשפחה והשיח הוא יותר פשוט. זה נהיה מורכב כשאלו חמולות אחרות כי אז מתחשבים אחורה על הפקעות עבר, ודורשים לעשות איזונים על הפקעות שנעשו בעבר."

קריטריון נוסף עליו הצביע אחד המרואיינים הוא מיקום המבנים באזור בעל חשיבות עירונית, כאשר התחדשות המבנים עשויה להיות בעלת תועלת ציבורית רחבה:

"אצלי בשיתוף עם אנשים פרטיים הרסתי שני בתים על גבול הגלעין כי הם היו מסוכנים, אנשים שרצו להתקדם לבניה חדשה עם חניה וכו' ועזרנו להם כי היה לי דחוף לשפץ שם את צירי התנועה."

לסיכום – בראיונות הוצע לתחום מרחבים בקנה מידה מצומצם, אך נראה שאין ניסיון מספק כדי להגדיר מהו מרחב מצומצם, ומהי ההיתכנות לקדם תכנון שחולש על מספר בתי מגורים. הצעה זו אינה מתיישבת עם תנאי הסף הקבועים במסלול של פינוי-בינוי – דרישת 24 יח"ד במצב נכנס ובמסלול רשויות דרישה להכפלה, או בניה של 70 יח"ד (הגבוה מביניהם) במצב היוצא. תנאים אלה נקבעו מתוך היכרות עם בניינים משותפים ישנים ביישובים יהודיים, ולא נערכו בהם מעולם התאמות לטופולוגיה המבנית ביישובים ערביים. להבדיל, נראה שתמ"א 38 ותיקון 139 לחוק התכנון והבניה הם מסלולים המאפשרים לבצע התחדשות עירונית בקנה מידה קטן.

סוגיות נוספות שבלטו בדיון על אמות המידה להגדרת מרחב להתחדשות עירונית נוגעות לקרבה משפחתית בין בעלי נכסים במרחב בו תקודם התחדשות עירונית ובין ההיתכנות לקדם

מיזם שכזה, וכן לחשיבות הציבורית של המרחב כקריטריון לתעדוף של מיזמים. ישנם יישובים שלמים המורכבים ממספר חמולות בסה"כ, ולא ניתן להימנע מקרבה משפחתית במתחמים סמוכים. עם זאת, אין זה אומר כי פרויקט התחדשות לא יוכל לתרום משמעותית לרווחת חייהם של כלל התושבים ביישוב.

תובנה זו עלולה לעמוד בניגוד לתפיסת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אשר רואה בעסקת התחדשות עירונית כהזדמנות כלכלית אשר ראוי כי לא תינתן למשפחה אחת ביישוב, ולכל הפחות 5 משפחות שונות ייהנו ממנה,⁵³ מתוך המחשבה כי ראוי שהשקעה ציבורית תושקע בציבור ולא באנשים פרטיים. כאשר מדובר בקרקע מדינה, בנייה יזמית ובניין משותף, מחשבה זו מובנת ומקובלת. אולם היות וביישובים הערביים אופי הבנייה מתבסס על מבנה משפחתי, והבעלות על הקרקע הינה פרטית יש להתאים תנאי זה למציאות שבשטח. לטעמינו ניתן ליישב מתח זה ע"י תכנון פרויקט ההתחדשות סביב אינטרס ציבורי במתחם ההתערבות. **במידה והמתחם יכלול פחות מ-5 משפחות, פרויקט ההתחדשות צריך לכלול מטרה ציבורית,** כגון: הסגת קו בניין עבור יצירת מדרכה או השכרת קומה ראשונה עבור שימושי ציבור נדרשים כמעון יום, מועדון נוער וכדו'. כך נוצר אינטרס ציבורי מובהק ואוכלוסייה גדולה אשר תהנה מפרויקט ההתחדשות.

קיצור הליכי תכנון ורישוי - 'מסלול ירוק'

מספר מרואיינים עמדו על כך שמשך הליכי התכנון והרישוי מהווים חסם לפיתוח בכלל, ולהתחדשות עירונית בפרט ביישובים הערביים. ממחקר שפורסם ב-2022 ע"י סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי עולה כי משך התקופה בין קבלת תוכנית (לאו דווקא התחדשות) ע"י הוועדה המחוזית ועד אישור תוכנית איחוד וחלוקה הינה 7.8 שנים ביישובים ערביים לעומת 2.8 שנים בלבד ביישובים יהודיים.⁵⁴ מתוך ההכרות עם חסם משמעותי זה בקידום תוכניות ביישובים הערביים, הרעיון ליצור 'מסלול ירוק', לפשט ולקצר את תהליכי התכנון בהתחדשות עירונית עלה במספר ראיונות כתמריץ וכדרך לחזק את אמון התושבים במוסדות התכנון. כפי שאמרה אחת המרואיינות:

"הפער בין אישור תוכנית למימושה פוגע באמון של התושבים, כשהמימוש תלוי ביכולת של התושבים ליצור את התשתיות וכו', התכנון צריך להיות מכון מימוש."

ומרואינת נוספת:

"צריך לברר איך מייצרים סוג של תוכנית שמאפשרת את התוספות וההרחבות ומייצרת מסלול ירוק מהיר לקידום של התוכנית."

53 עפ"י תנאי הסף לקול קורא לבחינת היתכנות למתחמי התחדשות ביישובים ערביים: קול קורא מס' 12/2022 לרשויות מקומיות ערביות לבדיקת היתכנות לקידום התחדשות עירונית, פורסם: 6.10.2021.

54 בנא ענאיה וחלילה וג'די, מחקר תכנון והסדרה ביישובים הערביים, סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, מאי 2022.

"סוגיית הוצאת היתר זה מורכב, התכנון והדרישות וזמנים מאד ארוכים. תיקון 101 הפך את הוצאת ההיתר למאד מורכבת, ואפשר לחשוב על מסלול ירוק שיזרז היתרים."

לסיכום- קשירת תהליכי חיזוק בתים ותוספת יח"ד, עם כניסה למסלול ירוק לקבלת היתר; יכולה להוות עסקת win-win המוכרת מההיבט הכלכלי בלבד עד היום. בניית מנגנון זה יכולה להוות בשורה של ממש עבור תושבי היישובים הערביים, אשר **תקופת ההמתנה שלהם להיתר בנייה גבוה פי 3 מתושבים בשאר האוכלוסייה. כך, קיצור תהליכי תכנון יכול להוות תמריץ משמעותי.**

בניה לגובה

גם בנוגע ליחס לבניה לגובה הצביעו המרואיינים על הבחנה בין יישובים כפריים ועירוניים.

כך אמר מרואיין מיישוב עירוני קטן:

"יש אצלנו בקשות למבנים רבי קומות של 5-6 קומות עם 15-20 דירות להשכרה, אלו בתים משותפים. באום אל פחם למשל יש ביקוש רב לבתים כאלו להשכרה. אום אל פחם היא עיר גדולה, בישוב שלנו התושבים תופסים את העיר כישוב כפרי והחלום הוא על צמוד קרקע ולכן בניה לגובה היא לא משהו שתפס פה."

מרואינת אחרת הוסיפה:

"יש בישוב מבנה של 6 קומות שמישהו בנה, בכל קומה לפחות 3 דירות והוא משכיר אותן לזוגות צעירים, והכל מושכר. כי זוגות מתחתנים ואין מענה לדירה."

לסיכום – ההבחנה הבולטת ביותר ביחס לאפשרות לשלב בניה יזמית, בניה לגובה ומבנים המהווים בית משותף נוגעת לגודל ולאופי הישוב. ישוב עירוני גדול מול ישוב כפרי. ההבחנה יכולה להיעשות עפ"י רוב לפי מס' התושבים ביישוב, אולם ישנם מקרים של יישובים קטנים יחסית, אשר כן פתוחים בפני האפשרות לכניסת אנשים מחוץ ליישוב, ומגורים בבניין משותף. דגש נוסף שניתן ביחס למגורים בבית משותף הינו הפתיחות היחסית לכך כאשר מדובר בדיוור המיועד להשכרה.

היבטים כלכליים

חלק משמעותי מהראיונות הוקדש לנושא התמריצים הכלכליים שעשויים לעודד התחדשות עירונית במרקמים הוותיקים. דרך שאלות בנושאים אלו ביקשנו לבחון את האפקטיביות של תמריצים הקיימים בחקיקה היום, וכן לברר אלו תמריצים נוספים שאינם קיימים בדין, עשויים להניע התחדשות של מבני מגורים במרקמים הוותיקים. ביחס להיבט הראשון נשאלו חלק מהמרואיינים כיצד נתפסים תמריצים קיימים, כמו למשל זכויות בניה למגורים בחברה הערבית,

וכיצד מתנהלים היום תהליכים של הקצאת זכויות בניה למגורים בוועדות המקומיות. הדיון בתמריצים חלופיים התקיים באופן פתוח, כאשר חלק מהמראיינים הצביעו על תמריצים חלופיים אפשריים.

הסדרה ורישום של בעלות

אחת ההמלצות במחקר הראשי עסקה בסוגיית הסדרה ורישום של מקרקעין – הוצע כי התחדשות של מבני מגורים תלווה בסיוע של תהליכי רישום בעלות במקרקעין ועזרה ביישוב סכסוכים בנוגע לחלוקת הבעלות, על ידי ליווי מקצועי. אחד המראיינים, המתמחה בהסדרת הרישום, העלה כי ליווי מקצועי בהסדרת חלוקת הבעלות (פרצלציה) ולאחר מכן ברישום הבעלות בטאבו, הינו חיוני להליך של התחדשות עירונית, ובפרט עשוי להוות מפתח ותמריץ לחידוש מבני מגורים. כפי שעלה מהסבריו של המראיין:

"הבעלות לא מוסדרת כיוון שהחלקה כולה לרוב רשומה על שם סבא או סבא רבא, ולרוב היא התפצלה. חלק מהיורשים רשמו את הבעלות שלהם בחלק היחסי של החלקה, וחלק לא. החשיבה של המגזר היא שאם יש לי 500 מ"ר והמודד עשה לי תרשים זה אומר שאני עצמאי ב-500 מ"ר שלי, שכאילו זו חלקה עצמאית בלי קשר לשותפים שלי בחלקה או במבנה – וזה לא נכון מבחינה חוקית. עד שלא מבוצעת פרצלציה הבעלים של החלקה הם שותפים לפי החלק היחסי שלהם בבעלות, בקרקע שלי ובמבנים שעל הקרקע. החוק לא מתיישב עם התפיסה הנהוגה במגזר... אבל לאט לאט ההבנה הזו של הבעלות המשותפת מחלחלת במגזר – ההפרדה מעלה את ערך הקרקע כי אין לי שותפים, אז זה תמריץ בפני עצמו לצאת מהיחסים של המשאע.

אחרי הפרצלציה צריך לעשות רישום נכסים בטאבו – זה שלב נפרד. יש תוכניות שבהן עשו פרצלציה אבל לא ביצעו את הרישום כי יש חוסר ידע לגבי איך מבצעים את הרישום – חוסר הכרות של אנשי מקצוע מהמגזר הציבורי והפרטי בהליך הרישום וגם בהקלות המיסוי המשמעותיות שיש למי שמבצע רישום. נתקלתי ביועצים שלא הכירו את תיקון 16 לחוק מיסוי מקרקעין, שנותן הקלה במיסים – כך שבעת הרישום בטאבו, לא מחייבים במיסוי את עסקאות העבר, אלא רק את העסקה האחרונה שבוצעה בקרקע כתנאי לרישום".

זכויות בניה לנכסים מניבים

בשונה מההסתייגות לגבי האפקטיביות של זכויות בניה למגורים לחולל התחדשות עירונית, היחס לזכויות בניה לנכסים מניבים היה שונה בתכלית בראיונות. מראיינים רבים עמדו על כך שזכויות בניה לשימושים מניבי הכנסה, שיבטיחו למשק הבית הכנסה שוטפת, עשויים להיות אטרקטיביים למשפחות רבות, ובתנאי שהנכס נותר בבעלות בלעדית של בעלי הקרקע. הוזכרו דוגמאות כמו שילוב של מסחר בקומות הקרקע, שילוב שטחים המותאמים לשימוש לצרכי ציבור שניתן להשכיר לרשות המקומית (גן ילדים, משרדים לרשות מקומית וכו') או שילוב של מבנה דיור להשכרה.

כפי שאמרה אחת המראיינות, בהתייחס לתהליך שיתוף ציבור בתוכנית התחדשות עירונית:

"בשיתוף הציבור עלו גם קולות יזמיים מהשטח. אנחנו חשבנו למשל להציע רק עיבוי או

תוספות למגורים, אבל התושבים חשבו הרבה יותר רחוק ודיברו על שילוב של מסחר, נכסים שישמשו לשירותים רפואיים ועוד. כל עוד לא מעבירים את הבעלות, והנכס נשאר עדיין בבעלות של הבעלים – יש הרבה יותר נכונות ופתיחות. ראינו גם בתים עם תוספות למעלה או באגף נפרד שמשכירים אותם.

מה שאפשר לעשות אם יש שתי משפחות מאותה חמולה זה לאחד את שני המגרשים, לבנות מבנה אחד עבור שתיהן על חלק מהקרקע, ועוד מבנה נוסף על חלק אחר מהקרקע שיכול לשמש למגורים להשכרה, תיירות וכל מקור הכנסה אחר למשפחות."

מראיין נוסף עמד על הפוטנציאל של דיור להשכרה:

"אם יתאפשר להקים מבנה שניתן לבנות בו דירות להשכרה, שזה דבר שמתחיל להיות יותר מוכר בעיר, לאן דווקא במבנה המגורים הראשי, אלא לצד המבנה כמבנה נוסף, זה יכול להיות תמריץ כלכלי."

מראיין אחר הציע עירוב שימושים של צרכי ציבור במבני המגורים, לצד התחייבות של הרשות לשכור את החללים הציבוריים לטווח ארוך:

"מה שמאד דיבר לאנשים כשעשינו שיתוף ציבור בתוכנית זו האפשרות לשלב קומות לשימוש ציבורי בקומות הקרקע – כשיש התחייבות של הרשות לשכור את הקומות הללו לשימושים ציבוריים לאורך זמן. ההבטחה שתהיה הכנסה קבועה מהנכס יכולה להיות תמריץ."

לסיכום, תוכניות להתחדשות עירונית המקודמות ע"י הוועדות המחוזיות והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מוכוונות לרוב לייצור עירוב שימושים הכולל מגורים, מסחר ומבני ציבור. עפ"י הראיונות הנ"ל נראה כי הציבור ביישובים הערביים רואה בעירוב שימושים ערך עבורו גם כן. לרוב, ההוראה לעירוב שימושים מגיעה כהנחיה מהוועדה המחוזית או הרשות העירונית, והנהנה העיקרי ממנה הוא היזם בלבד. כאן במצב בו סביר שבעל קרקע הוא היזם, ניתן להשתמש בכלי מוכר זה של מוסדות התכנון עבור יצירת תמריץ להתחדשות בקרקע פרטית.

קרקע בבעלות ציבורית

אחת המראיינות תארה את הפוטנציאל של שטחים המיועדים לצרכי ציבור, בבעלות הרשות המקומית או רמ"י ליצירת היתכנות של התחדשות עירונית, וגם את ההתנגדות הממסדית לכך:

"ב... הצלחנו להציע פתרונות שהם די דומים למה שאנחנו מכירים בהתחדשות עירונית, הצלחנו ליצור תוכנית המתבססת על שטח ציבורי שחשבנו שיכול להיות מנוף מאד משמעותי לגלעין, אבל זה נתקע במחוז, כי השימוש בשטח הציבורי כחלק מהתוכנית לא עובר את המחוזית."

שני התמריצים מטה הינם רעיונות אשר הגענו עימם לראיונות לבדיקת הרלוונטיות שלהם והתגלו כלא אטרקטיביים במהלך הדברים, כל אחד מסיבותיו. עם זאת עלו מהשיחה בהקשרים אלה מספר תובנות מעניינות אשר ראינו לנכון לשתף במסגרת מחקר זה:

זכויות בניה למגורים

במרבית הראיונות עלה כי זכויות בניה למגורים הן תמריץ מוגבל ביישובים הערביים. חלק מהמראיינים סברו כי זכויות בניה אינן מהוות תמריץ כלל, ואחרים נקטו בגישה זהירה יותר ואמרו כי זכויות בניה לא יכולות היום לעמוד לבדן כתמריץ להתחדשות מבני מגורים.

אחד המראיינים הסביר זאת בשל מצוקת הקרקעות ביישובים הערביים והיעדר אופק תכנוני עתידי ע"י הרחבות היישוב:

"זכויות בניה זה כלי לא אפקטיבי כי השטח לא צריך את זה. אחוז המימוש של זכויות בניה קיימות הוא נמוך, כי בעלי הקרקע שומרים זכויות בניה לדורות הבאים, אין להם מוטיבציה לממש היום את הזכויות."

מראיין נוסף הצביע על מגמת שינוי שאנו עדים כיום לתחילתה. בגלל הצורך האקוטי ביח"ד, נראה כי זכויות בנייה יהפכו ליותר ויותר רלוונטיות:

"זה בוודאי לא יכול להיות תמריץ בלעדי. צריך לראות איך מחברים את זה עם תמריצים נוספים. חייב להיות פה מימון נוסף. אבל צריך לקחת בחשבון שיכול להיות שאנחנו מייצרים כלים שלא יפעלו בזמן המידי, אבל זה חשוב ליצור אותם כדי להבין מה יהיה השלב הבא. הדרישה למגורים קיימת ורק הולכת ועולה כל הזמן, עתודות הקרקע בתוכניות הותמ"ל זה משהו סופי, ולכן זכויות בניה כן ילכו יתפסו יותר משמעות עם הזמן." לסיכום, נראה כי בנקודת זמן זו, זכויות בנייה למגורים אינן יכולות לעמוד לבדן כתמריץ כלכלי להתחדשות עירונית ביישובים הערביים. בכדי להשתמש בזכויות בניה כתמריץ, יש להשלים הליכי תכנון ביישובים הערבים, ולשנות את המצב בשטח בצורה משמעותית שתאפשר הוצאה של היתרים והסדרה של המרחב באופן שיגביר את האמון של האזרחים. "במערכת התכנון

תקן חניה

שאלנו בחלק מהראיונות האם הפחתה של תקן חניה שלעיתים משמשת כאמצעי להוזלת עלויות בניה, עשויה להיות כלי יעיל לעידוד התחדשות מבני מגורים, ומה עשויות להיות ההשלכות של מהלך כזה על המרחב הציבורי. הדיון בתקן החניה משמעותי במיוחד בהתחדשות עירונית, שכן במקרים רבים דרישות תקן החניה מחייבות הקמה של חניה תת קרקעית, אשר מייקרת משמעותית את עלויות הפרויקט.

המראיינים שהתייחסו לסוגיה זו טענו באופן חד משמעי שהתוצאות של הפחתת תקן חניה יהיו שליליות מבחינה תחבורתית וחברתית, וכי נדרש למצוא פתרונות חניה מבלי להפחית את חובת התקן.

"היום תקן החניה הוא 1.5 לדירה מעל 120 מ"ר אז זה מעט מאד ומצד שני רוצים לעזור לאנשים שיוציאו היתרים, אבל זה בעייתי כי לכל בית יש 3-4 רכבים. אחד נכנס לחצר, או לחניה בקושי וכל היתר בכביש. יש מצבים בהם מישהו שחוזר בלילה חונה באמצע הכביש. יש פעמים שאנשים עושים חניה ואחרי טופס 4 משנים אותה לחצר."

מרואינת אחרת מחזקת דברים אלו:

"מי שהוסיף את הקומה הזו בסוף יחנה ברחוב. אם מסתכלים על שטחי הגלעין הוותיק של הישוב רואים שהרכבים חונים על מדרכות וילדים הולכים על הכביש במקום המסוכן."

מרואיין אחר הבהיר:

"נושא החניה הוא אחד הגורמים הכי משמעותיים לקטטות. צריך לחפש להקים חניות בכל מחיר. ... שכנעתי את ראש המועצה לקנות מגרש של 550 מ"ר ולהקצות אותו לחניה, וזה מאד עזר. ראשי רשויות צריכים לקדם קניה של מגרשים כדי לפתור את נושא החניות, אחרת המצב בלתי סביר."

לסיכום, ישנו מתח בין התפיסה הרווחת על תקן חנייה – הנובעת ממצב תשתיתי מסוים הקיים ביישובים היהודיים – לבין המציאות בשטח ביישובים הערביים. הנוחות שיש בשימוש ברכב פרטי מובנת ומשותפת לכלל הציבור – הערבי והיהודי. מוסדות התכנון השונים, ברמה הארצית והמחוזית, מעודדים בשנים האחרונות מעבר לתחבורה ציבורית, כאשר אחד הכלים לעשות זאת הינו באמצעות הפחתת תקן חנייה. אולם, השימוש בכלי זה מתבסס על שתי הנחות יסוד:

1. ישנה תחבורה ציבורית היכולה לשמש כאלטרנטיבה לרכב.

2. ישנם מספיק מקומות חנייה לכ-1.5 מכוניות ליח"ד. עפ"י מחקר השוואתי אשר פורסם ע"י סיכוי-אופוק בפברואר 2021, עולה כי רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים ערביים נמוכה יותר בכל המדדים מיישובים יהודיים. המדדים נוגעים בהיבטי תדירות, זמינות, פריסת תחנות ומס' קווים-עירוניים ובינעירוניים.⁵⁵ באשר להנחת היסוד השנייה, עולה באופן ברור מן הראיונות כי ישנו מחסור חמור במקומות חנייה כבר היום. ביישובים הערביים אם כן, שתי הנחות הבסיס אינן מתקיימות, והצורך במקומות חנייה הופך להיות מקור למפגע תחבורתי כמו גם מקור לסכסוכים ואלימות.

צילום: סיכוי-אופוק

55 סיכוי-אופוק, פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ויהודיים בישראל, 02.2021. <https://did.li/Y1FCN>



הצדדים לעסקת התחדשות עירונית

הדיון בשאלה מיהם הצדדים לעסקת התחדשות עירונית ביישובים הערביים, מובילה לשתי שאלות משנה:

1. מיהו הגורם המוציא לפועל את הפרויקט, נוטל את הסיכונים, מקדם את התכנון וכו'? כלומר,

מי נושא בכל המחויבויות הכספיות לפרויקט, שלרוב נושא בהן היזם בהתחדשות עירונית? במודל המוכר כיום, התשובה לשאלות לעיל הינה היזם. אולם, עפ"י הראיונות אשר נערכו במחקר עולה כי הנחת המוצא הרווחת הינה כי בעל הקרקע הוא אשר יוביל ויוציא לפועל את פרויקט ההתחדשות; להוציא פרויקטים ייחודיים אשר ישנה סבירות מסוימת כי יזם יוכל לתכנן ולממש בערים גדולות כגון נצרת ואום אל-פחם.

בעקבות התהליכים ההיסטוריים המפורטים במבוא, הסטטוס התכנוני והחברתי כיום קשורים זה בזה קשר הדוק. היעדר מלאי קרקעות, היסטוריית ההפקעות של ממשלות ישראל, ואי הרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערביים הביאו לדפוס מגורים ייחודי, אשר מקורו בידיעה כי אין חלופה אחרת וזהו מלאי הקרקע והדיר היחיד שיש למשפחה ביישוב ערבי. לכן, ישנה רתיעה מהעברת בעלות קרקע בין משפחה למשפחה, וחשיבות מרובה לשמירת הקרקע הקיימת למען הדורות הבאים. תהליכים ארוכי טווח אלה מתבטאים היום בשוק נדל"ן מוגבל מאד, בשל רתיעה מלהעביר בעלות בקרקע. כמו כן, נוגעת סוגיה זו לשאלת הקמת בנייני מגורים משותפים. דפוס מגורים זה מורכב הן מבחינת הקושי החברתי ואי הכרות עם דפוס זה, והן מבחינת היעדר תשתיות הולמות המסוגלות לתמוך את דיירי הבניין.

2. מהו האופן בו רצוי להגדיר את הסכמת הבעלים במקרקעין לפרויקט התחדשות עירונית?

מדובר במצבים בהם רישום הבעלות אינו משקף בהכרח את הבעלים בפועל, וכאשר לעיתים באותו מגרש מתגוררים מספר בתי אב, יכולים להיות להם אינטרסים נוגדים. האם יהיה אפשרי לאגד תחת מתחם התחדשות עירונית מספר מבני מגורים סמוכים, ומה היחסים הרצויים ביניהם לעניין ההסכמה? במילים אחרות, ניתן לשאול מהי המקבילה של 'שיעור ההסכמה' או 'הרוב הדרוש' כדי לקדם התחדשות עירונית במבנה מגורים שהוא משותף בפועל, אך אינו רשום כבית משותף ולא חלים עליו הדינים שמסדירים את סוגיית ההסכמה?

שאלות אלה שנדונו גם במחקר הראשי, עלו במרבית הראיונות, תוך התמקדות בנכונות לשלב פעילות יזמית בהתחדשות של מבני מגורים פרטיים וכן מידת הפתיחות למגורים במבנה שהוא בית משותף, בו חלק מהדירות עשויות להימכר בשוק חופשי לרוכשים שאינם נמנים על בני המשפחה הגרעינית.

שאלת ההיתכנות לשלב יזמות 'רגילה' במבני מגורים פרטיים בישובים ערביים נענתה על ידי המרואיינים בתפיסות שונות, ובלטה ההבחנה בין ערים ובין ישובים כפריים:

מרואינת אחת ציינה מניסיונה כי:

"בהחלט ראינו שניתן לדבר גם על העצמה של בינוי, על כניסה של יזמים – גם אם זה קשה, זה משהו שאפשר לדבר עליו. בסחנין, במשולש, בנצרת – זה סיפור אחר למשל, ואפשר לקדם שם כלים שהם יותר דומים למה שאנחנו מכירים בהתחדשות עירונית."

מרואיין אחר הביע עמדה מסתייגת יותר, ועמד על הקשר שבין יצירת היצע קרקעות דרך שיווק קרקעות מדינה ובין הנכונות לשלב יזמות במרקמים הוותיקים:

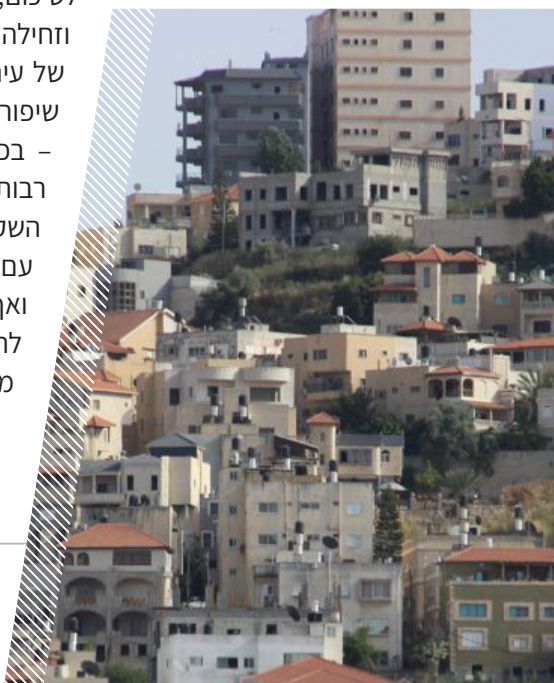
"אפשר להכניס יזמים לשכונות קיימות, לאחד מגרשים ולבנות פרויקטים חדשים, אבל אין בשלות לזה, תושבים לא ימכרו נכסים. אם תהיה נכונות למכור – יהיו גם יזמים. אבל תושבים ימכרו רק אם ישווקו קרקעות מדינה לתושבים."

יש כאלו שלא רק משכירים, אלא גם מוכרים דירות בבתיים משותפים, קונים קרקעות פרטיות ובונים. היזמות היא לרוב על בסיס מקומי, אבל יש יזמים מאום אל פחם שבונים גם בטירה וגם בחיפה."

הבחנה נוספת שעלתה בנוגע לכניסת יזמים נוגעת לשאלה האם הבעלים מתגורר בעצמו בנכס. בגלעני הישובים יש נכסים רבים שהבעלים שלהם אינם מתגוררים בהם, בין אם כי הנכס עצמו במצב מדורדר או שהסביבה בגלעין אינה מספקת את איכות החיים שבעל הנכס יכול לקבל באזורים החדשים יותר ביישוב. מבנים אלו לעיתים קרובות מוצעים להשכרה, כאשר ההנחה הינה כי במבנה שממילא משמש להשכרה תהיה נכונות גבוהה יותר לשלב פיתוח באמצעות יזם.

לסיכום, תופעת התרוקנות מרכזי ערים של אוכלוסייה חזקה וזחילה לשכונות חדשות הינה תופעה מוכרת במחזור החיים של עיר. התחדשות עירונית במרחבים אלה חייבת לכלול גם שיפור ושדרוג שירותי הציבור – מבני ציבור ושטחים פתוחים – בכדי שיהיה עניין גם לחדש את מבני המגורים. ערים רבות, בארץ ובעולם, התנסו בתהליכים אלה אשר כללו השקעה ציבורית נרחבת. עם זאת, כיוון שמרבית הניסיון עם תופעה זו הינו בערים מערביות, בהן בניינים משותפים ואף בנייני דיור ציבורי הם סוג המגורים הדומיננטי, הכלים להתחדשות המגורים במרכזי הערים המוכרים לנו כיום מוכוונים לסוג דיור זה.

צילום: מועתז אגבארייה



ביישובים הערביים, יש צורך בשינוי תפיסתי של ההתחדשות, השם לנגד עיניו את העובדה כי אמנם הקרקע הינה פרטית, אך יש צורך בהתחדשות המרחב הציבורי בכללותו. כלומר, חניון למשל, יכול להוות מטרה ציבורית ראויה, בכדי שיהיה אפשר לקדם התחדשות. הצעד הראשון לעשות זאת הינו תפיסת בעל קרקע כיזם אשר בכוחו לשפר את המרחב הציבורי, ולא כבעל דירה בבניין משותף אשר צריך להיות אחד מקבוצה אשר נהנה מתמורה מוגבלת.

בית משותף

בנוגע לנכונות להתגורר בבית משותף, הייתה הסכמה בקרב המרואיינים שמדובר בתהליך שכבר החל וניתן למצוא לכך דוגמאות. אולם, ניתן להגדיר את נקודת הזמן של התהליך כיום כתחילתה של תקופת מעבר. בעיקר, ניתן לראות נכונות גבוהה יותר כאשר מדובר בדירות להשכרה וסטטוס מגורים זה נתפס כמצב זמני בלבד. כפי שהוסבר במבוא למחקר, בבואנו לבחון את הפוטנציאל להתחדשות מבני מגורים ביישובים הערביים, יש לסגל נקודת מבט הבוחנת את ההקשר ההיסטורי-פוליטי-חברתי לצד השיקולים התכנוניים גרידא. תהליכי העיור הלא טבעיים שעברו היישובים הערביים, מן הנכבה ועד היום, הביאו לסוג ישובים שבין כפר לעיר, אשר לא הוגדר במוסדות התכנון עד היום. כתוצאה מכך, ישנו קושי חברתי מצד אחד לעבור לדפוס מגורים עירוני מחד, וקושי בתיאום הציפיות של מוסדות התכנון מאידך. גם בראיונות ניכר כי ישנו ניסיון להבדיל בין ערים לכפרים ומה ניתן לתכנן בכל אחד מסוגי היישוב:

כפי שאמר אחד המרואיינים:

"היום לפי חוק המכר קבלן מחייב לבנות בית כבית משותף, אז זה קורה אבל ביישובים כמו נצרת, כפר יאסיף. זה מתחיל."

מרואיין אחר התייחס ליישוב עירוני קטן:

"יש ביישוב היום שני בניינים של אדם פרטי שהוא משכיר דירות. יש מצוקת דיור לזוגות צעירים שאין להם קרקע. שינינו סוויץ' ואנחנו מקבלים את הסוגייה הזו של לחיות בבית משותף, ויש התחלה של פרויקטים ראשונים בבניה רוויה גם בגלעין הישוב. יש סימן שאלה לגבי מה יהיה הביקוש לדיור הזה, לא כולם בטוחים שיהיו ביקושים. זה דורש שינוי באורחות החיים, אבל מצד שני יש פה מעמד ביניים שמתפתח שכן ירצה את זה."

מרואינת הוסיפה:

"הצורך זועק לשמים ואנשים מסתגלים למציאות חדשה, היום ... הוא כפר של 16,000 ויש נכונות לגור עם מי שלא במשפחה וזה במלא כפרים ערביים, אנשים הולכים לגור בערים מעורבות כי אין הזדמנויות בכפרים."

מנגד אמרה אחת המרואיינות:

"כל עוד לא מעבירים את הבעלות, והנכס נשאר עדיין בבעלות של הבעלים – יש הרבה יותר

נכונות ופתיחות. ב... ראינו גם בתים עם תוספות למעלה או באגף נפרד שמשכירים אותם. אבל עדיין לא ראיתי מצב שיש בעלות משותפת על נכס למגורים."

לסיכום, נראה כי פרויקטים של דיור לשכירות הינו מענה אשר יכול להיות מקובל חברתית ומחובר למצוקת הזוגות הצעירים כיום, וכן לספק מענה כלכלי לבעל הנכס. פרויקטים של דיור לשכירות הופכים להיות יותר ויותר נפוצים בישראל, בעיקר באזורי הביקוש, וכפי שעולה מהראיונות הנ"ל, גם ביישובים הערביים יכול להיות לכך ביקוש.



צילום: קמיליה בדארנה

ניתוח חסמים והמלצות

בפרק זה יוצגו החסמים שזוהו ברגולציה שחלה על התחדשות עירונית, בהתבסס על סקירת הרגולציה בפרק הראשון. ניתוח החסמים שואף להצביע על המקומות בהם הרגולציה הקיימת אינה נמצאת בהלימה עם מאפיינים חברתיים, כלכליים ומרחביים של הישובים הערביים; ועל פערים או אי התאמה בהסדרים הקיימים שצפויים להקשות או למנוע את יישום התחדשות עירונית במודל הקיים. ההמלצות המוצעות על מנת להתגבר על חסמים אלה הינן פרי עבודת הניתוח של הרגולציה אשר הוצגה בפרק הראשון וניתוח הראיונות אשר הוצג בפרק השני. ההמלצות גובשו במסגרת דיונים שנערכו בתהליך העבודה עם צוות אנשי המקצוע בסיכוי-אופוק. בדומה לפרקים הקודמים, גם דיון זה יחולק להיבטים תכנוניים, כלכליים ומשפטיים.

היבטים תכנוניים

ישנם מספר היבטים תכנוניים-קנייניים-אדריכליים המשותפים בעיקר ליישובים ערביים בישראל. ראשית, הבעלות הפרטית על הקרקע הינה סוג בעלות אשר אינה מוכרת במרבית היישובים היהודיים, שם הבעלות היא של רמ"י או בעלות מעורבת. ההתערבות התכנונית מצריכה התאמות בשלבים השונים של קידום התחדשות עירונית, החל משלב ההכרזה ועד ליישום. שנית, מרבית הפרויקטים להתחדשות עירונית מסתמכים על שטחים חומים/ירוקים הנכללים בקווים הכחולים של התוכניות על מנת לספק את התשתית הנדרשת מבחינת שטחים פתוחים ומבני ציבור. ביישובים הערביים לא רק שאין רזרבות שניתן להיעזר בהן, אלא המצב הקיים מתאפיין במחסור חמור של שטחים חומים וירוקים עבור האוכלוסייה הקיימת. שלישית, תשתיות הביוב והמים, התחבורה הציבורית והחשמל לרוב אינן תואמות את גודל האוכלוסייה הקיימת כבר עכשיו, וודאי שאינן יכולות לתמוך בתוספת אוכלוסייה ללא עבודות תשתית בקנה מידה יישובי. מסיבות אלה, ההמלצות המובאות בתת פרק זה מבקשות לערוך התאמות בתנאי הסף והקריטריונים להגדרת המרחב וכן בעקרונות התכנון. התאמות אלה מציעות מודל נוסף על הקיים כאשר הדבר נדרש מבחינה תכנונית.

תנאי סף וקריטריונים להגדרה של המרחב המיועד להתחדשות עירונית

פינוי-בינוי

חסם:



ההוראות המסדירות את ההכרזה בפינוי-בינוי מכוונות למתחמים של בתים משותפים בניה רוויה, בינוי שלרוב אינו קיים במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים. על פניו, ההכרזה אינה מותנית בכך שהמיזם יחול על בית משותף, וניתן עקרונית להכריז גם על מתחם של בתים פרטיים.

המלצה:



יש לנסח קריטריונים חלופיים שיסייעו בתעדוף והגדרה של אזורים להתחדשות עירונית בשיתוף אנשי מקצוע רלוונטיים מהחברה הערבית ותוך התייחסות לאופי העירוני/כפרי של היישוב. למשל: החשיבות הציבורית של המתחם, ההשפעה של התחדשות המתחם על אזורים נרחבים ביישוב, ריכוז של מבנים הדורשים שימור, בעלות של אותה משפחה בקרקע (ר' פרק 2: ממצאי הראיונות להסבר), חשיבות היסטורית של המבנה/האזור, קיומו של מאפיין מקומי חשוב ועוד.

חסם:



על אף שינויים בחוק אשר מאפשרים הכרזה על מתחמים בעלי מס' יח"ד קטן יותר מאשר בעבר, במידה ומדובר בצמודי קרקע, ואפשרות להחרגות מסוימות ע"י ראש הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית; עולה השאלה האם ספירת יח"ד צריכה להיות השיקול העיקרי בהחלטה על הגדרת מתחם להתחדשות. ספק זה מבוסס בין היתר על האמירה שעלתה בראיונות לפיה בשלב ראשוני זה נכון לעבוד בקנה מידה קטן ועל תיאור הקושי להגיע להסכמות במרחב בו בעלי הנכסים אינם משתייכים לאותה משפחה.

המלצה:



להתאים הגדרת הקריטריונים למתחמים בהם ישנה אי הלימה בין מספר יח"ד למספר בתי האב, ושעונים על אחד הקריטריונים מההמלצה הקודמת. רצוי להותיר גמישות שתאפשר לכלול מספר נמוך יותר של מבנים במתחם במצב הנכנס. הגמישות יכולה להיות מספרית (מספר נמוך יותר של יח"ד), אך גם ניתן ליצור גמישות באופן בו סופרים יחידת דיור – למשל, כדי להבטיח שתוכנית תחלוש על מרחב שהיקפו משמעותי, ניתן לאמוד את מספר יחידות הדיור הנכללות במתחם על פי מספר בתי האב שמתגוררים ביחידות נפרדות במבנה אחד, הגם שמבחינת רישום מדובר לרוב ביח"ד אחת. כפי שעלה בפרקים הקודמים – גם מתחם קטן אשר שייך למשפחה אחת יכול להביא לשינוי משמעותי במרחב הציבורי ומידת הישימות של פרויקט מסוג זה גבוהה יותר.

נציין, כי כבר כיום קיימת דוגמה לגמישות דומה בחוק – ראש הרשות הממשלתית

להתחדשות עירונית מוסמך לבקשת יזם להכריז על שטח שבו 12 יח"ד בלבד כמתחם פינוי-בינוי, כל עוד יחידות הדיור כלולות בתוכנית פינוי-בינוי שבה לפחות 24 יח"ד.

חסם:



תנאי הסף למיון הראשוני להכרזה על מתחם פינוי-בינוי במסלול רשויות (בהתאם לאוגדן) לפיו מספר בעלי הזכויות בקרקע במצב הקיים לא יפחת מ-7 בעלים, עלול להיות חסם לקידום תוכניות. למשל במקרים בהם לא הוסדר רישום הבעלות לאחר ירושה, ולמרות שבפועל יש מספר יורשים/בעלים, הרישום אינו משקף זאת. עפ"י נתוני מפ"י לשנת 2021, ישנם כ-2787 דונם בגרעיני היישובים הערביים במרכז ובצפון אשר טרם הוסדרו ונרשמו בעלויות בהן. בהחלטת ממשלה 550 ההתייחסות להיעדר הרישום הינה דרך מגרשים והמיפוי אשר נערך ע"י מפ"י מסכם כי ישנם 135 מתחמים חדשים בנוסף ל-187 המתחמים בגלעיני היישובים, המצריכים הסדרי קרקעות (נתוני המרכז למיפוי ישראל 2021).

המלצה:



לבטל את הדרישה לקיומם של 7 בעלים שונים במתחם או לחילופין ליצור מנגנון משפטי שיאפשר הכרה בבעלות בפועל בשלב המיון הראשוני, הגם שאינה משתקפת ברישום בטאבו. במחקר 'תכנון והסדרה ביישובים הערביים תמונת מצב', של סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי,⁵⁶ ישנן מספר המלצות הנוגעות להסדרת הרישום על מנת לזרז תהליכי תכנון, אשר ניתן ליישמן גם בתהליכי תכנון התחדשות עירונית: (1) הסדרה כחלק מתהליך אישור תוכניות לצורכי רישום (תצ"ר) ורישום מקרקעין בו זמנית, במקביל לתהליך הכנת תוכנית איחוד וחלוקה. (2) לאפשר מתן היתרי בנייה לפני אישור תצ"ר, בהתאם לטבלאות האיזון המאושרות לתקופה של 3 שנים מיום אישור תוכנית איחוד וחלוקה.

חסם:



דרישת הסף להקים 70 יח"ד במצב יוצא במסלול רשויות עלולה להוות חסם שכן התשתיות הרעועות ממילא במרקמים הוותיקים, והמחסור בשטחי ציבור, לא יוכלו בהכרח לתמוך ברמת הציפוף הנדרשת.

המלצה:



במתחמים בהם ברדיוס המקובל עפ"י המדריך להקצאות שטחי ציבור של מנהל תכנון קיים מחסור במענים ציבוריים כגון חנייה, מבני ציבור ושטחים פתוחים למספר יח"ד הקיים, יש לבחון ולקבוע את רמת הציפוף הרצויה בכל מקרה לגופו בדיון משותף של הרשות המקומית והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ובהתייחס למצב התשתיות

56 עינאיה בנא-ג'ריס (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי) ווג'די ח'לאיליה (סיכוי-אופוק), תכנון והסדרה ביישובים הערביים- תמונת מצב, מאי 2022.

חסם:



תנאי נוסף במיון הראשוני למסלול רשויות קובע דרישה כי רווח יזמי לא יפחת מ-20%. דרישה זו מניחה בהכרח קיומו של יזם המוביל ומבצע את הפרויקט. אולם, בישוים הערביים, כפי שהוצג לעיל, הנכונות לשלב בניה יזמית היא מאד מוגבלת, והבניה הפרטית היא שרווחת.

המלצה:



הסרת הדרישה לרווח יזמי של 20% כתנאי סף ביישובים ערביים במסלול רשויות.

תמ"א 38

התמ"א חלה על בנין בודד ואינה כוללת מספר מינימאלי של יחידות דיור כתנאי סף לתחולתה, אלא ממוקדת בשאלת העמידה של הבינוי בתקני רעידות אדמה. כיוון שהמרקמים הוותיקים מאופיינים בבניה ישנה מאוד, ניתן לומר ברמה גבוהה של ודאות כי מרבית המבנים יעמדו בדרישה זו.

חסם:



נוסח התמ"א מפנה לקיומו של היתר הבניה ומורה כי תחולת התמ"א הינה על מבנים שהיתר הבניה שלהם הוצא לפני 1.1.1980. הדרישה הפורמאלית של היתר בניה עלולה להוות חסם ליישום מסלול זה, שכן חלק מהמבנים במרקמים הוותיקים נבנו ללא היתר.

המלצה:



יש לבחון את האפשרות ואת ההשלכות של הסדרת הסטטוס החוקי של מבנים ללא היתר במסגרת יישום מיזם תמ"א 38. תהליך הסדרה כאמור עשוי להוות לכשעצמו תמריץ לחידוש מבני מגורים.

תיקון 139 לחוק התכנון והבניה

התיקון חל כאמור על מבנה במגרש המיועד למגורים, שהוא לפחות בן שתי קומות ומאכלס לפחות 4 יחידות דיור, וכאשר לפחות 70% מהמבנה מיועד למגורים. דרישת סף נוספת, בדומה לתמ"א 38, הינה כי המבנה לא נבנה לפי תקן לעמידות מבנים ברעידות אדמה. על פניו, תנאי הסף הפיזיים מאפשרים הכללה של חלק משמעותי ממבני המגורים במרקמים הוותיקים.



בדומה לתמ"א 38 קיימת דרישה פורמאלית של היתר בניה.

המלצה:



ר' המלצה לעניין תמ"א 38 לעיל.

סמכויות ועקרונות התכנון

פינוי-בינוי

א. תוכנית פינוי-בינוי

חסם:



תוכנית מפורטת לפינוי-בינוי אשר מתוקפה ניתן להוציא היתרי בניה, עשויה להיות אמצעי מתאים לתכנון התחדשות מבני מגורים במרקמים הוותיקים. אולם, להבדיל מתוכנית פינוי-בינוי שבה מסגרת הזכויות נקבעת בין היתר כדי להבטיח רווח יזמי לפי תקן 21, במרקמים הוותיקים, בהעדר כמעט מוחלט של יזמות או שוק נדל"ן, מסגרת זו אינה רלוונטית. תכנון שמניח ביצוע פרויקטים בהיקפים וסדרי גודל שידרשו בהכרח מעורבות יזמית, עלול להיות בלתי ישים.

המלצה:



לאפשר למוסדות התכנון גמישות באישור תוכניות שאינן מבוססות על רווח יזמי בהתאם לתקן 21 במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים. תוכניות אלו יידרשו להציג כחלופה תחשיב המציג כדאיות כלכלית עבור בעל הקרקע לביצוע ההריסה והבניה בלבד באופן עצמאי, ללא מטרת רווח וללא מעורבות הכרחית של יזם.

ב. פינוי-בינוי באמצעות ותמ"ל

לקידום תוכנית התחדשות עירונית במסלול מהיר בותמ"ל ישנם יתרונות לצד חסרונות. לאור הניסיון המצטבר בשנים האחרונות, נראה כי ביישובים הערביים קידום תוכניות דרך הותמ"ל הינו תהליך מהיר יותר אשר מגביר באופן יחסי את אמון התושבים והרשות במערכת התכנון. דווקא ביקורת מוכרת מיישובים יהודיים על תוכניות ותמ"ליות אשר אינן מתחשבות בתוכניות אחרות או פוסחות על שיתוף הציבור, פחות נשמעות ביישובים הערביים. כאשר תוכנית מקודמת בקצב אינטנסיבי, נוצר רצף בתהליך התכנון בין שלבי שיתוף הציבור וגיבוש ההסכמות ובין תהליך התכנון.

חסם:



קנה המידה של תוכניות התחדשות עירונית שעוברות לדין בותמ"ל – לפחות 400 יח"ד במצב יוצא – מהווה חסם בפני תכנון פינוי-בינוי במרקמים הוותיקים בוועדה זו.

המלצה:



לשלב בחוק הותמ"ל הוראות ייעודיות לתכנון תוכניות פינוי-בינוי במרקמים וותיקים ביישובים ערביים. הוראות אלה יכללו החרגה של הדרישה לכלול לפחות 400 יח"ד. כשם שאנו מציעים בהגדרת תנאי הסף של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להכרזה על מתחמים, גם כאן יש להגדיר מרחב תכנון עפ"י חשיבות ציבורית גבוהה בשל מיקום התוכנית, או בשל היקף ההשפעה שלה.

חסם:



רמה נמוכה יחסית של השתתפות הציבור בתהליך התכנון.

המלצה:



חלק מיצירת הוראות ייעודיות לתכנון תוכניות פינוי-בינוי במרקמים וותיקים ביישובים ערביים, יכלול הוראות בדבר קיום תהליך תכנון משותף עם הציבור והרשות המקומית. התכנון יתקיים במתכונת של שותפות בהגדרת המטרות, יצירת חלופות ובחירת חלופה נבחרת.

תמ"א 38

חסם:



תמ"א 38 קובעת מגבלה שלפיה במבנים נמוכים משתי קומות ששטחם הכולל לא עולה על 400 מ"ר ניתן לבצע חיזוק בלבד ולהרחיב את שטח הדירות הקיימות, קרי לא ניתן להוסיף במבנים אלה יחידות דיור. הרחבת יחידות הדיור הקיימות מוגבלת ל-25 מ"ר ליח"ד, שניתן להוסיף על ידי סגירת קומת עמודים מפולשת ו/או תוספת בניה לדירות הקיימות. מגבלה זו עלולה להוציא חלק מהמבנים במרקמים הוותיקים אל 'מחוץ למשחק', כיוון שספק אם תוספת שטח מוגבלת ללא אפשרות להוסיף יחידות דיור תהיה אטרקטיבית.

המלצה:



נדרשת בדיקה מקיפה על מנת לחדד את ההשלכות של חסם זה על המרקמים הוותיקים. אנו ממליצים לערוך מיפוי מבנים אופייניים במרקמים הוותיקים ביישובים שונים ו/או באמצעות היוועצות עם אנשי מקצוע הבקיאים בדפוסי הבניה במרקמים אלו. היה נמצא כי לחסם זה היקף השפעה רחב, מוצע לשקול להחריג מבנים במרקמים הוותיקים מהדרישות לעיל.

תיקון 139 לחוק התכנון והבניה

מוקדם לנתח את ארבעת המסלולים הקבועים בתיקון זה שחוקק אך לאחרונה, שכן אופן הביצוע והתוצאות של המתווים הללו הם בבחינת נעלם. לצד זאת, ניתן להצביע בזהירות המתבקשת על המסלולים המאפשרים להרוס או לחזק מבנים במגרש אחד ולהוסיף את הזכויות המוקנות במגרש אחר, כמסגרת תכנונית העשויה להתאים למרקמים הוותיקים, ולפיכך מוצע לבחון בחיוב שימוש בהם.

המסגרת הזו, שלמעשה מסדירה ניוד של זכויות, עשויה לאפשר לבעל קרקע להמשיך להחזיק במלוא הזכויות במגרש שלו, לממן את ההתחדשות, ולסחור בזכויות שקיבל עם בעל מגרש במיקום אחר. למהלך זה שני יתרונות בולטים: האחד, נטל הציפוף לא יחול כולו/חלקו על המרקם הוותיק, שלרוב הינו דחוס ממילא והתשתיות הציבוריות בו אינן מספקות. העברת זכויות הבניה למגרש אחר יכולה להיעשות במרקם חדש, ובאזור שיכול לשאת את הציפוף בצורה מיטבית.

היתרון השני הינו כי מלוא הזכויות במבנה המתחדש נותרות בידי בעל הנכס – סוגיה שעלתה כבעלת חשיבות רבה בראיונות למחקר הנוכחי ולמחקר הראשי. הרתיעה ממעבר למודל מגורים של בית משותף, חלוקת מבנה המגורים למספר דירות או מכירת נכסים למי שאינו מהמשפחה לצורך מימון בניה, מהווה חסם משמעותי ביכולת לקדם מיזמי התחדשות. במסלולים הנ"ל, לכאורה, ניתן לממן את עלויות ההתחדשות של המבנה הקיים באמצעות מכירת הזכויות/יחידות הדיור הנבנות מתוקפן, מבלי שהדבר ישפיע על דפוס המגורים או הבעלות של בעל הנכס במרקם הוותיק.

הקמת מנהלות אזוריות להתחדשות עירונית

חסם



המיזם המשותף של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית וחברת ביאדר ליצירת פורום להסרת חסמים בקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים הינו יוזמה ברוכה המספקת מענה חשוב ודוגמה יפה לשיתוף החברה הערבית וייצוג הולם חוץ ממשלתי. עם זאת, מנהלות להתחדשות עירונית הוכחו כגורם קריטי בדרכו של יישוב להצליח בתכנון וביישום פרויקטים של התחדשות עירונית, ואלו אינן קיימות כלל ביישובים הערביים.

המלצה:



לאחר מיסוד מנגנון העבודה של ביאדר והרשות להתחדשות עירונית, יש לפעול להקמת מינהלות אזוריות להתחדשות עירונית ביישובים ערביים. גופים אלו, בדומה למנהלות ההתחדשות העירונית הקיימות, ייתמכו ע"י תקציב הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ומהליווי המקצועי של הרשות. המינהלות יקדמו תכנון התחדשות עירונית ומסמכי מדיניות להתחדשות, יסייעו בליווי תוכניות, גיבוש הסכמות, שיתוף הציבור ועוד. מוצע כי אנשי המקצוע שיאיישו את המינהלות יהיו מהחברה הערבית, ובעלי רקע והכרות עם תכנון ביישובים ערביים ומדיסציפלינות שונות: מתכננים, שמאים ויועצים משפטיים וחברתיים. תוכניות ההתחדשות אשר יגיעו לדיון בוועדה המחוזית ממנהלות אלה יקבלו קדימות

לבחינתן ואישורן ויהיה ניתן להוציא מתוקפן היתרי בנייה. המנהלות יאגמו ידע מקצועי יחד עם ליווי בשטח של הרשויות בקידום תוכניות להתחדשות.

קיצור הליכי תכנון ורישוי - 'מסלול ירוק'

חסם:



במסגרת הראיונות עלה כי משך הליכי תכנון לאורך פרקי זמן ארוכים מעמיק את חוסר האמון במוסדות התכנון ומקשה על קידום תוכניות.

המלצה:



בראיונות הוצע שעל מנת לקדם תוכניות התחדשות עירונית, על מורכבותן הרבה ועל הצורך להגיע להסכמות בעלי הקניין כדי לממשן, יתאפשר לקדם את התכנון והרישוי שלהן באפיק מהיר ומקוצר, מעין 'מסלול ירוק'. מסלול ירוק שכזה יכול להיווצר על ידי תיעדוף של תוכניות התחדשות עירונית במרקמים ותיקים במוסדות התכנון, והקצאת משאבים ייחודית לקידום של תוכניות אלה. כמו כן, ריכוז של תהליך התכנון לתוכנית אחת מתוקפה ניתן יהיה להוציא היתרי בניה, עשוי להיות משמעותי לקיצור וייעול הליכי התכנון.

תקן חניה

חסם:



כפי שעלה בראיונות, קיים מחסור משמעותי בחניה במרקמים הוותיקים, אשר מתרגם לא אחת למחולל מצוקה ומתחים. על מנת לעמוד בדרישות תקן חניה, ברבים מהמיזמים של התחדשות עירונית, נדרש לבנות חניה בתת הקרקע, דבר המכביד על עלויות הפרויקט, ולא אחת הופך אותו ללא כדאי כלכלית.

המלצות:



1. לאור המחסור האקוטי בחניה במרקמים הוותיקים מוצע להימנע מהקלה בתקן חניה, שכן פרויקט ההתחדשות יצטרך לספק מענה הן לאוכלוסייה הקיימת והן לתוספת. במתחמים בהם קיימים פתרונות חניה חלופיים, כגון ייעוד מגרש לחנייה ציבורית לטובת הפרויקט, וקירבה לנתיבי תחב"צ ניתן לשקול הקלת תקן.
2. לחילופין, לאור ההשלכות החברתיות של מחסור בחנייה, כפי שתואר בראיונות (אלימות וסיכון ילדים ההולכים על הכביש) יש לראות ביצירת מקומות חנייה כגורם מפתח בעל חשיבות ציבורית לקידום התחדשות עירונית.



העדר פרצלציה (פיצול בעלות משותפת) והעדרו של רישום נכסים בטאבו מהווים חסם לתכנון ולגיבוש הסכמות. קיים חסך בידע מקצועי לביצוע פעולות אלה.

המלצות:



1. תהליך התחדשות של מבני מגורים ילווה בסיוע של תהליכי פרצלציה, הכנת תצ"רים ורישום בעלות במקרקעין. אנשי מקצוע מטעם המינהלת להתחדשות עירונית ילוו את התהליך.
2. בתוך כך יוצעו סיוע וליווי מקצועיים בישוב סכסוכים הנוגעים לחלוקת הבעלות, ותהליכי איחוד וחלוקה.

היבטים כלכליים

ניתן לחלק את רכיבי המסגרת הכלכלית לשניים:

א. תמריצים אישיים – הנוגעים ברמת איכות החיים, אשר נועדו לעודד בעלי נכסים להיכנס לתהליך המורכב של התחדשות בית המגורים, כגון: הערך שבחידוש של בית המגורים, הערך של שדרוג איכות המבנה באמצעות רכיבים כמו מעלית ומרפסת המשפרים את איכות החיים, המשמעות של מיגון מפני רעידות אדמה וממ"ד ועוד. תמריצים אלו לא נחקרו לעומק בעבודה זו, אך ניתן להצביע על כך שעל מנת שחלקם יתפסו כמנוע להתחדשות מבנה מגורים נדרשת עבודת הסברה והכרות עם מעט הפרויקטים אשר מקודמים בימים אלה. למשל העלאת המודעות לחשיבות של מיגון מפני רעידות אדמה או איום מלחמתי, עשויה להגביר את הביקוש לפתרונות לאימונים אלה. מנהלות אזוריות להתחדשות עירונית ביישובים הערביים יכולות כשלב ראשון בעבודתן לעסוק בכך.

ב. תמריצים כלכליים למימון הפרויקט – תמריצים שמטרתם להביא את הפרויקט לכדאיות כלכלית ולהניע את הוצאתו לפועל. ברכיבים אלו יש בכדי לחולל ולהניע התחדשות של מבני מגורים, ולמעשה להפוך את התהליך למשתלם ואטרקטיבי דיו כדי להצדיק את הסיכונים הכרוכים בפרויקט מסוג זה, מנקודת המבט של מי שיוציא את הפרויקט אל הפועל. כיום מדובר לרוב ביזם, אך כפי שהוסבר, ביישובים הערביים סביר שבעל הקרקע יהיה מי שיוציא מיזם לפועל.

הניתוח בתת פרק זה מציע שורת תמריצים כלכליים אשר ניתן לכוון אותם ב'חבילה כלכלית' שתהיה אטרקטיבית דיה כדי לעודד התחדשות של מבני מגורים. תמריצים אלו גובשו מתוך שיח עם אנשי מקצוע מהחברה הערבית ולאור ניתוח הראיונות. יש מקום לארגונים, חוקרים ומשרדי ממשלה שונים להמשיך בפיתוח הרעיונות המובאים כאן ולהעשיר את סל האפשרויות לקידום התחדשות עירונית ביישובים ערביים. הצורך בתמריצים שונים מהמקובל במנגנוני ההתחדשות במדיניות הקיימת, מתבסס על שתי הבנות עיקריות:

■ בשונה מהתחדשות עירונית בישובים יהודים, המובלת ע"י יזמות נדל"ן ושיקולים נדל"ניים; בישובים הערביים עיקר התחדשות מבני המגורים תיעשה ע"י בעלי הנכסים עצמם.

■ זכויות בניה למגורים הן תנאי הכרחי אך לא מספק. בשונה מהתחדשות עירונית בערים יהודיות, שם זכויות הבניה למגורים מהוות המנוע של ההתחדשות העירונית, ביישובים ערביים זכויות הבנייה הן לרוב לא סחירות ולכן לא יכולות לשמש כתמריץ כלכלי. לכן, זכויות בניה למגורים כיום לא מספיקות לבדן (גם בתוספת הטבות מס כמקובל), כדי להניע התחדשות מבני מגורים במרקמים הוותיקים.

זכויות בניה לנכסים מניבים

חסם:



מהראינות עלה שעלולה להיות רתיעה משילוב של דיור להשכרה במבנה מגורים משפחתי, וכי רצוי ליצור הפרדה בין מבנה להשכרה ומבנה מגורים משפחתי.

המלצה:



יש להוסיף לבחון היתכנות לשילוב דיור להשכרה בנפרד ממבני המגורים המשפחתיים, בעיקר במרחבים המאפשרים הפרדה בין השימושים. מומלץ שמתן זכויות בנייה או חלוקת זכויות בנייה למבנים נפרדים, יעשו במסגרת מסלול ירוק לתכנון.

חסם:



מספר מרואיינים הצביעו על התחייבות של הרשות המקומית להשכיר מבנים או קומות ראשונות לצרכי ציבור כאפשרות לתמריץ משמעותי. אולם, שימוש ציבורי בשטח בייעוד מגורים/מסחר, מצריך היתר לשימוש חורג. היתר מסוג זה הינו בתוקף ל-5 שנים עם אפשרות להארכתו ב-5 שנים נוספות בלבד. מכשול זה עשוי להביא בעלי קרקע ורשויות להימנע מיישום אפשרות זו.

המלצות:



1. להוסיף תיקון בחוק התכנון והבנייה כי במסגרת חוזה שכירות ל-25 שנה בין רשות עירונית לבעל קרקע פרטית יוסמך מוסד התכנון לשקול מתן היתר לשימוש חורג לכל תקופת החוזה, בהתאם לטיב השימוש, זכות שימוע ו/או התנגדות של בעלי עניין וכיוצ"ב.
2. מוצע לבחון אלו שימושים ציבוריים עשויים להביא תועלת משמעותית, אך אינם דורשים השקעה ציבורית גבוהה בהתאמה ופיתוח של מבנים, שכן בסופו של דבר השכירות היא זמנית.

הטבות מס אלטרנטיביות/ הקלות בהיטלים ואגרות

חסם:



הפחתה של עלויות הכרוכות בבניה באמצעות פטור ממיסוי ומהיטלים, עשויה להוות שיקול מכריע בפני משק בית הבוחן אפשרות לבצע התחדשות. ההיטלים והאגרות בלבד, לפני עלויות הריסה ובניה, מצטברים לסכומים משמעותיים שאינם מצויים בידם של רבים ממשקי הבית במרקמים הוותיקים המאופיינים במצב סוציו – אקונומי נמוך יחסית. כך למשל, אגרת היתר בניה הינה 33.37 ש"ל⁵⁷, הקמת תשתית מים וביוב היא 125 ש"ל⁵⁷, ונוסף על אלו היטל השבחה בהתאם לסך ההשבחה בקרקע (כמוסבר לעיל בחלק ממסלולי ההתחדשות העירונית ניתן פטור מלא או חלקי מהיטל השבחה).

המלצות:



1. להחיל בכל מודל עתידי של התחדשות עירונית את הפטורים והקלות המס הקיימים במסלולי ההתחדשות העירונית (כפי שכבר הומלץ במחקר הראשי).
2. לבחון אפשרות לפטור או הפחתה באגרות ובהיטלים אחרים – כגון, אגרת היתר בניה ותשתית מים וביוב. כל הפחתה שכזו דורשת כי יובטח תקציב עבור מימון חלופי וכי ההטבה לא תפגע באיכות השירות או ברשות המקומית.

חסם:



מעבר להיטלים הנדרשים בכל בניה חדשה, בחלק מהמקרים בהם בנכס בוצעה בניה ללא היתר, מותנה היתר הבנייה ב'התחשבות אחורה' ודרישה לשאת בהוצאות להנפקת היתר בניה על המבנה כולו. מדובר בעלויות משמעותיות, המהוות חסם בפני הריסה ובניה.

המלצה:



פטור או הפחתה משמעותית של החוב שנצבר על מנת לעודד התחדשות מבנים והסדרתם. ניתן לקבוע קריטריונים ליישום הטבה זו, למשל, הענקת ההטבה במקומות בעלי חשיבות מרחבית וציבורית גבוהה, למשל: הסגת קו בניין לאורך רחוב נטול מדרכה על מנת לפתח מדרכות, רצועה לתשתיות, אזור לנטיעת עצים ועוד.

קרקע משלימה

חסמים:



הדיון בקרקע משלימה רלוונטי לתוכניות פינוי-בינוי ותמ"א 38/2 (הריסה ובניה) בלבד. הקצאת קרקע משלימה נעשית כמוסבר לעיל בארבעה אפיקים ולהם החסמים הבאים:

57 סימן ד לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970.

1. סוג ההקצאה – הקצאה של מגרש כלוא או צמוד דופן בגודל של עד 10 דונם ללא מכרז. מהיכרותנו עם המרקמים הוותיקים ביישובים הערבים, ספק אם ישנם מגרשים העונים על תנאי זה במרקמים הוותיקים, ועד כמה אפיק זה רלוונטי וישים, לאור מיעוט ניכר של קרקעות בבעלות ציבורית במרקמים הוותיקים. שלושת האפיקים הנוספים אינם מגבילים מאפייני ומיקום הקרקע, והמגרש המשלים יכול להיות מחוץ לאזור המתחדש.
2. הקצאת קרקע משלימה כפופה לשורה ארוכה של תנאים אשר פורטו בסקירה בפרק הראשון. נדרשת בדיקה כלכלית ותכנונית מעמיקה יותר כדי להעריך את ההשלכות של תנאים אלו ביחס למרקמים הוותיקים. עם זאת, ניתן להצביע כבר כעת על ההתניה של מכפיל מינימלי של 1:3 כהתניה העלולה להוות חסם לשימוש בקרקע משלימה.
3. החסם המשמעותי ביותר ביחס לקרקע משלימה הינו רמת הציפוף במתחם התוכנית הנדרשת ע"י רמ"י בכדי להשתמש בכלי זה לתמיכה בפרויקטים של התחדשות עירונית. מהניסיון המועט הקיים, תנאי הסף מדירים את רוב המתחמים הפוטנציאליים, וודאי ביישובים ערביים.

המלצות:



מתוך הסתכלות הוליסטית על היישוב הערבי, וחיבור המצב התכנוני כיום עם מציאות רבת שנים של אי הרחבת תחומי שיפוט ושטחי פיתוח, מוצע לקדם שימוש בקרקע משלימה במיזמי התחדשות עירונית במרקמים הוותיקים, במיוחד ביישובים הערביים.

1. על מנת להבין את הפוטנציאל של שימוש במגרשים כלואים או צמודי דופן יש לערוך בדיקה של מצאי קרקעות בבעלות רמ"י במרקמים ותיקים.
2. ככל שיקודם שינוי הגישה שבו נוקטת כיום רמ"י – מעבר מהקצאת קרקע לסובסידיה להבטחת כדאיות כלכלית – יידרש להבטיח כי התנאים להקצאת סובסידיה יאפשרו הכללת המרקמים הוותיקים ביישובים הערביים במסגרת זו.

היבטים משפטיים

שיעור ההסכמה

חסם:



המנגנון הקיים היום קובע כי בעלי זכויות הרוב רשאים לכפות מיזם התחדשות עירונית על המיעוט. המנגנון מתייחס לבעלי נכסים בבית משותף, שלרוב לא מאופיינים בקרבה משפחתית, אלא ביחסי שכנות ושותפות קניינית בחלקים המשותפים בבניין. כיוון שהמגורים ביישובים הערביים הינם במבנה משפחתי, ובשל החשש שקביעת שיעור הסכמה יוביל לסכסוכים משפחתיים, הוחלט שיש להעדיף מנגנון של הסכמה וולנטרית מלאה בין חברי המשפחה שהם בעלים רשומים בקרקע.



כיוון שהמגורים ביישובים הערביים הינם במבנה משפחתי, ובשל החשש שקביעת שיעור הסכמה יוביל לסכסוכים משפחתיים; תכנון התחדשות עירונית ייעשה בשותפות עם בעלי הקרקע, על מנת להגיע להסכמה וולונטרית מלאה בין כל חברי המשפחה.

המלצות רוחב

הבחנה בין אופי כפרי לעירוני

חסם:



היישובים הערביים מאופיינים בהתפתחות פיזית שונה ממרבית היישובים היהודיים בישראל. שנים של אי הרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערביים בעקבות הזנחת מוסדות התכנון, במקביל לתהליך גידול האוכלוסייה, הביאו להתפתחות של יישובים, אשר מחד חסרים את המאפיינים הכפריים אשר התקיימו בעבר, ומאידך חסרים מענים כלכליים, חברתיים ותשתיתיים התואמים מבנה עירוני מאידך. המנגנונים להתחדשות עירונית תואמים מבנה עירוני מובהק בעיקרו.

המלצה:



על מנת להתאים את מנגנוני ההתחדשות העירונית ליישובים הערביים יש לפרק תחילה את המקשה האחת של "יישובים ערביים" ולבחון באילו יישובים תהליך התחדשות יכול להסתמך על המסלולים הקיימים, היכן יש לקדם התחדשות במנגנונים אלטרנטיביים כדוגמת אלו המוצעים במחקר זה, אילו יישובים יש לשמר כמרחב כפרי וכיו"ב. תהליך זה הינו משמעותי ובסיסי לחשיבה תכנונית איכותית באשר היא, ומיפוי מסוג זה יוכל לשמש את מוסדות התכנון ברמות השונות בחשיבה אסטרטגית ופרגמטית לתכנון ביישובים ערביים בהמשך.

ייצוג הולם

חסם:



הייצוג החסר של האוכלוסייה הערבית נוכח בכלל מוסדות התכנון והמשרדים האמונים על קידום התחדשות עירונית. עפ"י דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשפ"א-תשפ"ב-2022, במנהל תכנון הייצוג לחברה הערבית עומד על 3.1%, וברשות הממשלתית להתחדשות עירונית על 0.58%⁵⁸ תופעה זו נמשכת מזה עשורים וקיבלה התייחסות בעבר

58 נציבות שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשפ"א-תשפ"ב 2022, <https://did.li/O7orl.28.06.2023>

הן בארגוני חברה אזרחית,⁵⁹ והן בוועדות ממשלתיות.⁶⁰ עם זאת, לא נראה כי יש שיפור משמעותי בתחום.

לראייה, מנגנוני ההתחדשות העירונית בישראל אינם תואמים לאופי הקנייני-תכנוני ביישובים הערביים, ותושביהם אינם יכולים לקדם תוכניות להתחדשות ברגולציה ובתמריצים הכלכליים הקיימים. בהמשך לצעד המבורך של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, החלו לאחרונה לדרוש אנשי מקצועי מהחברה הערבית שיהוו חלק מצוות התכנון להתחדשות עירונית ביישובים הערביים, ראוי להטמיע את ההמלצות הבאות.

המלצות:



אנו ממליצים על הבטחת שיעור העובדים הערבים, הן מבחינה כמותית בקרב כוח האדם ברשות להתחדשות עירונית, מנהל תכנון וכיו"ב, וכן מהותית, כלומר בכל מדרג התפקידים לכל הפחות בהתאם לשיעורם באוכלוסיה (18%). לשם כך, על המשרדים השונים להתאים את שיטות הגיוס והקליטה של מועמדיהם, וכן את מדיניות השימור והקידום של עובדים קיימים במערכת. פירוט של המלצותינו לקידום ייצוגם ההולם של עובדים ערבים בשירות הציבורי ניתן למצוא בנייר עמדה ייעודי אשר סיכוי-אופוק פרסמה באוגוסט 2021.⁶¹

1. אנו ממליצים על הבטחת המעורבות של עובדים ערבים מן המשרדים הרלוונטיים, וכן של ארגונים יציגים מן החברה הערבית במוקדי ותהליכי קבלת החלטות כגון: צוותי גיבוש מדיניות, צוותי יישום מדיניות, צוותי מדידת והערכת מדיניות, וועדות היגוי וכיוצ"ב.

2. אנו ממליצים על הבטחת השיתוף של ארגוני חברה אזרחית מן החברה הערבית, והרחבת שיתוף הפעולה אשר מתקיים כבר כעת בין הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית וארגון ביאדר, ובדגש על ארגונים יציגים בתהליכי קבלת החלטות, גיבוש ויישום מדיניות. כמו כן, יש להבטיח את השקיפות של תהליכים אלו, ותוצריהם בדגש על התייעצות ושיתוף הארגונים הנ"ל טרם פרסומם ואישורם של התוצרים.

הסברה והנגשת מידע לציבור

חסם:



כיוון שהיוזמה לפרויקטים להתחדשות מבני המגורים הינה בעיקר של בעלי הקרקע עצמם, ישנה חשיבות רבה להעברת מידע, הסברה על חשיבות חיזוק מבנים והתחדשות המרחב העירוני, והנגשה שפתית לציבור הרחב. כיום עבור מרבית הציבור בחברה הערבית המושג התחדשות עירונית הינו זר ואינו רלוונטי להם.

59 'במקום' והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל, 2007. <https://did.li/JnATY>

60 המלצות צוות בין משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, אומצו בהחלטת ממשלה מספר 664 מיום 22.12.2020 וישנה התייחסות מפורשת לחסם בדבר העדר הייצוג במוסדות התכנון והגופים המקצועיים שפועלים לצידם.

61 סיכוי אופוק, הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי חסמים והמלצות מדיניות, אוגוסט 2021. <https://did.li/L7XNf>



במקביל לעבודה על התאמת המנגנונים הקיימים בכל הרמות – התכנונית, הכלכלית, החברתית והמשפטית – לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של המרקמים הוותיקים ביישובים הערבים; על הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לעסוק בהסברה והנגשה של מידע לציבור. בשלב הראשון, אודות החשיבות של תהליכי התחדשות וההזדמנויות הטמונות בכך לאוכלוסייה המקומית. רצוי כי החשיבה על הפלטפורמות הנכונות להעברת המידע ייעשה בשיתוף גופי חברה אזרחית והגופים היציגים של החברה הערבית על מנת להגביר את הרלוונטיות שלהם ואת סיכויי החשיפה אליהם. בשלב השני, לאחר התאמת המנגנונים – אודות המנגנונים עצמם, הכדאיות שלהם, אופן היישום וכיו"ב. מנהלות אזוריות יוכלו להציע ליווי וייעוץ לתושבים מתעניינים.

חיזוק מסוגלות הרשויות המקומיות

חסם:



מרבית אגפי ההנדסה ברשויות המקומיות הערביות מתמודדים עם עומס רב הנובע מכ"א מקצועי מצומצם לצד סוגיות ואתגרים רבים בעבודה השוטפת של הרשות. התחדשות עירונית הינה קריטית לשיפור תנאי החיים של התושבים המתגוררים בגלעינים ובשכונות הוותיקות, אך בסדרי העדיפויות של הסדרת מבנים קיימים, פיתוח תשתיות, הקמת מבני ציבור, פיתוח עורקי תחבורה ועוד, החשש הינו כי התחדשות עירונית לא תצליח להתקדם בקצב הרצוי. גם במידה ותתקבל ההמלצה להקים מנהלות אזוריות להתחדשות עירונית ביישובים הערביים, אגפי ההנדסה ברשויות יהיו חייבים להיות מסוגלים לתמוך יוזמות מקומיות ולעטוף מקצועית את התושבים ואת עבודת המנהלת.

המלצה:



לצד ההמלצה לפיתוח מנהלות אזוריות להתחדשות עירונית ביישובים הערבים, יש לפעול לחיזוק האגפים הרלוונטיים ברשויות המקומיות, ובעיקר אגפי ההנדסה והמחלקות לעבודה קהילתית באגפי השירותים החברתיים.

קביעת יעדים ומדדים

חסם:



לעיתים קרובות במדיניות ממשלתית בנושאים שונים ישנם יעדים לאוכלוסייה הכללית ואין זה ברור מהי הציפייה לאחוז השתתפות החברה הערבית. דווקא בתחום התחדשות עירונית ישנה התייחסות ליעדים להתחדשות עירונית ביישובים ערביים בתוכנית האסטרטגית לדירור של מנהל תכנון, אולם בדו"חות השנתיים של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אין התייחסות לכך.



קביעת יעדים ומדדים ספציפיים ליושבים הערביים ופרסום סיכומי פעילות שנתיים יחד עם יעדים שנתיים לשנה העוקבת.



צילום: טורעאן רשות מקומית

נספח א – רשימת ההסדרים שנסקרו

- אוגדן הנחיות לסיוע לרשויות המקומיות בקידום פרויקטים של פינוי בינו (2022)
- חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח 2008
- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965
- חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017
- תמ"א 38
- חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006
- חוק רשות מקרקעי ישראל
- חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016
- חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה)
- החלטות מינהל התכנון לגבי תמ"א 38
- חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014
- חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963
- תקנות פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי)(כינוס בעלי הדירות ומסמך עיקרי הצעה),
התשפ"ב-2022
- תקנות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (הנחה בארנונה), התשע"ט-2018
- תקנות התכנון והבנייה (בעל דירה הרשאי להגיש תוכנית בבית משותף), תשע"ו-2016
- תקנות מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזת מתחם פינוי ובינוי
במסלול מיסוי), התשס"ד-2004
- "החלטת קרקע משלימה" – החלטת מועצת מקרקעי ישראל בעניין הקצאת קרקע משלימה,
המפורטת בסעיף 5.6 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- מדריך מינהל התכנון לבדיקת תוכניות להתחדשות עירונית
- תקן 21