

תקציר מנהלים

בחינת היבטים כלכליים  
וכלים למימון התחדשות עירונית  
מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הותיקות

עורך המחקר: גלב קלמפרט

עמית מכון מילקן

הנחייה: רן חקלאי

כלכלה אורבנית בע"מ

תודה למשרד להגנת הסביבה, אנשי אגף התכנון: הגב' גלית כהן - סמנכ"לית, איריס האן, איילה גלדמן, שחר סולר. תודה גם למר דרור גרשון, מנכ"ל עמותת מרחב, לגב' עירית סולסי יו"ר ומייסדת עמותת מרחב על שהעניקו לי את הזכות לקחת חלק בעשייתם המבורכת בתחום ההתחדשות העירונית. תודה לחברי הצוות הכלכלי להעצמת שכונות ותיקות על ההכוונה והעצות המועילות, ובמיוחד למר עוזי שמיר ולגב' צביה אפרתי על שחלקו איתי מניסיונם הרב. תודתי נתונה גם לצוות מכון מילקן, למר סטיבן זכר על העצות המועילות ועל שחלק איתי מניסיונו הרב בתחום הפיתוח הכלכלי, ולאורלי מובשוביץ-לנדסקרונר על התמיכה המקצועית והאישית. ברצוני להודות למנחה המחקר הראשי ומרכז הצוות הכלכלי להעצמת שכונות ותיקות ותושביהן, מר רן חקלאי, על ההכוונה, הסיוע והסבלנות הרבה לאורך התהליך כולו.

## הצוות הכלכלי במסגרת המיזם המשותף להעצמת השכונות הותיקות

המחקר נכתב בהנחיית הצוות הכלכלי להעצמת שכונות ותיקות ותושביהן, אשר היה חלק מהמיזם המשותף לפיתוח והטמעה של כלי תכנוני לקידום התחדשות עירונית מקיימת. מטרת המיזם, בהובלת המשרד להגנת הסביבה ועמותת מרחב, הייתה לפתח ולהטמיע כלי תכנון לשם חיזוק וחיידוש של מרכזי הערים בישראל על-ידי שימוש בקרקע זמינה בתוך השכונות הוותיקות בערים הקיימות. משימת הצוות הכלכלי הייתה לבצע ניתוח כלכלי של סוגיית הדיור, בדגש על בנייה חדשה בשולי העיר בהשוואה לעיבוי ולחיזוק השכונות הוותיקות, ולסקור כלים למימון ולקידום התחדשות עירונית תוך הצעה להתאמתם לישראל. בצוות הכלכלי השתתפו אנשים מתחומים הקשורים לתכנון, לבנייה ולכלכלה. הצוות כלל נציגים ממשרדי ממשלה, מתכננים, נציגי יזמים, נציגי ארגונים אזרחיים ואנשי כלכלה מהשוק הפרטי.

**הצוות הכלכלי: ליאת איזקוב שטרית – עמותת מרחב, צביה אפרתי – לשעבר מנהלת אגף פרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון, ענת בנין – עמותת מרחב, הדי בן סירא – KCPS, שירי בס ספקטור – מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אילה גלדמן – המשרד להגנת הסביבה, דרור גרשון – מנכ"ל מייסד עמותת מרחב, עופר דרור – משרד ראש הממשלה, איריס האן – המשרד להגנת הסביבה, סטיבן זכר – מכון מילקן, גלן יאגו – מכון מילקן, גלית כהן - סמנכ"לית בכירה (תכנון ופיתוח בר-קיימא) המשרד להגנת הסביבה, עירית סולסי – יו"ר מייסדת עמותת מרחב, אבנר סעדון – משרד ראש הממשלה, עמי צדיק – מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עוזי שמיר – לשעבר מנהל מחוז צפון במשרד הבינוי והשיכון וחבר הוועד המנהל בעמותת מרחב.**

## על אודות תוכנית עמיתי מכון מילקן

תוכנית עמיתי מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חינוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא. התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים בממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים<sup>™</sup> במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

שלום רב,

תהליכי התחדשות עירונית מאפשרים תוספת יחידות דיור משמעותית בתוך אזורים מבונים תוך צמצום הפערים החברתיים, צמצום הפגיעה בסביבה והפחתת עלויות לכל הגורמים המעורבים בתהליך.

בהיבט החברתי, השימוש והמגורים בעיר זולים ונוחים לאזרח. הם מאפשרים מגוון של אפשרויות בחירה לכל שימוש, אם זה בתעסוקה, בחינוך, בפעילות בשעות הפנאי או בשימוש במגוון אמצעי תחבורה שעוזרים לנתק את התלות ברכב הפרטי. בנוסף, חידוש המרקם הקיים עשוי להגדיל את ההטרוגניות של האוכלוסייה בכך שיפחית תהליכי מעבר של אוכלוסייה מבוססת לפרברים תוך השארת אוכלוסייה חלשה בלב העיר שננטש.

בהיבט הסביבתי, עיר איכותית וצפופה מהווה תחרות למגורים בפרבר דליל או בישוב כפרי ובכך מצמצמת את הפגיעה בשטחים הפתוחים המהווים לא רק שטחים לפנאי, נופש ותיירות אלא גם תורמים לשירותי המערכת האקולוגית, מהווים הפוגה בין שטחים מבונים ומהווים עתודה לפיתוח לדורות הבאים.

בהיבט הכלכלי וממחקרים שכבר נערכו ברור כי פיתוח עירוני בבניה רוויה זול משמעותית מהרחבת ערים בבניה צמודת קרקע, מהרחבת ישובים כפריים או מהקמת ישובים חדשים, כפי שמפרט מחקר זה, גם **עלות ההקמה והתחזוקה של יחידת דיור המוקמת בבניה רוויה בשולי עיר גדולה משמעותית מעלות ההקמה והתחזוקה של יחידת דיור באזור שעובר התחדשות עירונית.**

נתונים אלה מחזקים את הצורך לפעול על מנת להסיר חסמים ולמצוא כלים חדשים שיעזרו לממש פרויקטים של התחדשות עירונית. מהלך שמבוסס על הסכמה רחבה ונדירה בנוגע לחשיבות ההתחדשות העירונית שאף מצא ביטוי בהחלטת הממשלה להקים רשות להתחדשות עירונית. אני מקווה כי מחקר זה שמפרט את התועלות הכלכליות הנובעות מהתחדשות עירונית, מפרט חסמים לקידום ומציע כלים למימון יועיל למקבלי ההחלטות ולאנשי המשרד להוביל לעירוניות טובה יותר ולקידום פרויקטים רבים יותר שמטרתם התחדשות של מרקמים עירוניים בנויים.

בברכה,

**דוד לפלר**

מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה

## תקציר מנהלים

המחקר עוסק בניתוח כמותי-כלכלי לצורך בחינת ההשפעה הכלל-משקית של ההתחדשות העירונית ומציאת כלים למימון ולקידום של התחדשות עירונית. **בפרק הראשון** נבדקת כדאיות הציפוף העירוני באמצעות פינוי-בינוי, בהשוואה לבנייה רוויה בשולי העיר בשטח פתוח. הניתוח כולל את העלויות הישירות של ההקמה ותחזוקת התשתיות מנקודת המבט הכלל-משקית. **בפרק השני** נעשית סקירה של חסמים להתחדשות עירונית בארץ. החסמים מחולקים לחסמים כלכליים, חוזיים ותכנוניים. **הפרק השלישי** יתמקד בסקירת כלים כלכליים הנמצאים בשימוש במקומות שונים בעולם לצורך הסרת החסמים הכלכליים וקידום התחדשות עירונית. הבנת ההשלכות הכלכליות של בניית מגורים מסוגים שונים, והבטחת תמריצים נכונים בתחום הכלכלי, עשויות לקדם את הצלחת ההתחדשות העירונית בישראל.

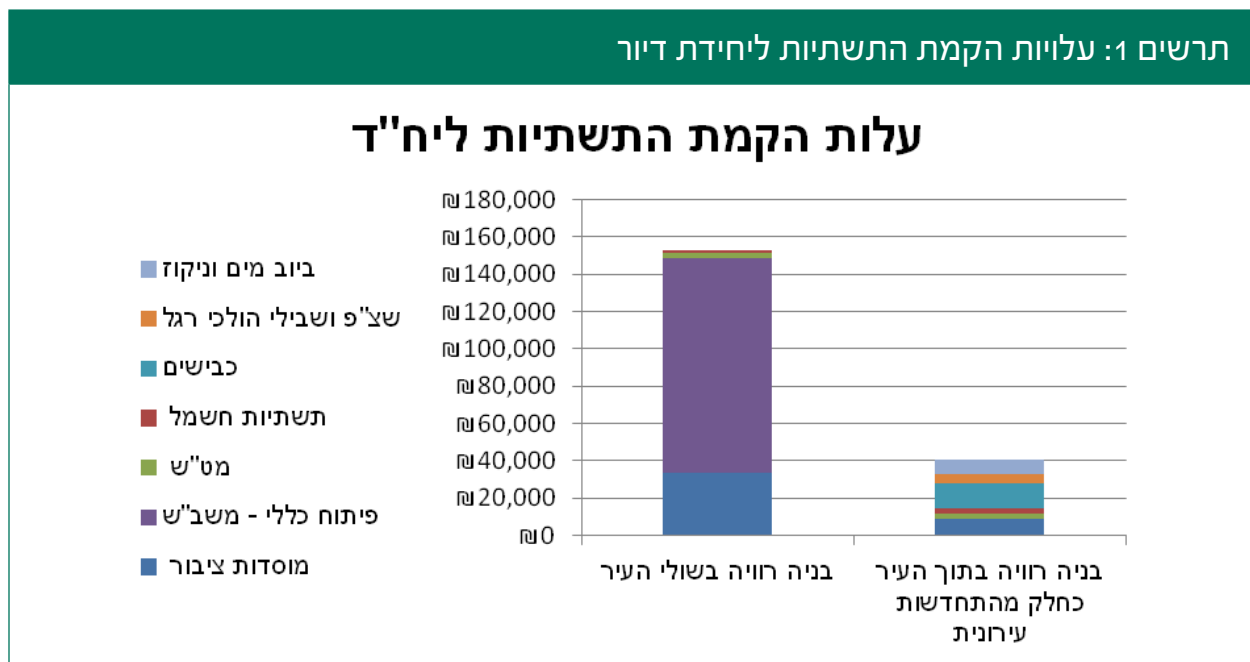
### בנייה רוויה בשולי העיר בהשוואה להתחדשות עירונית

בפרק זה מבוצעת בחינת עלויות ההקמה ועלויות התחזוקה והתפעול של התשתיות ליחידת דיור בשתי חלופות בנייה: בנייה רוויה בשולי העיר על שטחים פתוחים, לעומת בנייה בתוך העיר כחלק מהתחדשות עירונית בעזרת פינוי-בינוי.

### עלות הקמת התשתיות ליחידת דיור

מניתוח עלויות הקמת התשתיות ב-6 מתחמים של בנייה רוויה בשולי העיר ו-11 מתחמים של פינוי-בינוי במסלול רשויות של משרד הבינוי והשיכון, עולה כי קיים פער של 276% בין שתי חלופות הבנייה: 40,698 ₪ ליחידת דיור בתוך העיר, לעומת 152,936 ₪ ליחידת דיור המוקמת בשולי העיר בשטח פתוח. פער זה נובע בעיקר מניצול תשתיות קיימות בתוך העיר, כך שלצורך תוספת יחידות דיור בעזרת ציפוף עירוני אפשר להשתמש בתשתיות הקיימות, או לכל היותר לשדרג אותן. לעומת זאת, בחלופת הבנייה בשולי העיר יש צורך להקים את כל התשתיות מהיסוד.

### תרשים 1: עלויות הקמת התשתיות ליחידת דיור

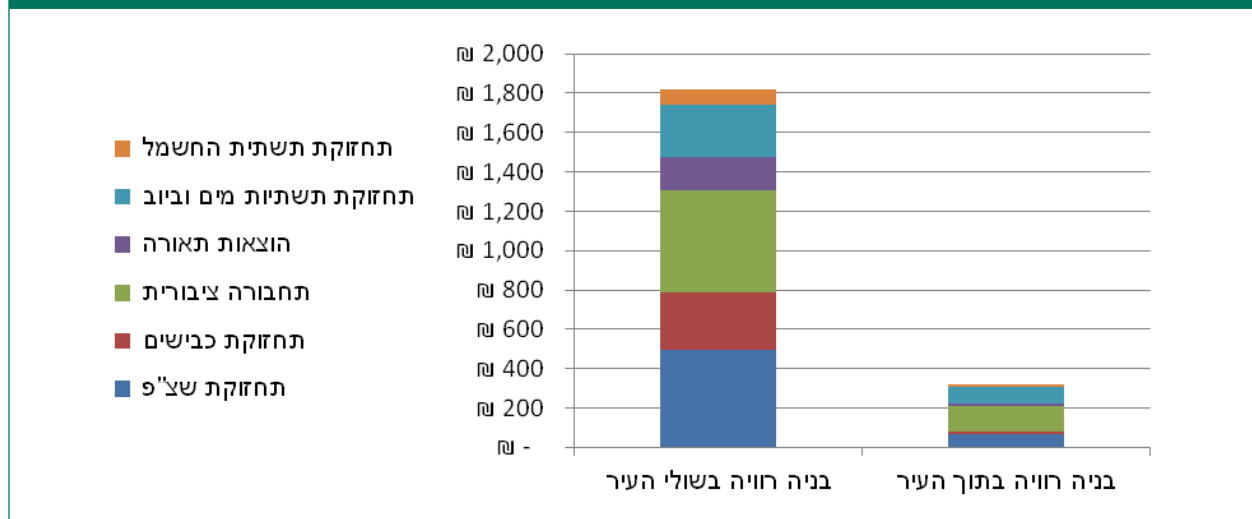


**נתונים:** מכרזים לבנייה חדשה של רשות מקרקעי ישראל, תסקירים כלכליים וכתבי כמויות למתחמי התחדשות עירונית. **מקור:** מכון מילקן, 2014.

## עלות תפעול ותחזוקת התשתיות

בחלק זה נעשתה בדיקה של העלויות השוטפות השנתיות המושפעות ממימון הקמת יחידת הדיור. חשיבות ההשוואה טמונה בהפרש העלויות, ולא בגודל האבסולוטי של העלויות בשתי חלופות הבנייה.

### תרשים 2: עלויות התחזוקה ותפעול התשתיות ליחידת דיור מתווספת לשנה



מקור: מכון מילקן, 2014.

מניתוח התוצאות עולה כי קיים הפרש של 1,500 ₪ לשנה בעלויות התפעול והתחזוקה של התשתיות בין שתי חלופות הבנייה. מאחר שאלה תוצאות שנתיות שוטפות, לכל אחת מהחלופות חושב הערך הנוכחי בעזרת היוון העלויות ל-20 שנה בריבית שנתית של 7%. מחישוב הערך הנוכחי עולה כי ההפרש בעלויות בין שתי חלופות הבנייה מגיע ל 16,000 ₪ ליחידת דיור. נוסף על היתרון הכלכלי העולה מהשוואת שתי החלופות, בנייה בתוך העיר מאפשרת להגדיל את היצע הדיור בלי לפגוע בשטחים הפתוחים ההולכים ומצטמצמים. לשטחים הפתוחים חשיבות רבה בגלל הערך הסביבתי, הנופי-תרבותי, החברתי והכלכלי.

## חסמים להתחדשות עירונית

תהליך של התחדשות עירונית הוא מורכב, וקשה ליישמו. מדובר בצרכים וברצונות של גורמים רבים המעורבים בתהליך: התושבים, היזמים ורשויות השלטון. התמשכות התהליך על פני תקופה ארוכה בגלל ריבוי גורמים ומחלוקות בין ועדות התכנון, גורמת להגדלת

אי-הוודאות בנוגע להיתכנות הכלכלית מנקודת מבטו של היזם, ולכן גם בהוצאת התהליך לפועל.

ערך הקרקע הוא מהווה נדבך מרכזי בכדאיות הכלכלית לביצוע פרויקטים של התחדשות עירונית.

ככל שערך הקרקע גבוה יותר, כך היזם יכול לבנות ולמכור פחות יחידות דיור, אותן הוא ימכור במחירי השוק החופשי, כדי להגיע לסף הכדאיות הכלכלית הסבירה בעיניו. במקומות שבהם מחירי הקרקע נמוכים או שקיימת סבירות גבוהה לאי-התאמה בין מספר יחידות הדיור שהיזם מעוניין לבנות לבין מספר יחידות הדיור המאושרות על-ידי מוסדות התכנון, אין כדאיות כלכלית לביצוע התחדשות עירונית.

## כלים למימון התחדשות עירונית

בפרק החסמים להתחדשות עירונית נסקרו חסמים אשר בחלקם נובעים מאי-כדאיות כלכלית לקיום תהליך של חידוש עירוני, כפי שהיא משתקפת בעיניהם של היזמים ובעלי הנכסים. מאחר שברמת המשק יש כדאיות לביצוע פרויקטים של התחדשות עירונית לצורך הגדלת היצע הדיור, על הממשלה והרשות המקומית ליטול על עצמן חלק מהסיכונים לטובת פתרון כשל שוק זה. כלי המימון הנסקרים בפרק זה נועדו להגדיל את הכדאיות הכלכלית לביצוע פרויקטים של התחדשות עירונית בשתי דרכים עיקריות:

- תמריצים כלכליים ישירים
- העלאת ערך הקרקע על-ידי השקעה בתשתיות ובשירותים

כמה מן הכלים האלה מפורטים להלן:

### Tax Increment Financing

הכלי מאפשר לרשות המקומית להשתמש בתוספת התקבולים העתידיים אשר יגיעו בזכות תהליכי ההתחדשות, כדי לגרום לפרויקטים של התחדשות עירונית לצאת אל הפועל בהווה.

- תחילה, קובעי המדיניות ברמה העירונית מכיזים על שטח גיאוגרפי ספציפי כשטח המיועד להתחדשות עירונית. בעת ההכרזה מתבצע "רישום" של כל תקבולי המסים מהמתחם.
- פעולות הרשות המקומית במתחם גורמות לעלייה בתקבולי המסים מעבר לסכום אשר "נרשם" בעת ההכרזה.
- במקום להפנות את תקבולי המסים הנוספים לשימושה הכללי של הרשות, תקבולים אלו נכנסים למשק כספים סגור ומשמשים לצרכים ספציפיים אשר הוגדרו בתכנית.
- פעולות ושימושים אלו יכולים לכלול: השקעה במתחם באמצעות הנפקת חוב והחזר החוב על-ידי עליית המסים, הסכמים עם יזמים שבהם היזם מקבל כשיפוי חלק מהתקבולים שהשקעתו יצרה במתחם.
- בתום תקופה של 20-25 שנים, כל התקבולים הנוספים מופנים חזרה לשימושה הכללי של הרשות.

### מתחם לחידוש המסחר העירוני

הכלי נועד לשקם את אזורי המסחר הוותיקים באמצעות הקמת חברה בניהול משותף של בעלי העסקים במתחם ספציפי. החברה מנהלת באופן כוללני את מתחם המסחר על-ידי מתן שירותים מעבר למה שמספקת הרשות המקומית, בדרך כלל בתחומים של אבטחה, תחזוקה, שיווק, ניקיון וקיום אירועי תרבות. לצורך מימון החברה מוטל על בעלי העסקים מס חובה.

### הטבות מס

אחד הכלים למתן תמריץ כלכלי ישיר ליזמים ולבעלי הנכסים הוא פטור או זיכוי ממס. הפטור יכול להינתן עבור מסים חד-פעמיים המשולמים בעת ההקמה, כגון פטור ממע"מ עבור הבנייה, או עבור מסים המשולמים באופן שוטף, כגון פטור מארנונה. נוסף על התמריצים שהממשלה מספקת לטובת קידום התחדשות עירונית, במדינות אחרות בעולם ניתנים זיכויים ופטור ממס על הכנסות אחרות. פטור ממס על הכנסות מריבית המגיעות מהלוואות לצורך מימון התחדשות עירונית וזיכוי מס על ההוצאות ששימשו לשימור היסטורי הן חלק מהדוגמאות. כמו כן, כדי

להגדיל את הכדאיות הכלכלית של זיכוי המס, חלק מהמדינות מאפשרות לסחור בזיכוי ולהעבירו לגורמים אחרים אשר כלל לא השתתפו בתהליך ההתחדשות העירונית.

### **ניוד זכויות בנייה**

תכניות ניוד זכויות בנייה מאפשרות להעביר זכויות בנייה ממתחם "שולח" למתחם "מקבל". בפרויקטים של פינוי-בינוי ועיבוי, בעת קביעת מספר יחידות הדיור אשר יתווספו למתחם, יש צורך להתחשב בשיקולים תכנוניים ועם זאת לדאוג לכדאיות הכלכלית של הזים. לעתים, שיקולי התכנון לא מאפשרים לבנות את כמות יחידות הדיור אשר תאפשר להביא את הפרויקט לסף כדאיות כלכלית. כדי להתגבר על מכשול זה ולפצות את הזים על אי-הכדאיות הכלכלית שבביצוע הפרויקט, אפשר להעניק לזים זכויות בנייה במגרש אחר. זכויות בנייה אלו יכולות להיות במגרש ריק בתוך הרשות, או בפרויקט פינוי-בינוי אחר המאפשר מבחינה תכנונית את תוספת הזכויות. במקרה שזים הבונה פרויקט פינוי-בינוי מקבל זכויות בנייה במגרש שבו אין הוא מעוניין, יש לאפשר את מכירת הזכויות האלה לזמים אחרים, וכך לקבל את התמורה הכספית אשר תעביר את הפרויקט לסף הכדאיות הכלכלית.

### **הלוואות להתחדשות עירונית**

סבסוד הלוואות המשמשות זמים ובעלי דירות מאפשר להגדיל את הכדאיות הכלכלית לביצוע התחדשות עירונית. ההלוואה המסובסדת יכולה להינתן לצורך רכישת דירה באזור המיועד להתחדשות עירונית או לצורך ביצוע ההתחדשות העירונית בפועל. הכלים שנסקרו במחקר מיושמים במדינות השונות מישראל מהבחינה הכלכלית וסטטוטורית ומבחינת מערכת המס. לכן, כדי ליישם ביעילות, על הכלים לעבור אדפטציה למערכת הישראלית, ובחלק מהמקרים יש אף צורך לבצע שינויי חקיקה. כל כלי משפיע על בעלי עניין שונים בתהליך ההתחדשות העירונית, ומתאים למתחמים מסוגים שונים. לפיכך, כדי להשיג תוצאה מיטבית, אפשר להשתמש בכלים שונים על-פי התוצאה שרוצים להשיג, המתחם שבו פועלים ובעלי העניין המעורבים בתהליך ההתחדשות העירונית.

FELLOWS | MILKEN  
PROGRAM | INSTITUTE

תוכנית עמיתי מכון מילקן  
רחוב ושינגטון 4  
ירושלים, 9418704

[info@mifellows.org](mailto:info@mifellows.org)  
[www.mifellows.org](http://www.mifellows.org)