

# מחדש ישראל

הצעה לכינון חברה ממשלתית להתחדשות עירונית בישראל

נייר מדיניות בנושא התחדשות עירונית  
טיוטה לעיון | ינואר 2012

**3 חלק א: הצעה לכינון חברה ממשלתית להתחדשות עירונית בישראל**

- 3 1. המלצות ועדת טרכטנברג כנקודת מוצא בגיבוש מסגרת יישומית לחידוש עירוני
- 4 2. הקמת מסגרת גג רחבה להתחדשות עירונית כפרויקט לאומי
- 5 3. "מחדש ישראל": מתווה פעולה
- 6 4. "מחדש ישראל": מתווה ארגוני
- 7 5. מחדש ישראל: מסגרת פעולה תכנונית
- 9 6. חקיקה משלימה
- 9 7. הקרן לקידום התחדשות עירונית
- 10 8. הקמת ועדת תכנון מיוחדת לאישור פרויקטים בהתחדשות עירונית
- 10 9. סיכום: עתיד המרחב הבנוי בישראל ויתרונות המערכת המוצעת

**11 חלק ב: כלים מתודולוגיים בקידום תכניות במסגרת "מחדש ישראל"**

- 12 1. כלים מתודולוגיים במסגרת שלב א' (קביעת מתחם ההתערבות)
- 14 2. כלים מתודולוגיים במסגרת שלב ב' (סקר מצב קיים)
- 15 3. כלים מתודולוגיים במסגרת שלב ג' (תכנון חלופות)
- 19 4. כלים מתודולוגיים במסגרת שלב ו' (יישום)

**20 נספח א: הכשרת העוסקים בתכניות התחדשות עירונית**

**21 נספח ב: כלים קיימים והצעות להרחבות ושינויים**

**22 נספח ג: מסמכים ומחקרים לקריאה נוספת**

## חלק א: הצעה לכינון חברה ממשלתית להתחדשות עירונית

### 1. המלצות ועדת טרכטנברג כנקודת מוצא בגיבוש מסגרת יישומית לחידוש עירוני

מטרת מסמך זה היא להציע מסגרת יישומית להמלצות טרכטנברג בכל הנוגע לקידום מואץ לפרויקטים של התחדשות עירונית. ובלשון הדר"ח:

"מחסור בקרקע למגורים, בעיקר באזורי הביקוש, ומדיניות התכנון, כפי שבאה לידי ביטוי בתמ"א 35 מחייבים את שוק הנדל"ך והממשלה לחשוב על ניצול יעיל יותר של הקרקע, תוך מתן מענה לעלייה ברמת החיים של האוכלוסייה. אחד הפתרונות הנהוגים בעולם שאומץ גם בישראל הינו פינוי-בינוי. הממשלה נקטה בשורת צעדים שתכליתם להסיר את החסמים הרבים (תכנוניים, כלכליים וקנייניים) המעכבים תוכניות של פינוי-בינוי. בפועל, היקף התוכניות לפינוי בינוי אשר יצאו אל הפועל בשנים האחרונות הינו מצומצם ביותר ועומד על פרויקטים ספורים בלבד. הוועדה קוראת לממשלה להגדיר תחום זה של ההתחדשות העירונית ופרויקטי פינוי בינוי כיעד לאומי ולפעול בדרכים ברורות ואפקטיביות כדי לממשו."<sup>1</sup>

בנוסף ממליץ דו"ח ועדת טרכטנברג לנקוט בצעדים הבאים:

- קידום תכניות מתאריות להתחדשות עירונית - עד כה קודמו תוכניות לפינוי ובינוי למתחם בודד, תוך קידום תב"ע נקודתית לאותו מתחם, לרוב ללא ראייה מתארית של פיתוח התחדשות עירונית בת קיימא במרחב בו מצויה אותה תוכנית. גישה זו נקטה על מנת להקל על יזמים ולקצר תהליכים שיאפשרו לפרויקטים ראשונים להבשיל ולהיבנות במהירות.
- קידום וליווי צמוד של מתחמי פינוי בינוי - הוועדה ממליצה למסד תהליך ליווי ממשלתי של מתחמים נבחרים.
- טיפול בעלויות פיתוח בהתחדשות עירונית - הוועדה מצאה כי ישנו מקום לפיתוח כלי נוסף שיאפשר קידום פרויקטים לפינוי ובינוי אשר אינם מקודמים על ידי הרשות המקומית, מאחר והעלויות בגין עבודות הפיתוח אשר הרשות מחויבת לבצע על מנת לאפשר את הבנייה גבוהות מהכנסות הרשות מאגרות והיטלים. בהתאם מוצע כי הממשלה תשלים את עלויות הפיתוח להם מחויבת הרשות ואשר אינן מכוסות על ידי איגרות והיטלים. הסיוע הממשלתי יינתן למתחמים נבחרים אשר סיימו את הליכי התכנון הסטטוטורי.
- השלמת הקמת מנגנון שמאי מכריע בפינוי-בינוי - במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2011-2012 הגישה הממשלה לאישור הכנסת תיקון להצעת חוק פינוי בינוי (פיצויים). במסגרת התיקון לחוק הוחלט, בין היתר, כי שר המשפטים יקבע רשימה של שמאים שתפקידם להכריע בשאלת הכדאיות הכלכלית של עסקת פינוי בינוי. לצורך ביצוע החוק נדרש לתקן תקנות לעניין סדרי הדין לעבודת השמאים. הוועדה קוראת לקדם את הליך התקנת התקנות ואישורן.
- יישום הרפורמה בחוק התכנון והבנייה והרפורמה ברשות מקרקעי ישראל - הוועדה סבורה כי יש להמשיך ולקדם ביתר שאת את צעדי הממשלה להרחבת ההיצע, ולפעול ליישום המהיר. בעניין זה מדגישה הוועדה את החשיבות שבקידום הליכי החקיקה בתחום התכנון והבנייה והליכי היישום של הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל - המהווים צעדים תשתיתיים ומבניים חיוניים בתחום מדיניות הקרקע והתכנון בטווח הבינוני והארוך.

מסמך זה מתייחס לכל המטרות הללו ומבקש להדגיש כי חידוש עירוני הינו פרויקט בעל חשיבות בקנה מידה לאומי החורג מקנה המידה המקומי של מתחמי היישום עצמם. בכוחו של חידוש עירוני לחולל צמיחה כלכלית, להעלות את איכות החיים העירונית עבור מאות אלפי בני אדם במדינת ישראל וכן לקדם חלוקת משאבים צודקת יותר. לפיכך, מטרת מסמך זה היא להציע ולקדם מערכת פעולה כוללת אשר במסגרתה תוקם חברה ממשלתית לחידוש עירוני שתהיה אמונה על ההיבטים התכנוניים, "קרן לחידוש עירוני" שתהיה אמונה על ההיבטים הפיננסיים וכן ועדת תכנון מיוחדת לחידוש עירוני אשר תהיה אחראית לאישור הפרויקטים בהליך מזורז ועוקף-ביורוקרטיה. שלושת גופים אלו, יבטיחו האצה וזירוז משמעותיים של תהליכי חידוש עירוני, יבטיחו אספקה שוטפת של דיור וכן יבטיחו התמחות והתמקצעות בתחום החידוש העירוני בישראל.

<sup>1</sup> מתוך: הדיון: עיקרי ההמלצות, דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), 2011, עמוד 205.

## 2. הקמת מסגרת גג רחבה להתחדשות עירונית כפרויקט לאומי

מטרת מסמך זה הינה לקדם את נושא החידוש העירוני של מרקמי מגורים ותיקים, מתוך הנחת המוצא כי חידוש זה יכול לסייע לשיפור מצבן והעלאת איכותן של השכונות, קידום העיר בכללותה, אספקה של יחידות דיור, קידום ההטרוגניות החברתית והפיזית ופיזור מאוזן יותר של משאבים בין מספר רב של שחקנים.

חידוש עירוני מוגדר במסמך זה כתהליך עדכון וחידוש המרקם הבנוי באמצעות מגוון רחב של כלים תכנוניים, לרבות תוספות בנייה, שיקום מבנים, בנייה חדשה, וכן עדכון תשתיות ציבוריות, המרחב הציבורי ושטחים משותפים, כל זאת מתוך ראייה מתחמית שאינה מתמקדת בבניין הבודד אלא מקדמת תכניות בעלות טווח השפעה רחב.

כיום קיימים מספר מנגנונים עיקריים לקידום נושא ההתחדשות העירונית. הידועים שבהם הם עיבוי-בינוי ופינוי-בינוי, שמטרתם לעודד את ציפוף המרקם הבנוי ומימון באמצעות תוספת יחידות דיור חדשות. למרות שיש בכלים אלו ואחרים משום הבטחה ליצירה של תהליכי התחדשות עירונית בשכונות הוותיקות ובמהותם הם כלים ראויים וחשובים, היעדר מסגרת מובנית להתחדשות עירונית הנתמכת במנגנון ברור, מחליש את האפקטיביות שלהם.

המחסור במסגרת מובנית כוללת להתחדשות עירונית מייצר בעיות במספר מישורים:

- **מדיניות:** קידום והאצה של תכנון אד-הוק המגיב ליוזמות קבלניות שאינן בהכרח מתיישבות עם האינטרס העירוני הרחב.
  - **כלכלה:** חוסר הסכמה בין דיירים לקבלנים וקושי בהתנעה של תהליכים של התחדשות בשל היעדר מסגרת כלכלית וחקיקתית ברורה ביניהם. היעדר זה מעודד עוולות וסחטנות מצד הדיירים, כמו גם להיפך, לחשיפת הדיירים לרמאויות ומידע שגוי.
  - **תכנון:** ויישום בקנה מידה בנייני ולא בקנה מידה עירוני או שכונתי. הפעולות המקומיות אינן תורמות, ואף עלולות לפגום, בתהליכי התחדשות עירונית רחבים יותר.
  - **יישום:** קושי ביישום של פרויקטים של התחדשות עירונית בשכונות רבות בישראל, בהן היחס בין זכויות הבנייה הנוספות לבין עלות הבנייה הכוללת אינו מאפשר את מימוש הפרויקט בשל ערך קרקע נמוך. שכונות מסוג זה נמצאות בערים רבות בישראל, במרכז ובפריפריה, והתועלת למדינה מחידושן הינה משמעותית.
- בעיות אלו מקשות על מימושן של תכניות התחדשות עירונית איכותיות ומרחיקות את התכנון בישראל מהמטרה המרכזית של תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35), שקבעה כי יש לפעול למען "שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית" (סעיף 13).

בהתאם, ולאור הסוגיות שהועלו לעיל, מבקש מסמך זה להציע מסגרת פעולה בתחום ההתחדשות העירונית, הנסמכת על הצורך בחידוד שלושה עקרונות עיקריים:

- **בהירות תכנונית:** חיזוק הראייה המתחמית המקדמת איכות וחיוניות עירונית. כיום משרד הבינוי והשיכון מקדם פרויקטים מסוג זה,<sup>2</sup> אולם הכוונה לייצר עדיפות ברורה להתערבות תכנונית מתחמית על פני הבניין הבודד.
- **בהירות חקיקתית:** הסדרת זכויות התושבים, מעמד היזם והנושאים הפיננסיים הנוגעים לתהליך ההתחדשות העירונית.
- **בהירות תפקודית:** הגדרת הסמכויות של הגורמים הפועלים ושכלול שיתוף הפעולה בין הרשויות, כל אחת על פי התמחותה.

רק באמצעות קידום של מסגרת גג רחבה להתחדשות עירונית בתמיכה ממשלתית תצליח החברה הישראלית להתמודד עם האתגרים המרחביים, הסביבתיים, והחברתיים הצפויים לה בעשורים הקרובים. בהיעדר מסגרת כזו, היקף ומימוש של פרויקטים בתחום ההתחדשות העירונית מוגבל. התעלמות ממצב עניינים זה עשויה להעמיק את הקיטוב החברתי וליצור בעיות עירוניות ומרחביות חדשות.

<sup>2</sup> להרחבה על מתחמי העיבוי ותכנית "מיקוד מאמץ" של משרד הבינוי והשיכון, ראו אתר המשרד: <http://www.moch.gov.il>

### 3. "מחדש ישראל": מתווה פעולה

השאלה המרכזית העומדת בפנינו היא, כפי שנוסחה על ידי ועדת טרכטנברג: "לאיזה עתיד אורבני צועדת ישראל בעשורים הבאים? האם לחיים עירוניים תוססים, בהם יש מקום לאוכלוסיות מרקעים שונים ובשלבי חיים שונים, עם הטרוגניות חברתית וחיי קהילה מפותחים? ערים שוקקות עם מרכזי מסחר ועסקים, אזורים תירותיים, מרחב ציבורי מפותח, נגישות תחבורתית גבוהה הנשענת על מערכות מתקדמות להסעת המונים ושירותים ציבוריים - חינוך בריאות, משטרה מתקדמים?"<sup>3</sup> שאלות אלה, כפי שקבעה הוועדה, נוגעות הן למרחב העירוני באזורי הביקוש והן לערים בפריפריה - אלו גם אלו, מחייבים מדיניות פיתוח כוללת המותאמת לנתוני היסוד, לאופיין ולכיווני ההתפתחות הרצויים שלהן. לפיכך, יש צורך בגיבוש של מדיניות פיתוח כוללת של חידוש עירוני על מנת לחולל שינוי חברתי כלכלי ולמנוע תהליכים של הזנחה והתחזקות העוני במתחמים קיימים.

חשוב לציין כי חידוש עירוני, כפי שמוגדר במסמך זה, מתייחס לסל רחב ומגוון של כלים ואינו מתייחס באופן צר רק למנגנון של פינוי בינוי. המטרה היא לגבש פרויקטים בהם ייעשה שימוש בכלים שונים בו זמנית באופן שיבטיח את איכות המרקם האורבני ויקדם את המטרות לעיל.

#### החידוש העירוני הינו כלי מינוף תלת שכבתי:

- א. חידוש עירוני כמנוף לצמיחה כלכלית.  
לחידוש העירוני יש כוח כלכלי לא מבוטל והוא יכול להוות גורם המחולל צמיחה במשק, בזכות הפער בין עלות תוספת יחידות דיור בתוך המרקם הבנוי לעלות הקמת שכונות חדשות,<sup>4</sup> וכן בשל העובדה כי השקעות בחידוש העירוני מניבות השקעות והכנסות במכפיל (leverage) של 1 ל-16 עד 1 ל-30 ומסייעות לקידום והנעת הכלכלה העירונית על כל היבטיה.
- ב. חידוש עירוני כמנוף להעלאת איכות החיים.  
בכוחו של החידוש העירוני להביא העלאת איכות החיים ברמה העירונית הכוללת, באמצעות יצירת סביבות עירוניות טובות יותר, וכן ברמה הפרטנית, באמצעות העלאת איכות הדיור לתושבים.
- ג. חידוש עירוני כמנוף חברתי.  
חידוש מרקמי מגורים ותיקים יכול לתרום ליצירת סביבות שוויוניות וצודקות יותר מבחינה חברתית ויאפשר להביא לחלוקה מאוזנת יותר של משאבים. באמצעות יצירה של אלפי יחידות דיור, חידוש עירוני יכול לייצר רווח כלכלי עבור שחקנים רבים, זאת בניגוד לאסטרטגיה של בניית סביבות מגורים חדשות, שמיטיבה בעיקר עם יזמים בקנה מידה גדול.

#### על מנת להשיג מטרות אלו ולהבטיח תכנון איכותי של פרויקטים, יש:

- א. להקים חברה ממשלתית להתחדשות עירונית - "מחדש ישראל".
- ב. להקים "קרן לחידוש עירוני" שתתמחה בהענקת מענקים אשראי לתהליכים של חידוש עירוני.
- ג. להקים ועדה במועצה ארצית לאישור מזורז ועיל של פרויקטים בהתחדשות עירונית.
- ד. לקדם חקיקה בנושאים שונים אשר ישפרו באופן ניכר את תהליכי ההתחדשות העירונית ויבטיחו את איכות התוצר התכנוני.

מתווה הפעולה המוצע עושה שימוש במסגרות מוכרות, מרכיב אותן מחדש ומכניס בהן תכנים התואמים את המסגרת של החידוש העירוני.

<sup>3</sup> מתוך: הדו"ר: עיקרי ההמלצות, דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), 2011, עמוד 201.  
<sup>4</sup> מחקר שנערך עבור המשרד להגנת הסביבה ערך השוואה בין עלויות הקמת יישובים כפריים חדשים לעלויות הרחבת יישובים קיימים, תוך בחינה של עלויות ההקמה, התפעול השוטף והעלויות החיצוניות. מהמחקר עולה כי ההוצאה בישוב כפרי חדשה היא למעלה מכפולה בהשוואה לשכונה חדשה ביישוב עירוני, וכי הקמת יישובים חדשים יקרה יותר בכל הפרמטרים שנמדדו מהרחבת יישובים קיימים. להרחבה ראו: הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים. ירושלים: המשרד להגנת הסביבה, אגף שטחים פתוחים, אגף כלכלה ותקינה. 2009.

#### 4. "מחדש ישראל": מתווה ארגוני

##### • קידום החלטת ממשלה להקמת "מחדש ישראל"

הממשלה תחליט על הקמתה של חברה ממשלתית להתחדשות עירונית בישראל (להלן: "מחדש ישראל") ותקבע את המבנה הארגוני, התקצוב, הסמכויות והתפקידים שלה. הקמתה של חברה ממשלתית להתחדשות עירונית מבוססת על ההכרה כי פרויקטים רבים של התחדשות עירונית שקודמו עד כה התאפיינו בראייה צרה וישימות נמוכה, כאשר יוזמות קודמו אד-הוק באופן שאינו בהכרח מתיישב עם האינטרס העירוני והלאומי הרחב.

##### • סמכויות ותפקידים של "מחדש ישראל"

"מחדש ישראל" יפעל למען תכנון, קידום והערכה של פרויקטים של התחדשות עירונית. תפקידו של "מחדש ישראל" הינם כדלקמן:

i. תכנון פרויקטים של חידוש עירוני. התכנון ינוהל על ידי צוות תכנון מטעם "מחדש ישראל", אשר יפעל במידת הצורך מול מתכננים ויועצים חיצוניים. כל פעולות החידוש העירוני תתבצענה בראייה מתחמית כוללת (בניגוד לרחוב, בלוק או בניין בודד) תוך התייחסות לזיקות עירוניות רחבות יותר.

ii. חידוש ועדכון המרקם העירוני והמרחב הציבורי בכללותו, לרבות הקמת ועדכון תשתיות ועוגנים. פעילות זו תיעשה בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית ותמומן באמצעות אגרות ועודפים שינוהלו על ידי הקרן לחידוש עירוני (ר' סעיף 7).

iii. איחוד וחלוקה של מגרשים במתחמי התערבות לחידוש עירוני שלא בהסכמה. האיחוד והחלוקה מחדש נועדו לארגן מחדש את המרחב הבין-בנייני שנמצא ממילא בבעלות מנהל מקרקעי ישראל, בעוד הדירות עצמן נשארות בבעלות מלאה של הדיירים.

iv. ניהול עודפי הקרן לחידוש עירוני וסיוע במימון פרויקטים של חידוש עירוני במקומות בעלי ערך קרקע נמוך בהם הישימות הכלכלית נמוכה.

v. ניהול אבטחת איכות על ידי צוות אשר יפעל במקביל לצוות התכנון ב"מחדש ישראל". צוות אבטחת האיכות (א) יסייע בקביעת מתודולוגיה תכנונית, (ב) יסייע בגיבוש מטרות הפרויקט, (ב) ישמש כצוות מלווה לתהליכי התכנון, ו-(ג) יקיים מחקרים, סקירות ספרות, מעקבים שלאחר אכלוס וכדומה, על מנת להבטיח כי צוותי "מחדש ישראל" עומדים בסטנדרטים של ידע ומיומנות.

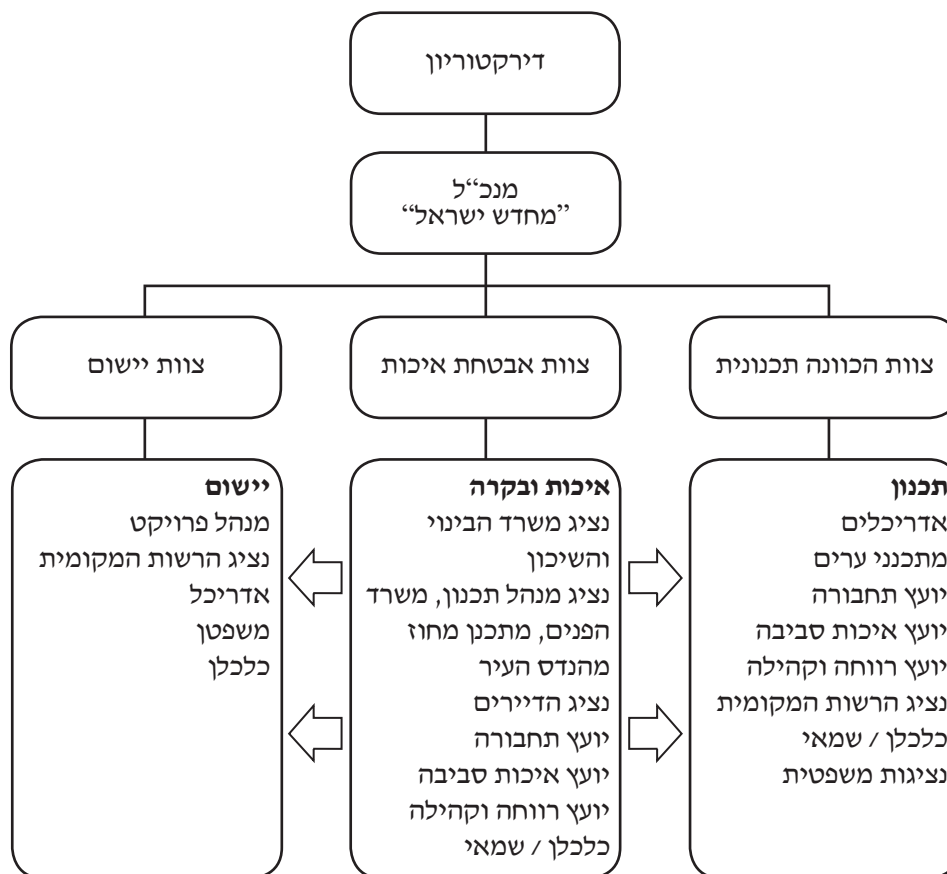
vi. ניהול וטיפול באישור פרויקטים אל מול הוועדה הארצית יחד עם נציגות הוועדה המקומית הרלוונטית (ר' סעיף 8, הטיפול באישורים ינוהל על ידי צוות התכנון מטעם "מחדש ישראל").

vii. הוצאה של הפרויקט אל הפועל באמצעות מכרזים/ים דו שלביים (זכייה-אישוש- ביצוע). צוות היישום מטעם "מחדש ישראל", ינסח וילווה את המכרז והחווה (נוסח אחיד, ראה סעיף 6). המכרז בשלב א' יכלול את המידע להלן: חזון, היקף עבודות התשתית והפיתוח, זכויות בנייה, רשימת הדיירים, זכויות הדיירים (על פי חוק), שיפוי כספי לדיירים (על פי קביעת השמאי המכריע). עם הזכייה יפקיד היזם ערבות של כ-10% מערך הפרויקט ויינתנו לו כתשעה חודשים להחתים את הדיירים במתחם ולהכין מסמכים להיתר.<sup>5</sup> בתהליך זה היזם מתחייב: (1) להשתמש בחוזים אחידים (קבלן-מדידה, קבלן-עירייה, קבלן-דיירים), (2) לעמוד בתשלום היטלים הנדרש על פי שמאי מכריע, (3) לבנות בסטנדרט הבנייה המינימלי כפי שייקבע על ידי "מחדש ישראל" (ובכלל זה התחייבות הקבלן כי דירות התמורה לא ייפלו ברמתן מהדירות המשוקות לדיירים חדשים), (4) לעקוב אחרי הנחיות בנייה הנובעות מהתב"ע.

<sup>5</sup> כיום תהליך זה נמשך זמן רב אולם בתמיכה של חקיקה משלימה (ר' סעיף 6) תהליך ההחתמה עשוי להתקצר משמעותית.

• מבנה ארגוני של "מחדש ישראל".

"מחדש ישראל" יכלול שלושה צוותים עיקריים אשר יפעלו בתיאום מלא: צוות הכוונה תכנונית אשר ינהל את הפרויקטים (שיוזמו ממתכננים ואדריכלים עצמאיים), צוות אבטחת איכות מלווה אשר תפקידו לבקר ולהבטיח את איכות הפרויקט, וצוות יישום אשר תפקידו להוציא את העבודה למכרז, לנהל את הקשר אל מול הדיירים ולקדם את האישורים הנדרשים. הצוותים יכללו נציגות מקצועית וממשלתית, וחבריהם יהיו מומחים בנושא ההתחדשות העירונית.<sup>6</sup>



5. מחדש ישראל: מסגרת פעולה תכנונית

• חידוש עירוני בקנה מידה מתחמי

"מחדש ישראל" יפעל לקידום פרויקטים להתחדשות עירונית בקנה מידה מתחמי, כאשר לאחר הכנת התכנית הכוללת למתחם כולו, מבנים או תתי-מתחמים בתוך האתר יכולים לעבור התחדשות באמצעות כלים שונים בהתאם למצבם הפיזי ובהתאם לתכנית הכללית. יתרונות ההתערבות המתחמית הינם:

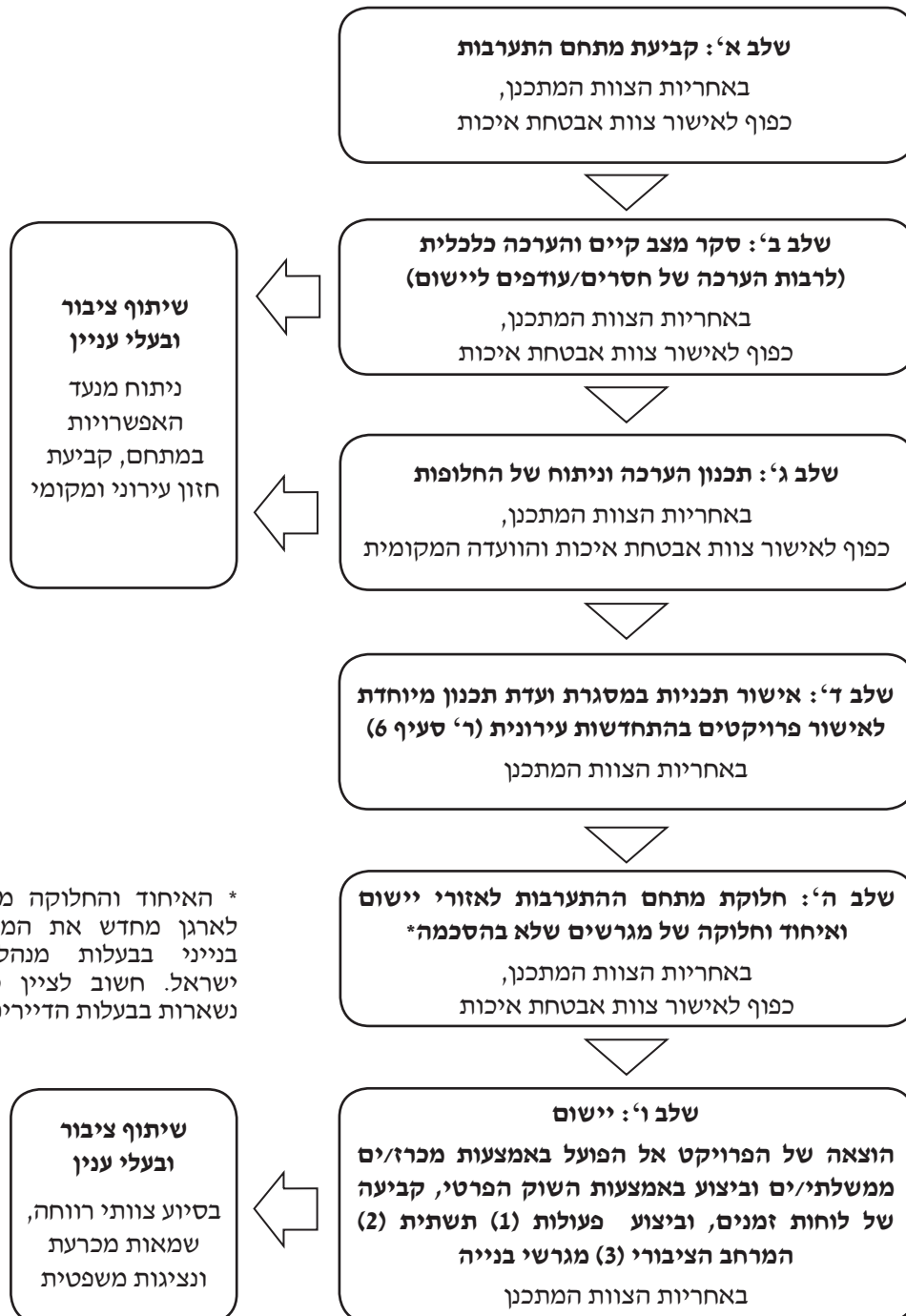
- i. תכנון מתחמי יאפשר עריכה של תכנית מקיפה בעלת טווח השפעה רחב, הכוללת התייחסות דיפרנציאלית לתתי-אזורים שונים בתוך המתחם.
- ii. תכנון מתחמי יסייע למקבלי ההחלטות ולמתכננים לבחון הצעות להתחדשות עירונית בראייה עירונית ומקומית בו זמנית.
- iii. תכנון מתחמי יוביל להעלאת ערך כל הדירות שבמתחם כתוצאה מהתחדשות ושיפור השכונה ותדמיתה.
- iv. תכנון מתחמי יאפשר זיהוי, שימור וחיזוק ערכים קיימים במתחם, כך שההתערבות המוצעת לא תפגע בהם אלא תסייע במינופם.
- v. תכנון מתחמי יאפשר לבצע את התכנית בשלבים, ובמקרים בהם נדרשת הריסה של מבנים, יאפשר בנייה של מבנים חדשים ושיכון הדיירים טרם הריסת המבנים הישנים.

<sup>6</sup> ניתן לבנות מסגרת הסמכה בנושא על מנת להרחיב את מספר המומחים בתחום.

- לאחר בחירת חלופת תכנון נבחרת בהתאם לקריטריונים שפורטו לעיל, גורמי התכנון האחראים יחלקו את מתחם התכנון לאזורי יישוב, שגודלם עד 200 יחידות דיור. יתרונות חלוקת המתחם לאזורי יישוב הינם:
- i. עידוד תחרותיות בין גופים יזמיים שונים, בהיקפים שונים של פעילות, ומניעה של חזרתיות עיצובית.
  - ii. תפיסה מערכתית של שלבי הביצוע, לרבות פרישה ועדכון של תשתיות.
  - iii. יצירת מבנה בעלויות סביר למימוש.
  - iv. אפשרות לבקרה והערכה תוך כדי יישוב התכנית.
  - v. מימוש התכנית באמצעות בנייה לפני פינוי (ככל הניתן), במידה והתכנית כוללת הריסה של מבנים.

• **יישום וקידום תכניות במסגרת "מחדש ישראל"**

כל הפרויקטים של ההתחדשות עירונית יעקבו אחר מסגרת מובנית הכוללת את השלבים להלן:



\* האיחוד והחלוקה מחדש נועדו לארגן מחדש את המרחב הבין-בנייני בבעלות מנהל מקרקעי ישראל. חשוב לציין כי הדירות נשארות בבעלות הדיירים.



## 6. חקיקה משלימה

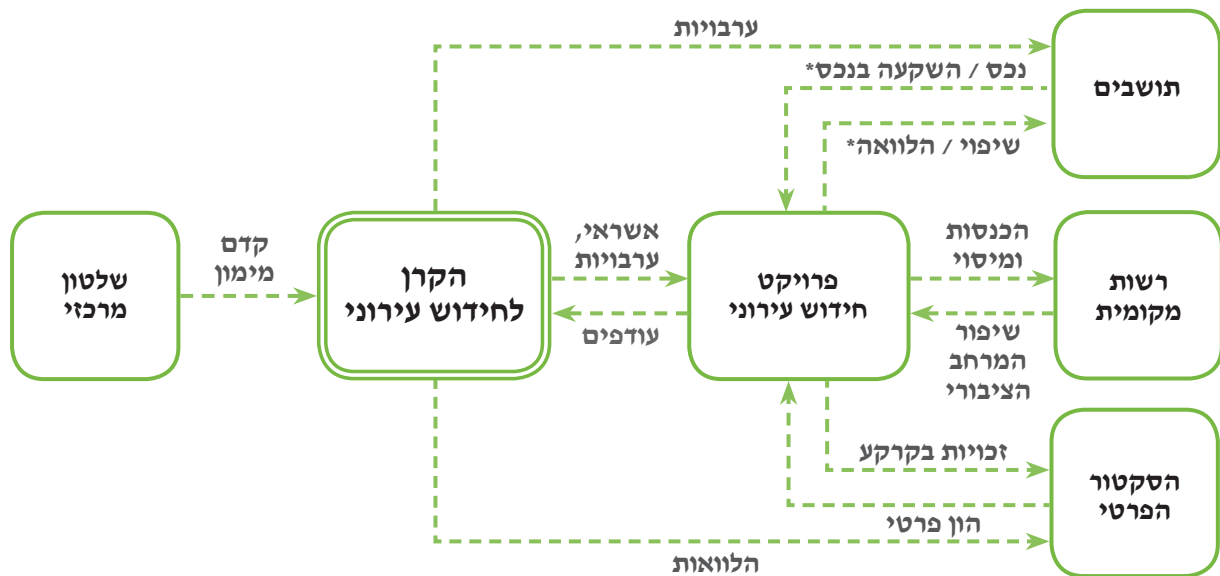
בנוסף להקמת מחדש ישראל, יש לקדם חקיקה משלימה בתחומים הבאים:

- השיפוי הכספי או החלופי לדייר, במידה ויישום החידוש העירוני כולל הריסה של מבנים קיימים. השיפוי הכספי יהיה מבוסס על הערכת שווי יחידת הדיור על ידי שמאי מכריע ותוספת פיצוי במספר קבוע, שייקבע על ידי המחוקק.
- שינוי 'חוק הדייר הסרבן' באופן שיחול על מתחם יישום שגודלו עד 200 יחידת דיור, ולא על כל מקבץ ובניין בנפרד.
- הסדרה של כלי מובנה ומזורז לקבוצות רוב דיירים בתביעות מול מיעוט סרבני לפינוי בהליך קצר, פשוט וזול, או לחילופין העמדה של גוף ציבורי שיסייע בתביעות אלו.
- הגדרת אמצעים המאפשרים לדיירים שדירותיהם מיועדות להריסה לבחור באחת משתי חלופות: מכירת הדירה למדינה תמורת השיפוי שייקבע בחקיקה, או קבלת דירה חדשה לפי קביעת השמאי המכריע. דייר שיבחר בחלופה האחרונה יקבל פיצוי על דמי השכירות בתקופת המעבר.
- הגדרה והסדרה של תהליך ההחלטה של הדייר (הסדרה זו תפתור את המצב הקיים בו החתמת דיירים נעשית במקביל על ידי מספר יזמים ויוצרת מצב שבו לכל יזם מספר חתימות חלקי באופן שמונע את ההתקדמות של הפרויקט).
- הגדרה של מערכת חוזים אחידים לליווי התהליך של החידוש העירוני. חוזים אלו יגנו על הזכויות הקנייניות של האזרח ויסדירו את מערכת היחסים בין הדייר למדינה, בין המדינה לקבלן ובין הדייר לקבלן.

## 7. הקרן לקידום התחדשות עירונית

בנוסף לחקיקתו של חוק "מחדש ישראל", יש לדאוג להקמתה של "קרן לחידוש עירוני", בבעלות המדינה. הממשלה תעניק קדם מימון, אשר יהווה את ההון הראשוני של הקרן. הקרן תסייע ותיתן הלוואות ארוכות טווח בעלות מופחתת לפעולות התחדשות עירונית המקודמות על ידי "מחדש ישראל". המענקים בנוסף, יינתנו מענקים אשר גובהם ייקבע על פי האיכות (העירונית והסביבתית) של הפרויקט, כפי שנקבע על ידי "מחדש ישראל".

הקרן תפעל על פי המבנה הבא:



\*במידה ויישום החידוש העירוני כולל הריסה של מבנים קיימים הדיירים יהיו זכאים לשיפוי כספי או חלופי. במקרים אחרים, של עיבוי ו/או שיפוץ המבנים הקיימים, יהיה הדייר זכאי להלוואות בתנאים משופרים.

תפקידיה של הקרן הינם:

- מתן הלוואות ואשראי בריבית מופחתת לפרויקטים תכנוניים העומדים בפרמטרים שייקבעו מראש על ידי "מחדש ישראל".
- מתן הלוואות בתנאים משופרים לתושבים אשר ישפצו וירחיבו את נכסם כך שיעמוד בתקנים עכשוויים (בדגש על תקינה ירוקה וחיזוק מבנים נגד רעידות אדמה).<sup>7</sup>
- ליווי פיננסי של פרויקטים המיושמים על ידי השוק הפרטי (במקביל לליווי התכנוני שנעשה על ידי צוות אבטחת איכות ובקרה מטעם "מחדש ישראל").
- ניהול פיננסי של עודפי הקרן.

הערה: הקרן תגבש קריטריונים ותפרסם ברבים את התנאים לזכאות להטבות שלעיל.

## 8. הקמת ועדת תכנון מיוחדת לאישור פרויקטים בהתחדשות עירונית

פרויקטים לחידוש עירוני שתוכננו במסגרת "מחדש ישראל" יובאו לאישור בפני ועדת תכנון מיוחדת לאישור פרויקטים של התחדשות עירונית, אשר תפעל תחת סמכותה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. פעולות התכנון והאישור יתקיימו בהליך סטטוטורי פתוח ושקוף.

## 9. סיכום: עתיד המרחב הבנוי בישראל ויתרונות המערכת המוצעת

מדינת ישראל ניצבת בפני אתגרים רבים: מצאי מידלדל של קרקע, שכונות מזדקנות, קושי באספקת פתרונות דיור. בכוחם של תהליכי התחדשות לתת מענה, ולו חלקי, לחלק מן הבעיות הללו. הקושי ביישום של תהליכי התחדשות עירונית אינו נעוץ בכלים גופם, כמו שנוטים לחשוב, אלא בהיעדר מסגרת גג רחבה יותר שתיתן מענה וראייה כוללת לתהליכים אלו. הקמתה של מסגרת גג רחבה תקדם שימוש מושכל בכלים הקיימים, תסייע בשכלולם, תסדיר הכשרה מתאימה של אנשי מקצוע ותכנון מנגנון מתאים אשר יקדם תהליכים אלו באופן מבוקר.

"מחדש ישראל" הוא גוף אשר יוכל לתת מענה ברור ואפקטיבי לחידוש העירוני ויבטיח פיתוח מיטבי של המרחב העירוני במרכז ובפריפריה תוך מתן מענה לצרכים המשתנים והגדלים של החברה והמשק. על מנת לממש מדיניות בתחום העירוני, וכפי שקבעה ועדת טרכטנברג, יש צורך בפעילות ממשלתית "מתואמת - בתחומי הפנים, התחבורה, התעסוקה, השיכון - תוך שילוב זרועות בין גורמי היישום והביצוע השונים ברובד הארצי והמקומי וקביעת סל כלים מגוון ומגובה תקציבית להבטחת כיווני ההתפתחות האורבניים ולהבטחת ניצול ופיתוח מושכל ובר קיימא של משאבי הקרקע המוגבלים של ישראל." המערכת התכנונית חייבת לעבור ממגיבה (ליוזמות של התחדשות עירונית של יזמים פרטיים) ליוזמת של פרויקטים מתחמים כוללים באופן שיבטיחו את הרווחה של תושבי ישראל.

<sup>7</sup> לפרטים על תכנית דומה שנוסתה בגרמניה, ר' :

Scorecards on Best and Worst Policies for a Green New Deal. Prepared by Ecofys and Germanwatch, Commissioned by WWF and E3G. November 2009.

## חלק ב: כלים מתודולוגיים בקידום תכניות ב"מחדש ישראל"

תכניות של התחדשות עירונית כוללים מספר רב של משתנים ומחייבים חשיבה חדשה על האתר תוך ניסיון לממש הזדמנויות וניסיון לטפל בבעיות קיימות ועתידיות. על מנת להקל על תהליך קבלת ההחלטות, מצורפים כלים מתודולוגיים שיסייעו:

i. לעגן את תהליך קבלת ההחלטות בקשת רחבה של שיקולים.

ii. לקדם פרויקטים באיכות תכנונית גבוהה.

iii. לבנות מסד לתהליך ברור ושקוף של קבלת ההחלטות.

להלן תרשים המתייחס למערך השלבי המוצע ב"מחדש ישראל" ולכלים המתודולוגיים המתאימים לכל שלב. בהמשך מופיעה התייחסות מפורטת עבור כל כלי.

כלים מתודולוגיים לעבודה מול התושבים ובעלי עניין	כלים מתודולוגיים לתכנון	שלבי יישום הפרויקט
	<ul style="list-style-type: none"> <li>הגדרת גבולות מתחם</li> <li>תעדוף מתחמים</li> <li>קביעת סף אוכלוסיה</li> </ul>	<p><b>שלב א'</b></p> <p>קביעת מתחם התערבות</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>התנעת התהליך מול התושבים ובעלי עניין</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ניתוח אתר</li> <li>מיפוי הזדמנויות בקני מידה שונים</li> </ul>	<p><b>שלב ב'</b></p> <p>סקר מצב קיים והערכה כלכלית (לרבות הערכה של חסרים/עודפים ליישום)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>קבלת משוב ויצירה של מנגנון תמיכה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>קריטריונים להערכת פרויקטים</li> <li>תעדוף חלופות תכנון</li> </ul>	<p><b>שלב ג':</b></p> <p>תכנון הערכה וניתוח של החלופות</p>
		<p><b>שלב ד':</b></p> <p>אישור תכניות במסגרת ועדת תכנון מיוחדת לאישור פרויקטים בהתחדשות עירונית</p>
		<p><b>שלב ה':</b></p> <p>חלוקת מתחם ההתערבות לאזורי יישום ואיחוד וחלוקה של מגרשים שלא בהסכמה</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>יידוע התושבים ובעלי עניין לגבי התכנית וזכויותיהם</li> </ul>		<p><b>שלב ו': יישום</b></p> <p>הוצאה של הפרויקט אל הפועל באמצעות מכרזים/ממשלתיים וביצוע באמצעות השוק הפרטי, קביעה של לוחות זמנים, וביצוע פעולות (1) תשתית (2) במרחב הציבורי (3) במגרשי הבנייה</p>

## 1. כלים מתודולוגיים במסגרת שלב א' (קביעת מתחם ההתערבות)

שלב א' כולל את הגדרת גבולות מתחמי התערבות בעיר ומחייב תעדוף מתחמי (מתוך הנחה כי בעיר זירות רבות המיועדות להתחדשות) וקביעת סף אוכלוסיה. הכלים להלן הם כלי עזר בגיבוש החלטות על ידי צוות התכנון וניתן להתאימן ולהרחיבן על פי מידת הצורך.

### הגדרת גבולות מתחמי ההתערבות

למרות היתרון בהתייחסות למתחם התערבות בהסתמך על גבולות אדמיניסטרטיביים רשמיים (כדוגמת אזור סטטיסטי או חיבור בין מספר אזורים סטטיסטיים רציפים) ובמיוחד באופן שזה מקל על איסוף ועיבוד נתונים ומונע מצבי אי בהירות הנוגעים לאזורי שיפוט, בחירה זו אינה רצויה. ההגדרה האדמיניסטרטיבית עלולה להוביל לסתירות עם הגדרות מרחביות, חברתיות, פרוגרמטיות או סביבתיות.

לפיכך, בבחירת גבולות המתחם רצוי לקחת בחשבון את היחסים בין היבטים שונים (מרחביים, חברתיים, פרוגרמטיים וסביבתיים) ועל בסיסם להגדיר את גבולות מתחם ההתערבות.

- ההקשר המרחבי. היתרון בהתייחסות למתחם התערבות בהסתמך על המובחנות שלו במרחב העירוני, הוא האופן שהגדרת המתחם כוללת התייחסות וחשיבה מיוחדת לגבולות קיימים בקנה מידה רחב. בהתאם לכך, גבולות המתחם הם בחינה מחדש של הממשקים עם מתחם ההתערבות (כדוגמת כביש ראשי, שטח פתוח או הפרשי טופוגרפיה משמעותיים) כמו גם מרכיבי הפנימיים המייחדים אותו משכניו (לדוגמה: טיפולוגיות מגורים או מערכת תנועה פנימית).
- ההקשר החברתי. ניתן להגדיר מתחם התערבות בהסתמך על תפיסות תושביו. לעיתים קרובות, סקרים מצביעים על קונצנזוס בין תושבים לגבי גבולות סביבת המגורים שלהם, דבר שיכול לסייע למתכננים להגדיר את מתחם ההתערבות. ההגדרה החברתית של המתחם עשויה לחפוף את ההגדרה המרחבית שהוצגה לעיל ולהסתמך על אלמנטים כגון מסילת רכבת, כבישים ראשיים או גבולות טבעיים.
- ההקשר הפרוגרמטי. רצוי מאוד להתייחס למתחם התערבות בהסתמך על השימוש שעושים תושביו בשירותי ציבור או מסחר, כגון בית ספר, מרכז קהילתי או מרכז מסחרי. ההגדרה הפונקציונאלית של מתחם התערבות ניתנת לבידור באמצעות סקרים הממפים את הזיקות של התושבים למוקדי ציבור ומסחר שונים. שיטה אפשרית נוספת היא לקבוע רדיוסים שונים של הליכה סביב מוקדים ציבוריים או מסחריים.
- ההקשר הסביבתי. חשוב להתייחס למתחם התערבות מתוך שיקולים ו/או צרכים סביבתיים ייחודיים למקום, לדוגמה: מגוון ביולוגי או בוטני, אגן היקוות, אזור של הגבלה תנועתית וכדומה. שיקולים אלו עשויים לעצב מחדש את הגבולות גם לאורך זמן.

בעת הגדרת גבולות המתחם יש לבדוק את כל ההיבטים וכן לקחת בחשבון את נושא הזמן והאופן שגבולות אלו יתרחבו ו/או יכלו תתי מתחמים. יש להעדיף הגדרה העונה על כל ההיבטים במקביל, ולא על היבט אחד בלבד. לגוף המתכנן שמורה הזכות להעדיף היבטים מסוימים על פני אחרים, בהתאם למטרות הספציפיות של הפרויקט.

### תעדוף מתחמים

לאחר הגדרת גבולות המתחם/ים השונים על הצוות המתכנן לתעדף את סדר העדיפות על פי הקריטריונים הבאים:

- i. מיקום מתחם ההתערבות וחשיבותו למינוף העיר בכללותה
  - קרבת מתחם ההתערבות למוקדים אסטרטגיים והאופן שאלו עשויים להוות קטר לפיתוח ברמה העירונית, לרבות חוף ים, מערכת תחבורה עתירת נוסעים, צירים מרכזיים, מוקדי פנאי ונופש וקמפוסים עירוניים.
  - היכולת של ההתערבות במתחם להשפיע על מצבה של העיר בכללותה ועל מצבן של הסביבות הסמוכות לו.
- ii. החלל העירוני, איכויותיו הפנימיות ויחסיו עם מתחמים חיצוניים לו
  - קישוריות ויחסי זיקה (גם אם פוטנציאליים) עם מתחמים אחרים.
  - איכויות וערכים קיימים במתחם ההתערבות, שבכוחם להשפיע על הישומיות ועל איכות התוצר התכנוני.
  - היכולת של ההתערבות במתחם להוות מודל להתערבות במתחמים נוספים.

iii. המצב הפיזי של המבנים והדחיפות השיקומית

- אחוז המבנים הישנים באתר
- אחוז המבנים שאינם עומדים בתקנים עכשוויים, לרבות תקן עמידות מבנים ברעידות אדמה.
- מצב התשתיות ויסודות המבנים.

iv. צפיפות הבינוי ומרחב ההזדמנויות במתחם

- צפיפות המרקם הבנוי, לרבות אבחנה בין תתי-מתחמים שעשויים לכלול צפיפויות שונות.
- הפער בין הצפיפות בפועל לבין צפיפות היעד (במידה וזו הוגדרה על ידי הרשות המקומית).
- כושר הנשיאה של המתחם.

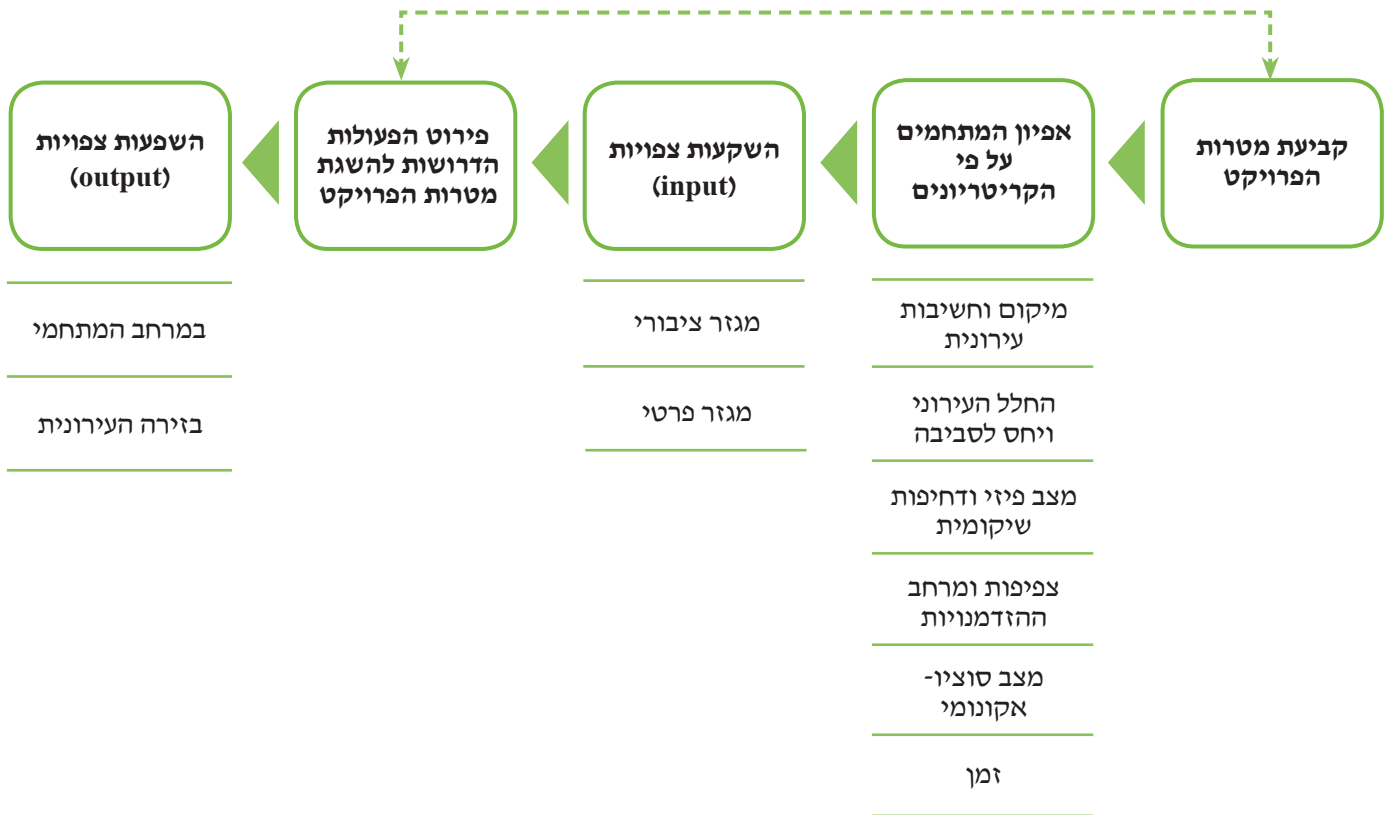
v. מצב סוציו אקונומי

- קיומה של מצוקה כלכלית ו/או חברתית במתחם.
- קיומו של רצון לשינוי בקרב התושבים.
- תמהיל אוכלוסיה הומוגני שיש מקום לשנותו.

vi. זמן

- ישימות כלכלית למגוון כלים של התחדשות עירונית, לרבות פינוי-בינוי ומסלולי עיבוי.
- מיפוי בעלויות על הקרקע ועל מבנים ואפשרו לאיחוד וחלוקה מחדש של מגרשים.
- היעדר קיומן של מגבלות בנייה מחמירות במתחם ההתערבות.

על בסיס הקריטריונים לעיל, יש לבחון את התעדוף המתחמי תוך התייחסות לתרשים זרימה להלן:



## פרמטרים בקביעת סף אוכלוסיה

קביעת סף האוכלוסייה תיעשה בזיקה לגבולות המתחם תוך התייחסות לנושאים הבאים:

- בדיקה אזורית-עירונית ובחינת הצפיפות ביחס לצמיחה הדמוגרפית והמיקום של המתחם בעיר.
- בדיקת ביקושים עכשוויים וצפי לביקוש עתידי.
- בחינת הצפיפות הקיימת בסביבות מגורים סמוכות בעלות תדמית גבוהה יותר.
- בדיקת כושר הנשיאה של המערכות העירוניות הקיימות ופירוט המהלכים הדרושים על מנת להתאימן לספי אוכלוסיה שונות.
- בדיקה של המרקם, כולל אקלים ונוף.
- תחבורה ותשתיות.

## 2. כלים מתודולוגיים במסגרת שלב ב' (סקר מצב קיים)

שלב ב' כולל ניתוח של מצב קיים ובחינה של ההזדמנויות במתחם לפי קני מידה שונים: המרחב הביתי, השכונתי, האזורי (הסביבות הסמוכות) והעירוני.

### ניתוח מצב קיים

לאחר בחירת גבולות המתחם יש לנתח את המצב הקיים באתר תוך התייחסות להיבטים הבאים:

- i. זיקות עירוניות ואזוריות
  - ניתוח מיקום, תפקיד ומעמד המתחם ברמה העירונית.
  - גבולות המתחם ומאפייניהם (לרבות אפיון הסביבות הסמוכות, מידת הקישוריות אליהן וקיומו של העדרו של רצף עירוני).
  - זיקות פיסיות, כלכליות וחברתיות לסביבות סמוכות.
  - תשתיות תחבורה ותח"צ.
- ii. המרחב הבנוי והחלל העירוני
  - מיפוי של שימושי קרקע, יעודי קרקע, צפיפויות, תוספות בנייה ותכניות סטטוטוריות קיימות (לרבות זכויות הבנייה הנגזרות מהן).
  - מיפוי של שטחים פתוחים, מוקדים שכונתיים (ציבוריים ומסחריים), תנועה והיחסים ביניהם.
  - מיפוי של טיפולוגיות בינוי, סוגי יחידות דיור, וזיהוי של תתי-מתחמים.
  - יצירת סכמה אינטגרטיבית הממפה את הקישוריות, החסמים וההזדמנויות במרחב הבנוי והחלל העירוני.
- iii. המרחב החברתי
  - מיפוי של מאפיינים דמוגרפים וסוגי משקי בית.
  - מיפוי של שירותים ציבוריים.
  - מיפוי של תדמית (של המתחם כלפי חוץ ובעיני התושבים כלפי פנים) תוך זיהוי של תתי-מתחמים.
  - מיפוי של קונפליקטים ואינטרסים של שחקנים שונים בתוך המתחם.
- iv. הסביבה הטבעית
  - מיפוי של הצללה טבעית, משטר רוחות ואזורי נוחות / חוסר נוחות אקלימית.
  - מיפוי של מפגעים שונים, כדוגמת רעש וזיהום.
  - מיפוי של זרימת מי נגר ורציפות / חוסר רציפות אקולוגית.
  - מיפוי של אלמנטים טבעיים, לרבות קשרי מבט ונוף.
  - מיפוי של עצים וגינות.

## מיפוי הזדמנויות וחסמים בקני מידה שונים

לאחר הניתוח של המצב הקיים יש לבצע סופרפוזיציה בין ארבעת הנושאים הנ"ל ועל פיהם לזהות הזדמנויות וחסמים בארבעה קנה מידה שונים:

- i. הבניין. התמקדות במבני המגורים, לרבות יחידות הדיור עצמן וכן משרדים ועסקים.
- ii. החלל העירוני. התמקדות בחלל הבין-בנייני, לרבות המרחבים הציבוריים והשפה העירונית.
- iii. המתחם. התמקדות בקשרים וביחסים בתוך המתחם בכללותו.
- iv. העיר. קנה מידה זה כולל את הזיקות ההדדיות בין המתחם לסביבות סמוכות וכן לעיר בכללותה.

עבור כל אחד מקני המידה הנ"ל תיבנה סכמה וטבלה מסכמת הכוללת בתוכה התייחסות לשני נושאים לכל הפחות מתוך ארבעת הנושאים שפורטו לעיל. בחינת היחסים בין הנושאים השונים בקני מידה שונים מאפשרת ניתוח מערכתי ורב-מימדי של מתחם ההתערבות על כל היבטיו, כך שאלו אינם נבחנים בנפרד אלא בהקשרם המקורי.

## התנעת התהליך מול התושבים ובעלי עניין

במקביל לעריכת סקר מצב קיים במתחם ההתערבות, ועל מנת ליצור תשתית ראשונית של קשר ואמון הדדי, יתקיים בשלב זה תהליך של התנעת התכנית אל מול התושבים ובעלי עניין נוספים הפועלים במתחם.

מטרות:

- יידוע התושבים, בעלי עסקים ובעלי עניין נוספים לגבי תחילת התהליך, מטרותיו הכלליות וההמשך הצפוי.
- מיפוי של שחקנים ובעלי עניין, לרבות איתור צרכים ספציפיים והנהגה מקומית (אם קיימת)

מתודה:

- יידוע באמצעות אסיפות תושבים ואתר אינטרנט. תהליך היידוע ינוהל על ידי איש קשר אשר יהיה זמין לשאלות ופניות מצד תושבי השכונה ובעלי עניין שונים.
- מיפוי של משקי בית על מנת לבדוק חתך אוכלוסייה וטיפולוגיות מגורים.
- העמדת איש קשר אשר יהיה זמין עבור תושבי השכונה.

## 3. כלים מתודולוגיים במסגרת שלב ג' (תכנון חלופות)

בשלב ג' כל חלופה תכנונית תיבחן באופן ראשוני על בסיס טבלת קריטריונים כללית. מטרת שלב זה להבטיח כי פרויקטים בהתחדשות עירונית יקדמו גם מטרות איכותניות (כמו למשל, יצירת מרקם איכותי, זיקות עירוניות, יצירת תמהיל אוכלוסייה), מטרות אשר בתהליך התכנון הנוכחי, המבוסס על פרמטריים כמותיים, אינן מקבלות מענה. לאחר הערכה ראשונית של החלופות תינקט הערכה השוואתית בה יתועדפו החלופות השונות.

## קריטריונים להערכה של פרויקטים בהתחדשות עירונית

בשלב ההערכה הראשוני תנותח כל חלופה על פי רשימה של מטרות ויעדים המפורטת בטבלה שלהלן, וייבחנו האם ובאיזו מידה עומדת החלופה באותם מטרות ויעדים.

◀ לקריאה נוספת	◀ יעדים	◀ תכנון ועירוניות
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• תכנון המתחם באופן שיסייע ויתרום למימוש המטרות העירוניות הכלליות כפי שהוגדרו על ידי הרשות.</li> <li>• הגדרת תפקיד המתחם במערך העירוני.</li> </ul>	<p><b>הזיקה העירונית של המתחם</b></p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• זיהוי, אבחון ומיצוי ערכי המקום.</li> <li>• תוספת ו/או שכלול של עוגנים קיימים.</li> <li>• שימור וחיזוק המבנה הקהילתי והשכונתי.</li> <li>• יצירה של חללים ומקומות המחזקים את הזהות של המקום.</li> <li>• פיתוח ו/או שכלול השפה של המקום.</li> <li>• שמירה על ערכי טבע ומורשת אדריכלית הנמצאים במקום.</li> </ul>	<p><b>חיזוק הייחוד המקומי תוך כדי מיצוי תכונות קיימות</b></p>
<p>גת 2004. "הפחתת זיהום האוויר באמצעות תבניות שימושי קרקע וצורות בינוי המעודדות הליכה, רכיבה על אופניים ושימוש בתחבורה ציבורית מהירה".</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עידוד פעילות גופנית כגון תנועה רגלית ורכיבה על אופניים.</li> <li>• פיתוח שכונות בהתאם להגדרות תקן LEED-ND או בהתאם לתקן הישראלי הירוק החדש.</li> <li>• שיפור התנאים הסביבתיים במתחם תוך התחשבות בהיבטים אקלימיים וסביבתיים.</li> </ul>	<p><b>בריאות הציבור</b></p>
<p>שטחים ציבוריים פתוחים בערים - מדריך לתכנון". 2008.</p> <p>שטחים ציבוריים פתוחים בערים - בחינת ההיבטים התכנוניים. 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• יצירת גריד רחובות רציף, קריא ומגוון, המותאם לטופוגרפיה, לאקלים ולנוף ומקושר לעיר.</li> <li>• יצירת פריסה אופטימלית של שטחי ושירותי ציבור (הן מבחינת כמות והן מבחינת מגוון).</li> <li>• עדכון המצאי הבנוי, התאמה לתקנים, לטכנולוגיות ולמצב החברתי-דמוגרפי העכשווי.</li> <li>• יצירת בינוי מאוזן ומגוון הלוקח בחשבון את היחס בין מבנים גבוהים לנמוכים כמו גם היחס בין השטחים הפתוחים למבונים ואיכות ההתערבות במרקם הקיים.</li> <li>• יצירת מערך שטחים פתוחים איכותי, מקושר, מגוון ומלא, תוך מיצוי הערכים הנופיים במקום.</li> <li>• תוספת עצים.</li> </ul>	<p><b>יצירת מרקם בנוי איכותי וייחודי</b></p>
<p>שטחים ציבוריים פתוחים בערים - מדריך לתכנון". 2008.</p> <p>שטחים ציבוריים פתוחים בערים - בחינת ההיבטים התכנוניים. 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• קביעת הצפיפות על פי כושר הנשיאה של השכונה וביחס למרקם העירוני.</li> <li>• עירוב שימושים תוך הוספת עוגנים, תעסוקה ושימושים נוספים (במקרה הצורך).</li> <li>• יצירת הטרוגניות ומגוון של הבינוי, האוכלוסייה והחללים העירוניים.</li> <li>• חידוש רחובות מסחריים ומרכזים עירוניים.</li> </ul>	<p><b>אינטנסיביות עירונית</b></p>



כלכלה עירונית	יעדים	לקריאה נוספת
<ul style="list-style-type: none"> <li>מיצוב האזור כאיכותי</li> <li>באופן שיסייע לקידום</li> <li>ההיבט הכלכלי</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>השבחת שווי הנכסים.</li> <li>מימוש הפוטנציאל הכלכלי הטמון במקום.</li> <li>יצירת מקורות מימון עבור הפיתוח והשירותים הציבוריים.</li> <li>תוספת תעסוקה ומסחר.</li> </ul>	<p>לקריאה נוספת</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>יצירת תמהיל אוכלוסיה מאוזן והטרונגי</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>שיתוף האוכלוסיה בתהליך התכנון.</li> <li>יצירת שירותים נגישים ותנאים המאפשרים איכות חיים גבוהה.</li> <li>יצירת סוג ואיכות יחידות דיור המתאים למגוון רחב של סוגי אוכלוסיה.</li> <li>תרומה לשיפור הדימוי ואיכות החיים העירונית בעיני התושבים והמבקרים.</li> <li>פיתוח תכניות לחיזוק והעצמת האוכלוסייה בתחומי החינוך, התעסוקה והקהילה.</li> <li>צמצום וטשטוש הפערים הקיימים בין חלקי העיר השונים ובין האוכלוסיות של אזורים אלה.</li> </ul>	<p>לקריאה נוספת</p> <p>אלתרמן וחוב' 2011. "דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית" (טיוטה להפצה)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>טיפול התשתיות והתאמתן לסטנדרטים עכשוויים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>שיפור משמעותי של מערך התשתיות העירוני והתאמתן לחיסכון במים, חיסכון בחשמל, צמצום פליטות פחמן וכדומה.</li> <li>חידוש המרחב הציבורי ותשתיות אב.</li> <li>יצירת מערך של שימור מי נגר עיליים.</li> </ul>	<p>לקריאה נוספת</p> <p>"המדריך לתכנון ובניה משמרת נגר עילי". 2004.</p> <p>נציב וחוב' 2003. "מי נגר עירוני - ממטרד למשאב"</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>שיפור מערך התחבורה והחניה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>שדרוג והתאמה של מערכת הרחובות, החניה והאופניים.</li> <li>עידוד שימוש בתחבורה ציבורית.</li> </ul>	<p>בן שאול 2003. "השכונה שאנו רוצים לחיות בה - מדריך לתחבורה בשכונת המגורים."</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>יישומיות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חלוקה של המתחם לאזורים לשימור, שיפוץ ובינוי מחדש.</li> <li>ארגון התהליך ושיווקו בצורה נכונה.</li> <li>צמצום פעילות הריסה ובינוי מחדש (לעומת שיפוץ או הרחבה) לאזורים בהם התועלת מהם היא המירבית ביותר.</li> <li>שימוש במגוון רחב של כלים להתחדשות עירונית</li> </ul>	<p>לקריאה נוספת</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>יצירת תכנית יישומית ובת-ביצוע</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חלוקה של המתחם לאזורים לשימור, שיפוץ ובינוי מחדש.</li> <li>ארגון התהליך ושיווקו בצורה נכונה.</li> <li>צמצום פעילות הריסה ובינוי מחדש (לעומת שיפוץ או הרחבה) לאזורים בהם התועלת מהם היא המירבית ביותר.</li> <li>שימוש במגוון רחב של כלים להתחדשות עירונית</li> </ul>	<p>לקריאה נוספת</p>

## תעודף חלופות תכנון

בשלב זה הפרויקט יקבל הערכה על בסיס איכויותיו כפרויקט אוטונומי כמו גם על תרומתו והשפעתו על העיר בכללה. המסגרת להלן תסייע לראות את ההבדלים בין החלופות השונות. היעדים המפורטים לעיל, על פיהם נותחו החלופות בשלב הראשון, יחולקו בשלב זה על פי שלוש רמות של השפעה: השפעה ישירה, השפעה עקיפה והשפעה כלל עירונית.

השפעה ישירה	השפעה עקיפה	השפעה כלל עירונית	הגדרה
ההשפעה של ההתערבות התכנונית על הסביבה הפיסית והטבעית במתחם.	ההשפעה של ההתערבות התכנונית על דפוסי הפעילות, התדמית, הכלכלה והקהילה המקומית.	ההשפעה של ההתערבות התכנונית על אזורים החורגים ממתחם ההתערבות עצמו.	
<b>דוגמאות</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• תוספת של יחידות דיור בתמהיל מגוון</li> <li>• תוספת של שטחי מסחר</li> <li>• תוספת של שטחים ירוקים</li> <li>• חידוש המרחב הציבורי</li> <li>• תוספת צמחיה</li> <li>• שינוי מערך הרחובות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• יצירת תמהיל מגוון של משקי בית</li> <li>• התאמה של יחידות הדיור לאורח החיים העכשווי</li> <li>• חיזוק הכלכלה המקומית והזיקה בין העיר למתחם</li> <li>• יצירת שפה עירונית</li> <li>• הגברת הקישוריות</li> <li>• הגברת הנוחות האקלימית</li> <li>• צמצום הפערים בין מתחם ההתערבות לבין שאר חלקי העיר</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עליית ערך של סביבות סמוכות למתחם.</li> <li>• שימוש בחלופה כמודל התחדשות עירונית עבור שכונות נוספות בעיר.</li> <li>• שיפור מעמדה ותדמיתה של העיר בכללותה.</li> <li>• יצירת מוקד בקנה מידה עירוני.</li> </ul>	

## משוב ויצירה של מנגנון תמיכה

במקביל לתכנון וניתוח החלופות השונות יש לקיים תהליך יידוע מול התושבים ובעלי עניין על מנת לקבל משוב וכן לרתום את מעורבותם והשתתפותם בתהליך.

מטרות:

- יידוע התושבים לגבי החלופות שונות, קבלת משוב ואיתור כשלים צפויים.
- יצירת מנגנון תמיכה בתושבים.
- עדכון צוות ההכוונה התכנונית וצוות אבטחת האיכות לגבי המשוב שהתקבל מהתושבים ובעלי עניין.

מתודה:

- יצירת ממשק טכנולוגי אשר יסייע לתושבים להבין את החלופות התכנוניות.
- אסיפות תושבים.
- הקמת מנהלת מקומית של עובדים/סוציאליים/רכזים קהילתיים באתר.

#### 4. כלים מתודולוגיים במסגרת שלב ו' (יישום)

בשלב זה מיודעים התושבים לגבי מתחמי היישום ואופן הפעולה המוצע. במבנים בהם מתאפשרים שיפוץ ו/או הרחבה של המרחב הפרטי, הדיירים יידרשו להסכים לתכנית ובתמורה יהיו זכאים להלוואות בתנאים משופרים לצורך השיפוץ. במתחמי יישום בהם נדרשת הריסה ובנייה מחדש של מבנים, הדיירים יידרשו להסכמה (ברוב שייקבע על פי 'חוק הדייר הסרבן') ובתמורה יהיו זכאים לשיפוי כספי או חלופי.

מטרה: יידוע התושבים לגבי התכנית והזכויות הנגזרות ממנה (כגון הלוואות לשיפוץ או הרחבה) ורתימת התושבים לתהליך.

מתודה:

- יידוע כלל התושבים לגבי התכנית באמצעות אסיפות תושבים ואתר האינטרנט.
- החתמת התושבים במתחמי יישום (במידה וחתימתם נדרשת).
- במקרים בהם התכנית כוללת שיפוץ ו/או הרחבה של מבנים, תועמד בפני הדייר אפשרות לקבל הלוואה מהקרן לחידוש עירוני בתנאים משופרים לצורך מימון התהליך.
- במקרים בהם התכנית כוללת הריסה של מבנים, תועמד בפני הדייר האפשרות למכור את הדירה למדינה תמורת השיפוי שייקבע בחקיקה, או לקבל דירה חדשה לפי קביעת השמאי המכריע.

## נספח א': הכשרת העוסקים בתכניות התחדשות עירונית

נושא ההתחדשות העירונית מצריך ידע והכשרה מתאימה ובקיאות רב-תחומית. לפיכך מוצע כי חברי צוות ההכוונה התכנונית וחברי צוות אבטחת האיכות יהיו מומחים בנושא. על מנת להרחיב את מעגל המומחים מוצע לבנות קורס השתלמות, אשר משתתפיו ויוסמכו כ"מורשה לחידוש עירוני". הקורס, שיימשך כסמסטר ויכלול בחינת סיום, ייצור מסד רעיוני רב תחומי ובסיס ידע משותף לכל הנוגעים בדבר.

הקורס יכלול בין השאר היכרות עם:

- א. ההיבטים חברתיים, הכלכליים, הסביבתיים, הפיזיים, והקהילתיים בפרויקטים של התחדשות עירונית.
- ב. אסטרטגיות תכנון וניהול בתהליכי התחדשות.
- ג. מקרי מבחן בארץ ובעולם.
- ד. האתגרים בקידום תהליכי התחדשות בהקשר הישראלי.

בתום הקורס, המשתתפים המוסמכים יוכלו להשתלב כמסגרת הרשויות המקומיות (ראה סעיף 4.2.3) ובתוך פרויקטים יעודים המקודמים על ידי הרשויות.

## נספח ב': כלים קיימים והצעות להרחבות ושינויים

מסגרת פעולה קיימת	מסגרת פעולה מוצעת	הכלי הקיים
פנייה לשמאי פינוי בינוי שיקבע שהעסקה היא כלכלית וסבירה ובכך לאפשר פניה לבית המשפט נגד הדייר הסרבן (באם קיים).	לאפשר הכרעת רוב בקידום של פרויקט עפ"י התכנית הסטטוטורית ועפ"י הפיצוי המוסכם על פי חוק. הטיפול בדיירים סרבנים יעשה ע"י הליך מזורז.	<b>רוב מיוחס:</b> 80% מבעלי הדירות במקבץ או 2/3 מבעלי דירות שבבניין
הזכות של כל דייר לדעת כמה מקבל כל דייר אחר.	על פי המודל המוצע, התמורה תעוגן בחוק, עפ"י קביעת השמאי המכריע.	<b>חובת גילוי ושקיפות</b>
בדיקת כדאיות העסקה.	בנייה של טבלת פיצוי מפורטת מעוגנת בחקיקה.	<b>שמאי פינוי בינוי</b>
חברות ניהול פינוי בינוי מציעות למדינה לתכנן עבורה מתחמים לפינוי בינוי. מימון התכנון נעשה ע"י המדינה.	הקמת "מחדש ישראל" (הרשות להתחדשות עירונית בישראל), חברה ממשלתית שמטרתה לקדם את נושא החידוש העירוני בישראל.	<b>מסלולי "פינוי בינוי" / "עיבוי בינוי"</b>
תכנית פינוי-בינוי ועיבוי ביוזמה קבלנית. המו"מ, התכנון והביצוע, כולם בידי הקבלן.	מעורבות הקבלן בתום התכנון ולאחר שהתמורה לדיירים ידועה ונקבעה ע"י שמאי הפינוי-בינוי.	<b>מסלול מיסוי / מסלול עיבוי</b>
הקלות המסייעות לקבלנים למימוש פרויקטים.	הקמתה של "קרן לחידוש עירוני", בבעלות המדינה, אשר יעניק מענקים ואשראי בעלות מופחתת לפעולות התחדשות עירונית.	<b>מיסוי ומימון</b>
מגיבות ליוזמות של קבלנים, דיירים ומשרד הבינוי והשיכון בנוע לפרויקטים של חידוש עירוני.	אישור הפרויקטים בוועדת תכנון מיוחדת להתחדשות עירונית, אשר תפעל תחת סמכותה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. ועדות מקומיות אשר יאשרו תכניות מתאר לחידוש עירוני בתחומן יוכלו לדון ולאשר תכניות לשכונות בסמכותן.	<b>ועדות תכנון</b>

## נספח ג': מסמכים ומחקרים לקריאה נוספת

אלתרמן, רחל. סילברמן, אמילי. פיאלקוף, חיים ומועלם, ניר. דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית (טיוטה להפצה). חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. ירושלים: מינהל התכנון, משרד הפנים. 2011.

בן שאול, פנחס. השכונה שאנו רוצים לחיות בה - מדריך לתחבורה בשכונת המגורים. תל אביב: עמותת "תחבורה היום ומחר". ירושלים: משרד התחבורה. 2003.

גת, דניאל. הפחתת זיהום האוויר באמצעות תבניות שימושי קרקע וצורות בינוי המעודדות הליכה, רכיבה על אופניים ושימוש בתחבורה ציבורית מהירה. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. 2004.

הדיוור: עיקרי ההמלצות, דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), 2011.

המדריך לתכנון ובניה משמרת נגר עילי. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון. המשרד לאיכות הסביבה. משרד החקלאות ופיתוח הכפר. 2004.

הקמת ישובים חדשים בהשוואה להרחבת ישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים. ירושלים: המשרד להגנת הסביבה, אגף שטחים פתוחים, אגף כלכלה ותקינה. 2009.

התחדשות עירונית - מידע כללי, מתוך אתר משרד הבינוי והשיכון (כניסה: נובמבר 2011).

[http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/hitchadshut\\_ironit/Pages/hitchadshut\\_ironit.aspx](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/hitchadshut_ironit.aspx)

חוק פינוי-בינוי (פיצויים), התשס"ו (2006), מתוך אתר משרד הבינוי והשיכון (כניסה: נובמבר 2011).

[http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/laws\\_and\\_regulations/law\\_27.pdf](http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/laws_and_regulations/law_27.pdf)

לרמן אדריכלים ומתכנני ערים. מדריך לתכנון, הקצאה ופריסה של שירותי מסחר בשכונות מגורים. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון. 2008.

נוסבאום, גבריאלה. תדריך תכנון לשילוב מבני ציבור, מסחר, תעסוקה ומגורים. ירושלים: מינהל תכנון והנדסה, משרד הבינוי והשיכון. מינהל התכנון, משרד הפנים. האגף לתכנון ופיתוח, מינהל מקרקעי ישראל. 2011.

נציב, רונית. אסף, ליאור ושיין, דרור. מי נגר עירוני - ממטרד למשאב. סיכום מחקר מוגש למשרד לאיכות הסביבה. ירושלים: האוניברסיטה העברית. 2003.

ספקטור, שירי בס. כלי מדיניות לקידום תהליכי התחדשות עירונית. ירושלים: מכון המחקר והמידע, כנסת ישראל. 2011.

עיבוי - מסלול הרשויות המקומיות: אוגדן הנחיות. משרד הבינוי והשיכון. מתוך אתר הבינוי והשיכון (כניסה: נובמבר 2011).

[http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/hitchadshut\\_ironit/Pages/pinuy\\_ubinuy\\_maslul\\_harashuyot\\_hamekomiyot.aspx#GovXParagraphTitle7](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/pinuy_ubinuy_maslul_harashuyot_hamekomiyot.aspx#GovXParagraphTitle7)

פינוי-בינוי: אוגדן לרשויות מקומיות. משרד הבינוי והשיכון. מתוך אתר הבינוי והשיכון (כניסה: נובמבר 2011).

[http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/hitchadshut\\_ironit/Pages/pinuy\\_ubinuy\\_maslul\\_harashuyot\\_hamekomiyot.aspx#GovXParagraphTitle7](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/pinuy_ubinuy_maslul_harashuyot_hamekomiyot.aspx#GovXParagraphTitle7)

רוזנשטיין, נורית. התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי: ניתוח כמערכת מרובת משתתפים. מחקר למילוי חלקי של דרישות לקבלת התואר מגיסטר. חיפה: הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. 2009.

שטחים ציבוריים פתוחים בערים - מדריך לתכנון. ירושלים: אשכול מדיניות ותכנון, אגף סביבה עירונית, המשרד להגנת הסביבה. מינהל התכנון, משרד הפנים. מינהל תכנון והנדסה, אגף האדריכל הראשי, משרד הבינוי והשיכון. 2008.

שטחים ציבוריים פתוחים בערים - בחינת ההיבטים התכנוניים. ירושלים: אשכול מדיניות ותכנון, אגף סביבה עירונית, המשרד להגנת הסביבה. 2006.

שיקום שכונות - מידע כללי. משרד הבינוי והשיכון. מתוך אתר הבינוי והשיכון (כניסה: נובמבר 2011).  
[http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/shikum\\_shechunot/Pages/shikum\\_shechunot.aspx](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/shikum_shechunot/Pages/shikum_shechunot.aspx)

תמ"א 35, תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור. 2005.

תכנית "מיקוד מאמץ", מתוך אתר משרד הבינוי והשיכון (כניסה: נובמבר 2011).  
[http://www.moch.gov.il/shikum\\_vehitchadshut/mikud\\_mamats/Pages/mikud\\_mamats.aspx#GovXParagraphTitle2](http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/mikud_mamats/Pages/mikud_mamats.aspx#GovXParagraphTitle2)

Colantonio, A. and Dixon, T. Urban regeneration & social sustainability: best practice from European cities. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, 2011.

Diamond, J. [et al.]. Urban regeneration management: international perspectives. New York: Routledge, 2010.

Ex-post Evaluation Urban Community initiative (1994-1999), Final Report. European Commission. August 2003. (access: November 2011).  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/documents_en.htm)

Frumkin, H. Urban Sprawl and Public Health. Public Health Report. Vol. 17. May-June 2002.

Hennes R., Enhancing the Building Stock for 2050 – Experiences from German Promotional Programmes, KfW Bankengruppe, Tallinn, September 2011

Kriken J. Enquist P. and Rapaport, R. City building: nine planning principles for the twenty-first century. New York: Princeton Architectural Press, 2010.

Porter, L. and Shaw, K. Whose Urban Renaissance? An International Comparison of Urban Regeneration Strategies. Milton Park; New York: Routledge. 2009.

Ritchie, A. and Randall T. (eds.). Sustainable urban design: an environmental approach. London; New York: Taylor & Francis, 2009.

Roberts, P. and Sykes, H. (eds.). Urban Regeneration: A Handbook. London: Sage Publications. 2006.

Scorecards on Best and Worst Policies for a Green New Deal. Prepared by Ecofys and Germanwatch, Commissioned by WWF and E3G. November 2009. (access: January 2012).  
<http://www.germanwatch.org/klima/score09g20.pdf>

Tallon, A. Urban Regeneration in the UK. Milton Park; New York: Routledge. 2009.

Urban II (Community Initiative of the European Regional Development Fund for sustainable development in the troubled urban districts). European Commission. (access: November 2011).  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_en.htm).