

## התחדשות עירונית: מקרה נבחן תמ"א 38

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין\*

מבוא

עוד לפני אישורה של תכנית מתאר ארצית מספר 38 היה ברור כי התכנית לא תתרום לתהליך מקיף של חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה<sup>1</sup>. ככל שחולף הזמן מתבררת הנחה זו כנכונה. מכיוון שחוסר היכולת ליישם את התכנית באופן נרחב עמד בפני המחוקק עוד טרם אישורה של תכנית זו כפי שעומד בפניו גם היום, עולה השאלה מה אם כן מטרתה של תמ"א 38? כיצד ניתן להסביר את הכישלון של המחוקק במשך 8 שנים עד כה, לייצר תהליך מקיף ואמיתי של חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה<sup>2</sup>, אם זו אכן מטרתו? האם מאחרי החקיקה עומד מניע אחר המכובס בכותרת "חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה"?

המחקר הגיאוגרפי הניאו-ריאליסטי מכיר בניגוד הון מהציבור לבעלי עניין. אחד המנגנונים המרכזיים הוא החקיקה<sup>3</sup>. באמצעות חקיקה המנוסחת בקפדנות, בהשפעתם של עסקנים מטעם בעלי העניין, מוחדרות לחוק הוראות המנתבות הון לקבוצות מצומצמות תוך הטלת עלויות על כלל הציבור.

במסגרת מחקר ניאו-ריאליסטי בשוק הישראלי אפשר ואף ראוי לשאול שאלות כמו:

מדוע מאז שנחקק חוק הקרינה המייננת (חוק שאמור להגן עלינו מקרינה) קפץ מספר האנטנות הסלולריות מ-6000 ל-28000?

איך זה שיש חקיקה משנות השמונים שאוסרת לבנות במרחק 100 מטרים מקו המים אולם בפועל המרחק לא נשמר?

איך יכול להיות שמקומות לשימור מבנים אשר נועדו לרווחת האוכלוסייה המתגוררת באזורים אלו, הדירו את רגליהם של אוכלוסייה זו ובפועל לא נותרו בהם כמעט תושבים מקוריים?

ובענייננו, איך זה ששמונה שנים קיימת חקיקה שלכאורה מעניקה הטבות למי שיחזק את המבנה כנגד רעידת אדמה ואין מבנים באזורים המועדים לרעידות אדמה שחיזקו את המבנה?

במאמר שכתבתי לפני כשנתיים הצעתי את "תיאוריית נמוכי הקומה"<sup>4</sup>. להלן קטע רלוונטי בענייננו:

"...נניח שקבוצת נמוכי הקומה שהם בעלי הון וכוח פוליטי, רוצה לחוקק חוק שיחייב את הציבור לשלם לה כסף. כלומר לקחת ממך וממני ולתת להם. ככה סתם. בלי תירוץ. אלא שבעידן התקשורת אי אפשר לצור חוק שיגיד: "חברים, להתחיל לשלשל לכיסנו מטבעות". זה לא עובר מסך. אז מה עושים? הפוך על הפוך. קבוצת נמוכי הקומה יוזמת חוק שמטרתו המוצהרת חיובית. למשל: "חוק מעניקים למיזמים בפריפריה". זה נשמע טוב ועובר מסך. הציבור שעוצר בכותרת ולא קורא את הסעיפים הקטנים, מעכל את החוק החדש ומאפשר את העברתו. אבל כותרת לא מספיקה. בתוך החוק צריך להגדיר מהו המיזם המזכה במענק ומהי פריפריה. וכך, באותיות הקטנות קובעים שרק נמוכי קומה בעלי מיזמים בפריפריה זכאים לפטור. ובדברי ההסבר לסעיף 1(א)(5)(ג)(6)(ו) סעיף קטן (3) מוסבר שמכיוון שקשה לעקוב אחרי נמוכי קומה בעלי מיזמים בפריפריה ואין רישום החופף בין נמוכי הקומה למקום מושבם, אז באופן זמני כל נמוך קומה יחשב

\* המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטת חיפה. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

<sup>1</sup> ראו: בועז ברזילי, "אפס בסולם ריכטר - השלכותיה הכלכליות של תמ"א 38", *מקרקעין* ה'1 ינואר 2006. ראו גם בועז ברזילי, השלכותיה הכלכליות של תמ"א 38 - *מקרקעין* 5/1, ספטמבר 2007.

<sup>2</sup> מספר המבנים בישראל הכלולים במסגרת הוראות החיזוק מוערך ב 75,000 בקירוב שהם למעלה משמונה מאות אלף יחידות דיור. בין השנים 2005 - מועד אישורה של תמ"א 38 בגרסתה הראשונה ועד סוף 2012 אושרו בישראל 880 היתרים בקירוב. מתוכם 673 במחוז תל אביב והמרכז ו125 בקירוב במחוז חיפה.

<sup>3</sup> תופעה זו אינה מייחדת את ישראל, ראו גם:

Harvey, D. *Justice, Nature, and Geography of Difference*, Oxford: Basil Blackwell (1996).

<sup>4</sup> בועז ברזילי, שמאות מקרקעין כמשל - *מקרקעין* י/6, נובמבר 2011, עמ' 64-72.

כזכאי להטבה, להשלמת המהלך מפנים לחוק ההסדרים ובו סעיף 19 סעיף קטן (ג)(3)(4)(ד)(7) ח' המאשר את ההסדר. והנה, נוצר חוק שכולם חושבים שהוא נועד להיטיב עם מיזמים בפריפריה, אבל למעשה כל כולו נועד להעביר כסף מכולנו לנמוכי הקומה..."

השאלה המיידית העולה מהתיאוריה, היא מי הן אותן קבוצות עניין שדחפו לאישורה של תמ"א 18 ומה היו המניעים שלהן? מכיוון שהתוצאה הברורה היום בעניין כמות ההיתרים שיצאו מכוח תמ"א 38 ופיזורם הגיאוגרפי, היא זו שהייתה צפויה ונחזתה עוד טרם אישורה של תמ"א 38, היא מהווה בסיס לסברה שהיא נדחפה בעיקר על-ידי גורמי תכנון מקומיים בערים המרכזיות הגדולות, שם הוענקו מרבית ההיתרים ככולם, מתוך הנחה שתוספת זכויות בנייה באזורים יוקרתיים, תניב את התמריץ הכלכלי לשיקום אזורים מוזנחים בעיר (מכונה בטעות "התחדשות עירונית" - ראו להלן) וכל זאת ללא השתתפות ציבורית. תמריץ כזה אילו היה נערך במסגרת מקומית היה מחייב את הרשות לאשר תכנית מתאר מקומית באישור הועדה המחוזית, להתמודד עם התנגדויות, תביעות וביקורת ציבורית. אולם מרגע שקיימת תכנית מתאר ארצית עם הוראות מפורטות שניתן להוציא היתר בנייה על-פיה, הופכת מלאכת הרשות המקומית לקלה ונוחה תוך דילוג על משוכות אישור שונות המתחייבות במסלול הנורמטיבי.

מסגרת הטיעון של המאמר תהיה סקירה ספרותית קצרה להגדרת שכונה ומודלים מרכזיים בהתפתחות שכונה. סקירה היסטורית קצרה של מודלים מרכזיים לשיקום שכונות בישראל. נמצא כי קיימים שני מודלים מרכזיים של שיקום שכונות, אלו המנוהלים על-ידי השלטון ואלו ביזמות פרטית, לעתים בעידוד השלטון. הגדרת מודל התחדשות עירונית בהקשר שיקום שכונות או מתחמים כמודל של התערבות השלטון, סקירה קצרה של מחקר בינלאומי משווה ביחס להתחדשות עירונית, בחינת תכנית מתאר ארצית מספר 38 (רעידות אדמה) כמקרה פרטי של תכנון במסגרת התחדשות עירונית בישראל, ולבסוף ביקורת על מודל ההתחדשות העירונית כפי שהוא מיושם בישראל.

## מהי שכונה

המונח "שכונה" מכוון בדרך כלל לסביבת מגורים עירונית אשר ניתן לאפיין אותה במאפיינים חברתיים, אדריכליים, או גיאוגרפיים אחידים, הגם שאינה בגודל קבוע. יש המגדירים שכונה כיחידת שטח באזור עירוני שיש לה מארג של קשרים חברתיים ודפוסים חוזרים של פעילויות במרחב. תחום מרחב זה מוגדר על ידי התושבים כ"אזור הבית", לעומת הטריטוריה שמחוץ לו.

סביבת השכונה הנה בת שימושים משלימים כך למשל בשכונת המגורים יהיו בדרך-כלל גנים ציבוריים, מוסדות חינוך, כבישים פנימיים, אזורי מסחר שכונתי וכד'. מחקרים גיאוגרפיים מתחמים שכונה על-פי שלושה משתנים מרכזיים: השטח שנתפס כ"אזור הבית", האזור בו נפרסת הרשת החברתית של התושבים ותחום השירותים המקומיים (מסחר ושירותים קהילתיים).

שכונה יכולה להתפתח באופן מכוון בתהליכי תכנון עירוני או באופן טבעי. לעתים שכונה מוגדרת בהגדרה אתנית בעקבות הגירת אוכלוסיה כמו למשל "הרובע סיני" בניו אורלינס, כרם התימנים" בתל אביב, המושבה הגרמנית וכד'.

חלוקה נוספת קשורה באופן הבינוי. יש המחלקים את היישובים (או שכונות גדולות) למודלים שונים כמו המודל האורתוגונאלי (רחובות שתי וערב וצמתים מרכזיים), המודל הרדיאלי (מודלים מעגליים עם כר מרכזית) ומודל דיפרנציאלי (קבוצות בעלות רקע משותף מתקבצות באזור גיאוגרפי מסוים בסמיכות לקבוצה אחרת הנבדלת בתיחום הגיאוגרפי שלה ובבסיס מאחד שונה. הפיזור לא בהכרח קבוע).

הגדרות נוספות של שכונה שנתקלים בהם בשיח המקצועי והשווקי מנוסחות לעתים על-ידי יזמים, פקידים ממשל ונבחרי ציבור, שהם בעלי עניין בעליית מחירי מקרקעין בסביבה, שווק מקרקעין בה, או קידום פרויקטים והם יוצרים בהתאם למדיניותם וכוונתם הגדרות וחלוקות לאזורים ולשכונות. אין בהכרח חפיפה בין הגדרות אלו להגדרות המקובלות בספרות האקדמית.

מרחב שכונות עירוני מצליח מוגדר בספרות האקדמית ככזה המצליח להכיל באופן סביר ומספק את בעיות האוכלוסייה זו לצד זו ולא נותר חסר אוניס בפני בעיות אלו.<sup>5</sup>

## מודל התפתחות של שכונה

קיימים מספר מדדים לתיחומה של שכונה. לא תמיד קיימת חפיפה ביניהם. להמחשה אציין שלושה מדדים מרכזיים:

**מדד פיזי** הכולל את רמת האחידות או הדמיון של המבנים וסגנונם האדריכלי, שימוש בהם, רמת תחזוקתם וכד'. מאפיין פיזי יכול להיות גם שינויים טופוגרפיים, כבישים, פסי רכבת וכד' שאף הם עשויים לקבוע את גבולות השכונה.

Smith, Mark K. (2011) 'Neighborhoods and regeneration. Theory, practice, issues', *the encyclopaedia of informal education*.

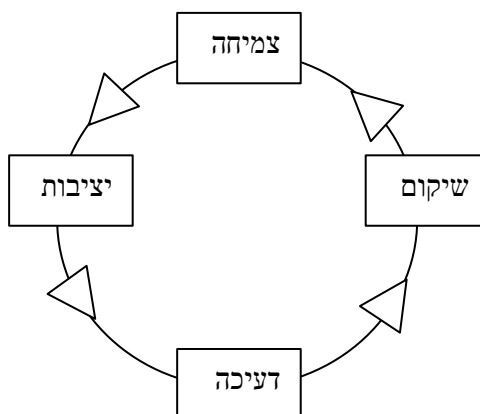
**מדד דמוגרפי.** מזהה את השכונה על-פי הרכב האוכלוסייה. את הנתונים ניתן לקבל מהמפקד הארצי או המקומי. הרכב דמוגרפי יכול להבחן מבחינה אתנית, כלכלית, סוציו-אקונומית וכד'.

**שינויים נראים על גבי מפה.** גישה זו קרובה יותר למודל האפיון הפיזי אולם פשוטה יותר שכן היא מתבססת על מפה נושאת. מאידך גיסא מפה כזו פתוחה יותר לפרשנויות של קבוצות עניין.

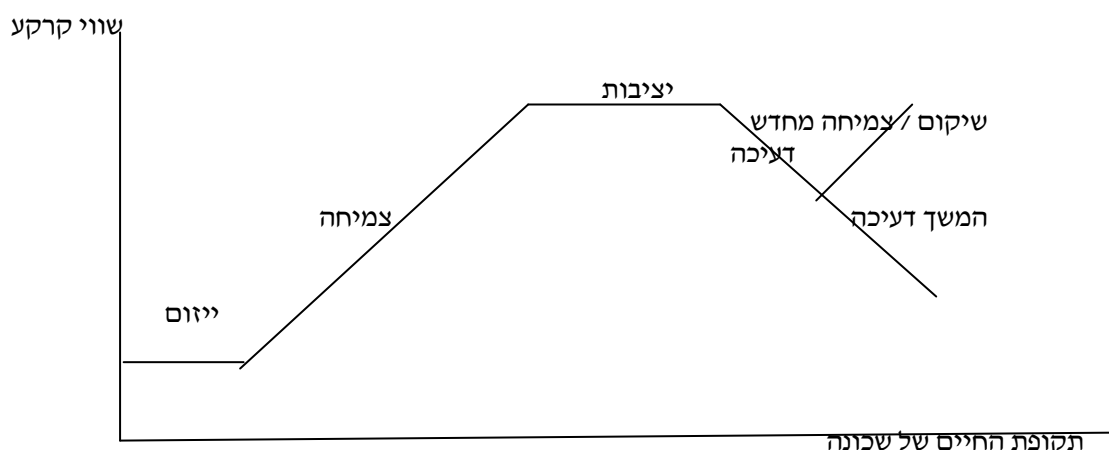
מדדי ההגדרה הנ"ל מתאימים למצב קבוע וסטטי. אולם המציאות מלמדת ששכונות נמצאות במצב דינאמי, קרי בתהליכי שינוי תמידיים. קיים ויכוח אקדמי באשר לתקפות המודל ביחס לכל שכונה או כמשקף מציאות אפשרית התקפה לעתים, בדרך כלל. מחקרים אחרים עוסקים בשלבי ההתפתחות של שכונות ומתייחסים למצב הדינאמי שלהן. המודל המרכזי של שלבי התפתחות שכונות בספרות האקדמית מאבחן מספר שלבים:

- שלב התכנון והייזום
- שלב הצמיחה (יש הרואים בשלב התכנון והצמיחה שלב אחד. לצורך דיון זה אצמצמם לשלב אחד).
- שלב היציבות
- שלב הדעיכה
- שלב השיקום

המודל משתמש בתיאור גרפי מעגלי מתוך הבנה שהשלבים חוזרים על עצמם:



תיאורים גרפיים אחרים משתמשים במודל חמשת השלבים (או ארבעת השלבים בהם שלב התכנון והצמיחה מופיע כשלב אחד). דוגמא למודל כזה הוא מודל הבוחן את ערכי המקרקעין ביחס לכל שלב:



שלב הצמיחה מאופיין בהתאם למודל זה בעליית מחירים לקראת מימוש הפוטנציאל של השכונה. לאחר הקמת השכונה, משמוצה בה הפוטנציאל התכנוני, קיים שלב יציבות, המחיר כבר מגלם את הפוטנציאל שמומש, שלב זה ארוך ונמשך בדרך כלל שנים ארוכות. שלב הדעיכה יכול להיגרם מסיבות שונות, כמו למשל דמוגרפיות, העברת ביקוש לאזורים תחרותיים, אכזבה משימושי הקרקע שנצפו בשלב התכנון או תכנון לקוי, שינויים כלכליים, מחסור בשירותים קהילתיים, פחת פיזי וכד'. שלב השיקום נגרם באופן טבעי על-ידי כוחות השוק. קהל צעיר, זעיר בורגני, מזהה הזדמנות עסקית בנפילת המחירים של השכונה ורוכש מקרקעין. הגברת הביקוש ושינויים שמחולל הציבור החדש מוליך לעליית מחירים שהוא למעשה חזרה לשלב התכנון, היזמות והצמיחה מחדש.

מחזוריות של שכונה יכול להיקבע גם על-ידי גורמים צבאיים ומדיניים. דוגמא לכך היא שכונת ימין משה בירושלים. המחזוריות בה הושפעה מיחסי כוחות צבאיים ומדיניים. לפני קום המדינה השכונה אוכלסה בוותיקי ירושלים שבחרו לגור מחוץ לחומות העיר, בזמן חלוקת העיר סבלה השכונה מהצלפות הירדניים והאזור כמעט התרוקן מתושביו, לאחר מלחמת ששת הימים חזרה השכונה לתפארתה ולתהליכי שיקום מואצים ובסוף המאה העשרים היו מחירי המקרקעין בה מהגבוהים בישראל.

קל לזהות שלב ששכונה נמצאת בו לאחר שהתבצע. כך תוארה נווה צדק ביחס למודל הני"ל, בספר משנת 1996<sup>6</sup>:

**"ישנן מספר שכונות בישראל שהפגינו את המחזור הזה באופן יוצא מן הכלל. אחת מהן היא שכונת נווה צדק בדרום תל-אביב. עד היום ניתן לראות סמני הידרדרות על-ידי מבנים קורסים, חוסר תחזוקה ואפילו מבנים שהוגדו כמסוכנים. במקביל לתמונה קשה זו קיימים סימני שיקום חדים וברורים. מרכז סוזן דלל הפך את האזור למרכז בילוי תרבותי. עוד סימן שיקום הוא פעילות השיפוץ הרבה שקיימת באזור..."**

לימים האזור שוקם, נכנסה אוכלוסיה חדשה, המחירים עלו מעבר לעליית המחירים בשוק הכללי וכיום אפשר לתאר את שלב המחזוריות של השכונה כשלב של יציבות.

תיאור נוסף משנת 1996<sup>7</sup> תיאר את מודיעין בשלב צמיחה, יישוב שהיום בשלב יציבות. רובע ד' בבאר שבע תואר בשלב דעיכה<sup>8</sup>, היום הרובע בשלב תכנון ותחילת צמיחה. שכונת בקעה בירושלים תוארה בשלב שיקום<sup>9</sup>, היום בשלב יציבות. התנהגות מחירי המקרקעין ביחס לשלבי ההתפתחות של שכונות נמצאו תקפים ובדרך כלל מאפשרים חיזוי על-פי שלב המחזוריות בו נמצאת השכונה, מעבר לשינויים הכלליים בשוק המקרקעין.

יש בכוחם של אירועים שונים המתחוללים בשכונות, להשפיע על הדינאמיקה בתהליכי ההתפתחות של שכונה או תהליכי התפתחות המחירים בה. בכלל אלו ניתן למנות בין היתר:

**מרכיב חברתי** - אנשים מעדיפים לגור במקומות המספקים את הדרישות המיוחדות להם. לדוגמה, תושבים וותיקים נמשכים לאזורים שקטים ואילו הצעירים שמים את הדגש על קרבה למקומות עבודה ואתרי בילוי ולפיכך פחות רגישים למידת הרעש. משפחות עם ילדים מעדיפות לגור קרוב לבתי-ספר טובים באזורים בעלי גישה נוחה לאפיקי תחבורה שונים. בין השיקולים הקשורים במרכיב החברתי ניתן למנות גם צפיפות דיוור, רמת השכלה, מגוון המקצועות של התושבים, שכבות גיל באזור, רמת הפשע, ניקיון או כללך ותשתית חברתית כמו בתי-ספר, מרפאות, תרבות, בתי-כנסת, חוגי העשרה וכדומה.

**מרכיב כלכלי** - אנשים מעדיפים לגור במקומות בהם הם יכולים לתחזק ולשמר באופן סביר את סביבת המגורים שלהם ואף לשפרם. לעתים ביקור במקום ירמוז על כושרם הפיננסי של דייריו. כל למשל סימני בלאי בולטים כמו טיח מתקלף, צבע דהוי או גינות לא מטופחות המאפיין סביבה שלמה, יכול להצביע על קושי של התושבים לטפל בנכסיהם, או חוסר רצון (לעתים מסיבות משפטיות).

**מרכיב ממלכתי** - המידה והאופן של התערבות ממשלתית בתנאי המגורים יכולות להשפיע על רמת הביקוש בשכונה. שתי התכונות העיקריות הנמצאות בדרך-כלל בפיקוח ממלכתי הן מיסוי ומגבלות שימוש. מיסוי במובן הרחב, מתייחס לארנונה, אגרות פיתוח ובנייה. שימוש מתייחס ליעוד ותכליות מותרות, גמישות שינוי שימוש או שינוי ייעוד ואכיפתו. יש תושבים ששיקול המיסוי העירוני מרכזי אצלם. (גם ובעיקר באזורי מסחר, משרדים ושימושים עסקיים). אוכלוסיה אחרת יכולה להתעניין יותר באכיפת

<sup>6</sup> בועז ברזילי ומנחם לאוטמן (1996), **שמות מקרקעין, עקרונות, גישות ותהליכים**, פרק 12: "שכונות ומתחמים" עמ' 162-155. הוצאת אתיקה.

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> שם.

<sup>9</sup> שם.

חוקי התכנון והשימוש בקרקע השומרת על הצביון השכונתי, ובכלל זה במטרה למנוע רעש או מטרדים אחרים.

**מרכיב סביבתי** - המרכיב הסביבתי מתייחס ליחסים בני אדם : טבע. בני אדם משנים את סביבתם באמצעות טיפוח נופי, השקיה נאותה, תאורה וכדומה) או על-ידי צמצום מפגעה (מפגעי אשפה, רעש, זיהום אוויר וכדומה). כך למשל קבוצת בתים הנמצאת בסמיכות למקור רעש יכולה לגלות אופי שונה גם ביחסי אדם : טבע לעומת שכונה המוקפת בפרדסים.

**מרכיב המיקום** - משמעו הקרבה בין נכס דיור לבין כל שאר היעודים המשלימים המהווים מקום יעד לתושבי השכונה. במובן זה, המילה "קירבה" מתייחסת לזמן ו/או למרחק. ההבדל בין השניים ברור: הרצליה נמצאת בקרבת חצי שעת נסיעה לתל אביב, אך בשעה 8:00 בבוקר היא רחוקה ממנה שעת נסיעה. קרבת זמן דומה נמצאת גם בין באר-שבע למצפה רמון. על-מנת להעריך את התאמת המיקום של שכונה, עלינו לדעת את חתך האוכלוסייה ומהם מיקומי היעד המרכזיים (למשל מקומות עבודה). לדוגמה, שכונה המאוכלסת בפועלים שרובם נוסעים למפעלים באותו אזור תעשייה סמוך. אם אזור התעשייה נמצא בקרבת מקום מבחינת זמן, אזי מיקומה תואם. שכונה המאוכלסת במועסקים של אותו מפעל, אך נמצאת שעתים נסיעה ממנו, יהיה אפיון המיקום שלה שונה, גם אם כל שאר המרכיבים דומים.

## הסטוריה של שיקום שכונות בישראל

בתהליכי שיקום שכונות ניתן להבחין בשני מודלים מרכזיים: שיקום המבוסס על מעורבות המגזר הצבור לפיו הרשות המקומית או הממלכתית מתכננת ומתערבת באופן ממשי בתהליך השיקום, לעומת שיקום המבוסס על תהליכי השוק החופשי, לעתים בתמריץ כזה או אחר של הסקטור הציבורי.

המחקר מציע סיבות רבות להתפתחותן של שכונות מצוקה. יש המסבירים את הסיבות המרכזיות כמרחק ממרכז העסקים הראשי (מע"ר) והמבנה המשפטי של הבעלות בקרקע. כך למשל מזהים את השיכונים הציבוריים שהוקמו טרם קום המדינה ובשנותיה הראשונות על אדמות מדינה בשולי העיר, אזורים העומדים כיום במוקד השיקום<sup>10</sup>.

מחקרים אחרים בעולם קושרים את הסיבות להוצרות אזור מצוקה ברמת הכנסה. לגישתם של החוקרים תהליך חיפוש מקום מגורים מוגבל ביכולת כלכלית וכך נמשכת אוכלוסיה קשת יום לאזור מרוחק יותר שם ערכי הקרקע נמוכים יותר והתשתית ירודה יותר ולפיכך אינה דורשת השקעה כספית ניכרת בתחזוקתה. סיבות אלו ודומות להן מביאות להתרכזות אוכלוסיה בעלת מאפיינים דומים באזורים בעלי תשתית לקויה, דירות קטנות בסמוך למפגעים תעשייתיים או תחבורתיים.

הבדלות של קבוצות יכולה להיות מרצון, מסיבה אתנית או דתית (שכונות יהודיות בארה"ב) או הגירה של אוכלוסיה בעלת רקע סוציאקונומי נמוך יחסית הגרורת עזיבת אוכלוסיה מקורית עד להתחלפות האוכלוסייה.

סיבה גיאוגרפית לתהליך הידרדרות כלכלית מקורו בשינוי שימושי קרקע. למשל חדרת שימושי מלאכה טורדניים לאזור המשמש למגורי יוקרה. האוכלוסיה המקורית עוזבת ואת החלל ממלאת אוכלוסית מהגרים או פועלים בעלת רקע סוציו-אקונומי נמוך יותר (הארלם ארה"ב).

לשכונות מצוקה מאפיינים חברתיים, משפטיים ופיזיים חוזרים. מבין אלו האחרונים ניתן למנות פחת ניכר למבנים ותשתיות. צפיפות דיור גבוהה. שירותים קהילתיים חסרים וכד'. מבין המאפיינים המשפטיים אפשר למנות למשל הרכב הבעלות על הקרקע. כשמחזיק הדירה אינו בעליה הוא נמנע מהשקעה ושיפור. מבין המאפיינים החברתיים אפשר למנות הכנסה נמוכה לנפש, ריבוי משפחות נתמכות וכתוצאה מכך הנחות, פטורים ותשלומים מצומצמים לרשות, אשר מצידה מתקשה לממן את התשתית הציבורית והשירותים הקהילתיים, נוסף על אלו רמת השכלה נמוכה יחסית של האוכלוסיה בוגרת, שיעור גבוה יחסית של פגיעה, ניכור ביחס לחברה השלטת, משפחות חזקות עוזבות וחלשות נכנסות. לאוכלוסיה המקומית מלוות תחושות של חוסר אונים ואי אמונה בכושרה לשנות את המצב.

עוד בתחילת שנות השישים הכירה ישראל בשכונות העוני כבעיה לאומית. בשנת 1961 הוקם משרד השיכון וההתמודדות עברה למישור הלאומי ולא המוניציפאלי בלבד. דו"ח אלמוגי משנת 1963 מייין את שכונות המצוקה לארבעה סוגים על פי משתנים פיסיים, גיל המבנים ומצב הבלייה<sup>11</sup>. המיון מצביע על תפיסה לפיה שיקום הוא בעיה פיזית בעיקרה והציע פתרונות תחיקתיים. בכללם הוצע פינוי והעברת מתיישבים לאזורי מגורים חדשים, הריסת מבנים ישנים ובניית חדשים בצפיפות גבוהה יותר. ביצוע החוק נמסר לרשות לפינוי ובינוי אזורי שיקום, שבסמכותה לאחר הודעה מוקדמת, להפקיע רכוש ולפנות דירות תוך מתן פיצוי

<sup>10</sup> גישה זו הנה במרכז תפיסתו של פרופ' עמירם גונן.

<sup>11</sup> שכונות וותיקות שקמו לפני קום המדינה, שכונות וותיקות בעלות אופי ייחודי, כמו שכונה חרדית בירושלים, שכונות רכוש נטוש ושרידי מעברות.

כספי מתאים או דיור חלופי. השיקול היה מתן פיצוי נמוך לדיירים הוותיקים. גביית סכומים גבוהים מהדיירים החדשים, כאשר ההפרש אמור היה לכסות את הוצאות השיקום של הממשלה.

בשנת 1965 חוקק חוק פינוי ובינוי של אזורי שיקום שהתבסס על המלצות ועדת אלמוגי. על פי דרישת החוק הוקמה "הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום" שתפקידה לטפל במצוקת הדיור ברחבי ישראל. החוק אפשר לרשות שהוכפפה לשר (על פי רוב שר השיכון) להכריז על אזור שיקום. מאותו רגע חלה הקפאה של ערכי הקרקע (המועד הקובע להענקת הפיצוי הוא זה שבמועד ההכרזה ולא אחריו). לשלטון אפשרות להפקיע את הנכסים, לפנות את הדיירים, לתכנן את האזור, להקימו ולשווקו לאוכלוסייה חדשה.

אלא שהדרך ליישום החוק נתקלה במכשולים רבים. התברר שהמכשול המרכזי היה קביעת גורמי הביצוע ככפופים לרשות, (לדוגמה "עמידר"), אלא שגורמים אלו בדרך כלל נעדרו מימון ראשוני עד לשווק הקרקע.

בעקבות ביקורת ציבורית בעיקר על רקע שיקומה של שכונת ימין משה בירושלים, קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז מאיר שמגר בחוות דעת משפטית, כי אין להפקיע קרקע לצורכי ציבור, אלא אם משתמשים בקרקע לבניית שיכון ציבורי רב-קומתי, הקמת בנייני ציבור ופיתוח תשתיות.

בסקר נוסף שנערך בסוף שנות השישים התבררה חולשתו של החוק. הוא לא כלל שיכונים ציבוריים שהוקמו אחרי קום המדינה והוא לא הביא בחשבון הוצאות ציבוריות גבוהות אשר שווק המתחמים החדשים לא כיסה אותן. על-פי אותו הסקר 29% מומן על-ידי הכנסות מעליית ערך הקרקע והיתרה, 71% מתקציב ממשלתי.

בשנת 1969 הוכרזו שלוש שכונות לשיקום. אחת מהן היא כפר שלם בדרום מזרח תל אביב. חלק מתושבי האזור פנו לשיכון ציבורי שהוקם עבורם (נווה אליעזר) שהפכה בעצמה לשכונת מצוקה. תושבים רבים אחרים לא הסכימו לפינוי. החלה תופעת תסכול והשתלטות בלתי חוקית על קרקעות.

כשלונה של הרשות לבינוי ושיקום הביאה באמצע שנות השבעים את משרד השיכון לתפוס את מקומה. למשרד השיכון אמצעים רבים יותר להקצות משאבים לשיפוץ מבנים והרחבת תשתיות. כשלונה של הרשות נבע בעיקר מהערכה לא נכונה של עלות הפעילות, קשיים מנהלתיים ומשפטיים שהאריכו את הביצוע. עוד התברר כי מספר הנהנים מקרב התושבים בשכונות המצוקה מצומצם ביחס לגודל ההשקעה. לא נלקחו בחשבון צרכים חברתיים אלא שיקולים כלכליים יזמיים (מידת האטרקטיביות של הקרקע להשקעה פרטית של יזמים). התברר כי בנייה צפופה שנועדה לממן את הפינוי נגדה את התכנון העירוני הכללי, פגיעה באתרי מורשת הסטורית וארכיטקטונית, פגיעה במרקם חברתי ועדתי וגררה התנהגות אנטי חברתית. העברת תושבים במרוכז לשיכונים צפופים העתיקה את הבעיה ולא פתרה אותה<sup>12</sup>.

החל מאמצע שנות השבעים הסתמנה גישה חדשה - שיקום חברתי לצד השיקום הפיזי. זוהו מספר מאפיינים חברתיים משותפים לשכונות המצוקה ביניהם הכנסה נמוכה לנפש, ריבוי משפחות נתמכות, רמת השכלה נמוכה של אוכלוסייה בוגרת, שיעור גבוה יחסית של עבריינים ותחושות ניכור. בנוסף לווה התהליך בעזיבת משפחות חזקות וכניסת משפחות חלשות. מתוך כך נקבעו קריטריונים לאתרי שיקום: מצוקת דיור (שלוש נפשות בממוצע בחדר, מבנים ארעיים או רעועים המיועדים להריסה). עזובה חברתית (עבריינות, שיעור קשישים גבוה, ניכור חברתי), שכונות "מנותקות" (שכונת פלורנטיין למשל לא נכללה בשיקום מפני שהיתה חלק מהרצף העירוני, הקרקע בבעלות פרטית שהשיקום בה יקר). הוכנסו גם שכונות שהוקמו אחרי 1948.

בשנת 1977 הכריז ראש הממשלה דאז מנחם בגין על פרויקט שיקום שכונות במסגרת שיתוף פעולה בין ממשלת ישראל והסוכנות המייצגת את יהודי התפוצות (ערים תאומות). בין העקרונות שנקבעו: יש להראות שינוי במהלך חמש שנים. תחזוקה מתמשכת ולא חד-פעמית, שיקום עם התושבים ללא נידום (השכונה תשוקם למען התושבים ולא משיקול כלכלי של יזמים חיצוניים החומדים אותה בגלל מיקומה). קביעת שיקום פיסית וחברתית בד בבד במנגנון משותף עם העירייה. הרשות שהוקמה נכשלה אולם יצרה מודעות נרחבת לתופעת שכונות המצוקה.

## התחדשות עירונית - מודל של התערבות שלטונית

התחדשות עירונית היא שם כללי לתהליך בו אזור עירוני מדורדר ברמה כלשהי, מבחינה פיזית, חברתית או אחרת, משתקם וחוזר להיות חלק מרקמה עירונית פעילה. תהליך התחדשות של שכונה יכול להתרחש באופן טבעי. דוגמא לכך היא אוכלוסייה מזדקנת, בה התושבים עוזבים את המקום מסיבות שונות כמו מעבר למגורים ייעודיים נוחים יותר בהתחשב בגילם ומצבם. במבנים שהתפנו נכנסות משפחות צעירות

<sup>12</sup> ברזקוס, א. מדיניות סוציאלית בתחום הבינוי לשיקום שכונות מצוקה בישראל, משרד הפנים ירושלים, מאי 1980.

שמנצלות את המחירים הנמוכים. כאשר נאספות משפחות צעירות, מתחיל לחץ פוליטי ולעתים מאורגן לשיפור פיזי של השכונה, החייאת תשתיות חינוך ושירותים, הרחבת דיור וכד'.

התחדשות של אזור באופן טבעי הנו בדרך-כלל ארוך ולעתים לרשויות יש עניין לזרז את התהליך תוך התערבות בשלבי. דוגמא לכך הוא התערבות שלטונית בשיפור תשתיות, הקלות במיסוי עירוני ולעתים שינוי ייעודי קרקע.

התערבות חיצונית נוספת יכולה להיות על-ידי גוף יזמי מוביל. כוחו של היזם הבודד מצומצם לעורר שינוי נרחב אולם יזמים יכולים לזהות תחילת תהליך שיקום של אזור ולהקדים לרכוש קרקעות ומבנים ובכך לזרז את התהליך.

המכנה המשותף למרבית תהליכי ההתחדשות העירונית הוא עלייה באינטנסיביות של שימושי הקרקע בין בדרך של ציפוף בנייה ובין בדרך של תוספת שימושים.

### סקירה קצרה של מחקר בינלאומי משווה ביחס להתחדשות עירונית

מחקר שנערך באנגליה בשניים עשר שכונות מצוקה, מצא שלושה גורמים עקביים אשר הגדילו את ריכוז העוני באזורים ובשכונות המצוקה<sup>13</sup>:

ארגון כלכלי חדש בעקבות תהליכי גלובליזציה. כתוצאה מכך אובדן מקומות עבודה.  
אי שוויון בחלוקת התוצר בעת התרחבות כלכלית.  
שינויים בגודל והרכב האוכלוסייה.  
דיור גרוע ותכנון לקוי.

מציאות זו הביאה את תכניות השיקום של אזורי מצוקה להתמקד בארבעה נושאים מרכזיים<sup>14</sup>:

שיפור בסיס המיומנות והתגברות על חסמים לתעסוקה  
שיפור דיור וניהול שכונה  
שיפור גישה לשירותים ציבוריים ופרטיים  
מתן הזדמנויות ומוטיבציה לאנשים צעירים יותר

על בסיס התבוננות ביחס להוצרות אזורי מצוקה והדרכים להתמודדות עמה, נקבעו מספר קווים מנחים ביחס להתחדשות עירונית<sup>15</sup>:

על התחדשות העירונית להיות מבוססת על ניתוח נכון של תנאים מקומיים.  
עליה להיות מכוונת לשינוי פיזי בד בבד להתאמתה למבנים חברתיים, בסיס כלכלי ותנאי הסביבה.  
ליצור וליישם אסטרטגיה מקיפה, מאוזנת, חיובית ומשולבת.  
להיות עקבית עם המטרות של פיתוח בר קיימא.  
שימת לב לכוחות פנימיים וחיצוניים הפועלים על אזורים מקומיים.  
להגדיר מראש יעדים ברורים שיאפשרו כימות לצורך מעקב וקביעת מטרות.  
ניצול מיטבי של משאבי טבע כלכליים, אנושיים ומשאבים אחרים.  
שיתוף והסכמה בין בעלי העניין שעשויה להיות מושגת באמצעות עבודת שותפות.  
מעקב אחר התקדמות על-פי יעדים מוגדרים, איתור שינויים.  
מוצע מראש להכיר בכך שהתוכניות יכולות להשתנות בהתאם לתנאים ולנסיבות שינוי.  
מוצע להכיר בכך שמרכיבים שונים באסטרטגיה יתקדמו במהירויות שונות.

המחקר המשווה מלמד ניכר כי קיימת הזנחה וחוסר הבנה של השלטון שנוטה לטפל בהיבטים שוליים של שכונות מצוקה. מספר לא מבוטל של שכונות סובל מקיטוב חברתי ונסיונות להתמודד עם תופעות אלו זכו להצלחה מוגבלת. הצעות של חידוש דיור נשלטות על-ידי אינטרסים של יזמים. הצעות אלו מתאפיינות בחוסר תשומת לב לטיפוח הון אנושי וחברתי בקהילה, לעתים הוא מנוגד לשאיפות ורצונות של האוכלוסייה המקומית תוך העדפה של שיקום באמצעות שילוב מחדש המהווה טאטוא של הבעיה מתחת

<sup>13</sup> Smith, Mark K. (2011) 'Neighborhoods and regeneration. Theory, practice, issues', *the encyclopaedia of informal education*.

[http://www.infed.org/community/neighborhoods\\_and\\_regeneration.htm](http://www.infed.org/community/neighborhoods_and_regeneration.htm)

<sup>14</sup> Kearns, Ade (2003) 'Social capital, regeneration and urban policy' in Rob Imrie and Mike Raco (eds.) *Urban Renaissance. New Labour, community and urban policy*. Bristol: Policy Press.

<sup>15</sup> Roberts, Peter (2000) 'The evolution, definition and purpose of urban regeneration' in Peter Roberts and Hugh Sykes (eds.) *Urban Regeneration. A handbook*. London: Sage.

לפני השטח. קיימת חזרה על טעויות העבר של שנות החמישים והשישים וזאת בעיקר משום שהשלטון בוחר שלא לצמצם את הפער הכלכלי והקייטוב באוכלוסיה (למשל באופן של מיסוי וחלוקה מחדש) ובכך מותיר את האזור "המשוקם" עם אוכלוסיה מקומית מקוטבת. ההשפעות החברתיות השליליות של הגלובליזציה לדעת חוקרים יעמיקו את הקייטוב וינציחו את הבעיות בשכונות עוד שנים רבות.<sup>16</sup>

במחקר שנערך באנגליה נמצא כי עיקר הפעילות היום נעשית באמצעות ארגונים מקומיים שיכולתם להשפיע מוגבלת. עיקר השפעתם נעשית כקבוצות לחץ על קובעי המדיניות והשתתפות במימון. הצלחה בארגונים של האנשים בקהילה להצבעה משותפת לטובת אלו המציעים את העסקה הטובה ביותר עבורם, מהווה כלי חשוב בהצלחת הפעילות. הדרכים המרכזיות בדרך לשיקום העירוני של שכונות מצוקה נעשה כיום באמצעות הגדלת משאבים לשירותים קהילתיים ותשתיות (גני משחקים, גינות, חללים ציבוריים, שילוב קהילה בעיצובם של אלו, שבילים בטוחים יותר, מבני קהילה וציבור לשירות קהילה) והשגת מימון לתפעולם. עיקר הפעילות הנה במישור העלאת איכות החיים הסביבתית ולא כפעילות נדל"נית אליה מכוונים בעלי ההון והעניין. פתרון למצוקת דיור במבנים ישנים לאוכלוסיות חלשות נעשה באמצעות דירות להשכרה.<sup>17</sup>

חלק מדיירי השכונות באנגליה שהקימו ארגוני ניהול דיור ולקחו לידיהם ניהול של בלוקים מוזנחים, הצליחו להשיג תוצאות לא מבוטלות הן לבעלי הדירות והן לחוכרים. בין היתר השיגו אזוריים נקיים יותר. בטוחים יותר. תיקונים שוטפים של דירות בבלוקים נעשים ביעילות ומהירות רבים יותר. הבאת אירועים המגדילים את תחושת ההשתתפות של הקהילה בשכונה. היתרון הוא כפול, גם שיפור ההון האנושי בשכונה וגם הגדלת כוח פוליטי בפני קובעי מדיניות.<sup>18</sup>

תהליכי השיקום של רובע קרויצברג בברלין, מהווים דוגמה לתרומתו של הערך התרבותי וגיוס קהילה בתהליכי ההתחדשות העירונית. רובע קרויצברג הוקם בשנת 1920. שליש מתושביו בקירוב אינם אזרחי גרמניה. בתקופת המלחמה הקרה השתייך הרובע לברלין "המערבית" בסמוך לקו החלוקה בין מזרח למערב. משנת 2001 במסגרת רפורמת השכונות בברלין אוחד עם רובע פרידריכסהיים שעד לאיחוד היה חלק מברלין "המזרחית". מיקומו הקרוב לקו החלוקה מזרח-מערב טרם איחוד ברלין, הביא להזנחה יחסית של רובע קרויצברג אשר היה מוקף משולשת כווינו בחומה. הפצצת בעלות הברית בשנת 1945 חלקים רבים מהשכונה ביחד עם ההזנחה המאוחרת הביאה לנטישתו. למבנים הנטושים פלשו דיירים חדשים. אוכלוסיות מעוטות יכולת אכלסו את הרובע. האזור הפך לאחד העניים בברלין. במחצית השנייה של שנות השמונים החלה תופעה של מהומות קשות באזור שהתמקדו גם ובעיקר באחד במאי. מהומות שכללו התפרצויות זעם אלימות, שריפת מכוניות וחנויות, התעמתות עם שוטרים והפגנות רחבות. לאחר איחוד ברלין נותר האזור פצוע, בתים הרוסים, עוני, אוכלוסיית פולשים רחבה באזור שהפך מאזור שוליים ליד חומת הגבול, לאזור שבמרכז ברלין המאוחדת הסמוך לנהר מרכזי בברלין (נהר ה"שפרה").

למרות מיקומו המרכזי החדש של רובע קרויצברג כמרכז ברלין המאוחדת לאחר נפילת החומות וסמיכותו לנהר הראשי, בחר השלטון שלא לשקמו בדרך נדל"נית של ציפוף בנייה. ציפוף כזה, עלול היה להביא למקום אוכלוסייה חסרת אמצעים שתתקשה להעלות את איכויות החיים ולשמר את המקום. ציפוף האוכלוסייה עלול היה להחריף את המצוקה והעוני לאורך זמן. במקום זאת, פעל השלטון לשילובה של האוכלוסייה והירתמותה להפיכתו של המקום לאזור של תרבות מחאה. בעידוד השלטון הובאו למקום אמנים. עידוד יבוא ההון האנושי החדש נעשה באמצעות הענקת הטבות מיסוי מקומיות, הטבות בשירות צבאי ותמיכה ציבורית במיזמים אמנותיים. במשך הזמן נכנס למקום ציבור אמני מחאה חדש שהורשה לפעול בחרות אמנותית יחסית. ציורי קירות וגרפיטי כיסו כמעט כל מבנה מרכזי שנראה לעין. ההטבות והחירות החדשה משכה למקום צעירים רבים, שמאלנים ואנרכיסטים שהורשו להתבטא בחופשיות יחסית. הצטרף אליהם ציבור מהגרים שעסק בתחום המזון. האזור החל להיות שוקק מרבית שעות היממה. אמנות המחאה הניכרת מכל מקום משכה קהל תיירותי, נערכו תערוכות ופסטיבלים שונים. נפתחו דוכני מזון, מסעדות ומועדונים. המבנה הנמצא ברובע בו רוכזה קהילה ההומו-לסבית במסע הרצח שערך השלטון הנאצי בקהילה זו הפך לאתר מורשת לקהילה הגאה. המחאה נותרה שקטה והופחתו גילויי האלימות. נכנסו סטודנטים רבים שנהנו מהפעילות התוססת עם המחירים הנמוכים.

אופיו החדש של המקום הביא לביקושים חדשים. אט אט החלו לעלות מחירי מקרקעין במקום וכיום הוא בתהליכי שילובה של אוכלוסיה חדשה בעלת אמצעים חדשים. חברות יזמיות ומסחריות מתעניינות במקום וכיום מחאה רבה מכוונת ל"פציעת הנוף" במבנים מסחריים מודרניים (נכון להיום עדיין מעטים ולא בולטים מאוד בנוף).

Lupton, R. (2003) *Poverty Street. Causes and consequences of neighborhood decline*. Bristol: The Policy Press.<sup>16</sup>

Richardson, Liz (2008) *DIY Community Action: Neighborhood Problems and Community Self-help*. Bristol: Policy Press.<sup>17</sup>

<sup>18</sup> ש.ם.





רובע קרויצברג ברלין. אמנות מחאה - ברקע מבנה מסחרי חדש

### תמ"א 38 - מקרה פרטי נבחן במסגרת התחדשות עירונית

בשיח המקצועי מקובל (כפי שיטען להלן, לדעת כותב המאמר - מקובל בטעות) להתייחס בישראל לתמ"א 38 / תכניות לשימור מבנים / תכניות לפינוי לשם עיבוי או בינוי (יכונו מעתה לצורך הנוחות תכניות פינוי-בינוי) כאל תכניות במסגרת התחדשות עירונית<sup>19</sup>. למרות ההצדקה לדיון נפרד בכל תכנית, הדיון במאמר זה מצומצם לתמ"א 38 כמקרה פרטי נבחן. הטענה המרכזית היא שבהתאם לידע האקדמי המצטבר בעולם תכניות מסוג תמ"א 38 או תכניות ציפוף אחרות אינן מהוות כלים להתחדשות עירונית. הסיבה המרכזית היא שציפוף בנייה במבנים קיימים מוזנחים המאכלסים בדרך-כלל אוכלוסייה בעלת רקע סוציו-אקונומי בינוני ("מעמד ביניים", אוכלוסיות קשישים וכד') או אוכלוסייה קשת יום ב"בנייני רכבות" (מבנים טוריים), מושך למתחמים אלו אוכלוסייה בעלת סוציו-אקונומי דומה. לאורך זמן לאוכלוסייה החדשה אין יכולת כלכלית לשמר את התחזוקה והתשתיות הדרושות לתחזוקת המבנה ברמה גבוהה ונאותה לבנייה חדשה וחלה התדרדרות נוספת. פרק הזמן מחידוש המבנה ועד להתדרדרותו פעם נוספת משתנה בין מבנה למבנה אולם ככלל, אפשר להתייחס לתקופה של חמש עשרה שנים כפרק זמן בו תהליכי ההתדרדרות כבר ניכרים לעין במידה זו או אחרת. בתקופה זו קיימת נסיגה בהכנסות הרשות, משיכת אוכלוסייה שבחלקה פטורה מתשלומי מס מקומי וחזרה לרמת הכנסות שאפיינה את הסביבה לפני פעולות ה"שיקום" אולם במצב מסובך בהרבה בו התוספו למתחם שטחים ואוכלוסייה<sup>20</sup>.

במבחן התוצאה תמ"א 38 נכשלה כשולן כפול. מצד אחד היא נכשלה במשך זמן ממושך לייצר חיזוק מבנים באופן משמעותי (אושרו 880 היתרים<sup>21</sup> בין השנים 2005-2012)<sup>22</sup> ומצד שני היא נכשלה לחדש את פני העיר. תמ"א 38 לא הצליחה לייצר תכנון מחודש של סביבות, אזורים או מתחמים. גם במקרים הבודדים בהם יושמה, היה זה במסגרת המבנה הבודד.

### שלוש תקופות בחיי תמ"א 38 - היבטי מיסוי כדוגמה לעידוד שלטוני

<sup>19</sup> תכניות השימור מתאימות יותר להגדרה זו אולם דיון זה מצומצם לסוגיית תמ"א 38. להרחבה בעניין תכניות השימור ראו: Barzilay B, Schnell I, (2008), **Conservation plans - Model for economic exploitation**, The Open Urban Studies Journal, 2008, 1, 19-24.

<sup>20</sup> בעניין זה ראו גם:

Boris, A. Portnov, Yakov Odish & Larisa Fleishman (2005), **Factors Affecting Housing Modifications and Housing Pricing: A Case Study of Four Residential Neighborhoods in Haifa, Israel**, JREER. Vol.27 No. 4, 2004-2005. 371-407.

<sup>21</sup> מתוכם 673 במחוז תל אביב והמרכז ו-125 במחוז חיפה.

<sup>22</sup> מועד אישורה של תמ"א 38 בגרסתה הראשונה.

תמ"א 38 בגרסתה המקורית אושרה באפריל 2005. מלכתחילה אפשרה הטבה של תוספת קומה / תוספת אגף / סגירת מרפסות / תוספת מעלית. התכנית הציעה הטבות מס שהתבססו על הפרש שבין העלות הנדרשת לחיזוק המבנה במסגרת הטבות הבנייה שהוענקו לו, לבין שווי תוספת הזכויות הנוספות שהוענקו למקרקעין מעבר לעלויות החיזוק שבמסגרת ההטבה.

בפברואר 2011 אושר תיקון 2 לתמ"א 38. במסגרת התיקון התאפשרה הריסה ובנייה מחדש של מבנה הנכלל במסגרת תמ"א 38. מבחינת המס, רשויות המס רואות בעסקה זו מעין עסקת קומבינציה הדומה לעסקאות פינוי בינוי<sup>23</sup>.

בחודש יולי 2012 אושר תיקון 3 לתמ"א 38 אשר הגדיל את התמריצים.

בכל הגרסאות, מוצעת הטבת מס למטרת עידוד חיזוק המבנים מפני רעידות אדמה. להטבות המס בגרסאות השונות מכנה משותף (תיקון 24<sup>24</sup>, תיקון 74<sup>25</sup>) ובסיסו הענקת הפטור על מכירת זכויות במקרקעין<sup>26</sup> עד גובה שווי זכויות הבניה לפי התמ"א, ובתיקון 3 לתמ"א - לרבות זכויות שנוספו בתכניות שנערכו לפי הוראות התמ"א<sup>27</sup> ותשלום דמי שכירות בתקופת הריסתו של המבנה עד להקמתו מחדש. הפטור אינו חל על תשלום מזומן או שווה מזומן אלא על ביצוע הבנייה בפועל<sup>28</sup>.

נכון להיום, שירותי הבנייה הקשורים בתמ"א: תוספת 25 מ"ר ליחידות הדיר; התקנת מעלית; עיצוב המבנה ושיפוץ; הסדרת חניות; בניית מחסנים; מרפסות<sup>29</sup> ותשלום לכיסוי הוצאות כרוכות בשירותי בניה לפי התמ"א<sup>30</sup>.

הפטור מוגבל לגובה שווי זכויות הבניה. בהתאם לסעיף 49 לג' בחוק מיסוי מקרקעין הפטור יהיה עד גובה הזכויות מכוח התמ"א. המיסוי יחל באותן הזכויות החורגות מכוח התמ"א. קרי בחינת השווי של תוספת הבנייה שאינה קשורה בהרחבת הדירות הקיימות של הדיירים הקיימים או ההוצאות הכרוכות ביישומן מכוח התמ"א<sup>31</sup>.

הטבות המס מאפשרות הטבה משולבת לגלגולי התמ"א השונים, על שירותי שיפוץ והחיזוק של הדירות הקיימות יחולו הוראות תמ"א 38/1 (סעיף 49 לחוק) ואילו לגבי תוספות מבניות ככל שיומצא אישור קונסטרוקטור, כי הריסת חלקי מבנה הכרחית על מנת להוציא לפועל את תכנית החיזוק, יחולו הוראות תמ"א 38/2 (סעיף 149ג)<sup>32</sup> וינתן לבעלי דירות אלו פטור ככל ששווי או שטח הדירות החדשות לא יעלה על התקרה הקבועה בחוק<sup>33</sup>.

כאשר התמורה שהוענקה לבעלי הדירות בגין הזכויות חורגת משירותי הבניה מכוח תמ"א 38<sup>34</sup>, יחול חיוב בתשלום מס שבח על המרכיב הנוסף<sup>35</sup>. במקרה כזה, יש לבצע פיצול של התמורה. התמורה הפטורה היא בגובה שווי זכויות הבניה או ההוצאות הכרוכות הנוספות מכוח תמ"א 38 בלבד<sup>36</sup>.

<sup>23</sup> מבחינה מיסויית להערת עסקת פינוי בינוי אינה זהה לעסקת קומבינציה. בעסקת קומבינציה נערך שיקול כלכלי של הזכויות אותן מקצה הבעלים לעומת התמורה שהוא מקבל. מגבלות חיזוק המבנה ומגבלת ההטבות הקבועה בתמ"א 38 מפרים לעתים קרובות את המתאם בין השניים. בעניין זה, מס שבח אינו מפריד בין התרומה של כל בעל זכות לתמורה שהוא מקבל בעסקה שהיא מכוח תמ"א 38 אלא המבחן הוא כולל כל עוד עומדים הדיירים במבחן הפטור בעסקה מכוח תמ"א 38. במסגרת עסקת קומבינציה נערך איזון סופי בין מקבלי ההקצאה באותו מקום בו הופר האיזון בין הזכויות המקוריות לזכויות המוקצות במגבלות התכנוניות. במסגרת תמ"א 38 עלול איזון שכזה להיתפס כאירוע מס נפרד.

<sup>24</sup> מעניק פטור מתשלום מס שבח ומס מכירה, במכירה שתמורתה מושפעת מזכויות בניה לפי תמ"א 38, ובמכירת זכות במקרקעין שהיא רכוש משותף במבנה שלגביו נתנו זכויות בניה לפי תמ"א 38. הפטור מלכתחילה הוגבל בזמן. ובתנאים הבאים: התמורה בשירותי בניה להבדיל מתמורת מזומן. או שווה ערך מזומן; ביצוע החיזוק בפועל; חיזוק המבנה בהתאם להטבות בתמ"א 38; תשלום הוצאות הכרוכות בשירותי בניה לפי התמ"א.

<sup>25</sup> אוגוסט 2012.

<sup>26</sup> בעניין רכוש משותף: סעיף 149ד קובע כי שינויים בהצמדות הרכוש המשותף בין הדיירים בעקבות מכירת זכויות בניה מכוח התמ"א, יהיו פטורים מתשלום מס אם נעשו מכוח התמ"א, בסמוך למכירת הזכויות לפי התמ"א וללא תמורה כספית.

<sup>27</sup> תנאי הפטור (1) הפטור חל על דירת מגורים אחת שניתנה למוכר בתמורה, שעומדת בהגבלות השטח (25 מ"ר) והשווי המפורטות בחוק למעט חריגה מכלל זה באזורי פריפריה שם נקבע פטור לשתי יחידות. הכל בתוספת תשלום עבור דמי שכירות לתקופת הריסת המבנה ובנייתו מחדש לכיסוי הוצאות כרוכות. (2) בוצעה הקמתו מחדש של מבנה שנהרס בהתאם לתכנית החיזוק בדרך של הריסה.

<sup>28</sup> על בעל הדירה חובת דווח ברגע החתימה על החוזה עם היזם. תוצא שומה לכל מוכר. המוכרים יחויבו במס שבח. גביית המס תוקפא עד לתאריך הצפוי לסיום הבנייה ותוארך מעת לעת בהתאם לצורך. הפטור יינתן רק לאחר השלמת ביצוע העבודות (טופס 4 או אישור הוועדה המקומית).

<sup>29</sup> מרפסות שמש.

<sup>30</sup> ההוצאות הכרוכות בשירותי הבנייה: שכ"ט יועצים ששכרו לייצוג הדיירים (כמו עו"ד, מפקח בניה, שמאל); שכ"ד לכל תקופת השיפוץ, ככל נדרש פינוי הדיירים; הוצאות פינוי והובלת ריהוט למקום הדיור החלופי וחזרה; הוצאות אחרות שיוכחו שהן קשורות ישירות ליישום התמ"א.

<sup>31</sup> פטור במכירת דירת התמורה. קיימת מגבלת העברה לקרוב של 24 חודשים לפני הסכם המכר. אין מגבלה לניצול פטור נוסף על-פי חוק (למעט באותו הבניין).

<sup>32</sup> ראו החלטת הכרוכות בשירותי הבנייה: שם דובר בבניין בן 4 קומות, כאשר בקומה הרביעית 2 דירות פנטהאוז. על מנת לצל את זכויות הבנייה מכוח תמ"א 38 יש להרוס את שתי דירות הפנטהאוז ולהקים שתי קומות חדשות, אשר מעליהן יוקמו דירות פנטהאוז חדשות. שתיים מהן יקבלו דיירי הפנטהאוזים שנהרסו, שישלמו ליזם תמורה כספית נוספת.

<sup>33</sup> בסעיף 149ז נקבעה תקרה של 1,900,000 ש"ח (קרקה, עלות בנייה ורווח קבלני). הפטור יהיה לתוספות הקבועות בתמ"א 38 לדירה שנהרסה, או הפטור הקבוע בסעיף 149ז לפי הגבוה.

<sup>34</sup> למשל תמורת מזומן שאינה קשורה עם הוצאות כרוכות אחרות כמו דמי פינוי לדיירי הבניין במקרה של הריסה. או מכירת זכויות בבנייה נוספות שלא מכוח תמ"א 38 (כמו מכוח תכניות בניין עיר מאושרות שטרם נוצלו).

ביחס לניצול זכויות בנייה בתכניות מאושרות, אם תוספת הזכויות האפשרי מכוח תכניות המאושרות גבוה מאלו שהותרו בתמ"א<sup>37</sup>, יתאפשר ניצול זכויות הבנייה בתנאי של התאמת הבנייה לדרישות התקן ואז יראו את ההיתר כאילו ניתן מכוח התמ"א, זאת עד לחלק שניתן היה לתת בנינו היתר בנייה בתמ"א<sup>38</sup>. אם תוספת הזכויות האפשרי מכוח תכניות מאושרות נמוך מתוספת הזכויות שהותרו בתמ"א, ניתן יהיה לכלול בהיתר בנייה משלימה עד לגובה התוספת שמפורטת בתמ"א<sup>39</sup>. המשמעות היא שתמ"א 38 אינה מאפשרת "כפל תוספת קומות".

**היטל השבחה בתמ"א 38** - מלכתחילה הוענק פטור על חיזוק מבנים במסגרת תמ"א 38 לתקופה מוגבלת<sup>40</sup>. תיקון 96 בחוק התכנון והבנייה הרחיב הפטור לפטור מלא לבנייה או הרחבת דירת מגורים בתנאי תמ"א 38<sup>41</sup>. לשון החוק ביחס לפטור זה: "השבחה במקרקעין בשל קבלת היתר לבנייה או להרחבה של דירת מגורים, שניתן מכוח תכנית כמפורט להלן: (א) תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38); (ב) תכנית מפורטת שהוכנה על פי הוראות תכנית המתאר הארצית האמורה בפסקת משנה (א) ושבין מטרתיה חיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה...". פטור נוסף מתשלום היטל השבחה במקרה של מימוש זכויות בנייה מכוח תמ"א 38 ניתן גם בהקמת חדרי יציאה לגג מכוח תכניות בניין עיר מקומיות. להיטל השבחה משמעות גם למס שבח שכן היטל השבחה מופחת מהווה לעתים אינדיקציה לרשויות המס לזכאות לפטור ממס שבח בהתאם לתמ"א<sup>42</sup>. מכיוון שסוגיית הפטור מהיטל השבחה בעקבות תמ"א 38 נבחנת לאור כניסת המבנה לתחולתה של התכנית ותוספת הבנייה המבוקשות ולא לשווי התמורה, ייתכן כי תתקיים השבחה שמאית אולם היא לא תמוסה בעקבות הוראתו הגורפת של החוק. מכאן שלא ראוי להערכתי להישען על פטור מהיטל השבחה כמבחן לתחולת הפטור בעניין מס שבח.

נוסח החוק הביא מספר רשויות לדרוש היטל השבחה בעת מכירה כאשר לגישתן הפטור חל רק במקרה של מימוש בדרך של היתר בנייה. בעקבות כך קיים היום חוסר אחידות בין הוועדות בעניין חיוב בהיטל השבחה בעת העברת או הענקת זכויות. מרבית הוועדות אמצו את החלטת ועדת ערר אשר קבעה פטור גם במקרה של מכר<sup>43</sup>. הוועדות המחייבות היטל השבחה מכוח תמ"א 38 בעת מכר מסתמכות על החלטת ועדת ערר בעניין תמ"א 18<sup>44</sup> שם קבעה הוועדה כי לא ניתן לחייב מכוח תמ"א 18 את זה שהיה בעלים בעת הוצאת היתר הבנייה וכי את החיוב יש להשית על בעל הזכויות במקרקעין עת אושרה התכנית המשביחה, לרבות תכנית מתאר ארצית. בהחלטה שנתנה לאחרונה בוועדת ערר במחוז הדרום<sup>45</sup> קבעה הוועדה כי חבות בהיטל השבחה בגין תמ"א 18 (תחנות תדלוק) ותמ"א 10 (תאים פטור-וולטאים) חלה לעת אישור תכנית המתאר ולא לעת הוצאת היתר הבנייה ולכן יש לגבות את ההיטל, ככל שקיימת השבחה שמאית, בעת המכר. זאת להבדיל מתמ"א 36' אשר לדעת הוועדה אינה משנה ייעוד של תכנון מקומי אלא חלה באופן כולל.

בכל הכבוד הראוי הערכתי שונה ממסקנתה של ועדת הערר הנכבדה. להבדיל מהגדרת המונח "תכנית" בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה הכולל את כל תכניות בניין עיר המנויות בפרק ג', הגדרת המונח "תכנית" לצורך התוספת השלישית הוגבל לתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת. בית המשפט העליון הרחיב את תחולתו הפרשנית של החוק בכך שאפשר לגבות היטל השבחה בעקבות הקמת תחנת תדלוק שנשענה על עקרונות תכנית מתאר ארצית לתחנות דלק (מספר 18). הנימוק של בית המשפט נשען על-כך שתכנית המתאר הארצית הרחיבה את דרכי השימוש המותרות על פי התכנית המקומית (המפורטת) ולפיכך היתר הבנייה לתחנת הדלק התאפשר בעקבות השינוי הגורף שהוכנס בתכנית המקומית (על ידי תכנית המתאר הארצית ועקב אותו שינוי)<sup>46</sup>. תכנית מתאר ארצית יכולה לפרט ולהרחיב את זכויות הניצול בקרקע ומקום שעשתה כן, יראו בה כתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת לעניין חיוב בהיטל השבחה<sup>47</sup>. המועד

<sup>35</sup> לצד ההטבה הכרוכה בשירותי הבנייה יש השפעות שליליות על השווי ערכם השמאי של שירותי הבנייה בוחן את ההשפעות לכדי נתון משוקלל. בצד ההשפעות החיוביות (1) השבחה כללית של הדירות הקיימות בעקבות חיזוק המבנה ושיפוצו. (2) תוספת שטחי שירות (מעלית, מחסנים, חניות). (3) תוספת שטח. בצד ההשפעות השליליות (1) הגדלת צפיפות במבנה. (2) צמצום שטח חצר (בד"כ הסדרי חניה). (3) הגדלה אפשרית של עלויות התחזוקה (חניות מכאניות וכד') קרי העלאה בתשלום התקופתי לוועד הבית<sup>35</sup>. (4) הזכויות הנמכרות אינן רשומות, הן מוצמדות לחדר צדדי (מחסן / פח אשפה וכד') מקשה על הקונה לקחת משכנתא על הדירה החדשה ומקשה על אפשרויות המימוש של היזם. במסגרת הבדיקה השמאית על השמאי לאמוד את שווי תוספת שאינה מכוח התמ"א. לא מדובר בעלות הבנייה אלא בשווי.

<sup>36</sup> בהתאם לפיצול ייחוסו שווי הרכישה והניכויים.

<sup>37</sup> סעיף 11.2 בתמ"א 38 תיקון 3 - מילוי קומה מפולשת, הרחבת קומות לצורך הרחבת יחידות דיור, הקמת קומה חלקית על הגג, תוספת של שתי קומות או תוספת שוות שטח של שתי קומות המוקמות באגף נפרד, הכל במגבלות ובתנאים שנקבעו בתמ"א 38.

<sup>38</sup> סעיף 11 בתמ"א 38.

<sup>39</sup> סעיף 11.2 בתמ"א 38.

<sup>40</sup> ק"ת 6721, 5.11.2008, עמ' 82.

<sup>41</sup> חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 96) (פטור מהיטל השבחה בשל חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה) התשע"א 2011.

<sup>42</sup> כמו גם אגרות מופחתות.

<sup>43</sup> עררים תא/85025/09, 85064/10, 85089/10, 85099/10, 85133/10, 85141/10, 85144/10, 85153/10 (ועדת ערר לפיצויים והילי השבחה מחוז תל-אביב), צ.ו.ר. מעוף השקעות נדל"ן ונכסים בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה ת"א

<sup>44</sup> ערר (דרום), 80639/12, ציון ז'אן נ' הועדה המקומית "שקמים".

<sup>45</sup> ערר (דרום), 86046/12, אברהם יצחק מכנס נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה באר טוביה.

<sup>46</sup> רע"א 384/99 מועש נגד הועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה, בקשת רשת ערעור על פסק דין שניתן בנושא ע"י בית המשפט המחוזי בנצרת ב-20.12.98 בע"א 262/98.

<sup>47</sup> ע"א 19/04 שלום רמלה, חברת דרך ארץ הייווי (1997) בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה "לודים".

הקובע לאומדן היטל השבחה בגין הוראות תכנית מתאר ארצית מכוחן ינקה התכנית המפורטת את הוראותיה, יהיה מועד אישור תכנית המתאר הארצית ולא מועד אישור התכנית המפורטת.<sup>48</sup>

מכאן שלהערכת, יש להשית היטל השבחה בגין זכויות הנובעות מתכנית מתאר ארצית המרחיבה את אפשרויות השימוש, שהנה בעלת הוראות מפורטות הקובעות זכויות שמעבר לתכנית מתאר מקומיות ושניתן להוציא בגינה היתר בנייה.<sup>49</sup> קרי המבחן הראוי הנו האם התכנית מרחיבה את הזכויות של התכנית המקומית אם לאו, ולא תחולתה הארצית או המקומית של התכנית.

קביעת היטל השבחה לעת מכר בעקבות תכנית מתאר ארצית במקרה של תמ"א 18 למשל, עלול לגרוע מתקבולי הציבור (דרך הוועדה המקומית). ההגיון מניח שלא מתקבל על הדעת שבאזור תעשייה או אזור חקלאי תקום תחנת דלק בכל חלקה אפשרית מבחינה תכנונית. אין הגיון כלכלי להקמת תחנות דלק רבות העוקבות אחת אחר השנייה במרחקים קצרים מאוד. פוטנציאל המימוש בעת מכר רחוק מאוד ויכול להיות מבוסס רק במקרים בהם אפשר ללמוד מהליכי תכנון מוקדמים שהבשילו כדי ממשות כלשהי לאישור תחנת הדלק בחלקה. חיוב נמוך מאוד, ככל שיוחל, יבוא על חשבון חיוב אמיתי של הקמת תחנת הדלק לעת מימושה בהיתר. מדובר בהיטלי השבחה של מאות אלפי שקלים לכל תחנה, העלולים להיגרע מתקבולי הציבור באופן שהמתעשר לא יחלק את התעשרותו עם הציבור, הנושא בעלויות החיצוניות של התכנון וזאת בניגוד למטרתו של חוק התכנון והבנייה בעניין זה המבקש ליצור איזון בין התועלת הפרטית לעלות הציבורית.

מהאמור להערכת, יש להחיל את ההשבחה מכוח תכנית מתאר ארצית במועד הוצאת היתר בנייה מכוחה. כאשר המועד הקובע יהיה מהמועד בו אושרה תכנית המתאר כשהוא צמוד למועד אישור הבנייה. מכאן דעתי תומכת בדעה כי בהיעדר היתר, לא חלה השבחה ואין כל חובת תשלום היטל השבחה מכוחה.<sup>50</sup>

שומת מקרקעין לצורך אומדן היטל השבחה מכוח תמ"א 38 דורשת בחינת הניצול המיטבי במצב הקודם. ככל שהמצב הקודם, במבחן תכניות בניין העיר התקפות כולל הריסת מבנה והקמת מבנה חדש, התמ"א המשביחה היא תמ"א 38 תיקון 2 וייתכן כי תיקון 3 לתמ"א יוצר מדרגת השבחה נוספת בהתאם למבחני תוספת הבנייה המפורטות לעיל. במקרה והניצול היעיל במצב הקודם אינו הריסת המבנה, ההשבחה במצב החדש תיוחס לתיקון מספר 1 ולמדרגה נוספת בתיקון מספר 3 לתמ"א 38.

**מע"מ** - לבעלי הדירות קמה חבות במע"מ בגין מכירת זכויות בנייה ובגין שירותי בנייה.<sup>51</sup> סעיף 31 ב' מעניק פטור מיוחד למכירת זכויות /או שירותי בנייה מכוח תמ"א 38.<sup>52</sup> התוצאה האפשרית היא שמכיוון שמדובר בפטור ולא בשיעור מע"מ אפס, הקבלן לא יוכל לקזז את מע"מ התשומות ששימשו אותו לצורך שירותי בנייה אלו.

## ביקורת על מודל ההתחדשות העירונית כפי שהוא מיושם בישראל

מתחמי שיקום בישראל הנם בעלי מספר מאפיינים משותפים, בכללם הכנסה נמוכה לנפש, ריבוי משפחות נתמכות, רמת השכלה נמוכה של אוכלוסיה בוגרת, שיעור גבוה יחסית של עבריינים ותחושות ניכור. ניכר בהם תהליך של עזיבת משפחות חזקות וכניסת משפחות חלשות, מצוקת דיור (במדד מספר נפשות לחדר) ועזובה חברתית (אוכלוסיות שוליים וקשישים). מאפיינים פחות או יותר דומים קיימים גם במקומות אחרים בעולם. במחקרים משווים שהוצגו לעיל הקיטוב חברתי תואר כגורם מרכזי, אשר הולך מחריף ביחד עם שינויים כלכליים חברתיים בתקופת הגלובליזציה התורמים מצידם להגדלת אי השוויון בחלוקת התוצר. באותם מחקרים צוינו גם שינויים בגודל והרכב האוכלוסייה, דיור גרוע ותכנון לקוי כגורמים משמעותיים בתחושות הקיטוב. משמעות ממצאי המחקרים בארץ ובעולם היא שללא טיפול בבעיה בעידן הגלובליזציה ילך הקיטוב ויחמיר.

נסיונות להתמודד עם תופעות הניכור במתחמי השיקום זכו (בארץ ובעולם) להצלחה מוגבלת. הסיבה המרכזית היא שההצעות במסגרת מה שמכונה "התחדשות עירונית" מתמקדות בחידוש דיור וציפוף בנייה והן נשלטות על-ידי אינטרסים של יזמים. הצעות אלו מתאפנינות בחוסר תשומת לב לטיפוח הון אנושי וחברתי בקהילה, לעתים הוא מנוגד לשאיפות ורצונות של האוכלוסייה המקומית תוך העדפה של שיקום באמצעות שילוב מחדש (הותרת האוכלוסייה המקורית וצירוף אוכלוסייה למבנים המצופפים) המהווה טאטוא של הבעיה מתחת לפני השטח. השלטון שאינו מתמודד עם השוויון, מותיר את האזור "המשוקם" עם אוכלוסייה מקומית מקוטבת. קיטוב זה הולך ומעמיק עם התרחבות השפעותיהם של תהליכי הגלובליזציה.

<sup>48</sup> בש"א 2629/06, נ"ב אנרגיה בע"מ נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נצרת עלית. (לא פורסם).

<sup>49</sup> ראו גם: ערר מס' 8001/12 פישמן מפעלי קירור בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שומרון, שעניינו בחיוב בהיטל השבחה בגין תכנית מתאר ארצית 10/ד/10.

<sup>50</sup> דעה דומה ראו גם ערר (ת"א) 5619/05 חנה ואילן כהן, עו"ד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת השרון, ובעש"א (ת"א) 217690-09 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב נ' מבטחים - מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים

<sup>51</sup> תקנה 36: ב' (א) במכירת מקרקעין שהיא עסקת אקראי בידי מי שאינו עוסק, מלכ"ר או מוסד כספי, יהיה הקונה חייב בתשלום המס.

<sup>52</sup> מותן שירותי בנייה לפי תכנית החיזוק בתמורה למכירת הזכות הנמכרת הפטורה ממס בהתאם להוראות סעיף 49לג לחוק מיסוי מקרקעין.

לארגונים מקומיים השפעה מוגבלת על תהליכי השיקום. אולם נמצא כי שילובם בדרך של קבוצות ניהול דיוור מקומי ביחד עם הגדלת המשאבים לשירותים קהילתיים ותשתיות והשגת מימון לתפעולם, תורמת להעלאת איכות החיים הסביבתית. עזובת הדיוור עצמה במקרים חמורים נפתרת באנגליה למשל באמצעות דירות להשכרה.

המחקר מלמד שבדרך של שיתוף הקהילה ושיקום סביבתי, תוך ההרחבת התשתית והשירותים הקהילתיים הצליחו להשיג תוצאות לא מבוטלות למשתכנים. בין היתר דווחו אזורים נקיים יותר. בטוחים יותר. תיקונים שוטפים של דירות בבלוקים נעשים ביעילות ומהירות רבים יותר. תחושות ההזדהות הביאה להגברת הפעילות העסקית והתרבותית במתחמים אלו.

קיומם של אירועים תרבותיים אינו נעצר באירוע ובתחושה הטובה הזמנית. עצם קיומם של אלו בשיתוף הקהילה מגדילים את תחושת ההשתתפות של הקהילה בשכונה. קהילה שיש בה פעילות תרבותית מהווה מוקד משיכה שיש בכוחו לשפר את ההון האנושי בשכונה ואף להגדיל את הכוח הפוליטי בפני קובעי המדיניות ובכך הרווח כפול.

שיקום סביבתי איכותי ותרבותי אינו חופף בהכרח את סדר העדיפויות של בעלי העניין הנדל"ניים השואפים לרווח בזמן קצר ולפיכך תומכים בהגדלת הצפיפות באזורים יוקרתיים. הם מכוונים לאזורים בהם ניתן יהיה באמצעות ציפוף להשיג קרקע ולשווקה ברווח יזמי סביר ומהיר. התוצאה של ציפוף הבנייה ללא שיפור סביבתי באיכות החיים, ללא פעילות ממשית לצמצום הקיטוב וללא פעילות ממשית להענקת משמעות תרבותית לשינוי, יוצר מתחמים משופצים למראית עין, שגורלם נגזר עליהם לשנים. שכן בחלוף הזמן בו התגלו מחדש סמני הבלאי, יצטרך השלטון להתמודד עם שיקום נוסף, אלא הפעם נקודת המוצא תהיה אוכלוסייה רבה יותר ואפשרויות מצומצמות יותר לשיקום סביבתי.

בישראל קיימת התערבות ממשית של השלטון בתהליכי ההתחדשות העירונית. במאמר זה צומצם הדיון על תמ"א 38 כמקרה פרטי המשקף תופעה רחבה יותר של התערבות ממשית של השלטון בישראל בתהליכי שיקום מתחמים. במסגרת זו נסקרה ההתערבות התכנונית בדרך של הטבות תכנוניות ותוספות מבניות ובדרך של הטבות מס שפורטו לעיל כמנגנון עידוד לחיזוק מבנים על-פי תמ"א 38. הטבות ותהליכים אלו מולכים על-ידי בעלי עניין אשר לעתים הוא השלטון עצמו. המאפיין את ישראל הוא שהמצב המשפטי מאפשר לפוליטיקאי נבחר ציבור כמו ראש עיר להיות המתכן הראשי של העיר במסגרת מינוי עצמו ליושב ראש ועדת התכנון המקומית. כאן יכולה להתמזג שאיפת היזמים לרווח מהיר, עם שאיפת נבחר הציבור לשיפור מהיר של הסביבה תוך דחיקת השיקול ארוך הטווח שמעבר לטווח כהונתו.

התחדשות עירונית המתמקדת בשיקום נדל"ני המולכת על-ידי בעלי עניין, לעתים קרובות מבטיחה הרבה יותר ממה שהיא יכולה לספק. פעמים רבות היא אינה מכירה באינטרסים של הקהילה המקומית. אין רע בציפוף בנייה נדל"ני ובלבד שהוא מושך למקום אוכלוסייה שיכולה לעמוד במימון השירותים המקומיים המתחדשים. את זאת ניתן להשיג כאמור תוך שיפור ההון האנושי באמצעות שינוי ממשית של הסביבה הפיזית, שיתוף קהילתי ופעילות תרבותית.

כפי שהומחש במקרה של תמ"א 38, במבחן היישום תכנית זו נכשלה כשלון חרוץ להגשים את מטרותיה המוצהרות, וגם כשיושמה היא חלה על מבנה בודד ללא כל שאיפה להרחיב את איכות השירותים הקהילתיים כתוצאה מהרחבה זו. על-פי הצהרותיו השלטון רואה בתכנית זו סוג של "התחדשות עירונית". הוא מעדיף באופן ברור ציפוף בנייה והטבות כלכליות ליזמים תוך התעלמות מהצורך לשינוי איכותי סביבתי, מצמצום הקיטוב או מהשאיפה לשינוי תרבותי כלשהו, אשר יביא במשך הזמן לשיפור ההון האנושי. אדרבא, שינוי שכזה עלול לאיים על השלטון באמצעות יצירת קבוצות לחץ איכותיות במקום האוכלוסייה המקומית המקורית שהיא בעלת תחושות של חוסר אונים וחוסר אמון במערכת ואינה מהווה איום ממשית על השלטון, באשר היא חסרה את יכולת ההתארגנות לכדי כוח פוליטי.

## סיכום

התחדשות עירונית היא שם כללי לתהליך בו אזור עירוני מדורדר ברמה כלשהי, מבחינה פיזית, חברתית או אחרת, משתקם וחוזר להיות חלק מרקמה עירונית פעילה. התחדשות עירונית יכולה להיות בדרך טבעית. לעיל נסקרו מודלים תיאורתיים להתחדשות שכונות ומתחמים. התחדשות עירונית יכולה להיות יזומה בעידוד השלטונות מתוך שאיפה של השלטון לזרז את התהליך במידת התערבות כזו או אחרת.

אזורי המצוקה ומתחמי השיקום בעולם הם בעלי מאפיינים שהמכנה המשותף להם הוא תחושות ניכור של האוכלוסייה המקומית. הנסיון העולמי מלמד ששיתוף הקהילה ושיקום סביבתי, תוך ההרחבת התשתית והשירותים הקהילתיים הצליחו להשיג תוצאות טובות באזור נקי, בטוח ומתוחזק טוב יותר אשר הביא מצדו לתחושת ההזדהות ולקיומם של אירועים תרבותיים במסגרת הקהילתית. אלו מצידם הוו כוח משיכה להון אנושי וחוזר חלילה.

תרבות אינה סתם משקע של הסטוריה, היא כלי מרכזי לשינוי. אולם שיקום סביבתי איכותי ותרבותי אינו חופף בהכרח את סדר העדיפויות של בעלי העניין הנדל"ניים.

השלטון בישראל מתייחס למיזמי פינני וכלכלתי מתאר ארצית 38 כסוג של התחדשות עירונית. מאמר זה התמקד בתמ"א 38 כמקרה פרטי לתופעה רחבה יותר. סקירת הדרכים שדרכם מנסה השלטון לעודד בנייה באמצעות תכנית זו מלמדת כי קיימת הזנחה של שיפור התשתית הסביבתית הפיזית והקהילתית. יישום התכנית נעשה באמצעות הבניין הבודד, אינו מטיל על היזם מטלות ציבוריות ואינו מתיימר לשפר את התשתית הקהילתית, או לגבש אותה או לרתום אותה.

בישראל קיימת התמקדות ברורה בציפוף הבנייה אשר מושך למבנה המצופף אוכלוסיה בעלת רקע סוציו-אקונומי דומה לזו המקורית ודוחה את הבעיה לעת סמני בלאי חדשים שיתגלו במבנה בהמשך. אלא שאז תהיה התמודדות קשה יותר עם אוכלוסיה מצופפת יותר בעלת תחושות ניכור שלא נפתרו.

תמ"א 38 מפרה את כל מה שהמחקר והניסיון ביחס להתחדשות עירונית מטיף לו. היא עוסקת במבנה בודד ואין לה דרישות סביבתיות מהיזם. היא לא מכירה באינטרסים של הקהילה שמעבר למבנה הבודד. היא לא מגבשת את הקהילה הסביבתית ואינה מצמצמת את תהליכי הניכור החברתי בה. היא לא מחייבת השקעה בתשתית חברתית ואינה דוגלת בערך תרבותי שהוא הכרחי להפחתת תחושות הניכור.

אי הפרדת רשויות במישור המוניציפאלי בין הרשות החוקקת לרשות המבצעת, המאפשרת לנבחר ציבור (ראש עיר למשל) לשמש מתכנן העיר בפועל (יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה), מקלה על נווטה של ההתחדשות העירונית אל עבר האינטרסים הנדל"ניים הישירים, המטאטים את הבעיה באיפור קוסמטי שבין שאיפת יזמים לרווח מהיר, עם שאיפת נבחר הציבור לשיפור מהיר של הסביבה תוך דחיקת השיקול ארוך הטווח שמעבר לטווח כהונתו.

אין לראות בתמ"א 38 סוג של תכנית להתחדשות עירונית. ביטויים של השלטון ולעתים של בעלי מקצוע המזהים תכנית זו כסוג של התחדשות עירונית מלמדת על כשל בהבנת המונח, או מכבסת מילים ריקה מתוכן החופפת את האינטרס של בעלי העניין.

מסקנות המאמר וכשלונה הידוע מראש של תמ"א 38 לשמש כלי במסגרת התחדשות עירונית באזורי שיקום, מאוששים במידת מה את ההשערה שבחירתו של השלטון שלא להחיל את חיזוק המבנים ותהליכי ההתחדשות העירונית במסגרת תמ"א 38 באזורי הפריפריה אינה מקרית.